UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jure Požgan

Zunanje okolje in zunanjepolitično delovanje EU: pokonfliktna obnova Kosova in sodelovanje z državami AKP regije

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jure Požgan

Mentorica: izr. prof. dr. Petra Roter

Zunanje okolje in zunanjepolitično delovanje EU: pokonfliktna obnova Kosova in sodelovanje z državami AKP regije

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2017

Skupina slepih mož je pristopila k slonu, vsak od njih pa je s tipanjem živali želel spoznati, kakšen je slon. Toda vsak se je dotaknil različnega dela te velike živali, zato so si mnenje o njenem videzu ustvarili zgolj na podlagi tistega dela, ki so se ga dotaknili. Mož, ki je otipal slonov rilec, je sklenil, da je slon visok in vitek. Drugi, ki je otipal slonova ušesa, je sklenil, da je slon pravokoten in ploščat. Prav tako so seveda tudi ostali možje prišli do zelo različnih spoznanj. Toda čeprav na koncu nihče ni zmogel natačno opisati slona, je vsak izmed njih zbral zadosti lastnih izkušenj, da je podvomil v ugotovitve drugih mož in tako prispeval k živahni razpravi o dejanski naravi živali.

David Puchala (1972, 267)

Zahvala vsem , ki so prispevali in sodelovali pri odkrivanju meja tako moje (ne)vednosti kot tudi same narave predmeta proučevanja. V prvi vrsti mentorici, izr. prof. dr. Petri Roter, za dopuščeno svobodo misli, vztrajnost in koristne usmeritve, članoma komisije, prof. dr. Bojku Bučarju in izr. prof. dr. Matjažu Nahtigalu, za konstruktivne komentarje in napotke. Nenazadnje hvala tudi vsem 'pomembnim drugim' – sodelavcem in prijateljem za vztrajno spodbudo, predvsem pa staršema za njuno brezpogojno podporo.

IZJAVA O AVTORSTVU

Povzetek v slovenskem jeziku:

Zunanje okolje in zunanjepolitično delovanje EU: pokonfliktna obnova Kosova in sodelovanje z državami AKP regije

Doktorska disertacija proučuje spremembe v procesu zunanjepolitične integracije EU prek analize zunanjega okolja in zunanjepolitičnega delovanja EU. Namen analize je trojen. Prvič, na ravni proučevanja mednarodne vloge EU odpraviti ključni pomanjkljivosti obstoječih pristopov, in sicer omejeno (redukcionistično) razumevanje zunanjega okolja ter stebrno ujetost proučevanja, ki ne odražata celostnega in celovitega pristopa k zunanjepolitičnemu delovanju, ki ga uvaja Lizbonska pogodba iz leta 2009. Poleg zunanjih akterjev oziroma subjektov (posameznih držav in mednarodnih organizacij) analiza vključuje tudi objektivne dejavnike (znanost in tehnologijo ter ideologijo) in mednarodne norme, razmerje med njimi pa opredeljuje v ta namen (v drugem poglavju) oblikovan analitičen model za proučevanje sprememb.

Hkrati je analiza vpliva zunanjega okolja na zunanje delovanje EU zastavljena tako, da presega t. i. kompartmentalizacijo ločevanja med zunanjo politiko in zunanjimi odnosi EU. Vsebuje namreč dve študiji primerov, in sicer študijo vloge EU pri pokonfliktni obnovi Kosova (kot primera zunanje politike EU) ter študijo trgovinsko-razvojnega sodelovanja med EU in skupino držav AKP (kot primera zunanjih odnosov EU), ki ju z diahrono metodo analize dopolnimo glede na dve časovni obdobji proučevanja, tj. za AKP v obdobjih 1975–2000 in 2000–2016 in za Kosovo v obdobjih 1999–2008 in 2008–2016. Pri tem diahrona analiza razvoja politik in delovanja EU v dveh časovnih obdobjih znotraj posamezne študije primera omogoča opredelitev povezav in pojasnjevanje variacije učinka (v petem poglavju) zunanjega okolja na razvoj novih praks, norm, pravil in diskurzov v zunanjepolitičnem delovanju EU.

V okviru izbranih študij primerov (v tretjem in četrtem poglavju) je drugi cilj doktorske disertacije proučiti, v kolikšni meri je instrumentalizacija zunanjepolitičnega delovanja EU, s katero želi EU postati globalna sila, posledica vpliva zunanjega okolja. Obe študiji namreč naslavljata tako ključni območji kot tudi področji zunanjega delovanja EU, saj gre v primeru držav AKP za največjo skupino držav v razvoju oziroma trgovinski blok, s katerim EU prek preferenčnih trgovinskih in razvojnih instrumentov ohranja tradicionalne vezi s to regijo, medtem ko Kosovo kot država v neposredni soseščini spada med geostrateško najpomembnejša območja, ki neposredno vpliva na varnost in blaginjo v EU. Prav tako pa študiji primerov obravnavata tudi ključna področja oziroma politike EU – zunanjetrgovinsko in razvojno politiko, ki veljata za osrednjo zmogljivost EU, ter krizno upravljanje v okviru skupne varnostne in obrambne politike EU, ki jo EU vidi kot predpogoj za krepitev svojih civilnih in vojaških zmogljivosti ter posledično globalne moči.

Na temelju osrednje predpostavke pri opredeljevanju mednarodne vloge EU, tj. da EU v svetu deluje kot normativna sila, je tretji cilj doktorske disertacije analizirati, kako proces instrumentalizacije zunanjepolitičnega delovanja spreminja vlogo EU v mednarodnih odnosih. S pomočjo t. i. pragmatičnega pristopa k proučevanju sprememb, ki omogoča združevanje različnih teoretskih pristopov (racionalizma, kritičnih teorij in normativne teorije) in presega dihotomijo indukcija-dedukcija, doktorska disertacija kritično opredeli, kako vplivi zunanjega okolja dopolnjujejo in deloma spreminjajo veljavnost predpostavk o EU kot edinstvenem in normativnem akterju ter vodijo do novih opredelitev EU kot sile.

Iz analize izhaja, da razvoj EU v smeri krepitve globalne moči slabi edinstvenost EU kot zunanjepolitičnega akterja. Nove prakse (kot na primer harmonizacija, sekuritizacija in politizacija, univerzalizacija, pogojevanje, pragmatičnost, praktičnost itd.), norme in pravila (recipročnost, regionalizacija, diferenciacija, učinkoviti multilateralizem, človekova varnost, partnerstvo, lastništvo, celovitost itd.) ter diskurzi (globalizacija, liberalizacija, edinstvenost, nujnost in neizbežnost, konkurenčnost, specializacija itd.), ki so se oblikovali v okviru vse večje instrumentalizacije zunanjega delovanja EU, namreč delovanje EU približujejo delovanju bolj tradicionalnih akterjev v mednarodnih odnosih – držav in klasičnih mednarodnih organizacij. Pri tem sicer ne gre za spremembo v sami naravi EU kot akterja, ki ostaja hibridna (nekje med državo in klasično mednarodno organizacijo), temveč predvsem za približevanje ciljev (vsebine), načina (načel) in sredstev zunanjega delovanja, kjer zunanje okolje EU (zunanji šoki in zunanji akterji), predvsem pa izbrani elementi (znanost in tehnologija, ideologija in mednarodne norme) pomembno vplivajo na spremembe v pristopih oziroma politikah EU do Kosova in držav AKP.

Analiza ključnih dokumentov, strategij in diskurzov na ravni EU potrjuje, da obstaja povezava med ukrepi na ravni mednarodne skupnosti in spremembo v pristopu EU. Najbolj neposredno se povezava pokaže v primeru neposredne reference EU na elemente zunanjega okolja: pogosto sklicevanje na druge mednarodne akterje (Svetovno banko, Svetovno trgovinsko organizacijo, Združene narode, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi), mednarodne norme in pravila (liberalizacija, strukturne reforme, razvojni cilji tisočletja, dobro vladanje) in znanstvene koncepte (človekova varnost, liberalna izgradnja miru) ali posredno prek sočasnosti izvajanja podobnih ukrepov in ideološke pristranskosti. Pojav institucionalnega izomorfizma na področju vseh treh proučevanih politik (trgovinske, razvojne in kriznega upravljanja) tako izkazuje trend razvoja EU v smeri harmonizacije EU pristopov s prevladujočimi pristopi mednarodne skupnosti in v manjši meri obratno.

Z razvojem široke palete instrumentov (tako ekonomskih, političnih, socialnih kot tudi varnostnih in obrambnih) je EU sicer pripomogla k bolj celostnemu zunanjemu delovanju, vendar je hkrati s tem prispevala k izginjanju za EU specifičnih in inovativnih pristopov k trgovini, razvoju in pokonfliktni obnovi. V tej luči lahko razumemo zamenjavo inovativnega pristopa k razvoju v okviru trgovinske in razvojne politike EU do držav AKP v okviru Lomejskih konvencij s (ponovno) bolj generičnim (v smislu usklajenosti z normami, s pravili in z načeli mednarodnega trgovinskega režima) in s pragmatičnim trgovinskim pristopom k razvoju, kjer dominira ekonomski interes EU (povečanje lastne konkurenčnosti in zavzemanje za čim hitrejšo in 'vseobsegajočo' liberalizacijo svetovne trgovine, ki koristi predvsem EU). Prav tako EU tudi na področju pokonfliktne obnove Kosova svoj specifičen in celovit pristop h kriznemu upravljanju (ki deklarativno temelji na širokem naboru 'medstebrskih' instrumentov in proaktivnem delovanju) zamenjuje za reaktiven, civilno-tehničen in *ad hoc* pristop, ki se primarno specializira za področje ukrepov za izgradnjo pravne države na Kosovu.

Prav tako se normativna moč EU spreminja glede na čas in vsebino politik, ki jih EU razvija v okviru izbranih študij primerov. Pri tem je pomembna ugotovitev doktorske disertacije, da razvoj zunanjega delovanja EU na področju trgovinske in razvojne politike ter kriznega upravljanja ne potrjuje predpostavke o progresivni logiki razvoja EU, kjer se EU razvija v smeri krepitve moči in vpliva ter večje normativnosti, pač pa pokaže tudi na (možne) spremembe v obratni smeri, ki pomenijo izgubo nekaterih primerjalnih prednosti akterstva EU (tj. (samo)opredelitve EU kot normativne moči) glede na druge akterje.

Diskurz o EU kot normativni moči je tako mogoče razumeti predvsem kot alternativni poskus, s katerim želi EU tudi v mednarodnih odnosih preseči vestfalsko razumevanje suverenosti in na ta način legitimirati vedno bolj intervencionistično politiko v odnosu do tretjih držav. Cilj večje avtonomnosti EU na zunanjepolitičnem področju, zlasti pri doseganju večjega vpliva EU v mednarodnih odnosih (tudi izven tradicionalnih področij in območij delovanja) je pomenil, da je šel razvoj zunanjepolitičnega delovanja EU bolj v smeri nižanja normativnih zavez oziroma elementa inovativnosti v pristopih, kjer EU primarno nastopa kot sprejemnica in spodbujevalka novih praks, pravil in norm ter diskurzov in ne več kot njihova neposredno oblikovalka oziroma zgled, ki mu sledi preostali svet. S tem EU bolj kot normativna moč pravzaprav (p)ostaja 'normalna' moč.

V ospredju zunanjepolitičnega delovanja EU je tako predvsem osredotočenost na rezultate in ne toliko na sam proces oziroma način doseganja rezultatov. To se ujema s predpostavko, da naj bi prevladujoči tehnični oziroma tehnokratski pristop EU pri njenem zunanjepolitičnem delovanju pomagal pri razrešitvi kolektivnih problemov – enakomernejši porazdelitvi stroškov in koristi liberalizacije (v primeru odnosov med EU in AKP) oziroma krepitvi zmogljivosti in odgovornosti pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti (v primeru odnosov med EU in Kosovom). Takšna sprememba v pristopu, kjer EU k vprašanju razvoja in trgovine ter h kriznemu upravljanju pristopa tehnično, pa ima dve vrsti posledic. Prvič, spreminja fokus zunanjepolitične integracije iz primarno zunanjega (integracija tretjih držav v svetovno gospodarstvo, razvoj najmanj razvitih držav in odprava revščine; stabilizacija in demokratizacija pokonfliktnih območij) v pretežno notranjega, kjer so v ospredju predvsem interesi EU (povečanje trga, ekonomska rast in ustvarjanje delovnih mest; notranja varnost EU). Drugič, notranji fokus spreminja tudi pojmovanje EU kot normativne sile, saj v ospredje zunanjepolitičnega delovanja postavlja predvsem lasten (EU) interes in ne primarno potrebe tretjih držav.

Pri produkciji znanja o EU se tako skuša fiksirati specifični niz interpretacij njenega zunanjepolitičnega delovanja kot normativnega (univerzalno dobrega in koristnega), ki potem legitimira širši kontekst izvoza modela zunanjega upravljanja in vladanja EU v tretje države. Študija k ideologiji pristopa kot k nevtralnemu konceptu (in ne kot nasprotju znanosti), ki potrjuje specifične odnose moči (na primer Sever-Jug), diskurzivne prakse (na primer diskurz nujnosti, strateške odvisnosti, naraščajočih razlik kot posledico izrazito neenakih koristi globalizacije) in načine delovanja (na primer zgled, zunanje upravljanje, pogojevanje, posredovanje). EU pri tem zaznamuje izrazito zahodno oziroma liberalno razumevanje mednarodnih odnosov, katerega cilj je izvoz liberalizma kot univerzalne ideologije in transformacija nezahodnih akterjev. Pri tem ne gre zgolj za visoko formalizirane norme (suverenost, človekove pravice), ampak tudi za proučevanje ohlapnejših in manj institucionaliziranih norm (demokracija, humanitarno posredovanje, človekova varnost), ki jih zaznamuje sistemska nedorečenost. T. i. paket liberalno-demokratičnih norm, tako na področju trgovinsko-razvojne politike kot tudi v okviru procesa pokonfliktne obnove, je treba razumeti v kontekstu predpostavke, da gre za univerzalna pravila, norme in vrednote, ter v kontekstu njihove izrazite evropocentričnosti in normativne (vrednostne) pristranskosti.

To pa med drugim terja spremembo v začetni točki proučevanja EU, kjer ta v odnose s tretjimi državami ne vstopa le kot normativna moč, ampak tudi kot 'normalen' (običajen) akter, ki lahko šele prek delovanja postane normativen. Pri določanju normativnosti pa gre vseskozi za vzajemnost interesno in normativno pogojenega delovanja EU in zunanjega okolja. Koncept normativne moči EU tako ni fiksen, statičen in analitično nerazdružljiv (z

EU), ampak predstavlja dinamično področje različnih konkurenčnih (notranjih in zunanjih) interpretacij o globalni vlogi EU.

Ključne besede: Evropska unija, normativna sila, zunanje delovanje EU, pokonfliktna obnova, trgovinska in razvojna politika, Kosovo, AKP

English summary:

External environment and external action of the EU: post-conflict reconstruction in Kosovo and cooperation with states from the ACP region

The doctoral dissertation investigates changes in the process of foreign policy integration in the EU by analysing the external environment and external action of the EU. The aim of the analysis is threefold. Firstly, to improve two main limitations in the existing approaches to the study of EU's international role, i.e. the limited (reductionist) understanding of EU's external environment and the pillarization of EU studies, both of which do not reflect the integrated and comprehensive approach to the external action as introduced by the Lisbon Treaty in 2009. The analysis therefore includes not only external actors or subjects (individual states and international organizations) but also objective factors (science and technology, and ideology) and international norms. In order to determine their mutual relationship an analytical model for studying the process of change is introduced in the second chapter. Furthermore, the analysis transgresses the compartmentalization of differentiating between EU's foreign policy and external relations by focusing on two case studies – EU's role in post-conflict reconstruction of Kosovo (a foreign policy case) and EU's trade and development cooperation with the ACP group of states (a external relations case). A diachronic method is applied within two different time-frames – i.e. for EU-ACP 1975–2000 and 2000–2016; for EU-Kosovo 1999–2008 and 2008–2016. The aim is to determine the nature of the relationship and explain the variation in effect between the external environment and the development of EU's new practices, norms, rules and discourses in EU's external action.

In the framework of the two case studies (third and fourth chapter) the second aim of the doctoral dissertation is to determine in how far is the instrumentalization of EU's external action (i.e. to become a global power) a consequence of the external environment. In this respect, both cases reflect EU's external action focus on two key (geographic) areas and (policy) fields. For the EU the ACP represents the largest group of developing states and a traditional trading bloc with preferential access to its trade and development instruments, whereas Kosovo's geographical vicinity is of key geostrategic importance for the security and welfare in the EU. At the same time both case studies focus on two key policy fields – i. e. foreign trade and development policy as EU's main external capabilities, and crisis management as part of EU's common security and defence policy that is crucial not only for EU's civilian and military capabilities but also as a precondition of its global power.

Based on the central assumption in determining EU's international role, according to which the EU acts as a normative power, the third aim of the doctoral dissertation is to determine how the process of EU's foreign policy instrumentalization changes EU's role in international relations. The application of pragmatism in the study of changes combines different theoretical approaches (rationalism, critical and normative theory) and transcends the dichotomy between induction and deduction. Accordingly, the doctoral dissertation critically examines how external environment's influences supplement and partly change the validity of EU as a unique and normative actor, and enables new conceptualisations of EU's power.

The analysis shows that the development of the EU as a global power weakens its uniqueness in the field of external action. New practices (such as harmonization, securitization and politization, universalization, conditionality, pragmatism, practicality etc.), norms and rules (such as reciprocity, regionalization, differentiation, effective multilateralism, human security, partnership, comprehensiveness etc.) and discourses (such as globalization, liberalization,

uniqueness, urgency and inevitability, competitiveness, specialization etc.) in the framework of the increasing instrumentalization of EU's external action, move the EU closer to traditional actors in international relations, namely states and classical international organizations. Although this does not change the nature of EU's actorness in itself – EU still remains a hybrid between a state and a classical international organization – it nevertheless harmonizes the goals (substance), modality (principles) and means of EU's external action. Accordingly, science and technology, ideology and international norms significantly affect changes in EU's approach and policies towards Kosovo and the ACP group.

Furthermore, the analysis of EU's key documents, strategies and discourses confirms the link between the actions of the international community and the changes in EU's approach. The most direct link is evident in numerous EU's references to the external environment: other international actors (such as the World Bank, the World Trade Organization, the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe), international norms and rules (such as liberalization, structural adjustment, Millennium Development Goals and good governance) and scientific concepts (human security, liberal peace-building). Indirectly is the link evident in the simultaneous implementation of similar actions by several actors and in the western ideological bias. The occurrence of institutional isomorphism in all three policy fields (trade, development and crisis management) indicates that the EU opted for harmonization of its own approaches with international approaches and to a lesser degree *vice versa*.

Although the development of a wide range of instruments (economic, political, social, as well as security and defence) has contributed to an increased comprehensiveness in EU's external action, it has also caused the loss of EU specific and innovative approaches to trade, development and post-conflict reconstruction. This also explains the main change in the EU's approach and relationship with the ACP group of states – from an innovative developmental approach in the Lomé framework to a more generic (in accordance with WTO norms, rules and principles) and pragmatic trade oriented approach to development (in accordance with EU's self-interests – increased competitiveness, fast and all-encompassing liberalization of world trade). Similarly, EU has adapted its specific and comprehensive approach to crisis management in Kosovo (based on a wide range of available inter-pillar instruments and proactive engagement) with a more reactive, civilian-technical and *ad hoc* approach primarily focusing on actions in the field of rule of law.

As shown in the two selected case studies EU's normative power is largely time and substance dependant. This means that EU's external action in the fields of trade, development and crisis management does not confirm the progressive logic of EU's integration process according to which the power, influence and normativity of the EU can only increase. To the contrary, the analysis shows that one of the possibilities is also to reverse the course of development, i. e. to loose its self-proclaimed comparative advantage of acting as a normative power or actor.

The discourse on EU's normative power can be understood as a means of an alternative approach by which the EU attempts to transcend the Westphalian understanding of sovereignty in international relations in order to legitimize its growing tendency to intervene in third countries. The goal of EU's more autonomous external action and growing influence in international relations (also outside of its traditional areas and fields of action) has lowered EU's normative commitments and caused a loss of innovative approaches. Accordingly, the EU primarily acts a as a 'taker' and 'facilitator' of new practices, norms, rules and discourses,

and not as a norm-maker or leader by example. More than normative the EU is actually becoming a normal power.

EU's external action focus has also become more result- and less process-oriented. This corresponds well with the assumption that by developing a more technical or technocratic approach to external action the EU would be better in solving collective action problems – a more balanced distribution of costs and benefits of liberalization (with the ACP group) and improving its capabilities and responsibility for the provision of international peace and security (Kosovo). However, such an approach changes EU's foreign policy focus from a primarily external focus (integration of third countries in the world economy, development of least developed countries; stabilization and democratization of post-conflict areas) to a predominantly internal focus (market enlargement, creating growth and jobs; internal security of the EU). In addition, such an internal focus also changes the conceptualization of EU as a normative power because the focus of EU's external action is on EU self-interest and not primarily on the needs of third countries.

Accordingly, the production of knowledge about the EU tries to fix a specific set of interpretations about EU's external action as normative (i. e. universally good and beneficial) which then legitimises the broader context of actually exporting EU's model of (external) governance and government to third countries. As the study of ideology shows, ideology only confirms specific power structures (e. g. North-South relations), discursive practices (inevitability, strategic dependency, unequal distribution of globalization gains) and modes of action (as a role-model, external governance, conditionality and intervention). In this respect, EU entirely reflects a western or liberal understanding of international relations which aims at exporting liberalism as the universal ideology and the transformation of non-western actors. This is not only a valid observation for highly institutionalized norms (such as sovereignty and human rights) but also for looser, less institutionalized and contested norms (such as democracy, humanitarian intervention and human security). The so called liberal-democratic norm package therefore needs to be understood both, in the context of universal rules, norms and values, and in the context of a highly europocentric and normative bias.

This calls for a change in the study of the EU. The starting point of the investigation should not be that the EU externally acts as a normative power only but taking into consideration that it also acts as a 'normal' (regular) actor in international relations – one which first needs to act in order to become normative. Normative power namely reflects both, an interest- and norm-based action of the EU and its external environment. The concept itself is therefore not fixed, static and analytically inseparable (from the EU) but a dynamic field of different (internal and external) interpretations about the EU's global role.

Key words: European Union, normative power, external action, post-conflict reconstruction, trade and development policy, Kosovo, ACP

Kazalo vsebine

1 Uvod 8
1.1 Opredelitev problema in cilji doktorske disertacije 8
1.2 Relevantnost proučevanja Evropske unije kot mednarodnega akterja 14
1.3 Relevantnost proučevanja zunanjepolitičnega delovanja Evropske unije v odnosu do razvoja evropskih integracij 16
1.4 Opredelitev zunanjega okolja Evropske unije v mednarodnih odnosih 21
1.5 Raziskovalna vprašanja in teze ter struktura doktorske disertacije 26
1.6 Metodologija in metode dela 28
1.7 Operacionalizacija 32
1.7.2 Pragmatični obrat pri proučevanju procesa evropske integracije 35
1.7.3 Odgovornost pisanja 37
1.8 Prispevek doktorske disertacije k razvoju znanosti o mednarodnih odnosih 38
1.9 Omejitve proučevanja 41

2 Teoretsko-metodološki okvir za proučevanje zunanjepolitičnega delovanja Evropske unije 44
2.1 Analiza proučevanja vpliva zunanjega okolja na mednarodne odnose 44
2.1.1 Znanost in tehnologija v mednarodnih odnosih 45
2.1.2 Ideologija v mednarodnih odnosih 63
2.1.3 Mednarodne norme in mednarodni odnosi 82
2.1.4 Vzajemnost vpliva elementov zunanjega okolja 103
2.2 Analiza proučevanja vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije 105
2.2.1 Normativna moč kot osrednja determinanta zunanjepolitičnega delovanja Evropske unije 107
2.2.2 Vpliv znanosti na izvajanje normativne moči Evropske unije 114
2.2.3 Vpliv ideologije na normativno moč 123
2.2.4 Vpliv mednarodnih norm na normativno moč 131
2.3 Dopolnitev proučevanja vplivov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije 143

3 Analiza vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije na primeru trgovinskega in razvojnega sodelovanja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami 148
3.1 Evropska unija kot trgovinski in razvojni akter: zunanjetrgovinska in razvojna politika Evropske unije v dobi globalizacije 151
3.1.1 Vloga Evropske unije v svetovni trgovini: normativna in/ali trgovinska sila? 153
3.1.2 Razvoj trgovinske politike Evropske unije: normativna agenda in/ali strateški interesi? 165
3.1.2.1 Obdobje 1975–1999 166
3.1.2.2 Obdobje 2000–2016 171
3.1.2.2.1 Doktrina 'upravljanje globalizacije' 176
3.1.2.2.2 Strategija 'Globalna Evropa' 178
3.1.2.2.3 Strategija 'Trgovina, rast in svetovne zadeve' 184
3.1.2.2.4 Strategija 'Trgovina za vse' 191
3.1.3 Razvojna politika Evropske unije: kakšen razvoj in *cui bono*? 195
3.1.3.1 Obdobje 1992–1999 200
3.1.3.2 Obdobje 1999–2009 203
3.1.3.3 Obdobje po letu 2009 206

3.2 Odnosi med Evropsko unijo in afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami 214
3.2.1 Institucionalizacija odnosa v okviru Evropske gospodarske skupnosti in Yaoundé konvencij (1957–1975): postkolonialna realnost 214
3.2.2 Obdobje Loméjskih konvencij I–IV (1975–2000): razvojna agenda 219
3.2.2.1 Lomé I 219
3.2.2.2 Lomé II 222
3.2.2.3 Lomé III 227
3.2.2.4 Lomé IV 230
3.2.2.5 Lomé IV-*bis* 237
3.2.3 Sporazum iz Cotonouja (2000–2020): 'nova' trgovinska politika ali 'nazaj v prihodnost'? 241
3.3 Pomen vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije kot normativne moči na primeru trgovinskega in razvojnega sodelovanja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami: trgovinsko-razvojni neksus 270

4 Analiza vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije na primeru pokonfliktne obnove Kosova 278
4.1 Evropska unija kot mednarodni varnostni akter: varnostno upravljanje po koncu hladne vojne 281
4.2 Edinstvenost pristopa Evropske unije k pokonfliktni obnovi: civilno krizno upravljanje kot prednost ali omejitev za normativno moč Evropske unije? 291
4.2.1 Sekuritizacija civilnega kriznega upravljanja: Evropska unija med varnostnimi izzivi in/ali grožnjami? 304
4.2.2 Človekova varnost in intervencionizem: nova strategija Evropske unije pri upravljanju s konflikti? 311
4.2.3 Normativna agenda Evropske unije: 'triada' človekovih pravic, demokracije in dobrega vladanja, razpeta med normo in strateškim interesom Evropske unije 319
4.2.3.1 Človekove pravice 320
4.2.3.2 Demokracija in dobro vladanje 329
4.3 Evropska unija in pokonfliktna obnova Kosova 335
4.3.1 Vloga Evropske unije pri pokonfliktni obnovi v Jugovzhodni Evropi: varnostno upravljanje med normativnostjo širitve in ideologijo 'imperija'? 335
4.3.1.1 Obdobje 1999–2008 346
4.3.1.2 Obdobje 2009–2016 351
4.3.2 Vprašanje statusa Kosova (1999–2008): Kosovo kot mednarodna entiteta ali minimalna država? 355
4.3.3 Obdobje po neodvisnosti Kosova (2008–2016): 'upravljanje brez sprememb'? 368
4.4 Pomen vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije kot normativne moči v pokonfliktni obnovi Kosova 388

5 Zaključek: Evropska unija med učinkovitostjo in fleksibilnostjo, edinstvenostjo in normativnostjo 397

6 Seznam uporabljenih virov 411

7 Imensko kazalo 467

8 Stvarno kazalo 470

Kazalo slik

Slika 2.1: Triangulacija odnosov med znanostjo, tehnologijo in mednarodnimi odnosi …… 50
Slika 2.2: Triangulacija odnosov med ideologijo, znanostjo in tehnologijo ter mednarodnimi odnosi ……..... 82
Slika 2.3: Vpliv ideologije, znanosti in tehnologije ter mednarodnih norm na mednarodne odnose ……..... 104
Slika 2.4: Tripartitna analitična metoda in triangulacija vplivov zunanjega okolja na normativno moč EU …….. 147

Kazalo tabel

Tabela 3.1: Normativnost in strateškost trgovinske politike ……..... 151
Tabela 5.1: Primerjava sprememb v ciljih, načelih in sredstvih/instrumentih trgovinsko razvojne politike EU do AKP ……... 401
Tabela 5.2: Primerjava sprememb v ciljih, načelih in sredstvih/instrumentih EU pri pokonfliktni obnovi Kosova ……. 402

Seznam kratic

AIDS	*Acquired Immuno Deficiency Syndrom* – sindrom pridobljene imunske pomanjkljivosti
AKP	afriške, karibske in pacifiške države
ASEAN	*Association of South-East Asian Nations* – Združenje držav jugovzhodne Azije
AU	Afriška unija
BDP	bruto družbeni proizvod
BiH	Bosna in Hercegovina
BRICS	*Brasil, Russia, India, China and Republic of South Africa* – Brazilija, Rusija, Indija, Kitajska in Republika Južna Afrika
CA	*Central Africa* – Srednja Afrika
CARIFORUM	*Forum of the Carribean Group of ACP States* – Karibski forum držav AKP
CETA	*Comprehensive Economic and Trade Agreement* – celoviti gospodarski in trgovinski sporazum
DDR	*disarmament, demobilization and reintegration* – razorožitev, demobilizacija in reintegracija
DRK	Demokratična republika Kongo
EAMA	*East Africa and Madagascar* – Združenje afriških držav in Madagaskarja
EAC	*East African Community* – Vzhodnoafriška skupnost
EBA	*Everything but Arms* – sporazum »Vse, razen orožja«
EEA	Enotni evropski akt
EEAS	*European External Action Service* – Služba Evropske unije za zunanjepolitično delovanje
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EMU	ekonomska in monetarna unija
EPA	*Economic Partnership Agreements* – Sporazumi o ekonomskem partnerstvu
ERS	evropski razvojni sklad
ES	Evropska skupnost
ESA	*Eastern and Southern Africa* – Vzhodna in južna Afrika
ESP	evropska sosedska politika
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESS	*European Security Strategy* – Evropska varnostna strategija
EU	Evropska unija
EUPM	*EU Police Mission* – policijska misija EU v BiH
EUSR	*EU Special Representative* in Kosovo – posebni predstavnik EU za Kosovo
EVOP	evropska varnostna in obrambna politika
EZP	evropska zunanja politika
FTA	*Free Trade Agreement* – Prostotrgovinski sporazum
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade* – Splošni sporazum o carinah in trgovini
GCC	*Gulf Cooperation Counci* – Svet za sodelovanje v Zalivu
GD	generalni direktorat
GS	Generalna skupščina
GSEU	Globalna strategija Evropske unije – *Global Strategy for the European Union*

GSP	*Generalized System of Preferences* – splošna shema preferencialov
GSP+	*Generalized System of Preferences Plus* – splošna shema preferencialov plus
G7	skupina sedmih gospodarsko najbolj razvitih držav
G8	skupina osmih gospodarsko najbolj razvitih držav
G20	skupina dvajsetih gospodarsko najbolj razvitih držav
HSSG	*Human Security Study Group* – študijska skupina o človekovi varnosti
ICC	*International Criminal Court* – Mednarodno kazensko sodišče
ICR	*International Civilian Representative* – mednarodni civilni predstavnik
ILO	*International Labour Organization* – Mednarodna organizacija dela
ISG	*International Steering Group* – Mednarodna usmerjevalneaskupina
KFOR	*Kosovo Protection Force* – Misija Zveze NATO za zaščito Kosova
LSE	*London School of Economicsand Political Science* – Londonska ekonomska šola in politične vede
MDG	*Millenium Development Goals* – razvojni cilji tisočletja
MFN	*Most-Favoured Nation* – država z največjimi ugodnostimi
MERCOSUR	*Mercado Comun del Sur* – Skupni trg juga
NAFTA	*North American Free Trade Agreement* – Severnoameriški prostotrgovinski sporazum
NAMA	*non-agricultural market access* – dostop na trg za nekmetijske proizvode
NATO	*North Atlantic Treaty Organisation* – Organizacija Severnoatlantske pogodbe
NMGU	nova mednarodna gospodarska ureditev
OCT	*overseas countries and territories* – čezmorske države in ozemlja
ODA	*Official Development Assistance* – uradna razvojna pomoč
OECD	*Organization for Economic Cooperation and Development* – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PEU	Pogodba o oblikovanju Evropske unije
PS	Pakt za stabilnost v Jugovzhodni Evropi
PISG	*Provisional Institutions of Self Government* – začasne institucije samouprave
R2P	*Reponsibility to Protect* – odgovornost zaščititi
SAA	*Stabilization and Association Agreement* – stabilizacijsko-pridružitveni sporazum
SADC	*Southern African Development Community* – Južnoafriška razvojna skupnost
SAP	*Stabilization and Association Process* – stabilizacijsko-pridružitveni proces
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SIA	*Trade Sustainability Impact Assessment* – trajnostna ocena trgovinske politike
SPD	strategija podpiranja države
SSR	*security sector reform* – reforma varnostnega sistema
STABEX	*System for stabilization of ACP and OCT export earnings* – sistem uravnavanja prihodkov od izvoza držav AKP in OCT
STS	*Science and Technology Studies* – študije o znanosti in tehnologiji
SVOP	skupna varnostna in obrambna politika
SYSMIN	*Special financing facility for ACP and OCT mining products* – posebna sredstva za rudarske proizvode iz držav AKP in OCT
SZ	Sovjetska zveza

SZVP	skupna zunanja in varnostna politika
TTIP	*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – čezatlantsko partnerstvo za trgovino in naložbe
UNASUR	*Union de Nationes Suramericanas* – Zveza južnoameriških držav
UNDP	*United Nations Development Program* – Razvojni program ZN
UNMIK	*United Nations Mission in Kosovo* – misija ZN na Kosovu
VB	Velika Britanija
VP SZVP	Visoki predstavnik EU za SZVP
WA	*West Africa* – Zahodna Afrika
WB	*World Bank* – Svetovna banka
WTO	*World Trade Organisation* – Svetovna trgovinska organizacija
ZDA	Združene države Amerike
ZEU	Zahodnoevropska unija
ZN	Združeni narodi
ZPEU	zunanja politika Evropske unije

1 Uvod

1.1 Opredelitev problema in cilji doktorske disertacije

Evropska unija (EU, tudi Unija) je v obeh strateških zunanjepolitičnih dokumentih, Evropski varnostni strategiji (*European Security Strategy* – ESS) iz leta 2003 in Globalni strategiji EU (*Global Strategy for the European Unio*n – GSEU) iz leta 2016, dokončno potrdila svojo ambicijo, da postane globalna sila,[1] in sicer ne samo v smislu svoje ekonomske (trgovinske) moči, temveč tudi prek skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), skupne varnostne in obrambne politike (SVOP) oziroma prek celotnega okvira njenega zunanjepolitičnega delovanja (Evropska varnostna strategija 2003; Smith M. 2004; Ginsberg 2007).[2] Hkrati je ta strateški cilj odgovor na dogajanja in pričakovanja v zunanjem okolju EU, kjer tretji akterji v dobi vse večje medsebojne odvisnosti pri reševanju sodobnih globalnih izzivov pričakujejo enotnejšo in močnejšo vlogo EU v svetu.[3] EU naj bi potemtakem v odnosu s tretjimi akterji delovala kot individualni oziroma enoten akter in ne kot (v najboljšem primeru) vsota delovanja držav članic EU.

S pridobitvijo mednarodnopravne subjektivitete v Lizbonski pogodbi leta 2009 naj bi EU pri predstavljanju skupnih interesov v okviru mednarodnih organizacij (na primer v Varnostnem svetu (VS) Organizacije združenih narodov (OZN), v okviru skupine Svetovne banke (*World Bank* – WB), ali skupine dvajsetih gospodarsko najbolj razvitih držav (G20)) sledila praksi delovanja v Svetovni trgovinski organizaciji (*World Trade Organisation* – WTO), kjer se Evropska komisija pogaja v imenu vseh 28 držav članic in posledično lažje ‘govori z enim

[1] Pojem globalna sila izhaja iz tradicionalnega državocentričnega pojmovanja mednarodnih odnosov, kjer je jasno opredeljena osrednja oblast pri izvajanju visoke politike (varnosti in obrambe) nujen predpogoj za nadziranje in usmerjanje delovanja tretjih držav (tako na političnem, ekonomskem, socialnem kot tudi na kulturnem področju) ter grožnjo po uporabi ali uporabo sile (Waltz 1979). Z vidika EU kot globalne sile (ki ni država ampak regionalna mednarodna organizacija) je pomembno analizirati, ali je EU akter, ki: (1) ima na voljo različne zmogljivosti, s katerimi privablja, presega ali 'sili' tretje akterje, da izvajajo politike, ki jih sam spodbuja; in (2) je sposoben širiti svoje norme in vrednote ter izvajati pritisk v različnih delih sveta.

[2] V doktorski disertaciji za večjo konceptualno jasnost uporabljam kratico SVOP kot oznako za poglabljanje sodelovanja na področju varnostne in obrambne politike med državami članicami EU, ki je z Lizbonsko pogodbo sicer nadomestila prejšnje poimenovanje evropska varnostna in obrambna politika (EVOP). EVOP zato uporabljam zgolj izjemoma, in sicer v primerih, ko je bistveno poudariti razlikovanje med evropsko in skupno politiko.

[3] Zunanje okolje EU bom proučeval s pomočjo koncepta strukture mednarodne skupnosti, ki strukturo opredeljuje kot celoto štirih elementov, in sicer objektivnih *dejavnikov* razvoja mednarodne skupnosti, subjektov oziroma *akterjev* (državnih in nedržavnih, transnacionalnih in nadnacionalnih), *procesov in odnosov* ter *norm* (Benko 2000, 133–134). Opredelitev zunanjega okolja kot strukture, v kateri deluje EU, je iz vidika predmeta proučevanja, tj. vloge EU v mednarodnih odnosih, ustrezna, saj poleg tretjih držav in mednarodnih organizacij (subjektov) omogoča celostno analizo potencialnih elementov vplivanja zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU.

glasom'. Drug primer takšnih pričakovanj in dogodkov je kriza na Balkanu (1991–1999), ki je EU takoj po koncu hladne vojne soočila z varnostno dilemo in opozorila na nezmožnost posredovanja oziroma preprečitve konfliktov v njeni neposredni soseščini.[4]

Kljub tem jasno izraženim pričakovanjem EU svoje ekonomske moči kot največji svetovni trgovinski partner ni uspela pretvoriti v politično in vojaško moč. Eden izmed razlogov za to je, da pri zunanjepolitičnem delovanju Uniji še vedno manjkajo ključni atributi države kot na primer osrednja oblast (vlada), ki bi pri usklajevanju in implementaciji skupnih odnosov s tretjimi partnerji (državami, mednarodnimi organizacijami in regijami) delovala koherentno oziroma 'govorila z enim glasom'. Posledično sta zunanja razsežnost in (ne)izvajanje zunanje politike zavirala razvoj akterstva EU v mednarodnih odnosih, ki bi nadgradilo zgolj njeno navzočnost (Ginsberg 2001).

Prav tako so se vzporedno (in v nasprotju s pričakovanji držav članic in tretjih akterjev) z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe v EU pojavili procesi, ki krhajo integracijo. EU se namreč od ekonomske in finančne krize leta 2008 spopada predvsem s krizo notranje legitimnosti, ki je še dodatno spodbudila oziroma povečala notranja razhajanja držav članic – tako glede nadaljnjega razvoja EU v smeri poglabljanja procesa integracije kot tudi nove širitve, ki so okrepila evroskeptična gibanja in vzpon populističnih nacionalizmov v nekaterih osrednjih državah EU (na primer v Franciji, Nemčiji, Nizozemski, pa tudi v nekaterih novih državah članicah, kot sta Poljska in Madžarska). Hkrati neenotnost EU pri sklepanju prostotrgovinskih sporazumov z gospodarsko razvitimi državami (na primer z ZDA in s Kanado) slabi tudi trgovinsko oziroma gospodarsko moč EU. Zlasti pa sta k ponovni razpravi o slabitvi moči EU prispevali napoved izstopa Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske (VB) oziroma t. i. *brexita* in britanska referendumska podpora izstopu junija 2016, saj v ospredje postavljata tudi možnost razpada oziroma dezintegracije EU, ki bi lahko še dodatno oslabila globalno moč EU, če bi britanskemu zgledu sledile še druge države (na primer Grčija, Italija, Francija ali Nizozemska). Prav tako pa EU vse od referenduma v VB *de facto* ne more govoriti v imenu celotne EU, saj predstavlja zgolj 27 držav članic.

[4] Nagel razvoj zunanjepolitičnih zmogljivosti EU v okviru SZVP/SVOP je tako mogoče razumeti tudi kot odgovor na umik Združenih držav Amerike (ZDA) kot varnostnega garanta iz Evrope in potrebe po zagotavljanju lastne varnosti. Za podrobnejšo analizo pričakovanj tretjih akterjev in dogodkov v mednarodni skupnosti, ki so vplivali na zunanjepolitično delovanje EU, glej Kagan (2003), Bowman (2004), Požgan (2006), Bretherton in Vogler (2006), Taylor (2008) ter Wood in Quaisser (2008).

Vse večji prepad med pričakovanji o mednarodni vlogi EU, tako v EU kot v zunanjem okolju, in (ne)zmožnostjo delovanja EU v zunanjem okolju, t. i. *capability-expectation gap* (Hill 1993; Duke 2002), je povzročil dvoje.[5] Prvič, oblikovali so se nove prakse, norme, pravila in novi diskurzi v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU, ki naj bi okrepili njegovo učinkovitost, vidnost in prepoznavnost (Taylor 2008; Murray 2009). Drugič, prepad je instrumentaliziral proces evropske integracije na zunanjepolitičnem področju, in sicer tako, da ga je prilagodil potrebam notranjega okolja (večji učinkovitosti politik, poenostavitvi institucionalne strukture, nadaljnji širitvi in poglabljanju) in zunanjega okolja (avtonomnosti, enotnosti in učinkovitosti delovanja EU v mednarodnih odnosih, prevzemanju večje odgovornosti in bremena pri naslavljanju in reševanju globalnih problemov, razvoju globalnih vodstvenih (*leadership*) zmogljivosti) (Meunier in McNamara 2007; Wood in Quaisser 2008).[6] Tovrsten razvoj zunanjepolitičnega delovanja EU tako prekinja enosmerno (*unilinear*) logiko funkcionalne integracije in odpira vprašanje končnosti procesa evropske integracije.

Razvoju zunanjepolitičnega delovanja EU v praksi je sledilo tudi pomanjkljivo znanstveno proučevanje tega razvoja. Ta pomanjkljivost se kaže vsaj v treh točkah. Prvič, znanstvena in strokovna literatura v analizo zunanjepolitičnega delovanja EU vključuje zgolj zunanje akterje (države in mednarodne organizacije), ne pa ostalih elementov zunanjega okolja. V disertaciji bom analizo prej omenjenih subjektov (akterjev) dopolnil z analizo objektivnih dejavnikov, kot so znanost in tehnologija ter ideologija, in z analizo mednarodnih norm. Objektivni dejavniki strukture (demografija in geografsko okolje, razvoj znanosti in tehnologije, ideologija) namreč »ustvarjajo pogoje in okvire za delovanje subjektov v mednarodni skupnosti« (Benko 2000, 136), brez katerih ustrezno razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU ni mogoče. Znanost in tehnologija lahko vplivata na vlogo posameznih subjektov v mednarodnem okolju, na dnevni red mednarodne skupnosti ter na instrumente in metode v zunanji politiki posameznih subjektov (Manners 2006a; 2008b; 2013). Ideologija kot pomembno sredstvo artikulacije delovanja držav v mednarodni skupnosti oziroma »kot motivacijska sila za akcijo« (Benko 2000, 148) prek določanja ciljev in vrednot delovanja subjektov ustvarja in spreminja podobo sveta. Mednarodne norme pa v mednarodni skupnosti vzpostavljajo red in predpisujejo, regulirajo ter oblikujejo (konstituirajo) določene tipe

[5] Ginsberg (1999) na teoretični ravni govori o prepadu med obljubljenim in doseženim (*rhetoric-reality gap*).

[6] Instrumentalizacijo razumem kot pojav, ki označuje premik od procesnega pristopa k integraciji na zunanjepolitičnem področju, ki temelji na legitimnosti (enotnosti in podpori vseh vlad držav članic), k pristopu, ki integracijo utemeljuje na temelju ciljev in učinkovitosti (sposobnosti odzivanja na probleme in reševanje problemov) EU.

delovanja držav kot 'normalne', na podlagi katerih se nato oblikuje identiteta in interesi akterjev (Manners 2006c; Diez 2013; Wiener 2015). Benko (2000, 137) pri tem opozarja, da je vpliv teh dejavnikov in subjektov vzajemen, dinamičen in odvisen od specifične teže posameznega dejavnika in/ali akterja.[7]

Drugič, analize zunanjepolitičnega delovanja EU vsaj zaenkrat ostajajo 'ujete' v t. i. stebrno strukturo ločevanja med zunanjo politiko EU in zunanjimi odnosi EU (Jørgensen 2006b; Jørgensen in Verlin Laatikainen 2013; Saurugger 2014), ki ne vključuje celostnega pristopa k zunanjepolitičnemu delovanju, kot ga uvaja Lizbonska pogodba iz leta 2009. Tretjič, prevladujoči teoretski pristopi k proučevanju mednarodnih odnosov in evropske študije pomanjkljivo obravnavajo in pojasnjujejo spremembe v okviru (zunanjepolitičnega) delovanja EU, ki ne presegajo notranje determiniranosti preferenc in interesov držav članic EU (Moravcsik 1998; Schimmelfenning in dr. 2006; Hyde-Price 2008; Zielonka 2008; Edwards 2013; Niemann in Bretherton 2013; Whitman 2013) ali zunanje percepcije tretjih akterjev (Lucarelli in Manners 2006; Lucarelli in Fioramonti 2009; Romanova 2009; Maersheimer 2010; Keene 2013). Proučevanje zunanjepolitičnega delovanja EU je zato relevantno tudi za teoretsko osmišljanje razvoja EU.

Doktorska disertacija tako v ospredje postavlja prav proučevanje sprememb v procesu zunanjepolitične integracije, in sicer s pomočjo aplikacije analitičnega modela pragmatizma, ki obstoječe pristope k proučevanju zunanjepolitičnega delovanja EU (racionalizem, kritično in normativno teorijo) ključno dopolni vsaj v dvojem: omogoča namreč tako analizo zunanjega okolja kot tudi proučevanje razvoja EU ter družbenih in političnih posledic tovrstne zunanjepolitične integracije.[8]

Proučevanje vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU bo izvedeno v okviru analize dveh študij primerov, in sicer pokonfliktne obnove Kosova ter trgovinskega in

[7] Iz analize vloge objektivnih dejavnikov izpuščam geografski in demografski dejavnik, saj gre za pasivna dejavnika v razvoju držav – njuna vloga v zunanji politiki posamezne države je tako odvisna od drugih dejavnikov, predvsem od stopnje razvitosti proizvodnih sil, tj. od znanosti in tehnologije. Podrobnejša utemeljitev sledi v podpoglavju 2.1.

[8] Avtorji kot Gnesotto (2004), Haine (2004), Wood in Quaisser (2008) namreč prav v zunanjih dogodkih, kot so bili konflikti na Balkanu (predvsem v Bosni in Hercegovini (BiH) ter na Kosovu), teroristični napadi v ZDA, VB in Španiji ter vojna v Iraku (z začetnim napadom leta 2003), in nezmožnosti odzivanja EU na te dogodke, vidijo razlog za oblikovanje in spreminjanje SZVP/SVOP, tj. političnega in institucionalnega okvira procesa evropskih integracij. K temu lahko dodam tudi (ne)odzivanje EU na dogodke, povezane s pojavom arabske pomladi (Libija, Sirija) od leta 2011 in pri reševanju ukrajinske krize od konca leta 2013.

razvojnega sodelovanja s skupino afriških, karibskih in pacifiških (AKP)[9] držav, tj. na osrednjih področjih zunanjepolitičnega delovanja EU (področju civilnega kriznega upravljanja ter razvojnega sodelovanja in zunanjih trgovinskih odnosov).[10] Izbrana primera ponujata dva (navidezno) konkurenčna modela zunanjepolitičnega delovanja EU in vloge EU kot civilne oziroma normativne moči v mednarodnih odnosih, kjer EU kot globalna sila (deklarativno) deluje bodisi na temelju izključno mehke moči v okviru trgovinskega in razvojnega sodelovanja s skupino AKP držav (prek spodbujanja EU vrednot, kot so demokracija, vladavina prava, spoštovanje človekovih pravic, dobro vladanje (*good governance*), liberalizacija svetovne trgovine), bodisi na temelju mehke in trde moči, kot je to v primeru civilnega kriznega upravljanja EU v okviru pokonfliktne obnove Kosova (demokratizacija, izgradnja institucij in pravne države, družbeno-ekonomski razvoj, stabilizacija in zagotavljanje varnosti).[11]

Prav regionalni kontekst Wood in Quaisser (2008, 122) izpostavljata kot ključen predpogoj za dosego strateškega cilja EU postati globalna sila, kjer mora EU dokazati, da je zmožna nadomestiti druge mednarodne akterje, ohranjati regionalno stabilnost in zagotavljati lastno varnost, s tem pa postati kot druge 'sile' v sistemu. Primer Kosova se pokaže kot najbolj ustrezen tudi zato, ker je EU Kosovu že v zaključkih Evropskega sveta v Solunu 19. in 20. junija 2003, 'potrdila' evropsko perspektivo (potencialno članstvo v EU) in ga ni uvrstila v evropsko sosedsko politiko (ESP), ki državam v soseščini ponuja zgolj alternativo polnopravnemu članstvu (tj. 'vse, razen institucij' EU). S tem je bila celotni regiji Zahodnega Balkana priznana strateška vloga pri krepitvi globalne vloge EU, Kosovo pa naj bi postal testni primer zunanjega delovanja EU na področju pokonflitne obnove (Wittkowsky in Kasch 2012).

Prav tako trgovinsko-razvojno sodelovanje med EU in državami AKP v okviru Sporazuma iz Cotonouja (v nadaljevanju Cotonou) pomeni odmik od tradicionalnega oblikovanja in

[9] Kljub zavedanju, da je v slovenskem jeziku namesto pacifiški ustreznejša različica prevoda tihomorski, se v disertaciji ravnam po kodificiranih prevodih iz zbirke vzporednih dvojezičnih prevodov (Evrokorpus) in terminološke zbirke izrazov (Evroterm) Vlade Republike Slovenije. To velja za vse dostopne prevode v nadaljevanju doktorske disertacije.

[10] Takšno izbiro potrjuje tudi Nugent (2006), ki kot ključna področja za analizo vloge EU v mednarodnih odnosih opredeljuje SZVP/SVOP, razvojno politiko in trgovinsko politiko EU, medtem ko Bretherton in Vogler (2006) prej naštetim področjem dodajata še okoljsko politiko in evropsko sosedsko politiko.

[11] V primeru civilnega kriznega upravljanja EU ne moremo govoriti izključno o vojaški moči, saj je EU v okviru SVOP razvila edinstven pristop k pokonfliktni obnovi, ki vsebuje mešanico vojaških in nevojaških (civilnih) sredstev. Izraz trda moč je zato ustreznejši, saj se navezuje na sredstva prisile, ki jih EU uporablja in ji omogočajo, da vpliva na tretje akterje (Wood in Quaisser 2008, 122–123).

izvajanja odnosov med EU in tretjimi državami ali skupinami držav, saj ga zaznamuje izvoz pravil, vrednot in norm EU prek trgovinskih in razvojnih spodbud (Meunier in McNamara 2008, 309). Novost Sporazuma iz Cotonouja je namreč v uvedbi elementa prisile v trgovinsko-razvojno sodelovanje z državami AKP, ki trgovinske odnose in razvojno pomoč pogojuje s političnimi določili o spoštovanju človekovih pravic, demokratičnih načel, vladavine prava in dobrega upravljanja (Farrell 2005a) ter zavezanosti EU multilateralnemu okviru trgovinskih pogajanj in pravil WTO. Tovrstno (instrumentalno) pogojevanje in selektivnost pri uveljavljanju teh pogojev pa pod vprašaj postavlja vlogo EU kot normativnega razvojnega akterja (Manners 2002) in zahteva proučitev vzrokov za takšen razvoj oziroma spremembo. Hkrati se EU pri svojem zunanjepolitičnem delovanju vse bolj sooča tudi s konkurenčnimi akterji, ki ponujajo alternativne rešitve in modele razvoja tretjih držav, kot so na primer Kitajska, ki z afriškimi državami trguje brez pogojevanja, ZDA ali Rusija.

Cilj doktorske disertacije je tako:

1) Ugotoviti, v kolikšni meri je instrumentalizacija zunanjepolitičnega delovanja EU (podreditev razvoja zunanjepolitičnega delovanja strateškemu cilju EU, da postane globalna sila) posledica vpliva zunanjega okolja, tj. subjektov in objektivnih dejavnikov ter mednarodnih norm.
2) V okviru analize dveh področij politik EU, pokonfliktne obnove Kosova ter trgovinskega in razvojnega sodelovanja s skupino AKP držav v okviru Sporazuma iz Cotonouja, proučiti vpliv posameznih (ključnih) elementov zunanjega okolja (akterjev, znanosti in tehnologije, ideologije in mednarodnih norm) na razvoj novih praks, norm, pravil in diskurzov v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU.
3) S pomočjo teoretskih pristopov analizirati, kako tovrstna instrumentalizacija zunanjepolitičnega delovanja EU spreminja vlogo EU v mednarodnih odnosih.
4) Dopolniti obstoječe pristope in teorije pri proučevanju zunanjepolitičnega delovanja EU z oblikovanjem analitičnega modela za proučevanje sprememb v procesu zunanjepolitične integracije.

Za namen opredelitve in utemeljevanja raziskovalnih vprašanj ter metodologije bom problematiko proučevanja zunanjepolitičnega delovanja EU naslavljal v okviru naslednjih problemskih sklopov: 1.) opredelitve EU kot mednarodnega akterja; 2.) vprašanja proučevanja zunanjepolitičnega delovanja EU ter 3.) opredelitve zunanjega okolja in vloge

EU v mednarodnih odnosih. Tovrstni okvir omogoča dopolnjeno razumevanje akterstva EU pri njenem zunanjem delovanju, namen katerega je ustreznejše pojasnjevanje vplivov in učinkov zunanjega okolja v konkretnih primerih zunanjepolitičnega delovanja EU. Pojasnjevanje vloge EU v mednarodnih odnosih je namreč pogojeno ne samo z razumevanjem oziroma percepcijo tega, kakšna naj bi bila vloga EU, temveč predvsem kako EU v mednarodnih odnosih dejansko deluje. EU je v tem pogledu izrazito dinamičen akter, ki zaradi posebnosti svoje institucionalne strukture deluje v zelo spremenljivem okolju, kjer so torej zunenjepolitične odločitve in delovanje EU v veliki meri povezani z delovanjem drugih pomembnih akterjev in sprememb v strukturi mednarodne skupnosti.

1.2 Relevantnost proučevanja Evropske unije kot mednarodnega akterja

Raziskovanje zunanjepolitičnega delovanja EU mora v izhodišču najprej opredeliti osrednji predmet proučevanja, tj. EU. Vsakršna obravnava EU kot mednarodnega akterja je večdimenzionalna, saj ne obstaja en sam, enoten analitični okvir za proučevanje EU (Weiler in Wessels 1988), prav tako pa dvojna vloga EU kot individualnega (EU kot samostojna entiteta) *in* kolektivnega akterja (EU kot skupina držav) onemogoča enodimenzionalno opredelitev EU (Hänsch 1997). Kot opozarja S. Kajnč (2006, 11), pomanjkanje jasnih in enoznačnih kategorij pri opredelitvi EU kot entitete (ki vsebuje tako elemente medvladnega sodelovanja, supranacionalnosti kot tudi birokratske politike) vodi k temu, da obstoječi konceptualni pristopi (osrednje teorije mednarodnih odnosov, evropskih integracij ali zunanje politike) niso primerni za proučevanje EU kot akterja v mednarodnih odnosih. K temu lahko dodamo še pomanjkanje razvoju EU ustreznih in lastnih konceptov ter diskurzov (Suganami 2007). Delno rešitev tovrstne dileme predstavlja opredelitev EU kot celote štirih medsebojno povezanih vidikov delovanja EU, in sicer kot akterja, kot sklopa politik (*policies*), kot sklopa zunanjih odnosov in kot političnega sistema (*polity*) (Jørgensen 2006b, 508–510).

Podrobnejša opredelitev EU kot (mednarodnega) *akterja* sproža dodatno dilemo, saj lahko pri tem izhajamo iz dveh različnih ontoloških izhodišč, ki pomembno vplivata na izbiro analitičnih orodij oziroma metod proučevanja. Prvič, EU lahko proučujemo kot ostale subjekte v mednarodnih odnosih, kjer EU ‘nadomešča’ državo oziroma mednarodno organizacijo kot enoto analize (White 2001; Winn in Lord 2001; Smith, H. 2002; Smith, K.

2003), pri čemer lahko za analizo uporabimo osrednje teorije mednarodnih odnosov in teorije zunanje politike.[12]

Drugič, opredelitev EU kot *sui generis* mednarodnega akterja omogoča alternativne konceptualizacije EU (Kajnč 2006), ki razširjajo fokus proučevanja z interesov in politik na vprašanja identitete, norm in percepcij. Eden izmed razlogov za takšno opredelitev je, da EU manjkajo nekateri pomembni atributi nacionalne države (kot tradicionalnega akterja v mednarodnih odnosih), kot so pomanjkanje osrednje vlade, ki bi 'govorila z enim glasom', ko gre za usklajevanje zunanjepolitičnih stališč držav članic, ter oblikovanje in izvajanje skupne zunanje politike EU v odnosu s tretjimi akterji (državami, globalnimi in regionalnimi organizacijami), tj. razpetost med medvladnim in nadnacionalnim delovanjem (Sjösted 1977; Hill 1996; Ginsberg 2001; Smith, M. 2004; Bretherton in Vogler 2006). To se odrazi pri razširjeni konceptualizaciji akterja (ki ni več samo država) in vpeljavi koncepta upravljanja (*governance*), ki dopolni koncept vlade (*government*), ter posledično v aplikaciji alternativnih teoretskih pristopov (reflektivističnih/konstruktivističnih, kritičnih, in normativnih).[13]

Pristopi, ki se osredotočajo na akterja, tj. *EU-as-actor* (White 2004, 16–17), tako EU opredeljujejo na različne načine: kot akterstvo (Sjösted 1977; Hill 1993; Bretherton in Vogler 2006), kot civilno silo (Duchene 1972; Hill 1990; Smith K. 2000), kot velesilo v nastajanju (Galtung 1973), kot fragmentirano globalno silo (Sapir 2007), kot mednarodno identiteto (Whitman 1997; Rhodes 1998) ali kot mednarodno navzočnost (*international presence*) (Allen in Smith, M. 1990). Druga vrsta pristopov, ki izhaja iz EU kot strukture, pa opredeljuje (zunanje) delovanje EU kot »funkcijo mednarodnih institucij oziroma ostalih struktur, v katerih se nahajajo akterji« (White 2004, 18), pri čemer jih zanima pojasnjevalna vloga teh institucij v okviru mednarodnega delovanja EU. Tretja vrsta pristopov je poskus preseganja problema akterstva in strukture, ki EU (kot mednarodnega akterja *sui generis*) pojmuje skozi prizmo dualizma (soobstoja) agenta in strukture, ki se odziva na pričakovanja o svoji vlogi v svetu (Kajnč 2006, 10–12).

[12] Osrednje teorije mednarodnih odnosov so tiste teorije, ki kot osrednjo enoto analize v mednarodnih odnosih izpostavljajo državo in koncept vlade, tj. realizmi, liberalizmi, marksizmi in konstruktivizmi (Kajnč 2006, 11).
[13] To se odrazi pri razširjeni konceptualizaciji akterja (ki ni več samo država) in vpeljavo koncepta upravljanja (*governance*), ki dopolni koncept vlade (*government*) ter posledično v aplikaciji alternativnih teoretskih pristopov (reflektivističnih/konstruktivističnih, kritičnih, in normativnih). Za podrobnejšo opredelitev koncepta vladanja glej Marks in dr. (1996), Kohler-Koch (1996), Jachtenfuchs (2001).

Za namen disertacije se zdi slednja opredelitev, tj. »EU kot okvir vsega« (Kajnč 2006, 13), najbolj ustrezna, saj temelji na mnoštvu akterjev in procesov, ki sodoločajo vlogo EU v svetu. Kljub temu pa tovrstna opredelitev iz analize izpušča pomemben vidik konstrukcije EU in zunanjega delovanja, in sicer t. i. pogled na EU 'od zunaj'. Kot opozarjajo Jørgensen in dr. (2006), Fisher Onar in Nicolaïdis (2013) ter Jørgensen in Verlin Laatikainen (2013), večina študij (zunanje politike in zunanjih odnosov) EU še vedno izpušča oziroma marginalizira pojasnjevanje in razumevanje pogleda (priznavanja, percepcije in vpliva) 'pomembnih drugih' (zunanjih) akterjev na odnose z EU, saj zunanjepolitično delovanje obravnavajo zgolj prek t. i. pogleda 'od znotraj navzven' (*inside-out*). Poudarek teh študij je tako bolj na tem, kako EU oblikuje okolje, ne pa na tem, kako tudi okolje oblikuje EU (Jørgensen in dr. 2006). Vpliv zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU tako (vsaj deloma) ostaja neraziskan. Izjema so nekateri avtorji, ki se ukvarjajo zgolj s konstrukcijo evropske identitete kot na primer Manners in Whitman (2003), Manners (2006a), Lucarelli (2006), Lucarelli in Manners (2006), Lucarelli in Fioramonti (2009) ter Diez (2013). V tem okviru proučujejo, kako zunanje percepcije (subjektov) o vlogi in delovanju EU vplivajo na oblikovanje evropske identitete in zunanjepolitično delovanje, pri čemer izpuščajo ostale elemente zunanjega okolja. Njihov poudarek je predvsem na proučevanju EU kot mehke sile, ki z edinstvenimi instrumenti (politiko širitve, razvojnimi in trgovinskimi spodbudami) in preko nenehnega uveljavljanja svojih norm in vrednot (spodbujanje regionalnega sodelovanja, človekovih pravic, miru, dobrega upravljanja, vladavine prava, tržnega gospodarstva in varstva manjšin) privablja tretje akterje v mednarodnih odnosih in vpliva nanje.

1.3 Relevantnost proučevanja zunanjepolitičnega delovanja Evropske unije v odnosu do razvoja evropskih integracij

Analiza zunanjepolitičnega delovanja EU za namen te disertacije temelji na širokem razumevanju mednarodnega delovanja in zmogljivosti EU, ki prevladuje tudi v literaturi (Piening 1997; Petersen in Sjursen 1998; White 2001; Smith, H. 2002; Krahmann 2003; Bretherton in Vogler 2006; Lucarelli in Manners 2006). Posledično zunanjepolitično delovanje EU obsega celoto dejavnosti EU v mednarodnih odnosih, ki vključuje tako SZVP, SVOP, zunanje odnose EU (tj. zunanjetrgovinsko politiko; razvojno sodelovanje; ekonomsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami; in zunanjo razsežnost notranjih politik EU) kot tudi zunanje politike držav članic in nečlanic. Pri tem se je treba zavedati, kot trdijo K. Smith (2014) ter Van Vooren in Wessel (2014), da med SZVP/SVOP, zunanjimi odnosi EU in zunanjo politiko posameznih držav obstajajo pomembne razlike, vendar naj takšno

razlikovanje ne bi preprečevalo analize vseh vidikov mednarodnih zmogljivosti EU, še posebej, če se »kolektivno uporabljajo za namen uresničevanja političnih interesov, volje in vrednot držav članic« Tonra (2000, 164).

Tovrstna opredelitev zunanjepolitičnega delovanja EU se zelo približa nekaterim drugim opredelitvam mednarodne aktivnosti EU, ki jih avtorji obravnavajo bodisi kot evropsko zunanjo politiko (EZP) (Hill 1993; White 2001; Smith, H. 2002; Smith, K. 2003; Kajnč 2006) ali kot zunanjo politiko EU (ZPEU) (Winn in Lord 2001). A kot trdi Krahmann (2003, 3), redukcija teh pristopov na zgolj delovanje EU in/ali držav članic EU (kot to počne ZPEU) oziroma vključitev zunanjih akterjev (držav nečlanic – na primer ZDA, Rusije, Kitajske) in ključnih mednarodnih organizacij (kot sta OZN in Organizacija Severnoatlantske pogodbe (*North Atlantic Treaty Organisation* – Zveza NATO)), kot to počne EZP, izpušča preostale elemente zunanjega okolja, ki vplivajo na zunanjepolitično delovanje EU in/ali držav članic EU. Krahmann (2003, 3) pri opredelitvi EZP navaja še eno pomembno omejitev, in sicer da ta ni vsota mednarodne dejavnosti EU in vseh držav članic, temveč je zgolj vsota dejanj in delovanja ključnih vlad evropskih držav in mednarodnih organizacij. Z vidika ciljev disertacije, ki proučuje vplive zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU na dveh izbranih študijah primera, je torej takšna širša definicija zunanjepolitičnega delovanja EU nujna, saj presega stebrno delitev zunanjepolitičnega delovanja EU in redukcijo zunanjega okolja zgolj na akterje.[14]

Druga razlika podane opredelitve je v poimenovanju zunanjepolitičnega delovanja EU, ki je posledica dveh dejavnikov. Prvič, institucionalnih sprememb, ki jih je na področje zunanjepolitičnega delovanja prinesla uveljavitev Lizbonske pogodbe. Ta ukinja tristebrno institucionalno strukturo EU in vsaj *de iure* jasno razmejitev med zunanjimi odnosi EU (v okviru prvega, skupnostnega oziroma nadnacionalnega stebra) in SZVP/SVOP (v okviru drugega, medvladnega stebra) ter jih naslavlja kot zunanjepolitično delovanje EU (*external action of the Union*).[15] In drugič, številčnosti, različnosti in medsebojne odvisnosti zunanjepolitičnih akterjev, ki formalno in neformalno delujejo tako na nacionalni,

[14] Prav tako tovrstna definicija sledi opredelitvam nekaterih drugih avtorjev, ki zagovarjajo stališče, da mora proučevanje integracijskega procesa EU nujno vključevati tudi študijo primerjalnega regionalizma, interregionalizma in mednarodnih odnosov (Hettne in Söderbaum 2000; Breslin in Higgot 2003), ki postaja osrednja oblika odnosov med EU in tretjimi akterji.

[15] Več v: Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske unije, podpisana 17. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopna na: http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML (11. avgust 2010).

transnacionalni in mednarodni ravni, kar zahteva rekonceptualizacijo obstoječih analitičnih okvirjev in vrednostno nevtralnejše poimenovanje. EU potemtakem ne moremo proučevati z državocentričnim analitičnim okvirjem, ki temelji na tradicionalnem razumevanju zunanje in svetovne politike kot zgolj meddržavne politike.

Proučevanje zunanjepolitičnega delovanja EU pridobiva na veljavi in pojavnosti predvsem zaradi strateške usmeritve EU, da postane globalna (in ne le regionalna) sila oziroma svetovna sila (Cameron 2003, 2005, 2007; Knodt in Princen 2003a; Khanna 2004; Schmidt 2004; Leonard 2005). Kontekstualizacija te strateške prioritete EU pa mora temeljiti na zavedanju, da je narava evropske integracije specifična, saj gre za dvotirni proces integracije, ki pod enotnim institucionalnim okvirom združuje nadnacionalni steber ekonomske integracije in medvladna stebra zunanjepolitičnega (SZVP/SVOP) in notranjepolitičnega sodelovanja.[16] Eden izmed stranskih učinkov tovrstnega modela 'asimetrične integracije' (Sbragia 1993) je, da ima večina skupnostnih politik tudi svojo zunanjo razsežnost (in učinke), kar onemogoča jasno ločnico med notranjimi in zunanjimi politikami v okviru EU. Osrednja značilnost koncepta asimetrične integracije pa je, da ta na nekaterih področjih (pravnem, ekonomskem) napreduje hitreje kot na drugih (političnem) (Van Eekelen in Kurpas 2008).

Navkljub institucionalizaciji te delitve na zunanje odnose EU, ki so institucionalno ločeni od izvajanja zunanje politike (Bretherton in Vogler 2006; 2013), je v praksi tovrstno razlikovanje negativno vplivalo na zunanjepolitično delovanje EU (Duke 1999; 2003), zato ga Lizbonska pogodba odpravlja. Poleg prekrivanja pristojnosti in delovanja med osrednjimi akterji zunanjepolitičnega delovanja EU se je tovrstna razmejitev namreč izkazala za izredno obremenjujočo in zamudno, kar je negativno vplivalo na problem notranje (ne)usklajenosti (med akterji in politikami) in zunanje nezmožnosti delovanja EU kot kolektivnega akterja (Duke 2003; Kagan 2002). Temu se mora potemtakem prilagoditi tudi konceptualni okvir proučevanja zunanjepolitičnega delovanja EU, ki mora torej vključevati politike nekdaj prvega in drugega stebra.

Ključno pri analizi prihodnjega razvoja evropske integracije je tudi vprašanje, kakšen (če sploh) naj bi bil (končni) cilj oziroma *grosso modo* institucionalna oblika (Jørgensen 2006b)

[16] Kot opozarja Murray (2009, 227–228), je pojem evropske integracije nedvomno sporen koncept. Integracijo lahko potemtakem opredelimo kot *proces* (Haas 1958; Egeberg 2004; Börzel 2005; Sbragia 2005; Zielonka 2006), kot *izgradnjo političnega sistema* (Lindberg in Scheingold 1970; Majone 1996; Marks in dr. 1996; Hix 1999) ali kot *končni cilj* (Bieber in dr. 1985; Habermas 1999; Egeberg 2004; Fabrini 2005).

integracijskega procesa v okviru EU. Temeljne pogodbe EU kot referenco navajajo zgolj zelo splošno usmeritev EU postati 'vse tesnejša zveza' evropskih narodov.[17] Kot opozarja Murray (2009), je kot končni cilj največkrat opredeljena prav integracija sama, kar je posledično povzročilo nejasne in zelo različne opredelitve o (končni) institucionalni obliki EU (Bowman 2006): funkcionalno federacijo (Monnet v Burgess 1996), federalno evropsko državo (Fischer 2000; Fabbrini 2005), ustavno federacijo (Weiler 1999), Združene države Evrope (Churchill 1946), politično unijo (Haas 1958), politično skupnost v nastajanju (Bretherton in Vogler 2006), post-nacionalno javno sfero (Habermas 1999), varnostno skupnost (Deutsch in dr. 1957) ali obliko konfederacije držav (Elazar 2001). Wallace (1983) in Taylor (2008) tovrstna teleološka vprašanja (o končnem cilju oziroma končnosti procesa evropske integracije, tj. ali integracija vodi do oblikovanja politične skupnosti in kakšne oblike bo le-ta) in enosmerne predpostavke o razvoju evropske integracije zavračata, saj takšne opredelitve izključujejo možnost neuspeha, zastoja ali celo regresije evropske integracije in ne upoštevajo transformacije oziroma sprememb v procesu integracije.

V luči t. i. ´nove realnosti´ EU – prej omenjene (notranje) krize legitimnosti, ki spodbuja evroskepticizem, in *brexita* – je preverjanje uporabne vrednosti in relevantnosti obstoječih pristopov k proučevanju vloge EU v mednarodnih odnosih v pričujoči disertaciji nujno, saj zahteva dopolnitev in proučitev bolj evroskeptičnih scenarijev prihodnjega razvoja EU. Slednje potemtakem ne moremo nekritično opredeljevati kot normativno silo, saj kot opozarjajo tudi Meunier in McNamara (2007, 7–10), Wood in Quaisser (2008) ter Taylor (2008, 4), EU ne predstavlja alternativnega pristopa k globalizaciji, temveč poudarjajo njeno konzervativnost in izključujočnost (EU kot trdnjava) v odnosu do vseh ´zunaj´ EU. Prav tako pa EU očitajo selektivnost in pomanjkanje inovativnosti pri reševanju nekaterih najbolj perečih globalnih problemov, kot so podnebne spremembe, ekonomsko-finančna kriza, problem množičnega priseljevanja, spoštovanja človekovih pravic itd. V tem smislu EU torej ne predstavlja normativne oziroma progresivne sile, temveč predvsem silo, ki ohranja *status quo*.

V nasprotju s prevladujočo logiko integracijskega procesa skupna politika in/ali prenos pristojnosti glede zunanjepolitičnega delovanja na nadnacionalno raven v celoti torej ni nujen

[17] Kot je zapisano že v preambuli Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (1957), so evropski narodi »*odločeni*, da položijo temelje *vse tesnejši zvezi* med narodi Evrope« (poudarek dodan). Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisana 25. marca 1957, v veljavi od 1. januarja 1958.

pogoj za krepitev zunanje (globalne) moči EU. To označuje tudi tako imenovana teza o 'podrugostebrenju' (*second pillarization*) zunanjepolitičnega delovanja EU, ki je prej premik v nasprotno smer (Merket 2013, 97; Carbone in Orbie 2014; Young 2014; Woolcock 2014) in odraža ključno spremembo v zunanjepolitičnem delovanju EU (Nowak 2006; Edwards in Rijks 2008). Ta teza označuje povečevanje kompetenc Sveta EU kot medvladnega akterja na račun nadnacionalne Evropske komisije na področju medsektorskih politik, kot sta razvojno sodelovanje in civilno-krizno upravljanje, ki pa naj bi postalo sistematično za celoten kontekst zunanjega delovanja, predvsem zunanje politike (Bono 2004). Tak razvoj potrjuje tudi izvajanje določil Lizbonske pogodbe, kjer Služba Evropske unije za zunanjepolitično delovanje (*European External Action Service* – EEAS) postaja osrednja institucija EU za izvajanje vseh dimenzij zunanjega delovanja, vključno s prej izrazito nadnacionalnimi politikami, kot sta razvojna in zunanjetrgovinska politika (Woolcock 2014, 38).

Po tej opredelitvi naj bi EU svoj strateški cilj (postati globalna sila) dosegla prek večje fleksibilnosti in ohlapnejših (*ad hoc*) oblik sodelovanja držav članic na področju zunanjepolitičnega medvladnega sodelovanja in ne integracije (Meunier in McNamara 2007; Taylor 2008). S tem bi se približala modelu 'klasične' mednarodne organizacije, kjer so države ohlapnejšo zavezane skupnim vrednotam in pravilom ter ciljem delovanja oziroma kjer države niso prenesle dele suverenih pravic na nadnacionalne institucije (Taylor 2008, 2).

Alternativno možnost prihodnjega razvoja EU kot globalne sile prikazujejo tudi pristopi, ki opozarjajo, da obstaja t. i. druga smer, po kateri lahko EU svojo globalno moč poveča tudi v primerih, ko v nasprotju s prevladujočim prepričanjem, da mora okrepiti globalno prisostnost in delovanje, »naredi raje manj kot več« (Rutazibwa 2010, 213). V teh primerih doseganje cilja EU (postati globalna moč) ni premočrtno povezano s povečanim obsegom in z intenzivnostjo delovanja, ampak je lahko tudi posledica nedelovanja oziroma delnega umika EU kot akterja (Paris 2002; Merlingen 2007; Chandler 2009; Rutazibwa 2010). To velja zlasti za področja, kjer notranjepolitični razlogi (npr. nepripravljenost držav k poglabljanju integracije na področju ekonomske unije, obrambnih zadev ali območja svobode, varnosti in pravice ter celo izstop nekaterih držav članic iz EU) ali zunanjepolitične omejitve akterstva EU (npr. pomanjkanje volje oziroma zmogljivosti za zunanjepolitično delovanje pri pokonfliktni obnovi) omejujejo vpliv EU v mednarodnih odnosih in posledično (zaradi nedelovanja oziroma neučinkovitosti delovanja) šibijo normativno moč EU (Pirozzi in dr. 2017; Schout 2017). Da se EU tega problema zaveda dokazuje tudi marca 2017 objavljen

dokument Evropske komisije o prihodnosti EU, ki dopušča tudi možnost zmanjšanja obsega evropske integracije, njene upočasnitve oziroma diferencirane integracije kot scenarijev prihodnjega razvoja EU (Evropska komisija 2017, 15).[18]

1.4 Opredelitev zunanjega okolja Evropske unije v mednarodnih odnosih

Kot največji svetovni trgovinski partnerici je EU priznana pomembna mednarodna vloga, a EU te ekonomske moči in vpliva vsaj zaenkrat ni bila sposobna pretvoriti v politično in vojaško moč (Bowman 2004; Kagan 2003; Požgan 2006; Hyde-Price 2008; Maersheimer 2010). Primeri neuspešnega povezovanja na področju političnega sodelovanja segajo v leto 1954, ko je propadel poskus oblikovanja Evropske obrambne skupnosti. Evropsko politično sodelovanje (*European political cooperation* – EPC), ki predstavlja naslednji mejnik, je bilo institucionalno ločeno od razvoja EU. Prvi korak proti integraciji na področju zunanje in varnostne politike so države članice tako storile šele s Pogodbo o oblikovanju Evropske unije (PEU) in z oblikovanjem SVZP leta 1992 ter leta 1999 v okviru EVOP.

Kljub temu je EU s procesom širitve (*widening*) in poglabljanja (*deepening*) integracije razvila pomembno navzočnost (*presence*) v svetovni politiki (Kelley 2004; Bretherton in Vogler 2006; 2013; Vachudova 2006) in se hkrati zavzela za vidnejšo in aktivnejšo vlogo v svetu, ki bo njeno navzočnost nadgradila z zmožnostjo delovanja, torej z akterstvom (*actorness*) (Allen in Smith M. 1990; Ginsberg 2001; Bretherton in Vogler 2006; Kajnč 2006; Edwards 2013; Niemann in Bretherton 2013).[19] Obdobje po koncu hladne vojne in institucionalizacija EPC kot dela SZVP/SVOP sta zaznamovala porast mednarodne dejavnosti EU z ozirom na njeno zmogljivost zunanjepolitičnega delovanja in na razpoložljivost politik. Posledično so področje zunanjepolitičnega delovanja EU vedno bolj zaznamovale dinamične in kompleksne povezave med notranjimi in zunanjimi politikami EU ter med notranjim in zunanjim okoljem EU (Lucarelli in Manners 2006; Jørgensen 2006b, 520–521). Primer takšnih kompleksnih povezav z zunanjim okoljem je sporazum Berlin-plus med EU in Zvezo NATO, ki EU v okviru SZVP/EVOP omogoča zmogljivosti Zveze NATO za posredovanje,

[18] Pet scenarijev, ki jih predstavi Bela knjiga o prihodnosti Evrope so: 1.) razvoj tako kot doslej (ohranitev *statusa quo*); 2.) samo enotni trg (zmanjšanje obsega integracije); 3.) tisti, ki hočejo, storijo več (diferencirana integracija); 4.) storiti manj, a učinkoviteje (zmanjšanje področij delovanja); in 5.) storiti veliko več skupaj (poglabljanje integracije) (Evropska komisija 2017, 15).

[19] Navzočnost lahko razumemo kot vpliv in vlogo EU v mednarodnem okolju, ki je posledica samega obstoja EU in vpliva na percepcijo ter okolje ostalih akterjev (Ginsberg 2001; Kajnč 2006), medtem ko je akterstvo definirano kot zmožnost/zmogljivost aktivnega delovanja pri čemer se tovrstna opredelitev približa ožjemu pomenu zunanje politike (Kajnč 2008, 15).

če ta kot organizacija ne posreduje. Dogovor je bil odvisen tako od odnosa EU in Zveze NATO kot tudi od odnosov EU (in njenih držav članic) z ZDA, bilateralnih odnosov med Turčijo (kot državo kandidatko za članstvo v EU) in Grčijo (kot državo članico EU) (Požgan 2006).

To je razvidno tudi iz procesa oblikovanja, utemeljevanja in sprejemanja zadnje izmed temeljnih pogodb EU, tj. Lizbonske pogodbe, ki naslavlja ključne notranje in zunanje probleme integracijskega procesa, in sicer vprašanje demokratičnega deficita in pomanjkanja legitimnosti ter (ne)prepoznavnosti in predstavljanja EU navzven.[20] Slednje se največkrat naslavlja kot problem koherentnosti in konsistentnosti, ki sta posledica medsebojnega vpliva zunanjih politik držav članic in zunanjepolitičnega delovanja EU (Hill 1996). Pojma konsistentnost in koherentnost nekateri opredeljujejo kot dva različna pojma (Duke 1999; Kajnč 2006), čeprav naj bi bila razlika zgolj v izvirnih jezikih ustanovnih pogodb. Konsistentnost je tako usklajenost zunanjih politik in odnosov v okviru EU, kjer nobena izmed politik oziroma področij zunanjega delovanja ni privilegirana, medtem ko se koherentnost nanaša na usklajenost zunanjega delovanja držav članic in na usklajenost med državami članicami ter EU v smislu ustvarjanja sinergij (Hillion 2008, 17; Kajnč 2008, 114).

Tovrstno pojmovanje zunanjepolitičnega delovanja EU kot procesa, ki se odziva na primarno notranje potrebe, interese in preference držav članic, pri čemer dejavniki zunanjega okolja igrajo sekundarno oziroma marginalno vlogo (Moravcsik 1998; Schimmelfenning in dr. 2006), je treba dopolniti z vključevanjem elementov zunanjega okolja, ki vplivajo na razvoj in vlogo EU v mednarodnih odnosih, da bi s tem dobili bolj celosten in poglobljen pogled na proces oblikovanja in spreminjanja integracijskega procesa EU.

Raziskovalci, kot so Diez in Whitman (2002), Manners (2002), Jørgensen (2006a), Lucarelli in Manners (2006), Rosamond (2007), Lucarelli in Fioramonti (2009) in Murray (2009), v analizo zunanjepolitičnega delovanja že vključujejo zunanje okolje (t. i. 'pomembne druge'), ki sooblikuje vlogo EU v mednarodnih odnosih prek pričakovanj in percepcije, ki jih imajo 'pomembni drugi' o EU (Lucarelli in Fioramonti 2009). V ospredju teh konstruktivistično-

[20] Demokratični deficit je koncept, ki se je razvil na temelju predpostavke, da so EU in njene institucije preveč kompleksne in nedostopne državljanom EU, in jih zato zaznamuje pomanjkanje demokratičnosti (Majone 1996; Scharpf 1998; Follesdal in Hix 2006). Vprašanje demokratične legitimnosti je tako postalo eno izmed osrednjih vprašanj prihodnjega institucionalnega razvoja EU. Za kritiko koncepta demokratičnega deficita glej Moravcsik (1998), ki nasprotno trdi, da v EU demokratični deficit ne obstaja, saj so primarni akterji še vedno posamezne države, ki so v prvi vrsti odgovorne svojim državljanom.

reflektivističnih pristopov je namreč zavedanje, da se na razvoj evropske integracije in zunanjepolitično delovanje EU odzivajo tudi drugi akterji v mednarodni skupnosti, predvsem države, globalne in regionalne organizacije prek lastnih pričakovanj in percepcij o vlogi EU v mednarodnih odnosih. Spremembe po koncu hladne vojne, tj. razširitev tradicionalnega koncepta varnosti in narave konfliktov (Grizold 1996) ter globalna medsebojna odvisnost (Keohane in Nye 1977/1989), so tako na primer povzročile vse pogostejše zahteve in pritiske s strani ZDA in Zveze NATO, da EU začne razvijati lastna sredstva in zmogljivosti v okviru avtonomnejše SZVP ter tako prispeva svoj delež k zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti (Ham 2000; Missiroli 2003; Kagan 2003) ne samo v svoji neposredni bližini ('sosedstvu') temveč tudi širše. Izkušnja s procesom evropske integracije je bila prav tako uporabna paradigma za ostale države in regije pri poskusih regionalnega, medregionalnega (*inter-regional*) sodelovanja ter sodelovanja znotraj regij (*intra-regional*) (Maur 2005; De Lombaerde in Schulz 2009).

Toda uporabnost paradigme nima zgolj pozitivne konotacije, saj je, kot opozarja Murray (2009, 240), izvoz evropskega modela integracije vsaj vprašljiv, če že ne sporen. Tako na primer velja Združenje držav jugovzhodne Azije (*Association of South-East Asisan Nations* – ASEAN) za uspelo ´repliko´ EU, medtem ko poskusa regionalne integracije v okviru Severnoameriškega prostotrgovinskega sporazuma (*North American Free Trade Agreement* – NAFTA) oziroma Skupnega trga juga (*Mercado Comun del Sur* – MERCOSUR) nista bila tako uspešna (Hocking in McGuire 1999/2004).

Eden izmed pomembnih elementov zunanjega okolja, ki ga obravnavajo posamezni raziskovalci, je tudi proces globalizacije, ki ga nekateri avtorji (Delanty v Rumford in Murray 2003) opredelijo kot pogoj za ohranitev miru v EU, spet drugi prav v globalizaciji vidijo razlog za širjenje ideje o 'vse tesnejši zvezi' evropskih narodov (Jørgensen 2006a; Murray 2009) in potrebe po tem, da EU v 21. stoletju postane pomemben mednaroden akter oziroma hegemon ali 'supersila' (Knodt in Princen 2003a, 3), ki za učinkovito kolektivno spopadanje z globalnimi problemi potrebuje močno zunanjo razsežnost (Kagan 2002; Larsen 2002; Walters 2002; Cameron 2003, 2005; Bretherton in Vogler 2013; Smith, K. 2014). Spet drugi, bolj kritični proučevalci delovanja EU, izpostavljajo, da je krepitev globalne vloge EU mogoča le ob zavedanju lastnih omejitev in zmanjšanju obsega (zunanjepolitičnega) delovanja (Paris 2002; Merlingen 2007; Wood in Quaisser 2008; Chandler 2009; Rutazibwa 2016; Schout 2017; Pirozzi in dr. 2017).

Pregled literature o proučevanju vpliva elementov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU pokaže tudi nekatere omejitve in 'praznino' v pristopu, ki jih bom v pričujoči doktorski disertaciji odpravil. Večina analiz se namreč osredotoča zgolj na percepcijo zunanjih *akterjev* o EU (primarno držav in mednarodnih organizacij, manj pa nedržavnih akterjev, kot so transnacionalna podjetja, nevladne organizacije, transnacionalna družbena gibanja in interesne skupine ter mediji) kot dejavnik vplivanja (Lucarelli in Fioramonti 2009) oziroma na proučevanje vpliva globalizacije na EU (Meunier 2007; Rumford 2003; Wallace 2000), pri čemer zapostavljajo analizo potencialnega vpliva *objektivnih dejavnikov* (znanosti in tehnologije ter ideologije) in *norm* kot sestavnih elementov zunanjega okolja.

Pomen znanosti in tehnologije kot objektivnih dejavnikov zunanjega okolja EU se kaže predvsem v opredelitvi EU kot 'družbe znanja', ki jo je Svet EU potrdil leta 2000 v okviru Lizbonske agende, s katero naj bi EU do leta 2010 postala vodilno svetovno, na znanju temelječe gospodarstvo. Tovrstna strategija razvoja tako EU utemeljuje na spoznanju, da sta prav znanost in tehnologija instrumentalni za doseganje primerjalnih (konkurenčnih) prednosti EU v odnosu do ostalih (gospodarskih) velesil, kot so Kitajska, Indija in ZDA (Evropska komisija 2007a). K podobnemu cilju se je EU zavezala tudi v okviru nove strategije gospodarskega razvoja in reforme Evropa 2020, katere cilj je pametna rast (*smart growth*), tj. spodbujanje znanja, inovacij, izobraževanja in digitalne družbe; trajnostna rast (konkurenčnost) in vključujoča rast (boj proti revščini) (Evropska komisija 2010b). To poudarja tudi nova globalna strategija GSEU iz leta 2016, ki poziva k močnejši Evropi, tako ekonomsko kot tudi politično (GSEU 2016, 7–8).

Vlogo ideologije pri delovanju EU opredeljuje že preambula Lizbonske reformne pogodbe, in sicer v drugi uvodni izjavi, ki se glasi: »OB ZAJEMANJU navdiha iz kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope, iz katere so se razvile univerzalne vrednote nedotakljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države« (Lizbonska pogodba, preambula). Univerzalistično in ideološko podstat zunanjepolitičnega delovanja EU pa potrjuje dejstvo, da so ti cilji in vrednote postali osrednja načela EU v okviru bilateralnega, regionalnega in multilateralnega sodelovanja. Maur (2005) težnjo po univerzalizmu evropskega modela razvoja tako opaža v okviru zunanjetrgovinske politike EU, ki temelji na izvozu regionalne (EU) trgovinske politike in evropskih pravil v tretje države,

kar (lahko) vodi do nesoglasij.[21] Podobno lahko trdimo tudi za primer pokonfliktne obnove Kosova, kjer EU v ospredje postavlja predvsem prej omenjena načela spoštovanja človekovih pravic, oblikovanja pravne in demokratične države ter zagotavljanja svobode in enakosti vseh državljanov.

Mednarodne norme so kot element strukture pomembne predvsem, ker zamejujejo (zunanje) delovanje EU. Dinamika spreminjanja mednarodnega prava kot na primer razvoj norme humanitarnega posredovanja, oblikovanje režima človekovih pravic, nastanek prava podnebnih sprememb ter urejanje svetovnih trgovinskih in finančnih tokov od EU zahteva stalne prilagoditve. Primer takšnih prilagoditev so pravno zavezujoča pravila WTO (pa tudi nekaterih mednarodnih finančnih institucij) glede liberalizacije svetovne trgovine, ki določajo okvir za trgovinsko (in posledično razvojno) sodelovanje med EU in državami AKP regije ter zmanjšujejo ugodnosti (prednosti) takšnih bilateralnih oziroma regionalnih sporazumov in stremijo k oblikovanju enakih (nediskriminatornih) pogojev trgovanja za vse trgovinske partnerje. EU je tako primorana razvojno naravnano trgovinsko politiko uskladiti s pravili WTO, ne glede na zgodovinske in tradicionalne vezi z državami v AKP regiji. Podobno velja za vlogo, ki jo EU igra v okviru pokonfliktne obnove na Kosovu in do katere je prišlo zaradi uveljavitve norme humanitarnega posredovanja ter spremenjenega razumevanja varnosti kot človekove varnosti. Cilj tovrstnih intervencij EU je torej zagotavljanje spoštovanja mednarodnopravnih norm delovanja držav v mednarodni skupnosti prek izvoza lastnih vrednot in pravil.

Kot ugotavljajo Jørgensen in dr. (2006), je proučevanje vpliva zunanjega okolja EU bodisi sektorsko omejeno na posamezno politiko z zunanjo razsežnostjo, tj. vpliv globalizacije na trgovinsko oziroma razvojno politiko EU (kar onemogoča posplošitev na celotno zunanje aktivnost); ali pa je preveč 'vseobsegajoče', kjer gre na primer za percepcijo ZDA o EU, ki zaobjema cel spekter različnih politik (in omogoča posploševanje zgolj na temelju najmanjšega skupnega imenovalca) (Jørgensen 2004; 2006a).

Glede na različnost vplivov posameznih elementov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje in ob upoštevanju različnosti med posameznimi področji zunanjepolitičnega delovanja EU doktorska disertacija odpravlja v prejšnjem odstavku opredeljene omejitve

[21] Primer takšnih nesoglasij bo obravnavan v okviru trgovinsko-razvojnih odnosov med EU in državami AKP pri podpisu sporazumov o gospodarskih partnerstvih v podpoglavju 3.2.3.

proučevanja EU s tem, ko analizo vpliva zunanjih akterjev na zunanjepolitično delovanje EU nadgradi z ostalimi elementi strukture. Prav tako z izbiro dveh študij primerov na osrednjih področjih zunanjepolitičnega delovanja (SZVP/SVOP, trgovinska in razvojna politika) presega sektorsko omejene pristope in omogoča primerjavo vpliva posameznih elementov na različnih področjih. Hkrati pragmatizem kot analitični pristop k proučevanju razvoja EU omogoča pojasnjevanje in razumevanje sprememb v zunanjepolitičnem delovanju EU, ki se kažejo tako v primeru trgovinske in razvojne politike EU do držav AKP kot tudi v pristopu EU do pokonfliktne obnove na Kosovu. S tem odpravlja nekatere omejitve obstoječih pristopov pri opredeljevanju zunanjepolitičnega delovanja EU (racionalizma, kritične in normativne teorije).

1.5 Raziskovalna vprašanja in teze ter struktura doktorske disertacije

Na temelju predstavljene problematike in ciljev iz točke 2.1 v disertaciji proučujem vpliv zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU v okviru naslednjega osrednjega raziskovalnega vprašanja:

Kako zunanje okolje prek spreminjanja praks, norm, pravil in diskurzov v zunanjem delovanju EU, in sicer v okviru pokonfliktne obnove Kosova in trgovinsko-razvojnega sodelovanja z državami AKP, spreminja proces zunanjepolitične integracije EU?

Teze disertacije, ki jih bom preverjal, so:

1. EU pri doseganju strateškega cilja postati globalna sila instrumentalizira zunanjepolitično delovanje, pri čemer elementi zunanjega okolja vplivajo na uveljavljanje novih praks, norm, pravil in diskurzov.
2. EU pristop k zunanjepolitični integraciji, po katerem je integracija mogoča in legitimna le, če se povezujejo vsi akterji oziroma vse države članice, zamenjuje s pristopom, ki poudarja učinkovitost in fleksibilnost zunanjepolitičnega sodelovanja, kar EU omogoča zunanjepolitično delovanje tudi brez podpore vseh držav članic.
3. Da bi lahko pojasnili spremembe na področju zunanjepolitičnega delovanja EU, je potrebno v analizo zunanjepolitičnega delovanja EU, poleg akterjev kot elementov zunanjega okolja, vključiti tudi znanost in tehnologijo, ideologijo in mednarodne norme.

4. Za proučevanju sprememb v procesu zunanjepolitične integracije EU (tj. odnosa med EU in zunanjem okoljem) potrebujemo pristop pragmatizma, ki presega nekatere omejitve uveljavljenih racionalističnih, kritičnih in normativnih pristopov pri proučevanju zunanjepolitičnega delovanja EU.

Za namen testiranja teh tez disertacija išče odgovore na naslednja sekundarna raziskovalna vprašanja:

- Kako zunanjepolitični cilj EU postati globalna sila spreminja delovanje EU, tj. njeno politično in institucionalno naravo?
- Na kakšen način torej zunanje okolje EU vpliva na zunanjepolitično delovanje EU?
- Ali lahko potrdimo oziroma ovržemo normativno/univerzalistično podstat procesa evropskih integracij oziroma zunanjepolitičnega delovanja EU?
- Kako EU oblikuje in širi nove prakse, norme in pravila?
- Kako lahko glede na razkorak med retoriko (teorijo) in prakso (empirijo) zunanjepolitičnega delovanja EU (na novo) opredelimo vlogo (akterstvo) EU v mednarodnih odnosih?

Odgovore na zastavljena vprašanja bom poiskal v okviru treh vsebinsko povezanih poglavjih. Doktorska disertacija v drugem poglavju najprej prouči vpliv izbranih elementov strukture mednarodne skupnosti na mednarodne odnose (podpoglavje 2.1) in nato še v okviru zunanjepolitičnega delovanja (podpoglavje 2.2), kjer je v ospredju analiza vpliva teh elementov skozi prizmo osrednjega koncepta pri opredeljevanju globalne vloge EU – normativne moči. V poglavju 2.3 je nato oblikovan analitičen model za proučevanje vpliva zunanjega okolja na normativno moč glede na cilje, načela in sredstva, ki jih pri tem razvoja in uporablja EU.

Disertacija nato v tretjem in četrtem poglavju aplicira oblikovan analitičen model na dveh študijah primera. V tretjem poglavju najprej sledi analiza razvoja in izvajanja teh treh analitičnih delov modela (ciljev, načel in sredstev) normativne moči (v podpoglavju 3.1.1) v okviru obeh politik, in sicer trgovinske (v podpoglavju 3.1.2) in razvojne (v podpoglavju 3.1.3). V podpoglavju 3.2 sledi analiza specifičnega izbranega (trgovinsko-razvojnega) odnosa med EU in državami AKP v dveh obdobjih (1975–2000 in 2000–2016), v podpoglavju 3.3 pa opredelitev pomena vpliva zunanjega okolja na pojav novih praks, norm,

pravil in diskurzov ter ugotavljanje podobnosti oziroma razlik pri vplivu elementov zunanjega okolja v okviru t. i. trgovinsko-razvojenga neksusa EU.

Podobni strukturi sledi tudi četrto poglavje, kjer podpoglavje 4.1 predstavi razvoj EU kot varnostnega akterja, podpoglavje 4.2 pa analizira razvoj pristopa EU k pokonfliktni obnovi z uporabo analitičnega modela proučevanja vplivov zunanjega okolja na EU. V podpoglavju 4.3 nato model uporabimo na izbranem primeru vloge EU pri pokonfliktni obnovi Kosova, in sicer prav tako v dveh obdobjih (1999–2008 in 2008–2016), v zadnjem delu (podpoglavje 4.4) pa opredelimo vpliv zunanjega okolja na normativno moč EU na Kosovu.

Na podlagi zgoraj opisane analize vloge EU in vpliva elementov zunanjega okolja na njeno zunanjepolitično delovanje zaključni del disertacije v petem poglavju poda odgovor na raziskovalno vprašanje in ovrednoti ključne teze, predvsem pa poskuša osmisliti in rekonceptualizirati vlogo EU kot normativne moči/sile.

1.6 Metodologija in metode dela

Proučevanje zunanjepolitičnega delovanja EU v odnosu do prihodnosti evropskih integracij postavlja izziv ne samo za oblikovalce politik, pač pa tudi za dopolnitev oziroma nadgradnjo obstoječih teorij pri rekonceptualizaciji mednarodne vloge EU. Preliminarni pregled obstoječe literature na področju proučevanja zunanjepolitičnega delovanja EU v podpoglavju 1.3 je pokazal nekatere omejitve v raziskovalni agendi. Večina pristopov se namreč osredotoča bodisi zgolj na proučevanje posameznih stebrov ter pojasnjevanje rezultatov in vzrokov integracije (deskriptivna analiza), bodisi na analizo procesov vladanja ter pojasnjevanje političnih procesov in narave EU. Proučevanje tretje faze integracij (Wiener in Diez 2009a), t. i. konstrukcije EU in družbenih ter političnih posledic integracije (normativne razsežnosti), pa doslej ni bilo v ospredju. Jørgensen (2006b) je zato mnenja, da je potrebno fokus proučevanja zunanjepolitičnega delovanja in spreminjanja EU proučiti tako v času kot vsebini politik in preseči 'kompartmentalizacijo' raziskovanja.

V ta namen je v drugem poglavju predstavljen teoretsko-metodološki okvir za proučevanje zunanjega okolja in zunanjepolitičnega delovanja EU, in sicer prek dvostopenjske analize – najprej prek proučevanja vpliva posameznih elementov zunanjega okolja na mednarodne odnose in nato še prek proučevanja vpliva posameznih elementov zunanjega okolja na

zunanjepolitično delovanje EU. Pri tem je uporabljen transdisciplinarni pragmatični pristopa k proučevanju, ki presega interdisciplinarnost oziroma pluralnost pristopov s tem, ko poskuša reorganizirati uveljavljene prakse (koncepte) obstoječih disciplin za proučevanje EU (mednarodnih odnosov in evropskih študij) izven obstoječih okvirov organizacije znanja (Dölling in Hark 2000).

Kot je razvidno iz opredelitve EU kot (mednarodnega) akterja (v podpoglavju 1.2), EU namreč ne moremo proučevati z izključno državocentričnimi in na suverenosti ter racionalizmu temelječimi koncepti meta-teorij (Robertson 1996; Manners 2002) ali v okviru kritičnih teorij (deliberativne in kritične družbene teorije) in normativne politične teorije, ki so bliže percepciji EU kot 'post-nacionalnega, kozmopolitskega in post-modernega eksperimenta' (Habermas 1999; Ham 2001). Analiza je zato izvedena v okviru pragmatizma kot politične filozofije. Dodana vrednost pragmatizma kot pristopa za proučevanje mednarodnih odnosov je namreč v tem, da združuje racionalistične, empirične in tradicionalne pristope v okviru iste diskurzivne mreže, a hkrati dopušča uporabo kritičnih pristopov (Rytövuori-Apunen 2005, 166). Tovrstni 'metodološki kozmopolitizem' utemeljuje tudi Beck (2002), s tem ko trdi, da je v pogojih globalizacije treba preseči omejitve, ki veljajo v okviru 'statičnega' (vestfalskega) pojmovanja vladanja (*governance*), značilnega za osrednje teorije mednarodnih odnosov, in se ukvarjati s proučevanjem preoblikovanja konstitutivnih pravil igre ob zavedanju, da je znanstveno proučevanje primarno družbena in diskurzivna praksa (Albert in Kopp-Malek 2002; Zaiotti 2007).[22]

V okviru izbranih študij primerov v tretjem in četrtem poglavju disertacije bo pri analizi vloge EU kot normativne moči najprej uporabljena metoda diahrone primerjave razvoja osrednjih zunanjepolitičnih področij oziroma politik EU (trgovinske in razvojne politike pri AKP ter civilnega kriznega upravljanja v okviru pokonfliktne obnove Kosova) skozi čas, saj ta posledično omogoča pojasnjevanje in razumevanje sprememb v politiki ter ciljih in vrednotah (Carlsnaes 1992; Jørgensen 2006).[23] Za vsako izmed študij primerov sta bili izbrani dve različni časovni obdobji primerjave, in sicer za trgovinsko-razvojno sodelovanje med EU z AKP državami obdobje od oblikovanja skupine AKP (1975) s Sporazumom iz Georgetowna do podpisa Sporazuma iz Cotonouja (2000) in obdobje po letu 2000. Za študijo primera

[22] Podrobnejšo utemeljitev pragmatizma kot izbranega analitičnega pristopa za namen doktorske disertacije podajam v točki 1.7.

[23] To pomeni, primerjava razvoja posamezne politike oziroma zunanjepolitičnega delovanja na dveh časovnih točkah, tj. pred in po oblikovanju strateškega cilja postati globalna sila.

pokonfliktne obnove EU na Kosovu pa obdobje od posredovanja Zveze NATO na Kosovu (1999) do začetka misije EULEX konec leta 2008 in obdobje po letu 2008. T. i. 'točka preloma' pri obeh obdobjih primerjave je izbrana na podlagi spremembe v zunanjepolitični vlogi EU, ki jo v primeru držav AKP določa podpis novega krovnega sporazuma trgovinsko-razvojnega sodelovanja med EU in AKP leta 2000, v primeru pokonfliktne obnove Kosova pa posredovanje EU na Kosovu leta 2008.

Takšen pristop je metodološko upravičen, saj namen doktorske disertacije ni primerjalna analiza študij primerov, ampak analiza sprememb v delovanju EU na posameznem področju, ki potem učinkuje na normativno moč/silo EU. Prav tako gre pri obeh izbranih politikah za različno stopnjo zunanjepolitične integracije EU, ki je tako zgodovinsko kot tudi vsebinsko pogojena s tem, da EU naslavlja različna geografska območja z uporabo različnih instrumentov zunanjepolitičnega delovanja. Cilj delovanja v obeh primerih pa vpliva na normativno moč/silo EU.

Kot trdita Lucarelli in Manners (2006, 201), je za proučevanju vloge EU v mednarodnih odnosih ključno tudi, da razumemo in pojasnimo medsebojni vpliv EU in zunanjih akterjev, ki vzajemno oblikujejo pravila, norme in načela zunanjepolitičnega delovanja EU v kontekstu zgodovinskih izkušenj in kulturne identitete. Metoda triangulacije (EU - države članice - zunanje okolje) namesto proučevanja zgolj bilateralnih odnosov (EU - države članice) je zato ustrezna metoda za proučevanje zunanjih vplivov in bo izvedena v okviru zgodovinske razvojne analize. Za namen te doktorske disertacije analizo vpliva ključnih zunanjih akterjev (tretjih držav, mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij, epistemskih skupnosti in transnacionalnih omrežjih, interesnih združenj) dopolnjujem z identifikacijo in analizo vpliva ostalih ključnih elementov zunanjega okolja, ki so podrobneje opredeljeni v drugem poglavju, in sicer z znanostjo in tehnologijo, ideologijo in mednarodnimi normami. Zanimajo me cilji, načela/vrednote in sredstva/instrumenti, ki jih EU zasleduje na zunanjepolitičnem področju, ter proces oblikovanja oziroma spreminjanja teh ciljev, načel in sredstev kot posledica vpliva elementov zunanjega okolja.

Študija razvoja osrednjih področij zunanjepolitičnega delovanja (trgovinske in razvojne politike ter civilnega kriznega upravljanja) in vpliva elementov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU v okviru izbranih študij primerov nato skuša pojasniti morebitno variacijo učinka zunanjega okolja (akterjev, znanosti in tehnologije, ideologije in

mednarodnih norm) na razvoj novih praks (na primer ekonomsko in politično pogojevanje, sekuritizacija, politizacija, recipročnost, diferenciacija), norm (na primer spoštovanje človekovih pravic, varovanje okolja, liberalizacija svetovne trgovine, izgradnja države, človekova varnost), pravil (na primer vzajemna odgovornost, lastništvo, fleksibilnost, učinkovitost) in diskurzov (na primer diskurz o univerzalnosti razvojnega modela, moralni odgovornosti razvitega sveta do nerazvitih, upravljanju globalizacije, nujnosti in neizbežnosti liberalizacije) v zunanjepolitičnem delovanju EU. Glede na ločenost razvoja zunanjih odnosov in zunanje politike EU je izbira dveh študij primerov sicer zelo obširna, a hkrati nujna, če se želimo izogniti ponovni 'kompartmentalizaciji' raziskovanja in preseči tovrstno delitev zunanjepolitičnega delovanja EU.

Pri tem bodo tako v tretjem kot četrtem poglavju uporabljene identične raziskovalne metode. Analiza vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje bo izvedena v dveh delih. Najprej bo v ospredju proučevanje posamezne politike glede na njene ključne cilje, načela in sredstva, tj. vsebinski del politike kot splošnega pristopa EU k tretjim državam. V ta namen bosta najprej uporabljeni zgodovinsko-razvojna in deskriptivna raziskovalna metoda pri analizi primarnih in sekundranih virov, ki jo bo nato nadgradila diahrona primerjalna metoda, katere namen je opredelitev morebitnih razlik med obema izbranima obdobjema razvoja posameznih politik EU.

V drugem delu tretjega in četrtega poglavja se analiza osredotoča na proučevanje sprememb v odnosu EU do specifične regije (AKP) oziroma države (Kosovo), v ospredju pa je predvsem primerjalni vidik proučevanja vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU. Zanimalo nas bo namreč, v kolikšni meri zunanjepolitično delovanje oziroma spremembe v razvoju in odnosu EU s specifično regijo oziroma državo odražajo značilnosti bolj splošnega razvoja pripadajočih politik izbranega primera (trgovinsko-razvojne politike v primeru AKP držav in SVOP v primeru Kosova). Kvalitativna analiza je izvedena prek proučevanja primarnih virov (pravnega in normativnega okvira oziroma temeljnih pogodb EU, strategij razvoja EU (za trgovino, razvoj in SZVP/SVOP) in sporazumov med EU in tretjimi akterji), ki je dopolnjena z analizo sekundarnih virov (monografij, zbornikov, znanstvenih člankov in prispevkov na konferencah) v okviru dane epistemološke in ontološke tradicije posameznih pristopov. Tudi v tem primeru bo najprej izvedena deskriptivna in zgodovinsko-razvojna analiza za opredelitev osrednjih ciljev, načel in sredstev delovanja EU, ki bodo nato prek diahrone primerjave glede na izbrani obdobji omogočale opredelitev podobnosti oziroma

razlik – tako znotraj izbranega primera kot tudi v primerjavi primera s splošnim okvirom politike.

Pri opredeljevanju osrednjih ciljev, načel in sredstev v obeh delih analize (tako znotraj posamezne politike kot v primeru izbrane države) bo za pojasnjevanje vpliva zunanjega okolja (znanosti in tehnologije, ideologije in mednarodnih norm) na pojav in pomene novih praks, norm in pravil ter dikurzov v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU uporabljena tudi diskurzivna analiza osrednjih primarnih in sekundarnih virov, ki so bodisi povezani z razvojem posameznega področja/politike (trgovinska, razvojna in pokonfliktna obnova), bodisi s konkretnim primerom delovanja EU na izbranem območju (AKP in Kosovo). Dikurzivna analiza namreč omogoča bolj poglobljeno proučevanje genealogije sprememb razvoja zunanjepolitičnega delovanja EU, saj prek analize pomenov (ne le pojavnosti), ki jih EU pripisuje osrednjim ciljem, načelom in sredstvom zunanjega delovanja, omogoča opredeljevanje (novih) praks, norm, pravil in diskurzov, hkrati pa lahko pomaga tudi pri pojasnjevanju razlik med deklarativno in izvedbeno ravnjo zunanjepolitičnega delovanja EU.

V disertaciji diskurzivna analiza posebno pozornost posveča analizi jezika oziroma besedil političnih akterjev, saj ti odražajo percepcije o svetu in o vlogi EU v njem. Posebej pomembno pri tem je opredeliti kako izbrani elementi strukture mednarodne skupnosti (znanost in tehnologija, ideologija ter mednarodne norme) vplivajo na oblikovanje diskurzov v/o zunanjepolitičnem delovanju EU in v kolikšni meri je mogoče identificirati skupne teme, vzorce in kategorije, ki jih akterji (tako EU kot drugi) pri tem uporabljajo.

1.7 Operacionalizacija

1.7.1 Trije pristopi k proučevanju obravnavane problematike

Glede na transdisciplinarni pristop proučevanja in poskus sintetiziranja teoretskih pristopov vpliv zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU analiziram s pomočjo racionalističnega pristopa pri proučevanju evropskih integracij, kritične teorije (kjer razlikujem med deliberativno in kritično družbeno teorijo) in normativne politične teorije. Po opravljeni analizi v okviru dveh študij primerov pa ugotovitve glede vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU ovrednotim v okviru pristopa pragmatizma kot analitičnega okvira za proučevanje sprememb.

Racionalizem delovanje akterjev (držav in mednarodnih organizacij) opredeljuje prek njihovih strateških interesov, da v pogojih anarhije nadzirajo tretje akterje in z njimi manipulirajo.[24] Politika moči je tako *naravna* značilnost mednarodnih odnosov (Diez in Steans 2005). Potemtakem bo tudi EU kot organizacija držav stremela k zadovoljevanju in maksimiranju egoističnih interesov držav članic, pri čemer so interesi zunanje (strukturno) določeni, tranzitivni in relativno nespremenljivi (Moravcsik 1998; Brglez 2006; Kajnč 2006; Schimmelfennig in dr. 2006; Pollack 2009). Tudi spremembe v procesu evropske integracije so posledica zunanjih šokov, ki začasno spremenijo institucionalno ravnotežje in vodijo do oblikovanja novega (Greif in Laitin 2004). Racionalizem je ključen za pojasnjevanje vpliva zunanjega okolja EU v kontekstu pričujoče doktorske disertacije, saj izhaja iz strukturne pogojenosti (determiniranosti) interesov EU in se neposredneje ukvarja z vprašanjem moči.[25] EU v odnose s tretjimi akterji (Kosovo, države AKP) vstopa s položaja moči, bodisi kot dominantna trgovinska sila (Meunier in Nicolaïdis 2006), razvojni (civilni in normativni) akter (Smith, K. 2004) ali kot globalna sila (Larsen 2002).[26]

Deliberativna kritična teorija opredeljuje EU kot post-nacionalno in kozmopolitsko demokracijo, ki se bo razvijala izven konceptualnega okvira vestfalske države na temelju 'konstitucionalnega patriotizma' (Manners 2006b). Habermas (2001, xix) trdi, da je EU »edina normativno zadovoljiva alternativa družbeno in ekonomsko učinkovite integracije«, Linklater (1996) pa EU vidi kot emancipatorni projekt z univerzalističnimi motivi, ki presegajo nacionalne meje. Cilj zunanjepolitičnega delovanja EU naj bi tako bilo oblikovanje globalne notranjepolitične skupnosti (*global domestic polity*) in nadaljevanje civilizacijske misije (*mission civilisatrice*), katere namen je zagotavljanje stabilnosti in blaginje preko izvoza EU modela regionalne integracije oziroma njenih norm, vrednot in pravil delovanja v mednarodnih odnosih (Maur 2005).

Dodana vrednost tega sklopa teorij je premoščanje racionalističnega prepada med razlago motivov držav po sodelovanju in dejanskim sodelovanjem, kjer so v analizo sodelovanja (in

[24] Racionalizem bo obravnaval specifične teorije pri proučevanju EU (neofunkcionalizem, zgodovinski institucionalizem in liberalni medvladni pristop). Skupne značilnosti racionalističnih pristopov so: 1.) metodološki individualizem; 2.) ciljna usmerjenost in maksimizacija interesov; 3.) številne institucionalne in strateške omejitve delovanja (Wiener in Diez 2009b).

[25] Z izjemo liberalnega institucionalizma, ki delovanje kolektivnega akterja, kot je EU, utemeljuje prek notranjih preferenc posameznih držav članic (Moravcsik in Schimmelfennig 2004/2009).

[26] Pri čemer gre pri EU kot ekonomski, civilni ali normativni sili za izvajanje mehke moči, medtem ko globalna sila vključuje tudi trdo (vojaško) moč.

integracije) prek t. i. 'komunikacijske akcije' (*communicative action*)[27] vključeni tudi dejavniki zaupanja, pravičnosti in procesa družbenega učenja (Dettelhoff in Müller 2005, 168).[28] Slednje je vidno tudi v (vsaj) formalnem procesu oblikovanja in spreminjanja (trgovinskih in razvojnih) odnosov med EU in skupino AKP držav in se je manifestiralo v ključnih načelih Sporazuma iz Cotonouja (enakopravnemu partnerstvu, lastništvu in skupni odgovornosti, političnemu dialogu in regionalizaciji sodelovanja). Uporabnost in veljavnost teh novih vrednot in praks pa je sporna in zahteva ponovni premislek, posebno če upoštevamo širši okvir zunanjega okolja, ki pogojuje (neenake) odnose obeh partnerjev (liberalizacijo svetovne trgovine, strukturno razvojno in ekonomsko odvisnost držav AKP in Kosova od EU itd.).

Kritično družbeno teorijo lahko razumemo kot poskus aplikacije družbene teorije in politične sociologije na področje proučevanja politik in procesov v okviru EU (Delanty in Rumford 2005), ki se ukvarja s proučevanjem (kritiko) mednarodne (globalne oziroma nad-evropske) identitete in moralnega univerzalizma (Benhabib 2002). Kauppi (2005) prednost tega sklopa teorij vidi v proučevanju EU kot 'večnivojskega in policentričnega polja' (*field*), ki spreminja strukturne značilnosti osrednjih akterjev prek vpeljave novih institucij in praks. Gre za postavljanje primarnih vprašanj (*first order questions*) glede narave znanja in oblikovanja pomenov in resnic (Diez in Steans 2005). Prav tako se s kritično družbeno teorijo institucionalna ureditev globalne oziroma svetovne politike dopolnjuje s tem, da delovanje v smeri doseganja soglasja prevlada nad argumentom moči. Pri tem gre pravzaprav za epistemološko, ontološko in metodološko kritiko neorelizma kot prevladujočega pristopa v mednarodnih odnosih po koncu hladne vojne. Osrednji element kritike sta bila nezmožnost napovedovanja in pojasnjevanja sprememb ter ideološko ohranjanje *statusa quo* (Diez in Steans 2005, 129). Aplikacija tovrstnih pristopov pri analizi zunanjepolitičnega delovanja EU v okviru predlagane doktorske disertacije omogoča kritično vrednotenje vloge EU in proučevanja EU v mednarodnih odnosih in ciljev, saj analizo zunanjega okolja razširja na proučevanje (globalnih) procesov in odnosov ter dejavnikov (ideologije) kot elementov strukture mednarodne skupnosti.

[27] Komunikacijska akcija označuje interakcijo akterjev, ki svoje delovanje koordinirajo v okviru medsebojnega usklajevanja (strinjanja) glede definicij situacij in norm, ki uravnavajo delovanje. V nasprotju z racionalistično strateško akcijo akterji tako ne uresničujejo interesov z varanjem, obljubami in grožnjami (Dettelhoff in Müller 2005, 168).

[28] To je hkrati tudi kritika racionalističnih pristopov, ki sodelovanje utemeljujejo (zgolj) s potrebo akterjev, da svoje preference v medsebojno odvisnih situacijah in anarhičnem okolju optimizirajo s sodelovanjem, ne pojasnijo pa, zakaj do dejanskega (ne)sodelovanja tudi pride (Dettelholff in Müller 2005).

Normativna politična teorija se osredotoča na vrednotenje legitimnosti institucij in politik ter preverbo standardov in normativnih temeljev procesa integracij, pri čemer polje proučevanja razširja na proučevanje vpliva in percepcije o EU 'od zunaj'. Afirmacijo normativnih pristopov pri proučevanju EU zaznamuje t. i. 'normativni obrat' kot posledica krize legitimnosti institucij EU (Bellamy in Castiliglione 1997; Bellamy in Attucci 2009) in prespraševanje vloge EU v svetu (Manners 2006a). Kot trdi Kristeva (2000), konstrukcija EU ni samo evropski projekt, ampak globalni poskus koordinacije človeških razlik v pogojih globalizacije. Zunanjepolitično delovanje EU namreč temelji in pogojuje katalog norm, ki so v okviru normativne teorije bodisi notranje (komunitarizem) ali zunanje (kozmopolitizem) veljavne oziroma omejene.[29] Pomen tega sklopa teorij za namen doseganja ciljev doktorske disertacije je zato analizirati, v kolikšni meri je normativna podstat zunanjepolitičnega delovanja EU določena z individualnimi interesi posameznih držav članic in tretjih akterjev, tj. ali torej vlogo EU pri pokonfliktni obnovi na Kosovu oziroma v okviru razvojnega sodelovanja z AKP državami pogojuje normativna zavezanost EU h gospodarskemu in trajnostnemu razvoju, vladavini prava in demokratičnosti, dobremu upravljanju in tržni demokraciji ali interes po krepitvi njene ekonomske in politične moči.

1.7.2 Pragmatični obrat pri proučevanju procesa evropske integracije

Pragmatizem predstavlja logiko proučevanja, ki presega okvir epistemološke razprave med pozitivisti in post-pozitivisti.[30] Albert in Kopp-Malek (2002, 454–455) ga opredeljujeta kot pristop, ki obravnava diskurz o globalnem (in evropskem) vladanju onstran države, pri čemer izhaja iz dinamične totalitete fenomenološkega horizonta pomenov konceptov.[31] Evropsko (EU) vladanje lahko torej razumemo ne samo kot vsoto kolektivnih delovanj držav (članic) pač pa kot način, prek katerega države oblikujejo nove opise ´sebstva´ in svoje vloge v svetu. V nasprotju s paradigmatskimi razpravami pragmatizem dopušča »radikalno odprtost akterstva, kjer nič ni zunanje dano v smislu vnaprej določenih ciljev, ki bi upravičevali instrumentalno delovanje« (Festenstein 2002, 556).

[29] Kot pojasni Festenstein (2002), komunitarizem nasprotuje univerzalnosti norm in jih omejuje na ozemeljsko omejene politične skupnosti, kjer različne politične strukture in običaji pomembno vplivajo na aplikacijo norm in pravil. Nasprotno kozmopolitizem poudarja univerzalnost (post-nacionalnost) norm in splošno veljavnost za vse posameznike enako.

[30] Hellmann (2009, 638–639) opredeljuje debato kot t. i. problem Scile in Karibde, tj. metateoretski konflikt med neskončnim ponavljanjem vzorcev brez upoštevanja sprememb in novosti (pozitivizem) ter med kritiko, ki nima stika z realnostjo (post-modernizem).

[31] Globalno je v tem okviru opredeljeno kot »nedoločena fenomenološka totaliteta, ki uokvirja vse, kar se dogaja (politično, ekonomsko itn.), in razlike med stvarmi, ki se dogajajo« (Albert in Kopp-Malek 2002, 456).

Osrednje načelo pragmatičnega pristopa je prevlada prakse, kjer je neizbežnost individualnega in kolektivnega delovanja začetna točka proučevanja. Ključna znanstvena metoda v okviru pragmatizma je abdukcija (*abduction*), ki jo lahko opredelimo kot proces oblikovanja pojasnjevalnih hipotez oziroma metodo sklepanja (*reasoning*), ki zanika dihotomijo indukcija-dedukcija (Rytövuori-Apunen 2009). Hipoteze tvorimo na temelju opazovanja izkušenih dejstev (na primer mir, blaginja, razvoj, itd.) iz katerih izpeljemo splošna načela (kot na primer demokracija, dobro vladanje, vladavina prava, pravičnost, enakopravnost), ki, če so pravilna, pojasnijo dejstva kot dejstva (Zaiotti 2007).[32] Aplikacija pragmatizma na področje proučevanja mednarodnih odnosov je bila do nedavnega omejena zgolj na metateoretsko razpravo o epistemoloških, ontoloških in metodoloških temeljih discipline, medtem ko je uporabnost tega pristopa za proučevanje sodobnih (transnacionalnih) entitet, kot je EU, relativno neraziskano področje – deloma zaradi specifične institucionalne narave EU kot mednarodnega akterja, deloma pa zaradi relativno mladega in hitro spreminjajočega se predmeta proučevanja (Zaiotti 2007).

Z vidika doktorske disertacije se pragmatizem pokaže kot smiseln pristop za proučevanje zunanjepolitičnega delovanja EU, saj: 1.) obravnava akterstvo in cilje v mednarodnih odnosih, ki presegajo odnose med državami; 2.) v analizo vključuje praktično proučevanje (*inquiry*) kot analitično metodo, ki na temelju empirije pripomore k proučevanju sprememb v svetovni politiki; in 3.) znanje obravnava kot dinamično družbeno prakso, ki vseskozi presprašuje temeljne koncepte znanstvene discipline Mednarodni odnosi.[33]

EU, ki vsebuje elemente supranacionalnosti in presega državocentrični model svetovne politike, je potemtakem zelo primerno področje za aplikacijo pragmatičnega pristopa (Zaiotti 2007). Pojasnjevanje in rekonceptualizacija zunanjepolitičnega delovanja EU in ciljev evropske integracije pa v tem pogledu služi pragmatičnemu cilju ustvarjanja horizonta predrugačenih pomenov in razumevanja EU (Albert in Kopp-Malek 2002, 458).

Dodana vrednost tega pristopa je predvsem v obsegu analitičnega okvira znanstvenega proučevanja sprememb (praks, pravil, norm in diskurzov) v okviru določene skupnosti (kot je

[32] Podobno znanstveno proučevanje definirajo Peirce (1957/2004), Friedrichs (2009), Friedrichs in Kratochwil (2009) in Rytövuori-Apunen (2009).
[33] Pojasnjevanje in rekonceptualizacija zunanjepolitičnega delovanja EU in ciljev evropske integracije zato služi pragmatičnemu cilju ustvarjanja horizonta predrugačenih pomenov in razumevanja EU (Albert in Kopp-Malek 2002, 458).

EU). Analitični okvir proučuje spremembe kot sosledje petih med seboj povezanih faz (Peirce 2004), in sicer fazo pojava problema (nerazvitost AKP oziroma konflikt na Kosovu), pojav dvoma znotraj določene skupnosti (destabilizacija regije AKP oziroma nestabilnost v neposredni bližini EU), oblikovanje možnih načinov rešitve s strani članov te skupnosti (trgovinsko-razvojno sodelovanje oziroma civilno krizno posredovanje), praktično preverjanje ustreznosti rešitev (trgovinski in razvojni instrumenti oziroma diplomatske, civilne, vojaške zmogljivosti in omejitve) in razprava o najbolj primernem načinu praktičnega delovanja (sprejem normativnega in ali strateškega delovanja kot najboljše alternative EU). Takšen obseg analize primera omogoča dvoje: prvič, proučevanje vloge oziroma posledic elementov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU v okviru izbrane študije primera; in drugič, proučevanje posledic, ki ga ima takšno zunanjepolitično delovanje za tretje akterje in za EU. Disertacija analizo študij obeh primerov dopolni z analizo vpliva elementov zunanjega okolja (akterjev, znanosti in tehnologije, ideologije in mednarodnih norm) na zunanjepolitično delovanje EU.

1.7.3 Odgovornost pisanja

Produkcija znanja o EU in procesu integracije je vedno pogojena s kulturno specifičnim prikazom družbenega življenja in kot taka posredovanje v konceptualne in ideološke razprave o vlogi EU v svetu, ki naj bi bila znanstveno-družbena in ne toliko politična (Jackson 2009). Vendar povezave med znanostjo in politiko vsaj z vidika proučevalca ni mogoče v celoti izničiti, saj se ta kaže tako v izboru teoretskega kot metodološkega aparata.

Namen disertacije je v tem pogledu preprečiti posplošene trditve o vlogi in percepciji EU v mednarodnih odnosih, podobne postopanju slepih mož pri opisovanju slona v znani analogiji, ki jo je Puchala (1972) apliciral na proces evropske integracije. Vloga družboslovnega znanstvenika, tako Moravcsik (1999, 390), namreč ni prvenstveno v kritičnosti empiričnega oziroma dejanskega zaznavanja, pač pa na abstraktni ravni, v iskanju novih in relevantnih povezav glede na proučevano.

Pomemben del znanstvenega procesa je zato tudi zavedanje in prevzemanje odgovornosti o etičnem statusu proučevanja in končnih ugotovitev. Kot pojasni Weber (1904/1982, 191), je treba priznati »idealno-tipski značaj uporabljenih konceptualnih instrumentov, ki vnaprej pojasni vrednotno obarvanost konceptov in prepreči kategorično napačno mišljenje, da smo naše vrednote empirično potrdili.« Kot je bilo povedano že v okviru opredelitve pragmatizma,

je pri proučevanju procesov vladanja v okviru EU (kot tudi širše) smiselno izhajati iz radikalne odprtosti konceptov (legitimnosti in učinkovitosti), kot dinamičnih in transformativnih kategorij, ki torej niso 'za vedno', pač pa jih treba vedno znova prespraševati in kritično vrednotiti.

1.8 Prispevek doktorske disertacije k razvoju znanosti o mednarodnih odnosih

Izvirni prispevek disertacije je predvsem na ravni proučevanja vloge EU v mednarodnih odnosih, saj je proučevanje zunanjega delovanja EU v strokovni in znanstveni literaturi do nedavnega zanemarjalo vlogo zunanjega okolja v zunanjepolitičnem delovanju EU in pri procesu evropske integracije.

V doktorski disertaciji uporabljen okvir pragmatizma za proučevanje sprememb v zunanjepolitičnem delovanju EU predstavlja pomemben odmik od pretežno državocentričnih ali na posameznika osredotočenih pristopov znotraj teorij mednarodnih odnosov. Hibridnost EU kot akterja oziroma subjekta mednarodnih odnosov namreč zahteva tudi večjo mero eklektičnosti teoretskih pristopov pri proučevanju globalne vloge EU. Kot sta pokazali obe študiji primera, analiza zunanjepolitičnega delovanja EU poteka v okviru diskurza o globalnem oziroma evropskem vladanju in upravljanju (*governance*) onstran države. Ta se najbolj nazorno kaže v eksternalizaciji oziroma izvozu modela integracije EU (norm, vrednot, pravil, praks in diskurzov), pri čemer je potrebno biti kritičen tudi do predpostavke, da gre pri tem za lasten oziroma edinstven model razvoja EU, saj oblikovanje EU ne poteka v vakuumu in je posledično podvrženo tudi vplivom zunanjega okolja.

Pragmatizem zato dovoljuje 'metodološki kozmopolitizem', ki predpostavlja, da je znanstveno proučevanje EU primarno družbena, dinamična in diskurzivna praksa, ter omogoča proučevanje preoblikovanja konstitutivnih 'pravil igre' v mednarodnih odnosih. Akterstvo (EU) v mednarodnih odnosih tako ni zunanje dano z vnaprej določenimi (fiksnimi) cilji, ki potem upravičujejo instrumentalno delovanje, temveč je radikalno odprto in se spreminja v načinu in ciljih delovanja glede na čas in prostor. Specifičnost, edinstvenost in normativnost EU kot akterja zato ne more biti začetna točka proučevanja, ampak je lahko kvečjemu posledica prakse (dejanskega in deklarativnega) delovanja EU, ki potem spreminja tudi teoretske pristope oziroma proučevanje tako vloge EU v mednarodnih odnosih kot tudi vzajemnosti vpliva EU in mednarodnih odnosov.

Potrditev teze, da je instrumentalizacija zunanjepolitičnega delovanja EU, ki sledi strateškemu cilju postati globalni akter, tudi posledica vpliva elementov zunanjega okolja, ki EU 'silijo' v prevzemanje novih praks, norm, pravil in diskurzov, ima pomembne posledice tudi za širšo konceptualizacijo akterstva v Mednarodnih odnosih. Sporoča namreč, da mora EU za to, da bi postala globalni akter, delovati kot drugi globalni akterji v mednarodni skupnosti. Konstitucionalizacija globalnega akterstva EU v mednarodnih odnosih je tako možna le prek harmonizacije EU lastnih pristopov z uveljavljenimi oziroma dominantnimi načini delovanja v mednarodni skupnosti. T. i. institucionalni izomorfizem potemtakem vsiljuje en sam način akterstva v mednarodnih odnosih, kar preprečuje možnost razvoja alternativnih načinov pri naslavljanju globalnih vprašanj, s čimer se potencialno zmanjšuje tudi manevrski prostor za (bolj) učinkovito delovanje, zlasti v primerih, ko se v mednarodni skupnosti uveljavljeni načini izkažejo za neustrezne oziroma neučinkovite.

Za EU ima to dve pomembni posledici. Po eni strani s tem, ko EU postaja kot drugi, izgublja primerjalno prednost lastnega delovanja v mednarodnih odnosih, na temelju katerega se je EU opredeljevala kot edinstven oziroma normativen akter, deloma pa so ji to priznavali tudi drugi akterji. Tako študija primera odnosov med EU in AKP, kjer je EU razvijala edinstven razvojni model do te regije, ki ga postopoma ukinja, kot tudi celovit pristop k pokonfliktni obnovi v primeru Kosova, ki ga nadomešča tehnično upravljanje 'države', potrjujeta takšno opredelitev. Po drugi strani pa, upoštevajoč notranje omejitve institucionalne oblike EU (ki ni niti država niti klasična medvladna mednarodna organizacija), takšna ugotovitev – nasprotno od uveljavljenega prepričanja, da je krepitev globalne vloge EU mogoča le prek nadaljnje integracije na zunanjepolitičnem področju, s katero bi se EU približala 'državi podobni' obliki ureditve (na primer federalni ureditvi) – potrjuje tezo, da prav oblikovanje bolj pragmatičnih in *ad hoc* načinov integracije in zunanjega delovanja omogoča EU, da v mednarodnih odnosih nastopa, 'kot da bi bila država'. V ospredju takšnega pristopa je predvsem zagotavljanje učinkovitosti kot osrednjega kriterija za legitimnost zunanjepolitičnega delovanja.

Doktorska disertacija prav tako potrjuje, da je v Mednarodnih odnosih klasično razumevanje načel suverenosti in nevmešavanja kot osrednjih omejitev v okviru zunanjepolitičnega delovanja akterjev pri reševanju globalnih, visoko sekuritiziranih problemov, kot so razvoj, revščina in konflikti, pravzaprav odvečno in zahteva rekonceptualizacijo. Točno določeno zemlje, stalno prebivalstvo in efektivna oblast (ter sposobnost vstopati v mednarodne odnose)

so sicer še vedno nujen, niso pa tudi že zadosten pogoj za suverenost, saj so se bistveno spremenili predvsem pogoji za opredeljevanje efektivne oblasti. Slednja tako ni več razumljena zgolj kot zagotavljanje učinkovitega nadzora nad ozemljem in prebivalstvom ter sposobnost oblikovanja odnosov z drugimi subjekti mednarodnih odnosov, temveč predvsem kot zmogljivost države in državnih institucij pri zagotavljanju učinkovitih storitev za državljane (blaginje, varnosti, političnih, ekonomskih in socialnih pravic itd.).

Temu primerno se je spremenilo tudi razumevanje načela nevmešavanja kot posredovanja proti volji države oziroma suverena. Nezmožnost zagotavljanja učinkovitih storitev namreč mednarodni skupnosti omogoča, da 'posreduje' tudi izven formalnega okvira doktrine 'odgovornost zaščititi' (*responsibility to protect* – R2P), in sicer prek t. i. posredovanja zunanjih akterjev na povabilo tretjih držav, kjer je posredovanje namenjena zunanjemu ali v najboljšem primeru skupnemu zagotavljanju učinkovitih storitev (kot v primeru EVOP misije EULEX na Kosovu) ali posredno prek eksternalizacije oziroma izvoza lastnih pravil, norm in vrednot v tretje države v okviru ekonomskega in političnega pogojevanja pri razvojnem sodelovanju (kot v primeru trgovinsko-razvojnega sodelovanje med EU in AKP, do določene mere pa tudi v primeru pokonfliktne obnove Kosova).

Relevantna ugotovitev za znanost o Mednarodnih odnosih je tudi ta, da je na ravni analize obeh študij primerov pri EU mogoče zaznati trend poudarjanja regionalnih pristopov pri obravnavi globalnih vprašanj in problemov. Regionalni pristopi sicer ne pomenijo odmika od zgoraj omenjene teze o institucionalnem izomorfizmu, kjer bi se ti pristopi (kvalitativno) razlikovali od mednarodnih oziroma globalnih, ampak so namenjeni predvsem zagotavljanju večje učinkovitosti (optimizaciji) in delitve dela med globalnimi akterji. Sposobnost reševanja kolektivnih vprašanj in problemov naj bi se tako v večji meri prenesla na regije oziroma regionalne organizacije, takšen razvoj pa bi imel pozitivne posledice tudi za multilateralno raven delovanja. Kot izhaja iz ugotovitev obeh študij primerov, EU v regionalizmu vidi osrednji način zagotavljanja napredka tako pri liberalizaciji svetovne trgovine (EU-AKP), kot tudi pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti prek delovanja v neposredni bližini EU (Kosovo). Če torej zunanjepolitični fokus EU na regijo razumemo kot zagotavljanje večje učinkovitosti in optimizacijo zunanjepolitičnega delovanja EU, ki je v skladu z mednarodno agendo, potem lahko na podlagi tega sklepamo, da bodo tudi drugi akterji delovali podobno. Bolj kritično 'branje' regionalizacije pa zastavlja vprašanje, ali regionalni pristopi pri obravnavi globalnih vprašanj (zlasti v povezavi s trgovino, z razvojem in s pokonfliktno

obnovo) ne pomenijo zgolj ponovne delitve strateških območij vpliva med posameznimi globalnimi silami.

1.9 Omejitve proučevanja

Pričujoča doktorska disertacija kot vsako znanstveno delo vsebuje tudi določene omejitve – tako v pristopu proučevanja kot tudi glede končnih ugotovitev. Na eni strani je namreč analiza sprememb v zunanjepolitičnem delovanju EU omejena na proučevanje odnosa med EU in zunanjim okoljem EU (drugimi akterji, znanostjo in tehnologijo, ideologijo in mednarodnimi normami), tj. z igro na dveh ravneh (*two-level game*) (Putnam 1988), tj. ravnijo EU in mednarodnega sistema, in ne kot je v primeru proučevanja EU najbolj pogosto, tj. z igro na treh ravneh – lokalni (države članice EU), evropski (EU) in mednarodni ravni (Bonvicini 2008). Zgolj deloma (pri analizi razvoja politik) disertacija upošteva tudi raven odnosa med državami članicami in EU, medtem ko je notranja raven oblikovanja politik v državah članicah, ki prav tako vplivajo na politiko EU (in posledično tudi na mednarodne odnose), v celoti izpuščena.

V EU se norme oblikujejo in širijo s pomočjo institucij in prek strukturnega ustroja odločevalskih teles znotraj EU, ki potem vplivajo na njeno zunanjepolitično delovanje (Wyzycka in Hasmath 2015, 1). Kot pojasnita Risse in K. Sikkink (1999, 33) na primeru oblikovanja režima človekovih pravic, je pri tem lahko nek zunanji dejavnik oziroma mednarodna raven vzrok ali izgovor za spremembe oziroma prilagoditve v notranji politiki, četudi se obe ravni normativno ne ujemata. Prav tako večina študij evropeizacije in politike pogojevanja norme pravila in prakse delovanja EU dojema kot 'vnaprej dane' in se ne osredotoča na konstitutivni učinek norm v okviru notranjega delovanja posameznih držav (Risse in Sikkink 1999; Marciacq 2015). Spremembe v notranjem delovanju držav so zato razumeljene zgolj kot posledica učinkovanja ravni EU in njenih institucij, identitet in politik, kjer je EU 'oblikovalka norm' (*norm-maker*), države članice pa zgolj 'prejemnice norm' (*norm-taker*), idej in praks, ki jih prevzemajo od EU (Marciacq 2015, 339). Norme naj bi tako obstajale neodvisno od držav, v normativnem vakuumu, pri čemer vsako odstopanje notranjega okolja držav od EU ustvarja pritisk prilagoditve na strani državnih akterjev v smeri poenotenja z EU (Börzel in Risse 2003, 16). Notranje spremembe v državah članicah so tako odraz delovanja EU, usklajenost delovanja držav z normami EU pa reakcija na kolektivna

pričakovanja, ki jih ustvarja EU raven (v največji meri prav *acquis*, tj. evropski pravni red) (Marciacq 2015, 340).

Navkljub jasnim omejitvam tovrstnega pristopa, ki zanemarja vpliv notranjega okolja (držav članic) na oblikovanja normativnega okvira EU, disertacija namerno izpušča analizo vpliva lokalne ravni oziroma ravni posameznika na norme, saj je v ospredju analiza elementov zunanjega (družbenega) okolja, tj. mednarodnih oziroma kolektivnih norm in z njimi povezanih mednarodnih organizacij na zunanjepolitično delovanje EU, ne pa posamičnih procesov, ki na ravni držav vplivajo na oblikovanje norm na ravni EU. V vsebinskem smislu je poudarek na družbeni ravni analize odnosa med EU in mednarodnimi odnosi, pri čemer nas zanima vpliv že izoblikovanih (a kljub temu spremenljivih) mednarodnih normativnih struktur na zunanjepolitično delovanje EU.

Predpostavka disertacije namreč je, da se bodo spremembe na ravni držav članic EU izrazile tudi na ravni EU, saj posamezne države članice EU dojemam kot predstavnike homogenih interesov znotraj posamezne države, pri čemer je torej delovanje neke države (kot tudi njeni interesi in cilji) omejeno na razumevanje delovanja vlad držav, izpuščeni pa so ostali partikularni interesi (civilna družba, javno mnenje, interesne skupine), ki lahko precej odstopajo od uradnih vladnih stališč posamezne države. Res pa je, da so se prav ti interesi v okviru trgovinske politike EU že pokazali kot pomembni dejavniki vpliva pri odločanju o čezatlantskem partnerstvu za trgovino in naložbe (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP) z ZDA in celovitem gospodarskem in trgovinskegm sporazumu (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* – CETA) s Kanado.

Takšna omejitev je tako deloma posledica ožje izbire predmeta proučevanja, ki v ospredje analize zunanjepolitičnega delovanja EU postavlja zgolj zunanje okolje, ne pa tudi notranjega okolja EU. Namen proučevanja namreč ni analiza oblikovanja politik znotraj EU, kjer pomembno vlogo igrajo države članice, ampak proučevanje, v kolikšni meri zunanje okolje sooblikuje zunanjepolitični pristop EU na dveh izbranih področjih politik in držav. Upoštevajoč kompleksno naravo političnega procesa EU, zlasti oblikovanja politik in odločanja, se takšna omejitev zdi smiselna. Deloma pa je omejitev tudi posledica izbranega epistemološkega pristopa k raziskovanju, katerega cilj ni opredelitev vzročno-posledičnih povezav med različnimi ravnmi (oblikovanja in izvajanja) zunanje politike, temveč je ‘zgolj’ proučevanje vzajemnosti odnosa med zunanjepolitičnim delovanjem EU in njenim zunanjim

okoljem z ozirom na pojav nekaterih novih praks, norm, pravil in diskurzov pri opredeljevanju globalne vloge EU. Takšen pristop tako ne izključuje ostalih možnih vplivov notranjega okolja.

Drugič, na izbiro proučevanih elementov zunanjega okolja EU vplivata predvsem homogenost in teža posameznih elementov ter omejitev obsega doktorske naloge, kjer analiza široke in raznotere palete elementov ni niti možna, niti smiselna, zato so iz analize izpuščeni odnosi in procesi, ki pa so posredno že vključeni v okviru analize zgoraj omenjenih objektivnih dejavnikov in mednarodnih norm. Iz podobnega razloga sta v ospredju doktorske naloge zato le dva objektivna dejavnika, in sicer znanost in tehnologija ter ideologija, saj kot aktivna dejavnika v razvoju akterjev: 1.) že vključujeta tudi odnose med akterji v smeri večje povezanosti in/ali konfliktnosti in 2.) na temelju stopnje razvitosti proizvajalnih sil vplivata na razvoj in pomen pasivnih dejavnikov, kot sta geografija in demografija, ki so torej posledica znanstvene in tehnološke razvitosti akterja ter ideologije.

Tretja ključna omejitev empirične analize je, da nam zgolj dve proučevani področji in območji delovanja EU sicer ne dovoljujeta posploševanja ugotovitev na celotno zunanjepolitično delovanje EU. Kljub temu reprezentativnost obeh izbranih študij primera za določanje mednarodne vloge EU omogoča identifikacijo posameznih trendov njenega zunanjepolitičnega delovanja in prihodnjega razvoja globalnega akterstva EU tudi izven proučevanih primerov, kar je gotovo relevanten izziv za nadaljnje raziskovanje. Za proučevanje normativne moči EU bo tako zlasti pomembno, kako bo EU, v luči vse manjše strateške pomembnosti obeh proučevanih območij (AKP in Kosovo) za EU, kjer so v ospredju trgovinske politike vse bolj gospodarsko razvite države (ZDA, Kanada, Japonska), medtem ko pokonfliktno delovanje EU v zadnjem času narekujejo posledice arabske pomladi (Libija in Sirija) in ukrajinske krize, razvijala odnos po izteku veljavnosti Cotonouja (AKP) in končanju misije EULEX (Kosovo) ter zlasti v luči nekaterih trenutnih notranjih problemov, ki že vplivajo na sam proces tako notranje kot tudi zunanje integracije (na primer *brexit*, evrska kriza in begunska kriza).

2 Teoretsko-metodološki okvir za proučevanje zunanjepolitičnega delovanja Evropske unije

2.1 Analiza proučevanja vpliva zunanjega okolja na mednarodne odnose

Dinamika in kompleksnost povezav med notranjimi in zunanjimi politikami EU ter med notranjim in zunanjim okoljem EU terja dopolnitev pojmovanja zunanjepolitičnega delovanja EU kot procesa, ki se primarno odziva na notranje potrebe, interese in preference držav članic in državljanov z vključevanjem elementov zunanjega okolja, ki vplivajo na razvoj in vlogo EU v mednarodnih odnosih. Tovrstna nadgradnja tako sledi sociološko-politični opredelitvi mednarodne skupnosti, v kateri »se razvijajo kompleksni odnosi ekonomskega, političnega, vojaškega, ideološkega, diplomatskega, pravnega in kulturnega značaja, ki so pogojeni s strukturo in z razvojem posameznih družbenoekonomskih formacij« (Benko 2000, 133), pri čemer so sestavni elementi strukture mednarodne skupnosti poleg subjektov oziroma akterjev še dejavniki objektivnega značaja, procesi in odnosi ter mednarodne norme.[34] Analiza proučevanja vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU se osredotoča prav na objektivne dejavnike, ki delujejo na osnovi objektivnih zakonitosti razvoja EU in potemtakem na EU vplivajo tako, da ustvarjajo pogoje in okvir za njeno delovanje, ter na mednarodne norme, ki urejajo odnose med subjekti prek oblikovanja pravil in standardov njihovega delovanja. Oboje, tj. analiza objektivnih dejavnikov in norm, dopolnjuje 'praznino' v dosedanjih pristopih k proučevanju elementov zunanjepolitičnega delovanja EU, ki se prvenstveno osredotoča zgolj na analizo subjektov in njihove percepcije oziroma pričakovanj, manj pa na ostale elemente zunanjega okolja.

Ker gre v primeru EU za kolektivnega akterja, ki ni ne država (kot osrednja enota analize proučevanja vpliva dejavnikov na zunanjepolitično delovanje akterjev), ne klasična mednarodna organizacija, je tovrstna izbira utemeljena tudi upoštevajoč možnost za aktivno oblikovanje oziroma spreminjanje dejavnikov v okviru skupnih politik in pristopov znotraj politik EU. Takšen pristop dopolnjuje prevladujoč državocentrični pogled na mednarodne odnose, ki nacionalno državo še vedno dojema kot najpomembnejšo organizacijsko enoto v mednarodnem sistemu. Osrednja razvojna strategija EU, Evropa 2020, poudarja pomen na

[34] Pod subjekte spadajo vse »tiste sile in organizacije, ki vplivajo na mednarodne odnose ne glede na njihov mednarodnopravni položaj, stopnjo organiziranosti in homogenosti«, tj. države, mednarodne vladne in nevladne organizacije, transnacionalni akterji, različne družbene skupine in tudi vplivni posamezniki (Benko 2000, 133). Medtem ko lahko odnose razumemo kot zunanjo razsežnost procesov (znotraj subjektov), ki dopolnjujejo in spreminjajo delovanje subjektov. Največkrat so posledica različnih kvantitativnih (geografskih, demografskih, ekonomskih) in kvalitativnih (družbenih, kulturnih) značilnosti subjektov, ki vplivajo na naravo odnosov. Slednji so potemtakem lahko sodelovalni/povezovalni ali pa konfliktni/razdruževalni (Devin 2008).

znanju temelječega gospodarstva (t. i. družbe znanja), s katerim naj bi EU kot kolektivni akter prav prek znanosti in tehnologije dosegala konkurenčne prednosti v odnosu do ostalih akterjev, pri čemer strategija izpostavlja tudi zavezanost EU temeljnim in univerzalnim vrednotam, normam ter načelom, ki pričajo o ideološki podstati zunanjepolitičnega delovanja EU (Evropska komisija 2010a). Oboje lahko razumemo kot poskus skupnega ali pa vsaj koordiniranega pristopa EU (držav članic) pri naslavljanju ključnih izzivov in doseganju cilja postati globalna sila v okviru obče veljavnih mednarodnih norm in sporazumov.

Cilj tega poglavja je pokazati, kako izbrani elementi strukture spreminjajo odnose in procese, vsebino, strukturo in zunanjepolitične strategije ter diskurze subjektov v mednarodnih odnosih. Pri tem bo v ospredju predvsem analiza kompleksnosti vzajemnih povezav med proučevanimi elementi strukture in mednarodnimi odnosi ter posledice, ki jih tovrstne ugotovitve prinašajo za razumevanje vloge EU v mednarodnih odnosih. Namen poglavja je namreč oblikovati analitični model za proučevanje vpliva zunanjega okolja (znanosti in tehnologije, ideologije ter mednarodnih norm) na zunanjepolitično delovanje EU, ki bo nato v tretjem in četrtem poglavju uporabiljen pri študiji primerov na dveh osrednjih področjih delovanja EU v svetu – pokonfliktni obnovi Kosova in trgovinsko-razvojni politiki do držav AKP.

V nadaljevanju poglavja zato najprej sledi splošna analiza vpliva vsakega izmed obravnavanih elementov strukture mednarodne skupnosti, tj. znanosti in tehnologije (2.1.1), ideologije (2.1.2) ter mednarodnih norm (2.1.3), na mednarodne odnose, ki bo v podpoglavju 2.2 nadgrajena s specifično analizo vpliva teh elementov v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU, in sicer skozi prizmo osrednjega koncepta pri opredeljevanju globalne vloge EU – normativne moči.

2.1.1 Znanost in tehnologija v mednarodnih odnosih

V doktorskem delu sta znanost in tehnologija obravnavani kot en koncept, kljub temu da med njima obstajajo razlike, ki so pomembne za razumevanje kompleksnosti medsebojnega odnosa. Cilj tega podpoglavja je namreč dopolniti vrzel v proučevanju predvsem vpliva znanosti na mednarodne odnose in na primeru zunanjepolitičnega delovanja EU proučiti, kako sta proces produkcije znanja o zunanjem delovanju EU in zunanjepolitično delovanje EU povezana. Povezanost obeh konceptov lahko pojasnimo s tem, da je znanost pomembna za tehnološki razvoj, saj pojasnjuje posledice uporabe tehnologije in tehnologijo tudi omogoča.

Brooks (1980, 66) zato znanost opredeli v razmerju do tehnologije, pri čemer poudari razliko med konceptoma, kjer znanost pojmuje kot »znanje, kako in zakaj so stvari takšne, kot so«, in ne kot »znanje, ki ga potrebujemo za dosego nekega cilja na točno določen in ponovljiv način«, kar je definicija tehnologije. K temu Skolnikoff (1993, 14) dodaja, da znanost ne vključuje le znanja, temveč tudi »organizirane procese za pridobivanje znanja«. Prav tako tudi tehnologije ne moremo razumeti zgolj kot strojne opreme (*hardware*), ampak kot širše znanje, postopke in procese (*software*), ki so specifični pri proizvodnji in uporabi te opreme. Vpliv tehnologije na mednarodne odnose je v tem pogledu zato izrazitejši in bolj neposreden kot pri znanosti, saj slednja nastopa predvsem v fazi inovacije kot tehnološkega procesa, ki ustvarja in uporablja znanje v družbi, ter v fazi interpretacije. Odnosa med znanostjo in tehnologijo kljub temu ni mogoče opredeliti v smislu takšnega linearnega razvoja od znanosti do tehnologije k uporabi (Skolnikoff 1993, 15).

Da bi se pri analizi vpliva znanosti in tehnologije na zunanjepolitično delovanje akterjev izognili konceptualni zmedi pri rabi enega ali drugega koncepta, znanost in tehnologijo razumemo kot celoto vseh njenih družbenih in fizičnih vidikov, ki učinkujejo na mednarodne odnose. Različnost, a povezanost obeh konceptov zato najbolje povzame prav raba izraza znanost in tehnologija kot dvojinskega samostalnika, tj. enega koncepta. Pri tem torej razvoja znanosti in tehnologije ne gre razumeti zgolj kot vzroka za spremembe v mednarodni skupnosti, ampak tudi kot učinek, ki spreminja kontekst in odnose med strukturnimi dejavniki. Nosilec sprememb tako še naprej ostajajo akterji (predvsem države in mednarodne organizacije), ki s svojimi odločitvami in prek družbenih reakcij nanje vodijo do sprememb v mednarodni skupnosti. Učinki pa so lahko v različnih družbenih kontekstih (družbah) zelo različni in zgolj eden izmed elementov, ki poleg političnih, ekonomskih in družbeno-kulturnih vplivajo na družbene spremembe. Večje družbene spremembe, kot na primer urbanizacija, industrializacija, onesnaževanje in množična kultura, so tako predvsem *sekundarne* (in ne primarne) posledice uporabe novih tehnologij (Skolnikoff 1971, 759).

Iz študij o vlogi znanosti in tehnologije v mednarodnih odnosih je opazno dvoje: prvič, področje je relativno slabo raziskano, manjka namreč celovitih analiz vloge in učinka znanosti in tehnologije na (predvsem zunanje) delovanje akterjev (Weiss 2005; Bueger 2012). Z izjemo Adlerja (1987), Skolnikoffa (1971; 1993), Kuhna (v Adler-Nissen in Kropp 2015)[35] ter

[35] Kuhn, T. S. 1962. *The structure of scientific revolutions.* Chicago, IL: The University of Chicago Press. V Adler-Nissen in Kropp (2015, 159).

pojava študij o znanosti in tehnologiji (*Science and Technology Studies* – STS) in nove sociologije znanja kot posledice širše razprave med konstruktivisti in realisti znotraj družboslovnih ved še vedno manjka sistematično razumevanje o učinku znanosti in tehnologije na mednarodne odnose. Posledica te razprave je bilo spoznanje, da vso znanje (in znanost kot taka) izvira iz družbenih interakcij, tj. da znanje ni samo preslikava družbe, niti zgolj rezultat od družbe ločenih znanstvenih razprav, temveč tudi družbeni in kulturni fenomen (Adler-Nissen in Kropp 2015, 159). Podobno glede narave znanstvenega spoznavanja zaključi Kuhn (v Adler-Nissen in Kropp 2015), ki izpostavi, da se družboslovna znanost razvija ne le kot posledica racionalnih in logičnih idej, ampak tudi prek znanstvenih revolucij, katerih osrednja značilnost je, da spreminjajo poglede na svet v okviru intelektualnih razprav med znanstveniki, ki zagovarjajo stare, in tistimi, ki zagovarjajo nove paradigme.

Drugič, v obstoječih študijah je razvidna osredotočenost na primarno tehnologijo in tehnološke procese, medtem ko je vloga znanosti (in proučevanje, kako akademske ideje in družboslovne vede oblikujejo mednarodne odnose in obratno) sekundarnega pomena in kot taka ostaja manj raziskana. Nova sociologija znanja kot znanstveni pristop v tem pogledu presega omejeno razumevanje družbene determiniranosti znanja/znanosti klasičnega pristopa (Marx, Durkheim in Mannheim), ki trdi, da je znanje odvisno le od specifičnih materialnih interesov, razredne strukture in načina proizvodnje. Novost pristopa je namreč v tem, da proučuje predvsem vlogo znanstvenikov in organiziranosti znanstvenih institucij ter njihovih interesov in norm pri produkciji znanja (Adler-Nissen in Kropp 2015, 158–159). To potrdi tudi Manners (2015, 299), ko govori o tesni prepletenosti oziroma soodvisnosti in koprodukciji družboslovne znanosti in dejanskim procesom evropskih integracij ter nasprotuje ločevanju (dihotomiji) med politiko (prakso) in znanostjo (teorijo).

Benko (2000, 136) v analizi vloge znanosti in tehnologije kot objektivnih dejavnikov pri prikazu razvoja mednarodne skupnosti izpostavlja prav razvoj proizvajalnih sredstev, centralizacijo kapitala in neenakomernega ekonomskega ter političnega razvoja, ki »vplivajo na položaj in vlogo posameznih držav«. Hkrati opozarja, da je pri tem očitna tudi vloga držav, ki preko objektivnih dejavnikov poskušajo povečati lastne zmogljivosti in tako vplivati na druge akterje oziroma mednarodno skupnost. Osrednjega pomena za razvoj sodobne mednarodne skupnosti sta bila zato prav znanost in tehnologija, ki sta prek števila in kontinuitete fizičnih izumov ter odkritij (razvoj orožja, industrijske in vesoljske tehnologije,

komunikacijskih sredstev, gospodarstva, kmetijstva, prometa itd.) vplivala na oblikovanje sistemov in struktur v mednarodnih odnosih (vedno večja soodvisnost in stapljanje (*interpenetration*) družb, prepletenost trga, kapitala in države). Znanost in tehnologija tako pri analizi nastopata kot odvisna in neodvisna spremenljivka hkrati. Tehnološke spremembe so namreč rezultat človeških odločitev, torej odvisna spremenljivka, hkrati pa učinkujejo tudi širše, na druga družbena področja in zato nastopajo tudi kot neodvisna spremenljivka (Weiss 2005, 297). Skladno s tem Faleg (2011) govori o znanosti in tehnologiji kot vmesni spremenljivki med strukturo in agensom.

Klasični primer takšne strategije razvoja iz zgodovine mednarodnih odnosov je vzpon Portugalske kot pomorskega imperija v 15. stoletju, kjer Law (v Bueger in Stockbruegger 2016, 2–3)[36] v analizi izpostavi prav proces tehnološke inovacije kot ključne determinante moči države. Portugalski je izum (nova tehnologija pri izdelavi ladij, s katerimi je lahko obplula afriško celino) omogočil oblikovanje imperija ob Indijskem oceanu, s katerim je mala država postala svetovna trgovinska in politična velesila. Primer torej pokaže, kako sta (bila) politična moč in razvoj globalnosti oziroma globalizacije odvisna od tehnologije.

Prav tehnološki razvoj je bil zato v zgodnjih študijah prepoznan kot predpogoj za razvoj znanosti in ekonomsko rast Zahoda. Deloma tudi zato, ker razvoj ni bil vedno rezultat (znanstvenih) raziskav, saj so izumi v začetni fazi nastajali tudi brez globljega razumevanja o načinih in vzrokih delovanja in kvečjemu šele omogočili oblikovanje novih znanstvenih disciplin. Podobno kot Benko (2000) tudi Skolnikoff (1993, 16–17) pri analizi zgodovinskega razvoja znanosti in tehnologije kot spodbujevalcev sprememb v mednarodni skupnosti izpostavlja tesno povezavo predvsem tehnologije in ekonomske rasti kot posledico nekaterih strukturnih sprememb, tj. večje avtonomnosti kot posledico slabitve političnega in ekonomskega nadzora nad znanostjo in tehnologijo; večjega števila institucij z zadostnimi viri; in uveljavitev metode poskusa (*experiment*), ki je dopuščala možnost sprememb *statusa quo*.[37] Tako je od 19. stoletja razvoj znanosti tesno povezan z njeno uporabno vrednostjo, kjer je komercializacija izumov zahtevala specialistično znanje in usposabljanje.

[36] Law, John. 1987. On the Social Explanation of Technical Change: The Case of the Protuguese Maritime Expansion. *Technology and Culture* 28 (2): 227–252. Chicago, IL: The University of Chicago Press. V Bueger in Stockbruegger (2016, 2–3).

[37] Vprašanje o vzročnosti omenjenega odnosa - ekonomska rast kot vzrok ali kot posledica tehnologije - presega obseg in cilje te analize, zato mu ne bomo posvečali posebne pozornosti in bomo sprejeli predpostavko, da je v 21. stoletju ekonomska rast v večji meri odvisna od tehnoloških inovacij kot pa obratno.

Sistematično vlaganje v raziskovanje za namen znanstvenega in tehnološkega razvoja pa je postala temeljna značilnost institucionalnega razvoja Zahoda v 20. stoletju, s katero so se spodbujale predvsem tehnološke (in tudi družbene) spremembe. Pri tem je osrednjo vlogo še vedno igrala nacionalna država, ki je zagotavljala večino sredstev za vlaganje v razvoj znanosti in tehnologije, sprva predvsem za vojaške namene, nato tudi za kmetijstvo in medicino. Na tem mestu je treba opozoriti, da so države lahko delovale tudi zaviralno, posebno kadar je šlo za širitev uporabe novih tehnologij, ki so bile prvenstveno namenjene zagotavljanju nacionalne varnosti, v civilne namene kot na primer parni stroj, radar ali jedrska tehnologija (Skolnikoff 1993, 18). Prva svetovna vojna je bil tako prvi meddržavni konflikt, kjer je napredek v znanosti in tehnologiji neposredno vplival na izid vojne (Bueger in Stockbruegger 2016).[38]

Pomen javnih vlaganj v znanost in tehnologijo pri doseganju zunanjepolitičnih ciljev držav se je v drugi svetovni vojni le še povečal in presegel cilj zagotavljanja nacionalne varnosti s širšo družbeno uporabno vrednostjo vlaganj v raziskave in razvoj. Znanstveno-tehnološka moč posamezne države je tako konec 20. stoletja postala ključna pri določanju moči in statusa posamezne države v mednarodnem sistemu, pri čemer so vse bolj pomembno vlogo igrali ekonomski in ne več varnostno-vojaški odnosi (Skolnikoff 1993; Weiss 2005). Posledično je bilo v tem obdobju razumevanje vloge znanosti in tehnologije v mednarodnih odnosih izrazito instrumentalno in razumljeno bodisi kot povečevanje lastnih zmogljivosti (moči), bodisi kot omejevanje moči drugih (Singh 2013, 9). Za namen proučevanja vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU v tem obdobju je pomembna analiza Kennedyja (1987, 17), ki t. i. 'evropski čudež' v 20. stoletju poveže z dvigom konkurenčnosti evropskih držav kot posledico večje fragmentacije in decentralizacije moči, procesov določanja in razvojem skupnega trga ter institucij. Vse to naj bi »spodbujal prav tehnološki in ekonomski razvoj, skupaj z nekaterimi drugimi spremenljivkami, kot so družbene spremembe, geografija in občasno naključje« (prav tam). K temu dodaja, da na dinamiko sprememb vplivata predvsem mešanica vplivov ekonomske rasti in tehnološkega razvoja, ki potem učinkujeta na druge razvojne elemente (družbene strukture, politične sisteme, vojaško moč in položaj držav) ter drugih dejavnikov, pri čemer niso bile vse evropske države enako uspešne pri zagotavljanju rasti in razvoja (prav tam).

[38] Tudi osvajalski pohodi znanstvenikov od 15. do 19. stoletja so že primer, ko so vladajoče elite (največkrat kralji) financirale odprave v neodkrite dele sveta s ciljem raziskovanja za potencialno izrabo v trgovinske namene ali celo priključitev ozemelj (Skolnikoff 1993, 20).

Značilnost večine zgodnjih študij o odnosu med razvojem mednarodne skupnosti ter znanostjo in tehnologijo je torej, da se osredotočajo na proučevanje tehnologije in pomanjkljivo obravnavajo dejavnik znanosti. Analizam potemtakem manjka proučevanje performativne moči znanosti, tj. da tudi soustvarja svet, ki ga proučuje. V najboljšem primeru je znanost razumljena izrazito instrumentalno in pozitivistično – kot nekaj, kar služi tehnološkemu napredku in je po pomenu sekundarna tehnologiji – manjka pa proučevanje znanosti kot (normativnega) okvira za delovanje oziroma sooblikovalca sistemov globalnega upravljanja.

Znanost in znanstveni razvoj sta namreč temelj vsake nove politične ureditve (Bueger 2012). Na mednarodno odnose niso vplivali samo fizični izumi, ki so spreminjali delovanje držav in družbene strukture, temveč tudi razvoj temeljnih konceptov v znanosti in družbi (na primer razsvetljensko pojmovanje racionalnosti, objektivnosti, raziskovanja in nekateri temeljni koncepti, ki jih obravnavam tudi v disertaciji, kot so svoboda, demokracija, človekove pravice in človekova varnost, prosta trgovina, identiteta itd.) (Bueger in Stockbruegger 2016). Na to v svoji študiji o (nacionalni) varnosti opozarjata že Buzan in Waever (2007), ki pokažeta, kako je koncept nacionalne varnosti pripeljal do oblikovanja poddiscipline znotraj političnih ved, in sicer varnostnih in strateških študij. Podobno velja za koncept človekove varnosti. V tem kontekstu je v analizo znanosti in tehnologije kot dejavnika treba vključiti tudi proučevanje vloge temeljnih konceptov in teorij discipline Mednarodni odnosi pri oblikovanju tehnologij, praks in politik (*policies*) delovanja akterjev, ki nakazujejo na tesno prepletenost znanosti in politike (*politics*) (Bueger 2012).[39]

Znanstveno-tehnološka politika kot kolektivna politika namreč sledi interesom doseganja ciljev posameznega akterja, tako notranjepolitičnih (gospodarska rast, blaginja državljanov, ohranjanje specifičnega političnega sistema) kot tudi zunanjepolitičnih (širjenje določene ideologije, sodelovanje oziroma tekmovanje z drugimi akterji) (Salomon 2001, 300). V tem pogledu ima znanstveno-tehnološka politika pomembno vlogo tudi pri oblikovanju nacionalne identitete, saj navznoter krepi nacionalni interes posameznega akterja po moči in produktivnosti, navzven pa spodbuja tekmovalnost med akterji in pozicioniranje držav v mednarodnem sistemu (Skolnikoff 1993, 27–28). Čeprav znanstveno-tehnološka politika še vedno primarno učinkuje na notranje politike posameznega akterja, se vse bolj krepi tudi njen

[39] Skladno s tem Latour (1983, 167) znanost opredeli kot obliko politike z drugimi sredstvi. Barry (2001) gre še dlje in opredeli EU kot politični prostor, ki ga oblikujejo znanstvena tehnologija in standardi.

mednarodni oziroma globalni učinek, saj »razvoj globalnih tehnologij zahteva mednarodno sodelovanje in ustvarja čeznacionalno (*cross-national*) odvisnost« (Skolnikoff 1971, 761). Slednje se odraža predvsem v nekaterih z znanostjo tesno povezanih politikah, tj. regulaciji, standardizaciji, davčnem sistemu in trgovinski politiki (carine), kjer imajo notranji in/ali mednarodno dogovorjeni standardi in regulacije pomembne ekonomske in tudi politične posledice (Bueger 2012).

Tako je na primer okoljska revolucija konec 20. in na začetku 21. stoletja spodbudila mednarodno regulacijo na področju izpustov toplogrednih plinov v ozračje, ki so pomembno vplivali na razvoj t. i. zelenih tehnologij, ki so državam pomagale pri izpolnjevanju mednarodno dogovorjenih obveznosti in preprečevanju negativnih posledic podnebnih sprememb (Bueger in Stockbruegger 2016), prav tako pa tudi h krepitvi mednarodnih zavez v boju proti podnebnim spremembam (na primer Kjotski protokol in Pariški sporazum).[40] Podobno velja za določanje standardov na področju mednarodne trgovine, kjer na primer pravila o liberalizaciji svetovne trgovine in določanju porekla blaga neposredno vplivajo na obseg blagovne menjave in število trgovinskih partnerjev, saj določene države niso zmožne zadostiti tem pravilom.

Dokaz za globalno razsežnost so tudi področja, ki so stalnica na dnevnem redu mednarodne skupnosti v 21. stoletju in so tesno povezana z razvojem znanosti in tehnologije, tj. jedrsko orožje, podnebne spremembe, protiraketna zaščita, sindrom pridobljene imunske pomanjkljivosti (*Acquired Immuno Deficiency Syndrom* – AIDS), gensko spremenjeni organizmi, ebola, varstvo in izmenjava osebnih podatkov itd. Znanstvene in tehnološke informacije so namreč podlaga za globalno vladanje in upravljanje (*global governance*), saj determinirajo norme in pravila za delovanje in odločanje v mednarodni skupnosti. Informacijsko-komunikacijska revolucija tako ni le olajšala globalnega komuniciranja, ampak je skupaj z razvojem in razširjanjem novih tehnologij (interneta, družbenih omrežij, zaznavanja na daljavo in forenzične antropologije itd.) vplivala tudi na področja, ki niso neposredno povezana z znanostjo in s tehnologijo, kot so človekove pravice, množične migracije in organiziran kriminal (Weiss 2005, 295–296). Ena izmed bistvenih značilnosti učinka znanosti in tehnologije na mednarodne odnose je zato prav izginjanje razlik med

[40] Primer tesne povezanosti znanosti in politike pri oblikovanju transnacionalnih okoljskih režimov je tudi Konvencija o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (*Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution*) iz leta 1979. Znanost je v tem primeru omogočala nevtralni okvir za politično sodelovanje med nasprotnima stranema (ZDA in Sovjetske zveze (SZ)) v času hladne vojne (Bueger in Stockbruegger 2016, 11).

notranjimi in zunanjimi zadevami, ki jo povzroča vedno večja soodvisnost držav in vključevanje družbenih oziroma notranjepolitičnih zadev na agendo mednarodnega sodelovanja (Skolnikoff 1971, 761).

To vsaj deloma že izkazuje tudi sprememba v razumevanju vloge znanosti in tehnologije v mednarodnih odnosih od konca 20. stoletja naprej, in sicer od njene skoraj izključne instrumentalne vloge (povečevanje zmogljivosti mednarodnih akterjev) prek pojasnjevalno-transformativne vloge (pojasnjevanje vpliva in sprememb v strukturi mednarodnega sistema) do identitetno-transformativne vloge. Pri slednji znanost in tehnologija ne povečujeta oziroma pojasnjujeta le zmogljivosti in instrumentalno moč akterjev, temveč vse bolj oblikujeta tudi pomen za razumevanje sprememb v mednarodnih odnosih. Poudarek je tako vse bolj tudi na t. i. produktivni, performativni in diskurzivni moči znanosti in tehnologije, ki prek diskurza, družbenih procesov in praks oblikuje in širi ter spreminja pomen (Singh 2013, 10–11).

Temu vse bolj sledijo tudi novi pristopi pri proučevanju vloge znanosti in tehnologije v svetovni politiki, kot sta že prej omenjeni nova sociologija znanja (na primer Latoru 1983; Waever 1998; Rosamond 2007; Bueger 2012; Adler-Nissen in Kropp 2015) ter študije znanosti in tehnologije (Adler 1987; 2005; Skolnikoff 1993; Singh 2013), pa tudi teorija akterja in omrežja (*Actor-Network Theory*) (Bueger in Bethke 2013; Bueger in Stockbruegger 2016) ter teorija mednarodne prakse (*International Practice Theory*) (na primer Adler and Pouliot 2011; Adler-Nissen 2013; Bueger and Gadinger 2014), ki se odražajo tudi v disciplini Mednarodnih odnosov. Teorija akterja in omrežja kot empirična teorija obravnava tehnološke objekte in znanstvene ideje (po statusu delovanja oziroma akterstva) kot enakovredne ljudem. Posveča se predvsem proučevanju razvoja političnih naracij, moči, tehnologije, sprememb in konceptov, s katerimi osmišljamo kompleksne pojave. Prav znanost in znanstvene prakse imajo pri izvajanju moči osrednjo vlogo (Bueger in Stockbruegger 2016, 1–3). Teorija mednarodne prakse pa kot osrednjo enoto analize opredeli prakso (kot rutinski tip vedenja), prek katere se obnavlja in reproducira družbeni red. Poudarja pomen procesa, časovne in krajevne pogojenosti znanja, interakcije, materialnosti, raznolikost interpretacij realnosti in performativnosti prakse (Bueger in Gadinger 2015, 449–453).

Skupno tem pristopom je, da »zavračajo možnost nevtralne izhodiščne točke, prek katere opazovalec objektivno in neemocionalno razlikuje med idejami in interesi oziroma med realnim svetom materialnih sil in pretvezo podobe in retorike« (Walters 2002, 87). V ospredju

proučevanja je zato vprašanje, kako teorije in koncepti, ki jih znanstveniki (in strokovnjaki) razvijajo in uporabljajo, spreminjajo in sooblikujejo realnost (strukture, procese, prakse). Vzajemnost idej in politike je prepoznana kot eden izmed vzrokov za spremembo politik, kjer znanstveniki vplivajo na oblikovanje politik bodisi prek neposredne participacije pri oblikovanju politik (kot strokovnjaki ali svetovalci), bodisi v okviru epistemskih skupnosti (Haas 1990). Kot povzemajo Walters (2002), Bueger (2012) in Manners (2015), lahko transnacionalna omrežja in epistemske skupnosti vplivajo na oblikovanje in ali izvajanje politik na različne načine: a.) prek neposredne participacije v procesu oblikovanja politik, b.) kot posledico učinka 'samoizpolnjujoče se prerokbe', c.) prek izgradnje na znanju temelječe avtoritete in d.) prek razvoja in oblikovanje kategorij in besedišča, s pomočjo katerih osmišljamo svet.

O preskriptivnosti znanstvenih konceptov za prakso zunanjepolitičnega delovanja je razpravljal Russett (1993), ki je analiziral, kako je oblikovanje teze o demokratičnem miru vplivalo na zunanjo politiko ZDA. Primerljiv vpliv je v praksi mednarodnih odnosov doživela tudi Huntingtonova teza o trku civilizacij (Huntington 1993). Največkrat pa se vloga znanosti pri sooblikovanju mednarodnih odnosov izpostavlja na področju mednarodne politične ekonomije, kjer so ekonomisti (kot znanstveniki) pomemben akter pri razvoju tehnoloških instrumentov (na primer tvegane naložbe, evrske obveznice, delnice) (Bueger in Stockbruegger 2016, 11–12), saj vplivajo na prenos ekonomskih idej v prakso in oblikovanje dnevnega reda mednarodnih finančnih institucij (Adler-Nissen in Kropp 2015, 157).[41]

Podobno za EU ugotavljata tudi Diez (2013, 194) in Manners (2015), ki dokazujeta, da je koncept normativne moči EU bistveno vplival na razpravo o vlogi EU v svetu tudi izven znanstvene skupnosti, tj. v drugih normativnih okvirih (politiki, medijih in družbi). Walters (2002) tako pokaže, kako so epistemske skupnosti in omrežja prek oblikovanja metafor (EU kot normativna sila, kot trdnjava, kot etična sila, kot dobra sila) prispevali k oblikovanju novih institucij znotraj procesa evropskih integracij, in sicer oblikovanja novega področja skupnih politik – pravosodja in notranjih zadev ter tudi SZVP. Prav tako na primeru popularnosti koncepta identitete EU pokaže, kako ta ni le posledica političnega konteksta po

[41] Bueger in Stockbruegger (2016, 12) navajata študijo o vlogi znanstvenikov in WB pri razvoju financ in globalnega finančnega trga, R. Adler-Nissen in Kropp (2015, 156) pa analizirata vlogo ekonomistov pri oblikovanju teorij, ki so spodbujale harmonizacijo skupnega trga in oblikovanja ekonomske in monetarne unije (EMU), in legitimiranju delovanja EMU v praksi.

koncu hladne vojne, ampak tudi bolj splošnega porasta zanimanja za etična vprašanja v svetovni politiki (državljanstvo, solidarnost, enakost, pravičnost) (Walters 2002, 88).

Težje kot identificirati področja, na katera sta vplivali znanost in tehnologija, je opredeliti kompleksnost teh povezav in posledice, ki jih je tovrsten razvoj povzročil v mednarodni skupnosti. Pri tem si lahko pomagamo s pristopom Skolnikoffa (1993, 6), ki se ne osredotoča na kvantitativno merjenje sistemskih sprememb, ampak na 1.) proučevanje narave interakcij med tehnološkimi in družbenimi dejavniki, ki so vplivali na spremembe; 2.) identifikacijo smeri in vzorcev teh sprememb ter 3.) opredelitev značilnosti mednarodne skupnosti. V ospredju takega pristopa je vprašanje, kako znanost in tehnologija vplivata na razvoj in izrabo bolj tradicionalnih geopolitičnih dejavnikov, kot so vojaška sila, obdarjenost z naravnimi viri in ekonomska zmogljivost, s tem ko spreminjata znanstveno-tehnološko zmogljivost akterjev, učinkovitost mednarodnih organizacij in procesov odločanja ter hitrost prenosa informacij. Kot poudarja Skolnikoff (prav tam), nam lahko to pomaga pri razumevanju, »kako sta se pomen in vsebina bolj temeljnih elementov /strukture mednarodne skupnosti/, kot so na primer vladne strukture, odnosi odvisnosti in vojaška ter ekonomska moč, spreminjali zaradi vpliva znanosti in tehnologije«.

Adler (1987) in Skolnikoff (1993) kot potencialne družbene učinke razvoja znanosti in tehnologije na mednarodne odnose opredelita naslednje: večjo fleksibilnost pri sprejemanju odločitev, hitrejše in bolj razpršene informacije, pojav velikih tehnoloških sistemov (na primer energetika, računalništvo), tehnološko soodvisnost, lažji in hitrejši prenos tehnologije, spremembe v primerjalni prednosti kot posledico fluidnosti faktorskih pogojev, razpršenost fizične moči in zmogljivosti, večjo odvisnost tehnologije od razvoja znanosti, več negotovosti glede posledic uporabe znanosti in tehnologije ter prepoznavanje novih problemov. Pri tem velja opozoriti, da učinka znanosti in tehnologije ne gre razumeti kot *a priori* pozitivnega v normativnem smislu, saj je lahko učinek razvoja, predvsem pa uporabe znanosti in tehnologije tudi negativen. Primer negativnega učinka razvoja je jedrsko orožje (uporaba jedrske bombe v drugi svetovni vojni) ali pa uporaba sodobnih komunikacijskih medijev (radio, internet) za spodbujanje nasilja, kot se je to zgodilo v primeru genocida v Ruandi in vojnih zločinov na območju nekdanje Jugoslavije.

Avtorja pa se razlikujeta glede ugotovitev o vplivu znanosti in tehnologije na spremembe znotraj strukture mednarodnih odnosov. Skolnikoff (1971, 759–760) trdi, da so bile

spremembe postopne (če je do njih prišlo) in da so le deloma izzvale tradicionalno pojmovanje ključnih konceptov, pri čemer kot primer sprememb izpostavi zgolj dvoje: vpliv jedrskega orožja na pojmovanje vojaške moči in vpliv informacijske tehnologije na decentralizacijo politične in ekonomske moči. Poleg tega napove, da ima izmed tedaj novih področij (op. a. monografija je izšla leta 1993) sodelovanja držav, ki so tesno povezana z razvojem znanosti in tehnologije, edino segrevanje ozračja (podnebne spremembe) potencial, da temeljito spremeni meddržavne odnose (Skolnikoff 1993, 239). Adler (1987, 329) nasprotno zagovarja stališče, da znanost in tehnologija omogočata obsežne politične in institucionalne inovacije, preoblikujeta pogoje soodvisnosti in s tem vodita tudi do politično-ekonomskih sprememb.[42]

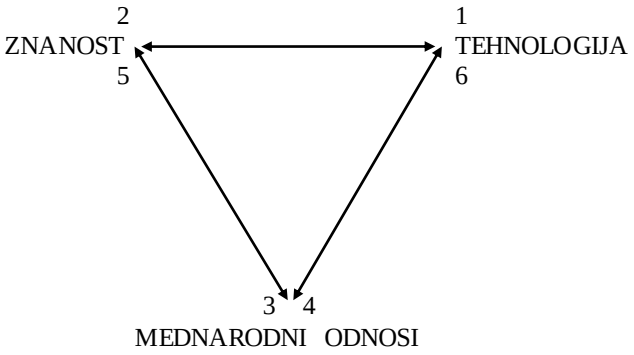
Weiss (2005, 296) prav tako zavrne tezo, da znanost in tehnologija sicer prinašata spremembe, a nista bistveno spremenili mednarodnega sistema. Vzajemnost vplivov znanosti, tehnologije in mednarodnih odnosov zato ponazori s trikotnikom dvosmernih puščic (Slika 2.1), ki dokazujejo, da je razvoj znanosti in tehnologije, posebej v 21. stoletju, temeljito spremenil nekatere temeljne značilnosti mednarodnega sistema. Povezava med znanostjo in tehnologijo je sledeča: napredek v znanosti omogoča napredek v tehnologiji (puščica 2–1) in obratno, tehnološki napredek omogoča znanstveni napredek (puščica 1–2). Za nas zanimivejši pa je potencialni učinek znanosti na mednarodne odnose (puščica 2–3), kjer znanstveni napredek vodi k večji ozaveščenosti ljudi o določenih pojavih (prej omenjeni primer podnebnih sprememb) (Haas 1990) in spodbuja znanstveno sodelovanje (prenos znanja) med državami. Prav tako tehnologija učinkuje na mednarodne odnose (puščica 6–4), saj tehnološke inovacije akterjem omogočajo nove zmogljivosti (na primer izum jedrskega orožja, ki je spremenil način vojskovanja in ravnotežje moči v mednarodni skupnosti), prenos tehnologije (selitev umazanih industrij v manj razvite države), tehnološko konkurenčnost (večanje ali manjšanje odvisnosti tehnološko manj razvitih držav) in sposobnost upravljanja s tehnologijo (inovativnost/avtonomnost kot značilnost politične in ekonomske moči).

Prav tako pa tudi mednarodni odnosi učinkujejo na znanost in tehnologijo (puščici 3–5 in 4–6). Weiss (2005, 299) pri tem loči med neposrednimi in posrednimi vplivi. Neposredni se kažejo prek vpliva: a.) javnega mnenja na pomen in vlogo znanosti in tehnologije (viri namenjeni razvoju in raziskavam), b.) zunanjepolitičnih ciljev, ki določajo nacionalne

[42] Adler (1987) svoje ugotovitve utemeljuje na primeru analize znanstveno-tehnološkega razvoja Brazilije in Argentine, pri čemer se v študiji primarno ukvarja z vplivom ideologije na (tehnološki) razvoj.

prioritete, c.) odnosov med državami na mobilnost znanja in č.) mednarodnih sporazumov (na primer za zaščito intelektualne lastnine kot predpogoja za inovacije). Posredni vpliv pa se kaže prek političnih, ekonomskih, pravnih in kulturnih politik, ki z oblikovanjem pravil in norm vplivajo na razvoj znanosti in tehnologije (na primer prepoved genetsko spremenjenih organizmov v EU, ki je zavrl razvoj tehnologije na tem področju). Salomon (2001, 300) na tem mestu govori o »ideologiji znanosti«, saj znanost in tehnologija kot kolektivni iniciativi zasledujeta tudi politične in ekonomske cilje in ne le znanstvenotehnoloških ciljev.

Slika 2.1: Triangulacija odnosov med znanostjo, tehnologijo in mednarodnimi odnosi



Vir: Weiss (2005, 298).

Na osnovi zgornjega prikaza vzajemnega učinkovanja znanosti, tehnologije in mednarodnih odnosov lahko vpliv znanosti in tehnologije analiziramo glede na štiri ključne vidike: 1.) odnose in procese, 2.) vsebino 3.) strukturo/organiziranost in 4.) zunanjepolitične strategije akterjev v mednarodni skupnosti.[43]

Prvič, znanost in tehnologija vplivata na *procese in odnose* v mednarodni skupnosti, saj spreminjata njihovo hitrost, obseg, učinkovitost in geografski domet, prav tako pa delujeta kot »most pri izgradnji pozitivnih odnosov med državami« (Salomon 2001, 292). Kot zapiše Weiss (2005, 300), »sta čas in prostor, če učinkujeta na mednarodne procese, odvisna tako od dostopa do komunikacij in prometnih zmogljivosti kot od geografije«, pa tudi od interpretacij in načinov osmišljanja realnosti. Tehnološke spremembe (na primer informacijska tehnologija) in napredek v znanosti (razvoj novih konceptov in teorij) spreminjajo operativne *procese* v mednarodnem sistemu (tj. diplomacijo, krizni menedžment, oblikovanje politik, (mednarodne) trgovinske in finančne tokove) in s tem delovanje državnih in nedržavnih

[43] Tovrsten pristop je kombinacija Benkove (2000) analize vplivov znanosti in tehnologije (na odnose, zmogljivosti in strategije) ter Weissove (2005) klasifikacije učinka znanosti in tehnologije glede vpliva na procese, vsebino, strukturo in informacije, ideje ter percepcije.

akterjev (predvsem mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij ter multinacionalk), saj so se ti primorani prilagoditi novim tehnologijam in pri tem uporabljati konceptualne okvire, ki jih razvija znanost. Singh (2013, 6) to sposobnost znanosti in (predvsem informacijske) tehnologije, da spreminja identiteto akterjev in pomene pojavov v mednarodnih odnosih, poimenuje meta-moč (*meta-power*).[44] »Ekonomska in politična moč države se zato v veliki meri opredeljujeta glede na njeno povezljivost in sposobnost izvajanja tehnološke inovacije« (Weiss 2005, 305; Adler 1987). K temu pa moramo dodati tudi sposobnost znanstvene produkcije, prek katere se ohranja in legitimira obstoječi družbeni red. Benko (2000, 145) kot primer vpliva znanstveno-tehnološkega dejavnika na *odnose* prav tako navaja spremembe v informacijski tehnologiji, s pomočjo katere se je utrdil »primat Evrope v mednarodnih odnosih /... in pospešil/ proces integracije mednarodne skupnosti v univerzalno mednarodno skupnost«, navznoter pa spodbujal proces evropske ekonomske integracije (Salomon 2001, 293).

Prav tako so spremembe v prometni in vojaški tehnologiji spremenile zunanjepolitične usmeritve držav in njihove vloge, kjer razpršenost in globalna razsežnost tovrstnih tehnologij države 'sili' v vse bolj sodelovalne odnose (multilateralizem), stran od politike izolacionizma in unilateralizma. Razen v primerih hermetično zaprtih držav, kot sta Severna Koreja in Burma, nove tehnologije omogočajo javni dostop do informacij veliki večini ljudi. Sočasnost dostopa (vlad in državljanov) do informacij pa spreminja tradicionalne procese in odnose v mednarodni skupnosti, saj na eni strani manjša monopol državnih akterjev nad informacijami, na drugi strani pa opolnomoči posameznike in nevladne organizacije (Weiss 2005, 305). Pomembna značilnost novih tehnologij z ozirom na znanje pa je, da omogočajo hitrejše in učinkovitejše zbiranje in posredovanje informacij, tudi v prej nedostopnih regijah in do prej nedostopnih javnosti. Internacionalizacija znanosti in tehnologije, tj. prenos znanja in tehnologije, tehnična pomoč manj razvitim in mednarodna regulacija znanstvenih raziskav, tako dodatno briše mejo med notranjimi in zunanjimi zadevami, a hkrati ustvarja tudi nove razlike.[45] V tem pogledu je prenos znanja in tehnologije prispeval k spremembam v mednarodni delitvi dela in mednarodnih ekonomskih odnosih, ki so na novo opredelili primerjalne prednosti držav, pomen čezmejnega sodelovanja pri reševanju regionalnih in globalnih problemov ter ustvarili novo področje sodelovanja/tekmovanja med državami

[44] Meta moč je instrumentalno pojmovanje moči, saj določa pomene kolektivnih pojavov (identitete, norm in interesov) na osnovi katerih potem akterji delujejo (Singh 2013, 7).
[45] Weiss (2005, 301) to izginjanje ločnice med notranjimi in zunanjimi zadevami ponazori z izrazom *intermestic*, ki je sestavljenka pridevnikov mednarodne (*international*) in notranje (*domestic*) zadeve.

(Weiss 2005, 303–304). Po eni strani tako upravljanje z informacijsko tehnologijo postaja področje potencialnih novih konfliktov med akterji, saj različnost pravnih ureditev otežuje usklajevanje in harmonizacijo na globalni ravni (Salomon 2001, 310); po drugi strani pa visoko tehnološko razvitim državam omogoča ohranjanje unilateralnega nadzora nad nekaterimi vidiki informacijske tehnologije kot na primer nadzor vlade ZDA nad enoličnim krajevnikom vira (*uniform resource locator* oziroma URL) (Weiss 2005, 306).

Za proučevanje vpliva znanosti in tehnologije na zunanjepolitično delovanje EU je posebnega pomena spremenjen vzorec sodelovanja med razvitimi in manj razvitimi državami, ki se je oblikoval kot posledica na eni strani vse večjih tehnoloških razlik (*technology gap*) med razvitim Severom in nerazvitim Jugom, na drugi strani pa s podrejenostjo manj razvitih držav v okviru znanstvene produkcije. Walters (2002, 90) pri slednji izpostavlja vpliv simbolnih tehnologij oziroma praks na opredeljevanje nekaterih temeljnih konceptov, ki determinirajo naravo odnosov v mednarodni skupnosti. Primer takšne rabe idej kot simbolnih tehnologij oziroma praks je povezovanje ideje razvoja s produktivnostjo, ki potem postane merilo razlikovanja med razvitimi in nerazvitimi državami (Laffey in Weldes 1997, 210–211). Znanstvena opredelitev razvoja tako reflektira zahodno razumevanje razvitosti, kjer so revne države (Juga) predstavljene kot 'nerazvite' v primerjavi z 'visoko razvitimi' državami (Severa).

Izrazito asimetrične zmogljivosti prevzema in uporabe sodobne tehnologije v škodo manj razvitih držav vodijo do novega odnosa odvisnosti, ki ga zaznamuje monopol razvitih držav nad visoko tehnologijo (Skolnikoff 1971, 762–763). Če k temu dodamo še monopol Zahoda oziroma razvitih držav v znanosti (Waever 1998; Malešević 2006), prek katerega te ohranjajo in krepijo svoj ekonomski, politični in kulturni vpliv v manj razvitih državah, lahko takšen razvoj vodi do novih sporov glede nekaterih najbolj perečih problemov sodobne mednarodne skupnosti – neenakomerne izrabe naravnih virov, delitve odgovornosti za prekomerno onesnaževanje, (pre)velikih razlik v razvitosti in nezmožnosti izkoreniniti revščino, ekonomske in kulturne dominacije oziroma imperializma razvitih nad nerazvitimi državami.

Drugič, napredek v znanosti in tehnologiji vpliva na *vsebino* mednarodnih odnosov. Na dnevni red mednarodne skupnosti, institucij, držav in akterjev prihajajo nova vprašanja in področja, ki tradicionalno osredotočenost mednarodnih odnosov na vojaško-politična vprašanja, dopolnjujejo z vprašanji t. i. nizke politike (na primer regulacija trgovanja, okolje,

energija, nalezljive bolezni, gensko spremenjena hrana, intelektualna lastnina, internetna varnost, migracije), kar vpliva na naravo odnosov v mednarodni skupnosti (Benko 2000, 146). Prav tako pa se spreminja tudi pomen posameznih področij, kjer s sekuritizacijo prej področja nizke politike postanejo visoka politika (na primer vprašanje naravnih virov, migracij, podnebnih sprememb itd.). Posledično napredek v znanosti in tehnologiji vodi v oblikovanje novih mednarodnih sporazumov (na primer Montrealski in Kjotski protokol, Pariški sporazum, TTIP) in režimov (za podnebne spremembe, ohranjanje biotske raznovrstnosti) ter mednarodnih organizacij (na primer Evropska vesoljska agencija) pri upravljanju s temi področji.

Zmožnost (ne)ukrepanja na teh novih področjih je zato posledica zmogljivosti oziroma omejitev držav in drugih subjektov mednarodnih odnosov pri sprejemanju odločitev in izvajanju zunanje politike (Weiss 2005, 301). Razvoj znanosti in tehnologije namreč ne spreminja samo načina komunikacije med državami (mednarodno sodelovanje in diplomacijo), ampak tudi vpliv/moč posameznih držav, kjer tehnološko in znanstveno razvitejše države oblikujejo dnevni red in določajo pravila oziroma standarde delovanja v okviru mednarodnih forumov (Adler-Nissen in Kropp 2015, 157).

Komunikacijska revolucija v 20. stoletju je z razvojem informacijsko-komunikacijske tehnologije zmanjšala pomen klasične diplomacije pri komunikaciji med državami kot tudi vlogo države kot edinega in najpomembnejšega zunanjepolitičnega akterja. V to polje tako poleg držav in medvladnih organizacij vstopajo tudi nevladne organizacije, transnacionalna podjetja (gospodarska diplomacija), globalna javnost in nenazadnje posamezniki (Benko 2000, 146–147). Države morajo zato pri opredeljevanju globalnih problemov in upravljanju z njimi vse bolj iskati širok konsenz v mednarodni skupnosti in se podrejati mednarodno sprejetim pravilom, kar omejuje njihov manevrski prostor. Imperativ mednarodne regulacije je namreč posledica mednarodne narave in učinka znanstvenega in tehnološkega razvoja (Skolnikoff 1971, 767–772).[46] S tem se širijo tudi načini pojasnjevanja mednarodnih odnosov, in sicer od državocentričnih (realističnih) pristopov, ki moč razumejo kot zmogljivost, k družbenim (konstruktivističnim, normativnim, kritičnim, deliberativnim). Slednji v ospredje

[46] Skolnikoff (1971, 772) pri tem poudari, da mednarodno upravljanje in regulacija nista novosti 20. stoletja, saj so na številnih področjih (kot so poštne storitve, (tele)komunikacije, standardizacija merskih enot, upravljanje rečnih režimov itd.) na podoben način države sodelovale že v preteklost. Spremenili pa so se intenzivnost sodelovanja držav, obseg regulacije ter politična in ekonomska pomembnost posameznih področij za razvoj držav.

postavljajo proučevanje vedno večje soodvisnosti (*interdependence*) držav in nedržavnih akterjev, oblikovanje režimov in identitete ter novih pomenov (konceptov), diskurzov in praks prek interakcij med akterji (Bueger 2012; Adler-Nissen in Kroop, 2015).

Tretjič, razvoj znanosti in tehnologije vpliva na *strukturo* mednarodnih odnosov, s tem ko učinkuje na porazdelitev moči med državami v sistemu in hkrati krepi moč mednarodnih organizacij in nedržavnih akterjev (transnascionalnih podjetij, nevladnih organizacij, neformalnih omrežij in posameznikov) (Strange 1995; 1996). Znanstveno-tehnološka zmogljivost je postala eden izmed bistvenih potencialov moči držav, ki lahko spremeni strukturo mednarodnega sistema, kar se je nenazadnje pokazalo v primeru razpada SZ (in koncu hladne vojne), kjer je tehnološka zaostalost igrala pomembno vlogo pri slabitvi njene moči in preoblikovanju bipolarnega sistema v unipolarnega, z ZDA kot edinim hegemonom (Weiss 2005, 301). Podobno lahko trdimo tudi za obdobje po unipolarnem momentu, ki nastopi s pojavom skupine držav Brazilija, Rusija, Indija, Kitajska in Južna Afrika (*Brasil, Russia, India, China and South Africa* – BRICS).

Temeljna skupna značilnost te skupine je visoka gospodarska rast, ki temelji na pospešeni industrializaciji kot posledici strateškega upravljanja s tehnologijo in s katero se krepi (predvsem gospodarska) moč teh držav v mednarodnem sistemu (Adler 1987), ki pa z gospodarsko recesijo kot posledico svetovne finančne krize po letu 2008 postopoma upada. ZDA sicer tudi v 21. stoletju, ki ga sicer zaznamuje pojav regionalnih velesil, ohranjajo primat vodilne svetovne sile, svojo dominacijo pa bolj kot s politično in ekonomsko močjo ohranjajo prek investicij v znanstveno-tehnološko zmogljivost in posledično vojaško moč (Keohane 2002; Kagan 2003; Kavalski 2013). Mednarodni sistem se tako giblje od unipolarnega k multipolarnemu. Nekateri avtorji zato govorijo o t. i. uni-multipolarnosti sistema, tj. vmesni fazi v porazdelitvi moči, za katero je značilna porazdelitev gospodarske moči med več poli (ZDA, EU, BRICS), medtem ko ZDA še naprej ostajajo center politične, vojaške in kulturne (mehke) moči v sistemu. Prav mehka moč ostaja »osrednji okvir za pojasnjevanje naraščajočega vpliva« nekaterih držav v mednarodnih odnosih v 21. stoletju (Kavalski 2013, 247). Prav tako je informacijsko-komunikacijska revolucija, posebej pojav množičnih medijev (internet, družbena omrežja), povečala moč nedržavnih akterjev, ki lažje dostopajo in izmenjujejo informacije ter koordinirajo svoje delovanje tako znotraj držav kot tudi na mednarodni ravni (Skolnikoff 1971, 772–773).

Najbolj ilustrativen primer je globalna vojna proti terorizmu, ki jo je sprožil napad teroristične skupine Al Kaide na Svetovni trgovinski center v New Yorku 11. septembra 2001, saj je opozorila na omejitve državne moči nad pretokom informacij in pri zagotavljanju nacionalne varnosti ter na moč javnega mnenja pri sprejemanju odločitev. Vzporedno s tem so se spremenili tudi nekateri temeljni koncepti mednarodnih odnosov, kot so človekove pravice, človekova varnost, suverenost in humanitarno posredovanje, ki vplivajo na razumevanje strukture mednarodne skupnosti. Weiss (2005) posebej izpostavi razvoj vojaške tehnologije, ki je povečal uničujočo moč orožja (jedrsko orožje, na daljavo vodene rakete), in nevojaške grožnje mednarodni *varnosti*, kot so nalezljive bolezni in onesnaževanje okolja. Podobno informacijsko-komunikacijska tehnologija in transport spreminjata razumevanje *suverenosti* držav pri upravljanju z nekaterimi transnacionalnimi pojavi (kot so migracije, organiziran kriminal, kibernetski terorizem ter pretok kapitala, blaga in znanja), saj hitrost, dostopnost in razpršenost informacij spodkopavajo monopol države v prid nedržavnih akterjev (civilna družba, posamezniki) in transnacionalnih načinov upravljanja (režimi, omrežja), ki omejujejo mednarodno *anarhijo* in večajo pomen mehke moči v mednarodnih odnosih (Nye 1990).

Četrtič, znanost in tehnologija vplivata na razvoj zunanjepolitičnih *strategij* akterjev. Prenos znanja in tehnologije postaja vse pomembnejši način za zagotavljanje ekonomske rasti in utrjevanje moči v mednarodnih odnosih, ki se posledično odraža pri oblikovanju razvojnih strategij posameznih akterjev (na primer EU kot družba znanja ali EU kot pametno gospodarstvo) in njihovem delovanju na ravni meddržavnih odnosov (oblikovanja mednarodnih norm) (Benko 1997, 147). Tako sta na primer Lizbonska strategija in bolonjski proces opredelila izobraževanje in znanost kot vse pomembnejši del ekonomske razvojne strategije EU. Porast raziskav v okviru visokošolskega izobraževanja, ki ga izdatno podpira EU, pa ni spremenil le delovanja visokošolskega sistema, temveč je odraz specifičnih idej EU o razvoju (Adler-Nissen in Kroop 2015, 162). Podobno dokazujejo tudi različne strategije držav pri razreševanju problema hkratnega nadzora nad pretokom političnih informacij in ekonomske koristi čim bolj prostega pretoka ekonomskih informacij.[47]

Množični mediji so prav tako spremenili procese odločanja v zunanji politiki. Velika medijska izpostavljenost nekaterih dogodkov (na primer konflikti v Siriji, Somaliji, na Kosovu,

[47] Medtem ko na Zahodu pretok informacij skorajda ni omejen, Kitajska tehnologijo (internet in telekomunikacije) s pridom izkorišča za doseganje ekonomskih koristi, hkrati pa pretok informacij nadzira prek omejenega števila vozlišč (*nodes*). Podobne omejitve veljajo v nekaterih arabskih državah (Weiss 2005, 307).

Afganistanu in Iraku, podnebne spremembe, nalezljive bolezni) je vplivala na oblikovanje (globalnega) javnega mnenja, to pa na sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev. Hipni in nazorni prikazi dogodkov v množičnih medijih (t. i. CNN efekt) večajo vpliv javnega mnenja pri zunanjepolitičnih odločitvah, saj je tehnološki napredek omogočil lažji in cenejši dostop do informacij, s tem pa v polje (zunanje)političnega procesa vnesel tudi večjo mero norm in etike. Prav tako množični mediji pomembno prispevajo k oblikovanju skupne identitete in pripadnosti med geografsko oddaljenimi nacijami in skupinami (Weiss 2005, 304–305), na primer globalna mobilizacija borcev Islamske države ali pa spodbujajo javno podporo pri oblikovanju nacionalnega interesa (proces demokratizacije v državah arabske pomladi, Gibanje 99 % kot odgovor na svetovno finančno krizo).

Tudi v okviru mednarodnih organizacij se je okrepil pomen znanstvenih raziskav (in znanstvenikov) pri določanju (mednarodnih) pravil, norm, standardov in smernic, ki potem vplivajo na (zunanje) delovanje držav, hkrati pa omogočajo lažji nadzor in uveljavljanje teh sprejetih obveznosti (Salomon 2001, 305). Uspešnost mednarodnega načina regulacije pa je v veliki meri odvisna od zmogljivosti: a.) zagotavljanja storitev, b.) oblikovanja norm, c.) uveljavljanja pravil in reševanja sporov in č.) delovanja organizacij. Učinkovitost slednjih naj bi bila tako v tesni korelaciji z njihovo majhnostjo, večjim številom tehnološko razvitih članic, visoko stopnjo strinjanja glede mandata in ciljev ter zanašanjem na nacionalne strokovnjake (in ne mednarodno birokracijo) (Skolnikoff 1971, 773)

Walters (2002), Diez (2013), Vauchez (2015), Hammerslev (2015), Deem (2015) in Manners (2015) pri tem izpostavljajo ravno EU, kjer oblikovanje politik in znanstveni razvoj potekata vzporedno: Walters (2002, 93) pokaže pomen konstrukcije Evrope pri oblikovanju novega področja integracij – pravosodja in notranjih zadev; Diez (2013 197–198) in Manners (2015, 307) analizirata vlogo koncepta normativne moči EU pri spodbujanju (izvozu) mednarodno sprejetih standardov in pravil (okolje, trgovina in civilno-krizno upravljanje) v tretje države; Vauchez (2015) analizira instrumentalno vlogo pravnega reda EU pri konstrukciji pravne in nadnacionalne opredelitve Evrope; Hammerslev (2015) izpostavlja izdatno (finančno) podporo zahodnemu diskurzu in družboslovju pri demokratizaciji komunističnih držav Srednje in Vzhodne Evrope ter Zahodnega Balkana tudi s pomočjo izvoza tega znanja v te države; in nenazadnje tudi Deem (2015) izpostavlja povezavo med financiranjem raziskovalnih projektov s strani EU in rezultati teh raziskav, ki podpirajo proces oblikovanja politik v EU.

Vpliv znanosti in tehnologije kot dejavnika zunanjega okolja EU na zunanjepolitično delovanje EU je potemtakem treba razumeti kot vzajemno učinkovanje znanosti in tehnologije, prav tako pa kot vzajemni družbeni proces sooblikovanja mednarodnih odnosov oziroma zunanje politike ter znanosti in tehnologije.

2.1.2 Ideologija v mednarodnih odnosih

Namen tega podpoglavja je trojen: prvič, opredelitev ideologije kot elementa strukture mednarodne skupnosti, ki pomembno vpliva na zunanjepolitično delovanje akterjev (EU); drugič, opredelitev razmerja med ideologijo in drugim proučevanim elementom strukture, tj. znanostjo in tehnologijo; ter tretjič, dopolnitev tradicionalnih pristopov k proučevanju ideologije z vključevanjem kritičnih pristopov, ki izpostavljajo pomen in vlogo (nematerialnih) idejnih dejavnikov pri proučevanju ideologije. Skupno vsem kritičnim pristopom je, da 1.) koncept ideologije bodisi nadomestijo ali dopolnijo s koncepti diskurza (Foucault), identitete, simulakruma (Baudrillard), jezikovnih iger (Wittgestein) ali meta-naracij (Lyotard); 2.) zanikajo zmožnost ločevanja med znanostjo in ideologijo, saj je znanje vedno diskurzivno, relativno in situacijsko pogojeno; 3.) zavračajo pozitivizem in univerzalizem (Malešević 2006, 66). Pri tem velja opozoriti, da tudi kritični pristopi upoštevajo materialno podlago ideologij in diskurzov (kot institucij, organizacij, ritualnih praks in tehnik), zato ločevanje med materialnimi in nematerialnimi pristopi pri proučevanju ideologij ni ustrezno (prav tam).[48]

Proučevanje vpliva ideologije v okviru zunanje politike posameznih držav je bilo dolgo zapostavljeno, čeprav so pomen ideologije za sodobne mednarodne odnose izpostavljali številni proučevalci (Hoffmann 1977; Carlsnales 1986; Adler 1987; Cassels 1996; Gould-Davies 1999; Malešević 2006; Tsygankov 2007; Tsygankov in Tsygankov 2010). Kot trdi Howard (1989, 1), je bila »temeljna značilnost razvoja sodobnega mednarodnega sistema prav pojav ideologij, ki so temeljile na tako univerzalnih predpostavkah, da niso upoštevale, celo več, da so zanikale kulturno in politično raznolikost človeštva – razlike torej, ki tvorijo neizogibni okvir mednarodne politike in ki povečujejo kompleksnost in težavnost izvajanja zunanje politike«. Kljub temu se v disciplini Mednarodnih odnosov ideologija največkrat

[48] Malešević (2006, 58–80) razlikuje med tradicionalnimi oziroma strukturalističnimi (marksizem, funkcionalizem, antropološki strukturalizem) in kritičnimi oziroma post-strukturalističnimi pristopi (poststrukturalizem, postmarksizem, kritična teorija, zgodovinska sociologija, sociologija znanja, študije znanosti in tehnologije) v okviru (sociološkega) proučevanja ideologije.

pojavlja le v okviru zelo splošnih (zgodovinskih) študij primerov nekaterih velikih 'izmov' (kot na primer liberalizem, socializem, komunizem, nacionalizem, konservatizem, imperializem, rasizem, fašizem, nacizem ali socialni darvinizem) ali kot manj pomemben dejavnik vpliva na zunanjo politiko.

To je predvsem posledica prevladujoče realistične (racionalistične) paradigme pri proučevanju mednarodnih odnosov, ki zmanjšuje pomen idejnih dejavnikov (napram materialnim). Realistična teorija sicer omenja ideologijo oziroma idejne dejavnike pri analizi zunanje politike, vendar jim pripisuje obrobno vlogo, ki je v celoti podrejena moči in osrednjemu interesu države, tj. preživetju (realizem) ali varnosti (neorealizem), medtem ko marksizem kot še en strukturalistični pristop k pojasnjevanju vloge ideologije v mednarodnih odnosih poudarja predvsem ekonomsko podstat družbenih in političnih struktur (Malešević 2006, 59). Skupno vsem strukturalističnim pristopom pa je, da 1.) v ospredje postavljajo strukturo (in ne delovalca (*agency*)); 2.) iz analize ideologije izključijo posameznika; 3.) ideologijo proučujejo kot nezgodovinsko; in 4.) dopuščajo možnost razlikovanja med ideološkim in neideološkim znanjem (Malešević 2006, 62). Proučevanje vpliva ideologije na zunanjo politiko prav tako izkazuje tendenco poudarjanja vloge velikih sil in osredotočenost na Evropo oziroma Zahod, kar je razvidno tudi iz spodnjega zgodovinskega pregleda pojavnosti ideologije v mednarodnih odnosih, pri čemer je evropocentričnost posledica dejstva, da je bila do sredine 20. stoletja Evropa 'središče sveta' (Cassels 1996, xii).

Prvič se ideologija kot sestavni del mednarodnih oziroma meddržavnih odnosov pojavi v 18. stoletju v času francoske revolucije, ki jo zaznamuje uporaba idej za doseganje političnih ciljev v okviru množičnih politik in hkrati njena internacionalizacija na ravni svetovne politike. Osrednja doktrina francoske revolucije so bile neodtujljive pravice človeka (*rights of man*), ki so se kot ideološka hegemonija oziroma revolucija o ljudski suverenosti in demokraciji, s pomočjo birokratskega državnega aparata, predvsem pa z razvojem komunikacijske tehnologije (tiska, telegrafa, splošnega obveznega izobraževanja, pismenosti itd.) in demokratizacijo ter sekularizacijo javne sfere, najprej razširile po Evropi, nato pa zajele ves svet (Malešević 2006, 90). Nacionalne države so tako konec 18. in v začetku 19. stoletja postale osrednji spodbujevalec ideološke zunanje politike (Cassels 1996, 17; MacKenzie 2003).[49]

[49] Howard (1989, 3) na tem mestu doda, da se ideologija v mednarodnih odnosih pojavi pred pojavom nacionalne države in je zato kot pojav bolj pred-nacionalen (*pre-national*) kot mednaroden (*international*). V

Razmah ideologije v mednarodnih odnosih zaznamujejo velikih 'izmi' oziroma univerzalistično-humanistične ideologije (nacionalizmov in liberalizma) v 19. stoletju kot relativno splošnih nizov prepričanj in stališč. Temeljne premise teh ideologij so bile tri, in sicer da 1.) naravna globalna skupnost že obstaja, 2.) so njeni interesi lahko harmonični in 3.) njen sistem prepričanj univerzalen, a le pod pogojem, če lahko ideologija doseže, osvobodi ali izobrazi vse ljudi. Ta osvoboditev naj bi se zgodila v okviru nacionalne identitete in izgradnje nacionalnih držav, ki bi osvobojene sobivale v harmoniji in tvorile globalno družbo, mednarodni odnosi pa bi bili zgolj odnosi upravljanja te homogene svetovne skupnosti (Howard 1989, 4). Toda oblikovanje nacionalnih držav prek procesa ideološke indoktrinacije (prek poudarjanja nacionalnih pogledov, mitov, prepričanj) je v 19. stoletju vodilo do nasprotnega učinka, tj. univerzalnega boja za samoodločbo nekega naroda ali ljudstva na škodo drugih narodov ali ljudstev. Mednarodni odnosi so tako postali boj za preživetje v anarhični skupnosti nasprotujočih si nacionalnih držav, katerega cilj je bila potrditev oziroma ohranitev superiornosti lastne nacionalne kulture in vsiljevanje le-te podrejenim nasprotnikom (Howard 1989, 6). Namesto univerzalnega miru je ideološka indoktriniranost (predvsem evropskih) nacionalizmov, temelječih na ideologiji nacije, rase in imperija, vodila do vse večje konfliktnosti med nacionalnimi državami in posledično do izbruha prve svetovne vojne leta 1914 (Cassels 1996, 241).

Začetek 20. stoletja poleg nacionalizmov zaznamuje vzpon množičnih politik in relativno rigidnih, izključujočih in vseobsegajočih pogledov na svet (tj. fašizma, nacizma, socialnega darvinizma, komunizma) kot totalnih ideologij. Plamenatz (1970) za lažje razumevanje ponudi tipologijo ideologije, in sicer razlikuje med totalnimi ideologijami (nacionalizem), ki označujejo eksplicitni in vseobsegajoči svetovni nazor (*Weltanschauung*) in delnimi ideologijami (liberalizem), ki označujejo implicitne vrednote neke družbe v splošnem pomenu. Prva svetovna vojna je tako dokončno potrdila povezavo med javnim mnenjem in zunanjo politiko, saj je slednja uporabljala vse razpoložljive človeške in materialne vire pri mobilizaciji podpore za vojno in ideološko oblikovanje javnega mnenja v smeri imperativa globalne zmage nekega razreda ali rase nad drugimi (Cassels 1996, 241), zato ni naključje, da

skladu s tem lahko torej tudi kolonializem evropskih imperialnih sil od 15. stoletja naprej opredelimo kot ideologijo. Toda, kot ugotavlja Malešević (2006, 89), je ideologija predvsem moderni fenomen, saj je bil pred-moderni svet »politično, ekonomsko in posebej družbeno preveč hierarhičen in razslojen, da bi dovoljeval kakršnokoli bistveno skladnost med politiko in kulturo«.

je obdobje totalnih ideologij na področju mednarodnih odnosov tudi obdobje totalne vojne in globalnih konfliktov (Cassels 1996, 4–8).

Spopad konkurenčnih evropskih ideologij (nacionalizmov) v obdobju med letoma 1914 in 1945, katerega cilj je bil določiti model prihodnjega razvoja človeštva, je sredi stoletja nadomestila hladna vojna, tj. ideološki spopad med dvema nasprotnima vizijama razvoja nacionalnih držav – kapitalistične liberalne demokracije in stalinistične različice marksizma (sovjetskega komunizma). Značilnost obdobja po letu 1945 je bil poskus odprave ideologije nacionalizmov (prek tabuizacije diskurza o večvrednosti oziroma 'posebnosti' niza prepričanj in vrednot nekega naroda) in njena nadomestitev z ideologijo internacionalizma kot sistema vrednot in prepričanj, ki presegajo meje nacionalnih držav in stremijo k univerzalnim vrednotam (Howard 1989, 5–8). To je hkrati pomenilo konec evropocentričnosti mednarodnih odnosov, s čimer je ideološki konflikt, in s tem nacionalizem kot dominantna ideologija, postal globalen (Malešević 2006, 90).

Hladna vojna je ideologijo prenesla na raven diplomatskih odnosov med državami, ideološka konfrontacija pa se je odvijala v dveh smereh, in sicer kot iskanje 1.) (vojaškega) ravnotežja moči jedrskih velesil (ZDA in SZ) ter 2.) ravnotežja ideologij (med demokratičnim Zahodom in komunističnim Vzhodom), kjer je ideološka propaganda kot sredstvo zunanje politike ustvarjala pričakovanja in negotovosti ter s tem vplivala na delovanje držav. Brzezinski in Huntington (1963, 67) 20. stoletje v skladu s tem poimenujeta kot obdobje ideologij, v katerem so ideološka prepričanja določala politično delovanje držav. Najbolj nazoren primer vpliva ideologije na zunanjo politiko je Trumanova doktrina iz leta 1947, deloma tudi MacCarthyjev 'lov na komuniste', s katero so ZDA želele 'zajeziti' komunizem in so posledično podpirale protikomunistična gibanja po svetu. Osrednjo vlogo pri tem je igrala Evropa kot tamponska cona oziroma ščit pred komunizmom, kjer so ZDA z Marshallovim načrtom politično podporo nadgradile s povojno ekonomsko pomočjo (predvsem) Zahodni Evropi, ideološki konflikt pa je s tem dobil tudi ekonomsko razsežnost boja med kapitalističnim (Zahod) in centralno-planskim (Vzhod) razvojem gospodarstev v t. i. državah vpliva (Cassels 1996, 209–210).

Kljub temu da je liberalno-demokratski pluralizem premagal fašizem-nacizem (1945) in sovjetski komunizem (1989), internacionalizem ni popolnoma odpravil nacionalizmov, saj sta procesa dekolonizacije in val demokratizacije po koncu hladne vojne, vodila do oblikovanja

novih držav oziroma narodnoosvobodilnih gibanj, ki so temeljila ali pa še vedno temeljijo na doktrini o samoodločbi narodov in ljudstev v državah tretjega sveta, družbeno kohezivnost gradijo ravno s pomočjo nacionalnih ideologij (na primer Palestinci, Kurdi, Tamilski tigri, Baski) (Howard 1989, 7). Malešević (2006, 229) dodaja, da je »identitetna retorika etničnosti in državnosti /*nationess*/ postala ne samo del držav in akterjev, ki si prizadevajo za državnost, temveč tudi del lokalnih, regionalnih in globalnih gibanj«, ki imajo lahko zelo različne cilje.

Internacionalizacija zahodnih vrednot (kot univerzalnih) v okviru ideologije liberalizma in kapitalizma v teh državah zato ni bila uspešna – dojemale so jo kot poskus nadaljevanja hegemonije Zahoda, ki se je manifestiral v obliki neformalne podrejenosti teh držav v svetovni politiki in ekonomiji, predvsem v večanju razlik med razvitimi in nerazvitimi državami. Ideološka ločnica od 20. stoletja naprej tako ne poteka več le politično med Zahodom (liberalne demokratične države) in Vzhodom (konservativne nedemokratične države), temveč vse bolj tekom osi ekonomskih odnosov med državami razvitega Severa in nerazvitega Juga (Cassels 1996, 238–239; Benko 2000). Posledično je drugo polovico 20. stoletja zaznamoval upor proti ekonomskemu imperializmu Zahoda oziroma neokolonializmu in pojav novodobnih nacionalizmov (panislamizem, panarabizem, neuvrščeni nevtralizem, antizahodni nacionalizem), ki ideološko polarizacijo ponovno utemeljujejo ne le politično in ekonomsko, temveč tudi rasno in versko (Cassels 1996, 238; Huntington 1997). Malešević (2006, 229) pa k temu dodaja še ideološko polarizacijo na podlagi spola in avtohtonosti (*nativeness*).

Kazalniki identitete, posebej religija, so dodatna razsežnost ideologije v tem obdobju, ki se v mednarodnih odnosih ponovno pojavi zaradi razširjenosti teleološko utemeljene politične aktivnosti v državah tretjega sveta, najprej v okviru indijsko-pakistanskega konflikta in nato na Bližnjem vzhodu v okviru palestinsko-izraelskega spora. Religija je bila sicer na vestfalski mirovni konferenci leta 1648 ločena od države in posledično 'pregnana' iz evropskih meddržavnih oziroma mednarodnih odnosov (Cassels 1996, 233). Tako je panarabizem, posebno pa panislamizem mogoče razumeti kot skrajno obliko antikolonializma in zanikanje zahodnih vrednot, ki ni omejeno samo na določeno državo, ampak ima transnacionalni in univerzalistični značaj (Jepperson in dr. 1996, 49). Islamska vera je v tem oziru ideološki instrument za doseganje (materialnih) političnih in ekonomskih ciljev v okviru zunanje politike držav (Cassels 1996, 233–237). Čeprav za ideologijo v 21. stoletju velja, da je na Zahodu izgubila svoj revolucionarni značaj in se umaknila bolj zmernim in pragmatičnim

političnim doktrinam na osi levica–desnica, se je prisotnost islamskega fundamentalizma v tretjem svetu povečala. Dokaz za to so med drugim še vedno trajajoč palestinsko-izraelski spor, pojav Al Kaide in Islamske države ter *Boko Harama*, ki si prizadevajo za globalni islamistični kalifat, ki bi združil vse muslimane. Vendar je predpostavko o zmanjšanem pomenu političnih ideologij na Zahodu treba vsaj deloma relativizirati, saj je tudi na Zahodu ideologija še vedno sposobna mobilizirati kritično maso podpornikov, o čemer pričajo odzivi nekaterih evropskih držav in družb na migrantsko krizo, ki je vrhunec dosegla leta 2015. Krepitev ideologije skrajne desnice je vidna predvsem v porastu podpore in priljubljenosti radikalnih desnih političnih strank, predvsem v Franciji (Nacionalna fronta), Nemčiji (Pegida in Alternativa za Nemčijo), Nizozemski (Svobodnjaška stranka), Poljski (Zakon in pravičnost) in na Madžarskem (Fidesz in Jobbik). Maleševič (2006, 91) zato razvije tezo o dominantni ideologiji – nacionalizmu (v vseh njegovih pojavnih oblikah) kot najmočnejši in razširjeni ideologiji sodobnega sveta, ki se pojavlja v različnih zgodovinskih obdobjih in geografsko izjemno razpršeno.

Na ravni proučevanja je ideologija zato postala posebej zanimiva konec 20. in v začetku 21. stoletja v okviru primerjalne analize zunanje politike in obuditve sociološkega pristopa k proučevanju mednarodnih odnosov, ki poudarja družbeno, ideološko in kulturno pogojenost znanosti o mednarodnih odnosih (Tsygankov in Tsygankov 2010, 2). Potemtakem so Mednarodni odnosi (politično, ideološko, epistemološko) pristranski, saj odsevajo predvsem prepričanja in vrednote zahodnega sveta, ki jih predstavljajo kot univerzalne, s pomočjo pozitivistične metodologije pa znanost oblikujejo po meri prevladujoče sile v mednarodnem sistemu, predvsem ZDA (prav tam). Proučevanje mednarodnih odnosov na Zahodu je zato po mnenju Carra (2001, xiii) predvsem »proučevanje najboljšega načina vodenja sveta s pozicije moči«.

Carlsnaes (1986, 1–3) v eni redkih sistematičnih študij odnosa med ideologijo in zunanjo politiko kot razlog za popularizacijo proučevanja ideologije izpostavi dvoje. Prvič, odmik od izrazito negativnega (pozitivističnega) razumevanja ideologije, tj. kot nasprotne znanosti oziroma resnici, k bolj nevtralnemu konceptu, upoštevajoč naravo (mednarodne) politike v 20. in 21. stoletju, ki je s pomočjo tehnološke revolucije prispevala k večji odprtosti in dostopnosti političnih sistemov ter s tem ustvarila pogoje za pojav raznolikih doktrinalnih in

ideoloških skupin oziroma vpliva tako na državni kot meddržavni ravni.[50] Prepletenost ideologije in (politične) moči se je manifestirala ne samo v okviru ideološke konfrontacije med Vzhodom in Zahodom v času hladne vojne, temveč tudi v kontekstu procesa dekolonizacije in osvobajanja nezahodnih ljudstev (*peoples*).[51] Hkrati s tem pa mednarodne odnose zaznamuje vse večja politična in ekonomska konvergenca med državami (Tsygankov in Tsygankov 2010, 3). Drugič, ideologija je v konceptualnem smislu izrazito dvoumen (Carlsnaes 1986), sporen (Giddens 1974) in nekoherenten koncept (Gould-Davies 1999, 108), ki bi ga bilo treba bolje definirati. Giddens (1974) v *Štirih tezah o ideologiji* opredeli konceptualne kriterije, po katerih mora biti 1.) definicija ideologije neodvisna od resnice, 2.) odraz odnosov moči in dominacije, 3.) razumljena kot diskurzivna praksa in 4.) definirana širše kot zgolj prevladujoč sistem skupnih vrednot. S tem zavrne redukcionizem nekaterih opredelitev, ki so ideologijo bodisi opredeljevale kot napačno zavest (*false consciousness*) (marksizem), mesijansko vizijo (*messianic vision*), propagando ali ideološke državne aparate,[52] bodisi so ideologijo zavrnile kot koncept v celoti (postrukturalizem) (Foucalt 1980, 118; Lloyd 2003, 227; Malešević 2006, 63).

Za dopolnitev proučevanja vloge ideologije v zunanjepolitičnem delovanju držav je pomembno spoznanje Maleševića (2006, 72–77), ki se zavzema za 1.) teorijo ideologije, ki bo bolj usmerjena na proučevanje delovanja akterjev/subjektov (in ne izključno strukture); (2) več poudarka na proučevanju vsebine in oblike ideologij (in ne toliko njenih funkcij) in 3.) razlikovanje med normativno (idealnotipsko) in operativno artikulacijo ideologije v praksi. Pomen razlikovanja med operativno in normativno ideologijo se nazorno pokaže na primeru, kjer lahko različne normativne ideologije (kot na primer demokratični socializem ali krščanska demokracija) vodijo k podobni operativni ideologiji, ki je izrazito nacionalistično obarvana.[53]

---

[50] Althusser (v Lloyd 2003, 226) ideologijo opredeli kot »sistem (s svojo logiko) reprezentacij (podob, mitov, idej ali konceptov, odvisno od primera), ki imajo svoj zgodovinski in družbeni pomen«, vlogo ideologije pa kot praktično-družbeno. Nasprotno znanost opredeli kot znanje, ki je nastalo s teoretično prakso.

[51] Ker gre za neevropske (predvsem afriške in azijske) države angleški izraz *peoples* prevajamo kot ljudstva in ne kot narode, saj gre pri slednjem za izrazito zahodni koncept, temelječ na narodu kot konstitutivnem elementu (vestfalske) nacionalne države.

[52] Althusser (1971) razlikuje med represivnimi (kazenski sistem, policija, vojska) in ideološkimi aparati države kot so šola, družina, cerkev, pravni sistem, kultura in množični mediji. Medtem ko prvi temeljijo na prisili, drugi delujejo na temelju ideologije in pristanka. Ideološki aparati države, čeprav relativno neodvisni od države, so namenjeni ohranjanju režima in legitimaciji ideologije vladajočih elit.

[53] Normativna ideologija se nanaša na osnovna načela, cilje in sredstva določenega sistema vrednot v družbi, ki so etično preskriptivni in univerzalni; operativna ideologija pa vsebuje različne konceptualne elemente in načela, ki so posledica prakse delovanja/uveljavljanja idej in norm v vsakdanjem življenju (Malešević 2006, 92–94).

Ideologijo lahko potemtakem v splošnem pomenu opredelimo kot »niz tesno povezanih prepričanj, idej in stališč, ki so značilne za neko skupino ali skupnost in ponujajo interpretacijo stanja človeštva (*human condition*)« (Plamenatz 1971, 15) oziroma kot »relativno univerzalen fenomen, ki je potencialno prisoten v vseh družbenih dejanjih« (Malešević 2006, 89). Za namen proučevanja vpliva ideologije na zunanjepolitično delovanje EU pa je primernejša Carlnsnaesova, bolj specifična definicija, ki ideologijo opredeli kot »politično doktrino, katere namen je motivirati akterja (ali akterje), da delujejo na način, ki jim omogoča doseganje kolektivnega interesa neke entitete« (1986, 150). Pri tem opozori, da kolektivne politične entitete ni mogoče zamejiti na državo, narod, nacionalnost ali razred, in da se ideologija zato lahko nanaša na katerokoli entiteto (tj. tudi naddržavno tvorbo v obliki mednarodne organizacije kot je EU ali bolj splošno mednarodno skupnost) (Carlsnaes 1986, 151). Akter je v tem smislu lahko tako posameznik kot tudi kolektiviteta, pri čemer je nosilec akcije tudi pri slednji vedno posameznik, ki namensko deluje v smeri mobiliziranja (množične) podpore za dosego skupnih ciljev katerekoli kolektivne politične entitete.

Ideologijo kot politično doktrino je zato treba razumeti kot »eksplicitno ubeseditev načel, ki motivirajo politično delovanje« (Carlsnaes 1986, 156 in 179) oziroma kot »miselno dejanje, ki je povezano s konceptualno organizacijo specifičnega družbenega reda« (Malešević 2006, 89). Poudarek je na namenskosti oziroma motivacijskem namenu (*motivational purport*), s čimer se v metodološkem smislu izognemu obravnavi prikritih in domnevnih motivov ideoloških doktrin (Carlsnaes 1986, 162). Ključno pri tem pa je, kako so koncepti razvrščeni in medsebojno povezani – tj. kateri koncepti so osrednji, kateri sorodni in kateri periferni. Freeden (v MacKenzie 2003, 10)[54] tovrstno konceptualno razvrščanje ponazori na primeru ideologije liberalizma in njegovega osrednjega koncepta svobode. Temu so sorodni koncepti demokracije, človekovih pravic in enakosti, periferen pa koncept nacionalizma.

Brzezinski (v Jönsson 1979, 13)[55] k tej definiciji doda transformativni potencial ideologije, ki jo definira kot v »akcijski program, ki je primeren za množično uporabo in ki izvira iz določenih doktrinalnih predpostavk o splošni naravi družbene realnosti ter združuje nekatere trditve o pomanjkljivostih preteklega ali sedanjega stanja z eksplicitnim navodilom za delovanje v smeri izboljšanja situacije in idej o želenemu dejanskemu stanju.« Mobilizacijska

[54] Freeden, M. 1986. *Liberalism Divided: A Study of British Political Thought 1914–193*. Oxford: Oxford University Press. V MacKenzie (2003).
[55] Brzezinski, Zbigniew. 1967. *Ideology and Power in Soviet Politics*. New York: Praeger. V Jönsson (1979).

moč ideologije kot doktrine zato temelji na jasno identificiranih skupnih in kolektivnih interesih, preko katerih naj bi ideologija predstavljala interese neke države, naroda, rase, skupnosti, elite itd. (Carlsnaes 1986, 165), ter na hkratnem poudarjanju moralnosti norm, ki jih zastopa (Malešević 2006, 89). Ideje in ideologija se v tem pogledu uporabljajo kot učinkovit instrument kolektivnega delovanja oziroma sredstvo za organiziranje množične podpore (Lloyd 2003, 236), kjer ideologijo poleg osrednjih političnih institucij prenašajo predvsem prej omenjeni ideološki aparati države (množični mediji, šolski in pravni sistem, cerkev in znanost) (Malešević 2006, 88).

Pri opredeljevanju ideologije je treba upoštevati tudi, da se razvijejo v različnih oziroma specifičnih geografskih in zgodovinskih okoliščinah (Malešević 2006, 62). Časovna razsežnost ideologij se kaže v reprodukciji obstoječih miselnih procesov, s katerimi se generira medgeneracijski spomin, prostorska razsežnost pa se nanaša na sposobnost ideologije, da širi lastne vrednote v določenem okolju. V primeru ugodnih institucionalnih mehanizmov, ponavljajočih se zgodovinskih običajev in napredka v znanosti se določeni ideološki pomeni utrdijo kot del nekega diskurzivnega območja in postanejo splošni v primerjavi z bolj partikularnimi vrednotami (Tsygankov in Tsygankov 2010, 4). Ideologijo lahko zato razumemo kot »sodobni sistem simbolov, ki temelji na 'detradicionalizaciji' družbe in njenih načinov sporazumevanja« (Thompson 1983, 171). Prek reinterpretacije družbenih struktur in sprememb, tj. s pojavom novih resnic in utemeljevanj, ki spodkopavajo tradicionalne strukture, se namreč pojavijo tudi nove oblike političnega in znanstvenega diskurza. Kot primer Malešević (2006, 62) navaja raznolikost komunističnih ideologij po 2. svetovni vojni, kjer je vsaka država pri legitimaciji režima upoštevala posebnosti nacionalne zgodovine in komunističnih gibanj ter politične, ekonomske in kulturne razlike med državami. Posledično tako ne moremo govoriti o enem samem komunizmu, temveč o njegovih različicah – tj. jugoslovanskem samoupravnem socializmu, poljskem nacionalističnem komunizmu, maoizmu na Kitajskem in ideologiji *Juche* v Severni Koreji.

Če zgornje opredelitve ideologije prenesemo na raven mednarodnih odnosov, lahko identificiramo tri povezave med ideologijo in zunanjo politiko. Prvič, zunanja politika neke države je izraz specifične ideologije te države, kjer se njene notranje vrednote in ideje prenesejo navzven, tj. na mednarodno raven.[56] Ideologija se zato manifestira skozi *vsebino*

[56] Holsti (1977, 22) v to opredelitev doda še notranje institucije (politične, ekonomske, kulturne), ki prav tako kot ideologija določajo naravo zunanje politike.

oziroma zunanjepolitične cilje, prek katerih skušajo države legitimirati svoje delovanje (Carlsnaes 1986, 4–6). To potrjuje tudi Benko (2000, 147), ki trdi, da »/c/ilje in vrednote, ki jih neka država zagovarja v svojih mednarodnih odnosih, pogosto označujemo z ideologijo kot enim od najbolj pomembnih sredstev njihove artikulacije«. Ideologija v zunanji politiki tako odraža specifično družbenoekonomsko in politično podstat nekega akterja, saj oblikuje sistem načel, vrednot in interesov, na temelju katerih akterji delujejo. Tovrstno ideološko pristranost odraža tudi zunanjepolitično delovanje EU, saj temelji na izrazito zahodnem razumevanju ključnih konceptov in narave mednarodnih odnosov, z jasno izraženim namenom izvoza teh (univerzalnih) ciljev in načel v tretje države, kar je vidno v vseh ključnih dokumentih od oblikovanja SZVP EU leta 1993 (tj. v PEU leta 1993, ESS leta 2003, Lizbonski pogodbi leta 2009 in GSEU leta 2016).

Drugič, ideologija je lahko tudi analitični okvir za proučevanje zunanje politike, ki jo Carlnsnaes (1986, 7) razume kot »funkcijo delujočega političnega sistema oziroma preferenc in prepričanj političnih voditeljev«, ki vpliva na *strukturo* mednarodnih odnosov. MacKenzie (2003, 6) na tem mestu izpostavlja uporabnost ideologije kot orodja za politično raziskovanje. Ta se pokaže v pojasnjevanju in razumevanju načinov, kako so elementi družbenega življenja (šola, cerkev, družina itd.) kot relativno samozadostni, a kljub temu medsebojno povezani elementi, posledica (ideoloških) ekonomskih imperativov (kapitalističnih proizvajalnih procesov). Podobno Walt (1987) ideologijo opredeli kot spremenljivko, ki ima primerljivo moč pojasnjevanja kot nekatere bolj tradicionalne (ekonomska in vojaška moč). V tem pogledu ideologija deluje usmerjevalno, saj določa smernice delovanja in normativnost akterjev v mednarodnih odnosih. Pogosto zunanje politike držav vsebujejo neke vrste preskriptivnosti in normativnosti glede delovanja v mednarodnem sistemu, tj. vizijo o tem, kakšna naj bi bila mednarodna ureditev. Moč ideologije je torej v tem, da »akterjem, vključno z institucijami in skupinami znotraj institucij, določa cilje, pomembnost teh ciljev v primerjavi z drugimi in kako jih doseči, kot tudi, kdo so prijatelji in kdo sovražniki ter zakaj« (Adler 1987, 11).

Tovrsten pomen ideologije za analizo zunanjepolitičnega delovanja EU se najbolj nazorno pokaže v okviru t. i. zgodovinskih ideologij, ki »težijo k temu, da ustvarijo sistematično in globalno vizijo sveta, ki služijo za vodilo, opredeljevanje ali pa legitimacijo akcije, ki so institucionalizirana in organizirana politična gibanja« (Benko 2000, 147). V ospredju teh so namreč absolutne vrednote, ki predpostavljajo njihovo občo/univerzalno veljavnost in

transnacionalni značaj. Pri tem je za proučevanje vpliva ideologije na zunanjepolitično delovanje EU posebno pomembno spoznanje, da nadaljevanje (intelektualne) prevlade Zahoda in liberalnega kapitalizma, onemogočata reševanje problema različnosti in priznavanje Drugega v mednarodnih odnosih, kar šibi normativno in transformacijsko moč EU v tretjih državah (Tsygankov in Tsygankov 2010, 4).[57]

Ideologijo lahko povežemo tudi s konceptom hegemonije, ki jo Gramsci (1985, 104) razume v njeni vlogi političnega vodenja oziroma upravljanja, kjer se ideje vladajočih (hegemona) s privolitvijo (*consent*) uveljavijo nad podrejenimi skupinami. V mednarodnih odnosih ločimo med dvema različnima konceptualizacijama hegemonije – neorealistično in gramscijansko. Prva poudarja vlogo določene velesile kot regionalnega hegemona, ki ideološko oblikuje institucije in določa ter nadzira norme. Moč hegemona je odvisna predvsem od njegovih ekonomskih in vojaških zmogljivostih (*capabilities*) ter pripravljenosti za uveljavljanje norm s sredstvi prisile (*coercion*). EU v tem primeru deluje kot hegemon, ko svojo vojaško in/ali ekonomsko moč v obliki sankcij uporablja za uveljavljanje in širjenje lastne ideologije v regionalni oziroma globalni ureditvi. Nasprotno druga, Gramscijeva, konceptualizacija hegemonije, bolj poudarja njeno diskurzivno in relacijsko naravo, kjer ne gre za dominacijo z uporabo sile, ampak za ohranjanje vodilne vloge prek političnega in ideološkega vodenja, ki temelji na privolitvi podrejenih (Gramsci 1985). Privolitev pa je posledica skupnih (*shared*) pogledov na temeljne izzive in načine reševanja problemov v družbi (Diez 2013, 199–200). EU v tem pogledu deluje kot dobronameren (*benign*) hegemon, saj »oblikuje pojmovanje normalnega« (Manners 2002) prek svoje vodilne vloge (*leadership*) v okviru ekonomskih in družbenih diskurzov znotraj istega zgodovinskega bloka (Zahod).

Ključno vlogo pri zagotavljanju podpore in ohranjanju ter reproduckcije vladajoče ideologije pa pri tem ne igrajo le državni akterji, temveč predvsem civilna družba prek mreže zasebnih organizacij, kot so šole, cerkve, mediji, društva, ki ustvarjajo politično in družbeno zavest ter s tem ideološko hegemonijo (Lloyd 2003, 232). Laclau in Mouffe (1985, 67) koncept hegemonije nadgradita s tem, da ga ločita od izključno razredne družbene strukture in vanj vpeljeta še druge družbene kvalifikatorje subjektov in identitet (kot so spol, rasa, narodnost, spolna usmerjenost itd.), ki sooblikujejo ideologijo kot skupni politični projekt, ki družbenemu daje pomen. Pri tem ideologija nastopa v vlogi specifičnega diskurza prek

[57] Tsygankov in Tsygankov (2010, 2) ideologijo namreč opredelita kot »sistematično predstavljanje Sebe, Drugih in odnosov med njima«.

katerega se oblikuje družbena realnost in usmerja politično delovanje (Lloyd 2003, 235). Hegemonijo je zato treba razumeti kot kombinacijo materialnih (ekonomskih) in diskurzivnih elementov, kjer je materialno pogojeno z idejnim in obratno. Skladno s tem Malešević (2006, 60) trdi, da se kapitalistična hegemonija »ohranja prek t. i. ideoloških aparatov države, ki so pogojeni s prevladujočim načinom proizvodnje v (specifični) kapitalistični družbi«. Hkrati pa ideologija služi tudi kot »normativni sistem vrednot, ki je potreben za oblikovanje družbene kohezije in ustrezno delovanje družb«.

Tretjič, ideologijo lahko razumemo kot dejavnik, ki vpliva na cilje, sredstva, procese in rezultate ter posledično *strategijo* zunanje politike. Tovrsten vzročno-pojasnjevalni odnos je najpogostejši pri analizi vpliva ideologije na cilje in namene zunanje politike, kjer zunanja politika nastopa kot neke vrste »ideološki fenomen« (Carlsnaes 1986, 9). Pri tem v ospredju analize ni le način oblikovanja ciljev, temveč tudi, kako se bodo ti cilji zasledovali/izvajali. Ideološka podstat zunanje politike je namreč v veliki meri odvisna od motivacije držav, ki se delijo na tiste, ki zagovarjajo *status quo* in revolucionarne. Prav pri slednjih so zunanjepolitični cilji izrazito ideološki, saj se nacionalni interesi zasledujejo pod krinko imperialističnih oziroma univerzalističnih teženj posamezne države ali skupine držav napram drugim v mednarodnem sistemu. V tem pogledu je funkcija ideologije torej ta, da določa cilje zunanje politike (Carlsnaes 1986, 10–11). Poleg tega ideologija vpliva tako na sredstva/vire zunanje politike, saj določa prioritete oblikovalcem zunanje politike, kot tudi na procese oblikovanja zunanje politike, s tem ko vpliva na podobe (*images*) o svetu, ki predstavljajo temelj za sprejemanje zunanjepolitičnih odločitev političnih elit. Kot poudari Malešević (2006, 87), je ideologija proces »prefinjenega prevajanja semi-koherentnih, dominantnih normativnih doktrin v niz mikro zgodb, s prepoznavnimi diskurzi, dogodki in akterji, ki so dostopni in dosegljivi širšemu prebivalstvu«.

Prav tako ideologija vpliva na rezultate zunanje politike, saj kot neodvisna spremenljivka pojasnjuje določene vzorce delovanja v mednarodnem sistemu, ki so posledica ideoloških razlik (Habermas 1970; Carlsnaes 1986, 12–13). Če povedano strnemo v besedah Brzezinskega in Huntingtona (1963, 56), »ideologija daje /…/ voditeljem okvir za organiziranje njihove vizije političnega razvoja; omejuje možnosti, ki jih imajo na izbiro kot oblikovalci politik; določa kratkoročne prioritete in dolgoročne cilje; in oblikuje načine za reševanje problemov«. Po tej opredelitvi različne oblike političnega sistema oziroma načini vladanja (na primer demokratični ali avtoritarni/totalitarni) izvajajo različno zunanjo politiko.

In četrtič, ideologija kot taka v mednarodnih odnosih povzroča dve vrsti *odnosov,* in sicer 1.) kooperativne, če omogoča skupinsko identifikacijo in individualno/kolektivno doseganje ciljev vseh akterjev, ali pa 2.) vodi v spore oziroma konflikte, če se transnacionalna ideologija izključuje z nacionalnimi in ne omogoča kritičnega vrednotenja ciljev in načel drugih akterjev. Prav slednje, tj. konflikt med lojalnostjo določeni državi in transnacionalni ideologiji, je problematično za zunanjepolitično delovanje EU, ki lastno (univerzalno) ideologijo uporablja kot instrument izvajanja zunanje politike EU. Tovrstna istrumentalizacija ideologije kot dejavnika se kaže pri oblikovanju strategij in taktik, ki jih EU razvija v odnosu do tretjih držav in s katerimi slednje prednostno ideološko razvršča, hkrati pa s tem zamegljuje cilje in vrednote različnih ideologij, saj lastno ideologijo 'vsiljuje' kot univerzalno.

Proučevanje zunanjepolitičnega delovanja EU v pričujoči doktorski disertaciji odpira tudi nekatere temeljne predpostavke o veljavnosti te teze, saj se EU pri širjenju svojega (ekonomskega in političnega) modela integracije sooča s kritikami in z nasprotovanjem s strani tretjih držav in akterjev. Najbolj sporna je prav normativna predpostavka o večvrednosti zahodne ideologije, tj. da je liberalna demokracija najboljša oblika vladavine, ki jo najdemo ne samo na ravni delovanja držav v mednarodnih odnosih pač pa tudi v znanosti o Mednarodnih odnosih (že prej omenjena intelektualna hegemonija Zahoda). Prav tako pa moramo upoštevati pomislek Benka (2000, 150), da je vzpostavitev vzročne zveze med interesi vodilnih sil v mednarodni skupnosti in univerzalnimi ideologijami problematična, saj odnosi (sodelovanja ali konfliktnosti) niso vedno posledica zgolj dejanskih interesov posameznih akterjev, ampak gre pri tem za bolj kompleksno in težje pojasljivo povezanost delovanja akterjev in zunanjega okolja.

Ideologija kot element strukture mednarodne skupnosti je potemtakem lahko tesno povezana z dejavnikom znanosti in tehnologije, zato se v nadaljevanju poglavja posvečamo analizi možnih povezav med obema elementoma. Thompson (1983, 172) in Adler (1987) pri tem izpostavljata tesno zgodovinsko povezanost med pojavom ideologij in razvojem znanosti in tehnologije (informacijsko-komunikacijske revolucije oziroma izumom tiska in pojavom množičnih medijev ter posledično nastankom javne sfere). Prav tako ideologije povežeta z razvojem industrijske revolucije oziroma vzponom kapitalizma kot dominantnega ekonomskega sistema na Zahodu. Osrednja pomanjkljivost družboslovnih pristopov pri

proučevanju pa je bila, tako Adler (1987, 5), da so tehnološki in industrijski razvoj držav proučevali z vidika mikroekonomske tehnološke perspektive oziroma znanstvene in tehnološke odvisnosti, redko pa v povezavi z idejami in ideologijami, razvojem in modernizacijo. »Ideje in ideologije napredka in razvoja so pomembne ne le zaradi tega, ker njihov razvoj vodi do sprememb obstoječih politik, institucij in moči na ravni države, temveč tudi zato, ker lahko vodi do sprememb na ravni mednarodnega sistema.« (Adler 1987, 6)

Za Habermasa (1970, 80–81; 1983, 35) in skladno z deliberativnim kritičnim pristopom 'igrata' znanost in tehnologija tudi vlogo ideologije, pri čemer govori o govori o t. i. ideologiji v ozadju (*Hintergrundideologie*), saj kot primarni proizvajalni sili vplivata na ekonomsko rast kot osrednjo determinanto razvoja držav; potemtakem je torej razvoj družbenega in političnega sistema odvisen od logike znanstveno-tehnološkega napredka. Znanost in tehnologija ter njuna komercializacija so, tako Habermas (1983, 35), z razvojem obsežnih industrijskih raziskav postali del istega sistema in so kot taki odvisni od državnega financiranja raziskav in razvoja, ki primarno podpira predvsem znanstveni in tehnološki razvoj na vojaškem področju. Od tu se potem informacije in znanje v omejenem obsegu širijo tudi v sfero proizvodnje dobrin za civilne namene. To se je vsaj deloma spremenilo v kontekstu EU, in sicer najprej z oblikovanjem programa EU za raziskave in tehnološki razvoj leta 1984. To je program z izrazito civilno naravo, ki dopolnjuje obstoječe (državne) načine financiranja znanosti in tehnologije v državah članicah z podeljevanjem nadnacionalnih sredstev za raziskave in razvoj. Zlasti pa se je pristop k raziskavam in razvoju spremenil z oblikovanjem Evropskega raziskovalnega sveta leta 2007, s čimer je znanje postalo peta svoboščina na skupnem trgu EU (Gunn in Mintrom 2016, 245).

Tovrstna institucionalizacija znanstveno-tehnološkega napredka je ideološka, saj se prek tega upravičuje specifične (funkcionalne) interese po dominaciji določenih akterjev in onemogoča emancipacijo podrejenih akterjev. Habermas (1970, 88–89) na tem mestu govori o t. i. tehnokratski zavesti, kjer se znanost in tehnologija fetišizirata (Laffey in Weldes 1997). Kot trdi Marcuse (1964, 130), se dominacija »ohranja in razširja ne samo prek tehnologije ampak tudi kot tehnologija, kar omogoča legitimacijo dominantne politične moči«. Če napisano prenesemo na raven odnosov med razvitim in nerazvitim svetom, se stabilnost kapitalizma kot ideologije zagotavlja kljub vse večjemu razkoraku med ekonomsko visoko razvitimi državami in manj ali nerazvitimi državami, pri čemer odnose ekonomskega izkoriščanja nadomešča

diskurz o strateški (tehnološki) odvisnosti in naraščajočih razlikah (Habermas 1983, 39; Adler 1987), ki ga soustvarjata znanost in politika na Zahodu.

Avtorji, kot so Adler (1987), Walters (2002), Malešević (2006), Tsygankov in Tsygankov (2010, 2), Diez (2013), R. Adler-Nissen in Kropp (2015) in Bueger (2015), povezanost obeh elementov razložijo v okviru (in kot posledico) t. i. kritičnega sociološkega pristopa k proučevanju mednarodnih odnosov kot znanstvene discipline in se bolj kot tehnologiji (z izjemo Adlerja (1987)) posvetijo znanosti. Sociologija znanja (*sociology of knowledge*) proučuje družbene pogoje v okviru katerih se pojavijo, razvijejo in izginejo nacionalne ideje. Njihova funkcionalnost je vedno pogojena s specifičnimi družbenimi okoliščinami, zato produkcija znanosti ne more biti vrednotno oziroma ideološko nevtralna. Na to opozarjajo tudi nekateri teoretski pristopi v okviru mednarodnih odnosov, ki teorijo (znanost) vidijo bodisi kot družbeno prakso (konstruktivistične teorije) ali kot gonilno silo družbenih in političnih sprememb (kritične teorije), bodisi kot sredstvo kulturne, ekonomske in politične dominacije (intelektualne hegemonije) Zahoda nad državami v razvoju (postkolonialne teorije) ali kot sredstvo legitimacije obstoječih vladajočih struktur (marksistične teorije).[58]

Znanost o Mednarodnih odnosih torej neizogibno odraža politične, ideološke in epistemološke predpostavke specifičnega družbenega konteksta, največkrat prevladujoče kulture oziroma ideologije v mednarodnih odnosih, tj. Zahoda oziroma zahodne kulture. O povezavi ideologije in znanosti do resnice razpravlja tudi Foucault (1980, 131), ki zavrne tezo, da je ideologija dlje od resnice kot znanost, ter pri tem opozori na pomen proučevanja »režimov resnice« (tudi »splošne politike resnice«), ki se oblikujejo v znanstvenem diskurzu. Slednji namreč oblikuje in določa meje znanja ter s tem opredeljuje, kaj je resnično in kaj ne, odločitev za to pa je vedno politična in posledica odnosov moči. Bolj kot razmerje med ideologijo in resnico v ospredje postavi proučevanje odnosa med močjo in resnico, saj »resnica proizvaja učinke moči in paradoksalno moč proizvaja učinke resnice« (Foucault 1980, 133). Posledično je tudi subjekt (kot nosilec ideologije) rezultat moči/znanja, ki se oblikuje v specifičnih diskurzih in praksah (Malešević 2006, 63–64).

Kritični sociološki pristopi tako zavrnejo predpostavko o enotnem (*unified*) subjektu kot nosilcu vnaprej danih, naravnih značilnosti (spol, rasa, nacionalnost, racionalnost itd.).

[58] Za podrobno razpravo o ideologiji v znanosti glej Berger in Luckmann (1966), Mannheim (1968), Carlsnaes (1986), Laffey in Weldes (1997), Tsygankov (2004).

Nasprotno, značilnosti postanejo posledica določenih diskurzov in praks, prek katerih se oblikujejo kategorije, ki potem določajo posamezne značilnosti subjekta (Lloyd 2003, 229). Prav tako tudi ideologija ni zgolj posledica materialnih oziroma ekonomskih dejavnikov, ki prek kategorije (ekonomskega) razreda oblikujejo politično, družbeno ali kulturno identiteto, temveč je tudi odraz prevladujočega diskurza moči v družbi, znanosti in tehnologiji. Podobno kot Foucault (1980) Lloyd (2003, 229) govori o t. i. lokalnih 'mikro-praksah' moči, kjer se oblikujejo novi znanstveni diskurzi oziroma tehnologije, ki niso 'od nekdaj' in nespremenljive, temveč se lahko spreminjajo in uporabljajo za drug namen kot za tistega, za katerega so bile oblikovane.[59]

O intelektualni hegemoniji Zahoda, bolj specifično ZDA, v okviru teorij Mednarodnih odnosov (podobno kot Diez (2013) za EU) je sicer razpravljal že Hoffmann (1995/1977), ki je izpostavil etnocentričnost in ideološko-politično pristranost Mednarodnih odnosov kot discipline. Prav predpostavka o univerzalnosti ideologije ZDA in posledično Zahoda, ki temelji na nacionalnih idejah, moči in institucijah (tj. liberalnemu kapitalizmu in demokraciji), s pomočjo pozitivistične metodologije oblikuje znanost o Mednarodnih odnosih v skladu s svojimi (nacionalnimi) standardi in tudi z namenom oblikovati svetovno politiko (Tsygankov in Tsygankov 2010, 2). Zahodni prevladujoči pristopi k proučevanju mednarodnih odnosov, kot so realizem, liberalizem, konstruktivizem in do neke mere tudi kritična teorija, so zato neizogibno povezani z ideološkimi preferencami teoretikov oziroma avtorjev ter njihovega širšega razumevanja ideoloških predpostavk osrednjih konceptov mednarodnih odnosov (Viotti in Kaupi 1998; Weber 2005). Opredelitve temeljnih konceptov in predpostavk o naravi mednarodnih odnosov (ravnotežja moči, mednarodnih organizacij, revščine, neenakosti, globalizacije, demokracije, tržne ekonomije itn.) ali EU (normativna, civilna, etična moč itd.) so posledično v celoti odraz razvoja znanosti na Zahodu (v ZDA in EU), ki odraža predvsem ideologijo tega dela sveta in v celoti izpušča nezahodni svet (Waever 1998). Mednarodne odnose kot del družboslovnih ved je potemtakem mogoče razumeti kot obliko družbenega delovanja, ki ga oblikujejo lokalno pomembne ideološke razprave (Tsygankov in Tsygankov 2010, 4).

[59] Posebej na področju tehnologije je takšnih primerov precej: na primer izum tehnologije ultrazvoka, ki je bil najprej uporabljen za prepoznavanja abnormalnosti v razvoju zarodka, a se danes uporablja za določanje spola oziroma pri definiranju razlike med zarodkom in otrokom. Malešević (2006, 64) v tem kontekstu poudari, da je namen uporabe koncepta diskurza pri Foucaultu predvsem »razumevanje in pojasnjevanje, kako so določene ideje in prakse povezane s kontekstom, ki ima 'svojo zgodovino in pogoje obstoja'«.

Nazoren primer izrazito ideološkega koncepta je teza o demokratičnem miru, ki predpostavlja, da demokracije med sabo ne stopajo v oborožene konflikte in so potemtakem najboljše zagotovilo za mir (Doyle 1986; Dunne 2009). Kritiki tej tezi nasprotujejo, saj naj bi v celoti temeljila na demokraciji in percepciji groženj kot jih razumejo ZDA (Layne 1994; Walt 1998; Rosato 2003; Dafoe, Oneal in Russet 2013). Prav tako demokracija sama po sebi še ni zagotovilo za mir in stabilnost v mednarodnih odnosih, saj lahko proces demokratizacije vodi v slabitev države oziroma vzpon etničnega nacionalizma (kot v primeru Ruande, Jugoslavije, Iraka, ali bližnjevzhodnih držav) ali celo vojne med novonastalimi demokracijami (ukrajinsko-ruska vojna). Veljavnost teze v teoriji in njena univerzalna uporabnost sta tako dokaz, da je demokratični mir primarno koncept, ki odraža kulturo zahodnega sveta (Tsygankov in Tsygankov 2010, 4), izpušča pa alternativne poglede na zagotavljanje miru.

Diez (2013) prav tako na primeru znanstvenega diskurza o normativni moči EU prikaže, kako ideološka hegemonija Zahoda oziroma »hegemonija imperialnih sil« (Manners 2006, 172) zaznamuje tako oblikovanje znanstvenih konceptov (normativna moč/sila) kot tudi (zunanje) delovanje držav v skladu z razumevanjem in ideološko interpretacijo teh konceptov v sferi zunanje politike. Normativno moč/silo je mogoče razumeti kot ključni koncept politične debate (o tem, kakšno naj bo zunanjepolitično delovanje EU), prek katerega se poskuša začasno fiksirati specifični niz interpretacij, artikulacij in pomenov (kaj normativna moč EU sploh je) znotraj širšega družbenega diskurza (izvoz modela zunanjega upravljanja (*external governance*) EU v tretje države), s čimer se potrdi hegemonski status tega koncepta znotraj diskurza o vlogi EU v svetu. Namen te doktorske disertacije v tem pogledu ni zavračanje hegemonskega statusa tega koncepta znotraj diskurza pač pa poskus kritičnega vrednotenja upravičenosti in posledicah takšne (samo)percepcije EU kot normativne sile.[60]

Potemtakem gre pri razmerju med znanostjo, ideologijo in zunanjo politiko za vzajemen odnos oziroma sooblikovanje (*co-constitution*) analize zunanjepolitičnega delovanja EU in oblikovanja evropske zunanje politike (Manners 2015, 300), kjer po eni strani znanstveniki, njihove ideje in ideologije oblikujejo zunanjepolitične prakse in institucije EU, po drugi strani pa institucije, politike in strokovnjaki oblikujejo specifične oblike znanja, ki potem vplivajo na izbiro teorij, metod in raziskovalnih vprašanj v znanosti. R. Adler-Nissen in Kropp (2015,

[60] Več o razširjenosti koncepta normativne moči in povezavah med teorijo (konceptom EU kot normativne moči in idejo zunanjega delovanja EU) in prakso (oblikovanjem in izvajanjem zunanje politike EU) tudi v Manners (2015).

155–156) kot konkreten primer povezanosti teorije in prakse na področju zunanje politike EU navajata sklicevanje vodilnih politikov EU (nekdanjega predsednika Evropske komisije Joseja Manuela Barrosa) na normativno moč EU in hkratno spreminjanje/dopolnjevanje koncepta glede na različnost interpretacij v praksi. Sooblikovanje (družboslovne) znanosti in procesa evropske integracije je zato politični, pravni, ekonomski, družbeni, kulturni in filozofski fenomen, ki na področju študij EU odraža t. i. normativni obrat (*normative turn*) pri proučevanju procesa evropske integracije (Adler-Nissen in Kropp 2015, 157). V ospredju tovrstnih pristopov je torej dvom v objektivnost in nevtralnost znanosti oziroma zavedanje o ideološki pristranskosti pri produkciji znanja o EU.

Vpliv ideologije na znanost se najbolj nazorno pokaže prav pri utemeljevanju (nacionalnih) ideologij kot univerzalnih in moralno ter institucionalno superiornih, kjer je temeljna predpostavka znanstvenega diskurza, da so si države po koncu hladne vojne ekonomsko in politično vse bolj podobne in bodo zato v pogojih globalizacije in demokratizacije sledile enakemu (zahodnemu) razvojnemu modelu (Tsygankov in Tsygankov 2010, 3). Takšno 'stapljanje' ideologij je razvidno tudi v Fukuyamovi (1992) tezi o koncu zgodovine, ki nadgradi Aronovo (1955) in Bellovo (1960) o koncu ideologije. Aron (1955) je bil mnenja, da so po 2. svetovni vojni izginili pogoji za ideološko razpravo med industrijsko razvitimi državami Zahoda, kjer je prevladal kapitalizem kot edina oblika ekonomskega sistema. Bell (1960) svojo tezo razvije na podlagi razlikovanja med 'starimi' in 'novimi' ideologijami, pri čemer je konec s starimi ideologijami 19. stoletja, ki so bile univerzalistične, humanistične in katerih cilja sta bila družbena enakost in svoboda. Ideologija, razumljena kot analiza razredov, zato ni bila več ustrezno analitično orodje (Lloyd 2003, 220–221). Fukuyama (1992) gre pri tezi o koncu zgodovine še korak dlje: s koncem hladne vojne 1989 se je končal ideološki spopad med Zahodom in Vzhodom, s čimer naj bi v svetu prevladal zahodni model liberalne demokracije, temelječe na kapitalističnem sistemu, nad drugimi ideologijami, ki so bodisi izginile (fašizem, nacizem, komunizem, socializem), bodisi so v celoti lokalne in ne morejo konkurirati z liberalizmom (nacionalizmi, islamski fundamentalizem) (Lloyd 2003, 224).

Ideologija naj potemtakem ne bi bila več vzrok za konflikte, saj je ideološka evolucija končana, cilji in vrednote Zahoda pa univerzalizirani. Z vidika analize elementov zunanjega okolja je zanimivo, da Fukuyama (1992) konec zgodovine in prevlado ideologije liberalizma napove na podlagi povezave med naravoslovnimi vedami in razvojem tehnologije. Tehnološko razvite države so vojaško superiorne in zato varne, tehnološki napredek pa hkrati

pozitivno vpliva na ekonomski razvoj, kar vodi v »homogenizacijo družb«, tj. vse ekonomsko modernizirane družbe so si med med seboj podobne, ne glede na nacionalne in kulturne razlike, ter se približujejo univerzalni potrošniški kulturi globaliziranih trgov (Fukuyama 1992, 98).[61]

Teza, ki je naletela na številne kritike, ne zmanjšuje pomena in potencialnega vpliva ideologije na delovanje akterjev v mednarodni skupnosti, saj to še vedno, posebej po 11. septembru 2001 in porastu 'islamskih' fundamentalističnih gibanj (na primer Islamska država, *Boko Haram*), zaznamuje različnost idej in političnih ter ekonomskih sistemov. Kot opozarjajo nekateri drugi avtorji (Huntington 1997; Waever 1998; Tickner 2003 in Guzzini 2007), je Fukuyamova interpretacija sporna vsaj iz treh vidikov. Prvič, predpostavlja relativno homogenost in uniformnost Zahoda v primerjavi s preostalim svetom. Drugič, implicitno predpostavlja, da nezahodne države nimajo lastne družbene in ideološke podstati ter so zato lahko le v vlogi sprejemnika zahodne ideologije in pasivnega opazovalca svetovnega razvoja (Tsygankov in Tsygankov 2010, 3). In tretjič, povezava liberalizma in kapitalizma je sporna, saj je ekonomski razvoj omejen, trenutne stopnje razvoja pa nevzdržne (Lloyd 2003, 225).

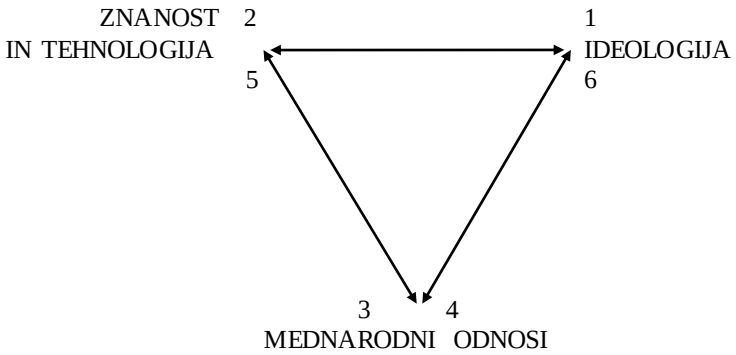
Na to opozarja tudi Huntington (1997), ki poudari, da razvoj Zahoda oziroma prevlada liberalizma ni in ne more biti univerzalizirana, saj mnoge nezahodne države zavračajo zahodne vrednote (kot so na primer demokracija, kapitalizem, človekove pravice itd.). Hkrati napove, da bodo v prihodnosti konflikti posledica kulturnih dejavnikov, tj. trka civilizacij glede etničnih, verskih in kulturnih razlik, kar se je po njegovem mnenju v nekaterih primerih pokazalo za ustrezno (na primer konflikti v Ruandi, Bosni in Hercegovini (BiH), Kosovu, napad na Svetovni trgovinski center v New Yorku, vojna proti terorizmu v Afganistanu, od arabske pomladi leta 2011 pa tudi težnja po oblikovanju Islamske države).

Vpliv ideologije na znanost (o Mednarodnih odnosih) zato lahko opredelimo na dva načina, ki ju prikazuje Slika 2.1.2 (puščica 1–2). Prvič, ideologija kot institucija vpliva na razvoj znanosti preko interpretacije zgodovinskih dogodkov, oblikovanja institucionalnih struktur in preko financiranja znanosti oziroma izdatkov za raziskave in razvoj. Posledično lahko znanost

[61] Benko (1964, 432) na tem mestu govori o kapitalistični hegemoniji zahodnega bloka od sredine 20. stoletja naprej, katerega osrednja (ekonomska, vojaška in politična) moč so ZDA. Skupni imenovalec državam v bloku so interesi, ki so v bistvu interes glavnega hegemona. To ustreza tudi Marxovi (1977, 176) definiciji ideologije kot »idej vladajočega razreda«, ki jo Gramsci (1985, 104) nadgradi s konceptom hegemonije kot ohranjanje in reproduciranje idej vladajoče politične elite, ki ni le prisilno, temveč temelji tudi na sprejemanju ideologije s strani podrejenih akterjev.

s tem, ko ima moč določati prioritete, (pre)oblikuje tudi ideologijo posamezne države (na primer prek redefinicije nacionalnega interesa), ta pa nato prek financiranja utrdi nadaljnji razvoj znanosti v določeno smer (Tsygankov in Tsygankov 2010, 5–6). Drugič, ideologija kot sistematično predstavljanje Sebe v odnosu do Drugih vpliva na znanost preko določanja prevladujočih mednarodnih norm, ki lahko potem (na ravni posamezne države ali v mednarodnih odnosih) vodijo do sprememb in preoblikovanja (zunanjih) politik (puščica 3–5). Hkrati ideologija nastopa v funkciji političnega sistema, njeno veljavnost pa določajo odnosi moči, saj ta ponavadi odraža interese vodilnih oziroma hegemonskih držav (puščica 6–4). Ideologija se tako odraža v vsebini oziroma zunanjepolitičnih ciljih, sredstvih in strategijah držav, ki preko tega opravičujejo svoje delovanje (puščica 6–4). Slednje je odvisno od tega, katere norme in vplivi v znanosti (puščica 3–2) ter v mednarodnih odnosih (puščica 2–3) dobijo večjo veljavo in širšo podporo; na primer norme, ki poudarjajo avtonomijo in moč držav (nacionalizem), ali norme, ki izpostavljajo pomen sodelovanja in demokracije (liberalizem).

Slika 2.2: Triangulacija odnosov med ideologijo, znanostjo in tehnologijo ter mednarodnimi odnosi



Vir: Prirejeno po: Weiss (2005, 298).

2.1.3 Mednarodne norme in mednarodni odnosi

Konec 90. let 20. stoletja so poskusi pojasnjevanja sprememb v mednarodnih odnosih vodili do povečanega zanimanja za 'nematerialne' dejavnike (Hofferberth in Weber 2015). Mednarodne norme se sicer že pred uveljavitvijo Mednarodnih odnosov kot samostojne discipline pojavijo v nekaterih drugih vedah – na primer politični in pravni znanosti, politični filozofiji, psihologiji in sociologiji (Kowert in Legro 1996, 454; Peter in Brglez 2007, 823). Kot pojasnita Risse in K. Sikkink (1999, 6), to ne pomeni, da tovrstni pristopi zanemarjajo pomen materialnih dejavnikov pri oblikovanju identitet, interesov in preferenc držav, ampak

opozarjajo na potrebo po redefiniciji vzročnosti med materialnimi in idejnimi dejavniki. Pri tem je pomembno spoznanje, da tudi ideje in norme opredeljujejo materialne dejavnike ter njihov vpliv na razumevanje interesov, preferenc in sprejemanje političnih odločitev, ne pa samo obratno.

Razmišljanje o vlogi idej, mednarodnih norm (in etike) v mednarodnih odnosih, njihovem oblikovanju, razvoju in učinku je bilo posledica nezmožnosti pojasnjevanja nekaterih temeljnih sprememb v mednarodnih odnosih s strani tradicionalnih pristopov (predvsem v okviru preseganja omejitev neo-neo razprave in racionalističnih pristopov) in uveljavljanje postpozitivističnih pristopov v okviru t. i. normativnega obrata v mednarodnih odnosih (Katzenstein 1996, 19; Risse in Sikkink 1999, 6; Reus-Smit 2004b). Kot pojasnjujejo Katzenstein (1996, 17–20) in Reus-Smit (2004b, 15–20), realizem nematerialne dejavnike (kulturo, identiteto in norme) dojema zgolj kot posledico porazdelitve zmogljivosti, ki nimajo pojasnjevalne moči za delovanje držav v mednarodnih odnosih; racionalistične teorije pa poudarjajo, da se kultura in identiteta, podobno kot ostali viri, uporabljajo zgolj strateško in za uresničevanje lastnih interesov. V tem pogledu so torej materialni in nematerialni dejavniki bodisi ločeni, bodisi nematerialni nastopajo zgolj v funkciji materialnih. Tradicionalni pristopi posledično niso zadostno pojasnili relativno mirnega razpada SZ, ukinitve apartheida v Južni Afriki, institucionalizacije mednarodnega prava na področju oboroževanja in uveljavljanja človekovih pravic v državah v razvoju (na primer v Čilu, Ugandi, Indoneziji, na Filipinih in v Vzhodni Evropi) (Risse in Sikkink 1999).[62]

Skupna značilnost novih (kritičnih) pristopov pa je ravno zavračanje ideje, da lahko »opazovane družbene pojave analiziramo z uporabo metod, ki so se izkazale za uspešne pri proučevanju naravoslovnih ved, in da na družbeno interakcijo vplivajo neodvisne sile, vzroke zanjo pa lahko oblikujemo kot splošne zakone, ki obstajajo neodvisno od subjektivnosti posameznika« (Hurrell 2010, 138). Hurrell (prav tam) zato na tem mestu govori o ponovnem pojavu normativne politične in družbene teorije v okviru mednarodnih odnosov, ki dopolnjuje bolj klasične pristope k proučevanju mednarodnih odnosov z razširjeno raziskovalno agendo, tj. temami, kot so nacionalizem, samoodločba narodov, posredovanje, pravična vojna in distributivna pravičnost. Prav tako normativna teorija na novo opredeli razmerje med notranjo

[62] Za podrobnejšo primerjavo tradicionalnih in sociooloških pristopov glej Jepperson in dr. (1996, 37–42) ter Kowert in Legro (1996, 455–459).

in zunanjo/mednarodno politiko, s tem ko odgovornost za zunanjepolitično delovanje vse bolj prenaša na posameznika.

Porast normativnih študij lahko najprej povežemo z vse večjo kompleksnostjo in intenzivnostjo moralnih dilem v svetovni politiki v drugi polovici 20. stoletja, ki so bili tudi posledica zavedanja pomena ideologije v mednarodnih odnosih. Najprej v kontekstu hladne vojne s pojavom koncepta pravične vojne, prespraševanjem etičnosti jedrske oboroževalne tekme in razpravi o distributivni pravičnosti (predvsem na osi Vzhod-Zahod) (Hurrell 2010, 138–139). Predvsem pa po koncu hladne vojne, ki ga je zaznamoval porast nacionalističnih konfliktov ter poskusov mednarodne skupnosti, da v teh konfliktih posreduje – v okviru humanitarnega posredovanja oziroma doktrine odgovornosti zaščititi (*responsibility to protect*) (Finnemore 1996b). Hkrati sta procesa dekolonizacije svetovnega Juga in demokratizacija vzhodnega bloka odprla vprašanja o kulturni in ideološki (ne)ustreznosti mednarodnih pravil, ki so očitno reflektirala moč in interese Zahoda oziroma vodilnega hegemona (ZDA), ter vse večji globalni neenakosti in kulturni raznolikosti na osi Sever-Jug (Hofferberth in Weber 2015).

Povezavo med ideologijo Zahoda in uveljavljanjem vrednot in norm v okviru delovanja držav izpostavi tudi Hurrell (2010, 146–147), saj naj bi družbeni red in politične institucije (tako notranje kot tudi mednarodne) temeljili na obstoju skupnih vrednot, kulture in (zahodne) civilizacije. Posledično so torej interesi in identitete mednarodnih akterjev nastali v specifičnem zgodovinskem in kulturnem kontekstu ter glede na zgodovinsko pogojene odnose in procese sodelovanja med akterji, ki so (bili) izrazito evropocentrični (Bull 1977). Poudarjanje proste trgovine, človekovih pravic in demokracije kot temeljnih in univerzalnih vrednot mednarodne normativne strukture pa je v okviru normativnega obrata v mednarodnih odnosih vodilo do ponovne razprave o kulturnem relativizmu in pristranskosti obstoječih pristopov k proučevanju vloge idej in nematerialnih dejavnikov v zunanjepolitičnem delovanju akterjev (Adler 1987; Haas 1990; Finnemore 1996a; Katzenstein 1996; Kowert in Legro 1996). Takšna razširjena konceptualizacija delovanja držav v mednarodnih odnosih je torej poudarila pomen kulture in identitete za zunanjepolitično delovanje akterjev, kjer osrednjo vlogo igrajo norme kot kolektiven pojav (Finnemore 1996a, 22; Katzenstein 1996, 5; Risse in Sikkink 1999, 7; Wyzycka in Hasmath 2015). Tako na primer Kindleberger (v Kowert in Legro 1996, 453) pojava proste trgovine v 19. stoletju ne poveže s spremembo v materialnih dejavnikih, ampak s širjenjem ideologije nevmešavanja (*laissez-faire*), ki je

temeljila na normativnih predpostavkah o novih (učinkovitejših) trgovinskih praksah in akterjih.[63]

Normativne teorije ponujajo dve razlagi koncepta norm. Prva, splošna opredelitev pojmuje norme opisno (*descriptive*), in sicer kot odraz običajnega delovanja akterjev, ki na temelju preteklega delovanja držav omogoča predvidevanje, kaj se bo v določeni situaciji zgodilo v prihodnje (Peter in Brglez 2007, 825; Hurrell 2010, 143). Druga opredelitev pa norme definira bolj specifično, in sicer kot pričakovano (*prescriptive*) delovanje držav, ki sproža normativna pričakovanja o tem, kakšno *naj bi bilo* njihovo delovanje (Katzenstein 1996, 5; Risse in Sikkink 1999, 29–31). V skladu s tem so norme definirane kot »širok nabor preskriptivnih trditev – pravil, standardov, načel – tako postopkovnih kot vsebinskih, ki predpisujejo delovanje /držav/ in vsebujejo obveznosti, zaradi katerih jih te morajo spoštovati« (Chayes and Chayes v Hurrell 2010, 143).[64]

Posledično lahko mednarodne norme, predvsem mednarodno pravo, kot najbolj formalni okvir za urejanje odnosov razumemo kot navodila, po katerih se oblikuje zunanja politika držav. Kot opozarja Reus-Smit (2004a, 1–2), sta bila mednarodno pravo in mednarodna politika kot disciplini dolgo časa izolirana drug od drugega, z namenom da se ohrani nepristranskost prava kot specifičnega sistema pravil. Tovrstna razmejitev pa se v 21. stoletju zdi anahronistična, saj razmerje med pravom in politiko postaja vse bolj kompleksno, kar se odraža v številnih spornih vprašanjih, s katerimi se soočajo sodobni mednarodni odnosi – intervenciji na Kosovu 1999 in v Iraku 2003, oblikovanje Mednarodnega kazenskega sodišča, proces pridobivanja suverenosti Vzhodnega Timorja in Kosova, vojna proti terorizmu, 'blokade' VS OZN v primeru Iraka, Sudana in Sirije itd. Mednarodne norme so torej »sredstvo, namenjeno predpisovanju in prepovedovanju določenih vrst obnašanja držav in /so/ v tem smislu najbolj izstopajoče merilo za vzdrževanje reda v mednarodni skupnosti«, ki dopolnjuje mednarodni sistem in strukturo (Benko 2000, 308). Sklicevanje na mednarodne norme je danes praksa vseh držav, ki jim koristi pri reševanju (kolektivnih) problemov ali uresničevanju vrednot, za katere se zavzemajo, prav tako pa prispeva k večji predvidljivosti v

[63] Kindleberger, Charles. 1975. The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820–1875. *Journal of Economic History* 35: 20–55. V Kowert in Legro (1996, 453).
[64] Chayes Abram in Antonia Handler Chayes. 1994. Regime Architecture: Elements and Principles. V *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, ur. Janne E. Nolan. Washington, DC: Brookings Institution. V Hurrell (2010, 143).

delovanju držav (Cohen v Devin 2008, 96).[65] To na primeru posredovanja Zveze NATO na Kosovu potrdi Wheeler (2004), ki navkljub neavtorizaciji posredovanja s strani VS OZN (in posledično protipravnem delovanju) pokaže, da je bila uporaba sile Zveze NATO še vedno odvisna od mednarodnih pravnih pravil, ki so se jih pri legitimiranju svojega delovanja morale držati tudi najmočnejše države v sistemu.

Krasner (1999, 6) dodaja, da so lahko v konfliktu tudi same norme, saj je njihova narava bolj splošna od konkretnih (pravnih) pravil in odvisna od interpretacije akterjev. Toda čeprav mednarodne norme kot standard obnašanja akterji večkrat zaobidejo, norme obstajajo tudi, če jih akterji kršijo. M. Peter in Brglez (2007, 825) na tem mestu govorita o t. i. protidejstveni veljavnosti (*counterfactual validity*) norm. Neučinkovitost mednarodnega prava pri urejanju odnosov med državami izpostavljajo predvsem realistični pristopi, ki svojo predpostavko utemeljujejo s stališčem, da v mednarodnih odnosih, v nasprotju z notranjim pravnim redom, ne obstaja vrhovna oblast, ki bi lahko države prisilila v izvajanje in spoštovanje mednarodnih pravnih pravil (Morgenthau 1985; Kowert in Legro 1996, 455). Racionalistični pristopi prav tako neučinkovitost povezujejo z obstojem nepopolnih informacij in možnostjo goljufanja oziroma neizpolnjevanja sprejetih obvez (Reus-Smit 2004b, 18). Devin (2008, 95) tovrstno stališče zavrne, saj tudi notranje pravo ni vedno učinkovito, prav tako pa se je v mednarodnih odnosih z ustanovitvijo mednarodnih sodišč že razvil izvršni značaj prava. K temu bi lahko dodali tudi številne primere, ki izkazujejo množično spoštovanje mednarodnih pravnih pravil v okviru delovanja držav na področju diplomacije, mednarodne trgovine in financ, prometa, migracij in okolja.

Pri uveljavljanju spoštovanja mednarodnih norm pomembno vlogo igrajo predvsem odnosi moči, saj norme oziroma mednarodno pravo v veliki meri odražajo predvsem interese močnejših držav (Kowert in Legro 1996, 460; Byers 1999; Risse in Ropp 1999, 267–269; Risse in Sikkink 1999, 35–36; Reus-Smit 2004c, 279–284), kar Krasner (1999) opiše kot 'organizirano hipokrizijo'. Mednarodne norme je tako treba razumeti kot »vključujočo institucijo in povezovalni normativni sistem, kjer ključno vlogo igrajo zgodovinske okoliščine in razvoj specifičnih pravnih doktrin. Vsebina določene norme in dolžnosti, ki iz nje izhajajo, pa sta povezani s pomembnostjo norme v tej širši normativni ureditvi« (Hurrell 2010, 144). Zato je pomembno, da se vse države držijo mednarodnih norm in pravil, saj jim v nasprotnem

[65] Cohen, Raymond. 1986. *The Rules of the Game*, 3. izdaja. London: Longman. V Devin (2008, 96).

primeru ‘grozi’ slabitev njihove identitete, mehke moči in oddaljevanje od normativne strukture v mednarodni skupnosti, ki ji pripadajo (Reus-Smit 2004c).

Kljub temu mednarodnega prava ne gre razumeti kot edinega normativnega okvira za delovanje akterjev v mednarodnih odnosih, saj tovrstna konceptualizacija ne vključuje splošnejših opredelitev mednarodnih norm kot družbenih norm. Pojmovanje norm kot »zbirk/e/ pravil, ki so jih sestavile države, da bi uredile medsebojne odnose«, je zato treba dopolniti, saj se, kot opozarja Devin (2008, 95), pravila vse bolj uporabljajo tudi za urejanje odnosov med nedržavnimi akterji (mednarodne organizacije in posamezniki), kot tudi med nevladnimi oziroma transnacionalnimi akterji (Risse in Sikkink 1999, 4–5). Dokaz za to je vse večje zanimanje za norme v mednarodnih odnosih v okviru mednarodnih organizacij in režimov, ki je od 80. let 20. stoletja vodilo do povečanega števila bolj ali manj institucionaliziranih mednarodnih sporazumov na različnih področjih (od človekovih pravic, okolja, migracij do trgovine in oboroževanja).[66] Devin (2008, 98) tak razvoj opredeli kot »normativno inflacijo« oziroma raztezanje mednarodne normativnosti – navzdol z razvojem mehkega prava (*soft law*) in navzgor s kogentnim pravom (*jus cogens*). Stone (1999, 157) in Hurrell (2010, 147) pri tem poudarjata ‘tirno odvisnost’ in ‘samokrepitev’ (*self-reinforcement*) mednarodnih norm zlasti v okviru nekaterih kompleksnih pravnih institucij, kot sta WTO in Sodišče EU (*European Court of Justice*).

Prav tako pa se normativna mreža širi tudi zaradi pravnega aktivizma t. i. globalne civilne družbe (mednarodnih nevladnih organizacij, znanstvenih skupnosti in vplivnih posameznikov) pri oblikovanju, izvajanju in nadzoru mednarodnih pravnih pravil (Risse in Sikkink 1999; Devin 2008, 102; Hurrell 2010, 146–147), ki jo omogoča hiter razvoj informacijske in komunikacijske tehnologije in pojav globalnih mrež (*global networks*). Kot primeri tovrstnega vpliva se največkrat navajajo Konvencija Združenih narodov (ZN) proti mučenju (1984), Deklaracija o okolju iz Ria (1992), Konvencija o prepovedi protipehotnih min iz Ottawe (1997), Rimski statut Meddržavnega sodišča (1998) (Devin 2008, 102–103). Za proučevanje vpliva elementov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU je ključna prav analiza vplivov oziroma sovplivanja znanstvenega in tehnološkega razvoja na razvoj norm.

[66] Mednarodni režim lahko opredelimo kot posebno obliko mednarodne institucije, v okviru katere obstaja nabor pravil, norm in praks, ki urejajo in usmerjajo mednarodno delovanje in odnose med akterji. Značilno zanj je, da je manj formalen in institucionaliziran kot institucija mednarodnega prava, bolj specifičen (omejen na posamezna področja (*issue-areas*) in bolj inkluziven (vključuje tudi nedržavne oziroma nevladne akterje) (Krasner 1983, 2; Simmons in Martin 2010, 194). Režimi so potemtakem primer povezanost interesov, norm in ideologije (Roter 1996).

Norme so s tem pridobile status »ključne vloge pri določanju identitet in interesov /držav/ in ne le vlogo omejevanja bolj pomembnih strateških ali ekonomskih interesov« (Klotz 1995, 9). Norme potemtakem oblikujejo načine delovanja akterjev, so torej *konstitutivne* in ne le usmerjevalne oziroma regulativne (Katzenstein 1996, 5; Reus-Smit 2004b, 23; Devin 2008, 96; Rosamond 2010). Če napisano projiciramo na raven mednarodne politike, lahko sklenemo, da je ta družbeno in kulturno konstruirana, saj odnosi moči, pravila in institucije niso samoumevne okoliščine, ki usmerjajo države, ampak so rezultat družbene interakcije, katerih pomen ni mogoče ločiti od interpretacije vpletenih akterjev (Wendt 1992; Kowert in Legro 1996; Katzenstein 1996; Risse in Sikkink 1999). Norme se potemtakem ne uporabljajo pasivno, ampak sokonstituirajo tudi razmerja moči in odnose med akterji (Reus-Smit 2004b, 22).

Na oblikovanje norm vplivajo različni dejavniki, poleg notranjega tudi zunanje okolje akterjev in družbenih odnosov. Katzenstein (1996, 23–24) pri tem izpostavi, da mednarodno in notranje okolje bistveno oblikujeta identiteto držav. Država kot družbeni akter je namreč vpeta v družbena pravila in konvencije okolja, v katerem deluje, in ki oblikujejo njeno identiteto ter določajo interese, ki motivirajo njeno delovanje. Tako sta na primer oblika in hitrost procesa evropske integracije ter vloga EU v svetu tesno povezani z dogajanjem v mednarodnih odnosih (z zmanjšanjem političnih napetosti in oblikovanjem kolektivne identitete v mednarodni skupnosti, s priznavanjem legitimnosti EU s strani tretjih akterjev, z vključevanjem EU v mednarodne organizacije itd.).

Kowert in Legro (1996) zunanje okolje razdelita na štiri dejavnike, in sicer na normativne (že obstoječi normativni okvir), sistemske (spremembe v strukturi mednarodne skupnosti), relacijske (družbeni odnosi med akterji) in materialne (viri moči). Vsi ti sočasno vplivajo na razvoj norm (Peter in Brglez 2007, 827–829). Norme tako ne nastajajo in delujejo v vakuumu, temveč so »del močno razvejanega družbenega konteksta« (Finnemore 1996b, 161) oziroma obstoječega normativnega okvirja, v katerem obstajajo tako sorodne kot nasprotne norme, ki lahko bodisi zavrejo ali pa pospešijo nastanek in prenos norm. Rosamond (2010) v primeru zunanjepolitičnega delovanja EU izpostavi, da se ta proces odvija na več ravneh (lokalnem, nacionalnem, regionalnem, nadnacionalnem) in hkrati.

Povezavo med mednarodnimi normami in družbenim kontekstom oziroma prevladujočo ideologijo potrdita tudi Benko (2000, 306–307) in Reus-Smit (2004b, 32). Na primeru

mednarodnega prava, kot najbolj formaliziranega in standardiziranega skupka mednarodnih norm, pokažeta, kako pravo že vse od 19. stoletja deluje v funkciji določenega družbenega in političnega reda v mednarodni skupnosti, tj. ideologije političnega liberalizma, ki odseva politične interese dominantnih subjektov (Slika 2.3, puščica 5–6). Ideološka in znanstvena hegemonija Zahoda se posledično izrazi tudi v okviru oblikovanja in izvajanja mednarodnih norm in prava (Hurrel 2010, 142), saj omogoča razvoj in uporabo norm, ki je v skladu s pravno kulturo v zahodnih državah in »z dejstvom, da se konsenz prednostno oblikuje okrog ključnih tem in standardov najrazvitejših držav« (Devin 2008, 101). Risse in K. Sikkink (1999, 8–9) govorita o t. i. skupnosti 'liberalnih' oziroma 'civiliziranih' demokratičnih držav, katerih odnose urejajo ključne vrednote in načela, kot so mir, demokracija in človekove pravice, tj. koncepti, ki jih je oblikovala znanost na Zahodu in odsevajo predvsem potrebe in interese določenega (zahodnega oziroma razvitega) dela sveta (Slika 2.3, puščica 4–3). To pomeni, da lokalne (regionalne, nacionalne ali subnacionalne) norme, tj. tiste zunaj normativnega okvira Zahoda oziroma Severa, največkrat niso upoštevane (Legro 1997; Björkdahl in Gusić 2015, 268).

Tovrstna normativna pristranskost je prisotna tudi v okviru proučevanja norm, kjer so prav te globalne liberalne norme opredeljene kot univerzalne in napredne (Finnemore 1996a; Risse in dr. 1999; Kayaoglu 2010; Björkdahl in Gusić 2015; Groß 2015; Wyzycka in Hasmath 2015). Kot pojasnita Björkdahl in Gusić (prav tam), je sklicevanje na globalnost norm zgolj pretveza za univerzalni moralni okvir Zahoda in kozmopolitsko videnje mednarodne skupnosti, ki poudarja prehodnost meja političnih skupnosti in skuša uveljaviti globalno distributivno pravičnost (Singer 1972). To potrjuje tudi analiza zunanjepolitičnega delovanja EU, kjer družbene norme EU, ki se oblikujejo in širijo s pomočjo institucij in strukturnega ustroja odločevalskih teles znotraj EU, predstavljajo normativni okvir odnosa med EU in tretjimi državami (Wyzycka in Hasmath 2015; Lizbonska pogodba 2007, 2., 3. in 21. čl.), medtem pa praksa delovanja EU ni vedno v skladu z deklarativnimi zavezami.[67]

[67] PEU (1992, 2. čl.) določa splošne vrednote, na katerih temelji EU (spoštovanje človekovega dostojanstva, svoboda, demokracija, enakost, pravna država, spoštovanje človekovih pravic in pravic manjšin), medtem ko so cilji delovanja EU v odnosu s preostalim svetom zapisani v 3. členu (5. odstavek). Skladno s tem naj EU »podpira in spodbuja *svoje vrednote in interese* ter prispeva k zaščiti *svojih* državljanov« (poudarek avtorja). To potrdi tudi 21. člen (V. naslov V, 1. poglavje), kjer so zapisane splošne določbe zunanjega delovanja EU, ki v 1. odstavku poudari, da naj »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.« Več v: Pogodba o Evropski uniji, sprejeta 16. decembra 2016, v veljavi od 1. novembra 1993.

Normativni okvir temelji na »kulturno pogojeni samopercepciji EU kot 'političnega mesije', ki bo prinesel odrešitev tistim delom sveta, kjer človekove pravice in demokratične norme zaenkrat ostajajo le želja, ki čaka, da se uresniči« (Regilme 2011, 15). Pri tem Kayaoglu (2010, 213) izpostavi, da prav tovrstni (ideološki in znanstveni) evropocentrizem preprečuje EU, da bi v okviru lastnega zunanjega delovanja EU predvidela integracijo nezahodnih družb, ki ne bi bila vsaj deloma prisilna in utemeljena na superiornosti Zahoda. Tovrstna ekskluzivnost se najbolj odraža v okviru širitvene politike, kjer formalna in neformalna pravila in norme EU določajo, da lahko država članica postane le evropska demokratična država, ki spoštuje temeljne človekove pravice in svoboščine (Risse in Sikkink 1999, 9). Alternativo za tretje, nezahodne države tako predstavljajo akterji oziroma države (na primer Kitajska), ki sodelovalnih odnosov ne pogojujejo (vsaj ne politično in kulturno) (Kavalski 2013).

Sistemske spremembe kot del zunanjega okolja lahko prav tako vplivajo na oblikovanje in širjenje norm preko dramatičnih šokov (eden takšnih je bil s koncem hladne vojne povezan razpad bipolarne ureditve mednarodnega sistema), ki zmanjšujejo zavezanost mednarodnih akterjev obstoječim identitetam (Risse in Ropp 1999, 267–270), ali s sistemsko nedorečenostjo (*systemic ambiguity*) pri interpretaciji (in širjenju) norm in pravil, ki urejajo odnose med mednarodnimi akterji (Kowert in Legro 1996, 470–473). Primer takšne nedorečenosti je selektivna aplikacija norm humanitarnega posredovanja in ozemeljske celovitosti, ki je posledica vsaj dveh okoliščin: 1.) vpliva politike oziroma ideologije na interpretacijo obstoječe norme (Slika 2.3, puščica 6) in 2.) konceptualne nedoločnosti in odprtosti norme, ki nakazuje na vpliv politike na znanost, saj je oblikovanje norme tudi političen (in ne samo strokoven) proces.

V okviru zunanjepolitičnega delovanja EU je tako sistemski šok (razpad SZ) vodil do uveljavitve t. i. »paketa liberalnega demokratičnega miru« (Björkdahl in Gusić 2015, 265), ki je spodbudil oblikovanje in širjenje mednarodnih 'globalnih' norm – tj. demokracije, človekovih pravic, vladavine prava in tržne ekonomije (Groß 2015, 311) v državah Srednje in Vzhodne Evrope prek procesa demokratizacije oziroma evropeizacije novonastalih držav – bodisi v okviru širitvene politike, bodisi kot del ESP (v tem primeru EU naslavlja razširjeno območje soseščine, in sicer Severno Afriko in Bližnji Vzhod). Mednarodne norme so največkrat opredeljene kot ideje, ki jih mednarodna skupnost želi prenesti oziroma izvoziti v države, kjer še niso oblikovane oziroma uveljavljene (prav tam). Podobno je ugotovil tudi že

Reus-Smit (2004b, 33), ki je pokazal, kako so evropske kolonialne sile v prvi fazi dekolonizacije (1945–1955) vplivale na kodifikacijo mednarodnega prava na področju doktrine državnosti z vključitvijo t. i. civilizacijskih standardov – spoštovanja človekovih pravic (zlasti pravice do življenja, dostojanstva, lastnine in dobode gibanja ter veroizpovedi), oblikovanja demokratičnih institucij in pravne države, delujoče vlade ter spoštovanja mednarodnega prava in zahodnih običajev, norm in navad – kot kriterijev za priznavanje neodvisnosti neevropskih držav (Fidler 2001, 140–141).

Vzporedno s tem pa se je doktrina liberalizma utrdila tudi v znanosti o mednarodnih odnosih, in vplivala na pojav nekaterih novih konceptov (Slika 2.3, puščica 3) – doktrine 'R2P', preventivne (*pre-emptive*) vojne, dobrega vladanja in nenazadnje tudi s konceptom normativne moči. Dobro vladanje je kot norma v okviru doktrine državnosti postala ključen, a hkrati tudi najbolj sporen oziroma nedorečen element državnosti. Najdemo jo tako v okviru političnih (Mednarodnega kazenskega sodišča (*International Criminal Court* – ICC)) kot tudi ekonomskih institucij (WB, Mednarodnega denarnega sklada (*International Monetary Fund* – IMF), ki opredeljujejo sposobnost neke entitete, da postane država (Reus-Smit 2004b, 33–34).

Družbeni odnosi vplivajo na norme prek oblikovanja in širjenja norm kot inherentno družbenih procesov, s katerimi se gradi kolektivna identiteta oziroma pripadnost v mednarodni skupnosti. Pri tem se akterji pogosto poslužujejo metode delitve na 'nas' in 'njih', ki krepi pripadnost znotraj 'nas', otežuje pa širjenje norme zunaj skupine 'naših' (Peter in Brglez 2007, 829). Tovrstna binarna nasprotja so podobno kot normativni okvir pogojena s pripadnostjo določeni (politični) ideologiji, ki vzpostavlja okvir za identifikacijo, dihotomija 'mi-oni' pa posledično legitimira obstoječo strukturo in razmerja moči v mednarodnih odnosih (Risse in Sikkink 1999, 9; Jeffs 2007). Ideološka pa tudi znanstveno-tehnološko dominacija Zahoda potemtakem omogoča, da se t. i. paket liberalno-demokratičnih norm prikazuje in utrjuje kot globalen oziroma univerzalen, hkrati pa legitimira prilagoditev norm 'drugih', ki se ne skladajo z 'našimi'. Pri tem so 'drugi' opredeljeni kot neliberalni, nedemokratični oziroma avtoritarni akterji, ki kršijo norme (Risse in Sikkink 1999, 8–9). Kot navaja Hurrell (2010, 147), potrditev tovrstnih procesov najdemo tako na področju človekovih pravic, demokratizacije kot tudi, čeprav v manjši meri, v okviru institucij in praks, ki oblikujejo globalno ekonomijo.

Izvoz zahodnih norm tako oblikuje strukturo specifičnih političnih in znanstveno-tehnoloških diskurzov, sklepanja in dokazovanja, ki je v nasprotju ali pa vsaj ne vključuje (v enaki meri) norm in vrednot 'drugih', kar sproža pritisk na prilagoditev (Börzel in Risse 2003, 61; Kayaoglu 2010, 213). Wyzycka in Hasmath (2015, 7) govorita celo o kulturno neobčutljivi politiki EU, ki se odraža v prepovedi določenih neevropskih ritualov in praks (na primer nošenja naglavne rute v francoskih javnih šolah) ter pretiranemu moraliziranju.

V tem primeru se torej pokaže tudi povratni vpliv mednarodnih norm na ideologijo (Slika 2.3, puščica 5) ter znanost in tehnologijo (Slika 2.3, puščica 4). To na primeru delovanja mednarodne skupnosti (predvsem EU) pri pokonfliktni obnovi držav pokažeta tudi Björkdahl in Gusić (2015, 265–267):

> Diskurz liberalne izgradnje miru /*peacebuilding*/ temelji na ideji, da ima mednarodna skupnost moralno obvezo, da pokonfliktne družbe modernizira in demokratizira. V ta namen je pokonfliktni prostor konstruiran kot normativni vakuum, ki čaka, da ga zapolnijo 'globalne' norme, tj. mirno reševanje sporov, dobro vladanje, človekove pravice, vladavina prava in demokracija. V tem prostoru mednarodna skupnost pričakuje, da bo pojav civilizacije, napredka, modernizacije in demokracije odražal izkušnjo globalnega Severa.

Materialni viri kot faktor zunanjega okolja pa določajo moč in interese posameznih akterjev, ki so bistveni za razvoj norm. Za širjenje mednarodnih norm so, tako Gilpin (1981), ključni interesi oziroma moč dominantne države ali skupine držav v mednarodni skupnosti, prav tako pa je od podpore močnih držav odvisna tudi učinkovitost mednarodnih norm (Krasner 1983, 141; Risse in Ropp 1999, 267). Norme so tako odraz asimetričnih odnosov moči v mednarodni skupnosti, kjer hegemonija Zahoda oblikuje (institucionalno) strukturo mednarodnega sistema, preko katere se potem oblikujejo pravila, ki se jih morajo držati podrejeni akterji. Dominantne (kulturne) norme so tako odraz konfiguracije materialnih virov, ki določene norme potisnejo v ospredje, medtem ko druge ostanejo izven igre moči. »/P/rimarna vloga strukturnih omejitev zato ni oblikovanje /.../ preferenc, ampak določanje, katere bodo v okviru sistemov vladanja najbolj pomembne« (Wyzycka in Hasmath 2015, 4).

V okviru zunanjega delovanja EU je primer takšne ključne omejitve njen edinstveni družbeno-strukturni ustroj, ki včasih omogoča, včasih pa preprečuje, da bi EU delovala kot enoten in koherenten zunanjepolitični akter. S tem je mišljena predvsem vzporednost sistema nacionalnih držav v EU, ki so na teh področjih politik obdržale večino suverenih pravic, zato procesi oblikovanja, odločanja in izvajanja potekajo tako na nadnacionalnem kot nacionalnem nivoju. Če razvoj in oblikovanje SZVP/SVOP EU na konceptualni ravni priča o obstoju

‘skupnih’ vrednot in interesov v okviru ‘enotnega’ zunanjega delovanja EU, potem je, kot opozarja Jørgensen (1997, 68), to veliko manj pogosto v primeru resnih kriz (na primer od leta 2014 trajajoča begunska kriza), kjer se največkrat »multilateralni sistem skupne zunanje politike EU zaobide in nadomesti /.../ s politikami močnih evropskih držav«. To pa lahko vodi v odstopanje od skupnih vrednot in norm EU na ravni posameznih držav, kar veča pritisk na veljavnost obstoječe normativne strukture in ovira razvoj/izvajanje skupnih strategij EU.

Prav tako strukturne omejitve glede pomanjkanja vojaške moči EU vplivajo na učinkovitost že opredeljenih strateških preferenc (na primer postati globalna sila), kjer EU ne more izvajati sprejetih ukrepov, kot je npr. globalna vojaška prisotnost (Wyzycka in Hasmath 2015, 8). Podobno za ekonomsko moč EU trdi Webber (2014), ki opozarja, da počasna gospodarska rast EU (letno v povprečju za 0,35 odstotka bruto družbenega proizvoda (BDP) v obdobju med 1995 in 2014 (Wyzycka in Hasmath (2015, 8)) in uvedba evra (ter posledično kriza v evroobmočju), nista povečali ekonomske moči EU v primerjavi z nekaterimi drugimi akterji, tj. hitrorastočimi gospodarstvi (BRICS) in močjo mednarodnih organizacij, kot je IMF.

Nenazadnje, na norme vpliva tudi notranje okolje, saj lahko spremembe v organizaciji posamezne družbe spremenijo mednarodno normativno strukturo (Kowert in Legro 1996, 464). Čeprav je legitimnost (demokratičnih in avtoritarnih) vlad odvisna prav od njihove sposobnosti izpolnjevanja obveznosti oziroma pravil in pričakovanj, ki izvirajo iz dominantnih mednarodnih norm, so vse velike družbene revolucije vsaj deloma spremenile tudi normativni okvir mednarodnih odnosov (Halliday 1999; Risse in Ropp 1999, 267–269). Kot primeri lahko služijo spreminjajoča se vloga države pri upravljanju svetovne ekonomije, razširjeno razumevanje načel samoodločbe narodov, ozemeljske celovitosti in suverenosti, trajnostnega razvoja in virov politične legitimnosti. Že prej omenjena sistemska nedorečenost in posledično možnost različnih interpretacij teh norm izvira ravno iz razlik v notranjem okolju držav, ki vpliva na prakso delovanja akterjev v odnosih do drugih (Risse in Sikkink 1999, 4; Hurrell 2010, 147). Risse in Ropp (1999, 236) navajata primer, kako so norme človekovih pravic postale konstitutivni element državnosti, saj določajo efektivnost oblasti, s tem pa omejujejo drug konstitutivni element državnosti – nacionalno suverenost.

V okviru analize obstoječih raziskovalnih pristopov k vplivu norm in etičnim vprašanjem v svetovni politiki Hurrell (2010, 137) identificira tri prevladujoče načine, in sicer proučevanje 1.) vloge norm pri izvajanju (zunanje) politike; 2.) racionalnosti in narave etičnega delovanja;

in 3.) omejitev moralnega delovanja, zaradi dinamike političnega delovanja. Skladno s tem Jepperson in dr. (1996, 41) pri analizi vpliva okolja in norm na akterje opredelijo tri možne učinke. Norme lahko spreminjajo *delovanje* akterjev, *značilnosti* akterjev (identiteto, interese, zmogljivosti) ali *obstoj* akterjev, pri čemer obstoj držav kot akterjev večina pristopov obravnava kot samoumevnega.

Osrednje omejitve teh pristopov so, da vpliv norm (in institucij) bodisi zavračajo (realistični pristopi – ko norme nimajo podpore močnih akterjev oziroma jim ti celo nasprotujejo) oziroma razumejo zgolj kot (zunanji) dejavnik vpliva na oblikovanje strategij (ne pa tudi preferenc), ki lajšajo sodelovanje in usklajevanje med akterji (racionalistični pristopi) (Katzenstein 1996; Risse in Ropp 1999; Simmons in Martin 2010), bodisi se osredotočajo na pomen znanja (posebej znanosti in tehnologije) pri (pre)oblikovanju interesov, ki spodbujajo mednarodno sodelovanje (kognitivni pristopi). Hofferberth in Weber (2015, 79–80) izpostavita tudi pomanjkljivost t. i. 'strukturnega konstruktivizma' kot osrednjega pristopa k proučevanju norm, ki sicer temelji na instersubjektivnosti norm, kjer se agens in struktura vzajemno sooblikujeta (Adler 2010; Wiener 2009). Nekonsistentnost proučevanja norm se v okviru tega pristopa pokaže na ravni empirične analize, ki norme dojema kot konstantne, fiksne in z jasnim pomenom (in ne kot dinamično kategorijo, katere pomen se oblikuje v interakciji med akterji) (Hofferberth in Weber 2015). Prav tako dojemanje norm kot neodvisne spremenljivke, vodi k mehanističnemu razumevanju vpliva norm na delovanje akterjev, kjer se slednji zgolj pasivno prilagajajo (reagirajo) njihovemu okolju, norme pa so razumljene kot strukturna sila, ki posreduje nedvoumna in jasna navodila za delovanje akterjev (Wiener in Puetter 2009, 8).[68]

Pristop k proučevanju vpliva norm na mednarodne odnose je v disertaciji bolj inkluziven, kar pomeni, da pri pojasnjevanju vpliva ne sledim zgoraj omenjeni dihotomiji, kjer so norme ali odraz strateškega delovanja akterjev (ki sledi logiki posledic) ali pa 'nezaveden' proces (ki sledi logiki primernosti). Logika posledic predpostavlja, da akter neki normi sledi, ker je to zanj racionalna in instrumentalna odločitev, tj. na podlagi strateške kalkulacije stroškov in koristi (ne)spoštovanja norme. Logika primernosti pa nasprotno trdi, da akter deluje v skladu z moralnim imperativom, saj so norme globoko zasidrane (*embedded*) in ponotranjene. Kot

[68] Je pa spoznanje, da je delovanje akterjev lahko tudi zgolj reakcija na norme koristno pri proučevanju vpliva določenih specifičnih splošnih norm kot npr. človekovih pravic v okviru politike pogojevanje pri širitveni politiki EU (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004).

izpostavljajo številni avtorji (March in Olsen 1989; Musil 1995; Hasenclever in dr. 1997; Jackson 2000; Reus-Smit 2004b; Diez 2005), se v praksi delovanja akterjev obe logiki preveč prepletata, da bi ju lahko izolirali. Norme, ideologija in identiteta zato ne služijo samo instrumentalnim ciljem, ki oblikujejo vedenje držav prek določanja ciljev, možnosti in pravil, s katerimi lahko *posledično* uresničujejo svoje interese. Na delovanje vplivajo tudi vloge in norme, ki oblikujejo identiteto akterjev prek določanja standardov oziroma *primernega* delovanja, kjer osrednjo vlogo igra interpretacija in ne le možnost izbire (Kaztzenstein 1996, 28).

Hurrell (2010, 144) kot primer poda posredovanje Zveze NATO na Kosovu, kjer so bile strateške kalkulacije držav o možnih načinih reševanja konflikta odvisne od obstoječega pravnega in moralnega normativnega okvira, pa tudi od časa in prostora, v katerem je potekalo odločanje. To potrjuje tezo Marcha in Olsena (1989, 39), da je normativni predpis vedno odvisen od interpretacije akterjev v določeni situaciji in ni vnaprej določen, hkrati pa se lahko s časom tudi spremeni. Tovrstni pristop se tudi izogne nevarnosti, da bi norme in delovanje akterjev razumeli vzročno-posledično, saj družbeno delovanje in pojave pojasnjujejo heterogeni načini sklepanja, tj. kontekstualizacija, naracija in vzajemnost (Risse in Sikkink 1999; Kratochwil 2000).

Metodološko je ugotavljanje kavzalnosti pri analizi vpliva oziroma učinka norm in idej na delovanje akterjev sporno, saj sama korelacija med specifično idejo oziroma normo in neko politiko oziroma delovanjem še ni zadosten dokaz za vzročno povezavo. Kot ugotavlja Yee (1996, 85), vzročna analiza zato zahteva oblikovanje t. i. vzročnih zgodb (*causal stories*) oziroma kavzalnih mehanizmov, s katerimi potem lažje sklepamo o povezavi med normami in delovanjem akterjev.Vpliva norm na delovanje zato ne moremo opredeliti kot enosmerni (*unidirectional*) proces, temveč nasprotno, norme in pravila se oblikujejo in spreminjajo v odprtem procesu interakcije med akterji kot osrednjimi zagovorniki norm (*norm enterpreneurs*) (Hofferberth in Weber 2015, 80–81).[69]

Poleg regulativnih normativnih struktur, ki lahko vplivajo na (zunanje)politično delovanje akterjev po načelu usmerjanja in predpisovanja ustreznosti njihovega delovanja (Finnemore 1996b, 23), je treba zato upoštevati tudi *konstitutivno* naravo norm, ki jo Ruggie (1998, 22)

[69] Schimmelfenning (2001, 48) govori o t. i. 'retorični akciji' (*rhetorical action*), tj. strateški rabi normativno utemeljenih argumentov, ki se odvija v komunikaciji med akterji.

opredeli kot »konstitutivna pravila, ki opredeljujejo niz praks kot sestavni del katerekoli zavestno organizirane družbene dejavnosti – to pomeni, da določajo, kaj lahko opredelimo kot dejavnost«. Pri tem pomen konstitutivnih norm ni zgolj v tem, da formalno oblikujejo oziroma vzpostavljajo določeno delovanje, temveč je v spodbujanju skupinske identifikacije in generiranju družbene moči (Jepperson in dr. 1996, 54; Hurrell 2010, 145). Wiener in Puetter (2009, 8) govorita o t. i. kritičnem konstruktivizmu, ki poudarja 'odnosnost' norm in proučuje, kako intersubjektivnost norm vpliva na interaktivnost mednarodnih odnosov pri določanju pomenov v normativnih strukturah.

Iz tega sledi odnosno-procesna opredelitev norm, ki poudarja dvoje. Prvič, norme niso stabilne in enoznačne, temveč jih pomensko določajo akterji v okviru spreminjajoče se družbene realnosti, kjer jim služijo kot referenčne točke oziroma vodilo za delovanje, ki jim pomaga osmisliti nedoločene situacije (Kowert in Legro 1996, 490–491). M. Finnemore (1996b, 154–155) zato v proučevanje norm uvede koncept normativnega konteksta (*normative context*), ki vpliva na oblikovanje interesov mednarodnih akterjev in brez katerega ni mogoče razumeti sprememb v delovanju akterjev na sistemski ravni. Drugič, akterji se pri svojem delovanju na norme ne sklicujejo le na nabor fiksnih pravil, pač pa prek delovanja vedno znova reinterpretirajo njihove pomene (prek potrditve ali prek zavrnitve) (Jepperson in dr. 1996, 33–34). Norme tako nimajo točno določenega pomena, ki bi bil neodvisen od različnih interpretacij in referenčnih točk akterjev, pač pa tvorijo t. i. 'pomenske mreže' (*webs of meaning*) (Hofferberth in Weber 2015, 85–86). Recipročnost vpliva mednarodnih odnosov in norm potrdi tudi Reus-Smit (2004b, 14–15), ki ga opredeljuje kot vzajemen konstitutiven odnos mednarodnega politike in prava, kjer politika ustvarja pogoje za oblikovanje mednarodnega prava, to pa povratno učinkuje (*feeds back*) na oblikovanje in pojavnost mednarodne politike.

Pomembno vlogo pri določanju vpliva norm na mednarodne odnose imajo različni mehanizmi, preko katerih se norme v mednarodnem sistemu širijo in internalizirajo. Za proces širitve in internalizacije norm se v literaturi uporablja izraz socializacija in evropeizacija (Finnemore 1993; Schimmelfennig 1994; Schimmelfennig in Sedelmeier 2004; Noutcheva 2009), ki predpostavlja ne samo mehansko sobivanje držav v okviru mednarodnega *sistema*, temveč neke vrste družbo držav oziroma mednarodno *skupnost*, ki jo zaznamujejo skupna pravila in norme (Risse in Sikkink 1999, 11). Pri tem nas bolj kot socializacija na ravni posameznika zanima socializacija na ravni mednarodnega sistema (držav in mednarodnih

organizacij ter režimov), kjer institucionalizacija norm, tj. proces ugnezdenja norm v mednarodnih institucijah, krepi norme in posledično oblikuje identiteto akterjev v mednarodni skupnosti (Finnemore 1996b; Peter in Brglez 2007, 827).

V tem pogledu pomembno vlogo pri širjenju oziroma utrjevanju norm igrajo pretekle institucionalne odločitve, saj vplivajo na sedanjo izbiro norm in določajo okvir za strateško interakcijo prek t. i. tirne odvisnosti (*path dependence*), ki akterja 'ujame' v določen vzorec vedenja, ta pa temu sledi, ker so stroški odstopanja (pre)visoki (Wyzycka in Hasmath 2015, 2). Kljub temu vloga institucij presega zgolj instrumentalno prilagoditev in strateško dojemanje pravil s strani akterjev, saj internalizacijo norm in pravil vključuje že pri opredeljevanju lastnih interesov (Gidisoglu 2010, 5).

Vpliv mednarodnih norm na mednarodne odnose lahko potemtakem opredelimo z ozirom na štiri kategorije vplivov, in sicer nas bo zanimalo, kako mednarodne norme preko socializacije akterjev 1.) oblikujejo identiteto akterjev in posledično spreminjajo interese in strategije delovanja akterjev; 2.) vplivajo na oblikovanje in spreminjanje normativne strukture oziroma konteksta v mednarodni skupnosti; in 3.) oblikujejo mednarodno institucionalno strukturo.

Prvič, mednarodne norme vplivajo na identiteto akterjev predvsem prek t. i. diskurzivnega načina, ki poudarja pomen argumentacije, deliberacije in prepričevanja pri socializaciji akterjev. Normativni oziroma konstruktivistični pristopi pri proučevanju norm namreč izhajajo iz družbene konstrukcije pojavov v mednarodnih odnosih, kjer akterji v okviru diskurzivnih praks potrjujejo oziroma izpodbijajo veljavnost obstoječih kategorij, kar vodi k spremembam norm oziroma normativne strukture (Jepperson in dr. 1996, 57). Širjenje norm oziroma oblikovanje normativnega diskurza je lahko pri tem v celoti instrumentalno, regulativno in namenjeno legitimiranju partikularnih interesov pod krinko univerzalnosti (Hurrell 2010, 145) ali pa moralno pogojeno (Risse in Sikkink 1999, 13). Logika diskurzivnega delovanja in procesov argumentacije ter prepričevanja je pomembna za oblikovanje kolektivnih pomenov, ki tvorijo identiteto in vodijo k določanju interesov (prav tam). »Norme oblikujejo pričakovanja o tem, kdo so akterji v nekem okolju in kako bodo ti akterji delovali« (Jepperson in dr. 1996, 54). Identiteta pa predstavlja ključno vez med

strukturo okolja in interesi ter strategijami akterjev, kjer se podobe 'jaza' in (pomembnih) 'drugih' vzajemno sooblikujejo.[70]

Kot ugotavljajo Jepperson in dr. (1996, 58–59), so v tretjem valu demokratizacije (dekolonizacija) tudi avtoritarni režimi delovali znotraj (Zahodnega) diskurza o demokraciji in širili normo rasne enakosti, globalnega državljanstva in multilateralnega sodelovanja. Tezo lahko potrdimo tudi na primeru zadnjega vala demokratizacije oziroma arabske pomladi, kjer so avtoritarni režimi morali pristati na zahteve (diskurz) po spoštovanju človekovih pravic in večji demokratičnosti režimov. Povečana skrb za humanitarne zadeve v 21. stoletju, ki so jo podprli predvsem dominantni akterji na Zahodu, pa je posledično ustvarila diskurz o humanitarnemu posredovanju, ki je vplival na oblikovanje interesov in strategij oziroma politik držav in mednarodnih organizacij. Pri tem je treba dodati, da je praksa posredovanja mednarodne skupnosti (in tudi EU) v skladu z resolucijo VS OZN še vedno zelo različna in selektivna (na primer posredovanje v Libiji, ne pa tudi v Siriji) ter v veliki meri odvisna od razmerja moči in interesov velesil. Kljub temu pa so vsi akterji še vedno vpeti v diskurz o humanitarnemu posredovanju. Podobno dokazujejo Price in Tannenwald (1996) za primer uporabe kemičnega in jedrskega orožja ter M. Finnemore (1996b) v primeru genealogije humanitarnega posredovanja.[71]

Identiteta akterjev se je torej v vseh primerih oblikovala prek specifičnih mednarodnih norm (kot na primer odgovornost, civiliziranost, humanitarnost, človekove pravice), ki so omejevale (in spreminjale) njihovo delovanje. V primeru kemičnega in jedrskega orožja je omejitev vidna kot prepoved (celo 'tabu') uporabe in razvoja določenih vojaških metod in tehnologij za dosego cilja (Kowert in Legro 1996, 463); pri humanitarni intervenciji pa kot imperativ odgovornosti zaščititi pomoči potrebne in omejitvi unilateralne uporabe sile v mednarodnih odnosih (Jepperson in dr. 1996, 55). V tem pogledu je pomembna predvsem ugotovitev M. Finnemore (1996b), da države posredujejo tudi v primerih, ko nimajo jasnih ekonomskih ali strateških (materialnih) interesov, tj. na osnovi globalnih humanitarnih norm.

[70] Finnemore (1996b, 159) uporablja izraz identifikacija (in ne identiteta), ker poudarja afektiven odnos med akterji in ne le specifičih značilnosti posameznega akterja. V skladu s to opredelitvijo so se spremenile torej predvsem normativno pogojene percepcije o drugih, ki imajo posledice za politično delovanje. Avtorica na primeru humanitarne intervencije pokaže, da je bil predpogoj za politiko posredovanja v spremenjenem dojemanju neevropskih (nekrščanskih in nebelih) narodov s strani Zahoda, ki je omogočil prenos t. i. paketa humanitarnih norm izven območja zahodne civilizacije.

[71] M. Finnemore (1996b, 154) humanitarno intervencijo opredeli kot vojaško intervencijo mednarodne skupnosti, katere namen je zaščita življenj in blaginje tujih civilistov. Pri tem pokaže, da je narava intervencije v praksi bolj humanitarno pogojena in v manjši meri temelji na demokratizaciji (1996b, 157).

Primerov takšnih intervencij je veliko, najbolj poznane pa so posredovanja v Kambodži, Somaliji, BiH, na Kosovu in v Demokratični republiki Kongo (DR Kongo).[72]

To je posebej pomembno iz vidika analize zunanjega delovanja EU, kjer se specifični interesi EU na določenem področju zunanjega delovanja (na primer prosta trgovina, razvoj, humanitarna pomoč) pogojujejo s sklicevanjem na univerzalne norme (na primer v okviru diskurza o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ali demokratizacije oziroma izgradnje države), ki odražajo specifično identiteto akterja. Bolj kot stopnja skladnosti akterjevega delovanja z neko (pravno) normo so zato indikator vpliva norme na delovanje »pomeni, ki jih akterji pripisujejo svojim dejanjem v določenih okoliščinah, ter načini, kako jim ti pomagajo pri legitimaciji dejanj oziroma kako se predhodne interpretacije norm spreminjajo v komunikacijskem procesu« (Hofferberth in Weber 2015, 90). Hansen (2006) in Brown (2016) na primeru posredovanja mednarodne skupnosti v BiH (1995) in Zveze NATO na Kosovu (1999) pokažeta, da gre za dve različni interpretaciji norme humanitarnega posredovanja, obema pa je skupno, da nista odraz zgodovinskega in progresivnega razvoja humanitarnih norm ampak predvsem prevlade specifičnega humanitarnega diskurza nad drugimi, ki je bil rezultat različnih političnih bojev in zgodovinsko pogojenih konfliktnih interpretacij glede same prakse posredovanja.

V tem pogledu Brown (2016) posredovanje v BiH leta 1995 ne razume kot humanitarno posredovanje, saj je bila posredovanje *v podporo* mednarodno priznani vladi in ne posredovanje *proti* mednarodnopravno priznani suvereni državi, kot je bilo to v primeru Kosova leta 1999, kjer je Zveza NATO v Srbiji posredovala v imenu kosovskega naroda. Oblikovanje diskurza o humanitarnemu posredovanju je tako v prvi vrsti odraz identitetne in politične dominacije Zahoda po koncu hladne vojne (in ne le geopolitičnih strateških interesov), kjer se je s pojavom državljanskih ('novih') vojn v Evropi in Afriki le še utrdila samopercepcija Zahoda kot moralno superiornega in odgovornega za vzpostavljanje reda v mednarodni skupnosti. To je še posebej veljajo v primeru množičnih kršitev človekovih pravic, ki so legitimirale uporabo vojaške sile v imenu zaščite civilnega prebivalstva

[72] Podobno tudi Herman (1996, 296–297) pokaže, kako je v času hladne vojne pojav mednarodnih norm (izogibanje oboroženemu spopadu, strateška stabilnost in razoroževanje ter človekove pravice) spremenil identiteto in pogled SZ na svet ter tlakoval pot politiki približevanja med obema blokoma. SZ je bila v okviru ideologije Novo mišljenje (*New Thinking*) identitetno 'rekonstruirana' kot 'normalna', 'civilizirana' in 'globalno odprta'.

(Hofferberth in Weber 2015, 94), podoben razvoj pa se kaže tudi na drugih področjih, kot so mednarodna trgovina, okolje in migracije.

Drugič, mednarodne norme vplivajo tudi na oblikovanje in spreminjanje *normativnega konteksta in strukture* v mednarodni skupnosti. Normativni kontekst kot »rezultat družbene narave mednarodne politike določa normativno razumevanje med akterji in posledično usklajuje vrednote, pričakovanja in delovanje, saj norme zahtevajo podobne načine delovanja za različne akterje« (Finnemore 1996b, 157). V širšem pomenu se pojma normativni kontekst in struktura nanašata na dojemanje sveta (*conception of the world*), ki značilno vpliva na specifične norme delovanja in indentiteto akterjev, saj spodbuja izomorfizem in skladnost (Kowert in Legro 1996, 467). Norm torej ne gre dojemati atomistično (kot izoliranih pojavov v mednarodnem prostoru), ampak kot del visoko strukturiranega družbenega konteksta, kjer se norme medsebojno povezujejo in prepletajo (Finnemore 1996b, 161). V tem smislu je na primer norma, ki prepoveduje biološko in kemično orožje, mogoča samo v kontekstu že obstoječih normativnih struktur nacionalne suverenosti, 'civilizacije' ter znanosti in tehnologije (Price in Tannenwald 1996).

Interesi se potemtakem oblikujejo v kontekstu globoko ponotranjenih, 'civilizacijskih' normativnih struktur, ki odražajo liberalno logiko razvoja mednarodnih odnosov, tj. spodbujanja demokracije in liberalnih vrednot. V okviru teh normativnih struktur se potem določa delovanje akterjev, ki je 'normalno' in 'sprejemljivo' (Kowert in Legro 1996, 463–464). To ne pomeni, da norma (neposredno) določa rezultat oziroma delovanje akterja, pač pa zgolj, da z normativnim kontekstom določene prakse opredeljuje kot legitimne, druge pa kot neustrezne (Price in Tannenwald 1996, 148–149). M. Finnemore (1996b, 155) tako ugotavlja, da se spremembe v praksi in delovanju držav v povezavi s humanitarno posredovanje ujemajo s spremembami v normativnih standardih, ki so jih države oblikovale za doseganje ciljev in uporabo primernih sredstev pri (vojaškem) posredovanju.

Humanitarna posredovanje potemtakem odraža spremembe v širokem naboru uveljavljenih humanitarnih norm (kot so na primer dekolonizacija, samoodločba narodov, človekove pravice) in diskurzu posredovanja, s čimer se redefinira in univerzalizira dojemanje humanitarnosti v praksi mednarodnih odnosov. Normativne omejitve, ki prepovedujejo uporabo določenih sredstev (prepoved unilateralnega posredovanja in uporabe določenih vrst orožja) in povečujejo stroške, potemtakem niso le odraz prepovedi in sankcij (strateškega

oziroma interesno pogojenega delovanja akterjev), ampak sopredvsem posledica samorazumevanja akterjev oziroma identitetno pogojenega konteksta v mednarodnih odnosih (delovanje v skladu z normo primernosti oziroma civiliziranosti) (Kowert in Legro 1996, 464). Podobno se tudi na področju ekonomskega prava norme razvijajo predvsem v funkciji zagotavljanja pogojev za delovanje kapitalističnega sistema (Benko 2000, 308), ki odraža temeljne spremembe in potrebe na področju ekonomije (prosta trgovina) in tehnologije (informacijsko-komunikacijska revolucija, promet, okolje). Specifika ekonomskega prava pa je, da poleg držav v večji meri vključuje tudi nedržavne akterje (posameznike, transnacionalna podjetja, skupine pritiska, omrežja itd.)

Če povzamemo, normativni kontekst in struktura prek t. i. mreže norm in načela povratne zanke oblikujeta določene identitete akterjev in norme v mednarodnih odnosih, posledično pa izoblikovane značilnosti akterjev vplivajo na interpretacijo pravil, ki jih morajo ti akterji spoštovati. Zanka se sklene, ko pravila določajo, katere identitete so sprejemljive in katere so nedopustne. Normativni kontekst tako služi procesu indoktrinacije akterjev, kjer normativne strukture oblikujejo 'rituale' in pravila za delovanje akterjev.[73] Wyzycka in Hasmath (2015, 6–7) v okviru analize dokumentov politik in govorov osrednjih odločevalcev znotraj EU ugotovita, da normativni kontekst EU v tem pogledu poudarja predvsem tri osrednje norme, ki posledično določajo (in omejujejo) interese EU pri njenem zunanjepolitičnem delovanju: pravičnost, demokracija in promocija lastnih vrednot (človekove pravice, sodelovanje, multilateralizem). Temu pritrjuje tudi Risse-Kappen (1996, 395–397), ki proces evropske integracije poveže z ideologijo človekovih pravic, na temelju katere se je oblikovala evropska identiteta. Številni avtorji opozarjajo, da je prav aktivna in odprta promocija lastnih (EU) vrednot kot 'skupnega dobrega' (*common good*) dokaz evropocentričnosti zunanjega delovanja EU, na osnovi katerega se potrjuje in oblikuje evropska (kulturna) identiteta (Chen 2005; Tocci 2008; Kayaoglu 2010).

Nenazadnje, mednarodne norme imajo močan učinek tudi na *institucionalno strukturo* mednarodnega sistema. Čeprav strukture ne obstajajo neodvisno od akterjev, saj jih ti neprestano (re)producirajo in spreminjajo, institucije niso zgolj posledica oziroma vsota

[73] Kot opozarjata Wyzycka in Hasmath (2015, 2), je pri tem kljub temu treba biti pozoren na razlike med različnimi akterji (državami, regionalnimi povezavami in mednarodnimi organizacijami) pri oblikovanju in izvajanju 'ritualov', saj indoktrinacija ne pomeni, da se splošno sprejete norme, pravila in načela ne spreminjajo in da niso sporna. Primeri t. i. spornih norm vključujejo poleg že omenjene humanitarne intervencije še prepoved mučenja, varstvo manjšin, trajnostni razvoj itd.

delovanja akterjev, ampak lahko razvijejo tudi lastno identiteto in interese (Jepperson in dr. 1996, 63–64). Pomen 'ugnezdenosti' (*embeddedness*) norm je posebej očiten prav v birokratskih strukturah, ki akterjem omejujejo delovanje v nasprotju z veljavnimi normami (Hurrell 2010, 145–146). Pri tem je bolj kot formalna (pravna) veljavnost norm pomembno tudi, da so norme splošno priznane kot legitimne; učinkovitost torej ni odvisna le od stopnje implementacije, pač pa tudi od stopnje prenosa (*transposition*), ponotranjenosti in sposobnosti družbenega učenja (Wiener in Puetter 2009, 4).

Primer takšnih omejitev so standardizirani postopki in načela delovanja mednarodnih institucij, ki zagotavljajo delovanje akterjev v skladu z normativnim kontekstom in s strukturo, tudi v primeru, ko se stališča in naklonjenost akterjev določenim normam spremenijo (Wiener in Puetter 2009, 3). Norme in njihova vključenost v birokratske strukture akterjem onemogočajo neupoštevanje norm s tem, ko so transakcijski stroški (stroški kršitev oziroma politik, ki bi bile v nasprotju z neko mednarodno normo) preveliki (zaradi sankcij, izgube ugleda ali kredibilnosti). Ravno nasprotno, institucionalizirane strukture spodbujajo strinjanje med akterji, saj temeljijo na interesih in identitetah, ki so odraz kolektivnih potreb (Kowert in Legro 1996, 481–482).

Kot primer Hurrell (2010, 146) navaja omejevalni učinek prava oboroženih spopadov na standardne postopke delovanja in vojaška pravila posameznih držav, ki prepovedujejo uporabo določenih vrst orožja in tehnologij. Podobno nekateri (birokratski) postopki (poročila, nadzor nad implementacijo, indeksi) v okviru režima človekovih pravic zagotavljajo kontinuiteto njihovega spoštovanja. Oblikovanje in sprejemanje tovrstnih birokratskih načel in postopkov torej akterjem določa in omejuje prihodnjo izbiro ukrepov in institucij. Wyzycka in Husmath (2015, 2) temu primerno institucije opredelita kot »kulturno zapuščino« oziroma »zgodovinsko dediščino«, ki tipizira delovanje akterjev.[74]

Kot pokaže Risse-Kappen (1996, 395–396) na primeru Zveze NATO, je oblikovanje varnostnega režima institucionaliziralo skupno identiteto liberalnih demokracij in omogočilo razvoj nekaterih novih normativnih praks na področju zagotavljanja varnosti (na primer kolektivno obrambo in multilateralna pogajanja oziroma posvetovanja). Hkrati s tem so se v

[74] Adler (1992) na primeru jedrskega oboroževanja pokaže, kako je koalicija ameriških znanstvenikov pomagala oblikovati politično prakso nadzora nad oboroževanjem v ZDA, kako se je ta praksa internacionalizirala in končno postala institucionalizirana na ravni mednarodnih odnosov.

okviru zahodne varnostne skupnosti oblikovale tudi druge institucionalne oblike sodelovanja na področju varnosti (Zahodnoevropska unija (ZEU), Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in EU). Skupno vsem je, da omejujejo popolno svobodo delovanja držav (kot temeljnih akterjev) z zahtevo po medsebojnem sodelovanju, skupnih institucijah oziroma transnacionalnih politikah in spoštovanju mednarodnega prava.

Institucionalizacija v mednarodni skupnosti zato priča o stopnji internalizacije mednarodnih norm, predvsem mednarodnega prava, v notranjem pravnem redu držav in v okviru delovanja mednarodnega ter transnacionalnega delovanja akterjev (Hurrell 2010, 146). Vpliv norm se namreč najbolj nazorno pokaže prav na področju obče veljavnih mednarodnih pravnih norm (*jus cogens*), ki moč mednarodnih pogodb razširja tudi na nepodpisnice in nedržavne akterje, ali pa v okviru režima človekovih pravic, ki so postale stalnica na dnevnem redu univerzalnih in regionalnih organizacij, kjer torej že lahko govorimo o normativnem kontekstu, ki se je izoblikoval na danem področju delovanja držav. Ključno pri določanju vpliva norm na institucionalno strukturo je torej vprašanje, v kolikšni meri akterji sprejemajo in izvajajo mednarodne pravne norme, medtem ko je interpretacija pravnih norm v mednarodnih odnosih del širšega družbenega konteksta in kot taka bolj nejasno opredeljena kot v primeru notranjega pravnega reda, kar predstavlja določene omejitve glede učinkovitosti in učinkov norm na politično delovanje akterjev (Kowert in Legro 1996, 452).

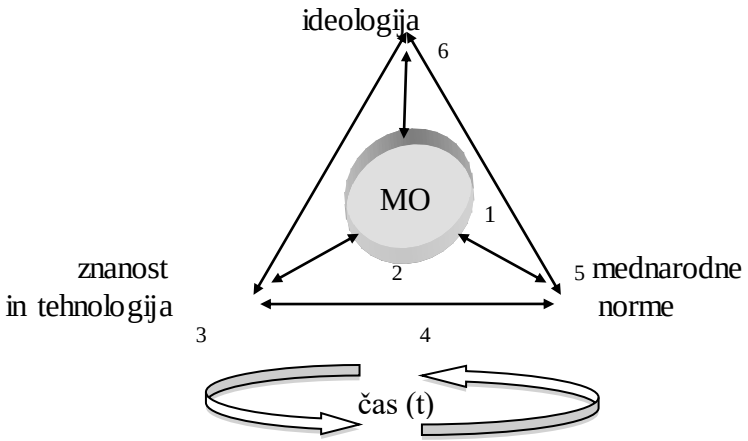
Wiener in Puetter (2009, 5) opredelita tri pogoje za vpliv mednarodnih norm, in sicer: 1.) primernost oziroma družbena sprejemljivost pravnih norm, 2.) percepcija legitimnosti norme in 3.) razumevanje norme. V vsakem primeru pravne norme potrebujejo institucije oziroma normativno prakso, skozi katere se uveljavlja razumevanje in potrjevanje njihovega pomena. Norma naj bi bila v vsakem primeru čim bolj jasna in nedvoumna. Ker pa je interpretacija prvenstveno družbeni proces, dvoumnosti ne smemo razumeti kot funkcijo določenega akterja ali okolja, pač pa kot posledica percepcije akterja glede na njegov odnos do okolja (prav tam). Če je mednarodno pravo določno in zahteva visoko stopnjo sprejemanja, predstavlja omejitev za delovanje držav, v nasprotnem primeru pa služi kot diskurzivno sredstvo, v okviru katerega države naslavljajo določena problemska področja (Reus-Smit 2004a, 5).

2.1.4 Vzajemnost vpliva elementov zunanjega okolja

Namen tega poglavja je bil pojasniti povezave med normami in: 1.) mednarodnimi odnosi, 2.) znanostjo in tehnologijo ter 3.) ideologijo, medtem ko so povezave med znanostjo in

tehnologijo ter ideologijo in mednarodnimi odnosi že pojasnjene v prejšnjih podpoglavjih (Slika 2.1, podpoglavje 2.1.1 in Slika 2.2, podpoglavje 2.1.2). O vzajemnem vplivu mednarodnih odnosov ((zunanjepolitičnega) delovanja držav) in mednarodnih norm lahko zaključimo sledeče: vpliv politike na norme se najbolj očitno pokaže v okviru institucionalizacije mednarodne skupnosti, kjer države z oblikovanjem institucij ne rešujejo le kolektivnega problema (ne)sodelovanja, ampak so institucije tudi odraz prevladujočih (ideološko pogojenih) pojmovanj o legitimnosti akterjev in njihovega delovanja, ki se oblikujejo v normativni strukturi, v kateri poteka politika legitimacije (Slika 2.3, puščica 2–1). Hkrati pa mednarodne norme tudi oblikujejo mednarodne odnose oziroma politiko (puščica 1–2) v okviru prevladujočih pravil in »diskurzov o avtonomnosti institucij, jeziku in praksah legitimacije, multilateralnih oblikah sprejemanja odločitev in zavezujočnosti norm«, kjer je »politika moči in interesov podrejena politiki normativno utemeljenih stališč« (Reus-Smit 2004a, 5).

Slika 2.3: Vpliv ideologije, znanosti in tehnologije ter mednarodnih norm na mednarodne odnose



Vir: Lasten prikaz.

Kako nam torej opredelitev povezav med elementi strukture (znanostjo in tehnologijo, ideologijo ter mednarodnimi normami) v sliki 2.1.3 pomaga pri boljšem razumevanju mednarodnih odnosov? Slika 3 temelji na ideji, da so mednarodni odnosi in zunanjepolitično delovanje predvsem družbeni odnosi (ne le materialni in/ali strateški) in da kot taki temeljijo na intersubjektivnih in konstitutivnih praksah akterjev, ki se oblikujejo znotraj strukture mednarodne skupnosti. Slednjo zaznamuje prepletanje različnih elementov, poleg akterjev in odnosov še dejavniki in mednarodne norme. Pri povezavah med izbranimi elementi strukture (znanostjo in tehnologijo, ideologijo ter mednarodnimi normami) in mednarodnimi odnosi

tako ne gre za enosmerni proces, kjer nek element po načelu vzroka in posledice vpliva na drugega (ali na mednarodne odnose) oziroma obratno, pač pa za vzajemnost vplivov, kjer se elementi med seboj dopolnjujejo, oblikujejo in spreminjajo.

To ponazarja tudi dvodimenzionalni prikaz povezav v obliki enakokrakega trikotnika, kjer oglišča (elemente) povezujejo dvosmerne puščice, saj gre za povezavo v obe smeri. Pomeni teh povezav pa niso stabilni in enoznačni, ampak so dinamični in odvisni od okolja (mednarodne skupnosti) oziroma časa (t) in prostora, v katerem se dogajajo. To ponazarja umeščenost mednarodnih odnosov v sredino trikotnika, s čimer prikaz postane tridimenzionalen. Prav tako to nakazuje odnosno-procesno oziroma intersubjektivno naravo povezav, kjer so elementi del 'tkiva' mednarodnih odnosov, kjer torej posamezni deli ne morejo obstajati neodvisno od celote in so v neprestanem procesu določanja in spreminjanja. Ker mednarodni odnosi odražajo strukturo mednarodne skupnosti, vsak del (element) te strukture hkrati vpliva na odnose (oziroma zunanjepolitično delovanje držav in delovanje drugih akterjev), šele skupek vseh vrst vpliva in njihovih interpretacij (preteklih in sedanjih) določa njihov pomen.[75]

2.2 Analiza proučevanja vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije

Opredeljevanje zunanjepolitičnega delovanja EU in pozicioniranje EU kot globalnega akterja poteka v okviru prevladujočega diskurza univerzalne etike, ki EU dojema kot 'dobro moč' (*power for good*) oziroma 'dobro silo' (*force for good*) (Aggestam 2008). Koncept 'dobre sile' že odraža spremembe v okviru pridobivanja novih, vojaških zunanjepolitičnih zmogljivosti EU in njihove uporabe, kar potrebuje, da lahko postane kredibilen globalni akter (Aggestam 2008, 1). To potrjuje tudi konceptualno razlikovanje med močjo in silo, kjer je sila realističen koncept, povezan z vojaško močjo in izvajanjem vpliva oziroma delovanjem, medtem ko je moč bolj vrednostno (normativno) nevtralen koncept (Duchene 1972). Namen tega diskurza je prikazovanje naraščajoče strateške vloge EU v svetu (na primer na področju izgradnje miru, zagotavljanja prava in reda) prek krepitve lastnih zmogljivosti

[75] Podobno politiko konceptualizira Reus-Smit (2004b, 24–28), ki trdi, da ima politika značilnosti tkiva - da jo torej sestavljajo različne opredelitve (idiografska, namenska, etična in instrumentalna), ki vsaka zase pojasnjujejo določeno značilnost politike kot pojava in zgolj kot celota določajo pomen politike.

zunanjepolitičnega delovanja. Na ta način pa je omogočena konstrukcija mednarodne identitete EU kot 'normativne moči'.[76]

Razumevanje normativnega vidika evropske integracije nam pomaga pri razumevanju učinkov moči oziroma njenega vpliva v zunanjepolitičnem delovanju EU, saj se poleg akterjev osredotoča tudi na kognitivne okvire in instrumente (na primer ideologijo, znanost in tehnologijo) kot »vektorje sprememb«, ki jih povzročajo norme v mednarodnih odnosih (Saurugger 2104, 219). V doktorski disertaciji sledimo konceptualizaciji moči Russeta in Starra (1996, 213–216), pri čemer razlikujemo med močjo *kot zmogljivostjo* oziroma lastnostjo akterja (tj. potencial) in močjo *kot procesom* medsebojnega učinkovanja oziroma *vplivom* (tj. načinom, kako se nekaj/nekdo doseže). Zgolj moč oziroma obstoj zmogljivosti (materialnih in nematerialnih) namreč še ne zadostuje za vpliv, saj mora biti akter pripravljen zmogljivosti mobilizirati in uporabiti za dosego učinka moči (vpliva) (Webber 2014, 7). Šele takrat lahko nek akter deluje kot sila.

Obravnava etičnih vprašanj v okviru analize EU kot mednarodnega akterja posledično fokus proučevanja preusmerja s prevladujoče navznoter usmerjene (*introspective*) ravni na navzven usmerjeno (*extrospective*) raven (Aggestam 2008, 2), kar dokazujeta tudi ključna zunanjepolitična dokumenta EU v 21. stoletju, ESS (2003), ki je naslovljena kot »Varna Evropa v *boljšem* svetu« (poudarek avtorja), in Globalna strategija EU iz leta 2016. Podobno ugotavljata Niemann in C. Bretherton (2013, 263) za večino študij o zunanjem delovanju EU. Introvertiranost oziroma evrocentričnost pristopov k proučevanju globalne vloge EU je namreč posledica »(analitične) izoliranosti« študij o EU od discipline Mednarodnih odnosov in proučevanja zunanjih politik drugih centrov moči, ki jo je zato treba nadgraditi s primerjalnimi pristopi k vlogi EU v svetu (prav tam). To se kaže tudi v vse večji popularizaciji koncepta normativne moči v okviru proučevanja zunanje politike kot tudi v okviru nekaterih drugih disciplin – v mednarodni politični teoriji, globalnih in okoljskih študijah itd. (Manners 2013).

Kot pojasnjujejo Hyde-Price (2008), E. Barbé in Johansson-Nogues (2008) ter Whitman (2013), je tovrstni razvoj znanosti o EU kot tudi praktičnega delovanja EU posledica

[76] Moč v mednarodnih odnosih je bila namreč dolgo pogojevana zgolj z vojaškimi zmogljivostmi države. Bull (1977) izpostavi, da je to verjetno nujen, ne pa tudi zadosten predpogoj moči. Prav tako pomembno je namreč tudi priznavanje statusa moči s strani drugih držav, ki poudarja diskurzivno in idejno (ne samo materialno) naravo moči.

zgodovinskega in družbenega konteksta, v katerem se EU razvija. Po eni strani je posledica sprememb v sami naravi svetovne politike med hladno vojno in po njej, tj. upada pomembnosti vojaške moči v okviru zunanje politike držav, vzpona netradicionalnih varnostnih groženj in sodelovanja EU v celotnem spektru mednarodnih zadev. Po drugi strani pa je posledica specifik razvoja EU kot akterja, tj. institucionalnih inovacij, a hkrati pomanjkanja vojaške moči in posledično šibkosti akterstva EU v mednarodnih odnosih, kar je vodilo do povečanega zanimanja za opredeljevanje tistih značilnosti EU, ki bi povečale njen vpliv v svetovni politiki (Niemann in Bretherton 2013, 261). Posledično se je, predvsem znotraj EU, oblikoval diskurz, ki SZVP EU uokvirja kot etično zunanjo politiko, EU kot akterja pa kot 'samooklicano etično silo' (*self-proclaimed ethical power*) (Hyde-Price 2008, 30). Temu je sledil tudi razvoj (zunanje) politike EU v smeri normativne moči, ki je v 90. letih 20. stoletja začela v odnose s tretjimi državami (predvsem v okviru bilateralnih pa tudi multilateralnih sporazumov) v veliki meri izrazito nekritično vključevati določila glede zaščite temeljnih načel in vrednot EU (Barbé in Johansson-Nogues 2008, 81–82).

2.2.1 Normativna moč kot osrednja determinanta zunanjepolitičnega delovanja Evropske unije

Natančnejša analiza vpliva, ki ga ima EU v svetu, se pri proučevanju evropske integracije pojavi s konceptom civilne sile Evrope (Duchene 1972), ki se je osredotočal predvsem na politično in ekonomsko funkcionalno sodelovanje takratne Evropske skupnosti (ES) s tretjimi državami oziroma z regijami. Osrednja ideja tega koncepta je bila, da Evropa za krepitev svoje vloge v svetu ne rabi postati vojaška velesila (*superpower*), ravno nasprotno: v soodvisnem svetu civilna sredstva in vpliv pridobivajo na pomenu, zato naj »postane prvi center civilne moči na svetu« (Duchene 1972, 43). Podobno Galtung (1973) opredeli strukturno moč Evrope kot nevojaško moč, ki jo uporablja v odnosu do tretjih držav. Pri tem poudarja predvsem tržno oziroma gospodarsko moč, s katero ES nadaljuje staro (kolonialno) politiko z novimi (nevojaškimi) sredstvi, tj. neke vrste neokolonialno politiko do Tretjega sveta, ki jo ponazarja koncept EU kot kapitalistične velesile (*capitalistic superpower*). Tovrstni vpliv je (bilo) mogoče razumeti kot uporabo civilne moči v civilne namene (Whitman 1998 in 2013; Telo 2006/2007; Aggestam 2008; Orbie in Versluys 2008a), pri čemer je motiv za zunanjepolitično delovanje EU bodisi idealističen in posledica edinstvene postnacionalne oziroma vrednotno utemeljene narave EU kot akterja (Duchene 1972; Smith K. 2000; Sjursen 2006a), bodisi pragmatičen in posledica vojaške šibkosti – tj. neobstoja skupne zunanje, varnostne in obrambne politike oziroma nepripravljenosti držav članic, da krepijo vojaške zmogljivosti, tako lastne kot tudi skupne (Bull 1982; Kagan 2003; Hyde-Price

2006). Stavridis (2001a) ravno zato razlikuje med civilno silo, ki je nastala 'samodejno' (*by default*) – tj. evolucijsko glede na razpoložljive zmogljivosti in voljo, in tisto, ki je nastala 'načrtovano' (*by design*) – tj. idealnotipsko glede na njene notranje značilnosti. Razvoj EU kot sile uvršča EU nekje vmes.

Ne glede na motiv pa je uveljavljeno prepričanje, da EU svoje moči ni gradila na temelju (ne)razpoložljivih vojaških zmogljivosti in njihove uporabe, temveč nasprotno: svoje interese je uresničevala *multilateralno* (z diplomacijo za kolektivno reševanje mednarodnih vprašanj), z uporabo pretežno *nevojaških in neprisilnih sredstev* (ekonomske moči in s prepovedjo vojne kot sredstva zunanje politike) in v okviru *mednarodnega prava* (s spodbujanjem pravno zavezujočih mednarodnih pravil in institucij), s čimer je želela 'civilizirati' izvajanje svetovne politike (Manners 2000; Diez 2005; Sjursen 2006a; Orbie in Versluys 2008a; Niemann in Bretherton 2013; Whitman 2013). Civilna sila tako odraža izrazito evrocentrično, neokolonialno pojmovanje neevropskega dela sveta in vestfalsko razumevanje mednarodnih odnosov kot meddržavnih odnosov, kjer še vedno prevladujejo materialni vidiki moči (Whitman 2013, 174).

Manners (2002; 2006b; 2008a; 2009; 2012; 2013) je idejo EU kot civilne sile hevristično nadgradil in poudaril normativni temelj (zunanjepolitičnega) delovanja EU, tj. primarnost človekovih pravic, vladavine prava in demokracije, kar se je odrazilo pri oblikovanju koncepta normativne sile (Sauregger 2014, 220).[77] Normativna sila zato označuje moč, katere vpliv je pozitiven in moralno dober, EU kot normativna sila pa lahko na temelju te moči in vpliva določa, kaj velja za normalno v mednarodnih odnosih (Manners 2002), pri čemer je osrednje sredstvo za dosego takšnega vpliva prepričevanje oziroma diskurz in ne delovanje v smeri (namernega) spreminjanja strukture (Manners 2006c).

Kot taka EU spreminja norme, standarde in pravila delovanja, ki se oddaljujejo od državocentričnosti mednarodnih odnosov, saj EU kot akter predstavlja hibridno politično skupnost, ki vsebuje nadnacionalne in meddržavne oblike vladanja (Manners 2008a, 45). Manners (2002; 2006a; 2006b) v zunanjepolitičnem delovanju EU posledično poudarja predvsem kognitivni učinek identitete in vloge EU v mednarodnih odnosih, ki nadgrajuje

[77] Manners (2006c) izpostavi šest razlik med konceptoma, in sicer normativna moč 1.) poskuša preseči neokolonialni diskurz civiliziranja 'drugih'; 2.) vsebuje predvsem nematerialne (nevojaške) vidike moči (norme in ideje); 3.) poudarja kozmopolitsko (in ne komunitarno) naravo moči; 4.) presega državocentrinčnost civilne moči; 5.) vključuje tudi odnose moči in 6.) spodbuja normativni pristop k proučevanju EU.

Rosencrancovo (1998) 'silo privlačnosti' (*magnetic force*) s tem, da kot primarno motivacijo (zunanjega) delovanja izpostavlja norme (kot nematerialne dejavnike vplivanja) in ne izključno interesov EU. V odnosu do tretjih, manj razvitih držav koncept normativne sile zato zavrača (neo)kolonialne prakse delovanja 'civilizacijske sile', saj izhaja iz prepričanja, da normativna načela delovanja EU niso izključno evropska, ampak so univerzalna (Whitman 2013, 174–175). Toda čeprav koncept poudarja vodenje zunanje politike EU z nevojaškimi sredstvi, predvsem njen ekonomski vidik, kjer ekonomsko in politično združevanje znotraj EU deluje kot 'sila privlačnosti' na tretje države, EU še vedno deluje kot 'ekskluziven klub', ki državam v svojem polju privlačnosti določa pristopne pogoje, norme oziroma pravila sodelovanja (Rosencrance 1998, 20). V tem pogledu se normativna moč ne razlikuje od civilne moči, saj je cilj obeh mogoče razumeti kot 'civilizacijsko misijo' oziroma izvoz navidezno univerzalnih in temeljnih vrednot in norm EU (Diez 2005; 2013, 197)

Koncept normativne moči temelji na dveh osrednjih predpostavkah. Prvič, EU je v normativnem smislu *edinstvena* (*sui generis*) mednarodna politična entiteta, saj se v odnosih s tretjimi akterji zavzema za promocijo univerzalnih norm in načel (in ne zgolj lastnih partikularnih interesov). Ta so v celoti ali deloma zapisana v temeljnih pogodbah EU ter v določilih sporazumov in deklaracij – na primer mir, svoboda, demokracija, človekove pravice, vladavina prava, enakost, družbena solidarnost, trajnostni razvoj in dobro vladanje (Manners 2008a, 46). Prav tako so številne reference na t. i. kozmopolitske mednarodne sporazume v pravnem redu EU, najbolj pogosto pa izstopajo sledeče: Splošna deklaracija človekovih pravic, Konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, Ustanovna listina ZN, Helsinška sklepna listina, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Deklaracija iz Ria, Kjotski protokol in Splošni sporazum o carinah in trgovini.[78] Podobno Whitman (2011, 5) edinstvenost EU razloži s pomočjo treh determinant: njenega zgodovinskega konteksta (izkušnja obeh svetovnih vojn in zagotavljanje miru na evropskem kontinentu), hibridnega (povestfalska ureditev) in politično-pravnega značaja (pogodbena narava). Pri tem opozori, da medtem ko so načela in norme EU kozmopolitske, je »zunanja politika razdeljena med države članice, nadnacionalne institucije EU in kozmopolitsko svetovno družbo« (Whitman 2013, 175). Normativna moč naj bi zato delovala v smeri »preseganja politike moči prek poudarjanja pravic posameznikov in ne samo pravice do suverene enakosti držav« (Sjursen 2006b, 249).

[78] Za podrobnejšo analizo referenc na splošne mednarodne sporazume v pravnem redu EU glej Manners (2006c, 171–174; 2008a, 46).

Pri tem velja opomniti, da koncept normativne sile, kljub temu da je nastal v okviru proučevanja delovanja EU, ne pritiče izključno EU kot akterju, tj. uporabimo ga lahko tudi za analizo drugih akterjev, tako državnih kot tudi nedržavnih (Diez 2013, 196). Kljub temu se znanost skorajda ne ukvarja z vprašanjem, ali lahko koncept normativne moči prenesemo tudi na akterje in kontekst izven EU. Deloma je to posledica dominantnosti diskurza o EU kot normativni sili, deloma pa zato, ker ostajajo neevropske oziroma nezahodne študije izven klasičnega učnega načrta mednarodnih odnosov (Kavalski 2013, 248). Toda Manners (2006c, 170) poudarja, da je edinstvenost EU kot zunanjepolitičnega akterja predvsem v tem, da je »šla pri pogojevanju svojih zunanjih odnosov s katalogom /univerzalno veljavnih/ norm /…/ dlje kot večina drugih akterjev v svetovni politiki«.

Posledično EU pri zunanjepolitičnem delovanju stremi k izvozu (eksternalizaciji) lastnega modela regionalne integracije, s čimer pravzaprav izvaja svojo normativno moč, saj naj bi bila, za razliko od ostalih akterjev, sposobna lastne norme delovanja v svetu 'uveljavljati' brez uporabe elementov (fizične) prisile (Kajnč 2006). Kljub temu to ne pomeni, da EU nikoli ne uporablja prisile (*coercion*). Damro (2012, 691) na primeru tržne moči EU pokaže tesno prepletanje uporabe prisilnih sredstev in prepričevanja, zato ju nadomesti s konceptoma pozitivnega in negativnega pogojevanja, kar omogoča lažjo diferenciacijo in klasifikacijo zunanjepolitičnih instrumentov oziroma sredstev EU. Pozitivno pogojevanje posledično pomeni obljubo koristi neki državi (na primer podpis trgovinskega ali pridružitvenega sporazuma, ukinitev oziroma zmanjšanje carin, razvojna pomoč), če ta izpolnjuje predpisane pogoje, negativno pa zmanjšanje, zamrznitev ali celo ukinitev koristi, če država ne spoštuje pogojev oziroma jih krši (na primer prekinitev sporazuma, uvedba embarga ali bojkota, prekinitev pomoči, zvišanje carin).

Civilni značaj izvajanja moči EU je do konca 20. stoletja veljal tudi za področje preprečevanja in upravljanja konfliktov, ki pa z oblikovanjem instrumentov za celovito preventivno posredovanje in s krepitvijo varnostne in obrambne politike EU, tako v teoriji kot praksi delovanja, vsaj navidezno šibi normativno moč EU (kot nevojaške sile) (Sjursen 2006b; Sauregger 2014). Spet drugi avtorji opozarjajo, da krepitev vojaških zmogljivosti nujno ne zmanjšuje civilne moči EU (Stavridis 2001a, 2001b; Telo 2006/2007; Dunne 2008; Diez in Manners 2007). Obstaja pa nevarnost, da bo EU, s tem ko postaja vse bolj podobna državi, začela tudi delovati kot država, da bo torej iz 'pomodernega raja' (Kagan 2003) vstopila nazaj v svet 'vestfalske modernosti' (Cooper 2002). Grožnja torej ni sam razvoj vojaških

zmogljivosti pač pa »prioritizacija vojaške moči v primerjavi z bolj dolgoročnimi cilji razvoja lokalnih zmogljivosti« oziroma vnovična nacionalizacija politik EU za upravljanje konfliktov (Whitman 2013, 181).

V konceptualnem smislu je tovrsten razvoj že zahteval rekonceptualizacijo oziroma dopolnitev normativne moči v odnosu do krepitve vojaških zmogljivosti in njihove potencialne uporabe, v okviru bolj kritično-refleksivnih pristopov k proučevanju vloge EU v svetu, ki bolj kot norme poudarjajo predvsem etičnost v zunanji politiki. Temeljna razlika med normativno in etično močjo je v tem, da se normativna osredotoča na to, kakšna naj bo zunanja politika EU, medtem ko etična sila izpostavlja edinstvenost zunanje politike EU, kar je v skladu z njeno "mentaliteto rešitelja" v mednarodnih odnosih (Manners 2007, 118).[79]

Drugič, normativna moč je paradigmatski pristop k proučevanju norm in njihove projekcije v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU, ki predpostavlja, da je EU sposobna spreminjati in opredeljevati, kakšno delovanje se v mednarodnih odnosih razume kot 'normalno delovanje' (Lucarelli 2006, 3; Parker in Rosamond 2013, 230). Pristop temelji na kombinaciji kritične družbene teorije in refleksivne normativne mednarodne teorije ter kot tak predstavlja transdisciplinarni pristop k Evropskim študijam, ki nadgrajuje prevladujoče pozitivistične pristope k proučevanju (Manners 2007; 2009; 2011). Ti se osredotočajo na analizo, kako delovanje EU, prek oblikovanja (notranjega) pravnega reda, vpliva na oblikovanje mednarodnih diskurzov o najbolj perečih vprašanjih (Aggestam 2008; Laidi 2008). Prav tako so v ospredju posledice tovrstnega normativnega delovanja za politike EU in odnos med notranjim razvojem EU ter mednarodnimi strukturami (Smith, K. 2006).

Tovrstni pogledi zato presegajo stebrno ujetost zunanjega delovanja in omogočajo proučevanje vzajemnosti vplivov notranjih politik in zunanjega okolja, kjer EU ne nastopa le kot proizvajalka norm, temveč tudi kot njihova sprejemnica. S tem pa se koncept normativne sile približa konceptu 'mehke moči' (Nye 1990), kjer v ospredju ni le spodbujanje sodelovanja temveč prenos kognitivnih norm in vrednot v diskurze in delovanje tretjih akterjev, tj. doseganje učinka ob hkratnemu spreminjanju sebe. Kot opozarjata Zielonka (2008, 475) in Damro (2012, 689–692), pa EU ni mogoče enačiti z mehko močjo, saj EU v odnosu do tretjih akterjev ne uporablja zgolj diplomatskih sredstev za prepričevanje in

[79] Podrobneje o konceptu EU kot etične sile v posebni številki revije *Cooperation in Conflict* 48 (2) iz leta 2013.

normativne moči privlačnosti ampak tudi ekonomsko moč pogojevanja, sankcioniranja in celo prisile. To nasprotuje Mannersovi (2006c, 173) oceni, da je kljub krepitvi vojaških zmogljivosti prav normativna moč še vedno tista, ki omejuje uporabo (fizične) prisile EU.

Določanje 'normalnega' v mednarodnih odnosih ima tudi pomembne praktične (ne le idejne) učinke za razvoj in identiteto EU, ki so odvisni od zunanjepolitičnih zmogljivosti in načina zunanjepolitičnega delovanja EU. Vse bolj je pomembno, *kako* EU promovira norme in načela delovanja, torej je pomembna oblika in ne le vsebina zunanjepolitičnih ciljev (Barbé in Johansson-Nogues 2008, 82). Manners (2008, 55–59) glede na to predlaga, da naj bi EU delovala upoštevajoč tri načela. Prvič, prek 'dajanja zgleda' (*living by example*), kjer mora zagotavljati normativno *konsistentnost* lastnega delovanja in *koherentnost* delovanja z drugimi akterji. V tem primeru je poudarek na postopkovni normativni etiki, ki se osredotoča na značilnosti EU pri njenem zunanjepolitičnem delovanju, tj. radodarnost, pravičnost, humanitarnost, ter način uveljavljanja teh vrednot v mednarodni skupnosti (Manners 2008a, 55–56). Dober primer zunanjepolitičnega delovanja EU v tej smeri je okoljska politika EU, kjer si EU postavlja unilateralne cilje, ki so višji od 'zavezujočih', in spodbudo, da bo s tem nadaljevala, če se ji pridružijo tudi drugi akterji. S tem dokazuje, da pri spodbujanju norm ni dvolična (Whitman 2013, 178) in ne olepšuje zadev samo retorično (*window dressing*), ampak tako tudi deluje (Eriksen 2006, 266).

Drugič, prek 'razumnega delovanja' (*being reasonable*) z vključevanjem 'drugih' in institucionalizacije (političnega) dialoga oziroma partnerstva s tretjimi akterji. To načelo poudarja deontološko etiko oziroma pomen dolžnosti in pravil pri delovanju nekega akterja. Zunanjepolitično delovanje EU naj bi tako usmerjala jasna, formalizirana pravila in dolžnosti (Whitman 2013, 178), ki bi spodbujala k sodelovanju in skupnemu razumevanju teh pravil (Manners 2008a, 57). Primer tovrstnega zunanjepolitičnega delovanja EU je spodbujanje regionalnega sodelovanja, kjer EU uspešnost in sprejemljivost norme regionalnega sodelovanja za 'druge' utemeljuje ne le retorično, temveč tudi z zadostnimi ekonomskimi spodbudami ter s formalizacijo pravil in odgovornosti.

Tretjič, prek ravnanja po načelu 'najmanjše škode' (*least damage*), kjer bo presojala odnos med sabo in tretjimi državami z vidika posledic in učinkov zunanjega delovanja ter spodbujala (samo)refleksijo. T. i. etika posledic (*consequentialist ethics*) se osredotoča na ocenjevanje učinka zunanje politike EU ter omejevanja negativnih učinkov prek vzajemnega

in partnerskega delovanja akterjev, pozitivnega pogojevanja, rednih pregledov oziroma revizij procesov sodelovanja, spodbujanja lokalnega lastništva in večje vzajemne odgovornosti (Manners 2008a, 58–59). Primer tovrstnega delovanja EU je prilagoditev normativne agende v okviru revizije ESP, ki gradi na političnem dialogu z 'drugimi' in na oblikovanju skupnih institucij, katerih cilj so skupna pravila in načini upravljanja z regionalnimi izzivi ter enakopraven partnerski odnos. Cilj takšnega delovanja je namreč izvajanje t. i. strukturne zunanje politike (Keukeleire in MacNaughtan 2008), tj. dolgoročnega in trajnega vplivanja na tretje države, katerega namen je preoblikovanje predvsem ekonomskih in družbenih (ne toliko političnih) struktur z uporabo miroljubnih in EU lastnih sredstev diplomacije, sporazumov in (pozitivnih) sankcij (Telo 2001; Whitman 2013, 176).

Tovrstno pojmovanje normativne identitete EU in njene vloge kot mednarodnega akterja pa je po mnenju kritikov koncepta EU kot normativne moči (Aggestam 2008; Hyde-Price 2008; Mayer 2008; Orbie in Versluys 2008a; Zielonka 2008; Fisher Onar in Nicolaïdis 2013; Diez 2013; Niemann in Bretherton 2013) sporno, saj prikriva nekatera protislovja zunanjepolitičnega delovanja EU. Niemann in C. Bretherton (2013, 264) kot osrednjo pomanjkljivost pristopa navajata zelo omejeno sposobnost projekcije EU norm izven Evrope oziroma neposredne soseščine, kjer zunanjepolitično delovanje izkazuje: 1.) nejasne normativne zaveze, 2.) pomanjkanje legitimnosti v očeh 'drugih', 3.) premajhno stopnjo refleksivnosti in inkluzivnosti ter 4.) zanemarljiv normativni učinek.

V ta namen se je izoblikoval normativni moči soroden (in z njo kompatibilen) koncept 'Evrope kot etične sile' (*ethical power Europe*), ki predstavlja konceptualni premik pri proučevanju zunanjepolitične vloge EU od tega, kar EU *je*, do tega, kar EU *počne*, tj. od zgolj »delovanja po načelu sile privlačnosti in pozitivnega zgleda k proaktivnemu delovanju v smeri uresničevanja vizije 'globalnega skupnega dobrega' /*global common good*/« (Aggestam 2008, 1), kar je med drugim zapisano tudi v ESS (2013, 1) – EU naj bi namreč postala »bolj verodostojen in učinkovit akter«, ki bo pripravljen »prevzeti /večjo/ odgovornost za svetovno varnost in boljši svet«. Bolj kot samo preimenovanje moči EU pa je pomembno, da koncept opozori na nekatere 'slepe pege' v pristopu in se ne osredotoča samo na norme, pač pa tudi na druge vidike normativnosti, tj. na vprašanje etičnosti in morale v zunanji politiki.

Vprašanje (ne)združljivosti vojaške, civilne in normativne moči tako postane sekundarnega pomena, saj je fokus na etičnih dilemah, povezanih z izbiro in upravičenostjo sredstev

(civilnih ali vojaških) zunanjepolitičnega delovanja EU (Aggestam 2008, 3), in ne na 'militarizaciji EU' (Stavridis 2001a, 2001b; Bickerton 2007) oziroma svetovne politike (Whitman 2013). Bailes (2008, 119) celo trdi, da v okviru nastajajoče SVOP prihaja do »sekuritizacije celotne identitete EU« kot varnostnega akterja, kjer so v ospredju predvsem lastni materialni interesi in ne toliko pomoč drugim. To naj bi potrjevalo tudi osredotočenost EU na civilno in krizno delovanje v neposredni soseščini in nekdanjih kolonijah, čezmorskih ozemljih ter v manjši meri drugod po svetu. EU kot normativna ali etična sila lahko namreč civilno moč uporablja na prisilen način (stroga politika pogojevanja), prav tako pa lahko vojaško moč uporablja neprisilno (na primer v okviru procesa rekonstrukcije in pokonfliktne obnove neke države).

Diez (2013, 197–198) v izogib prevelikemu konceptualnemu determinizmu predlaga, da je potrebno koncept normativne/etične moči razumeti kot ideološko hegemonijo, s čimer se lahko *pragmatično* izognemo nekaterim protislovjem in pomanjkljivostim. Pristop namreč omogoča kombiniranje norm (idej) in (materialnih) interesov pri delovanju normativne moči. Prav tako predpostavlja, da norme in interesi niso fiksni in vnaprej dani, pač pa se njihovi pomeni oblikujejo glede na čas in prostor ter glede na ostale akterje (ne le države) v mednarodnih odnosih. Hegemonijo je zato treba razumeti procesno in relacijsko, kjer ne gre le za odnos dominacije in podreditve na temelju uporabe sile, ampak gre za odnos, ki temelji na privolitvi podrejenega akterja, ki jo hegemon doseže prek politične in ideološke vodilne vloge (prav tam). Pri proučevanju zunanjepolitičnega delovanja EU je zato treba fokus preusmeriti na diskurzivna stališča pri raziskovanju narave, (ideoloških) motivov in učinkov politik, ki lahko pojasnijo razmerje med normami in interesi delovanja oziroma kaj je v 'ozadju' razumevanja neke norme in kako to vpliva na politični proces (Diez 2013, 197–198). Gre v osnovi za kritičen in postpozitivističen pristop, ki konceptov ne opredeljuje kot naravnih, vnaprej danih in logičnih, ampak jih obravnava kot družbeno konstruirane in diskurzivne kategorije, ki dopuščajo različnost interpretacij in alternativnih pomenov. Koncepti torej niso vozlišča pomenov (*nodal points*), ampak so mreže pomenov (*web of meanings*) (Diez 2013, 205; Fisher Onar in Nicolaïdis 2013).

2.2.2 Vpliv znanosti na izvajanje normativne moči Evropske unije

Stališče, da lahko oziroma moramo EU dojemati kot normativno silo, je razširjeno tako v akademski skupnosti kot tudi pri oblikovalcih politik in v institucijah EU. Razumevanje EU kot normativne sile je namreč v tesni povezavi s ciljem spodbujati bolj performativno

izvajanje zunanje politike EU, katerega namen je »spremeniti človekovo delovanje in mednarodne prakse« (Manners 2007, 118). To se ujema s tezo Wallaca (1996), da so Mednarodni odnosi kot »disciplina nastali kot posledica razmišljanj o politiki /*policy*/ in želje vplivati na politiko oziroma izboljšati prakso izvajanja politike«. Omenjena teza gradi na predpostavki, da akademske skupnosti predmet proučevanja ne le pojasnjujejo, ampak ga tudi konstituirajo, da torej jezik, ki ga uporabljajo za opisovanje realnosti, že hkrati določa realnost samo (Beaulieu-Brossard 2015).

Toda, čeprav je normativna sila nastala kot poskus znanstvene oziroma objektivne opredelitve akterstva EU v mednarodnih odnosih, Fisher Onar in Nicolaïdis (2013, 286–289) izpostavita pristranskost znanstvenih (in tudi družbenih) kategorij, predpostavk in paradigem, saj naj bi te podpirale evropocentričnost ontoloških in epistemoloških trditev o predmetu proučevanja in posledično legitimirale zunanjepolitično delovanje EU, ki v svojih naracijah/diskurzih izključuje subjektiviteto neevropskosti. Posledici tovrstnih praks razvrščanja (*ordering practices*) v znanosti za normativno silo sta torej dve, in sicer: 1.) omejevanje raznolikosti akterjev, načinov delovanja in idej, ki lahko oblikujejo koncept in 2.) marginalizacija pluralnosti akterjev, načinov delovanja in idej, ki niso v skladu s prevladujočimi pristopi pri ustvarjanju in uporabi znanja v praksi (Grenier 2015).

To potrjuje tudi sam nastanek koncepta normativne sile v okviru discipline Mednarodnih odnosov, ki se primarno ukvarja z Evropo in s transatlantskim sodelovanjem ter z njunimi prioritetami, medtem ko so, če sploh, neevropske perspektive na obrobju proučevanja. Prav tako se znanost skoraj ne ukvarja z vprašanjem, ali lahko koncept normativne sile prenesemo tudi na akterje in kontekst izven EU – ali so torej normativni akterji lahko tudi neevropski oziroma nezahodni? Deloma je to posledica dominantnosti diskurza o EU kot normativni moči, deloma pa zato, ker so neevropske oziroma nezahodne študije, kot že rečeno, večinoma izven 'dometa' Mednarodnih odnosov, saj se ti prvenstveno oblikujejo na Zahodu za Zahod (Kavalski 2013, 248). V podkrepitev teze lahko navedemo primer sekuritizacije migracij in središčenje boja proti terorizmu po napadih na ZDA in Evropo (evropske države – Španija in VB, zdaj še Francija, pa Turčija). Navkljub dejstvu, da nekateri drugi svetovni problemi (revščina, neenakost, podnebne spremembe) prizadenejo večje število ljudi, je terorizem postal osrednje globalno vprašanje v 21. stoletju (Dunne 2009).

V okviru analize normativne moči EU Niemann in C. Bretherton (2013) opozorita na možna razhajanja med teorijo in prakso, in sicer bodisi zaradi nezadostnih empiričnih študij, ki bi potrjevale veljavnost teoretičnih predpostavk o EU kot normativni sili (Bretherton in Vogler 2008; Tocci 2008; Niemann in de Wekker 2010), bodisi zaradi instrumentalne narave znanosti (koncepta normativne sile) v zunanjepolitičnem procesu EU (Grenier 2015). Ključno vprašanje je tako, v kolikšni meri zunanjepolitično delovanje EU sploh lahko sledi konceptu normativne sile oziroma kako političnost (razumevanja) normativne sile EU vpliva na znanstveno razpravo o vlogi EU v svetu?

Na ontološki ravni lahko normativno silo razumemo kot rezultat izrazito evropocentričnih konstitutivnih kategorij discipline Mednarodni odnosi (suverenosti, demokratizacije, človekovih pravic, varnosti in univerzalnosti), ki privilegirajo izkušnje Zahoda na škodo neevropskega dela sveta. Z delovanjem po načelu 'samoizpolnjujoče se prerokbe' (*self-fulfilling prophecy*), kjer praksa zunanjepolitičnega delovanja EU 'zgolj' sledi teoriji, se »reproducira unilinerano širjenje evropskih praks iz evropskega centra na periferijo« (Fisher Onar in Nicolaïdis 2013, 287).

Na ravni izvajanja normativne moči EU je to razvidno v eksternalizaciji evropskega modela integracije kot osrednjega cilja zunanjepolitičenga delovanja EU, ki poudarja edinstveno in civilizirano naravo EU kot akterja. Legitimacija izvoza EU modela integracije temelji na razumevanju njegove univerzalne veljavnosti oziroma 'enakega pristopa za vse' (*one size fits all*), kjer se morajo predvsem 'drugi' prilagajati pravilom in normam EU (ne pa tudi obratno). Suzuki (2005) zato razpravlja o t. i. Janusovi dvoličnosti strukture in normativnega značaja EU, ki ga odraža tudi znanost. Norme EU imajo namreč dva obraza. Po eni strani v teoriji sicer spodbujajo univerzalnost temeljnih norm EU (na primer človekovih pravic), ki lahko opolnomočijo določene neevropske posameznike in skupine, vendar po drugi strani v praksi največkrat politike in načini vladanja EU ne uspejo naslavljati dejanskih in specifičnih okoliščin teh posameznikov in skupin (Parker in Rosamond 2013, 235). Določanje 'normalnosti' kot osrednje funkcije normativne sile zato pogosto že na konceptualni ravni izključuje 'nenormalne druge' (Merlingen 2007).

Proučevanje načinov, kako lahko EU prek norm in idej povečuje oziroma ohranja svojo moč v mednarodnih odnosih, pa lahko razumemo tudi kot poskus instrumentalizacije oziroma politizacije znanosti in posledično domestifikacije mednarodnih odnosov (Parker in

Rosamond 2013, 230). Ta gradi na spoznanju, da je EU s tem, ko je prevzela določene temeljne vrednote in značilnosti, ki zagotavljajo mir med državami članicami, presegla varnostno dilemo, značilno za Evropo 19. in 20. stoletja, in da lahko na podlagi te izkušnje iste vrednote neposredno kot akter (hegemon) projicira navzven. Očitno pri tem je, da so miroljubna normativna načela, ki jih obravnava Manners (2002), pravzaprav liberalna *evropska* načela, ki prevladajo nad parcialnimi interesi tretjih držav, in kjer transnacionalno oziroma univerzalno pomeni predvsem evropsko (Parker in Rosamond 2013, 233).

Onar Fisher in Nicolaïdis (2013, 286–289) ob tem poudarjata, da je enosmerno širjenje evropskih norm in modernosti mit, ki ga je treba končati. Pri tem izpostavita predvsem doprinos azijskih, afriških in južnoameriških držav, ki je omogočil gospodarski in politični razvoj EU in njenih držav članic kot globalnih akterjev. Če torej proučevanje normativne moči EU (navznoter) potrjuje postmodernost (supra- oziroma transnacionalnost) EU kot entitete, pojasnjevanje neevropskega sveta in njegovega odnosa do EU še vedno temelji na vestfalskih konceptih države in suverenosti, binarnih delitvah 'mi-oni', percepciji institucij in širjenja norm evropske civilizacije kot 'dobrih za vse'.

Prav zato L. Aggestam (2008, 4) opozori na dvoumno pojmovanje edinstvenosti EU kot normativne sile v teoriji in praksi mednarodnih odnosov. Čeprav lahko EU opredelimo kot akter *sui generis* oziroma »edinstveno hibridno mednarodno politično entiteto«, to še ne pomeni, da se »ta 'posebnost' odraža tudi v edinstveni normativni zunanji politiki, ki je ne premore noben drug mednarodni akter«. Norme EU se namreč največkrat interpretirajo kot alternativa drugemu pomembnemu oblikovalcu norm – ZDA (Scheipers in Sicurelli 2007; Whitman 2013). To posebej velja za nekatera specifična področja, kjer imajo ZDA nasprotna stališča, na primer glede podnebne politike (neratifikacija Kjotskega protokola), multilateralnih trgovinskih pogajanj (vključevanje investicij in pravil konkurence), politike posameznih človekovih pravic (nasprotovanje smrtni kazni, neratifikacija Konvencije o pravicah otroka), nasprotovanja delovanju ICC, kot tudi glede načinov spodbujanja demokracije in človekovih pravic (zamenjava režimov v posameznih državah) (Zielonka 2008, 480; Whitman 2013, 179).

Hkrati so se zunanja politika EU in norme EU oblikovale v kontekstu normativne globalizacije, ki je EU omogočila, da sploh lahko postane kredibilnejši mednarodni akter na

področju zunanje, varnostne in obrambne politike. Po mnenju Zielonke (2008, 473–474) pa EU to vsaj za zdaj v praksi še ni postala:

> Unija nima učinkovitega monopola nad sredstvi prisile. Nima jasno določene osrednje oblasti. Nima stalnega ozemlja. Njene geografske, administrativne in kulturne meje niso skladne. EU je politična entiteta /*polity*/ brez koherentnega demosa, moč brez prepoznavnega namena, geopolitična entiteta brez definiranih ozemeljskih meja. Evropska skupna zunanja in varnostna politika je napačno ime, saj države članice lahko in tudi pogosto delujejo tudi izven okvira EU, bodisi v okviru OZN ali prek OVSE, Sveta Evrope ali Nata. Evropske zunanje in varnostne politike se pogosto izvajajo prek formalnih ali neformalnih koalicij voljnih /*coalition of the willing*/ držav, prek kontaktnih skupin ali dvostranskih pobud.

To sproža metodološko-empirični premislek, saj je EU zgolj eden izmed številnih dejavnikov vpliva, ki pojasnjujejo spremembe v delovanju nekega akterja, potemtakem učinka EU ni mogoče izolirati (in proučevati ločeno) od ostalih. Tako na primer G. Noutcheva (2009) za Zahodni Balkan ter Diez in N. Tocci (2010) na primeru Cipra pokažejo, da je učinek EU tudi pri širitveni politiki, kjer je transformativna moč EU največja, v veliki meri odvisen od lokalnih dejavnikov v državi vpliva, ki so zunaj nadzora EU. Diez (2013, 197–198) pri tem dodaja, da je treba pri opredeljevanju in merjenju vpliva oziroma učinka EU upoštevati ne samo neposredno obliko moči prepričevanja in prisile EU, temveč tudi bolj »difuzne posledice EU programov in praks, ki oblikujejo /.../ nove ideje, norme in načine vladanja« v tretjih državah oziroma regijah. Slednje namreč potrjuje, da EU odnose s svetom opredeljuje prek normativnih zavez in multilateralnih okvirov delovanja (Whitman 2013).

Čeprav naj bi bilo, kot trdi Beaulieu-Brossard (2015), znanstveno proučevanje normativne moči bolj osredotočeno na to, *kaj* se proučuje (ontologija), in ne toliko na to, *kako* se proučuje (metodologija), je prav na ravni načina proučevanja in posledični legitimaciji pridobljenega znanja kot relevantnega in veljavnega vpliv znanosti (oziroma znanstvenih tradicij pri proučevanju norm) na izvajanje normativne moči (oziroma zunanjepolitično delovanje) EU največji. Metodološki pristop k proučevanju normativne moči EU je namreč izrazito omejen s prevlado neopozitivističnih oziroma racionalističnih pristopov k pridobivanju znanja, ki posledično določajo cilje (tj. relevantnost in veljavnost) ter ustreznejše načine uporabe tega znanja. V ospredju teh pristopov so tako večinoma zgolj akterji in vprašanja, ki so neposredno povezana z oblikovanjem, s sprejemanjem in z izvajanjem politik (Grenier 2015), kar je v skladu s pozitivistično preokupacijo z utilitarnostjo oziroma koristnostjo norm za proučevanje vloge EU v svetu.[80] V tem primeru znanost nastopa v vlogi pojasnjevalca predmeta

[80] Temu je bila posvečena tudi posebna številka revije *International Relations* 27 (3) leta 2013. Glej Bretherton in Vogler (2013), Carbone (2013a), Edwards (2013) ter Niemann in Bretherton (2013).

proučevanja za izvajalce zunanje politike, njeno osnovno vodilo pa je razvoj univerzalne aplikativnosti modela in maksimizacija koristi/učinkovitosti/vpliva.

To dokazuje tudi premik pri proučevanju zunanjepolitičnega delovanja EU od osredotočenosti na vrsto moči oziroma tip akterstva, ki oblikuje EU, k proučevanju obsega in posledic akterstva EU, katerih cilj naj bi bil doseganje učinkovitosti (*effectiveness*). Učinkovitost večina pristopov opredeljuje kot sposobnost akterja, da dosega zastavljene cilje, oziroma kot sposobnost reševanja problemov (Niemann in Bretherton 2013). Vsi pa se strinjajo, da merjenje učinkovitosti EU kot zunanjepolitičnega akterja predstavlja poseben izziv, saj 1.) je EU izrazito heterogen akter, ki deluje na več nivojih, kar sproža vprašanje koherentnosti delovanja (Hill 1993; Ginsberg 2001); 2.) EU ne deluje v izolaciji od ostalih akterjev v mednarodni skupnosti, kar sproža vprašanje avtonomnosti delovanja (Sjösted 1977); 3.) je učinkovitost EU močno odvisna od konteksta, v katerem EU deluje, kar sproža vprašanje priložnosti (*opportunity*) za delovanje (Bretherton in Vogler 2006).

Primer takšnega razvoja je tudi strateško širjenje norme multilateralizma kot osrednjega načela zunanje politike v uradnem diskurzu EU (Evropska komisija 2003a, 3), ki je vodila do oblikovanja nove norme – učinkovitega multilateralizma (*effective multilateralism*). Norma je bila predvsem odgovor na unilateralno posredovanje nekaterih držav v Iraku leta 2003 in je usmerjena h krepitvi centralnosti sistema OZN za zunanjepolitično delovanje EU (Manners 2013, 316). Evropska komisija je v sporočilu Svetu in Parlamentu septembra 2003 učinkoviti multilateralizem opredelila kot »spoštovanje globalnih pravil /.../ pomoč drugim državam pri implementaciji in spoštovanju teh pravil /.../ aktivno vključevanje v multilateralne forume in spodbujanje napredne agende, ki ni omejena z ozko zaščito nacionalnega interesa« (Evropska komisija 2003a, 3).

To zavezo vsebuje tudi ESS (2003, 9), ki poudari, da je cilj učinkovitega multilateralizma »razvoj močnejše mednarodne družbe, uspešno delujočih mednarodnih institucij in na pravilih temelječi mednarodni red«. Poudarek na učinkovitosti je posebej očiten v poročilu o izvajanju ESS (2008, 2): »V svetovnem merilu mora Evropa prevzeti vodilno vlogo pri obnovitvi multilateralne ureditve /.../. Veljamo za pomembnega akterja, ki soustvarja boljši svet/…/ Da bi uresničili naš potencial, moramo biti še zmogljivejši, bolj usklajeni in dejavnejši.« Skupno vsem je, da je uspešno zunanjepolitično delovanje EU možno le v okviru skupnih pravil, norm

in postopkov, znotraj mednarodnih institucij in prek koordinacije delovanja na mednarodni ravni.

Še bolj očiten primer akademskega priporočila EU je leta 2004 objavljeno Poročilo iz Barcelone (Study Group 2004), ki jasno poziva EU k prevzemu človekove varnosti kot osrednje zunanjepolitične doktrine, pri tem pa odločitev utemeljuje z moralo, s pravom in z lastnimi interesi EU.[81] Doktrina človekove varnosti namreč pomeni, da EU »prispeva k zaščiti vsakega človeškega življenja in ne le k zaščiti meja Unije, kar je bil pristop nacionalnih držav« (Study Group 2004, 5). Pristop jasno podpre univerzalnost norm, ki naj bi jih spodbujala in spoštovala EU, pri tem pa navaja dvoje razlogov: prvič, dolžnost EU, da deluje v skladu z mednarodnimi pravnimi obveznostmi; in drugič, uresničevanje »razsvetljenega lastnega interesa« po zagotavljanju varnosti ter demokratičnih vrednot in institucij v Evropi (prav tam). Čeprav človekova varnost v okviru ESS ostaja na periferiji, saj jo Poročilo o napredku iz leta 2008 omenja samo dvakrat, GSEU iz leta 2016 pa trikrat, lahko trdimo, da je EU kljub temu posredno postala pomemben akter na področju zagotavljanja človekove in kolektivne varnosti. To potrjuje tako razvoj zmogljivosti za izgradnjo miru, civilnih vidikov izgradnje države, kot tudi politika posredovanja EU (Kissack 2013, 409).

Manners (2013) poleg pozitivizma identificira še tri druge tradicije proučevanja norm oziroma pristope k normativni moči – interpretativno, kritično in postmoderno, a so ti podrejeni pozitivističnim pristopom. Razprava o kulturni pogojenosti konstitutivnih načel EU in o nezmožnosti produkcije vrednostno nevtralnega/objektivnega znanja o EU, ki jo izpostavljajo interpretativni in kritični pristopi, je zato sekundarnega pomena in poteka zunaj uradnega (pozitivističnega) diskurza normativne moči EU (Onar Fisher in Nicolaïdis 2013). S tem je mišljeno proučevanje kulturnega vzorca oziroma povezave med konstrukcijo znanja in posledično oblikovanjem družbene in politične identitete, ki se je v primeru zunanjepolitičnega delovanja EU že pokazala kot relevanten dejavnik pri oblikovanju politike do biotske raznolikosti, podnebnih sprememb, prepovedi uporabe protipehotnih min, ustanovitve Mednarodnega kazenskega sodišča in razvoju prakse 'odgovornosti zaščititi', tj. politik, ki so nastale na temelju specifičnih (kulturnih) norm v EU (Manners 2013, 314).

[81] Poročilo z naslovom Doktrina o človekovi varnosti za Evropo oziroma Poročilo iz Barcelone je pripravila skupina vodilnih akademikov in strokovnjakov s področja varnostnih študij pod vodstvom Mary Kaldor.

Isto velja tudi v primeru, ko so v ospredju norme, ki na prvi pogled niso fukcionalno ali racionalno pogojene, kot je na primer vključevanje človekovih pravic, delovnih in okoljskih standardov (v pretežno trgovinske in razvojne) odnose s tretjimi državami, ampak predstavljajo kriterij za določanje moralnosti v zunanji politiki. Posledica te 'moralnosti' je namreč harmonizacija pravil na globalni ravni po vzoru EU, ki naj bi optimizirala globalne procese delovanja in kolektivno reševanje problemov, in asimetrična porazdelitev koristi, ki zmanjšuje predvsem 'breme' in odgovornost najbolj razvitih držav za zagotavljanje mednarodnega miru, varnosti in blaginje.

Najbolj očitno protislovje med teorijo in prakso normativne moči pa se razkriva v razmerju med interesi in normami v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU. Kot opozarja Hyde-Price (2008, 31–32), v nasprotju z Mannersovo (2002; 2006c) predpostavko, da EU deluje predvsem na podlagi normativnih motivov, EU v praksi (kot tudi drugi akterji) deluje predvsem racionalno in upoštevajoč strukturno porazdelitev moči v mednarodnem sistemu. Prav asimetrija pri porazdelitvi moči pa naj bi bila pogoj za vpliv, kjer lahko tisti akterji, ki posedujejo moč (politično ali ekonomsko), lastne norme vsilijo šibkejšim akterjem. Zielonka (2008, 473) kot primer takšnega akterja navaja ZDA, ki lahko zaradi skoraj monopola nad uporabilo sile v mednarodnih odnosih in visoke tehnološke razvitosti uporablja in izvaja lastna pravila in norme zunaj svojih meja, tudi mimo mednarodnih pravil in sporazumov. S tem ZDA niso le navadna država, ampak novodobni 'imperij'.

Posledično EU lastne normativne agende ne postavlja pred vitalne (nacionalne) interese, temveč kvečjemu obratno. To potrjuje tudi analiza delovanja EU, ki zasleduje primarno tri interese držav članic, in sicer: 1.) doseganje kolektivnih ekonomskih interesov v pogojih globalne ekonomije (zlasti na ključnih področjih zunanjega delovanja EU: trgovina, kmetijstvo, ribištvo, oblikovanje zdravstvenih in varnostnih standardov); 2.) oblikovanje soseščine z izvozom lastnega regionalnega modela integracije, kjer vlogo pri določanju 'transformativne moči' EU igrata politika pogojevanja (pri dostopu na skupni trg) in perspektiva članstva kot vira trde (in ne mehke) moči); in 3.) generiranje (po pomenu sekundarnih) normativnih pričakovanj v odnosu do tretjih držav, ki EU omogočajo delovanje kot normativne sile. Pri tem je sporno predvsem, v kolikšni meri lahko EU hkrati zasleduje lastne interese in deluje normativno, saj je to mogoče le, če sprejmemo (liberalno-idealistično) predpostavko, da obstajajo univerzalne norme in interesi, ki presegajo partikularnost

posameznih političnih skupnosti, kot tudi predpostavko, da »kar je dobro za 'Evropo', je dobro za svet« (Hyde-Price 2008, 32).

Zapisano lahko ponazorimo na primeru delovanja EU v okviru reševanja konfliktov na Balkanu v 90. letih 20. stoletja, kjer je EU v *interesu* zagotavljanja regionalne stabilnosti 'žrtvovala' *načelo* pravičnosti, saj je s svojimi »rešitvami implicitno priznala srbske vojaške pridobitve in etnično čiščenje ter politično in diplomatsko sodelovala z režimom, ki je eklatantno kršil človekove pravice« (Hyde-Price 2008, 33). Podobno na primeru zagotavljanja energetske varnosti pokaže Wood (2009), kjer *modus operandi* EU (tj. multilateralizem, spoštovanje mednarodnega prava in pozitivno pogojevanje) velja le, dokler ni potrebna odločnejša akcija za zaščito normativnega okvira EU proti nekaterim strateškim akterjem (na primer Rusiji), ne pa proti vsem (na primer Kitajski).

Neujemanju med retoriko (teorijo) o normativnosti EU in njenim praktičnim (empiričnim) delovanjem je sledila tudi redefinicija oziroma nadgradnja koncepta normativne moči, ki je razpravo o interesih in normah preusmerila na vprašanje motivacije za delovanje, znotraj katere etični akterji v večji meri upoštevajo 'globalno skupno dobro' in ne samo partikularnih interesov. Carr (2001, 74–75) v doktrini o harmoniji interesov vidi pripraven instrument, s katerim lahko tisti, ki so privilegirani, upravičijo in ohranijo svoj dominanten položaj. Izziv analize normativnosti/etičnosti delovanja nekega akterja naj bi bil zato prav v odkrivanju dejanskih razlogov za obstoj abstraktnih načel v svetovni politiki.

Vprašanje etičnosti zunanje politike tako ni več ali (materialni) interesi ali norme, pač pa v kakšnem razmerju naj bodo oboji oziroma kako doseči ravnovesje med lastnimi cilji in kolektivnimi cilji, ki upoštevajo tudi interese/potrebe drugih (Barbé in Johansson-Nogues 2008, 83–84). Analiza zunanjepolitičnega delovanja EU namreč v večini primerov potrjuje 'mešane motive' (tj. normativno in interesno pogojene) tako glede politike do Rusije in vzhodnih držav ESP (človekove pravice/demokratizacija *vs.* energetska varnost), humanitarnega posredovanja v Afriki (človekove pravice/demokratizacija *vs.* geostrateški interesi posameznih držav članic EU), trgovine z državami v razvoju (odprava revščine/trajnostni razvoj *vs.* popolna liberalizacija) kot tudi vloge pri upravljanju konfliktov (demokratizacija *vs.* upravljanje migracij/energetska varnost). Tudi L. Aggestam (2008, 4) in Brown (2001, 26) govorita o t. i. mešani motivaciji, ki jo slednji opiše sledeče:

> Primarna dolžnost držav je, da zasledujejo interese državljanov, vendar da to počno v kontekstu splošnih dolžnosti do drugih držav in prek drugih držav do preostalega sveta. Obe vrsti dolžnosti vsebujeta moralne obveze, zato bi bilo napačno prvo enačiti samo z interesi, drugo pa zgolj z etično razsežnostjo zunanje politike. Obe vrsti dolžnosti namreč vsebujeta tako interese kot etiko.

Pri tem torej ne gre toliko za navidezno nekonsistentnost delovanja EU, temveč bolj za konkurenčne norme in načine uveljavljanja norm. Norme in interesi so namreč "nerazdružljivo povezani, saj norme oblikujejo interese, interesi pa norme" (Diez 2013, 201).

Za pojasnjevanje in opredeljevanje (dejanskega) razmerja med interesi in normami pa bi bila (tudi v znanosti) potrebna 'historična rekonstrukcija' EU kot normativnega akterja (Fisher Onar in Nicolaïdis 2013, 292–294). Evropa je namreč zrasla na imperialni predpostavki, da je potrebno ohraniti 'nadzor' oziroma hegemonijo nad kolonialnim svetom, ki se izmika državam članicam, kar je veljalo predvsem za afriški kontinent.[82] Ostanek kolonialne ideologije in hegemonski status EU najbolj potrjujeta prav izbrani študiji primera (v tretjem poglavju), tj. tako politično-ekonomski odnosi med EU in državami AKP regije kot tudi delovanje EU v okviru civilnega upravljanja konfliktov v neposredni soseščini – na Kosovu. V obeh primerih odnosi v nezadostni meri temeljijo na enakosti, enakopravnosti, vzajemnosti in oponomočenju (*empowerement*), zaradi česar tudi ne pripomorejo k zmanjšanju asimetrije blaginje in moči EU na eni strani in njenih partnerjev na drugi strani (Fisher Onar in Nicolaïdis 2013, 293–294).

Prav analiza ideološkega oziroma političnega vpliva na pojmovanje globalne vloge EU v svetu namreč naslavlja vprašanje, komu tovrstno poimenovanje moči in reprezentacije EU koristi in zakaj tovrsten diskurz prevlada nad drugimi, alternativnimi diskurzi moči, ki so se oblikovali za označevanje moči EU – na primer civilizacijska oziroma civilna sila (Duchene 1972), nežna sila (Padoa-Schioppa 2001), postmoderna sila (Cooper 2002; Kagan 2003) oziroma tiha sila (Moravcsik 2009).

2.2.3 Vpliv ideologije na normativno moč

Normativna moč ni le objektivni poskus opisati delovanje EU, pač pa obstaja in se uporablja v obstoječem diskurzivnem kontekstu z jasnim političnim namenom (Diez in Manners 2007; Manners 2008; Bickerton 2011; Keene 2013; Zielonka 2013). Povezovanje ideje iz 19.

[82] Integracija Afrike v ES, najprej kot del ideje o 'Evroafriki', po osamosvojitvi Alžirije pa v okviru trgovinskega in razvojnega sodelovanja, je bila glavna prioriteta zunanjih odnosov od 60. let 20. stoletja (Carbone 2013a; Fisher Onar in Nicolaïdis 2013, 293).

stoletja, da Evropa pripada 'družini civiliziranih držav' v nasprotju z barbarskimi neevropskimi narodi, je upravičevalo evropsko misijo, da te narode civilizira. Tovrstna zunanjepolitična usmeritev je bila namreč v skladu s prevladujočim jezikom 'suverenih držav', kjer je praksa prikazovanja določenih akterjev kot (vele)sil oziroma moči potekala vzporedno z razvojem prikazovanja držav kot suverenih entitet (Keene 2013, 277).[83] Za racionalizacijo pravnega in normativnega okvira, ki je suverenost podeljeval 'civiliziranim/evropskim', medtem ko so se bili 'polcivilizirani' primorani podrejati, 'barbarske' narode pa se je koloniziralo, se je ideološko uporabljala znanost na Zahodu, predvsem ideje Hobbesa, Grotiusa in Kanta (Fisher Onar in Nicolaïdis 2013, 287–288). Temelj za širjenje evropske družbe iz centra (Evrope) na periferijo (čezmorske države in ozemlja (*overseas countries and territories* – OCT)) je bila namreč pogojena z vero v razum, napredek in večvrednost evropskih praks.

Diskurz moči oziroma hegemonskega statusa EU je v tem pogledu ustrezna alternativa za suverenost kot način opisovanja identitete nekega akterja, saj v primeru EU ne moremo govoriti o državi v tradicionalnem pomenu tega pojma (Linklater 1998). Normativna moč je zato tudi »dokaj inovativen poskus preseganja vestfalskega razumevanja državne suverenosti pri opredeljevanju moči v mednarodnih odnosih« (Keene 2013, 277), kjer je v ospredju politično-ekonomska razsežnost procesa evropske integracije. Pri tem Keene (2013, 277) opozarja na razliko med prakso prikazovanja akterjev kot sil, kar ni nov način kategorizacije akterjev v mednarodnih odnosih, in pojmovanjem moči, kjer koncept predstavlja premik od razumevanja moči kot izključno materialne moči k poudarku na idejno moč nekega akterja.

EU se je namreč od samega začetka oblikovala kot primarno politično-ekonomski projekt, ki bo stabilnost v Evropi zagotavljal prek funkcionalnosti ekonomske integracije. Ideje nacionalizma v 19. oziroma 20. stoletju in njegove posledice v obliki dveh svetovnih vojn so zato vodile do oblikovanja bolj postnacionalne oblike integracijskega procesa, ki je v prvi vrsti temeljil na zanikanju absolutizma nacionalizmov in fašizmov. EU tako ni razvila ene same identitete, pač pa predstavlja skupek različnih (nacionalnih) identitet, ki vsaj navznoter nasprotujejo delitvam na 'mi-oni' in uporabi vojaške sile za reševanje konfliktov (Whitman 2013, 180). Therborn (2001, 92) v tem kontekstu Evropo vidi kot 'normativno okolje', tj. nek

[83] Najbolj osnovna in nediferencirana razdelitev držav po moči je vsebovala tri stopnje moči, in sicer veliko, srednjo in malo moč (Keene 2013, 270).

ohlapno povezan sistem norm, ki so se razvile na podlagi zgodovinskih izkušenj Evrope z velikimi 'izmi' in skupnih družbenih pravil.

Motivi, priložnosti in zmogljivosti EU so se v 21. stoletju spremenili – uporabo izključno civilne (predvsem ekonomske) moči v mednarodnih odnosih je EU dopolnila s celotnim spektrom zunanjepolitičnih zmogljivosti, tudi vojaških, s katerimi naj bi nadomestila izgubo stabilnosti in vpliva na nekaterih območjih. Posledično se je razvil nov diskurz o normativni sili EU, kjer je prostor tudi za (vojaški) intervencionizem, s to razliko, da v primerjavi s tradicionalnimi konceptualizacijami (vojaške) moči evropska ne temelji zgolj na nacionalnih interesih, ampak na bolj idealističnih motivacijah humanitarnosti in etike (Howorth 2004, 213). Normativna sila kot inherentno diskurzivni konstrukt gradi na predpostavki, da EU deluje kot 'dobra' sila za ostali svet, s čimer lahko legitimira uporabo vojaške in civilne moči. Stavridis (2001b) trdi celo, da je včasih vojaška moč nujna za ohranitev moči oziroma za učinkovito izvajanje (civilne) moči in da to torej velja tudi v primeru zunanjepolitičnega delovanja EU.

Politični diskurz o (normativni) moči se v tem pogledu opira predvsem »na pojav novih akterjev /EU/, katerih moč presega njihov pravni položaj«, in na sposobnost oblikovanja moči nekega akterja »prek uporabe idej, s katerimi legitimira, normalizira in 'urejuje' /*making right*/ specifične vrednote ali politike« Keene (2013, 277). Po tej interpretaciji je normativna moč EU večja, kot bi lahko pričakovali glede na njeno mednarodnopravno subjektiviteto, kar nakazuje na pomembnost razlikovanja med pravnim in političnim pojmovanjem normativnosti v mednarodnih odnosih. Nasploh je moč, kot opozarja Kavalski (2013), izrazito politična kategorija, kar pomeni, da je razumevanje moči podvrženo fluidnosti in spremenljivosti pomenov, ki jih delovanju pripisujejo akterji, ki imajo moč določati pomene.

Nevarnost tovrstnega diskurzivnega premika k ideološkemu in političnemu utemeljevanju delovanja EU pa je v tem, da lahko »vodi do križarske, mesijanske in imperialistične mentalitete, kjer /EU/ lastno razumevanje 'dobrega življenja' – in z njimi povezanimi ter s kulturno pogojenimi pojmovanji 'svoboščine' /'*liberty*'/, 'demokracije' in 'svobode' /'*freedom*'/ – upravičuje posredovanje v državah in družbah z drugačnim razumevanjem 'dobrega'« (Hyde-Price 2008, 42). V tem pogledu prav širitvena politika izmed vseh politik najbolj potrjuje tovrsten diskurz o superiornosti EU, ki ga odraža tudi izjava Ollija Rehna, nekdanjega komisiraja za širitev: »Pravzaprav so vrednote tiste, ki določajo meje Evrope.

Širitev je proces širjenja cone evropskih vrednot, med katerimi so najbolj temeljne svoboda in solidarnost, strpnost in človekove pravice, demokracija in vladavina prava« (Rehn 2007).

Vendar lahko EU kot normativna sila deluje etično zgolj v primeru, ko se s politikami in z načini njihovega izvajanja strinjajo in jih dojemajo kot pravične tudi tretji akterji, ne glede na njihove specifične interese, identiteto in vrednote (Barbé in Johansson-Nogues 2008, 85). V tem primeru je bistveno predvsem, da vodilni položaj oziroma hegemonijo EU tretji akterji dojemajo kot dobronamerno, altruistično in prostovoljno. Kovalski (2013, 249) pri tem opozori na temeljno razliko med delovanjem velesil in normativne sile – status velesile namreč ni pogojen s priznavanjem tega statusa s strani 'drugih', medtem ko je za status normativne moči bistvenega pomena prav percepcija 'drugih'. Normativna moč je zato veliko bolj dialoška.

Univerzalnost norm in kozmopolitskost etike, ki jih propagira EU kot osnovo pri zunanjepolitičnem delovanju, pa je pogosto sporna, saj akterji izven EU te norme dojemajo ravno nasprotno – kot evropocentrične, 'vsiljene' in izrazito 'zahodne' (Bicchi 2006). Po mnenju Zielonke (2008) se največkrat za sklicevanjem na univerzalne vrednote skrivajo zelo specifični politični interesi nekega akterja, ki na ta način zgolj legitimira upravičenost širjenja lastnih interesov in norm zunaj svojih meja, bodisi prek neformalne ekonomske in politične dominacije, bodisi formalne priključitve. Na 'hipokrizijo' EU pri skrivanju lastnih interesov za krinko univerzalnosti in 'križarski moralizem' v analizi zunanjepolitičnega delovanja EU opozarjajo poleg F. Bicchi (2006) tudi E. Barbé in E. Johansson-Nogues (2008) ter N. Fisher Onar in K. Nicolaïdis (2013) na primeru ESP, G. Noutcheva (2009) na primeru delovanja EU na Zahodnem Balkanu, Orbie (2008b) pa na primeru trgovinskega sodelovanja z državami AKP.

Pri EU ima pomembno vlogo predvsem uporaba ekonomskih in birokratskih instrumentov (na primer finančnih nagrad in ekonomskih sankcij), ki vsebujejo element prisile, prav tako pa lastne norme in standarde EU prikazuje kot učinkovitejše in zato najbolj primerne. 'Imperialni' oziroma hegemonski vpliv EU je tako predvsem posledica izvoza zakonov, blaga in administrativnih postopkov v periferne države (na primer v bližnjo soseščino – na Kosovo ali v geopolitično pomembno regijo AKP) prek politike pogojevanja in v skladu z doktrino 'pomoč za trgovino' (*Aid for Trade*), tj. prilagoditev tretjih držav EU v zameno za razvojno pomoč, liberalizacijo blagovne menjave in integracijo (Zielonka 2008, 475; Damro 2012,

691). Načelo temelji na izrazito pozitivistični logiki posledic pri učinkovanju norm, ki deluje po načelu 'korenčka in/ali palice'. Države torej norme in pravila sprejemajo na temelju pozitivnih in negativnih spodbud – koristnosti, in ne, ker menijo, da so zanje najbolj primerna. Hkrati načelo odraža izrazito neoliberalistično razumevanje razvojnih vprašanj, kjer je politični in socialni razvoj odvisen od ekonomskega, ta pa lahko nastopi zgolj v primeru liberalizacije trgovine in sprejema pravil EU.

Imperialna agenda obsega tudi številna druga področja izvoza norm in vrednot, tj. od demokracije in človekovih pravic, do varstva okolja, delovnih standardov, izkoreninjanja revščine, trajnostnega razvoja, dobrega upravljanja ter pravične in proste trgovine. In čeprav ima lahko izvoz EU norm pozitivne globalne učinke, je v osnovi oblikovan za zaščito in promocijo interesa EU. To potrjuje tudi uradni diskurz o globalni vlogi EU v svetu, zapisan v okviru njene razvojne strategije, ki poudarja cilj promocije evropskega interesa in »iz Evrope narediti najbolj dinamično, konkurenčno in na znanju temelječo gospodarstvo na svetu« (Evropska komisija 2005a; Evropski svet 2000a). Podobno tudi strategija razvoja Evropa 2020 iz leta 2010 poudarja, da »EU prinaša dodano vrednost na svetovnem prizorišču« in da je osrednji cilj njenega razvoja »kar najbolj širiti naš svetovni vpliv /…/ ter sprejemanj/e/ naših pravil in standardov /…/. Širitev območja, na katerem se uporabljajo pravila EU, bo prinesla nove priložnosti za EU in tudi za naše sosede.« (Evropska komisija 2010a)

Tovrstni evrocentrizem oziroma centralnost evropskih oziroma zahodnih, klasičnih in razsvetljenih referenčnih točk pri doseganju svetovnega reda še vedno vztraja.[84] V ta kontekst pa sodi tudi osnovna ideološka predpostavka normativne sile EU, da njena moč izvira iz sposobnosti EU, da 'določa normalno delovanje' v mednarodnih odnosih. N. Fisher Onar in K. Nicolaïdis (2013, 284) normativno moč EU razumeta kot »sofisticirano različico 'EU-centričnega' pripovedovanja zgodb /*narratives*/, kjer edinstveno transcendentalnost naravnega stanja Evrope, odpuščanje za vojne v Evropi /.../ dosežemo z oblikovanjem in izvozom norm, ki naj bi bile 'danes' resnično univerzalne«. Potrditev za to najdemo tudi v diskurzu o 'EU kot zgledni moči' (*EU as model power*) (Milliband 2007), ki poudarja dvoje: prvič, da EU deluje na temelju lastnih izkušenj z doseganjem miru/sprave, in drugič, da mora EU tudi v mednarodnih odnosih delovati na 'evropski način', kar pomeni, da sebe ne predstavlja kot

[84] Evrocentrizem moramo v tem pogledu razumeti kot del širšega zahodnocentrizma, kar pomeni, da niso vsi zahodnocentrizmi evropocentrični (na primer ZDA-centrizem), hkrati pa si lahko zahodnocentrizmi tudi nasprotujejo (na primer ZDA in EU glede prakse posredovanja) (Kagan 2003).

moralno superiorne in vključuje tudi identitete drugih. Ob tem je treba poudariti, da to ni le posebnost EU, temveč ideologijo za povečevanje moči oziroma doseganje vpliva v mednarodnih odnosih uporabljajo tudi drugi akterji. Kavalski (2013, 291) kot primer navaja diskurz o 'azijskih vrednotah', ki so ga nekatere azijske države (Singapur, Kitajska) skušale predstaviti v kontekstu 'naravnih' razlik med *komunitarnostjo* Vzhoda in *individualnostjo* Zahoda, pod to krinko pa socialne in ekonomske pravice postaviti nad politične pravice.

Kljub temu je nerefleksivnost predvsem problem »evropske javnosti, številnih intelektualcev in oblikovalcev politik glede 'dobronamernih' motivov in procesov, ki so osnova procesom EU vladanja« (Fisher Onar in Nicolaïdis 2013, 284). Neokolonialni in ideološki elementi normativne sile EU posledično ostajajo implicitno prisotni v civilizacijski hierarhiji, kjer 'Evropa vodi in svet sledi'. Pri tem EU trpi za sindromom 'neokolonialnega vedenja', ki se odraža v prevelikem osredotočanju nase (na primer iskanje notranje enotnosti (*speaking with one voice*)) in brezbrižnosti (na primer prek politike nevključevanja in neupoštevanja potreb 'drugih'), bodisi v kontekstu trgovinsko-razvojnih sporazumov z AKP, v okviru mednarodnih trgovinskih pogajanj (WTO) ali pri pokonfliktni obnovi nekaterih držav v svoji neposredni bližini (Kosovo, BiH). Po mnenju G. Noutcheve (2009) naj bi EU ravno na Zahodnem Balkanu delovala izrazito egoistično in neupoštevaje odzive držav nečlanic na EU politike. Pomanjkanje normativnega opravičevanja pri svojem delovanju EU med drugim izkazuje tudi s tem, da v regiji deluje bolj glede na racionalne motive držav članic kot pa glede na norme, pravila in univerzalna načela EU. Podobne ugotovitve navaja Carbone (2013a) za delovanje EU v okviru trgovinske in razvojne pomoči skupini držav AKP regije.

Najbolj jasna ideološka opredelitev EU kot normativne sile se pokaže na ekonomskem področju zunanjega delovanja EU, ki je usmerjeno predvsem v eksternalizacijo regionalnega ekonomskega modela integracije – ekonomskega liberalizma. Povezava med oblikovanjem prostega trga ter vzpostavljanjem reda in miru spremlja proces evropske integracije že od samega začetka. »Enotni trg omogoča materialni obstoj EU kot /moči/, ki eksternalizira lastne ekonomske in s trgom povezane socialne politike in regulativne ukrepe« (Damro 2012, 683).[85] Spodbujanje tržnih načel je posledično postalo del normativne agende EU, kjer se normativno nanaša predvsem na etične kriterije ekonomske politike, ki pa jih vse bolj

[85] Cilj oblikovanja Evropske skupnosti za premog in jeklo leta 1951 je bila integracija na področju industrije premoga in jekla, cilj Evropske gospodarske skupnosti leta 1957 pa oblikovanje carinske unije, ki je pogojevala skupno zunanjo carinsko stopnjo. S tem je skupni trg imel tudi jasno začrtano zunanjo razsežnost, ki je vplivala na nadaljnji potek evropske integracije in oblikovala identiteto EU (Damro 2012, 685).

dopolnjuje tudi prej omenjeno načelo učinkovitosti (Edwards 2013). Sledeč tej logiki EU ne more delovati kot normativna moč, če njeno delovanje ni tudi učinkovito. Učinkovitost je prej nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za normativno moč (Edwards 2013).

Kljub temu izvajanje moči prek internacionalizacije norm ni odvisno le od (ekonomskih) zmogljivosti EU (v okviru politike pridruževanja in širitve) temveč tudi od načina oblikovanja odnosov s tretjimi državami, ki je ideološko in kulturno pogojen. V tem kontekstu Damro (2012) poudarja, da se normativna sila EU pogosto dojema kot prisilna oziroma vsiljena eksternalizacija notranje politike EU (pravil in vrednot), kar negativno vpliva na percepcijo zunanjepolitičnega delovanja EU – in to navkljub temu, da naj bi ekonomski liberalizem že po definiciji vseboval univerzalne vrednote in neoliberalno kulturo, zaradi česar EU tudi *de facto* deluje normativno (Parker in Rosamond 2013, 236).

Kulturno pogojenost normativne moči odraža tudi primer normativnega delovanja Kitajske in EU v mednarodnih odnosih. Kitajska, v nasprotju z EU, normativne moči primarno namreč ne izvaja na temelju pravil, ampak predvsem na odnosih (Chen 2005). Razlike med njima so posledice različnega ideološkega in kulturnega konteksta, kjer Kitajska zunanja politika temelji na tradicionalnih vrednotah kitajske družbe: praksi interakcije, spoštovanja drugega in relacijskega pogleda navzven, ki poudarja dialoškost, partnerstvo in ne dovoljuje pogojevanja (Kavalski 2013, 254–256; Wyzycka in Hasmath 2015). Pri tem gre za prevladujoč vzorec uporabe normativne moči, saj tudi Kitajska, zlasti v povezavi z vprašanjem statusa Tajvana (in deloma tudi Tibeta), uporablja politiko pogojevanja in sankcij (Peruzzi in dr. 2007). Vpliv ideologije na moč Kitajske se prav tako pokaže pri vključevanju konfucijskih načel v marksistični ideološki aparat države, ki služi krepitvi legitimnosti doma in utrjevanju mehke moči Kitajske po svetu (prek oblikovanja konfucijskih centrov) (Kavalski 2013, 252). Kitajska torej v tem pogledu deluje podobno EU, saj vrednote, ki so nastale v specifičnem zgodovinskem kontekstu, reproducira izven tega območja (Wyzycka in Hasmath 2015).

Rosamund in Parker (2013, 230) ugotovita konstitutivnost ideologije ekonomskega liberalizma (kapitalizma) za povestfalsko naravo EU kot normativne sile, ki se odraža že v sami definiciji koncepta liberalizma.[86] Hkrati pa opozorita na paradoksalnost razvoja EU, ki

[86] Rosamund in Parker (2013, 239–240) ekonomski liberalizem opredelita kot politično-ekonomsko ideologijo, ki spodbuja: 1.) umik države s trga; 2.) določene človekove pravice (tudi državljanske in politične pravice – pravičnost, nediskriminacijo, odprtost, neodvisnost, ne le ekonomske – koristnost, odprtost, recipročnost); 3.)

za ohranitev povestfalskosti potrebuje nekatere vestfalske značilnosti – avtoritativen center, institucionalizirano 'vlado', reguliran ekonomski prostor, uravnoteženost blaginje itd. (Rosamond in Parker 2013, 235–236). Iz tega izhaja, da sta ekonomski in politični model razvoja EU tesno povezana, saj je kapitalizem zagovornik človekovih pravic, demokracije in vladavine prava, liberalna demokracija pa vsebuje, odraža in legitimira kapitalistične družbene odnose.

Soodvisnost normativne moči in politično-ekonomske ideologije (liberalne demokracije in ekonomskega liberalizma) lahko potrdimo tudi v okviru analize zunanjepolitičnega delovanja. Damro (2012), podobno kot Moravcsik (2009), ugotovi, da se ekonomski liberalizem kot temeljna značilnost notranjega razvoja EU odraža tudi v zunanjepolitičnem delovanju, s to razliko, da pomembno vlogo v okviru projekcije ekonomske moči EU navzven igrajo tudi normativna, ideološka in etična razsežnost, ne le strateško-materialne kalkulacije. Na podlagi te normativnosti pa EU prek izvoza lastnih pravil spodbuja tako ekonomski razvoj – delujoče tržne mehanizme (kapitalizem) kot tudi družbenopolitični razvoj – transaparentno obliko vladavine in močno civilno družbo (Kavalski 2013, 251). Združljivost ekonomskega modela (enotni trg) z družbeno-političnim (supranacionalne ekonomske institucije, demokracija) in normativnim (človekove pravice) modelom potrdi tudi Thornborn (2001, 92), ki vlogo EU v svetu vidi kot neločljivo povezano tako z njeno normativno naravo kot tudi z njenim ekonomskim institucionalnim modelom. Pri izvajanju te vloge pa je zato bolj kot moč v ospredju predvsem vpliv (*influence*), ki ga zagotavlja ekonomska integracija.

Razvoj zunanjih (ekonomskih) odnosov EU je namreč potekal v tesni povezavi z dvema prevladujočima ekonomskima diskurzoma s pomembnimi političnimi posledicami (Bretherton in Vogler 2013, 378–379): prvič, z »diskurzom (primarno ekonomske) soodvisnosti in v pogojih, kjer so bile posamezne države vedno bolj odvisne od zunanjih ekonomskih silnic, EU pa se je državam članicam zdela primeren način za upravljanje s soodvisnostjo v njihovem imenu«. In drugič, v okviru diskurza globalizacije, ki je soodvisnost povezal z neoliberalno usmeritvijo EU ter »nakazal, da so posamezne države relativno nemočne pri spopadanju z neteritorialnimi ekonomskimi akterji, kar EU ponuja priložnost in odgovornost, da 'upravlja' /*harness*/ globalizacijo« (prav tam). Sposobnost in pripravljenost EU, da proces globalizacije nadzoruje v izrazito pozitivni smeri (Mandelson 2006, 3), potrjuje tudi uradni diskurz EU:

---

demokratizacijo, ki gre v smer zagotavljanja večje učinkovitosti in funkcionalnosti; in 4.) vladavino prava kot predpogoj delujočega tržnega gospodarstva.

> Evropa mora lasten družbeni model projicirati v preostali svet. Nismo namreč tukaj samo zato, da bi branili naš lastni interes: ponudimo lahko edinstveno zgodovinsko izkušnjo. Izkušnjo, ki je rešila ljudi revščine, vojn, zatiranja in nestrpnosti. Oblikovali smo razvojni model in kontinentalno integracijo, ki temelji na načelih demokracije, svobode in solidarnosti – in to je model, ki deluje. Model soglasnega prenosa suverenosti, kjer vsak izmed nas pristaja na to, da je del manjšine. (Prodi 2000, 3)

Temu cilju je sledil tudi razvoj pristojnosti v okviru zunanjepolitičnega delovanja, kjer je EU izključne pristojnosti razvila na področjih, ki so neposredno povezana z ekonomsko-liberalnimi načeli, tj. skupne zunanje carine, aktivne politike konkurenčnosti, skupne trgovinske politike in monetarne politike (Parker in Rosamond 2013, 236). In čeprav ekonomska liberalna načela niso v samem ospredju zunanjepolitičnega delovanja EU, so ekonomski instrumenti osrednji način, preko katerega EU uveljavlja svojo normativno moč. Primarno pravo EU je zato v osnovi liberalno, saj cilj prava še naprej ostaja isti, in sicer oblikovanje delujočega trga, tako notranjega kot tudi globalnega. EU normativno moč izvaja predvsem na temelju pravil (*rule-based*), tako lastnih (pravo EU) kot tudi mednarodnih pravnih pravil (Damro 2012, 687).[87] Prav globalni normativni kontekst 21. stoletja pa je tisti, ki nas opozarja, da EU pri oblikovanju in izvajanju pravil in norm v mednarodnih odnosih ni več odvisna le od sebe in da potemtakem ne more delovati upoštevajoč zgolj lastne interese, saj jo pri tem ovirajo tako konkurenčni akterji kot tudi pravila, ki nastajajo izven konteksta EU in zato presegajo specifičnost in partikularnost njenih interesov.

2.2.4 Vpliv mednarodnih norm na normativno moč

Določanje 'normalnosti' v mednarodnih odnosih tako ni le funkcija EU, temveč tudi normativni razvoj izven EU (na mednarodni ravni) določa pogoje 'normalnega' in identiteto EU. V tem kontekstu sta na razvoj zunanjepolitičnega delovanja EU pomembno vplivali predvsem dve spremembi v sami strukturi mednarodnih odnosov v 70. in 80. letih 20. stoletja – padec brettonwoodskega sistema (zlatega standarda) in konec bipolarnosti mednarodne ureditve, ki je veljala v času hladne vojne. Oba dejavnika sta spremenila zunanji kontekst delovanja EU, ki je vodil v zmanjšanje stabilnosti (varnostno-politične in monetarne) in v nujnost prilagoditve spremenjenim okoliščinam (Bretherton in Vogler 2013, 378). Opredeljevanje 'normalnega' tako ni unilateralen proces, ampak se odvija v odnosu z 'drugimi', saj so normativni akterji lahko zgolj tisti, ki jih 'drugi' priznajo kot take (Kavalski 2013). 'Drugi' (države, mednarodne organizacije, režimi, omrežja) tako niso le sprejemniki EU norm, pač pa se nanje tudi odzivajo in jih s svojim delovanjem bodisi potrjujejo oziroma

[87] Skladno s tem Majone (1997) EU opredeli kot 'regulativno državo' (*regulatory state*).

dopolnjujejo, bodisi spreminjajo oziroma ponujajo alternativne opredelitve 'normalnega' v mednarodnih odnosih.

Najbolj očiten primer za to je normativni kontekst oziroma institucionalizacija mednarodne etike v okviru sistema OZN, ki poudarja transnacionalno odgovornost na številnih področjih – na primer humanitarno posredovanje, človekove pravice, mednarodne migracije, mednarodna kazenska odgovornost, demokratizacija itd. (Aggestam 2008). Ravno nasprotno pa alternativo normativni moči EU predstavljajo akterji, ki delujejo (normativno) drugače kot EU. Kavalski (2013, 253) pri analizi normativne moči Kitajske izpostavi, da ta v mednarodnih odnosih deluje bolj skozi prakso interakcij in ne po logiki primernosti, ki je značilna za EU. Naraščajoča prisotnost in moč Kitajske na območju držav AKP, sicer tradicionalni interesni sferi EU, je tako posledica večje privlačnosti Kitajske, ki (trgovinskih) odnosov ne pogojuje z izvozom lastnega normativnega okvira (pravil in vrednot). Podobno za primer delovanja Rusije na Kavkazu in v Srednji Aziji pokažeta C. Bretherton in Vogler (2013, 379).

Analiza vpliva mednarodnih norm na normativno silo EU sproža predvsem razpravo glede določanja kriterijev normativnega oziroma etičnega delovanja. Normativna sila naj bi temeljila predvsem na pravnem kriteriju, ki (zunanje)političnim akterjem pri njihovem mednarodnem delovanju nalaga jasne omejitve prek oblikovanja korpusa zavezujočih mednarodnih norm in pravil (Eriksen 2006). Normativno delovanje je namreč vedno subjektivno, relacijsko in stvar interpretacije, zato je preprečevanje neetičnega delovanja akterjev mogoče zgolj v okviru povečevanja (inflacije) pravnih omejitev političnega akterstva znotraj mednarodnega prava in institucij (Devin 2008, 98–99). Po mnenju Eriskena (2006, 252–253) zgolj »nagnjenost k delovanju s častnimi nameni ne more predstavljati kriterija za vrednotenje normativne kakovosti neke politične entitete, saj je ta lahko v celoti arbitrarna. Politika, ki sicer temelji na dobrih namenih, lahko zato kljub temu zapostavlja interese in vrednote drugih oziroma jih ne upošteva v zadostni meri«. Ena izmed temeljnih značilnosti normativne moči EU mora zato biti prav »aktivizem in vera v razvoj mednarodnih norm in kozmopolitskih institucij« (Lucarelli 2006, 4).

Prav to pa po mnenju E. Barbé in E. Johansson-Nogues (2008, 84) naj ne bi bilo dovolj, saj je po eni strani mednarodno pravo preveč nedoločno in ozko, da bi lahko zadostno reguliralo politično delovanje. Po drugi strani pa so (pravne) norme lahko tudi sporne (*contested*), kar

vodi do neskladja med EU normami in (konkurenčnimi) normami 'drugih', to pa negativno vpliva na normativno moč EU (Merlingen 2007; Diez 2013, 202). Norme se namreč ne širijo neposredno, ampak se morajo v procesu prenosa reinterpretirati in včasih tudi prilagoditi. Če norme EU nasprotujejo interesom in normam tretjih akterjev, lahko pride do trenj pri njihovem prenosu in občutka vsiljevanja norm s strani EU, kar ponovno slabi normativno moč EU (Fisher Onar in Nicolaïdis 2013).

Posledično bi bilo potrebno opredeliti tudi bolj pragmatična in politična pravila oziroma dobre normativne prakse delovanja držav v mednarodni skupnosti. Normativnost in etičnost delovanja naj bi se presojala širše, torej ne samo glede na pravice (legitimacijo načel in pravil delovanja glede na globalne/univerzalne norme), ampak tudi glede na koristi (učinkovitost posledic delovanja glede na interese in preference), vrednote (ideje in identitete neke politične skupnosti) in pravičnost (transparentnost in uravnoteženost delovanja ter posledic) (Barbé in Johansson-Nogues 2008, 84–88). Prisotnost tovrstne 'politike normativne moči', kjer je moč razumljena kot »produkcijska moč, ki se pojavi v boju med različnimi svetovnimi nazori in normativnimi vizijami akterjev« (Diez 2013, 203), je bila pri EU najbolj očitna pri odločanju o posredovanju v Iraku leta 2003. Zaradi razlik med pravno (deontološko) in politično (teleološko) interpretacijo kriterijev za posredovanje med državami članicami je bila EU razdeljena med tiste, ki so vztrajali pri strogi, pravni interpretaciji mednarodnega prava, po kateri posredovanje ni mogoče brez soglasja VS OZN, in tiste, ki so poudarjali, da cilj opravičuje sredstva, tj. da je odstranitev režima, ki krši človekove pravice, zadosten politični pogoj za posredovanje in so zato kot del 'koalicije voljnih držav' (*coalition of the willing*) podprle posredovanje ZDA (Aggestam 2008, 9).

Nerazrešljiva etična dilema za EU je bila v odločitvi med nadaljnjimi kršitvami človekovih pravic in vojaškim posredovanjem, ki sta vsaka zase etično, pa tudi politično in pravno sporni (Cooper 2006, 45). Neenotnost držav članic in EU o tem vprašanju je vodila v marginalno vlogo EU pri reševanju krize in v slabitev njene normativne moči v regiji. Hkrati je opozorila na potrebo po določitvi jasnejših kriterijev za posredovanje – tako pravnih v okviru mednarodnega prava (premik od 'norme' humanitarnega posredovanja do 'odgovornosti zaščititi') in ponovni zavezi multilateralizmu (s poudarkom na učinkovitem multilateralizmu) kot tudi etično-političnih kriterijev (neselektivnega izvajanja norm, enotnosti in prevzemanja večje odgovornosti za reševanje globalnih problemov).

Medtem ko znotraj EU sicer obstaja konsenz o abstraktnejših pravilih in načelih, se na ravni zunanjepolitičnega delovanja EU kot kolektivni akter pogosto sooča s problemom neenotnosti v konkretnih političnih situacijah – na primer glede politike EU do posameznih držav (Kitajske, Zimbabveja, Rusije, Libije) ali načina delovanja (uporaba negativnih sankcij in/ali vojaško/civilno posredovanje) (Aggestam 2008, 10). Pri tem se neenotnost največkrat pojasnjuje kot posledica specifične razmejitve pristojnosti med državami članicami in EU, dolgotrajnosti procesov odločanja v okviru institucij EU in težav pri usklajevanju kratkoročnih in dolgoročnih interesov EU ter držav članic (Carbone 2013a).

Mednarodne norme zato primarno nastopajo v funkciji spodbujevalca sodelovanja in vzpostavljanja reda tako znotraj EU kot tudi v mednarodnih odnosih, ki služi funkcionalni potrebi po regulaciji normativnega mednarodnega delovanja ter zmanjšanju nezaupanja prek mednarodne institucionalizacije norm (Manners 2013, 312). Odnos med EU in mednarodnimi institucijami (predvsem organizacijami in režimi), kot forumu za oblikovanje mednarodnih norm, je zato od oblikovanja SZVP EU v zadnjih dvajsetih letih postal »trajnejši in konsistentnejši« (Jørgensen 2009, 188). Pri tem so bili v ospredju proučevanja predvsem nastanek in oblikovanje multilateralne identitete EU, vloga EU v specifičnih režimih in pogajanjih, vpliv EU na oblikovanje mednarodnih norm in pravil ter izvajanje normativne moči v zunanjepolitičnem delovanju EU.

Na ravni slednjega se to pokaže na dva načina. Najprej kot izvoz norm prek prepričevanja in politike pogojevanja (tj. uporaba spodbud in tudi kazni v okviru zunanjih politik, kjer ima EU pristojnosti) ali prek delovanja po načelu zgleda (kjer notranje politike delujejo kot sila privlačnosti oziroma dobre prakse – na primer območje svobode, varnosti in pravice) ali prek izvajanja norm na terenu (namenska uporaba zmogljivosti za neposredno vplivanje na tretje akterje v okviru delegacij in predstavništev EU, institucij visokega predstavnika in posebnih odposlancev, misij in operacij). Pristop EU do tretjih akterjev potemtakem temelji predvsem na zahtevi po ‘oponašanju’ oziroma univerzalizaciji njenega delovanja, kar dokazujejo organizacije, oblikovane po zgledu evropskega (EU) modela regionalne integracije – Afriška unija (AU), ASEAN, Zveza južnoameriških držav (*Union de Naciones Suramericanas* – UNASUR), MERCOSUR ali Južnoafriška razvojna skupnost (*Southern African Development Community* – SADC).

Vendar takšen enosmeren vpliv EU norm navzven, kjer EU ‘vodi in preostali svet sledi’, v nezadostni meri upošteva elemente zunanjega okolja pri določanju normativnega okvira EU – posebej mednarodne norme, ki omejujejo oziroma regulirajo delovanje EU v mednarodnih odnosih. Kriterij normativne moči EU tako ne more biti več le vnos lastnih pravil v obstoječi mednarodni pravni sistem, ampak sposobnost vplivanja na transformacijo mednarodnega sistema v smeri bolj kozmopolitske ureditve, ki lahko nastopi tudi prek prevzema oziroma sledenja mednarodnim normam (Bickerton 2006, 7; Parker in Rosamond 2013, 233–235). Zato se EU pri izvajanju normativne moči, poleg izvoza norm, zavzema tudi za čim večjo institucionalizacijo norm in pravil v okviru mednarodnih institucij, ki nato tudi sooblikujejo normativni kontekst, v katerem deluje tudi EU (Manners 2006).

Bolj kot sam cilj zunanjepolitičnega delovanja EU (izvoz norm) je za analizo torej pomembna vsebina oziroma ali EU izvaža in spodbuja primarno lastne norme (kjer EU deluje kot oblikovalka norm in je normativna sila *per se*) ali njene norme pretežno reflektirajo mednarodne norme, kjer torej EU sledi in konsistentno uveljavlja mednarodno sprejeta pravila in dolžnosti (nastopa kot sprejemnica in spodbujevalka norm, kar tudi od nje zahteva določene prilagoditve pri zunanjepolitičnem delovanju). Kot navaja Costa (2013, 417), lahko gre interakcija v obe smeri – v določenih primerih EU oblikuje norme in politike, v drugih pa sledi že obstoječim mednarodnim normam in politikam.

Zavedati se namreč moramo, da EU v večini primerov v svetu deluje v okviru širših normativnih mehanizmov, zato je primorana lastno delovanje koordinirati z delovanjem tretjih akterjev. Hkrati pa s tretjimi akterji tudi tekmuje, saj ti bodisi predstavljajo alternativo normativnemu delovanju EU (kot na primer ‘nenormativno’ delovanje Kitajske, Rusije ali ZDA), bodisi so to kolektivni akterji (kot na primer WTO, OZN, OVSE, Zveza NATO ali WB), ki so nastali z namenom koordinacije delovanja držav na posameznih sektorjih in jih posledično zaznamuje večja učinkovitost in boljša prisotnost na terenu (Carbone 2013a, 349). V tem primeru je vprašljivo, ali Duchenejeva (1972, 42–43) izjava, da mora biti Evropa »sila za mednarodno širjenje civilnih in demokratičnih standardov«, ki promovira vrednote, ki so predvsem posledica njenih »notranjih značilnosti«, še velja. Kot zapiše Kissack (2013, 413), se »dnevi, ko je bila EU nesporna oblikovalka norm, verjetno približujejo h koncu, kar vodi v novo obdobje, kjer se bo EU ali podredila alternativnim normam ali pa bo poskušala ubrati svojo pot.«

Kljub temu da je vpliv mednarodnih norm na delovanje EU relativno slabo raziskan in da so redke poglobljene empirične študije, zaradi česar je treba biti pri posploševanju ugotovitev na osnovi specifičnih študij primerov previden, je po mnenju Coste (2013, 417) vsem študijam skupna ugotovitev, da je »lahko vpliv mednarodnih institucij na EU pomemben«. Večina študij se namreč osredotoča zgolj na proučevanje vpliva, ki ga ima EU na mednarodne norme oziroma institucije (t. i. pristop 'od spodaj navzgor' (*bottom-up*)), v manjši meri tudi na vpliv mednarodnih norm na delovanje EU (t. i. pristop 'od zgoraj navzdol (*top-down*)) (Costa 2013, 416). Kot opozorijo Hurt (2010), Carbone (2014) ter Orbie in dr. (2016), pa naj bi prav to bil prevladujoč trend pri opredeljevanju razmerja med EU in mednarodnimi normami v 21. stoletju, kjer EU pri izvajanju zunanje politike prvenstveno sledi mednarodnim normam in ne obratno.

Na splošno lahko mednarodne norme, ki nastajajo v okviru mednarodnih institucij, vplivajo na pojav novih akterjev in koalicij (civilnodružbena gibanja in nevladne organizacije, transnacionalna omrežja, zasebni akterji), spremembe glede opolnomočenja teh akterjev (uveljavljanje načel vključevanja, lokalnega lastništva in vzajemne odgovornosti) in služijo kot vir preferenc in strategij, s katerimi se oblikujejo stališča in potrjuje ali pa negira status normativne moči EU v mednarodnih forumih (Scheipers in Sicurelli 2008; Costa 2013; Diez 2015). Namesto opredeljevanja specifičnih vplivov mednarodnih norm na normativno moč EU, ki so odvisni od različnih spremenljivk in pogojev in zato niso nujno veljavni v vseh primerih zunanjepolitičnega delovanja EU v enaki meri, je primerneje opredeliti predvsem nekatere splošne ugotovitve glede možnih trendov vplivanja.

Obstoječe študije vpliva mednarodnih norm na EU omogočajo tri takšne posplošitve (Costa 2013, 418–419). Prvič, med utrjenostjo oziroma zavezujočnostjo mednarodne norme in vplivom na EU ne obstaja jasna korelacija. To pomeni, da formalizirane in institucionalizirane zavezujoče mednarodne norme na normativno moč EU ne vplivajo nič bolj kot mednarodni režimi ali pravno nezavezujoče norme v okviru mednarodnih srečanj. Kot primer Costa (2013, 418) navaja pomemben vpliv mednarodnih norm na EU v primeru politike podnebnih sprememb (na primer Kjotski protokol, Pariški sporazum), protipehotnih min (Konvencija iz Ottawe) in delovnih standardih (Konvencija o delu v pomorstvu), medtem ko v nekaterih primerih mednarodne norme niso tako pomembno vplivale na EU kot na primer pravila WTO glede gensko spremenjene hrane ali protiteroristična pravila VS OZN glede financiranja terorizma (kar jasno odraža primer Kadi – C402/05P). Drugič, mednarodne norme ne vplivajo

samo kot rezultat/posledico formalnih pogajanj in sporazumov ampak tudi že v samem procesu pogajanj. Največkrat izpostavljen primer vpliva mednarodnih norm že v samem procesu pogajanj so pogajanja o podpisu Konvencije iz Ottawe o prepovedi protipehotnih min (Costa 2009) in nekatere politike Sveta Evrope na področju človekovih pravic (Schumacher 2012). Tretjič, mednarodne norme krepijo ne le formalne odločevalce (države in institucije) ampak tudi neformalne akterje (transnacionalna omrežja, družbene in subnacionalne skupine). Opolnomočenje oziroma krepitev določenih akterjev se potrdi predvsem v (prej omenjenih) primerih, ko imajo mednarodne norme določen vpliv na normativno moč EU (Costa 2013, 420). Posledica je večja heterogenost in inkluzivnost akterjev v okviru njenega zunanjepolitičnega delovanja.

Vpliv mednarodnih norm v okviru zunanjepolitičnega diskurza o EU kot normativni moči lahko analiziramo predvsem skozi pojavnosti in zagovarjanje dveh osrednjih mednarodnih normativnih načel – centralnosti načel multilateralizma in mednarodnega prava.[88] V tem pogledu bi bilo navajanje vpliva specifičnih norm vsebinsko preobširno in metodološko preveč partikularno za splošne ugotovitve. Načela kot normativne predpostavke oziroma standardi delovanja so namreč bolj splošna od konkretnih norm, saj norme variirajo glede na posamezna področja politik in jih zaradi večjega števila spremenljivk in različnega konteksta ne moremo posplošiti na celotno zunanjepolitično delovanje EU. Nasprotno načela predstavljajo način, kako EU v svetu deluje, in so kot taka v manjši meri odvisna od področja politik in drugih pogojev delovanja EU.

Že od samih začetkov zunanjepolitične integracije ES/EU v 70. letih 20. stoletja, najprej v okviru EPC in nato še v okviru SZVP EU, lahko v uradnih dokumentih zasledimo jasen poudarek na mednarodnih normah in vrednotah. N. Tocci (2008, 1) navaja tri zunanjepolitične dokumente pred oblikovanjem SZVP kot integralnega dela ES/EU – Deklaracijo o evropski identiteti iz leta 1973, ki omenja cilj zagotavljanja 'pravične osnove' v mednarodnih odnosih; Enotni evropski akt (EEA) iz leta 1986, ki ES v preambuli poziva k »izkazovanju načel demokracije, spoštovanja vladavine prava in človekovih pravic«; prav posebej pa sklepno izjavo zasedanja Evropskega sveta na Rodosu leta 1988, ki je »pozivala EU k ohranjanju mednarodnega miru, spodbujanju reševanja regionalnih konfliktov, izkazovanju solidarnosti

[88] Multilateralizem pomeni »institucionalno tvorbo, ki usklajuje odnose med dvema ali več državami prek 'posplošenih' načel delovanja, tj. načel, ki določajo primerno delovanje za niz ukrepov in pri tem ne upoštevajo partikularnih interesov sodelujočih oziroma strateških nujnosti, ki lahko obstajajo v nekem specifičnem dogodku« (Ruggie 1992, 571).

za demokracijo, podpori Splošni deklaraciji človekovih pravic, krepitvi učinkovitosti Združenih narodov in izboljšanju socialnih in ekonomskih razmer manj razvitih držav«.

PEU (2. čl., 5. odst.), s katero je bila oblikovana SZVP EU, prav tako izpostavi centralnost OZN za zunanjepolitično delovanje EU: »V odnosih s preostalim svetom Unija podpira in spodbuja svoje vrednote in interese ter prispeva k /.../ doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov«. Podobno indirektno multilateralizem naslavlja Pogodba iz Nice,[89] ko se nanaša na spodbujanje mednarodnega sodelovanja in spoštovanja načel ZN in Helsinške sklepne listine. Ključni zunanjepolitični dokument ESS (2003, 9) je pri tem še bolj nazoren in izpostavi obe načeli, in sicer navaja, da sta globalna varnost in blaginja vse bolj odvisni od učinkovitega večstranskega sistema, EU pa »zavezana varovanju in razvijanju mednarodnega prava«, pri čemer je »/t/emeljni okvir mednarodnih odnosov Ustanovna listina Združenih narodov.« Kot »ključne« mednarodne institucije »posebnega pomena« med drugimi omenja še WTO na globalni ravni ter OVSE in Svet Evrope na regionalni (prav tam).

Podpora EU multilateralnim trgovinskim pogajanjem v okviru Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) je bila v 90. letih 20. stoletja relativno šibka, saj je projekt evropske ekonomske integracije veljal kot izjema načelu GATT o nediskriminaciji trgovinskih partnerjev (Orbie in Versluys 2008b, 47). Priznavanje klavzule države z največjimi ugodnosti (*Most-Favoured Nation* – MFN) je v okviru širitev EU (pa tudi GATT/WTO) in ugodnosti, ki jih je EU ponujala izbranim državam z bilateralnimi trgovinskimi sporazumi (na primer skupini AKP), postala problematična, zato je bil proces regionalne integracije EU in sklepanje preferenčnih trgovinskih sporazumov kot izjema pravilom GATT/WTO vse bolj pod pritiskom, da diskriminira med trgovinskimi partnerji, pri čemer EU kot akter ni delovala normativno.[90]

EU je zato spremenila svoj pristop do liberalizacije svetovne trgovine in s t. i. strategijo 'prednost multilateralizmu' (*multilateralism first*) okrepila zavezo, da si bo prizadevala za več

[89] Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, sprejeta 26. februarja 2001, v veljavi od 1. februarja 2003.

[90] Izjeme načelu MFN, ki jih dopušča GATT, so: 1.) recipročni prostotrgovinski sporazumi, ki ponujajo večje preference kot MFN, zajemajo 'večji del trgovine', so veljavni za 'razumno obdobje' in niso protekcionistični (na primer EU); 2.) splošni sistem preferencialov (*Generalised System of Preferences* – GSP), ki dopušča nerecipročno obravnavo držav v razvoju; in 3.) oprostitev pravil (*waiver*) GATT/WTO, ki prav tako nudi nerecipročen dostop na trg geografsko določeni skupini držav (na primer skupini AKP na skupni trg EU) (WTO 2016).

in globljo liberalizacijo pod okriljem WTO (Lamy 2002a, 1402). S tem je »kompatibilnost s pravili WTO in recipročnost liberalizacije postala 'novi katekizem', 'neizpodbitna dogma'« v trgovinski politiki EU, predvsem v odnosu do manj razvitih držav oziroma svetovnega Juga (Orbie in Versluys 2008b, 50). V okviru svetovnega trgovinskega režima se je EU posledično zavzemala za uveljavitev GATT na globalni ravni in v skladu s tem podpirala sprejem novih članic v WTO, širjenje načela proste trgovine in odprtosti trgov ter krepitev mednarodnega trgovinskega prava (Lamy 2002a).

'Doktrina multilateralizma' v zunanjetrgovinskem delovanju EU se je, kot pojasni Kissack (2013, 407), razvijala sočasno z nekaterimi mednarodnimi dogodki, ki so pomembno vplivali na priložnosti za delovanje EU v svetovni trgovini. Globalne strukturne ekonomske spremembe, kot so padec brettonwoodskega sistema, oblikovanje mednarodnega trgovinskega režima in pojav novih ekonomskih centrov moči – predvsem držav BRICS, so povzročile novo porazdelitev (ekonomske) moči v mednarodnem sistemu. Ta je vodila v delno izgubo vodilnega oziroma hegemonskega položaja EU (in tudi ZDA) v okviru multilateralnih trgovinskih pogajanj, ki so jo zaznamovali predvsem vstop Kitajske v WTO leta 2001 in Rusije leta 2012 ter večja enotnost znotraj skupine razvijajočih se držav oziroma G20 (Garcia-Duran in dr. 2016). V ozadju doktrine multilateralizma je prepričanje, da multilateralni svetovni trgovinski režim, ki podpira široko mednarodno trgovinsko agendo (vključevanje tako trgovinskih kot tudi netrgovinskih zadev), v okoliščinah multipolarne porazdelitve moči v mednarodnih ekonomskih odnosih posebej koristi prav EU (Hopewell 2016).

Navkljub poudarjanju potrebe po krepitvi multilateralnega pristopa k liberalizaciji svetovne trgovine je zadnji krog trgovinskih pogajanj WTO nedokončan. Pogajanja o Razvojni agendi iz Dohe (*Doha Development Agenda*), s katero je EU želela potrditi in internacionalizirati lastno normativno zavezo do razvojnih težav manj razvitih držav v skladu z OZN Razvojnimi cilji tisočletja (*Millenium Development Goals* – MDG), namreč trajajo že od leta 2001 (Bretherton in Vogler 2013, 379). EU se, vsaj tako se zdi, zato ponovno bolj osredotoča na regionalni oziroma postopen pristop k liberalizaciji svetovne trgovine, kjer je v ospredju sklepanje bilateralnih trgovinskih sporazumov s strateškimi državami – poleg skupine držav iz AKP regije še s strateškimi partnerji (Južno Korejo, ZDA, Kanado, Kitajsko in Rusijo). S tem sicer EU ne odstopa od svoje multilateralne zaveze, saj vidi regionalni pristop k liberalizaciji kot 'odskočno desko' (*stepping stone*) za svetovno liberalizacijo trgovine (Lamy 2002a), spreminjata pa se vsebina in način izvajanja normativne moči EU.

Taylor (2016, 8–11) na tem mestu govori o politizaciji trgovinske politike EU, katere temeljna značilnost je vnos občutljivih zadev (na primer investicije, pravila konkurence in javnega naročanja) in vsiljevanje trgovinskega nadzora onstran meje (*behind-the-border*) v bilateralna trgovinska pogajanja (na primer okoljska določila, javno zdravje in prehranska varnost), medtem ko na multilateralni ravni še naprej protekcionistično vztraja pri zaščiti nekaterih lastnih občutljivih sektorjev (kmetijstvo, ribištvo), s čimer preprečuje sklenitev pogajanj. Predvsem pa se politizacija kaže v instrumentalnem pristopu k multilateralizmu, kjer EU v okviru diskurza trgovinske politike po eni strani pravila WTO uporablja kot zunanji in fiksni dejavnik vpliva, ki EU 'sili' k zasledovanju neoliberalnih politik tako na bilateralni kot multilateralni ravni, kjer je torej kompatibilnost s pravili WTO sredstvo legitimacije neoliberalne agende EU; po drugi strani pa v okviru t. i. normativne razsežnosti trgovinske politike (vnosu klavzul o človekovih pravicah, demokraciji in vladavini prava, trajnostnega razvoja v trgovinske odnose s tretjimi državami) izvaja neke vrste protekcionistične ukrepe (Storey 2006; Hurt 2010; Orbie in Versluys 2008b; Hout 2010; Taylor 2016).

Podoben zaključek velja v primeru poglabljanja odnosov z državami regije AKP, tj. tradicionalnim strateškim območjem EU, kjer se pri sprejemanju trgovinskih, razvojnih in partnerskih sporazumov z EU 'zapleta'. Evropska komisija posledično ni uspela skleniti Sporazumov o ekonomskem partnerstvu (*Economic Partnership Agreements* – EPA) z vsemi državami te regije v roku, ki ga je predvideval Cotonou, tj. do konca leta 2007. V letu 2017 ima EU veljavne EPA zgolj s karibskimi državami na ravni celotne regije, razen Haitija (od leta 2008), s Papuo Novo Gvinejo (od 2011) in s Fidžijem (od 2014) v skupini pacifiških držav in zgolj s Kamerunom (2014) med državami Srednje Afrike (*Central Africa* – CA). Začasno z državami v vzhodni in južni Afriki (*Eastern and Southern Africa* – ESA) – Mavricijem, Sejšeli, Zimbabvejem in Madagaskarjem; medtem ko so ostali EPA še v fazi podpisovanja (od 2014 z državami Zahodne Afrike (*West Africa* – WA), od 2015 z Vzhodnoafriško skupnostjo (*East African Community* – EAC), v fazi ratifikacije (od junija 2016 z SADC) ali celo še na stopnji pogajanj s preostalimi državami (Evropska komisija 2016).

Razlog za delni neuspeh EU naj bi bila dejavnejša vloga Kitajske (pa tudi nekaterih drugih akterjev, zlasti Rusije in ZDA), predvsem v Afriki, ki predstavlja strateško območje, kjer lahko ti akterji uporabijo normativni moči EU alternativni način delovanja (Bretherton in

Vogler 2013, 380; Kavalski 2013; Ahnlid in Elgström 2014; Garcia-Duran in dr. 2016), saj trgovinske in razvojne politike ne pogojujejo s prevzemom specifičnim norm in vrednot, kot to počne EU.[91] EU se je zato že primorana prilagajati alternativnim mednarodnim normam. Sprememba pristopa EU do Afrike je razvidna iz predloga Evropske komisije za oblikovanje trilateralnega partnerstva med EU, Kitajsko in Afriko (Evropska komisija 2008b), ki ga lahko razumemo kot poskus vključevanja drugih akterjev v odnos EU-Afrika in hkrati kot poskus ohranitve vpliva oziroma utrjevanje predvsem trgovinske (in ne toliko normativne) moči EU.

Prav tako so spremembe v strukturi mednarodne skupnosti, ki sta jih povzročila konec hladne vojne in preusmeritev geostrateških interesov velesil, vodile EU k prilagoditvi normativnega okvira v skladu z mednarodnimi standardi, ki veljajo na področju zagotavljanja kolektivne varnosti, upravljanja konfliktov in mirnega reševanja sporov. Posebno pozornost velja nameniti vsaj trem, za normativno moč najbolj bistvenim prilagoditvam.

Prvič, spremenjena narava konfliktov v mednarodnih odnosih je zahtevala večji poudarek na civilnih oziroma nevojaških zmogljivosti za zunanjepolitično delovanje EU. Groženj mednarodnemu miru in varnosti ne predstavljajo več samo tradicionalni meddržavni spopadi, ampak predvsem spori in konflikti znotraj držav, ki so posledica ekonomskih in socialnih groženj (revščina, bolezni, demografska struktura prebivalstva) ter grožnje terorizma, organiziranega kriminala, propadlih držav, širjenja orožja za množično uničevanje in regionalni konflikti, kar priznava tudi ESS (2003). Pri tem skoraj v celoti sledi Poročilu skupine na visoki ravni OZN o grožnjah, izzivih in spremembah iz leta 2004, ki jo lahko razumemo kot povzetek ključnih ugotovitev VS OZN o globalni naravi groženj miru in varnosti v mednarodnih odnosih.

Kot trdi Kissack (2013, 409), se tak razvoj EU v smeri civilnega oziroma mehkega pristopa (*soft approach*) k reševanju konfliktov »ujema z identiteto EU kot normativne moči, njenim *sui generis* statusom v mednarodni politiki in osrednjim ciljem zagotavljanja mednarodnega miru prek sodelovanja in vladavine prava.« Vojna v Iraku leta 2003 in neenotnost odziva EU na posredovanje je zahtevala ponovno opredelitev multilateralizma in spoštovanja mednarodnega prava kot temeljnih načel delovanja EU in njenih držav članic. Cilj takšne

[91] Podrobneje o percepciji EU na Kitajskem v Keene (2013) ter Peruzzi, Polletti in Zhang (2007), v Rusiji v Romanova (2009) in Casier (2012), v ZDA v Kagan (2003) in Mearsheimer (2010) ter v S. Lucarelli in Fioramonti (2010) o percepciji različnih akterjev.

zaveze je bil dvojen. Na eni strani se je EU s tem distancirala od unilateralnih praks posredovanja ZDA in v skladu s samopercepcijo kot normativne sile izpostavila centralnost sistema OZN in nujnost spoštovanja mednarodnega prava pri zagotavljanju človekove varnosti. Po drugi strani pa je bil ESS neposreden poskus poenotenja razlik v zunanjepolitičnem delovanju med državami članicami in EU, torej neke vrsti 'skupni imenovalec' pri krepitvi normativne moči EU (Kissack 2013, 407).

Drugič, nove globalne varnostne grožnje v obliki terorizma, predvsem pa porast znotraj-državnih konfliktov, so zahtevale prilagoditev EU tudi na področju razvoja tradicionalnih, vojaških sredstev za posredovanje. Oblikovanje celostnega pristopa za zagotavljanje varnosti v okviru SVOP EU lahko zato razumemo kot odgovor EU na zahteve tretjih akterjev po prevzemanju večje odgovornosti za zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti, predvsem pa sposobnost zagotavljanja varnosti v lastni soseščini, ki bo nadgradil zgolj njeno mehko, primarno ekonomsko moč oziroma vpliv (Lucarelli 2013, 429–430). Odločilno vlogo pri tem je imela negativna izkušnja EU z vojnami na Balkanu v 90. letih 20. stoletja, ki je opozorila na probleme zunanjepolitičnega sodelovanja na ravni držav članic EU, kjer je EU kot akter delovala neusklajeno, reaktivno in zgolj 'retorično', saj lastnih zmogljivosti za ukrepanje še ni razvila (Kagan 2002). Razvoj vojaških zmogljivosti naj bi EU omogočal dejavnejšo vlogo pri spodbujanju norm v mednarodnih odnosih, kar jasno odraža ambicije EU, da postane 'globalna moč' (Stavridis 2001b; Aggestam 2013, 464).

Tretjič, pojavile so se nove oblike institucionaliziranega multilateralnega sodelovanja držav, ki presegajo zgolj usklajevanje na obstoječih področjih sodelovanja, ampak si prizadevajo za izgradnjo univerzalnih pristojnosti in zavezujoče narave pravnih odločitev mednarodnih institucij (Kissack 2013, 409; Stephen 2014). V ta sklop sodita oblikovanje ICC leta 1998 in sprejem Kjotskega protokola leta 1997 – v obeh primerih je EU igrala vodilno vlogo, ne le v fazi oblikovanja in pogajanj, pač pa tudi pri nadzoru in implementaciji (Scheipers in Sicurelli 2007). Podobno velja tudi za postkjotski podnebni režim in podpis Pariškega sporazuma leta 2015. To ni le potrdilo samopercepcije EU kot normativne moči na temelju samoomejevanja in delovanja po načelu zgleda, pač pa je 'vsililo' EU status vodilne sile oziroma hegemona, katerega cilj je širjenje globalnih norm (Verlin Laatikainen 2013). Vodilna vloga EU je bila v veliki meri posledica zunanjega okolja, tj. »relativnega umika ZDA iz sodelovanja v multilateralnih procesih« konec 20. in na začetku 21. stoletja (Bretherton in Vogler 2013, 381), ki se je odrazilo v neratifikaciji Kjotskega protokola leta 2001 in nepristopu k

Rimskemu statutu ICC. V luči krize integracijskega procesa v EU in napovedi novega predsednika ZDA Donalda Trumpa o izstopu ZDA iz Pariškega podnebnega sporazuma ter spremembi politike do Zveze NATO in Rusije pa se postavlja vprašanje, v kolikšni meri bo EU v prihodnosti še lahko igrala vodilno vlogo na teh področjih.

2.3 Dopolnitev proučevanja vplivov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije

Sklenemo lahko, da je koncept normativne sile pomembno vplival tako na akademsko razpravo o vlogi EU v zunanji politiki kot tudi na samo prakso izvajanja zunanje politike, ko je postal osrednja determinanta oziroma usmeritev zunanjepolitičnega delovanja EU. Kot pokaže Whitman (2013, 173), lahko razvoj koncepta EU kot normativne sile analiziramo v treh fazah. Prva faza označuje začetek opredeljevanja EU kot mednarodnega akterja in normativnosti delovanja EU v okviru Duchenejeve (1972) 'civilne sile' in Galtungove (1973) 'ideološke moči'. Druga faza se pojavi s t. i. neonormativnim obratom pri proučevanju EU, ki ga zaznamuje Mannersova opredelitev EU kot normativne sile in »alternativna konceptualizacija Evrope in njene vloge prek prespraševanja bistva, ukrepov in učinkov EU institucij in politik, ki torej niso samoumevne« (Whitman 2013, 173). Tretja faza pa označuje pojav kritičnih, refleksivnih pristopov k EU kot normativne sile, ki raziskujejo prednosti in slabosti normativnega delovanja EU ter razmišljajo o alternativnih načinih pojasnjevanja in razumevanja vloge EU v svetu. V tem pogledu nam koncept torej ne omogoča samo, da proučimo, kaj EU je, temveč tudi, kako EU deluje v mednarodnih odnosih in v kolikšni meri na njeno delovanje vpliva zunanje okolje.

Doktorska disertacija v začetni točki proučevanja pragmatično povzema prevladujoči diskurz o normativni moči in pri tem izhaja iz predpostavke, da ima EU v svetu določeno stopnjo vpliva, ki pa variira na različnh področjih (trgovina, razvoj, okolje, migracije, SZVP itd.) kot tudi na območjih zunanjega delovanja EU (po načelu geografske bližine). EU ima največ vpliva v neposredni soseščini, kjer so njena ekonomska, politična moč ter ujemanje norm in vrednot največji. Z oddaljenostjo od EU pa se vpliv manjša, saj se razlike glede norm in vrednot večajo, moč EU pa manjša (Zielonka 2008, 471). Pri tem gre za predpostavko, ki seveda ni statična, saj lahko zunanjepolitično delovanje EU vpliva na percepcijo bližine glede vrednot. Obljuba članstva lahko tako deluje približevalno, medtem ko zavlačevanje pri pridruževanju lahko vodi tudi k večanju razlik med EU in tretjimi državami, ki so sicer v soseščini – kot v primeru BiH, Kosova in Turčije.

Pri tem disertacija sledi tistim avtorjem, ki se zavzemajo za kritično dopolnitev/nadgradnjo in ne za zamenjavo koncepta normativne sile s konceptom etične sile (Mayer 2008; Diez 2013; Manners 2013; Whitman 2013; Rutazibwa 2016), saj je etična razsežnost kompatibilna s konceptom normativne moči. Bolj kot etična moč je namreč v ospredju (zunanjega) diskurza o normah in etiki EU v mednarodnih odnosih predvsem vprašanje 'globalne odgovornosti EU'.[92] Kot ugotavlja Mayer (2008, 62), so etična prizadevanja in civilne norme vseprisotne v uradnem diskurzu in retoriki EU, niso pa vedno podprte z 1.) jasno opredelitvijo, kaj takšna odgovornost pomeni in na katerih načelih naj temelji; 2.) jasnimi prioritetami, ki temeljijo na teh načelih; in 3.) zavedanjem o razlikah med samopercepcijo EU in percepcijo 'drugih' o EU. Razlika se kaže predvsem v evropocentričnem razumevanju lastne vloge 'EU kot zgleda' oziroma moralne superiornosti EU, pri čemer je svet, v katerem EU deluje, izrazito neevropski, nezahoden in pluralističen. To vodi do nerazumevanja, saj retorika EU več kot očitno ne odraža sprememb v svetu – na primer vse večja marginalizacija oziroma 'provincializacija Evrope' (Chakrabarty 2007) glede na število prebivalstva, gospodarsko rast in tehnološki napredek ter posledično upad relativne moči EU. V tem pogledu je potrebna 'deevropeizacija' Evrope in njene znanstvene obravnave (Mayer 2008, 78).[93]

Normativna moč je tako oblikovala podobo EU kot nove (altruistične) oblike moči/sile v mednarodni skupnosti, ki v okviru svojega delovanja sledi tako normativnim in etičnim ciljem kot tudi strateškim in instrumentalnim (interesno oziroma materialno pogojenim) ciljem. V ospredju naj bi bila predvsem dobrobit drugih (pa tudi lastna), ki jo pretežno dosega z uporabo in poudarjanjem normativnih sredstev in načinov v okviru zunanjepolitičnega delovanja (preprečevanja, pogajanja in dialoga) – v nasprotju s pretežno vojaškimi in ekonomskimi sredstvi drugih akterjev, ki zasledujejo predvsem lastne partikularne interese in cilje (Aggestam 2008, 8–9; Diez 2013, 194). EU posledično dosega normativne posledice (*results*) (Tocci 2008), s tem da »posredno izvaja moč, s katero oblikuje in spreminja zunanje okolje /.../ in normativno strukturo, ki ustreza interesom EU« (Aggestam 2008, 9). EU kot 'normativni vodja' tako učinkuje na druge (akterje, procese in odnose) v mednarodni skupnosti. Hkrati s tem pa se je EU primorana tudi odzivati na dražljaje iz zunanjega okolja,

[92] T. i. koncept 'EU kot odgovorne globalne institucije' odgovornost pogojuje s šestimi načeli, in sicer glede na prispevek (*contribution*), korist (*benefit*), skupnost (*community*), zmogljivost (*capacity*), legitimna pričakovanja (*legitimate expectation*) in pristanek (*consent*) (Mayer 2008, 66).

[93] Podobno zaključijo tudi Hurrell (2007), Chakrabarty (2007), Laidi (2008) ter Fisher Onar in Nicolaïdis (2013).

tj. na kontekst, ki omogoča delovanje ali nedelovanje EU kot akterja, saj okolje vsebuje ideje in dogodke, percepcije in pričakovanja tretjih akterjev, pravila in strukture, ki se oblikujejo na globalni ravni (Niemann in Bretherton 2013, 266).

Vendar, kot opozarja Rutazibwa (2016, 210–212), je takšno enoznačno opredeljevanje EU sporno. Etičnost zunanjega delovanja EU, ki se odraža v prikazovanju in opredeljevanju EU kot dobre oziroma normativne sile, je namreč v največji meri zgolj deklarativna, medtem ko je sistematično proučevanje posledic oziroma učinkov takšnega delovanja EU pomanjkljivo. Normativna in etična moč sta potemtakem zgolj teoretična koncepta, ki obstajata na ravni diskurza EU, ki ju slednja (precej nekritično in instrumentalno) uporablja za opisovanje lastnega delovanja in poudarjanje edinstvene (*exceptional*) oziroma drugačne (*distinctive*) narave v primerjavi z ostalimi akterji v mednarodnih odnosih.

Temu pritrjujejo tudi Diez (2005), Chandler (2006), Hyde-Price (2008), Scheipers in Sicurelli (2008), Hurt (2010) in Taylor (2016), ki poudarjajo, da v praksi zunanjepolitično delovanje EU ne potrdi predpostavk o preseganju lastnih materialnih interesov, delovanju v interesu drugih in širjenju ter zavzemanju za univerzalne (evropske) vrednote in norme. Ravno nasprotno, diskurz o normativni in etični moči EU je zgolj še en način doseganja lastnih materialnih interesov z drugimi sredstvi (tj. s širjenjem norm in vrednost) oziroma primer izrazito racionalnega strateškega delovanja EU (in ne njene narave), s katerim poskuša preseči lastne omejitve v okviru zunanjepolitičnega delovanja (kot je pomanjkanje vojaške moči, zunanje kredibilnosti in učinkovitosti). Doktorska disertacija pri tem sledi tistim pristopom, ki poudarjajo konceptualno odprtost oziroma nedorečenost EU kot normativne/etične sile, kjer pri opredeljevanju akterstva EU pomembno vlogo igra predvsem zunanje okolje.

Prav ta *zunanji* (bolj kritični) fokus analize o normativni sili EU, ki se osredotoča na učinke oziroma posledice delovanja EU v svetu in na vpliv zunanjega okolja na EU, je premalo raziskan (Diez 2013, 195; Niemann in Bretherton 2013, 267–268). Za namen doktorske disertacije je ta ugotovitev še posebej relevantna, saj je izhodišče dela prav predpostavka, da je pri analizi in obstoječih študijah zunanjepolitičnega delovanja EU fokus na notranjem in ne zunanjem okolju, da torej manjka t. i. povratna zanka pri proučevanju vloge EU v svetu, kjer tudi elementi zunanjega okolja prek povratnih informacij (pozitivnih in negativnih) vplivajo na delovanje EU. Normativna/etična moč je namreč 'moč konteksta', ki je odvisna od vrste

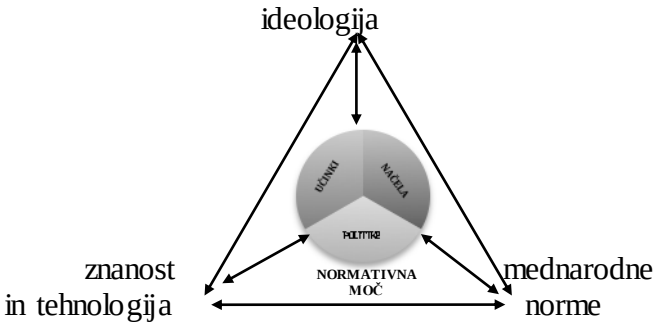
interakcij z drugimi akterji v času in prostoru, in ne le temeljna lastnost posameznega akterja (Kavalski 2013, 250).

Sposobnot samorefleksije EU, s katero se iz odzivov (tj. (inter)subjektivnih in kulturno pogojenih pričakovanj in razumevanj) drugih akterjev lahko uči in jih vključuje ter posledično spreminja lastno zunanjepolitično delovanje, je tako predpogoj, da EU deluje in je sploh lahko percipirana normativno in ne kot 'trda sila', ki drugim vsiljuje lastna načela, vrednote in pravila delovanja (Aggestam 2008, 9). Reakcije drugih akterjev so zato veliko pomembnejše kot akcija oziroma delovanje samo, zato bi morala EU kot normativna sila v večji meri poskušati odzvati se na odzive drugih (Kavalski 2013, 250).

Prav tako doktorska disertacija naslavlja omejitev koncepta normativne moči, ki ne razlikuje med različnimi tipi norm EU. Različne norme lahko namreč ustvarijo različne učinke – na primer regulativne norme v okviru procesa globalizacije (liberalizacija svetovne trgovine); norme, ki so še v procesu institucionalizacije (predvsem na področju pravosodja in zunanjega delovanja EU); in univerzalne norme (človekove pravice), ki so že globalno utrjene (Sjursen 2006a; 2006b). Doktorska disertacija v okviru analitičnega pristopa vključuje ta pomislek, saj obravnava vse tri tipe norm, prav tako pa prek analize elementov zunanjega okolja poskuša opredeliti, kako različni tipi norm vplivajo na normativno/etično moč EU – tj. v katerih primerih EU nastopa v vlogi oblikovalke (*norm-maker*), sprejemnice (*norm-taker*), zagovornice (*norm-enterpreneur*) oziroma izvoznice norm (*norm-exporter*). Pri tem sledi ugotovitvi Niemanna in C. Bretherton (2013, 262–263), da je pred določitvijo EU kot normativne sile potrebno pojasniti obseg in posledice zunanjepolitičnega delovanja (akterstva) EU.

Doktorsko delo zato v nadaljevanju (v tretjem poglavju) Mannersovo (2002, 252; 2008, 47) tripartitno analitično metodo, ki zunanjepolitično delovanje EU v okviru normativne moči analizira glede na to, kaj EU *je* (cilji in načela); kaj EU *govori* (politike in ukrepi) ter kaj EU *počne* (rezultati in učinki), nadgrajuje še s študijo vpliva izbranih elementov zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje EU (Slika 2.4).

Slika 2.4: Tripartitna analitična metoda in triangulacija vplivov zunanjega okolja na normativno moč EU



Vir: Lasten prikaz.

3 Analiza vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije na primeru trgovinskega in razvojnega sodelovanja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami

Za boljše razumevanje značilnosti odnosov EU s tretjimi akterji, ki vplivajo na moč EU, je potrebno najprej analizirati splošne značilnosti razvoja skupne zunanjetrgovinske in razvojne politike (podpoglavje 3.1), in sicer zavezo k multilateralizmu in regionalizmu, asimetričnosti oziroma nerecipročnosti odnosa ter povečanju normativnosti med EU in njenimi trgovinskimi partnerji. V nadaljevanju je nato predstavljen razvoj trgovinske politike v izbranih obdobjih (v podpoglavju 3.1.2.1 obdobje od 1975 do 1999, nato pa v podpoglavju 3.1.2.2 še obdobje od 1999 do 2016). V podpoglavju 3.1.2 sledi analiza razvojne politike EU kot osrednje politike za naslavljanje razvojnih vprašanj pri zunanjem delovanju EU, vključno s trgovino. V poglavju 3.1.3 analiziram odnos med trgovinsko in razvojno politiko EU – t. i. trgovinski-razvojni neksus, saj je (bila) trgovina tudi osrednji instrument izvajanja razvojne politike EU. Poglavje 3.2 nato v ospredje postavlja konkretni primer zunanjepolitičnega delovanja EU, in sicer trgovinsko-razvojno sodelovanje med EU in državami AKP regije v treh obdobjih, pri čemer služi prvo (podpoglavje 3.2.1) zgolj za ponazoritev institucionalizacije odnosa, medtem ko drugi dve sledita zastavljenemu okviru disertacije – obdobju med letoma 1975 in 2000 ter med letoma 2000 in 2016. Tretje poglavje se zaključi z analizo pomena vpliva zunanjega okolja na delovanje EU v odnosu do AKP.

Namen tega poglavja je ugotoviti, v kolikšni meri (če sploh) je na področju splošnega pristopa EU k tretjim državam, tj. trgovinske in razvojne politike EU, prišlo do paradigmatskega premika pri oblikovanju in izvajanju njenih ciljev, načel in sredstev, ter kako lahko te spremembe pojasnimo in razumemo. Prav tako pa ugotoviti, ali so te spremembe primarno posledica zadovoljevanja lastnih interesov EU ali normativnega delovanja EU (v skupno (globalno) dobro), ter v kolikšni meri na oblikovanje pristopov in politik EU do tretjih držav pomembno vlogo poleg drugih akterjev igrajo tudi elementi zunanjega okolja – znanost in tehnologija, mednarodne norme in ideologija.

Analiza se pri tem osredotoča na identifikacijo sprememb v okviru zgodovinsko-razvojne analize obeh izbranih politik (trgovinske in razvojne), deskriptivne raziskovalne metode pri analizi ključnih dokumentov in triangulacije poteka pogodbenih odnosov med EU in državami AKP. Za opredeljevanje morebitnih razlik znotraj trgovinske in razvojne politike v izbranih časovnih obdobjih je uporabljena diahrona primerjalna metoda. Pri opredeljevanju osrednjih

ciljev, načel ter sredstev trgovinsko-razvojnega sodelovanja med EU in AKP je uporabljena tudi diskurzivna analiza osrednjih primarnih in sekundarnih virov - tako v okviru (bolj splošne) trgovinske in razvojne politike kot tudi v konkretnem primeru odnosa med EU in AKP.

Namen te je proučitev teze o normativni podstati trgovinske in razvojne politike EU v luči vse večje politizacije in sekuritizacije obeh področij (opredelitev protislovnosti delovanja EU na področju trgovine in razvoja) ter kontekstualizacija moči EU znotraj globalnega oziroma mednarodnega režima – sprememba trgovinske in razvojne agende ter multilateralne ureditve kot posledica sprememb v zunanjem okolju EU, predvsem v okviru nekaterih drugih trgovinskih in razvojnih akterjih. Zaradi omejenega obsega doktorske disertacije analiza ne bo izčrpna v smislu proučevanja vpliva vseh zunanjih akterjev na razvojno politiko EU, ampak se bo osredotočila zgolj na posamezne akterje, pri katerih je bilo mogoče zaznati pomemben vpliv na oblikovanje razvojnega pristopa EU. Glede na posamezno področje razvojne politike bodo zato v ospredju predvsem mednarodne razvojne organizacije (predvsem WB, IMF in OECD), ki so prek določanja mednarodne razvojne agende, razvojnih pristopov in oblikovanja mednarodnih razvojnih norm, pravil in standardov vplivale na kontekst in tudi na pogoje oblikovanja razvojne politike EU.

Ena izmed osrednjih omejitev obstoječih študij trgovinske (Hocking in Mcguire 2006; Meunier in Nicolaïdis 2006; Meuinier 2007; Bhagwati 2008; Orbie 2008c, De Ville 2013; Niemann 2013) in razvojne (Orbie in Versluys 2008; Holland in Doidge 2012; Marin Duran 2013; Carbone 2013) politike EU je, da skoraj izključno temeljijo na (ekonomističnem) modelu racionalne izbire (*rational choice model*) in so kot take ahistorične, saj ponujajo razlago obstoječih družbenih fenomenov kot posnetka (*snapshot*) realnosti iz preteklosti, a s trenutno vrednostjo spremenljivk. Prav tako so tudi apolitične, saj se osredotočajo zgolj na tekmovanje različnih interesnih skupin oziroma medinstitucionalnega boja, s čimer ne zajamejo kompleksnosti večnivojske narave trgovinske politike, ki vključuje številna področja (De Ville 2013, 619).

Trenutne trgovinske in tudi razvojne politike EU namreč ne moremo razumeti, ne da bi upoštevali pretekle politike in idej, ki so se oblikovale na področju reguliranja trgovine in razvoja (tako med državami članicami EU kot med EU in tretjimi državami). Zato moramo posebno pozornost nameniti pojavu t. i. tirne odvisnosti (*path dependance*) v okviru

trgovinske (pa tudi razvojne) politike, s katero so začetne (normativne) izbire politik in ciljev determinirale (in omejevale) politike in cilje, ki so jih v EU sledili. Potemtakem »politike ustvarjajo politike«, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti zgodovini in institucijam, kjer se odločitve sprejemajo (De Ville 2013, 620). To pa ne pomeni, da tirna odvisnost predpostavlja, da gredo politike vedno nujno v isto smer (kot nadaljevanje prejšnjih), saj dogodki v nizu iz preteklosti lahko vplivajo na rezultate v sedanjosti v različnih smereh (kot spremembe političnih, ekonomskih ali normativnih struktur in delovanja akterjev).

Kompleksnost povezav med promoviranjem normativnih ciljev navzven in strateško uporabo trgovinske moči/vpliva EU bomo v nadaljevanju proučili prek analize temeljnih dokumentov (predvsem primarnih pogodb in preferenčnih trgovinskih sporazumov z državami AKP) in analize uradnega diskurza (dokumenti, poročila in izjave) EU. Osrednjo vlogo v okviru normativnega delovanja imajo namreč prav ideje in diskurzi, saj je vpliv strukture (elementov zunanjega okolja – znanosti in tehnologije, ideologije in mednarodnih norm na zunanje delovanje EU), ki bodisi omejuje, bodisi krepi akterje, odvisen od tega, kako akterji razumejo oziroma interpretirajo to strukturo. Kot opozarjata De Ville in Orbie (2014, 153), je diskurzivna analiza relativno 'inovativen' pristop k analizi razvoja trgovinske politike, saj so navkljub dejstvu, da je skupna trgovinska politika EU najbolj izrazita determinanta moči EU v mednarodnih odnosih, diskurzivne analize trgovinske politike EU maloštevilne (Schmidt in Radaelli 2004; Tonra in Christiansen 2004; De Ville 2013).

Pri opredeljevanju normativnosti (idejne razsežnosti) oziroma strateškosti (materialne razsežnosti) trgovinske politike nam bo v pomoč tabela 3.1, ki povzema ključne kriterije, s katerimi lahko pojasnimo razvoj in spremembe trgovinske politike EU. Vsako večjo spremembo v razvoju trgovinske politike EU je namreč mogoče pojasniti kot 'reaktivno zaporedje', tj. »reakcijo ali protireakcijo na pretekle trgovinske politike«, ki se prav tako oblikujejo glede na »pretekle politike, institucije in ideje, ki zaradi neenakomernih učinkov na vire, pobude in percepcije med akterji koristijo nekaterim na račun drugih« (De Ville 2013, 628). Podobno pa velja tudi za razvojno politiko, saj je slednja v institucionalnem smislu tesno povezana s trgovinsko.

Tabela 3.1: Normativnost in strateškost trgovinske politike

Tip trgovinske politike	Cilji	Motivi	Načela	Sredstva
STRATEŠKA tržni liberalizem	materialni interesi: oblikovanje trga dostop do trga odprtost konkurenčnost ekonomska moč razvoj	logika posledic: maksimizacija lastnih koristi krepitev moči	regionalizem recipročnost asimetričnost	pogojevanje sankcije
NORMATIVNA ordoliberalizem	spodbujanje vrednot: človekove pravice demokracija dobro vladanje razvoj regionalna integracija okoljski in delovni standardi	logika primernosti: prepričevanje dobre prakse sila privlačnosti krepitev identitete in ugleda	multilateralizem nerecipročnost simetričnost	spodbujanje prepričevanje nagrade

Vir: Prirejeno po Garcia (2013).

3.1 Evropska unija kot trgovinski in razvojni akter: zunanjetrgovinska in razvojna politika Evropske unije v dobi globalizacije

Trgovinsko-razvojno sodelovanje EU s tretjimi državami sta že od samega začetka procesa evropske integracije osrednji področji zunanjega delovanja EU, kjer sta moč in vpliv EU največja (Smith, M. 2004, 289–292; Orbie in Versluys 2008a, 25). Hkrati sta to dve področji, zaradi katerih lahko EU opredelimo kot civilno oziroma mehko moč, saj pri delovanju uporablja predvsem ekonomska in neprisilna sredstva, oziroma kot normativno moč, saj si v odnosu z 'drugimi' prizadeva predvsem za širjenje lastnih (EU) norm in vrednot (Meunier in Nicolaïdis 2006). Ravno slednje, tj. zasledovanje normativnih ciljev (kot so prosta trgovina, človekove pravice, demokracija, okoljski in delovni standardi) prek trgovinske in razvojne politike, naj bi bila ena izmed ključnih značilnosti in posebnost delovanja EU v globaliziranem svetu (Manners 2006c; Orbie 2008a; 2008b; Carbone in Orbie 2014).

Deklarativni cilj zunanjega trgovinskega delovanja EU na obeh področjih namreč sledi osrednjemu vodilu pri določanju vloge EU v svetu, in sicer čim bolje 'upravljati z globalizacijo' (*harnessing globalization*) za doseganje tako lastnih (EU) kot tudi globalnih (kolektivnih) družbeno-ekonomskih interesov (Orbie in Versluys 2008a, 21). V tem pogledu ima normativna podoba EU kot 'dobre sile' (*force for good*) zelo jasno izraženo liberalno vizijo zunanje politike – ker je EU navznoter »oblikovana kot liberalna ureditev, se tudi njeno zunanje delovanje nagiba k liberalnemu, tako po značaju kot učinku« (Rosamond 2013, 133). Ekonomski liberalizem zato determinira tudi zunanje delovanje EU, predvsem prek liberalne

tržne usmeritve in spodbujanja ekonomskih liberalnih norm in vrednot v mednarodnih odnosih (Hurt 2012).

Kljub temu je takšna enoznačna opredelitev moči EU, bodisi kot izključno trgovinske (Damro 2012) ali kot normativne (Manners 2002), tudi v primeru trgovinske in razvojne politike problematična, saj EU na obeh področjih zasleduje politiko t. i. srednje poti – med strateškimi interesi in normativno motiviranim delovanjem (Rosamond 2013, 134). Potemtakem EU vseskozi niha med tradicionalnim protekcionizmom (zaščita skupnosti in interesov držav članic) in prosto trgovino (kolektivno dobro vseh držav, pri čemer gre zgolj za deklarirani cilj in ne za ne dejansko oceno učinkov proste trgovine) oziroma EU-interesno/parcialno in normativno/univerzalno pogojeno razvojno politiko.

Tovrstna specifičnost zunanjega delovanja EU je posledica, prvič, hibridne narave EU kot zunanjepolitičnega akterja (Orbie in Versluys 2008a, 21), kjer skupna politika ni le vsota delovanja njenih posameznih delov (predvsem držav članic, v nekaterih primerih pa tudi nedržavnih akterjev – zasebnih, nevladnih in civilne družbe), temveč vsaj še institucij EU. In drugič, je posledica t. i. 'igre na treh ravneh', kjer se zunanjetrgovinska in razvojna politika oblikujeta na ravni držav članic EU, na ravni EU (med državami članicami in institucijami EU) kot tudi na mednarodni ravni (med EU in tretjimi akterji). Pri tem ima vsaka raven svoj nabor interesov, kar že samo po sebi lahko predstavlja potencialno veto točko pri delovanju (Meunier in Nicolaïdis 2006, 908).

Ta dvojnost ciljev, načel in sredstev, kjer EU (vsaj na deklarativni ravni) zasleduje tako lastne (EU) kot tudi kolektivne (globalne) interese, se lahko odraža tudi kot dvom v njene dejanske zmogljivosti in učinkovitost zunanjepolitičnega delovanja ter kot dvom v njen vpliv oziroma vodilno vlogo (*leadership*) v svetu (Smith, M. 2004, 292). Zato je, kot opozorjata Rosamond (2013, 134–135) in Hurt (2012, 495–496), pri analizi zunanjepolitičnega delovanja EU na področju trgovine in razvoja razlikovanje med normativno in strateško pogojenim delovanjem EU sekundarnega pomena. Po mnenju Youngsa (2004) gre za 'lažno dihotomijo', ki je problematična, saj se v obeh primerih prepletajo tako univerzalne vrednote kot specifični oziroma strateški interesi. Tako lahko interesno pogojeno (strateško) delovanje spodbuja univerzalne liberalne vrednote, prav tako pa lahko normativno delovanje med drugim uresničuje tudi partikularne interese (Rosamond 2013, 136). V ospredju proučevanja naj bi

bili potemtakem predvsem različni motivi in načini, prek katerih EU svoje zunanje delovanje interpretira, vrednoti in legitimira kot noramtivno, etično in liberalno.

3.1.1 Vloga Evropske unije v svetovni trgovini: normativna in/ali trgovinska sila?

Trgovinska politika je nedvomno najmočnejša politika v okviru zunanjega delovanja EU, kar dokazujejo številne kvantitativne kot tudi kvalitativne študije – predvsem ekonomske, manj pa trgovinske, moči EU (Meunier 2000; Meunier in Nicolaïdis 2006; Orbie in Versluys 2008b, 35), kot tudi dejstvo, da je trgovinska politika ena izmed prvih skupnostnih oziroma supranacionalnih politik (Garcia 2013, 522). Čeprav med Mannersovimi (2008a) devetimi konstitutivnimi normativnimi načeli zunanjega delovanja EU (trajni mir, družbena svoboda, konsenzualna demokracija, človekove pravice, supranacionalna vladavina prava, inkluzivna enakost, družbena solidarnost, trajnosten razvoj in dobro vladanje) ne najdemo nobenega neposredno povezanega s trgovinsko politiko (kot na primer ekonomskega liberalizma), je po mnenju Hurta (2010; 2012); Rosamonda (2013, 140) ter Bollna in dr. (2016) pri delovanju EU očitna prav prevlada liberalnih tržnih načel. EU namreč velja za najbolj uspešen in dolgotrajen projekt oblikovanja trga v sodobni zgodovini, regulacija trga prek oblikovanja pravil za delujoče tržno gospodarstvo pa za *modus operandi* integracijskega procesa.

Prav velikost trga je namreč skupaj s kolektivnim oziroma supranacionalnim značajem trgovinske politike osrednja determinanta moči EU v mednarodnih odnosih (Meunier in Nicolaïdis 2006, 906–907). Hkrati je EU v okviru diskurza o 'upravljanju globalizacije' presegla binarnost med protekcionizmom in prosto trgovino ter v okviru trgovinske politike začela naslavljati tudi razvojna vprašanja nerazvitega Juga, pa tudi okoljske, delovne in politične standarde oziroma t. i. normativno agendo (Orbie in Versluys 2008b, 61). Meunier in Nicolaïdis (2006, 910) zato pri analizi trgovinske moči EU razlikujeta med močjo trgovanja (*power in trade*), ki temelji na dostopu tretjih držav na trg EU v zameno za izvoz EU blaga, storitev in kapitala na trge tretjih držav, ter močjo prek trgovanja (*power through trade*), kjer se dostop na trg EU pogojuje s prevzemom EU pravil, standardov, norm in vrednot. Katera razsežnost moči v specifičnem trgovinskem odnosu prevlada, je odvisno od narave trgovinskega odnosa (bilateralni, regionalni ali multilateralni) in od asimetrije moči obeh trgovinskih partnerjev. Ne glede na razmerje pa je za EU značilno, da nastopa kot 'nasprotujoča si' trgovinska moč v konflitu (sama s seboj) (*conflicted trade power*) (Meunier in Nicolaïdis 2006).

Za opredelitev ekonomske moči EU je dovolj že zgolj kratek pregled ključnih statističnih podatkov. EU je po širitvi leta 2004 postala največji trgovinski blok, konec leta 2016 pa je obsegala 508 miljonov ljudi in 28 držav članic, s čimer je bila za Kitajsko in Indijo tretja po številu prebivalcev (Eurostat 2016). Po deležu svetovne trgovine (17,6 %) je EU največji trgovinski blok, drugi največji izvoznik (15,0 %) (za Kitajsko) in uvoznik blaga (14,7 %) (za ZDA) ter največji izvoznik (26,2 %) in uvoznik (20,1 %) storitev na svetu (WTO 2015; Eurostat 2016).[94] Kot navaja trgovinska strategija iz leta 2015 Trgovina za vse, je EU »največja svetovna izvoznica in uvoznica blaga in storitev skupaj, največja neposredna tuja vlagateljica in najpomembnejši cilj neposrednih tujih naložb« (Evropska komisija 2015, 1). Če k tem podatkom prištejemo še trgovino znotraj EU28, potem EU zavzema prvo mesto pri vseh naštetih kazalcih. Poleg tega je EU prvi ali drugi največji trgovinski partner več kot 120 državam sveta (Evropska komisija 2015, 1).

Čeprav ti podatki potrjujejo ekonomsko moč EU, to še ne pomeni, da se ekonomska moč neposredno pretvori v trgovinsko moč in sposobnost delovanja EU na področju svetovne trgovine (Orbie in Versluys 2008b, 36). To je zapisano tudi v trgovinski strategiji iz leta 2015: »EU bi morala to moč uporabiti za zagotovitev koristi za svoje državljane in ljudi v drugih delih sveta, zlasti v najrevnejših državah na svetu« (Evropska komisija 2015, 1). Zato je pri opredelitvi trgovinske moči treba upoštevati še vsaj štiri dejavnike, ki vplivajo na pogajalsko moč EU (posebej v okviru WTO).

Prvič, kako EU velikost trga (moč) uporablja za povečevanje lastne 'sile privlačnosti' (vpliv). Pri tem dostop do trga EU oziroma pogojevanje dostopa predstavlja najmočnejši instrument Evropske komisije pri izvajanju zunanjetrgovinske politike, ki neposredno učinkuje na trgovinsko moč EU do tretjih držav (Woolcock 2001, 451). V tem pogledu je posebej zanimiva dinamika odnosa med EU ravnjo in zunanjim kontekstom oblikovanja trgovinske politike, ki jo predstavljajo pravila WTO (Orbie in Kerremans 2013, 495). Zunanje politično in ekonomsko okolje namreč predstavlja pomemben kontekst za delovanje EU (tako navznoter – oblikovanje skupne trgovinske politike EU, kot navzven – spremembe v multilateralni trgovinski agendi) (Niemann 2013, 644–645).

[94] Glede na napovedan izstop VB iz EU pa se bo trgovinska moč EU verjetno zmanjšala, pri čemer bo obseg odvisen od oblike sodelovanja med VB in EU po dejanskem brexitu. Po podatkih Eurostata (2016) je VB namreč drugi največji EU izvoznik (11 %) in uvoznik (16,6 %) blaga ter uvoznik storitev (14,6 %), medtem ko je VB celo največji EU izvoznik storitev (23 %).

Drugič, pogajalske izkušnje, ki jih je EU pridobila v okviru lastne ekonomske integracije. S tem si je na področju znanja, procesov upravljanja in vključevanja področij t. i. nove trgovinske politike (investicije, pravila konkurenčnosti, proračunski porabi in spodbujanju trgovine) pridobila primerjalno prednost prvega (*first-mover advantage*), ki jo lahko na bilateralni ali multilateralni ravni uporabi v svoj prid (Young and Peterson 2006). Kot opozarjajo proučevalci multilateralnih trgovinskih pogajanj znotraj WTO (Orbie in Versluys 2008b; Young and Peterson 2006; Moon 2004), so prav pravila EU največkrat uporabljena kot začetno pogajalsko izhodišče. To pojasni tudi ambicije, ki jih ima EU pri spodbujanju čim globljega trgovinskega povezovanja držav na svetovni ravni. Jasno izraženo namero po izvozu EU ekonomskega modela integracije v tretje države ali regije zato dopolnjuje tudi želja tretjih akterjev, da se zaradi velikosti trga EU sami prilagodijo njenim pravilom, pri čemer to ni značilno samo za področje trgovine (Kajnč 2006). Brenton (2000), Hurt (2003; 2010; 2012) in Taylor (2016) govorijo o t. i. hegemonski harmonizaciji, kjer dostop do trga EU pomeni *de facto* prevzem oziroma harmonizacijo pravil, pri čemer se prilagaja tisti, ki vstopa (torej ne EU).

Tretjič, izključne pristojnosti, ki jih ima EU na področju trgovinske politike. Te so največje ravno na področju zunanjetrgovinskih pogajanj, kjer EU navzven deluje kot enoten akter in predstavlja interese skupnosti kot celote (Meunier in Nicolaïdis 2006, 908). Pristojnosti na področju zunanjih trgovinskih odnosov so države članice tedaj še ES podelile že v okviru Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) (113. čl., 3. točka) leta 1957: »Kadar so za sklenitev sporazumov s tretjimi državami potrebna pogajanja, Komisija predloži Svetu priporočila, ta pa pooblasti Komisijo za začetek potrebnih pogajanj. Komisija vodi pogajanja ob posvetovanju s posebnim odborom, ki ga Svet imenuje kot pomoč Komisiji pri izvajanju te naloge, in v okviru direktiv, ki jih lahko nanjo naslovi Svet.« [95] Kljub temu pa so določena področja, povezana s trgovino, še vedno v celoti ali vsaj delno v domeni držav članic (avdio-vizualne storitve, intelektualna lastnina, storitve na področju javnega zdravja), kar sproža pomisleke o sposobnosti in enotnosti EU kot pogajalca. Peterson (2001) zato vlogo EU v svetovni trgovini označi kot 'shizofreno hegemonijo', saj je iskanje notranjega (EU) dogovora včasih težje kot pogajanja s tretjimi državami oziroma z regijami.

[95] *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*, podpisana 25. marca 1957, v veljavi od 1. januarja 1958.

Četrtič, čeprav je trgovinska politika EU izrazito tehnokratska (Rutazibwa 2010), je v 90. letih 20. stoletja postala bolj spolitizirana (Orbie in Versluys 2008b, 42–44; Taylor 2016, 8). Razloga za vse večjo politizacijo zunanjetrgovinske politike sta dva. Prvi je notranji, saj so nova področja trgovanja vodila v povečanje števila akterjev, ki sodelujejo (neposredno ali posredno) pri oblikovanju politik na ravni EU – vloga Evropskega parlamenta se je povečala v okviru rednega zakonodajnega postopka, medtem ko so se okrepili tudi nevladni in zasebni akterji, ki vse pogosteje izpodbijajo pogajalske strategije EU (Meunier in Nocilaïdis 2006, 909; Woolcock 2008; Rutazibwa 2010, 210; Orbie in Kerremans 2013, 494).[96]

To potrjujejo tudi zunanjetrgovinska pogajanja EU v okviru TTIP (z ZDA) in konec leta 2016 končana pogajanja o sporazumu CETA (s Kanado), ki vse od začetka razburjajo širšo evropsko javnost in odpirajo vprašanje *procesne* oziroma demokratične legitimnosti, predvsem kar zadeva transparentnost in participativnost v procesu pogajanj (Duchesne in Morin 2013; Bollen in dr. 2016; Garcia-Duran in dr. 2016; Jančić 2016). Ford (2013, 589–590) pri analizi pogajanj o CETA sporazumu med EU in Kanado izpostavi prav procesni vidik politizacije, kjer zaradi temeljnega konflikta med interesi industrije (trgovinska liberalizacija) in civilno družbo (hkratnega zagotavljanje trajnostnega razvoja in družbene enakosti), prihaja do pozivov k bojkotu pogajanj, saj naj bi ta sledila izključno trgovinskemu interesu ekonomske elite. Družbena gibanja zato s protesti in neposredno kampanjo izpostavljajo nelegitimnost procesa pogajanj in kontradiktornost med trgovinskimi in razvojnimi cilji, s katero želijo vplivati na spremembo trgovinske politike EU. Prav pogajanja s Kanado pa so izpostavila tudi pomen regionalnih oziroma zveznih oblasti (v primeru konfederativnih držav članic EU) kot nujnega vira za legitimacijo pri odločanju o zunanjetrgovinski politiki EU, saj sta valonski in bruseljski regionalni parlament nekaj časa blokirala in pogojevala podpis sporazuma CETA, ki je bil nato podpisan 28. oktobra 2016.

Nasprotno Scharpf (1999) bolj kot procesno, tj. kako se je oblikovala in sprejemala neka odločitev, legitimnost pojmuje glede na *učinke* oziroma rezultate, kar v ospredje postavlja tezo, da tehnokratski pristop pri oblikovanju zunanjetrgovinske politike pomaga pri razrešitvi kolektivnega problema, tj. nejasne porazdelitve stroškov in koristi liberalizacije. Politizacija, nasprotno, vsaj v teoriji preprečuje doseganje koristi prostega trgovanja in posledično splošno

[96] V skladu z novimi pristojnostmi je Evropski parlament tako že pozval k uskladitvi trgovinskih in netrgovinskih vidikov trgovinske politike v kontekstu boja proti podnebnim spremembam (zlasti glede trajnostnega razvoja ter družbene enakosti in pravičnosti) (Evropski parlament 2010).

blaginjo (Bailey in Bossuyt 2013, 656). V tem pogledu je za zagotavljanje uspešnosti tehnokratskega modela regulacije trga v EU in njegovemu izvozu v tretje države nujna de-politizacija trgovinske politike, saj izpodbijanje demokratičnega deficita (v EU) pri oblikovanju in izvajanju trgovinske politike ni uspešno (Shields 2011). Toda, kot opozori Taylor (2016, 13), lahko tako tehnokratski pristop kot tudi politizacijo razumemo kot sredstvo, s katerim EU ustvarja oziroma povečuje primerjalno prednost v odnosu do tretjih držav, pri čemer se za tehnokratskim pristopom skriva načelo maksimizacije materialnih koristi EU (Rutazibwa 2010, 217), pod krinko politizacije pa *de facto* merkantilizem oziroma protekcionizem EU na določenih področjih zunanjega delovanja.

Vprašanje legitimnosti trgovinske politike EU zato posredno vpliva na mehko oziroma normativno moč EU. Če k temu dodamo še, da je nekdaj izrazito skupnostna zunanjetrgovinska politika z Lizbonsko pogodbo postala osrednji instrument zunanjega delovanja, ki presega stebrno delitev na prvi (skupnostni/trgovinski) in drugi (medvladni/SZVP) steber, je proces politizacije mogoče interpretirati tudi kot 'podrugostebrenje' zunanjetrgovinske politike EU, ki ponovno odpira razpravo o delitvi pristojnosti med EU ravnjo odločanja in državami članicami ter učinkovitostjo in nesorazmerno porazdeljenimi koristmi liberalizacije svetovne trgovine – tako med različnimi skupinami znotraj EU kot tudi na ravni mednarodnih odnosov. Literatura (Schmidt 2004; Papadopolous in Magnette 2010; Wilde in Zürn 2012; Wilde in Lord 2015) večinoma naslavlja zgolj učinkovitost EU kot akterja, manj pa v ospredje postavlja analizo neenakomerne porazdelitve koristi.

Drugi je zunanji, saj se trgovinska politika EU oblikuje in izvaja v tesni povezavi z zunanjim okoljem oziroma v okviru procesa globalizacije trgovine pod okriljem WTO (Orbie in Kerremans 2013, 494). Poudarek je namreč vedno bolj na t. i. 'občutljivih' (*sensitive*), s trgovino povezanih zadevah – na primer ne le carinjenje blaga in storitev (na meji), ampak vse bolj tudi t. i. postopki za mejo (*behind-the-border issues*), kot so varnost prehrane, okolje in javno zdravje, s čimer regulacija postaja vse bolj transnacionalna, intervencionistična in zato politična. Protiglobalizacijske proteste v Seattlu 1999 v času trgovinskih pogajanj WTO ali pa protest gibanja Okupiraj oziroma 99 % leta 2011 proti globalni finančni politiki lahko zato razumemo kot poskus oblikovanja globalne (ne le EU) javnosti in njen protest proti trendu vedno večje ekonomske globalizacije, ki sledi interesom zasebnega kapitala na račun večine. To pa ponovno odpira razpravo med protekcionizmom kot branikom suverenosti

trgovinskih partnerjev in načelom proste trgovine, kjer se regulacija prvenstveno odvija na mednarodni ravni (Orbie in Versluys 2008b; Siles-Brügge 2013, 599). Pri tem protekcionizem pod vprašaj postavlja multilateralno zavezo EU po liberalizaciji svetovne trgovine, načelo proste trgovine pa je podvrženo očitkom o neokolonialni hegemoniji Zahoda v okviru svetovnega trgovinskega režima WTO, ki gre na škodo manj razvitim državam (Pollack in Shaffer 2001).

Kot politizacijo trgovinske politike pa lahko razumemo še en vidik, ki je posebej značilen za zunanjetrgovinski pristop EU do tretjih držav. EU namreč v trgovinske odnose vnaša tudi netrgovinske, tj. politične zahteve oziroma pogoje, kot so spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, demokratičnost političnega sistema, vladavina prava in dobro vladanje, spoštovanje delovnih in okoljskih standardov itd. Bailey in Bossuyt (2013, 571) pri tem izpostavita, da je takšno širitev trgovinske agende mogoče razumeti tudi kot prakso širjenja pravnih pravil EU v tretjih državah oziroma 'pravno inflacijo'. V tem primeru normativni cilji bodisi služijo notranji potrebi EU, da legitimira trgovinske odnose s posameznimi državami ali z regijami, bodisi za utrjevanje asimetričnosti v ekonomskem odnosu, ki daje prednost EU. Ne gre torej le za vprašanje legitimnosti procesa ali ciljev (notranja razsežnost) oziroma ravni in obsega regulacije (zunanja razsežnost), temveč za strateško oziroma instrumentalno rabo trgovinskih zmogljivosti (moči) za dosego politično pogojenih normativnih ciljev (vpliva). Takšen razvoj deloma pritrjuje tezi o 'podrugostebrenju' trgovinske politike, hkrati pa širitev 'trgovinske agende' na področja političnega sodelovanja briše mejo med trgovino in SZVP.

V pričujoči doktorski disertaciji je v ospredju prav tovrstno razumevanje politizacije, saj najbolj jasno odraža namero EU po izvozu (eksternalizaciji) lastnih pravil, norm in vrednot v tretje države, pri čemer ključni instrument zunanjepolitičnega delovanja ni političen, ampak je trgovinski, osrednja motivacija za takšno delovanje pa je 'zunanja' – multilateralno delovanje in spoštovanje mednarodnega prava (Rosamond 2013, 140). Pomembno vlogo pri politizaciji igra globalizacijski diskurz, ki združuje njeno notranjo (refleksivno) in zunanjo (strateško) razsežnost.[97] Kot pojasnjuje Siles-Brügge (2013, 599), globalizacijski diskurzi namreč »niso zgolj oblikovali prepričanj političnih akterjev /…/, ampak so bili tudi v središču diskurzivnih

[97] Pri refleksivni razsežnostii so v ospredju načini, kako idejne strukture postanejo institucionalizirane in ponotranjene, pri strateški pa je poudarek na zavestni rabi diskurza za oblikovanje realnosti po lastnih željah (Siles-Brügge 2013, 601).

strategij pri oblikovanju idejnih imperativov pri legitimaciji sicer spornih neoliberalnih ekonomskih programov.«

V skladu s tem strateškim ekonomskim diskurzom je med oblikovalci EU politik prevladala sporna percepcija, da sta globalizacija in liberalizacija trgovine samo koristna in nujna procesa, ki sta sicer odvisna od pretežno politične volje. Celo več, ta neoliberalna predpostavka o koristnosti obeh procesov je postala 'normalizirana', s čimer je prevladalo prepričanje, da je ekonomska razsežnosti glavna determinanta družbenih procesov in s tem tudi zunanjetrgovinske politike EU. Rezultat je bila konstrukcija idejnega imperativa – tj. liberalizacija trgovine kot edinega garanta razvoja in blaginje (Siles-Brügge 2013, 599–600).

Pri tem je za problematizacijo normativne trgovinske moči EU posebej pomembna ugotovitev Damra (2012), da je vse bolj pogosta metoda zunanjega trgovinskega delovanja EU tudi uporaba prisilnih sredstev (s pogojevanjem in uporabo sankcij), kar vsaj deloma spreminja razumevanje normativne moči (tako glede motivacije za delovanje kot načinov delovanja). EU s tem sicer še vedno določa pogoje 'normalnosti', vendar to počne prek vsiljevanja in univerzalizacije lastnih neoliberalnih pravil in norm regulacije trga. Takšen način delovanja EU je najbolj očiten pri zagovarjanju »normativne veljavnosti tržne ureditve« v odnosih s tretjimi državami, kjer je trg predstavljen kot »najbolj uspešen instrument za učinkovito alokacijo resursov in posledično izboljšanje človekove blaginje« (Rosamond 2013, 140).

Kot pojasni Orbie in Versluys (2008b, 44), zunanje okolje koristi EU tako glede postopkov odločanja oziroma oblike svetovnega trgovinskega režima, kjer hierarhično urejene mednarodne odnose nadomešča globalno vladanje, kot tudi po vsebini, kjer so v ospredju trgovinske politike vse bolj tudi netrgovinske zadeve (investicije, javno naročanje, pravila konkurence ali celo zgoraj naštete politične zahteve), kjer ima EU primerjalno prednost 'prvega'. Pri tem se lahko EU v veliki meri zanaša predvsem na lastne izkušnje z 'globoko' integracijo in regulacijo oziroma koordinacijo različnih načinov vodenja. Elgström in Strömvik (2003) v okviru primerajve sistema večnivojskega vladanja (*multi-level governance*) znotraj EU z globalnim vladanjem (*global governance*) ugotovita, da naj bi bila EU zaradi lastnih izkušenj z multilateralno diplomacijo in poglabljanjem integracijskega procesa dobro prilagojena na širjenje globalne trgovinske agende. Najbolj izrazito se te primerjalne prednosti EU (velikost trga, pogajalske izkušnje, znanje itd.) pokažejo ravno v oblikovanju trgovinskih odnosov z državami v razvoju, ki so izrazito asimetrični. Bilateralne trgovinske sporazume

namreč zaznamuje (predvsem ekonomska) odvisnost manj razvitih držav od EU, saj je t. i. Jug v vrhu 'piramide privilegijev', kar veča strukturno moč EU.[98] Kot bo podrobneje obravnavano v poglavju 3.2, prav trgovinski odnosi med EU in skupino AKP najbolj odsevajo tovrstno strukturno odvisnost periferije (AKP) od centra (EU).

Trgovinsko moč EU oziroma njeno normativno podstat lahko najbolje analiziramo prek *ciljev*, ki jih EU zasleduje v okviru trgovinske politike. Ta se odvija na več ravneh, in sicer multilateralni (v okviru WTO), bilateralni (EU in posamezna država, regija ali regionalna organizacija) ter unilateralni (v okviru nereciprocnih trgovinsko-razvojnih ukrepov, kot sta GSP ali sporazuma 'Vse, razen orožja' (*Everything but Arms* – EBA)). Pri tem EU zasleduje težko združljiva cilja, in sicer spodbujanje mednarodnega trgovinskega režima in hkrati zaščito lastnih trgovinskih interesov, kjer EU deluje po načelu trdnjave (EU *as a fortress*). Nesporno je, da EU tudi v okviru zunanjetrgovinske politike zasleduje lastne cilje (*posession goals*) kot na primer spodbujanje ključnih ekonomskih sektorjev (industrija, kmetijstvo, storitve), pri čemer uporablja tako defenzivne (carinske) kot tudi ofenzivne ukrepe (vstop na tuje trge prek pogajanj). Prav tako pa EU zasleduje tudi interese okolja, v katerem deluje (*milieu goals*), kar posebej velja v primeru odnosov z manj razvitimi državami, kjer je v ospredju odprava revščine, zagotavljanje razvoja ter spoštovanje okoljskih in delovnih standardov v teh državah (Orbie in Versluys 2008b, 46).[99]

Prav tovrstni normativni standardi so sredi 90. let 20. stoletja postali značilnost trgovinske politike EU in z njo povezanega diskurza o priložnostih, ki jih ponuja globalizacija. Glede na to EU preferira multilateralni okvir trgovinskega delovanja in t. i. kolektivne preference, kjer je »uporaba trgovine za doseganje netrgovinskih ciljev potencialni instrument evropske geopolitične moči« (Meunier in Nicolaïdis 2006, 912). Pri analizi normativne vsebine notranjih politik z zunanjo razsežnostjo, kot je trgovina, zato pomembno vlogo igra predvsem dejavnik ideologije. Diskurz o načinih spodbujanja normativnih ciljev v okviru

[98] 'Piramida privilegijev' je izraz, ki označuje razvrščanje držav glede na ugodnosti, ki jim jih v okviru zunanjetrgovinskih odnosov ponuja EU. Pri tem EU sledi načelu geografske bližine in strateške vloge nekaterih držav (nekdanje kolonije). Stevens (2005) opozarja, da pravzaprav ne moremo več govoriti o piramidi, ampak imajo razporeditev skupin držav glede na privilegije bolj obliko peščene ure, saj je držav z največ in najmanj privilegijev vedno več, tistih med obema skupinama (v okviru splošne sheme preferencialov (*Generalized System of Preferences* – GSP)) pa vedno manj.

[99] V tem primeru lahko interese okolja enačimo z normativnimi interesi, saj so, kot zapiše Wolfers (1962, 73), zgolj posredno povezani s specifičnimi interesi določenega akterja in se v večji meri nanašajo na okolje, v katerem se odvijajo mednarodni odnosi. Ti cilji, kot sta na primer spodbujanje mednarodnega prava ali oblikovanje mednarodnih organizacij, so inkluzivni oziroma kolektivni.

zunanjepolitičnega delovanja se namreč odvija med različnima ekonomskima ideologijama po ločnici levica-desnica, in sicer med 'zakoreninjenim liberalizmom' (*embedded liberalism*) in 'ordoliberalizmom', torej dvema 'nasprotnima' podobama EU – kot simbolu proste trgovine in/ali trdnjavi. Kot navaja Orbie in Versluys (2008a, 29), empirične študije trgovinske politike ugotavljajo povezavo med normativno močjo EU in spodbujanjem ene ali druge različice liberalizma, odvisno od konteksta (časovne in prostorske razsežnosti).[100]

Sprememba zunanjetrgovinske paradigme EU v smeri večje normativnosti se zato pojavi po koncu hladne vojne, ko bolj neoliberalen oziroma tržen tip liberalizma znotraj EU nadomesti ordoliberalistična različica, ki dopušča več intervencionizma v (notranje) zadeve trgovinskih partnerjev. Konec hladne vojne je namreč končal spopad dveh ideologij (Zahoda in Vzhoda), zaradi česar je Zahod lažje širil in uveljavljal lastne norme, vrednote in pravila v nezahodnih družbah. Trgovina, čeprav še vedno osrednjega pomena za moč, mora v skladu s to spremenjeno paradigmo vse bolj upoštevati tudi netrgovinska vprašanja – na primer varnostna vprašanja, vse večjo soodvisnost in odpravo neenakosti oziroma asimetrije v razvoju držav (Meunier in Nicolaïdis 2006, 912). Prav sekuritizacija je tako, poleg politizacije, druga pomembna značilnost oziroma sprememba v zunanjem delovanju EU. V največji meri zaznamuje razvojno politiko EU prav tovrstno uokvirjanje politik in pristopov do tretjih akterjev kot varnostnih vprašanj.

Posledično postaja meja med interesno in normativno pogojenim trgovinskim delovanjem EU vse manj jasna in težje določljiva. V odnosih s trgovinskimi partnerji EU svojo moč najpogosteje izvaja bilateralno in z uporabo pogojevanja za trgovinske ugodnosti (dostop do trga), ki jih ponuja. Z netrgovinskimi (političnimi, varnostnimi) pogoji želi namreč EU trajno spremeniti (transformirati) delovanje in notranji ustroj tretjih akterjev.

Tovrstna transformativna moč EU, ki je temeljila na privlačnosti skupnega trga EU, je bila najbolj učinkovit instrument demokratizacije držav Srednje in Vzhodne Evrope, ki je posledično vodil do polnopravnega članstva teh držav v EU (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004; Vachudova 2006; Lavenex in Schimmelfennig 2010). Prav tako pa je EU tudi izven

[100] Ordoliberalizem poudarja, da kapitalizem potrebuje močno vlado, katere osrednji namen je oblikovanje pravil za čim bolj učinkovito delovanje prostega trga. Osrednje ideje ordoliberalizma, ki jih lahko prepoznamo tudi na ravni EU so predvsem tri: dopustnost državne intervencije v primeru napak na trgu (na primer oblikovanja kartelov), stroga monetarna politika in izpolnjevanje obveznosti (Molle 2006; Bonefeld 2012; The Economist 2015).

neposredne soseščine oblikovala široko mrežo bilateralnih preferenčnih trgovinskih sporazumov, predvsem z manj razvitimi državami in regijami, izmed katerih najbolj izstopa ravno odnos EU z državami regije AKP.

Odnosi med EU in državami/regijami v razvoju (predvsem do dveh osrednjih preferenčnih regij – AKP in Sredozemlja) že od samega začetka EU predstavljajo izjemo pravilom mednarodnega trgovinskega režima v okviru GATT, saj niso v skladu z načelom MFN in diskriminirajo ostale države. Piramida privilegijev v okviru zunanjih trgovinskih odnosov EU je vodila do pojava t. i. 'sklede špagetov' (Bhagwati 2002), ki ponazarja kompleksno mrežo trgovinskih odnosov EU, pri čemer preference ne sledijo zgolj ekonomski logiki, ampak so predvsem politično oziroma ideološko pogojene, predvsem pa odvisne od sprememb v notranjem in zunanjem okolju EU.

Skupna lastnost preferenčnih sporazumov je (bila), da so (vsaj v teoriji) izrazito asimetrični (nereciproční), kar se tiče pravice dostopa do trg (bolj ugodni za trgovinske partnerje kot za EU), in da EU to asimetrijo izkorišča za doseganje sprememb v notranjem okolju trgovinskih partnerjev. Slednje sicer ni popolna novost, saj je trgovinski pristop EU do tretjih akterjev že od samega začetka temeljil na izvozu lastnega regionalnega modela ekonomske integracije kot najbolj ustreznega in univerzalno uporabnega. Šele v času po koncu hladne vojne pa je regionalizem postal osrednji trend v okviru zunanjetrgovinske politike, kjer EU aktivno promovira regionalno sodelovanje držav znotraj neke regije (*intra-region*) in sodelovanje med regijami (*region-to-region*) (Fawcwett in Hurrel 1995). EU je v tem prepoznala možnost za povečevanje lastne normativne moči, hkrati pa je relativna uspešnost izvoza regionalnega modela (na primer ASEAN, MERCOSUR, AKP, Zahodni Balkan) tudi odraz obstoječe moči EU (Meunier in Nicolaïdis 2006, 914–915). Kljub temu (inter) regionalizem, vsaj glede na uradni diskurz EU, ne škoduje multilateralnemu pristopu k svetovni trgovini, ki zato še naprej ostaja osrednji fokus izvajanja moči EU v mednarodnih odnosih.

A kot opozarja Garcia (2013, 522), so se cilji trgovinske politike EU najkasneje po letu 2006 in sprejetju nove trgovinske agende 'Globalna Evropa' ponovno spremenili, saj je možno zaznati premik od poudarka na normativnih ciljih (izvoz regionalnega modela ekonomske integracije, odprava revščine in spodbujanje razvoja) k bolj strateškim ciljem, ki v ospredje postavljajo predvsem interes EU po doseganju večje konkurenčnosti v svetovnem gospodarstvu in s tem predvsem povečanje lastne ekonomske moči. V globaliziranem svetu

mora namreč tudi EU tekmovati za vire, ki ji zagotavljajo zadostno ekonomsko rast in tržni delež:

> V visoko integrirani globalni ekonomiji države še naprej uporabljajo moč in oblikujejo politike, s katerimi spreminjajo ekonomske sile tako, da ustrezajo lastnim nacionalnim interesomin interesom svojih državljanov. Nacionalni ekonomski interesi zato temeljijo na visokem deležu koristi iz mednarodnih ekonomskih aktivnosti in na ohranitvi nacionalne avtonomije (Gilpin 2001, 21).[101]

Vse do oblikovanja skupnega evropskega trga leta 1992 je proces ekonomske integracije EU vseboval protekcionistične težnje (Hanson 1998), ki sicer niso vodile do oblikovanja 'trdnjave EU' napram tretjim akterjem, so pa zavirale proces multilateralnih pogajanj o liberalizaciji svetovne trgovine. EU je v tem okviru ohranjala in razvijala predvsem bilateralne, nerecipročne preferenčne trgovinske odnose do nekdanjih kolonij iz AKP regije, in sicer na škodo ostalih držav v razvoju (azijskih in latinskoameriških držav) in razvitih držav. Oblikovanje skupnega trga pa je vodilo do liberalnejše zunanje drže EU in do nove strategije, ki je dajala 'prednost multilateralizmu' (Lamy 2002a) pri globlji in obsežnejši liberalizaciji svetovne trgovine pod okriljem WTO. Kljub temu je EU nadaljevala s sklepanjem bilateralnih trgovinskih sporazumov z nekaterimi (v smislu trgovinske menjave manj pomembnimi) državami – z Mehiko (1997), Južno Afriko (1999) in s Čilom (2002), zregionalnimi organizacijami (MERCOSUR) ali regijami (AKP, Sredozemlje).

Zaradi skrbi, da bi bilateralni oziroma regionalni pristop EU k liberalizaciji pomenil oviro za multilateralnega, je prišlo do paradigmatskega premika v strategiji EU tako do WTO kot tudi do držav v razvoju, kjer sta kompatibilnost s pravili WTO in recipročna liberalizacija trgovine postala ključna elementa nove doktrine trgovinske politike EU (Orbie in Versluys 2008b 50). Hurt (2003, 164) takšen razvoj pripiše

> ideološki hegemoniji neoliberalizma evropskih elit od konca hladne vojne. Diskurz evropske trgovinske politike namreč prikazuje WTO kot zunanji in vnaprej determiniran dejavnik, ki EU sili, da gre v neoliberalno smer. Kakorkoli že, kompatibilnost z WTO /kot izgovor/ pogosto strateško uporabljajo evropski oblikovalci politik, ki vedno bolj podpirajo neoliberalno agendo.

V luči naraščajočih težav z zaključkom zadnjega kroga multilateralnih trgovinskih pogajanj in relativnega neuspeha neoliberalnega razvojnega modela v državah v razvoju v 21. stoletju je EU načelo proste trgovine deloma omilila z večjim poudarkom na razvojni komponenti

[101] S tem ko trgovinska politika postaja vse bolj strateško usmerjena na konkurenčnost in pridobivanje primerjalnih prednosti napram največjim trgovinskim konkurentom, se krepita tudi relevantnost in uporaba realističnih pristopov, ki pri pojasnjevanju trgovinske politike niso bili prevladujoč pristop. Tovrsten pragmatičen in realističen premik potrjuje tudi 'Globalna Evropa' (Garcia 2013, 523–524).

trgovinske politike, v skladu s powashingtonskim dogovorom. Ta daje večji poudarek razvojni pomoči in doseganju MDG. Zavoljo razvoja so dopuščene nekatere izjeme popolni in takojšnji liberalizaciji – na primer prehodna obdobja, asimetrične obveznosti, spremljevalni ukrepi. Prav tako je multilateralni pristop k liberalizaciji 'zamenjala' z regionalnim pristopom (Elgström 2008; Holden 2014, 93). EU tako razume regionalizem kot 'odskočno desko' za multilateralni napredek pri liberalizaciji svetovne trgovine (Lamy 2002a).

Kot ocenjujeta Orbie in Versluys (2008b, 50), regionalizem ideološko ni bistveno spremenil pristopa EU, saj prav tako podpira čim širšo in globljo (neoliberalno) trgovinsko agendo. Razlika je le v tem, da se liberalizacija najprej odvija na regionalni ravni, kar naj bi olajšalo in spodbudilo liberalizacijo na ravni WTO. Regionalna intregracija je pravzaprav utrdila multilateralno neoliberalno trgovinsko agendo, kjer EU z oblikovanjem regionalnih celostnih (*comprehensive*) bilateralnih trgovinskih sporazumov z državami v razvoju sledi in izvaža logiko 'več proste trgovine pomeni večje ekonomske koristi'.

Bolj problematično naj bi bilo predvsem to, da pri tem nastaja trenje med zavezo EU, da dosledno sledi mednarodnemu trgovinskemu pravu, in med njenim ohranjanjem preferenčnih trgovinskih sporazumov z določenimi državami (Elgström in Pilegaard 2008, 368–389; Hopewell 2016). V ta okvir sodi predvsem trgovinski režim z nekdanjimi kolonijami nekaterih držav članic, ki očitno diskriminira med trgovinskimi partnerji EU (državami v razvoju) glede na geopolitičen pomen za EU (Pomorska in Vanhoonacker 2016, 6), prav tako pa nasprotuje načelu recipročnosti pri liberalizaciji trgovine, saj ohranja asimetrijo pri odpravi trgovinskih ovir (Carbone in Orbie 2014).

Morin in Carta (2013, 7) v analizi liberalnih diskurzov EU opozorita na vzporednost in prekrivanje različnih diskurzov trgovinske politike, ki jih EU zasleduje tako pri integraciji navznoter kot v odnosih s tretjimi državami. Skupno vsem diskurzom je, da se strinjajo o edinstveni obliki EU liberalizma, ki je ni mogoče opredeliti binarno, tj. kot protekcionizem ali prosto trgovino. To odraža tudi Lizbonska pogodba (3. čl., 3. točka), ki združuje obe različici v za EU značilen model liberalizma – »konkurenčno socialno tržno gospodarstvo«.

To ima za pričujočo doktorsko disertacijo dve pomembni posledici glede normativne vsebine oziroma ciljev trgovinske politike EU. Prvič, čeprav so se skozi proces evropske integracije pojavljale različne oblike liberalizma (od neomerkantilistične, ordoliberalne do bolj klasične,

tržne različice), je trgovinska politika (navznoter in navzven) ohranila izrazito neoliberalen značaj in se vsebinsko ni oddaljila od cilja spodbujanja proste trgovine v okviru načel tržnega liberalizma (Morin in Carta 2013, 7), kar nakazuje na to, da je evropska ideja v osnovi liberalen projekt. Drugič, ugotovitev, da določeni diskurzi obstajajo in se razvijajo vzporedno v obliki diskurzivnih shem, nam lahko pomaga razumeti nekatera protislovja v zunanjetrgovinski politiki EU. Eno izmed takšnih protislovij je soobstoj nepovezanih in celo nasprotujočih si liberalnih idej o prosti trgovini (nediskriminacija in recipročnost trgovinskih partnerjev) in razvoju (preferenčna obravnava manj razvitih trgovinskih partnerjev in nerecipročnost) znotraj diskurza o trgovinski moči EU (Morin in Carta 2013, 8–9).

3.1.2 Razvoj trgovinske politike Evropske unije: normativna agenda in/ali strateški interesi?

Empirične analize zunanjetrgovinske politike EU potrjujejo določeno mero normativnosti, predvsem pa vzporednost normativnega in interesnega delovanja EU.[102] Podobno Eriksen (2006) trdi, da so »strateški cilji lahko kompatibilni s predpostavko 'normativne' moči, če so te norme razumljene kot veljavne in legitimne, kljub temu da so motivi EU za širjenje teh norm povezani predvsem z interesi EU«. To je najbolj očitno v primeru trgovinskega sodelovanja z državami v razvoju, kjer dolgoročni učinek normativnega delovanja v skladu z doktrino 'pomoč za trgovino' in spodbujanje regionalne integracije izpolnjujeta tudi nekatere specifične, strateške interese EU, kot so širitev trga EU, omejevanje množičnih migracij ali izvajanje prikritega protekcionizma za zaščito domačega trga (Garcia 2013, 525).

Normativno delovanje temelji na predpostavki, da je 'dobro za vse', tj. tako za države v razvoju kot za nadaljnjo liberalizacijo svetovne trgovine, zato je treba nadaljevati z institucionalizacijo trgovinske politike na globalni ravni. Kot opozori Orbie in Versluys (2008b, 53), pa lahko tovrstna pragmatična normativnost vodi v 'retorično ujetost' EU pri nadaljnjem oblikovanju politik, ki lahko v primeru nedoseganja teh standardov negativno vpliva na normativno moč EU. Podoben zaključek velja tudi za način, na katerega EU izvaja trgovinsko moč, saj pri tem v nasprotju z retoriko mehke moči prepričevanja uporablja pogojevanje (načelo korenčka in palice) in tudi prisilna sredstva (ekonomske in diplomatske sankcije) (Meunier in Nicolaïdis 2006, 920–921).

[102] Pri tem velja omeniti, da je proučevanje norm in vrednost v okviru trgovinske politike EU relativno novo, saj študije normativne moči EU niso vključevale trgovinske politike (Youngs 2004). Ključno delo v tem pogledu je bila analiza normativnosti trgovinske moči EU, ki sta jo opravili S. Meunier in K. Nicolaïdis (2005).

EU je svojo globalno navzočnost in vlogo v multipolarnem svetu že od samih začetkov integracijskega procesa krepila predvsem v okviru sklepanja preferenčnih trgovinskih sporazumov. Z analizo teh lahko posledično identificiramo ključne značilnosti in spremembe v zunanjetrgovinski politiki. Garcia (2013, 525–526) opredeli tri faze oblikovanja trgovinske politike glede na ugodnosti, ki jih EU nudi tretjim državam v preferenčnih trgovinskih sporazumih, in sicer obdobje do leta 1980, obdobje med 1980 in 1999 ter obdobje po letu 1999. Za namen doktorske disertacije bomo – glede na diahrono metodo analize sprememb v zunanjetrgovinski politiki EU (do držav AKP) – prvi dve fazi združili, tako da prva predstavlja obdobje od oblikovanja skupine AKP do leta 1999, druga faza pa obdobje po letu 1999, ko je EU začela aktivno promovirati norme v okviru nove paradigme multilateralne in razvojno naravnane trgovinske politike. Spremembe je treba v tem kontekstu razumeti kot »posledico (namerne ali nenamerne) strateške akcije (intuitivne ali instrumentalne), filtrirane prek percepcij (informiranih ali neinformiranih) o določenem institucionalnem kontekstu, ki daje prednost določenim strategijam, akterjem in percepcijam pred drugimi« (Hay in Wincott 1998, 955).

3.1.2.1 Obdobje 1975–1999

Ena izmed temeljnih značilnosti prve faze so bili preferenčni trgovinski sporazumi, sklenjeni v 70. in 80. letih 20. stoletja. To so bili predvsem politični, tehnični in finančni sporazumi z izbranimi in v tedanjem času politično pomembnimi trgovinskimi partnerji, ki so temeljili na izvozu lastnih izkušenj EU z integracijo trga, oblikovanju pravnega in regulativnega trgovinskega režima po vzoru EU ter regionalnem pristopu k integraciji. V to skupino sodijo tudi že od samega začetka 'razvojno' motivirani preferenčni trgovinski sporazumi z nekdanjimi kolonijami držav članic (s skupino držav AKP), katerih značilnost so bili velika asimetrija in nereciprocnost med trgovinskimi partnerji ter »institucionalna pristranskost in idejno prepričanje v trgovino kot motor razvoja« (Garcia 2013, 526). Prav v tej fazi je po mnenju Stevensa (2006) prišlo, razvojni naravnanosti navkljub, do prenosa in utrditve neoliberalnega pogleda na liberalizacijo v državah v razvoju. Posledično je bil trgovinski odnos izrazito protrgovinski. Temu je sledil »notranji poudarek na liberalizaciji trga in reprodukciji tržnih mehanizmov kot vzvoda za generiranje pritiska za nadaljnjo širitev blagovne menjave in posledično, glede na trgovinsko politiko, liberalizacijo zunanjih trgovinskih odnosov« (Bailey in Bossuyt 2013, 563). Tovrstna neoliberalna logika širjenja trga izven meja EU je zato v okviru trgovinske politike EU pomenila iskanje novih trgov in spodbujanje liberalizacije trgovine na svetovni ravni.

Navkljub relativno dolgi odsotnosti procesa poglabljanja evropske integracije v 70. in 80. letih 20. stoletja je novi institucionalni kontekst, ki sta ga oblikovala program 'Evropa 1992' in EEA iz leta 1986/1987, tudi formalno potrdil sistemsko težnjo EU k liberalizaciji (in ne protekcionizmu) na svetovni ravni, s čimer se je možnost držav članic, da na nacionalni ravni sprejemajo zaščitne ukrepe, močno omejila (De Ville 2013, 622). Cilj dokončanja skupnega trga EU je namreč zahteval sprejem vseevropskih strategij gospodarskega razvoja EU in zavezo EU, da bo delovala v smeri spodbujanja zaključka Urugvajskega kroga v okviru tedaj še GATT trgovinskih pogajanj (Hanson 1998). S tem je ideja prostega trga v 90. letih 20. stoletja porazila 'evroprotekcionizem' in transformirala evropsko ureditev v neoliberalno ter nakazala, da bo osrednje vodilo vladanja v EU, še posebej pa trgovinske politike, v prihodnosti temeljilo na zagotavljanju konkurenčnosti (van Apeldoorn 2000, 171). To naj bi EU dosegla predvsem z uveljavljanjem tržnih načel, ekonomskim prestrukturiranjem in integracijo v svetovno ekonomijo. Cilj trgovinske politike EU je bil zato povišati dodano vrednost in zagotoviti nove trge za izvoz blaga in storitev EU v tretje države (Siles-Brügge 2013, 604).

Pričakovanja, da bodo države prenos dela suverenih pravic nad oblikovanjem in izvajanje trgovinske politike v EU želele kompenzirati z ohranjanjem ali celo uvedbo novih protekcionističnih ukrepov v trgovanju s tretjimi državami, se namreč niso uresničila (De Ville 2013, 622). Kot ugotavlja Hanson (1998, 74), je prav primer zaključka Urugvajskega kroga pogajanj nazoren primer 'tirne odvisnosti' institucionalnega ustroja EU, kjer so zunanje pristojnosti, ki jih je EU pridobila po uveljavitvi EEA, vplivale na spremembo institucionalnih pravil trgovinske politike, ki ji je te pristojnosti podelila. Rezultat je bil namreč zelo razširjena 'nova' trgovinska agenda WTO, ki je vsebovala več kot le trgovino, med drugim tudi sporazume o storitvah, intelektualni lastnini, omejitve glede nacionalnih zaščitnih ukrepov na področju javnega zdravja, varnosti hrane in okoljskih standardov (De Ville 2013, 623), tj. področjih, na katerih EU ni imela izključnih (notranjih) pristojnosti.

Posledično je bila sklenitev Urugvajskega kroga dokaj presenetljiva, tako z vidika negativnih posledic za razvite države (skrb glede nižanja strogih standardov na področju hrane in javnega zdravja v EU) kot države v razvoju (visoki stroški prevzema in izvajanja pravil, sporna določila glede intelektualnih pravic). Kot ugotavlja De Ville (2013, 623–624), je namreč »odločitev nekaterih (industrializiranih) držav, da nemudoma po zaključku Urugvajskega

kroga nadaljujejo s pogajanji o liberalizaciji storitev in si še posebej prizadevajo za Večstranski sporazum o investicijah, mobilizirala različna proti-globalizacijska gibanja, ki so svoj vrhunec doživela v 'Bitki v Seattlu' /ob robu ministrske konference WTO leta 1999/.« Takratni komisar za trgovino Brittan (1993–1999) je kot prioriteto trgovinske agende postavil prav multilateralni okvir WTO, kjer se EU zavzema za odprto globalno gospodarstvo in dostop na tuje trge:

> nova ekonomska politika mora temeljiti na odprtosti. Ne samo na odprtem trgovinskem režimu, ampak tudi na odprtem režimu za tuje neposredne investicije, portfeljskem kapitalu in drugih oblikah ekonomskega sodelovanja. Ta odprtost pa mora iti globlje, vplivati mora na način, na katerega vrednotimo svet okoli nas. Ekonomski interes EU namreč ne more biti več definiran zgolj v okviru meja EU oziroma podjetij iz EU. (Brittan 1994)

Trgovinska strategija 'Globalni izziv za mednarodno trgovino: Strategija dostopa do trga za Evropsko unijo' iz leta 1996 je posledično temeljila na izvajanju multilateralnih in bilateralnih trgovinskih sporazumov, osrednji cilj strategije pa je bil zagotavljanje odprtosti trgov tretjih držav, na katere bi EU lažje dostopala in tako postajala vse bolj konkurenčna. Izrazito tržno naravnanost pri predstavitvi strategije je poudaril tudi komisar Brittan (Evropska komisija 1996a): »začenjamo z ofenzivo, pri kateri bomo vehementno, a legitimno izkoristili naše partnerje pri odpiranju novih trgov po svetu«. Strategija v tem pogledu poziva k nadaljnji liberalizaciji svetovne trgovine, saj ta prispeva k postopnemu oblikovanju globalnega trga. Pri tem je v ospredju predvsem doseganje konkurenčnosti EU v globalni ekonomiji, zato si morajo »podjetja v EU zagotoviti tako prisotnost na trgih tretjih držav kot tudi v celoti izkoristiti prednosti skupnega trga«, zato se morajo koristi, ki jih zunanjim konkurentom ponuja liberalizacija notranjega trga /EU/, ujemati s poslovnimi priložnostmi za EU na trgih tretjih držav« (Evropska komisija 1996a, 3). Strategija v ta namen kot osrednje cilje določa učinkovito izvajanje oziroma spoštovanje pravil v okviru mednarodnega trgovinskega režima (WTO), ukinitev trgovinskih in netrgovinskih ovir ter čim širše odpiranje trga (vključevanje novih področij – investicije in pravila konkurence) (Evropska komisija 1996a, 4–5).

Iz tega izhaja nova usmeritev zunanjetrgovinske politike, ki jo zaznamuje premik EU od pretežno protekcionističnega trgovinskega akterja (v obdobju do 1996) do bolj globalno in zunanjetrgovinsko usmerjenega akterja, ki poziva k prosti trgovini, čim večji specializaciji in ustvarjanju primerjalnih prednosti za EU na temelju izvoza blaga in storitev z visoko dodano vrednostjo. Tak razvoj sovpada z nekaterimi drugimi strukturnimi spremembami v in izven EU, na primer krepitvi transnacionalnih kapitalističnih interesov v političnem procesu EU, posebej v okviru ekonomske ureditve EU, medtem ko se je mednarodni (in tudi evropski)

ekonomski sistem spopadal predvsem z vprašanjem ekonomske transformacije in integracije držav vzhodnega bloka v globalno ekonomijo (De Ville in Orbie 2014, 151). Liberalizacija – čim večja odprtost globalnega trga in odstranjevanje trgovinskih ovir – je s tem dokončno postala mantra Evropske komisije, pri čemer je ta zavračala protekcionistične težnje držav po zaščiti pred uvozom in zahteve po državni pomoči prizadetim panogam, saj naj bi se na ta način spodbujalo konkurenčno prilagajanje (Siles-Brügge 2013, 604).

Posledično je EU preferenčne trgovinske sporazume že oblikovala na podlagi razširjenega geografskega kriterija ekonomsko strateško pomembnih držav. V okviru teh sporazumov se pojavi politično sodelovanje kot eden izmed pogojev za dostop na trg EU (poleg primarnih ciljev liberalizacije trgovine in investicij). Za to fazo je bilo značilno zavedanje EU, da je treba diverzificirati trgovinske partnerje izven regije AKP – na primer v Latinski Ameriki in južnem Sredozemlju – in graditi odnose s hitro rastočimi gospodarstvi (BRICS in Jugovzhodna Azija). Sporazumi med EU in državami Latinske Amerike – EU-Mehika (1997), začetek pogajanj z Čilom (1999) in Mercosurjem (1999) – so bili v veliki meri tudi odgovor na zunanje okoliščine trgovinske politike EU – oblikovanje sporazuma NAFTA (1994) in izguba tržnega deleža EU v Mehiki ter začetek pogajanj o Prostotrgovinskem območju Amerik (Garcia 2013, 526). To je EU omogočalo dostop do novih trgov in možnost krepitve globalne ekonomske moči, posebej v smislu 'uravnoteženja' oziroma konkuriranja ekonomski moči in vplivu ZDA na teh območjih. Prav tako je EU v tej fazi delovala interregionalno, in sicer kot spodbujevalka in zgled za regionano integracijo drugod po svetu (na primer MERCOSUR, ASEAN, Andska skupnost) (Hettne in Söderbaum 2005) ter prek tehnične in finančne pomoči državam iz regije, s katerimi je lahko vplivala na oblikovanje integracijskega procesa po zgledu EU standardov, pravil in norm (Garcia 2013, 528).

Cilj trgovinske politike EU je bil v tem obdobju predvsem iskanje novih izvoznih priložnosti, prav tako pa odpiranje trga EU za uvoz blaga iz tretjih držav, ki ga ponuja razširjeno trgovinsko območje (Bailey in Bossuyt 2013, 564). V tem kontekstu lahko razumemo tudi začetek strateškega sodelovanja med EU in Kitajsko v okviru 'Dolgoročne politike za odnos med EU in Kitajsko' iz leta 1995. Cilj strategije je bil predvsem spodbujati postopno odpiranje kitajskega trga, vzpostavitev tržnega gospodarstva in pridruževanje Kitajske WTO, ki bo temeljil na nediskriminaciji trgovinskih partnerjev, pospeševanju blagovne menjave in tujih neposrednih investicij med partnerjema (Evropska komisija 1995). Po mnenju Brittana (1998) se lahko v globaliziranem svetu namreč le »odprti trgovinski režimi in liberalizirana

gospodarstva z ustreznimi regulatornimi in nadzornimi mehanizmi /…/ najbolje zoperstavijo tržnim pritiskom«, zato mora Kitajska nadaljevati z odpiranjem trgovine z blagom in s storitvami.

Navkljub primarnosti trgovine in jasni neoliberalni ekonomski agendi je EU sredi 90. let 20. stoletja začela utrjevati svoj status civilne moči in delovati kot 'progresivna sila' pri preoblikovanju mednarodnega trgovinskega sistema, kjer naj bi prav trgovina pomagala pri reševanju kolektivnih problemov, povezanih z (ne)razvitostjo v mednarodni skupnosti (na primer revščino, okoljsko degradacijo, nespoštovanjem socialnih pravic). Trgovinska politika EU naj bi se zato razvijala v smeri, ki bo EU omogočala, da nadzira in usmerja z globalizacijo v želeno smer. Trgovina pa bi s tem postala tudi sredstvo za doseganje razvoja. Kot zapišeta Bailey in Bossuyt (2013, 561), je trgovinska politika EU tradicionalno »najmočnejše in najbolj integrirano področje zunanjih odnosov EU, ki skuša spodbujati razvoj Juga in hkrati progresivne vrednote in norme, vključno s socialnimi normami, kot sta spoštovanje ključnih delovnih in okoljskih standardov«. S tem se pojavi tudi pričakovanje in želja EU, da lahko prek lastne trgovinske politike promovira enakopravnejši in bolj reguliran družbeno-ekonomski model razvoja, ki vsaj deloma predstavlja alternativo globalnemu neoliberalizmu (Meunier in Nicolaïdis 2005), s čimer bi EU potrdila status normativne sile.

Ključna pri tem naj bi bila predvsem motivacija za delovanje, kjer uradni diskurz EU normativno pogojevanje trgovinskih odnosov, tj. cilj širjenja trga, razume kot dobro in koristno – tako za tretje države kot za celotno mednarodno skupnost. Takšen diskurz pa lahko razumemo kot izrazit primer dominacije oziroma ideološkega ekspanzionizma Zahoda, kjer 'metropola' (EU) določa kriterije normalnosti in koristnosti ciljnim oziroma tretjim državam. Širitev trga (EU) kot cilj, ki je koristen za vse, tako legitimira dominantne norme in vrednote EU v tretjih državah. Pri tem se EU poslužuje tako pozitivnih kot negativnih oblik prikazovanja sebe in 'drugega'. Pozitivne prikazujejo EU kot dobronamernega in altruističnega 'kolonizatorja', ki tretjim, pomoči potrebnim, državam pomaga pri doseganju razvoja, in sicer prek spodbujanja in predpisovanja določenega načina delovanja, s katerim te države postajajo vse bolj podobne EU. Negativne, ravno nasprotno, v ospredje postavljajo tretje države in njihovo potrebo po spremembah, kjer EU v procesu 'drugačenja' prepoveduje in sankcionira določene oblike delovanja in tako stigmatizira oziroma marginalizira neujemanje s prevladujočim (EU) načinom delovanja (Bailey in Bossuyt 2013, 564).

To se vsaj deloma odraža tudi v trgovinski strategiji iz leta 1996, ki kot prva omenja normativne zaveze trgovinske politike EU na s trgovino neposredno nepovezanih področjih okolja in socialnih pravic. V skladu s tem naj bi pravila, ki urejajo mednarodno trgovino, in trgovinski ukrepi v večji meri upoštevali mednarodno sprejete okoljevarstvene zaveze, ki omejujejo trgovino z določenimi proizvodi (Evropska komisija 1996a, 17). Še bolj eksplicitna pa je zahteva po spoštovanju socialnih pravic v skladu z Mednarodno organizacijo dela (*International Labour Organization* – ILO):

> Nekateri temeljni zakoni na področju sociale, kot so prepoved prisilnega in otroškega dela ali zagotavljanje pravice do svobodnega združevanja in kolektivnih pogajanj, so univerzalno priznani v ILO. Zatorej je povsem naravno, da se te temeljne socialne vidike upošteva pri ocenjevanju odnosov z državami nečlanicami Skupnosti oziroma da se oblikuje politike, ki imajo izrazito socialno komponento. (Evropska komisija 1996a, 17)

Zanimivost strategije pa je, da posebej ne izpostavlja drugih razsežnosti razvoja (revščine, neenakosti, drugih človekovih pravic itd.) in da prav tako ne razlikuje med trgovinskimi partnerji, niti glede stopnje razvoja, niti glede strateške pomembnosti. V strategiji najdemo kvečjemu zapis, da si bo pri uresničevanju ciljev prizadevala za »tesno sodelovanje s trgovinskimi partnerji, razvitimi in v razvoju, v enaki meri« (Evropska komisija 1996a, 19). Pri uresničevanju zavez Urugvajskega kroga trgovinskih pogajanj pa: »Kjer bodo države v razvoju potrebovale tehnično pomoč za dosego tega, se bomo trudili, da jim jo omogočimo.« (Evropska komisija 1996a, 19)

3.1.2.2 Obdobje 2000–2016

Tretja generacija preferenčnih sporazumov, ki je značilna za drugo fazo po letu 1999, pa že vključuje jasno in neposredno normativno pogojevanje, saj v sporazume vključuje spodbujanje EU norm in vrednot (trajnostni razvoj, človekove pravice, demokracijo, vladavino prava in dobro vladanje). Primer takšnega sporazuma je tudi Sporazum iz Cotonuja. Z vnosom teh določil v preferenčne trgovinske sporazume želi EU zagotoviti stabilnost in varnost v svoji neposredni soseščini (državah Srednje in Vzhodne Evrope in Sredozemlja). Značilnost teh sporazumov so torej heterogenost področij trgovinskega odnosa (blago, storitve, investicije, javno naročanje itd.) in različni razlogi za sodelovanje (poleg trgovinskih še razvojni, geostrateški in politični), pri čemer normativno delovanje presega zgolj širjenje EU vrednot in vključuje na primer tudi multilateralizem, regionalno integracijo in interregionalizem (Garcia 2013, 527).

EU prav lastno regionalno integracijo in vladanje v 21. stoletju dojema kot sredstvo za oblikovanje novih partnerstev in zmanjšanje neenakosti na globalni ravni ter kot garancijo za stabilnosti in razvoj tretjih akterjev. Superiornost evropskega regionalnega modela razvoja potrjuje tudi uradni diskurz Evropske komisije (predvsem po letu 1999), ki pri oblikovanju odnosov z drugimi državami ali regijami navaja pomen regionalne integracije in sodelovanja za razvoj. Najbolj izrazito regionalizem spodbuja prav v okviru sodelovanja z državami AKP: »Sodelovanje učinkovito pomaga pri doseganju ciljev in prednostnih nalog, ki so si jih države AKP zastavile v okviru regionalnega in subregionalnega sodelovanja in povezovanja, vključno s sodelovanjem med regijami in med državami AKP« (Sporazum iz Cotonouja, 28. čl.).[103] Regionalna integracija je tako 'ukoreninjena' kot normativna težnja EU, hkrati pa kot njen osrednji geostrateški interes, saj regije ponujajo večji trg in potencialne koristi, obenem pa znižujejo stroške (prihranek časa in virov, potrebnih za pogajanja na bilateralni ravni) (Garcia 2013, 529).[104]

V ozadju te normativne predpostavke je ideja, da lahko EU s pomočjo pogojevanja doseže svoj normativni cilj – oblikovati svet po lastni meri, ki bo sestavljen iz regij po vzoru EU, ki prosto trgujejo med sabo in prevzemajo pravila in standarde EU, medtem ko EU nazdoruje agendo (inter)regionalnih in multilateralnih odnosov (Garcia 2013). Ravno zato Hettne in Söderbaum (2005) opozorita, da je takšno delovanje EU normativno sporno, saj tretji akterji delovanje EU dojemajo kot 'mehki imperializem', s katerim EU univerzalizira lastna pravila, standarde in norme. Institucionalizacija norm, idej in vrednot EU je torej predvsem sredstvo za stabilizacijo in ohranjanje specifičnega reda (Cox 1981, 136) oziroma 'governmentalnosti' (*governmentality*), kjer dominantne strukture moči in/ali znanja potrjujejo in reproducirajo družbene institucije (Foucault 1980), ki so po meri EU.

Trgovinsko politiko EU moramo zato umestiti v širši politično-ekonomski kontekst, ki je v osnovi izrazito neoliberalno kapitalističen, tj. kjer sta proces evropske integracije in model regulacije trga del globalne hegemonije Zahoda (Cafruny and Ryner 2003). To nam tudi omogoča proučitev 'kavzalnih učinkov ideologije', kjer je v ospredju predvsem odkrivanje povezav med trgovinsko politiko EU in širšimi strukturami, ki temeljijo na neoliberalni

[103] *Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami, na drugi strani – Partnership Agreement between the members of the African, Carribean and Pacific Groups of States, of the one part and the European Community and its Member States, of the other part*, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju.

[104] Podoben zapis najdemo tudi v povezavi s spodbujanjem regionalnega sodelovanja z Aseanom, Mercosurjem, Latinsko Ameriko in v Zalivski regiji. Za podrobnejšo analizo v Garcia (2013, 527–528).

kapitalistični globalni hegemoniji (Bhaskar in dr. 2010). Kot navajata Bailey in Bossuyt (2013, 562), se dominacija evropske neoliberalne ideologije odvija s pomočjo treh mehanizmov: širjenja trga, 'drugačenja' (*othering*) trgovinskih partnerjev in depolitizacije trgovine, ki mora biti, da je čim učinkovitejša, vodena čim bolj tehnokratsko.

Pri tem sta za analizo ključnih dokumentov EU (pogodb in politik) po letu 1999 ključni predvsem dve 'doktrinalni' predpostavki. Prvič, liberalizacija trgovine kot ključni spodbujevalec gospodarske rasti (ki je ne gre enačiti z razvojem) in ki povzema ortodoksno ekonomsko doktrino, da liberalizacija trgovine med državami koristi gospodarski rasti; trgovina je torej motor gospodarske rasti (Todaro 1994). In drugič, ekonomske strategije za spodbujanje gospodarske rasti EU vidi kot rešitev za obstoječe probleme oziroma krize (tako ekonomske in finančne kot tudi za revščino, neenakost, podnebne spremembe) (Ford 2013, 583).

Klasična ekonomska teorija razume te probleme kot zunanje dejavnike, ki jih lahko rešimo z internalizacijo, tj. (globalno) regulacijo ob hkratnem vzdrževanju ekonomske rasti. Takšno razumevanje izkazujejo tudi ključne mednarodne ekonomske institucije (Razvojni program ZN (*United Nations Development Program* – UNDP), WB, IMF, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD)), ki rešitev za naraščajočo globalno neenakost, nestabilnost in netrajnostni razvoj, ob vse bolj poglobljenih ekonomskih, političnih in kulturnih odnosih, vidijo prav v povečanju globalne regulacije in vzdrževanju gospodarske rasti (Ford 2013, 583). Kljub temu velja na tem mestu opomniti, da se je takšno linearno razumevanje povezanosti gospodarske rasti in razvoja vsaj deloma že spremenilo. Bruto družbeni proizvod (BDP) tako ni več izključni ekonomski kazalec napredka, saj ga na primer WB pri merjenju nacionalne blaginje (*national wealth*) dopolnjuje s številnimi trajnostnimi kriteriji oziroma kazalniki človeškega in socialnega kapitala (World Bank 2016), OECD pa poleg ekonomskih posledic razvojnih politik meri tudi okoljske in socialne učinke na globalni trajnostni razvoj (OECD 2016). Prav tako je UNDP v poročilu že za leto 2010 priznal, da ekonomska rast ne more biti edini kazalec razvoja in vseobsegajoča pojasnjevalna spremenljivka (UNDP 2010).

Interes EU potemtakem mora biti tako »promocija globalnega vladanja kot sredstva za zagotavljanje ključnih ciljev trajnostnega razvoja, varnosti, miru in enakosti, ki jih noben teritorialen akter ne zmore zagotavljati sam« (Madelin 2001, 3), kot tudi postati »najbolj

konkurenčno in dinamično gospodarstvo na svetu, ki temelji na znanju in je sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti ter z večjo socialno kohezijo« (Evropski svet 2000). Temelj trgovinske politike EU (kot tudi globalnega trgovinskega režima) sta zato predvsem doseganje koristi liberalizacije svetovne trgovine in hitre gospodarske rasti (Ford 2013, 584), pri čemer normativna agenda ni nujno vedno v ospredju, je pa vsaj deklarativno vedno navzoča.[105]

To dokazujejo tudi številne empirične študije (Meunier in Nicolaïdis 2006; Stevens 2006; Young 2007; Orbie in Versluys 2008a), kjer je EU za napredek pri liberalizaciji (svetovne) trgovine večkrat zapostavljala razvojno in socialno komponentno trgovinske politike, medtem ko je obratnih primerov zelo malo (Bailey in Bossuyt 2013, 562). Prav zaradi te omejene sposobnosti EU, da na področju trgovinske politike deluje normativno, in konfliktnosti med normativno-razvojnimi in ekonomskimi vidiki trgovine EU velikokrat deluje kot trgovinska moč v konfliktu (Meunier in Nicolaïdis 2006).

Analiza določil v primarnih pogodbah EU, ki se nanašajo na skupno trgovinsko politiko, pokaže, da pogodbe neposredno skoraj ne omenjajo normativnih ciljev, ampak so ti zapisani 'zgolj' v okviru splošnih določil zunanjega delovanja. Posledično so meje med trgovinsko politiko (nekdaj prvi steber) in zunanjo politiko (nekdaj drugi steber) precej zabrisane. Garcia (2013, 529) tako izpostavlja, da je zunanjetrgovinska politika, upoštevajoč temeljne pogodbe EU, po naravi materialistična, saj cilj proste trgovine dominira nad ostalimi cilji trgovinske politike EU.

Kot primer lahko navedemo Lizbonsko pogodbo, ki je iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) (206. čl., poudarek dodan) zgolj prenesla določilo, da: »/z/ vzpostavitvijo carinske unije /…/ Unija v skupnem interesu prispeva k *usklajenemu* razvoju svetovne trgovine, postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini, pri tujih neposrednih naložbah in zmanjševanju carinskih in drugih ovir.« PEU pa v delu splošnih določb o zunanjem delovanju EU med cilji omenja: »pospeševanje *trajnostnega* gospodarskega, *socialnega* in *okoljskega* razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem *izkoreninjenja revščine*« (21(d) čl., poudarek dodan) in »spodbujanje *vključitve vseh držav* v svetovno gospodarstvo, skupaj s postopno odpravo omejitev v mednarodni trgovini« (21(e) čl., poudarek dodan). Pri tem mora EU

[105] Podobno Bailey in Bossuyt (2013) razvijeta tezo o navidezni normativni agendi EU, za katero se skriva dejanska neoliberalna agenda trgovinske politike EU.

zagotavljati »usklajenost različnih področij svojega zunanjega delovanja in usklajenost teh s svojimi drugimi politikami« (21(3) čl., 2. odst.). Referenco na usklajenost zunanjepolitičnega delovanja EU vsebuje tudi 207. čl. PDEU: »Skupna trgovinska politika se izvaja v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije.«

Konkretne norme oziroma vrednote, ki naj jih EU spodbuja v okviru zunanjetrgovinske politike, so tako v PEU (poleg 21. čl.) najbolj jasno zapisane zgolj v okviru skupnih določb (3(5) čl., poudarek dodan), ki urejajo celotno delovanje EU, ne samo zunanjega:

> 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.

Bolj neposredno se normativnost trgovinske politike EU pokaže na ravni oblikovanja in izvajanja politike, kjer so normativni cilji, ki so bili tradicionalno del zunanje politike, postali del prakse v okviru oblikovanja razvojnih in trgovinskih strategij EU ter sklepanja (bilateralnih, multilateralnih in plurilateralnih) trgovinskih sporazumov. Vsi trgovinski in razvojni sporazumi med EU in tretjimi akterji namreč že od leta 1992 vsebujejo določilo o spoštovanju človekovih pravic, od leta 1995 pa tudi o delovnih standardih (Orbie in Versluys 2008b, 54), medtem ko je spodbujanje regionalne integracije prisotno že vse od konca hladne vojne.[106]

Kot bo razvidno v nadaljevanju iz analize trgovinskih in razvojnih sporazumov z državami AKP (poglavje 3.2), je EU z novo generacijo preferenčnih sporazumov (GSP+) za države v razvoju to prakso nadgradila še z spoštovanjem mednarodnih okoljskih standardov in načel dobrega vladanja. Država, ki želi uživati ugodnosti iz sheme GSP+, mora tako podpisati in ratificirati 16 mednarodnih sporazumov s področja človekovih pravic in delovnih standardov ter vsaj sedem (od enajstih) konvencij s področja okoljevarstva in dobrega vladanja (Stevens 2005, 2). V tem pogledu trgovinska politika dopolnjuje (oziroma nadomešča) 'omejene' zunanjepolitične zmogljivosti EU.

[106] Čeprav EU z Zalivskimi državami kot regijo še nima sklenjenega prostotrgovinskega sporazuma (*Free Trade Agreement* – FTA), je bila prav regija Zalivskih držav ena izmed prvih, kjer se je EU zavzemala za znotrajregionalno sodelovanje: »Poudarjajoč temeljni pomen, ki ga pogodbenici pripisujeta utrjevanju in krepitvi regionalnega povezovanja, ključnemu dejavniku pri razvoju držav Sveta za sodelovanje v Zalivu in stabilnosti v Zalivski regiji« (EU-GCC sporazum o sodelovanju 1989, 1).

Tovrsten razvoj in naraščanje normativnih ciljev v trgovini v največji meri odraža uradni diskurz EU, ki ga najdemo v ključnih dokumentih (strategijah) in poročilih Evropske komisije, ki oblikuje in izvaja trgovinsko politiko EU, ter v govorih komisarjev za trgovino. Diskurz trgovinske politike vse od 90. let 20. stoletja v ospredje postavlja normativne cilje – pomoč pri razvoju najmanj razvitih držav, odpravo revščine, spoštovanje človekovih pravic in trajnostni razvoj (van den Hoven v Lucarelli in Manners 2006)[107] ter regionalno sodelovanje (Hettne in Söderbaum 2005; Garcia 2013), kar predstavlja spremembo glede na odobje pred tem, ko je bilo osrednje vodilo trgovinske politike, pa tudi zunanjega delovanja nasploh, uresničevanje ekonomskega interesa EU.

3.1.2.2.1 Doktrina 'upravljanje globalizacije'

'Novi' trgovinski diskurz najbolje oznani takratni komisar za trgovino Pascal Lamy, ki z doktrino 'upravljane globalizacije' (*managed globalization*) začrta razvoj trgovinske politike EU med letoma 1999 in 2004, s katero je EU postala 'prvak globalizacije' (Bailey in Bossuyt 2013, 565). Globalizacijo vidi kot igro s pozitivnim izidom za vse sodelujoče in kot proces, ki ga je treba nadzorovati, voditi in upravljati (Lamy 2002a). De Ville (2013, 624) oblikovanje takšnega pristopa bolj kot s taktično potezo, s katero je EU zvabila države v multilateralna trgovinska pogajanja, poveže z uvedbo previdnostnega načela oziroma varovalnega mehanizma, ki je posledica kulturnih specifik, zgodovinskih dejavnikov in stopnje razvitosti vpletenih akterjev. Kot je poudaril Lamy, v trgovinskem pristopu EU »niso več pomembni le ekonomski interesi, ampak tudi vrednote, pojem družbe /…/ zdravje, okolje, kultura /…/. Glede razvoja, človekovih pravic, socialnih in okoljskih standardov pa Evropska unija prinaša vrednote, katerih cilj je, da postanejo univerzalne« (Agence Europe 1999). Doktrina 'upravljane globalizacije' se pri tem zavzema za multilateralni pristop k liberalizaciji svetovne trgovine, ki naj bi spodbujala tudi razvojno razsežnostjo trgovanja in t. i. integracijo Jug-Jug (Garcia 2013, 529). Po mnenju Evropske komisije regionalno sodelovanje (Jug-Jug) in integracija omogočata doseganje ekonomije obsega, več tujih neposrednih naložb in zagotavljata stabilnost in varnost v regiji (Evropska komisija 2002, 13).

V tem pogledu se strategija Lamyja močno razlikuje od prejšnje strategije v obdobju komisarja Brittana, ki sporazume pod okriljem WTO prav nasprotno razume kot ofenzivne trgovinske instrumente, s katerimi EU zasleduje predvsem lastne ekonomske interese (De

[107] A. van den Hoven. 2004. Assuming Leadership in Multilateral Economic Institutions: The EU's Development Round Discourse and Strategy. *West European Politics* 27: 256–284. V Lucarelli in Manners (2006).

Ville 2013, 624) oziroma interese izvoznikov EU v zameno za zmanjšanje preostalih protekcionističnih ukrepov EU (Siles-Brügge 2013, 598). Toda, kot opozarja Siles-Brügge (2013, 604), je treba tovrsten pristop kontekstualizirati v okviru širšega razvoja neoliberalizma v trgovinski politiki EU, ki posledično pomeni, da je razlika med to strategijo in prejšnjimi trgovinskimi strategijami veliko manjša, kot se kaže na deklarativni ravni. Tako 'nova strategija' vsebuje 'stare prakse' dojemanja globalizacije in liberalizacije trgovine kot 'koristne za vse', čeprav so imeli največ koristi od tega izvozniki, ter kot spodbujanje multilateralnega napredka trgovinskih pogajanj v okviru WTO.

Lamy je prvenstvenost multilateralnega pristopa podkrepil z uvedbo *de facto* moratorija na (bilateralne) FTA (Lamy 2002a; Woolcock 2007, 5). V zaslišanju pred Evropskim parlamentom je poudaril, da mora EU »v celoti prevzeti odgovornost za multilateralizem, ki ga zahteva od drugih« (Agence Europe 1999), tj. ravnati kot zgled pri doseganju napredka v okviru liberalizacije svetovne trgovine. To potrjuje tudi izjava Lamyja (2002b, 1):

> Evropska mešanica tržne integracije, skupnih pravil in mehanizmov mreže socialne varnostni je lahko navdih za številne države pri spopadanju z globalizacijo. Evropska unija se zavzema za spodbujanje politično upravljane globalizacije, s čimer bo lahko zagotavljala širšo delitev potencialnih koristi med nacijami in družbami, pri čemer imajo prednost družbene vrednote.[108]

V skladu s tem naj bi EU podpirala širjenje članstva WTO; prvenstveno multilateralne in ne bilateralnih oziroma medregionalnih sporazumov; nova področja reguliranja trgovine na svetovni ravni (storitve, investicije, javno naročanje itd.); izvoz evropskega modela regionalne integracije v druge regije kot osrednji del zunanjetrgovinske politike. Sodelovanje med regijami (*region-to-region*) samo po sebi torej ni ovira za multilateralizem, saj se s tem lahko spodbuja integracija in približevanje teh regij, ki ima lahko pozitivni učinek tudi na multilateralna pogajanja v okviru WTO (Meunier 2007, 915). Problem nastane zgolj takrat, ko pravila bilateralnega sodelovanja nasprotujejo oziroma se izmikajo pravilom multilateralnega trgovinskega režima (Bhagwati 2008).

Druga pomembna novost zunanjetrgovinske politike, ki potrjuje večji poudarek na normah, pa je bila uvedba t. i. trajnostne ocene trgovinske politike (*Trade Sustainability Impact Assessment* – SIAs). S tem naj bi se analizirali ekonomski, okoljski in družbeni učinki trgovinskih sporazumov tako na EU kot na njene trgovinske partnerje (Orbie in Versluys 2008b, 54), kar lahko razumemo kot razvojni (normativni) element zunanjetrgovinske politike

[108] Kljub temu so se že začeta pogajanja o FTA z Mercosurjem in s Čilom v tem času nadaljevala (Garcia 2013, 529).

EU. Prav v okviru novih EPA naj bi razvojni režim EU uskladili s pravili WTO, države pa lažje integrirali v globalno ekonomijo, kar še enkrat potrjuje prepričanje, da svetovna trgovina omogoča višjo stopnjo razvoja in da je za dosego tega cilja nabolj primeren model liberalizacije EU (Hurt 2003, 163–165; Hout 2010, 2). Učinek SIA pa je po mnenju Raza (2007) vprašljiv – tako glede vpliva na vsebino in proces trgovinskih pogajanj kot tudi glede normativnega delovanja EU, saj je mogoče SIA interpretirati tudi kot dodatno sredstvo za legitimacijo trgovinske politike EU.

Kot ugotavlja Garcia (2013, 530), prav mandata Lamyja (1999–2004) zaznamuje idejna konstrukcija normativne trgovinske politike, za katero je značilna povezava med trgovino in razvojem, podpora izgradnji regij, toda ob hkratnem prizadevanju za ekonomske interese in geostrateške cilje EU ter multilateralizem. Takšen razvoj je bil sicer v skladu s prevladujočo politiko 'Tretje poti', ki pa je bila kljub temu močno pod vplivom neoliberalne paradigme (De Ville in Orbie 2014, 152). To potrdi tudi De Ville (2013, 625), ki v novem strateškem cilju Lizbonske agende iz leta 2000, tj. postati »najbolj konkurenčno in najbolj dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti s številčnejšimi in z boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo« (Evropski svet 2000a, 2), že vidi jasno preferiranje načela konkurenčnosti nad normativnimi načeli kohezije in trajnostnega razvoja. To potrjuje tudi slabitev normativne razsežnosti trgovinske politike proti koncu mandata Lamyja, ki se kaže v podrejanju agende EU agendi WTO in ponovni depolitizaciji globalizacijskih procesov oziroma v upadu zanimanja javnosti za globalizacijska vprašanja po vrhuncu leta 1999 v Seattlu (De Ville 2013, 624), na ravni diskurza pa ponovno uokvirjanje liberalizacije kot neizbežne in nujne (Siles-Brügge 2013, 609).

3.1.2.2.2 Strategija 'Globalna Evropa'

Z nastopom novega komisarja za trgovino Petra Mandelsona leta 2004 (do leta 2008) se je deloma spremenil tudi odnos EU do svetovne trgovine, kjer naj bi se trgovinska strategija oblikovala glede na prispevek, ki ga lahko da gospodarski rasti in povečanju delovnih mest v EU (Evropska komisija 2006b, 2; De Ville 2013, 625).[109] Multilateralni okvir trgovinskih pogajanj je sicer še naprej ostal osrednja prioriteta EU trgovinske politike, ki pa jo je vse bolj dopolnjeval regionalni, predvsem pa bilateralni pristop EU do posameznih držav in regij (t. i. pristop FTA), s čimer se oddalji od Lamyjevega pristopa (Baily in Bossuyt 2013, 656). De

[109] Leta 2008 Mandelson odstopi s položaja komisarja za trgovino, do konca mandata ga nadomesti Catherine Ashton (2008–2009).

Ville (2013, 625) govori o t. i. U-krivulji v trgovinski politiki EU, saj je Mandelsonova najava novih bilateralnih preferenčnih sporazumov precej odstopala od smeri, ki jo je začrtal Lamy (uvedbo moratorija na sklepanje bilateralnih trgovinskih sporazumov). Kot ugotavlja Siles-Brügge (2013, 604–605), je EU s tem začela izvajati bolj 'aktivistično' obliko neoliberalne trgovinske politike, katere osrednji namen je bilo zasledovanje političnega cilja prestrukturiranja gospodarstev tretjih držav.

Kot navaja trgovinska strategija 'Globalna Evropa' iz leta 2006: »WTO ostaja najbolj učinkovit način za širjenje in upravljanje s trgovino, ki temelji na pravilih, in osnova multilateralnega sistema. Razvojna agenda iz Dohe ostaja naša prioriteta« (Evropska komisija 2006b, 2). Toda glede na neuspeh trgovinskih pogajanj v okviru Razvojne agende iz Dohe je predvsem bilateralni pristop postal odskočna deska (in hkrati kompenzacija) pri krepitvi svetovnega trgovinskega režima, predvsem pa za liberalizacijo trgovine med EU in izbranimi državami. Normativni cilj izgradnje regij se zavoljo nasprotovanja držav v razvoju diferenciaciji znotraj skupine razvijajočih se držav z novo sestavo Evropske komisije leta 2004 deloma opusti (Garcia 2013, 530), še naprej pa velja, da EU razvija t. i. tridimenzionalno trgovinsko politiko. To pomeni, da je prejšnjo strategijo 'multilateralizma za vsako ceno' nadomestila s soobstojem in pogajanji tako na multilateralni, regionalni kot tudi na bilateralni ravni.

Ta 'bilateralni poudarek' jasno izraža tudi agenda 'Globalne Evrope', saj poudarek ni bil več toliko na splošnem cilju upravljanja z globalizacijo, ampak na konkretnejših ciljih ustvarjanja delovnih mest v EU in zagotavljanja mednarodne konkurenčnosti prek odpiranja tujih trgov za evropska izvozna podjetja na te trge (Evropska komisija 2006b, 5–6). V tem pogledu strategija pri legitimaciji trgovinskega režima EU kriterij multilateralizma zamenja za kriterij konkurenčnosti oziroma učinkovitosti trgovinske politike in tako dopolnjuje 'prebujeno' razvojno strategijo EU – Lizbonsko agendo iz leta 2005 (Hurt 2010, 160). Cilj te je bil izrazito neoliberalen in trgovinsko usmerjen, kar se odraža že v samem imenu 'Strategija za rast in delovna mesta', s katero je EU dala prednost zagotavljanju konkurenčnosti pred okoljsko vzdržnostjo in družbeno kohezijo (De Ville in Orbie 2014, 152).

Ključno vlogo pri zagotavljanju novih trgov za EU naj bi imeli ravno bilateralni (in regionalni) trgovinski sporazumi s hitro rastočimi gospodarstvi, predvsem z Indijo, Južno Korejo in državami ASEAN-a, pa tudi z regijama Andske skupnosti in Srednje Amerike

(Bailey in Bossuyt 2013, 565). Toda t. i. biregionalna formula trgovinskih pogajanj (tj. regija-regija) se je izkazala za izrazito težak in dolg proces, zato je EU neuspeh z regijo Andske skupnosti in ASEAN-om kompenzirala z bilateralnimi trgovinskimi pogajanji z zainteresiranimi državami znotraj regije (Bailey in Bossuyt 2013, 566).

Kot to pojasnji tedanji komisar Mandelson (2006), EU pri tem ne sledi zgolj cilju povečevanja izvoznih priložnosti, ampak mora »uvažati, da bi lahko izvažala; trgovati, da bi lahko rasla. Naše dobavne verige so globalne. Ostati moramo odprti, zato da bomo lahko tudi pri drugih vztrajali na odprtosti«.[110] Hay (2007, 31) opozarja, da gre pri tem za t. i. tavtološko uporabo kriterija konkurenčnosti, saj je »trgovinska liberalizacija, tako se zdi, dobra za konkurenčnost, brez nje pa bi bil pritisk na evropska podjetja in ponudnike storitev, da dokažejo lastno mednarodno konkurenčnost, manjši«. Trgovinska politika EU je zato namenjena temu, da spodbuja gospodarstvo EU k izvajanju Lizbonske strategije, s katero naj bi se liberalizirala trgovina in zagotavljala konkurenčnost. Hkrati s tem pa se trgovinska politika tudi depolitizira, saj je uokvirjena kot 'ekonomska nujnost' (De Ville 2013, 625).

Strategija 2006 v tem pogledu še nadgradi mantro zunanjetrgovinske politike 'več trgovine, več razvoja', saj »/j/e bistven dejavnik za zmanjšanje revščine in pospeševanje razvoja ter lahko dolgoročno pomaga odpraviti številne vzroke globalnih izzivov, s katerimi se spopadamo, od varnosti in migracij do podnebnih sprememb.« (Evropska komisija 2006a, 5) Premik 'nazaj' – od normativne k ponovno bolj strateško oziroma interesno pogojeni trgovinski politiki EU – je zato najbolj viden prav pri poudarku na novih trgovinskih partnerstvih (FTA) EU s tretjimi državami, ki naj bodo usklajeni s pravili WTO in bolj v *trgovinskem* interesu EU (Orbie in Versluys 2008b; Bailey in Bossuyt 2013).

> Še naprej moramo v bilateralne trgovinske procese vključevati druga /sosedska in razvojna/ vprašanja in širšo vlogo trgovinske politike v okviru zunanjih odnosov EU. Toda zato, da bi lahko trgovinska politika ustvarjala delovna mesta in poganjala rast, morajo primarno vlogo pri odločitvah o prihodnjih FTA igrati ekonomski dejavniki /…,/ tržni potencial (velikost trga in rast) in stopnja zaščite (carinske in necarinske ovire) pred izvoznimi interesi EU. (Evropska komisija 2006b, 11)

Iz tega je razvidna odločenost EU, da v okviru novega pristopa ne zagotavlja zgolj izvoznih priložnosti za svoja podjetja, pač pa da nove trgovinske sporazume (FTA) oblikuje kot WTO-plus-sporazume, ki vsebujejo tako carinske (trgovinske) ovire kot tudi regulatorne in netrgovinske ovire (določila glede politike konkurence, javnih naročil, investicij), s katerimi

[110] Predgovor k 'Globalni Evropi' (2006). Glej tudi Evropska komisija (2006b, 6).

bo EU bilateralno dosegla to, kar še ni mogoče doseči multilateralno (Bailey in Bossuyt 2013, 566).

Pri določanju novih trgovinskih partnerjev je zato zelo pomembno upoštevati tudi pogajanja »potencialnih trgovinskih partnerjev s konkurenti EU in najverjetnejši učinek teh pogajanj na trge in gospodarstvo EU«, saj prav te države »združujejo visoko stopnjo zaščite z velikim tržnim potencialom in so aktivne pri sklepanju FTA s konkurenti EU« (Evropska komisija 2006b, 11). Kot potencialni trgovinski partnerji se zato v strategiji največkrat omenjajo Rusija, Indija in Zalivske države, čeprav se neposredno takrat še niso pogajale z ZDA ali s Kitajsko kot glavnima konkurentoma EU. Izbira Južne Koreje, Tajske, Malezije, Vietnama in Singapurja pa je bila nasprotno neposredni odgovor EU na njihova pogajanja z ZDA oziroma s Kitajsko v primeru Aseana (Garcia 2013, 531–532), saj se je EU bala, da bi v nasprotnem primeru izgubila možnost sklenitve preferenčnih sporazumov za širitev lastnega trga. Kot navaja delovni dokument Evropske komisije (aneks k 'Globalni Evropi'), je geografsko gledano območje trgovanja EU dosti »slabše pozicionirano v hitro rastočih območjih, zlasti v primerjavi z ZDA in Japonsko. S tem tvega izgubo tržnih priložnosti na dinamičnih območjih, ki so zaslužna že za skoraj polovični delež rasti svetovnega uvoza.« (Evropska komisija 2006a, 5)

FTA tako nadaljujejo s spodbujanjem 'globoke trgovinske agende' (*deep trade agenda*), ki jo je oblikoval že Lamy (liberalizacija storitev, investicije, javno naročanje in intelektualna lastnina), a se pri zasledovanju ekonomskega interesa veliko bolj osredotočajo predvsem na konkurenčne trgovinske velesile (ZDA, Japonsko, vse bolj tudi Kitajsko). EU v okviru te strategije uporablja neposrednejši pristop k širitvi trga in povečanju obsega trgovine s tretjimi državami, ki ju je pred tem EU lahko zagotavljala pod okriljem multilateralnih pogajanj v WTO (Bailey in Bossuyt 2013, 566).

'Globalna Evropa' je s tem zaznamovala še en paradigmatski premik v trgovinski strategiji EU, saj v ospredju niso več zgolj tradicionalni trgovinski partnerji EU, tj. države AKP in neposredna soseščina, ampak vse bolj nove ekonomske sile. »Evropska blaginja je neločljivo povezana z blaginjo drugih regij sveta in vedno bolj z blaginjo hitro rastočih gospodarstev.« (Evropska komisija 2006a, 6) S tem je prišlo do povečanja števila potencialnih preferenčnih trgovinskih partnerjev in posledično do zmanjšanja ugodnosti za tradicionalne preferenčne države, česar se zaveda tudi EU, zato mora pri tem previdno oceniti:

> tveganje, da je lahko preferenčni dostop do trgov EU, ki ga trenutno imajo sosedne države in države v razvoju, ogrožen; razvojne koristi naših partnerjev, vključno z učinki na njihovo regionalno integracijo in integracijo v svetovno gospodarstvo; in učinke na multilateralni trgovinski sistem. (Evropska komisija 2006a, 17)

Proti pričakovanjem, da bo trgovinska politika EU zaradi izbruha gospodarske krize postala bolj protekcionistična, je EU odprto neoliberalno trgovinsko agendo zasledovala tudi po letu 2008 (pod sicer novim komisarjem De Guchtom).[111] Kot navaja strategija (Evropska komisija 2006, 4):

> Evropa mora zavrniti protekcionizem. S protekcionizmom se namreč dvigujejo cene za potrošnike in podjetja ter omejujejo možnosti izbire. Zaščita sektorjev na uvozni strani pred pošteno zunanjo konkurenco srednjeročno odvrača vire od produktivnejših sektorjev gospodarstva. Ker je naša blaginja odvisna od trgovanja, bi povračilne ovire, ki bi jih uvedli drugi, škodile našemu gospodarstvu.[112]

Ne glede na izrazit poudarek na trgovinskih interesih EU 'Globalna Evropa' sledi nekaterim normativnim elementom prejšnjega obdobja, saj jasno izpostavlja zavezo EU, da spodbuja (trajnostni) razvoj manj razvitih držav prek trgovinskih instrumentov (Evropska komisija 2006a; 2006b). »S trgovinsko politiko si prizadevamo uresničevati tudi številne zunanje cilje Unije, zlasti na področju razvoja in sosedskih odnosov. To bodo ostale glavne naloge trgovinske politike EU.« (Evropska komisija 2006b, 1)

Čeprav v veliko manjši meri in zgolj posredno povzema razvojni diskurz prejšnjih strategij, strategija 'Globalna Evropa' vsebuje tudi nekatere razvojne zaveze: »V dvostranska trgovinska pogajanja moramo še naprej vključevati tudi druga vprašanja, kot je na primer širša vloga trgovinske politike v zunanjih odnosih EU« (Evropska komisija 2006b, 9).[113] V skladu s tem bi si morala EU s FTA »prizadevati okrepiti trajnostni razvoj z /…/ dvostranskimi trgovinskimi odnosi. To bi lahko pomenilo vključitev novih določb o sodelovanju na področjih, povezanih s standardi dela in z varstvom okolja.« (Evropska komisija 2006b, 10) Pri tem je najbolj očitna normativna zaveza, da bo trgovinska politika EU upoštevala tudi »razvojne potrebe naših /EU/ partnerjev in možen vpliv sporazumov na druge

[111] Leta 2014 Catherine Ashton – novo VPEU za zunanje zadeve in varnostno politiko – na mestu komisarja za trgovino do konca mandata nadomesti Karl De Gucht.

[112] Kljub temu možnost izvajanja protekcionističnih ukrepov ostaja, namenjeni pa so predvsem kot povračilni ukrepi: »Po drugi strani lahko z uvedbo začasnih in ciljno usmerjenih omejitev protikonkurenčnega uvoza v Evropo zavarujemo evropske interese pred nepošteno trgovino. Te potrebne instrumente trgovinske zaščite moramo ohraniti, hkrati pa poskrbeti, da se bodo prilagodili spreminjajočim se pogojem globalne trgovine.« (Evropska komisija 2006a, 4)

[113] Normativne zaveze, pod krovnim ciljem spodbujanja trajnostnega razvoja, najdemo razpršene v celotnem dokumentu in ne na primer v okviru posebnega poglavja. Največ normativnih ciljev vsebuje uvodno poglavje, ki govori o namenu strategije, in poglavje o zunanji ravni trgovinske politike (4.2).

države v razvoju, zlasti možne učinke na preferencialni dostop revnih držav do trgov EU.« (Evropska komisija 2006b, 10)

Pomembna ugotovitev pri tem je, da veliko bolj očitno in specificirano povezavo med konkurenčnostjo EU in normativno zavezo spodbujanja trajnostnega razvoja v okviru trgovinske politike izpostavlja delovni dokument Evropske komisije, ki je 'zgolj' priloga strategije (Evropska komisija 2006a, 10), tj. ni del glavnega besedila:

> Ker smo največja svetovna trgovinska moč, imajo naše politike pomembne posledice za globalno gospodarsko rast in trajnostni razvoj. Naraščajoča soodvisnost med gospodarstvi pomeni, da si države delijo odgovornost pri zagotavljanju blaginje in razvoja. Konkurenčnost EU je odvisna od naraščanja blaginje v naših pomembnih in prihodnjih trgih. Doseganje Razvojnih ciljev tisočletja, kot so zmanjšanje revščine, varovanje naravnih virov in gospodarski razvoj, tudi v hitro rastočih gospodarstvih – na primer prek izboljšanja pogojev in plačila za delo – ni povezano le z moralnimi cilji – ampak je prav tako ključno za ustvarjanje ekonomskih priložnosti v prihodnosti.

Pri tem mora EU upoštevati tudi »politične kriterije, kot so človekove pravice, demokratična priporočila, regionalno vlogo, zavezanost ključnim multilateralnim instrumentom in geostrateško pomembnost v kontekstu Evropske varnostne strategije« (Evropska komisija 2006a, 17). Poseben status v okviru trgovinske politike EU sicer še naprej priznava državam v razvoju, posebej skupini držav AKP, pri katerih za doseganje razvoja in trgovine uporablja drugačna orodja in instrumente kot pri hitro rastočih gospodarstvih (na primer Kitajski, Indiji, Braziliji in Južni Koreji). Podobno kot za prej omenjeni cilj zagotavljanja trajnostnega razvoja pa referenco na države AKP vsebuje zgolj delovni dokument Evropske komisije in ne osrednje besedilo trgovinske strategije 'Globalna Evropa': »Bolj kot recipročnost trgovinskih odnosov, sta cilja asimetrična liberalizacija trgovine in posluh za trajnostna vprašanja« (Evropska komisija 2006a, 11), s katerima bodo države AKP dosegale višjo gospodarsko rast in zmanjševale revščino (Bailey in Bossuyt 2013, 567). Skrb za razvoj ima v primeru držav AKP (vsaj deklarativno) prednost pred strateškimi ekonomskimi interesi EU v tej regiji.

Osrednja naloga normativne zunanjetrgovinske politike EU glede na strategijo je tako predvsem zagotavljanje koherentnosti zunanjih politik, ki je ključna za krepitev globalne vloge EU (Evropska komisija 2006b, 1) in njeno spodbujanje »vrednot, vključno s socialnimi in z okoljskimi standardi in s kulturno raznolikostjo« (Evropska komisija 2006b, 5), manj pa neposredna navedba normativnih elementov trgovinske politike. Značilnost tega obdobja je

torej, da EU pragmatično uveljavlja normativno agendo, ki jo prilagaja predvsem ekonomskim potrebam notranjega in zunanjega okolja (Garcia 2013, 532).[114]

To odraža tudi uporaba t. i. diskurza nujnosti v strategiji, s katero EU legitimira skoraj izključno ekonomski (in ne normativnega) imperativ širjenja trga EU: »Evropa *mora* zavrniti protekcionizem« (Evropska komisija 2006b, 4, poudarek dodan), »Evropa *mora* uvažati, da bi lahko izvažala« (Evropska komisija 2006b, 6, poudarek dodan), »postopek sprejemanja politike *mora* upoštevati izzive globalne konkurenčnosti« (Evropska komisija 2006b, 8, poudarek dodan), in »pri izbiri prihodnjih FTA /*morajo* biti/ odločilni ekonomski dejavniki« (Evropska komisija 2006b, 9, poudarek dodan). Normativnost je v tem pogledu zreducirana na izvoz lastnih pravil trgovanja, kjer povečevanje relativnega vpliva EU v globalni ekonomiji (glede na ključne trgovinske velesile in partnerje) poteka hkrati z izvozom dobrih praks, pravil in standardov, zato mora EU »tudi sodelovati z drugimi državami za zagotovitev, da bodo njihova pravila in standardi na podobni kakovostni ravni« (Evropska komisija 2006b, 7) in »/i/meti /…/ vodilno vlogo pri izmenjavi najboljše prakse in oblikovanju globalnih predpisov in standardov« (Evropska komisija 2006b, 8).

3.1.2.2.3 Strategija 'Trgovina, rast in svetovne zadeve'

Premik v paradigmi zunanjetrgovinske politike od normativnosti k imperativu večje konkurenčnosti in usklajenosti s pravili WTO v svojem mandatu (2010–2014) dokončno potrdi komisar za trgovino De Gucht, trgovinska liberalizacija pa s tem postane »način za reševanje krize« (De Ville 2013, 626). K uspešnosti neoliberalne trgovinske agende v EU naj bi prispevala predvsem odsotnost alternativnih načinov za izhod iz krize na globalni ravni, ki je posledično institucionalizirala načelo proste trgovine tako znotraj WTO kot EU. V ospredju zunanjetrgovinske politike sta predvsem bilateralni pristop v okviru FTA do trgovinskih partnerjev (nadaljevanje pogajanj o prosti trgovini s posameznimi državami jugovzhodne Azije, Srednje Amerike in Andske skupnosti) in večji poudarek na učinkih zunanje trgovine na EU (Evropska komisija 2010b, 5).

Kljub temu je De Gucht (2010b) ob začetku pogajanj s Singapurjem leta 2010 poudaril, da EU, navkljub neuspehu pogajanj z regionalnimi bloki (z organizacijami ASEAN,

[114] Podobno normativno referenco najdemo tudi v delovnem dokumentu EK: »Pri iskanju načinov, kako izkoristiti priložnosti globalizacije, moramo zasledovati politike, ki naslavljajo okoljske probleme, ki jih globalizacija prinaša.« (Evropska komisija 2006a, 6)

MERCOSUR in Andsko skupnostjo), ostaja zavezana spodbujanju sodelovanja med regijami: »Začetek pogajanj s Singapurjem za nas pomeni začetek globljega povezovanja z Azijo, posebno v odnosih z regijo ASEAN.«[115] Temu pa je sledila tudi obnovitev procesa pogajanj z regijo MERCOSUR (Evropska komisija 2010b, 10). Še naprej prioriteta EU ostaja tudi liberalizacija v okviru multilateralnega trgovinskega režima WTO: »Prek WTO moramo delovati na večstranski ravni, pa tudi dvostransko. Doha ostaja naša glavna prednostna naloga. Vendar ti dve vrsti delovanja nista nezdružljivi.« (Evropska komisija 2010b, 5)

Oblikovanje trgovinske politike je v tem obdobju zaznamovala predvsem ekonomska in finančna kriza po letu 2008, ko je postalo jasno, da bo »trgovina igrala ključno vlogo pri gospodarskem okrevanju« EU (De Gucht 2010a) in da je »trgovina gibalo svetovne rasti« (Evropska komisija 2010b, 1).[116] Novo strategijo – 'Trgovina, rast in svetovne zadeve' (*Trade, Growth and World Affairs*) – iz leta 2010 je treba razumeti kot »ključni element zunanje razsežnosti strategije Evropa 2020« (prav tam), ki skupaj s poročilom o napredku izvajanja strategije 'Globalna Evropa' (2006) določa zunanjetrgovinsko politiko EU:

> Ključni cilj evropske ekonomske politike je hitrejša rast /…/. Trgovina dviga rast EU s krepitvijo naše učinkovitosti in inovativnosti /…/. S to strategijo bomo vedno bolj izpostavljeni presečišču med notranjimi pravili in zunanjo liberalizacijo /ter primorani/ '*še dodatno izboljšati skladnost in dopolnjevanje notranje in zunanje politike EU kot celote'.* (Evropska komisija 2010a, 4, poudarek v izvirniku)

De Ville in Orbie (2013, 156–160) v okviru diskurzivne analize trgovinske politike EU med krizo (za obdobje 2008–2012) ugotovita, da kriza ni spremenila njene neoliberalne usmeritve, ampak je spremembo oziroma prilagoditve v trgovinski politiki EU mogoče zaznati zgolj na ravni artikulacije znotraj neoliberalnega diskurza. V skladu s tem je EU ob izbruhu krize leta 2008 uporabljala izrazito defenzivni pristop, s katerim je branila globalizacijo in njene koristi, nato pa že leta 2009 prešla na ofenzivnejše prikazovanje trgovine kot spodbujevalca gospodarske rasti in edini izhod iz krize (Evropska komisija 2010a). In to navkljub temu, da naj bi bil učinek popolne liberalizacije svetovne trgovine za EU zgolj 0,7 % dvig BDP-ja, uveljavitev Razvojne agende iz Dohe pa celo manj kot 0,3 % (De Ville in Orbie 2014, 157). Slednje se je še okrepilo s pojavom t. i. evro-krize leta 2010, ki je zahtevala dodatno liberalizacijo trgovine za ohranitev socialnega modela EU, kar se je odrazilo tako v okviru nove trgovinske strategije kot tudi splošne strategije razvoja EU 'Evropa 2020'.

[115] Pogajanja med EU in ASEAN-om, Andsko skupnostjo ter Mercosurjem niso uspela, izjema je le Skupnost držav Srednje Amerike, ki ima od leta 2012 z EU veljaven FTA (Evropska komisija 2016a).
[116] »Glede na znižano domače povpraševanje v EU naj bi prav trgovina postala pomemben spodbujevalec rasti« (Cernat 2010, 13).

Liberalizacija je s tem postala ne le koristen in zaželen cilj, pač pa nujnost, ki nima alternative (De Ville in Orbie 2014, 159). Največja reartikulacija na ravni diskurza o trgovinski politiki EU pa se je pojavila po letu 2011, in sicer glede vprašanja o enakomernejši liberalizaciji med EU in njenimi trgovinskimi partnerji, ki jo je, tako De Ville in Orbie (2014, 160), treba razumeti predvsem kot reakcijo na nezadovoljstvo z notranjimi kriznimi ukrepi EU oziroma kot način, s katerim je EU želela legitimirati lastno neoliberalno agendo, tj. nadaljevanje liberalizacije na področju investicij, javnih naročil in utrjevanje identitete EU kot trgovinske moči. V ta namen je EU oblikovala diskurz, kjer je brez močnejše gospodarske rasti, ki jo omogoča nadaljnja liberalizacija, ogrožena blaginja oziroma model socialne države v EU.[117]

Strategija naj bi zato »občutno prispevala k uresničitvi velikih ciljev Unije v zvezi s pametno, trajnostno in zvključujočo rastjo«, pri čemer bo EU svojo pozornost posvečala predvsem »doseganju uravnoteženih sporazumov o prosti trgovini« (Evropska komisija 2010a, 1). Velik pomen, ki ga multilateralizmu pripisuje EU, potrjuje tudi spoznanje, da »/k/o bodo odobreni vsi sporazumi o prosti trgovini, za katere zdaj potekajo pogajanja ali ki so v pregledu, bo imela EU preferencialne trgovinske sporazume z veliko večino članic WTO« (Evropska komisija 2010a, 5). Strategija torej odseva izrazito ortodoksno in neoklasično razumevanje pozitivnih učinkov liberalizacije trgovine za razvoj EU, saj naj bi liberalizacija prinašala 'trojne koristi', in sicer gospodarsko rast, koristi za potrošnike in pozitivne učinke za zaposlovanje (Cernat 2010, 14).

Garcia (2013, 533–534) kot enega izmed razlogov za neuspeh regionalnega povezovanja med EU in tretjimi regionalnimi organizacijami navaja večjo pragmatičnost in imperativ učinkovitosti zunanjetrgovinske politike, ki se osredotoča predvsem na konkurenčnost in ohranjanje ekonomske moči EU ter povezovanje s strateškimi partnerji znotraj posamezne regije. Tak primer je podpis strateškega partnerstva med EU in Brazilijo leta 2007, ki priznava posebno vlogo Brazilije v svetovni ekonomiji (članica G20) in s pomočjo katerega naj bi sporazum med EU in MERCOSUR dobil nov zagon (Garcia 2013, 533–534). Potrdi pa ga tudi osrednji strateški dokument tega obdobja – Trgovina, rast in svetovne zadeve:

> Zaradi velikosti njihovih gospodarstev in potenciala kot tudi zaradi njihovega vpliva v globalni ekonomiji mora naša /EU/ trgovinska politika posebno pozornost nameniti ZDA, Kitajski, Rusiji, Japonski, Indiji in Braziliji. Iz različnih razlogov imajo naši ekonomski odnosi

[117] Pri tem opozarjata, da takšnega pristopa EU ne gre nujno razumeti kot namerne in ciljno naravnane strategije, s katero želi EU poglobiti svoj neoliberalni temelj. Prav tako pa tudi ni edini vzrok oziroma značilnost EU načina reševanja ekonomske krize (De Ville in Orbie 2014, 162).

> s temi državami strateško razsežnost za EU. Zato moramo tem državam postati še večja prioriteta. (Evropska komisija 2010b, 11)

V primerjavi s prejšnjo v tem pogledu strategija sicer ne predstavlja korenite spremembe trgovinske politike, saj ponovno daje večji poudarek potrebi EU po zagotavljanju ekonomske rasti, koristi za potrošnike in ustvarjanju delovnih mest – t. i. trojnim koristim (pametna, trajnostna in vključujoča rast) odprtosti trgovine (Evropska komisija 2010, 5), manj pozornosti pa posveča zunanji projekciji normativnih ciljev EU, kot sta regionalizem in katalog EU vrednot (Garcia 2013, 534). V tem pogledu povzame oba ključna cilja razvojne strategije EU 2020 (podobno kot se 'Globalna Evropa' nanaša na Lizbonsko strategijo), torej zagotavljanje (hitre) gospodarske rasti in ustvarjanje delovnih mest, pri čemer je prav gospodarska rast v strategiji EU 2020 nadrejena vsem ostalim ciljem in naj bi skupaj s trgovinsko politiko dosegala sinergijske učinke (ekonomske rasti in trajnostnega razvoja) (Ford 2013, 580).[118]

V skladu s tem 'Trgovina, rast in svetovne zadeve' spodbuja obsežno (*deep*) trgovinsko agendo s posebnim poudarkom na javnih naročilih in krepitvi regulatornih režimov (poleg storitev, tujih neposrednih naložb in prenosa inovacij ter novih tehnologij) (Evropska komisija 2010b, 6–7). Prav tako v celoti prevzema diskurz Globalne Evrope o spodbujanju učinkovitosti zunanjetrgovinske politike, pri čemer bolj poudarja nujnost protikriznih ukrepov, s katerimi bo EU odgovorila na zunanje omejitve, ki jih prinaša globalizacija (Siles-Brügge 2013, 609):

> V pogojih vedno bolj globalne ekonomije mora biti naše /EU/ oblikovanje pravil v večji meri dovzetno za mednarodni kontekst in potrebo po pomoči našim podjetjem, da ostanejo konkurenčna. Povezava med odprtostjo zunanje trgovine in notranjimi tržnimi reformami je pogosto dvosmerna ulica, upoštevaje da v obeh primerih skušamo zmanjšati stroške nepotrebnih regulatornih ovir, ki omejujejo pretok blaga, storitev in investicij. Bolj moramo spdobujati učinkovitost notranjih in zunanjih politik ter tako povečati evropsko konkurenčnost v globalnem tržnem gospodarstvu (Evropska komisija 2010b, 7).

Poleg tega strategija iz 2010 še jasneje izraža prepričanje v idejo o koristnosti liberalizacije in globalizacije za EU, kjer je trgovina ključna za zagotavljanje tržnih priložnosti in predpogoj za nova delovna mesta in podjetja: »Trgovina in trgovinska politika krepita mednarodni vpliv EU, usklajeno delovanje na ravni EU pa naj spodbuja in podpira ekonomske interese EU v tretjih državah.« (Evropska komisija 2010b, 15) Glede na to, da se je EU v času krize odločila

[118] 'Pametna rast' naj bi oblikovala ekonomijo znanja, 'trajnostna rast' naj bi spodbujala večjo učinkovitost porabe virov, konkurenčnost in varovanje okolja, 'inkluzivna rast' pa naj bi omogočala visoko zaposljivost in družbeno kohezijo (Siles-Brügge 2013, 609).

za poglabljanje liberalizacije in ne za uvedbo protekcionističnih tregovinskih ukrepov, ki bi služili kot zaščita domačega trga, negativni učinek krize tako vsaj na ravni oblikovanja trgovinske politike torej ni bistveno vplival na pristop EU k liberalizaciji svetovne trgovine, saj je le še utrdil trend zagotavljanja čim večjih koristi za EU.

Je pa kriza vsaj deloma spremenila odnos EU do tretjih akterjev, posebej do hitro rastočih gospodarstev, ki jih EU ne dojema zgolj kot priložnosti za širitev trga oziroma kot konkurenta, ampak jih vsaj deloma krivi za nastala neravnotežja na globalnih trgih (Evropska komisija 2010b, 10). Ta naj bi bila posledica razlik pri reguliranju trgovine, zato se EU zavzema za približevanje pravil (v najboljšem primeru harmonizacijo) po zgledu regulacije na ravni EU:

> prihodnja trgovinska politika mora temeljiti na /…/ okrepljenem fokusu glede dostopa do trgov in regulatornih zadev pri regulaciji bilateralnih trgovinskih odnosov, na integriranem pristopu k trgovini z blagom in s storitvami v trgovinski politiki ter na okrepljenem strateškem dialogu s tretjimi partnerji kot tudi na nadaljevanju ukrepov zmanjševanja in ukinitve restriktivnih ukrepov iz časa krize. (Svet EU 2010, 2)

Prav zato je treba tudi poudarek na recipročnosti v trgovinskih odnosih razumeti v luči te nove strategije, in sicer ne kot 'protekcionističen' ukrep, s katerim se ščiti notranji trg EU, pač pa kot »poskus povečevanja ofenzivne pogajalske moči EU ob hkratnem minimiziranju negativnih posledic protekcionističnih ukrepov« (Siles-Brügge 2013, 598), tj. kot ukrep, s katerim EU pravzaprav podpira liberalizacijo trgovine in ne nasprotno. Prav nerecipročnost v trgovinskih odnosih s hitro rastočimi gospodarstvi naj bi namreč ogrožala nadaljevanje procesa liberalizacije svetovne trgovine, saj se znotraj EU (med EU in državami članicami, pa tudi znotraj držav članic) vse bolj politizirajo relativne koristi trgovanja. Hitro rastoča gospodarstva bi namreč v primerjavi z EU pridobila več, kar bi lahko obudilo protekcionistične težnje v EU, zato je cilj Evropske komisije čim več recipročnosti v mednarodni trgovini (Evropska komisija 2010b, 10). Ekonomski krizi navkljub je tako EU zasledovala »agresivno in navzven usmerjeno trgovinsko politiko EU, katere potencial ni le povečanje izvoza, ampak tudi povzročati zadostne *težave* konkurenčnim uvoznim interesom« (Siles-Brügge 2013, 598).

De Ville in Orbie (2014, 161) poudarita, da poudarek na recipročnosti ni nov in kot tak ne predstavlja korenite ideološke spremembe v trgovinski politiki EU, pač pa ga je treba razumeti »kot strateški instrument za odpiranje trgov v tretjih državah na eni strani oziroma

kot orodje za legitimacijo /trgovinske politike/ na drugi strani«. Nereciprocnost potemtakem spodkopava predvsem legitimnost odprtega trga EU.

Strategija kljub temu vsebuje normativne zaveze EU, ki so v primerjavi s prejšnjo ('Globalna Evropa') celo obsežnejše in zapisane kot del glavnega besedila, prav tako pa je trgovini v povezavi z zunanjimi odnosi namenjeno samostojno, šesto poglavje (Evropska komisija 2010b, 15). Na najbolj splošni ravni tudi 'Trgovina, rast in svetovne zadeve' spodbuja nadaljevanje liberalizacije svetovne trgovine v okviru multilateralnih trgovinskih pogajanj oziroma Razvojne agende iz Dohe (Evropska komisija 2010, 5 in 9). Pri tem izpostavlja koristi liberalizacije trgovine za razvitost držav v razvoju in pravičnejšo porazdelitev družbeno-ekonomskih koristi (Bailey in Bossuyt 2013, 567):

> V državah v razvoju, ki so vstopile v svetovno trgovino in produkcijske verige, so se prihodki in rast zaposlovanja hitro povečali, revščina pa znatno zmanjšala. Trgovinska politika EU pomaga najrevnejšim gospodarstvom tudi z velikodušnimi enostranskimi trgovinskimi preferenciali. Na splošneje svoj pristop skrbno prilagajamo ravni razvitosti partnerjev. Pozornost sistematično posvečamo usklajenosti z razvojnimi politikami, kot je izkoreninjenje revščine. (Evropska komisija 2010b, 5)

Med bolj specifičnimi cilji strategija omenja potrebo po posebni in različni obravnavi držav v razvoju in njihovem vključevanju v svetovno trgovino – t. i. trgovinsko-razvojni neksus, zagotavljanju zelene rasti in ukrepanju proti podnebnim spremembam (Evropska komisija 2010b, 8), pri čemer podaja jasno zavezo k spodbujanju trajnostno naravnanega razvoja, s posebnim poudarkom na potrebah manj razvitih držav, zlasti držav AKP (Evropska komisija 2012b, 13):

> Zavezani smo k pospeševanju trajnostnega razvoja, mednarodnih delovnih standardov in dostojnega dela tudi zunaj EU. Jasno je, da vključevanje razvijajočih se držav v svetovno gospodarstvo pomaga k izkoreninjenju revščine in spodbuja boljše delovne razmere. To je prednostni pristop EU pri sporazumih o gospodarskem partnerstvu z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami: spodbujanje razvoja s pospeševanjem regionalne integracije, ustvarjanje priložnosti za trgovino in naložbe ter izboljšanje gospodarskega upravljanja. (Evropska komisija 2010b, 8)

Spodbujanje regionalne integracije (kot normativni cilj) držav AKP potemtakem ostaja visoko na trgovinski agendi EU, saj naj bi bil prav v regionalizmu ključ do njihovega razvoja in blaginje. In to navkljub neuspehu regionalnih pogajanj med EU in regijami AKP, kjer je EU celostni FTA sklenila le z regijo karibskih držav oziroma s Karibskim forumom držav AKP (*Forum of the Carribean Group of ACP States* – CARIFORUM), ne pa tudi z afriško in s pacifiško regijo. EU je posledično določila za spodbujanje regionalne integracija prenesla v bilateralna pogajanja s posamičnimi državami iz teh regij (Evropska komisija 2012b, 12–13;

Bailey in Bossuyt 2013, 568). Pri tem EU več kot očitno izhaja iz lastnega modela in izkušnje z regionalno ekonomsko integracijo, cilj pa naj bi bila preslikava oziroma prevzem EU načina delovanja v državah AKP. Rutazibwa (2010) opozarja, da gre pri tem za primer vsiljevanja EU-centričnega izomorfizma, kjer je strošek prilagoditve v celoti na strani držav v razvoju, medtem ko ima EU od tega le koristi.

Prav tako Garcia (2013, 534) pokaže, je uresničevanje normativnih ciljev v okviru trgovinske politike vprašljivo, saj privlačnost EU vse od krize leta 2008 v najboljšem primeru stagnira oziroma upada, kar je v največji meri posledica negativne in počasne gospodarske rasti v evroobmočju. Hkrati pa se odvisnost nekaterih tretjih držav in regij od (trga) EU manjša, saj so diverzificirale trgovinske partnerje, ki omogočajo alternativne načine trgovanja in spodbujanja razvoja, ki na primer v manjši meri temeljijo na izvozu in prevzemu norm in vrednot dominantnega trgovinskega partnerja in zahtevah po recipročnosti odnosa. Posledično se to negativno odraža na transformativni moči oziroma normativnem vplivu EU, saj se je relativna teža nagrade (dostop na trg, trgovinska menjava) ob obstoječih alternativah (novi trgovinski partnerji, drugačna pravila) zmanjšala.

Osrednji cilj strategije z ozirom na zunanje odnose EU je zato ponovna okrepitev sile privlačnosti EU, za kar EU potrebuje predvsem hitro gospodarsko rast, ki bi ji omogočala, da bi »v zunanjih odnosih in pri svetovnem upravljanju imela vlogo v skladu s svojo gospodarsko težo« (Evropska komisija 2010b, 15). V tem pogledu:

> Trgovina in trgovinska politika povečujeta mednarodni vpliv EU, usklajeno ukrepanje na ravni EU pa mora skrbeti za gospodarske interese EU v tretjih državah in jih podpirati. Torej se lahko trgovina in zunanje politike EU vzajemno krepijo in se tudi morajo krepiti. To velja za področja, kot sta razvojna politika in uporaba sankcij ZN, vendar tudi za ustvarjanje pravih spodbud, med drugim znotraj naših trgovinskih in političnih odnosov s tretjimi državami ali s posebnimi trgovinskimi instrumenti, kot so splošni sistem preferencialov ali sporazumi o prosti trgovini, za spodbudo partnerjev k pospeševanju spoštovanja človekovih pravic, standardov dela, okolja in načel dobrega vladanja, vključno z davčnimi zadevami. (Evropska komisija 2010b, 15)

Trgovinska strategija 2010 tako odraža predvsem poskus in pripravljenost EU, da se prilagodi večji dinamiki in spremembam v mednarodni ekonomiji, kjer se normativni cilji (regionalna integracija, vrednote EU) deloma umikajo strateškim (zagotavljanju konkurenčnosti, učinkovitosti in recipročnosti), pri čemer je največji izziv uskladitev preferenc EU z drugimi strateškimi ekonomskimi partnerji za doseganje vzajemnih koristi v pogojih globalne ekonomije. Pri tem Evropska komisija opozarja predvsem na nujnost odprave

diskriminatornih trgovinskih praks, kot so »nepotrebno visoke ovire za izvoz iz EU« (Evropska komisija 2006b, 6) pri strateških trgovinskih partnerjih (ZDA, Kitajska, Japonska in Rusija) (Evropska komisija 2006b, 11), uvajanje usklajenih konkurenčnih pravil in pravil o državni pomoči, ki bodo zagotavljala, da »evropska podjetja v tretjih državah ne bodo oškodovana« (Evropska komisija 2010b, 14).

Zaključimo lahko, da je trgovinska politika EU po letu 2010 postala še bolj pragmatična, saj dominira ekonomski interes EU – povečanje lastne konkurenčnosti in zavzemanje za čim hitrejšo in 'vseobsegajočo' liberalizacijo svetovne trgovine. Prav tako EU še vedno poudarja tudi ukrepe, ki naj bi zagotavljali bolj trajnostno, okoljsko in razvojno naravnano trgovinsko politiko, četudi to počne na zelo splošen in nedoločen način (Ford 2013, 584) ter zgolj »/v/ kontekstu poudarka, ki ga trajnostni in inkluzivni rasti daje /strategija/ 2020«. Pri tem navaja le, da »bo potrebno več pozornosti nameniti oceni socialnih in okoljskih učinkov trgovinskih sporazumov, vključno z izpusti toplogrednih plinov, in ukrepom, s katerimi se lahko lajšajo negativni učinki« v državah v razvoju (Evropska komisija 2010a, 14). S tem strategija nadaljuje trend dvojnosti oziroma dvotirnosti ciljev znotraj trgovinske politike, ki je bil posebej značilen za Lamyjev mandat (1999–2004), razlika pa je v uravnoteženosti med ciljem zagotavljanja gospodarske rasti in trajnostnega razvoja, ki je očitno bolj asimetrična in v korist trgovine (in ne razvoja) kot na začetku 21. stoletja (Jordan 2005).

Kot skleneta De Ville in Orbie (2014), je ekonomska kriza, proti pričakovanjem, še okrepila neoliberalno podstat zunanjetrgovinske politike EU, saj temeljni cilj ostaja liberalizacija trgovine prek odpiranja trgov, nižanja ovir in zagotavljanja konkurenčnosti ter hitre gospodarske rasti. Po mnenju Baileya in Bossuyta (2013, 572) EU po letu 2010 tako ni več le 'nasprotujoča si' trgovinska sila, ampak 'priročno nasprotujoč si' (*conveniantly conflicted*) trgovinski hegemon, tj. akter, ki poskuša usklajevati navidezno nasprotujoče si cilje (trgovina proti razvoju) za zagotovitev ključnih ekonomskih interesov (širitev trga). Pri tem si pomaga predvsem z diskurzivnimi praksami 'drugačenja' trgovinskih partnerjev in univerzalizacijo neoliberalnega ekonomskega modela kot koristnega za vse.

3.1.2.2.4 Strategija 'Trgovina za vse'

Aktualna trgovinska strategija iz leta 2015 nosi pomenljiv naslov 'Trgovina za vse', saj nakazuje, da bo v ospredju ponovno zunanja razsežnost trgovinskih odnosov in vključenost vseh držav v svetovno trgovino. Poudarek naj bi torej bil na kolektivnih koristih liberalizacije

trgovine (‘dobra za vse’) in vključevanju doslej izključenih držav na globalne trge. Kot navaja strategija, »je trgovinska politika EU namenjena vsem. Njen cilj je izboljšati pogoje za državljane, potrošnike, delavce, samozaposlene osebe, mala, srednja in velika podjetja in najrevnejše ljudi v državah v razvoju, ter obravnava pomisleke tistih, ki menijo, da so prikrajšani za koristi globalizacije« (Evropska komisija 2015, 1).

Osrednja značilnost strategije je, da je bila oblikovana v obdobju izrazite politizacije zunanjetrgovinske politike, saj je pod vodstvom nove komisarke za trgovino Cecilie Malmström (od 2014), nastala v kontekstu nadaljevanja pogajanj sporazumih o TTIP in CETA, negotovosti glede nadaljevanja preferenčnih sporazumov z regijo AKP v obdobju po preteku veljavnosti sporazuma iz Cotonouja (tj. po letu 2020) in nadaljevanja zastoja multilateralnih trgovinskih pogajanj na ravni WTO. Posledično multilateralni trgovinski sistem »ostaja osnova trgovinske politike EU«, saj so prav pravila WTO ključna za mednarodni trgovinski režim, zato neuspešen zaključek pogajanj o razvojni agendi iz Dohe najbolj škodi ravno najranljivejšim državam v razvoju (Evropska komisija 2015, 24).

Bolj izrazito kot prejšnje strategije (vsaj na deklarativni ravni) ‘Trgovina za vse’ torej naslavlja predvsem normativno razsežnost trgovinske politike, s katero naj bi EU oblikovala trgovinsko in naložbeno politiko, ki temelji na vrednotah. Namen tega tretjega stebra strategije je torej »zagotavljanje, da se trgovinska politika EU ne nanaša samo na interese, temveč tudi na vrednote«, kjer »za odprte trge ni treba ogroziti temeljnih načel, kot so človekove pravice in trajnostni razvoj v svetu ali zelo kakovostni predpisi o varnosti in okolju in javne storitve doma« (Evropska komisija 2015, i). Preostala stebra se nanašata na večjo preglednost trgovinskih pogajanj (s poudarkom na večji dostopnosti javnosti do vsebine in procesa pogajanj ter zagotavljanje, da trgovinski sporazumi ne znižujejo regulativne zaščite v EU) in učinkovitejšo politiko, ki povzema obstoječi neoliberalni trgovinski diskurz o koristnosti svobodne trgovine za ustvarjanje delovnih mest, rast in naložbe. »Na kratko, biti mora odgovorna. Biti mora učinkovita pri dejanskem ustvarjanju gospodarskih priložnosti. Biti mora pregledna in odprta za javni nadzor. Spodbujati in varovati mora evropske vrednote.« (Evropska komisija 2015, 1)

V skladu s tem se trgovinska politika EU zavzema za poglabljanje trgovinske agende in nadaljevanje liberalizacije (s poudarkom na liberalizaciji storitev), saj »trgovina še nikoli ni bila pomembnejša za gospodarstvo EU« (Evropska komisija 2015, 2). Ključno vlogo naj bi

pri tem imeli dvostranski trgovinski sporazumi o prosti trgovini in programi o trgovinskih preferencialih, ki dopolnjujejo delovanje EU v WTO. V primerjavi s prejšnjima strategijama 'Globalna Evropa' in 'Trgovina, rast in svetovne zadeve' se torej strategija 2015 ponovno bolj osredotoča na spodbujanje razvoja in širjenje bilateralnih in regionalnih trgovinskih odnosov, ki jih vidi kot ključne za zagotavljanje gospodarske rasti v EU in njenih trgovinskih partnericah, če temeljijo na pretežno ekonomskih kriterijih, vzajemni odprtosti trgovine in skladnosti zunanjepolitičnega delovanja EU (Evropska komisija 2015, 27).

Kot ključna območja izvajanja trgovinske politike EU pa so v strategiji opredeljene domala vse regije sveta: Severna Amerika (ZDA in Kanada), Azija (predvsem ASEAN, Kitajska in Japonska), pacifiška regija (Avstralija in Nova Zelandija), Afrika (izvajanje regionalnih sporazumov s 27 državami zahodne, vzhodne in južne Afrike), Latinska Amerika in Karibi (Evropska komisija 2015, 27–31). Novost strategije 2015 je, da pri tem posebej ne omenja tradicionalnega območja 'posebnega pomena' za zunanjetrgovinsko politiko EU – t. i. regijo AKP, kar kaže na zmanjšan geostrateški pomen tega območja za EU. Iz strategije izhaja, da si mora EU »prizadevati za oživitev WTO ter za sklenitev TTIP, sporazuma o prosti trgovini z Japonsko in naložbenega sporazuma s Kitajsko. Vendar strategija odpira vrata tudi novim pobudam, ko bodo izpolnjeni ustrezni pogoji, zlasti v azijsko-pacifiški regiji, pa tudi v Latinski Ameriki in Afriki.« (Evropska komisija 2015, i)

Bilateralni in regionalni sporazumi naj bi bili posledično oblikovani tako, da bi osrednjo vlogo pri določanju pravil v okviru svetovne trgovine podeljevali WTO (Evropska komisija 2015, 26). Obenem pa so prav ti trgovinski instrumenti tudi sredstvo EU »za spodbujanje vrednot po svetu, denimo trajnostnega razvoja, človekovih pravic, pravične in etične trgovine ter boja proti korupciji« (Evropska komisija 2015, i). Četrto poglavje strategije je tako v celoti namenjeno normativni razsežnostii oziroma na vrednotah temelječi trgovinski politiki EU, ki mora v skladu s pogodbami EU spodbujati

> svoje vrednote vključno z razvojem revnejših držav, visokimi socialnimi in okoljskimi standardi ter s spoštovanjem človekovih pravic. V tem pogledu mora biti trgovinska in naložbena politika usklajena z drugimi instrumenti EU za zunanje ukrepanje. Eden od ciljev EU je zagotoviti, da gospodarsko rast spremljajo socialna pravičnost, spoštovanje človekovih pravic, visoki delovni in okoljski standardi ter zaščita zdravja in varnosti. To velja za zunanje in notranje politike, torej tudi za trgovinsko in naložbeno politiko. EU ima vodilno vlogo pri vključevanju ciljev trajnostnega razvoja v trgovinsko politiko in uporabi trgovine kot učinkovitega orodja za spodbujanje trajnostnega razvoja po vsem svetu. (Evropska komisija 2015, 18)

Iz tega izhaja, da je 'nova' trgovinska politika EU bolj razvojno usmerjena, saj naj bi prav trgovinski instrumenti spodbujali trajnosten razvoj najrevnejših držav, njihovo regionalno povezovanje in integracijo v globalno ekonomijo. Poudarek pri tem ne sme biti le na ekonomskih vidikih trajnostnega razvoja, temveč predvsem na socialnem in okoljskem stebru (Evropska komisija 2015, 18–19), spodbujanju sistema pravične in etične trgovine (Evropska komisija 2015, 21), varovanju človekovih pravic, boju proti korupciji ter spodbujanju dobrega vladanja (Evropska komisija 2015, 22). Po mnenju Evropske komisije je namreč trgovinska politika »lahko močno orodje za spodbujanje krepitve človekovih pravic v tretjih državah v povezavi z drugimi politikami EU, zlasti zunanjo politiko in razvojnim sodelovanjem« (Evropska komisija 2015, 22).[119]

Posebej pomembno pri tem je, da se tovrstne normativne zaveze vse pogosteje vključujejo v bilateralne ali unilateralne trgovinske sporazume EU in da je kršitev teh določil podvržena sankcijam. To velja zlasti za preferenčne trgovinske sporazume, ki manj razvitim državam ugodnosti v primeru kršitev odvzamejo oziroma zamrznejo, vse dokler se razmere ponovno ne izboljšajo. Na takšen način EU krepi svoj transformativni potencial v trgovinskih partnericah. Vprašanje torej ni, ali ima trgovinska politika EU na deklarativni ravni jasno izraženo normativno razsežnost, temveč predvsem, katere vrednote in na kakšen način jih EU promovira v okviru zunanjetrgovinske politike. Trgovina je namreč najmočnejši instrument in najbolj integrirano področje zunanjega delovanja EU, zato je od nje v največji meri odvisno tudi, ali EU deluje kot normativna sila.

Ker je osrednji cilj trgovinske politike liberalizacija svetovne trgovine, mora biti analiza normativnih praks EU potemtakem osredotočena na proučevanje združljivosti trgovinskih (prosta trgovina) in normativnih oziroma razvojnih ciljev (spodbujanje družbeno-ekonomskega in političnega razvoja manj razvitih držav). Normativno delovanje lahko namreč tudi ogrozi učinkovitost mednarodnega trgovinskega režima, saj upravičuje določeno mero protekcionizma in intervencionizma, hkrati pa zgolj 'nevidna roka prostega trga' ne

[119] Osrednji cilj pri izvajanju sporazumov o prosti trgovini in splošne sheme preferencialov naj bi bilo »učinkovito izvajanje temeljnih delovnih standardov (odprava dela otrok in prisilnega dela, nediskriminacija na delovnem mestu, svoboda združevanja in kolektivnega pogajanja) ter standardov varnosti in zdravja pri delu« (Evropska komisija 2015, 20). Prav tako naj bi EU za zagotavljanje okoljske vzdržnosti »okrepila prednostno obravnavo trajnostnega upravljanja in ohranjanja naravnih virov (biotska raznovrstnost, tla, voda, gozdovi, les, ribištvo in prostoživeče živali) ter boja proti podnebnim spremembam v sporazumih o prosti trgovini in pri njihovem izvajanju« (prav tam).

more zagotoviti ekonomskega in družbenega razvoja svetovnega Juga. Ali, kot trdi Gill (1995), t. i. neoliberalistični razvojni model ne more zagotavljati eksponentne gospodarske rasti, zato morajo procesi globalnega in regionalnega vladanja regulirati ne le globalno trgovino pač pa tudi vprašanja družbene pravičnosti, ki odpirajo razpravo o prerazporeditvi (dostopa do) blaginje in virov. Prav to naj bi bilo tudi osrednje vprašanje v okviru razvojne politike EU.

3.1.3 Razvojna politika Evropske unije: kakšen razvoj in *cui bono*?

Podobno kot velja za področje trgovine, je EU v svetu prepoznana kot vodilni razvojni akter, še posebej, ko gre za odnose s svetovnim Jugom. Je največji donator v razvojnem sodelovanju, saj prispeva skoraj polovico vse svetovne pomoči in ima formalizirane odnose s skoraj vsemi državami oziroma s skupinami držav (Arts in Dickson 2004, 1). Prav tako pa je izrazito progresivno usmerjen razvojni akter, saj zasleduje širok nabor razvojnih ciljev in pri tem uporablja zelo različne instrumente. Drugače kot v okviru trgovinske politike je razvojna politike EU deljena pristojnost med državami članicami in EU. Posledično je zunanje delovanje EU včasih oteženo, saj vzporedno obstaja kar 29 razvojnih politik (28+1), ki jih je treba usklajevati in ustrezno financirati (Orbie in Versluys 2008). Še bolj kot trgovinska politika se zato razvojna politika EU opira na multilateralno raven, o čemer pričata tudi dva osrednja cilja te politike, ki ju je EU 'prevzela' od drugih mednarodnih akterjev – zmanjševanje oziroma odprava revščine ter uresničevanje MDG (Brown 2004). Lizbonska pogodba iz leta 2009 kot zadnja temeljna pogodba EU zato te osrednje razvojne cilje povzema kot prizadevanje za trajnostni razvoj, integracijo teh držav v svetovno gospodarstvo in boj proti revščini.

Holland in Doidge (2012, 9) v okviru študije razvojne politike EU identificirata tri zunanje okoliščine, ki so pomembno vplivale na njen tazvoj, in sicer pravila WTO, dolžniška kriza držav v razvoju in od leta 2008 tudi globalna finančna kriza. Povezanost agende EU in WTO je značilna za trgovinsko politiko, bistvenega pomena pa je tudi za razvojno politiko EU, saj je opozorila na potrebo in težavo pri naslavljanju razvojnih vprašanj (tudi) v okviru globalne trgovinske liberalizacije. Posebno omejevalno okoliščino za razvojno politiko EU predstavljajo pravila mednarodnega trgovinskega režima. Podobno so mednarodne norme za reševanje dolžniške krize, ki so se oblikovale na ravni mednarodne razvojne skupnosti in pod okriljem WB ter skupine sedmih gospodarsko najmočnejših držav (G7), vplivale na odziv in potrebo po usklajevanju razvojnega sodelovanja v EU (Orbie in dr. 2016).

Najbolj izrazito pa je oblikovanje pristopa EU k državam v razvoju preoblikovala globalna finančna kriza, ki traja od leta 2008, saj je vsaj navidezno opozorila na omejene zmogljivosti in 'zgolj deklarativno' naravo razvojne agende EU. Rezultat krize je (bil), da se izdatki za uradno razvojno pomoč (*Official Development Assistance* – ODA) državam v razvoju niso povečali, temveč ravno nasprotno, zaznati je bilo mogoče trend zmanjševanja uradne razvojne pomoči v nekaterih državah članicah med 2008 in 2012 (EUAidExplorer 2016). Najbolj očitno so ODA po krizi zmanjševale tiste države, ki jih je kriza najbolj prizadela – Portugalska, Italija, Grčija in Španija ter Ciper. Upad pa je bilo zaslediti tudi pri nekaterih tradicionalnih donatorkah, kot so Švedska, Nizozemska in Finska (OECD 2016). To je povzročilo preusmeritev razvojne strategije od povečevanja sredstev (*more aid*) v smer večje učinkovitosti pomoči (*aid effectivenesss*) (Udvari 2011; Carbone 2013a; 2014). Ob tem se pričakuje, da bi lahko k zmanjševanju dodatno pripomogla morebitne nova širitev EU, pri čemer so države kandidatke za članstvo (z izjemo Islandije, ki pa je zamrznila pogajanja) relativno manj razvite in ne bodo pripomogle k povečanju izdatkov za razvojno sodelovanje. Medtem je malo verjetno, da bi države članice postale evropske države, kot sta Švica in Norveška. K temu pa je treba dodati še negativen učinek izstopa VB iz EU, ki je ena izmed največjih donatork razvojnega sodelovanja – po podatkih OECD (2016) za leto 2015 VB drugi največji donator ODA med državami (za ZDA) in hkrati ena izmed petih držav članic EU, ki za ODA prispeva več kot o,7 % BDP (EUAidExplorer 2016).

EU pa ne le sledi mednarodnim razvojnim normam tretjih akterjev, temveč jih tudi sooblikuje, na primer glede učinkovitosti pomoči, nevezane pomoči (*untied aid*) in pogojevanja pomoči (Carbone 2014, 108–109; Portela in Orbie 2014, 63) oziroma glede nekaterih novih razvojnih vprašanj, kot so vloga žensk v razvoju, AIDS in humani imunodeficientni virus (HIV), okoljevarstvo in migracije (Orbie in Versluys 2008, 68; Holland in Doidge 2012, 12). Prav poseben primer 'edinstvenega' pristopa EU k razvoju pa se odraža v njenem odnosu do držav AKP (Evropska komisija 1996b; Hurt 2003; Gomes 2013; Pape 2013)), kjer je EU, vsaj na deklarativni ravni, s Sporazumom iz Cotonouja oblikovala odnos, ki temelji na enakosti in partnerstvu. V tem pogledu EU razvojno politiko po eni strani uporablja za krepitev lastne moči oziroma statusa razvojnega akterja v mednarodnih odnosih, po drugi strani pa kot sredstvo za širjenje lastnih vrednot in norm, kot so človekove pravice, demokracija, liberalizem, socialne pravice itd., s katerim želi povečati svojo normativno moč (Hurt 2003; Bretheron in Vogler 2006/2009; Scheipers in Sicurelli 2008; Hurt 2010; Holden 2014).

Kot navajajo K. Arts in A. Dickson (2004, 3), Orbie in Versluys (2008, 67), Holland in Doidge (2012, 1) ter Carbone in Orbie (2014, 1–2), so študije razvojne politike EU relativno redke in še to večinoma posvečene proučevanju zagotavljanja razvoja prek trgovine oziroma s specifičnimi regijami. Kot možne razloge K. Arts in A. Dickson (2004, 3) navajata pomanjkljivo samopromocijo EU kot uspešnega razvojnega akterja in nepomembnost razvojne politike v primerjavi z osrednjimi politikami EU (notranji trg, konkurenca, širitev, kmetijstvo).

Najbolj izrazito razvojno politiko ima EU z regijo AKP, ki ima najdaljši staž tudi v okviru razvojnega (ne le trgovinskega) sodelovanja in je vse do konca 90. let 20. stoletja uživala največje ugodnosti med razvojnimi partnerji EU (Arts in Dickson 2004, 1; Hurt 2010, 160). Pomembnost te regije dokazuje tudi dejstvo, da so vse od začetka EGS odnosi med EU in AKP bili sinonim razvojnega sodelovanja EU (Brown 2004; Orbie in Versluys 2008; Holland in Doidge 2012). Obe ugotovitvi sta posebej relevantni za doktorsko disertacijo, saj naj bi normativno delovanje EU na primeru sodelovanja z regijo AKP združevalo obe komponenti razvoja – trgovinsko in razvojno – prav tovrsten razvojni pristop pa naj bi EU razlikoval od drugih razvojnih akterjev (Carbone in Orbie 2014, 5–6; Orbie in dr. 2016, 3–6). Ta predpostavka pa je sporna, saj so nekateri drugi mednarodni razvojni akterji (UNDP, OECD, WB in IMF) bolj specializirani in tradicionalni razvojni akterji kot pa EU, zato je zelo verjetno, da bo EU v večini primerov zgolj sledila mednarodnim normam in se ne bo razlikovala od drugih akterjev (Hopewell 2016; Orbie in dr. 2016).

Še ena izmed značilnosti razvojne politike EU v 21. stoletju pa je tudi ta, da poleg trgovinskih in razvojnih ciljev vse pogosteje zasleduje tudi politična in varnostna vprašanja. ‘Sekuritizacijo’ razvojne politike lahko zato po eni strani razumemo kot posledico zunanjih dejavnikov (kot prilagoditev EU zahtevam zunanjega okolja – dogodkom, mednarodnim normam) ali pa kot notranjo potrebo (medinstitucionalno usklajevanje zunanjega delovanja EU) (Holland in Doidge 2012, 7; Merket 2013, 88; Portela in Orbie 2014, 63).

Normativni cilji so tudi znotraj razvojne politike postali prioriteta EU v drugi polovici 90. let 20. stoletja, in sicer kot posledica premika od izključno interesno pogojene trgovinske politike k bolj vrednostno usmerjeni trgovinski politiki (Young 2014, 123), katere cilj ni bil zgolj zagotavljanje interesno in strateško pogojenih ekonomskih koristi, pač pa tudi skrb za enakomernejšo porazdelitev koristi in razvoj, ki ga prinaša globalizacija. Pri tem je prišlo do

paradigmatskega premika pri pojmovanju razvoja, ki ga ne gre razumeti zgolj kot ekonomski razvoj, temveč širše, upoštevajoč tudi druge razsežnosti človekovega razvoja – socialno, politično, kulturno, varnostno (Elgström in Pilegaard 2008, 368). Največja sprememba pa je bila 'avtonomizacija' oziroma formalna ločitev razvoja od trgovine v PEU leta 1992/93, s katero se je razvojno sodelovanje, sicer zgolj v pogodbenem smislu, 'ločilo' od trgovinske politike.

EU kot ena izmed glavnih zagovornic Razvojne agende iz Dohe v okviru WTO je novi razvojni diskurz razvila in uporabljala instrumentalno, in sicer zato, da bi akterje v EU in izven nje prepričala v začetek novega kroga trgovinskih pogajanj (Ahnlid in Elgström 2014, 79). V skladu s tem je na primer popuščala pri kmetijstvu in storitvah ter se zavzemala za bolj razvoju prijazna stališča na vseh področjih pogajanj. Podobno taktiko pa je ubrala tudi na pogajanjih v Cancunu (2003) in Hong Kongu (2005) (Orbie in Versluys 2008, 56). Glede na še vedno nedokončan krog trgovinskih pogajanj od Dohe do danes pa le stežka vrednotimo, kako razvoju prijazno je delovanje EU v WTO. To velja tako za trgovinsko agendo EU, ki se vse bolj osredotoča na nova področja liberalizacije, ta pa so razvojno 'sporna' in kot taka nezaželena med državami v razvoju (Hurt 2010, 162–163; Youngs 2014, 119), kot tudi za razvojno agendo, kjer dominira trend 'sekuritizacije' razvoja in razvojnih vprašanj ter splošno zmanjševanje oziroma politično pogojevanje ugodnosti za države v razvoju (Holland in Doidge 2012, 14; Carbone in Orbie 2014, 2; Young 2014, 199–121). Posebej sporna je še naprej razvojna naravnanost kmetijskih interesov EU, dostopa na trg za nekmetijske proizvode (*non-agricultural market access* – NAMA) ter t. i. točk iz Singapurja (*Singapore issues*), ki vključujejo s trgovino povezana področja – trgovina in investicije, trgovina in politika konkurence, pravila glede javnih naročil in ukrepi za spobujanje trgovine (WTO 2016).

Pri analizi razvojne politike EU lahko izhajamo iz dvek predpostavk. Prvič, dejstvo, da je EU največji donator razvojnega sodelovanja, še ne pomeni, da se razvojna moč EU odraža v večjem vplivu EU na mednarodno razvojno politiko (Orbie in Versluys 2008, 68). Hkrati lahko to predpostavko nadgradimo s tezo, da krepitve moči in vloge EU kot razvojnega akterja ne gre enačiti z bolj normativnim zunanjepolitičnim delovanjem EU. Iz tega izhaja, da cilji in instrumenti ter načela razvojne politike niso normativni sami po sebi (Langan 2014, 329). To narekuje tudi, da je potrebno ločiti med dvema vrstama normativnosti, in sicer med normativnostjo kot povečani regulaciji delovanja akterjev, kjer je oblikovanje in izvajanje

razvojne politike nadzorovano, bodisi prek EU pravil, bodisi prek mednarodnih norm in režimov. Druga vrsta normativnosti pa je v celoti vezana na samo vsebino razvojne politike – v kolikšni meri torej cilji, instrumenti in načela razvojne politike odražajo t. i. normativni katalog EU, v procesnem smislu pa, ali EU deluje kot normativni akter (Hurt 2003, 174; Slocum-Bradley in Bradley 2010, 45; Siles-Brügge 2014, 58–59). Porast normativnosti v razvojni politiki EU torej nujno ne pomeni bolj normativnega delovanja EU na področju razvoja.

Drugič, deljene oziroma 'mešane' pristojnost držav članic in EU na področju razvojne politike ovirajo večjo učinkovitost EU kot oblikovalca norm in pri zasledovanju razvojnih ciljev na vseh področjih zunanjega delovanja. To se odraža tudi v dvojni vlogi, ki jo mora igrati EU na področju razvojnega sodelovanja, saj po eni strani izvaja skupno (EU) razvojno politiko, hkrati pa nastopa tudi v vlogi koordinatorja bilateralnih razvojnih politik držav članic (Orbie in Versluys 2008, 68). Slednje je posebno zahtevno, saj med državami članicami obstajajo različne preference in zgodovinske vezi do tretjih držav, kar onemogoča oblikovanje in izvajanje skupnega EU pristopa k razvoju, ampak ta bolj spominja na 'krpanko' (*patchwork*) (Holland in Doidge 2012, 4).

Nekatere države imajo zaradi zgodovinskih in političnih vezi s specifičnimi tretjimi državami (na primer AKP) posledično večji interes in tudi večji vpliv na oblikovanje in izvajanje skupne razvojne politike EU, ki preferira te države oziroma regije (taka primera sta predvsem Francija in VB), medtem ko druge države članice EU podpirajo bolj globalno razvojno politiko, ki med tretjimi državami ne razlikuje glede na nacionalne in zgodovinske preference, pač pa glede na razvojne potrebe posameznih držav (v to skupino sodijo na primer Nemčija, Avstrija, Nizozemska) (Arts in Dickson 2004, 5). Fokus razvojne politike EU naj bi v 21. stoletju postal bolj globalen, pri čemer torej skupina držav AKP izgublja status najbolj preferenčnega partnerja EU (Hurt 2010, 164; Elgström in Pilegaard 2014, 368; Heron 2014, 12–13; Taylor 2016, 8–9). Kot opaža K. Smith (2014), naj bi se razvojna politika EU posledično vse bolj osredotočala na t. i. periferijo EU in ne več na bolj oddaljene tradicionalne razvojne partnerje (AKP).

Razprava o geografskem fokusu razvojne politike EU sicer ni nova, saj, kot opozarja K. Arts (2000, 100), poteka že vse od začetka razvojnega sodelovanja EU s tretjimi državami v okviru EGS, in sicer med t. i. globalisti, ki se zavzemajo za bolj skupnostno naravnano in odprto

razvojno politiko EU, ki države na podobni stopnji razvitosti obravnava podobno, in t. i. regionalisti, ki želijo ohraniti geografsko selektiven pristop k razvoju, pri katerem so v ospredju predvsem nekdanje kolonije nekaterih držav članic EU, tj. nacionalni, 'moralni' in zgodovinski razlogi. Odnosi med EU in AKP naj bi se skladno s tem po mnenju K. Smith (2004) v 21. stoletju postopoma 'normalizirali' oziroma poenotili z ostalimi odnosi, ki jih EU oblikuje z manj razvitimi državami. Poudarek naj bi bil predvsem na najmanj razvitih oziroma t. i. revnih državah (*poor countries*). V tem primeru se jasno pokaže potreba po razlikovanju med vrstami normativnosti, saj lahko več normativnosti (npr. kot posledica porasta pravil v okviru mednarodnih organizacij) pomeni manj normativno delovanje EU, v tem primeru nižanje preferenc (za države v razvoju, ki niso najmanj razvite) in nediferenciran pristop k razvoju (vse države se obravnava enako, ne glede na razvojne potrebe).

3.1.3.1 Obdobje 1992–1999

Simbolno inovacijo v pristopu EU k državam v razvoju, ki jo razvije PEU, s tem ko oblikuje 'skupno' razvojno politiko kot samostojno politiko EU, moramo zato po mnenju Elgströma in Pilegaarda (2014, 365–366) razumeti kot pragmatičen odgovor EU na naraščajoče globalne razvojne potrebe (zunanja motivacija) in željo po krepitvi globalne vloge EU (notranja motivacija), hkrati pa kot ideološko pogojeno prakso, s katero je EU želela harmonizirati različne pristope držav članic k razvoju (notranja motivacija) in uveljavljati lastna pravila, norme in vrednote izven EU (zunanja motivacija).

Kot že rečeno, je EU pristojnosti na področju razvoja dobila relativno pozno, saj je bilo razvojno sodelovanje vse do leta 1993 del skupne (zunanje) trgovinske politike. Šele s PEU in z vključitvijo poglavja o razvojnem sodelovanju pa je EU dobila tudi formalne (avtonomne) pristojnosti. Osrednji namen oblikovanja skupne evropske razvojne politike je bil zmanjšanje neusklajenosti med cilji različnih (zunanjih) politik. Kot je zapisano v 208. čl. PDEU (nekdaj 177. čl., poudarek dodan), se politika izvaja »v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije. Politika razvojnega sodelovanja Unije in politike razvojnega sodelovanja držav članic se med seboj *dopolnjujejo* in krepijo.«[120] Pri tem 180. čl. PDEU določa, da EU in države članice »*usklajujejo* svoje politike razvojnega sodelovanja in se med seboj posvetujejo o programih pomoči, tudi v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah.

[120] To je nekdanji 130. čl. s PEU dopolnjene PDEU.

Sprejemajo lahko skupne ukrepe. Države članice po potrebi prispevajo k izvajanju programov pomoči Unije.« (poudarek dodan)

'Deljene' pristojnosti EU lahko namreč vodijo k oblikovanju skupne politike po načelu 'najmanjšega skupnega imenovalca' oziroma kompromisnih rešitev, kar vodi do premalo ambicioznih in neoptimalnih rezultatov politike. Hkrati proces oblikovanja 'skupnih' stališč (v teoriji) lahko poveča problem koordinacije in proaktivnega delovanja (v praksi). Na to je opozoril že Grilli (1996, 337–338), ki v načinu oblikovanja razvojne politike EU opaža problem »neorganiziranosti, reaktivnosti in odvisnosti od dogodkov, včasih celo običajev, kot pa načrtovanja, načel, kaj šele poglobljene strategije.«

Dopolnjevanje in usklajevanje sta zato v okviru določil PEU in PDEU o razvojni politiki nujna predpogoja, če želi EU preprečiti podvajanje instrumentov in nasprotujoče si cilje ter zasledovati komplementarne cilje. Najbolj očitni področji usklajevanja sta pri tem ekonomska oziroma trgovinska politika ter SZVP EU, ki sta osrednji areni izvajanja razvojne politike. Pri tem je treba upoštevati še en nivo usklajevanja, in sicer z drugimi mednarodnimi razvojnimi akterji – poleg posameznih tretjih držav, predvsem z mednarodnimi organizacijami, ki delujejo na področju spodbujanja razvoja (na primer OZN, WB, OECD, IMF, G7). To ponovno sproža pomislek o edinstvenosti EU kot razvojnem akterju in problemu usklajenosti na ravni izvajanja te politike. V tem pogledu namreč mednarodni akterji predstavljajo konkurenco oziroma alternativo delovanju EU in njeni normativni moči (Orbie in Versluys 2008, 73).[121]

PDEU v 177. čl. določa cilje razvojne politike, ki v splošnem sledijo ciljem zunanjega delovanja EU, zapisanim v 21 (1) čl. PEU, in bolj razvojno specifičnim, kot so »pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine; spodbujanje vključitve vseh držav v svetovno gospodarstvo« (21 (2) čl.).[122] Specifično pa PDEU (177. čl.) navaja: »Glavni cilj politike Unije na tem

[121] Prav tako so mednarodni akterji včasih bolje opremljeni (zadostni finančni in človeški viri, znanje in dobre prakse) za izvajanje razvojnega sodelovanja kot EU, saj pokrivajo specifične potrebe držav v razvoju (na primer vloga WB, IMF in G7 pri odpisu dolgov, OECD pri opredeljevanju uradne razvojne pomoči in pogojevanju pomoči).

[122] »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.« (PDEU 21 (1) čl.)

področju je zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine. Unija upošteva cilje razvojnega sodelovanja pri politikah, ki jih izvaja in ki lahko vplivajo na države v razvoju.«

Analize razvojnega diskurza EU (Arts in Dicksin 2004; Brown 2004; Christopher 2005; Olsen 2005; Farrell 2008; Heron 2014; Holden 2014; Young 2014) sicer potrjujejo, da sta osrednja cilja razvojne politike EU sicer res odprava revščine in doseganje MDG, a hkrati tudi, da pri doseganju teh ciljev EU od konca 20. stoletja vse bolj posega po političnem pogojevanju razvojne pomoči z vnašanjem določil o človekovih pravicah, demokratičnih načelih, dobrem vladanju ter varnostnih vprašanjih. To trči ob načelo enakosti in suverenosti, ki naj bi ju EU spodbujala v odnosih s tretjimi državami, posebej to velja za države AKP, s čimer EU izgublja edinstveno naravo razvojnega akterja in postaja vse bolj podobna drugim mednarodnim akterjem (Carbone 2014, 112–113; Slocum-Bradley in Bradley 2014, 32–35).

Najbolj očitna posledica razvojne politike na dveh ravneh – EU in države članice – je v različnem financiranju, kjer je ključni instrument podeljevanja razvojne pomoči držav članic državam AKP, že od uveljavitve EGS leta 1958, Evropski razvojni sklad (ERS) in ne skupnostni proračun (Holland in Doidge 2012, 2). To po eni strani škodi demokratičnosti razvojne pomoči EU, saj je ta, vsaj v primeru ERS, v domeni držav članic in ne skupnosti. Po drugi strani pa države članice (in posledično tudi EU) s tem ohranjajo zavezo po posebni obravnavni držav AKP, ki pa je po mnenju mnogih prav tako sporna, saj utrjuje »shizofreni fokus zunanjega delovanja EU na 'Afriko proti ostalemu svetu'« (Orbie in Versluys 2008, 74), kjer v ospredju niso razvojni cilji, ampak predvsem pretekle (politične) vezi. Tovrstno dihotomijo pa je v globaliziranem svetu vse težje upravičiti in negativno vpliva na normativno moč EU (Elgström in Pilegaard 2014, 369–370).

Hkrati s tem je zmanjšanje uradne razvojne pomoči v 90. letih 20. stoletja, predvsem s strani posameznih držav, opozorilo na nekatere pomanjkljivosti obstoječega razvojnega modela EU, in sicer na relativno neuspešnost razvojne pomoči v državah prejemnicah (stagnirajoča rast in kupna moč, ponekod celo nazadovanje) – predvsem tudi državah AKP, pojav korupcije pri črpanju razvojnih sredstev in posledično neučinkovitost razvojnih programov. Ob tem je stopnja uradne razvojne pomoči EU ostala relativno stabilna, kar naj bi bilo posledica institucionalizacije razvojne pomoči v okviru večletnih programov financiranja in manjše stopnje politizacije kot v državah članicah, kjer geostrateški interesi igrajo večjo vlogo.

Razlog pa je lahko tudi v tem, da pod uradno razvojno pomoč EU spadajo tudi sredstva, ki jih je EU namenjala državam kandidatkam za članstvo v EU (Orbie in Versluys 2008, 75).

Prevlada t. i. neoliberalne razvojne paradigme je imela še dve pomembni posledici. EU se je (podobno kot ostali mednarodni akterji) bolj kot razvoju posvečala strukturnim prilagoditvam za dosego trgovinskih koristi, posledično pa je spremenila tudi strateški fokus svojega delovanja – od poudarka na državah v razvoju (predvsem AKP) do bolj geostrateško pomembnih držav (države v neposredni soseščini – Vzhodna Evropa, Sredozemlje in Bližnji Vzhod ter hitro rastoča gospodarstva) (Elgström in Piegaard 2014, 368; Siles-Brügge 2014, 50).

Obdobje do leta 1999 zato Orbie in Versluys (2008, 70) opredeli kot fazo konsolidacije razvojne politike EU, s katero se je EU na podlagi 'novih pristojnosti' želela utrditi kot avtonomni izvajalec razvojne pomoči. V skladu s to usmeritvijo je razvojna politika postala samostojen resor (generalni direktorat (GD) za razvoj), poudarek pa je bil na regionalnem pristopu k razvoju, kjer je odnos EU-AKP predstavljal čisto razvojno politiko, medtem ko so bile preostale države in regije v razvoju (na primer Srednja in Vzhodna Evropa, južno Sredozemlje) hkrati tudi del drugih resorjev, politik in instrumentov (širitev, trgovina).

3.1.3.2 Obdobje 1999–2009

Temeljitejše prestrukturiranje razvojne politike EU pa je sledilo v obdobju 1999–2004 pod vodstvom takratnega komisarja za razvoj Poula Nielsona. Značilnost tega obdobja je bil globalni regionalizem, zaradi katerega je bila EU primorana preoblikovati svoj razvojni pristop v smeri večje diferenciacije tretjih držav, in sicer predvsem glede na stopnjo njihove ekonomske razvitosti (in ne več toliko glede na politične preference znotraj EU). V tem pogledu se razvoj te politike tesno navezuje na spremembo v zunanjetrgovinski orientaciji iz tega obdobja, katere značilnost je bilo prepričanje, da se da globalizacijo usmerjati tako, da prinaša več koristi za vse in da je zato potreben multilateralen oziroma regionalne pristop k liberalizaciji svetovne trgovine.

Institucionalni razvoj politike – z oblikovanjem EuropeAid oziroma razvojne agencije znotraj Evropske komisije – je šel v smer, kjer razvoj obstaja nekje med trgovino (oziroma trgovinskimi zadevami) in zunanjimi odnosi (vsi ostali, razen AKP), in ne več kot avtonomen resor (ta velja le za AKP). Posledično to lahko vodi do zasledovanja predvsem

zunanjepolitičnih (in trgovinskih) ciljev EU prek razvojne politike (Holland 2002, 91), kar bi dodatno oslabilo institucionalno moč razvojne politike in posledično ogrožalo tudi doseganje razvojnih ciljev.[123] Orbie in Versluys (2008, 70) zato EU kot razvojnega akterja primerja s podobo »cesarja brez oblačil«, saj se razvojna moč EU vse bolj decentralizira in renacionalizira. Kljub temu naj bi bila dodana vrednost kolektivnega razvojnega modela EU v primerjavi z bilateralno razvojno politiko držav članic predvsem večja nevtralnost oziroma nepristranskost, neomadeževanost (EU kot akterja) s kolonialno preteklostjo in civilno oziroma normativno delovanje, ki temelji na načelih enakosti, partnerstva in solastništva razvojnih strategij med EU in državo prejemnico (Evropska komisija 2000). Meunier in Nicolaïdis (2005) pri tem trdita ravno nasprotno, da se EU ne more otresti ostankov kolonializma, saj ji sledi senca kolonialne preteklosti posameznih držav članic. Prav tako razvojna politika EU nadaljuje z določenimi kolonialnimi praksami – vsiljevanjem lastnih norm in vrednot kot superiornih in univerzalnih, s političnim pogojevanjem, z uporabo sankcij in drugih elementov prisile kot na primer vmešavanje v notranje zadeve tretjih držav (Vogt 2006).

Z novim komisarjem za razvoj Louis Michelom (2004–2009) je osrednja naloga razvojne politike postala koordinacija razvojnega delovanja EU in držav članic ter poudarek na vsebini razvojne politike, s katero je takratni komisar želel okrepiti vlogo EU v okviru razvojne pomoči tako glede na druge razvojne akterje kot tudi navznoter. V ta nabor sodi oblikovanje novega finančnega mehanizma za regionalne infrastrukturne projekte v Afriki, s katerim je EU izvajala podobne naloge kot WB. Ukrepi za povečanje učinkovitosti pomoči so bili sprejetje dveh ključnih dokumentov – iniciative 'Skladnost politik za razvoj' (2005) in 'Evropskega soglasja o razvoju' (2006), ki je bil prvi skupni dokument Evropske komisij, Evropskega parlamenta in držav članic o razvojni politiki (Carbone 2014).

Po mnenju komisarja Michela je praksa izvajanja razvojne politike EU pokazala, da je »eden izmed osrednjih izzivov razvojnega sodelovanja EU zagotavljanje usklajenega in

[123] EK v okviru uradnega razvojnega modela poudarja šest prednostnih področij delovanja EU, med katerimi sta za doktorsko disertacijo najbolj pomembni povezava med trgovino in razvojem ter spodbujanje regionalne integracije v državah v razvoju. Ostala področja so podpora makroekonomskim politikam in povečanje enakega dostopa do socialnih storitev, promet, prehranska varnost in trajnostni razvoj podeželja ter izgradnja institucionalnih zmogljivosti za doseganje dobrega vladanja in vladavine prava (Evropska komisija 2000, 25–27). Kot opozarja Orbie (2009, 70), je razdeljenost razvojne politike med GD razvoj in zunanjimi odnosi posledica tako nejasnega razvoja med ciljem zmanjševanja revščine in širšimi zunanjepolitičnimi cilji, kot tudi prenosa pristojnosti za razvojno politiko na delegacije EU po svetu, kjer si EK pristojnost izvajanja razvojne politike deli z državami članicami (prek vodij delegacij EU, ki jih imenujejo posamezne države članice).

učinkovitega pristopa med 26 različnimi akterji, 25 državami članicami in Evropsko komisijo, s 26 različnimi razvojnimi politikami« (Evropska komisija 2005b). Kot izhaja iz Evropskega soglasja, EU in države članice potrjujejo »zavezanost k spodbujanju skladnosti politik za razvoj, ob zagotovitvi, da bo EU upoštevala cilje razvojnega sodelovanja pri vseh politikah, ki jih izvaja in bi utegnile vplivati na države v razvoju, in da bodo te politike podpirale razvojne cilje.« (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2006, 2)

Evropsko soglasje navaja tudi temeljne vrednote, na katerih bosta temeljila partnerstvo in dialog s tretjimi državami, in sicer »spoštovanje človekovih pravic, temeljne svoboščine, mir, demokracija, dobro vladanje, enakost med spoloma, načelo pravne države, solidarnost in pravičnost. EU je trdno zavezana k smotrnemu multilateralizmu, v skladu s katerim si odgovornost za razvoj delijo vsi narodi sveta.« (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2006, 3) Temeljnima načeloma partnerstva in političnega dialoga so dodana še načela vključevanja civilne družbe, enakosti med spoloma in obravnavanje ranljivih držav oziroma skupin držav. Osrednja cilja Evropskega soglasja pa sta poleg koordinacije in dopolnjevanja še povečanje finančnih sredstev in učinkovitejša pomoč (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2006, 5–6).

Pomen dokumenta za analizo normativnosti razvojne politike EU se pokaže predvsem pri opredelitvi skupnih oziroma enotnih kriterijev razvojnega sodelovanja, ki bodo veljali za vse, ne le za države AKP, čeprav dejansko zgolj prenese že obstoječa pravila iz odnosa EU-AKP na nivo vseh držav v razvoju. S tem se institucionalizira diferenciran pristop pri izvajanju razvojnega sodelovanja, ki temelji na potrebah in upošteva kontekst odnosov. Kot je navedeno v 57. točki: »Izvajanje v okviru razvojnega sodelovanja Skupnosti je za posamezno državo ali regijo gotovo drugačno in je zasnovano po meri za vsako državo ali regijo partnerico, temelji pa na potrebah, strategijah, prednostnih nalogah in sredstvih posamezne države. Diferenciranje je nujno, če upoštevamo različnost partneric in izzivov.« (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2005, 9) Poleg diferenciacije pa je izrazito poudarjena tudi učinkovitost razvojnega pristopa. V skladu s tem mora EU sprejemati in izvajati ukrepe, ki »bistveno prispevajo k *optimalni* izrabi koristi in pravičnejši porazdelitvi stroškov procesa globalizacije za države v razvoju« in so »*najučinkovitejši* pri zmanjševanju revščine in zagotavljanju trajnostnega razvoja«, pri tem pa je za zagotovitev *učinkovitosti* razvojne pomoči ključnega pomena načelo komplementarnosti (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2006, 9, poudarki dodani).

Prednost razvojne pomoči EU naj bi bila, glede na sprejete zaveze, predvsem v tem, da omogoča globalno navzočnost, boljše usklajevanje ciljev trgovinske in razvojne politike, lažjo koordinacijo donatorjev in znanja (*know-how*) EU na področju dobrega vladanja, spodbujanja demokracije in razvoja civilne družbe (Orbie in Versluys 2008, 74–75). Hkrati naj bi bila koristna tudi večja ekonomska in politična nevtralnost EU, njene velike finančne zmogljivosti in obstoječ institucionalni okvir z državami v razvoju, zlasti s skupino AKP, ki je potekal v okviru Loméjskih konvencij, ni pa del sporazuma iz Cotonouja (Holland in Doidge 2012, 186).

3.1.3.3 Obdobje po letu 2009

V nasprotju s PEU uveljavitev Lizbonske pogodbe leta 2009 na področje razvojne politike vsebinsko ne prinaša večjih sprememb, organizacijsko pa v veliki meri potrjuje kontinuiteto razvojnega pristopa EU do držav v razvoju, ki ostaja razdeljen med državami članicami in EU. Kot ugotavljajo Hurt (2010, 160), Merket (2013, 86–87) in Woolcock (2914, 38), Lizbonska pogodba pravzaprav institucionalizira trend renacionalizacije razvojne politike, ki okrepi medvladno naravo politike, saj večjo vlogo podeljuje Evropskemu svetu, medtem ko razvojni portfelj ponovno razdeli med trgovino in v največji meri kot poglavitni del zunanjega delovanja EU. S tem potreba po zagotavljanju konsistentnosti (p)ostane osrednja mantra zunanjega delovanja kot tudi razvojne politike EU. Pri tem ne gre zgolj za usklajevanje različnih ravni izvajanja razvojne politike (EU in držav članic), pač pa tudi vseh področij zunanjega delovanja EU (trgovina, SZVP, SVOP, kmetijstvo, okolje in razvoj), ki imajo lahko pomembne posledice za razvojne cilje EU.

Osrednje novosti, ki jih pogodba posredno prinaša razvojni politiki, so organizacijske, saj je bila okrepitev zunanjega delovanja EU z oblikovanjem institucije Visoke predstavnice EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (VPEU) ter EEAS namenjena predvsem zagotavljanju usklajenosti zunanjega delovanja EU – tako med akterji kot med politikami, ki imajo zunanjo razsežnost. S tem je bil del pristojnosti za usklajevanje razvojne politike renacionaliziran (Hurt 2010, 165), saj te pristojnosti formalno ne izvaja več Evropska komisija (oziroma GD Zunanji odnosi in GD razvoj), ampak funkcionalno neodvisno telo EEAS, ki obstaja vzporedno z Evropsko komisijo in s Svetom Evropske unije (Svet EU) ter skrbi tudi za nekatera z razvojem povezana področja (na primer človekove pravice, spol, migracije), od leta 2011 pa je del tega multilateralnega tematskega sklopa tudi razvoj (Holland in Doidge 2012,

131). S tem se je na ravni temeljne pogodbe potrdila tudi tesna povezava med razvojem in varnostjo, ki jo je vzpostavila že ESS leta 2003. Na podlagi Sklepov Sveta o varnosti in razvoju iz leta 2007 je varnostno-razvojni neksus postal sestavni del politik EU in zunanjepolitične strategije (Merket 2008). Kot opozorita Holland in Doidge (2012, 130), »/t/akšna povezava potencialno omogoča, da bodo prihodnje, z razvojem povezane odločitve oblikovali veliko bolj strateški pomisleki in ne toliko razvojne potrebe.«

Nova razvojna strategija 'Agenda za spremembo' (v nadaljevanju Agenda 2011) iz leta 2011 povzema takšen razvojni diskurz, saj izpostavi, da so »cilji razvoja, demokracije, človekovih pravic, dobrega vladanja in varnosti prepleteni« in ključni za razvoj držav (Evropska komisija 2011a, 3). Ob tem poudari, da je »Lizbonska pogodba utrdila razvojno politiko kot del zunanjega delovanja EU« (Evropska komisija 2011a, 3). Prav tako pa opredeli, da mora razvojni pristop EU temeljiti na diferenciaciji razvojnih partnerstev, koordiniranem delovanju EU in večji usklajenosti med politikami EU (Evropska komisija 2011a, 4). Agenda 2011 nadaljuje tudi s trendom krepitve političnega pogojevanja, katerega cilj je oblikovanje ustreznega okolja za razvoj: »Splošna proračunska podpora EU bi morala biti vezana na razmere na področju upravljanja in političnega dialoga s partnersko državo ter bi morala potekati v sodelovanju z državami članicami /…/. V nekaterih primerih bo upravičeno strožje pogojevanje.« (Evropska komisija 2011a, 5)

Celostni pristop k razvojnemu sodelovanju je viden tudi pri poudarku na vključujoči in trajnostni rasti za človekov razvoj, kjer so 'nova' področja podpore socialno varstvo, zdravje in izobraževanje ter trajnostno kmetijstvo in energija (Evropska komisija 2011a, 7), medtem ko sta regionalni razvoj in integracija ključna za zagotavljanje trgovine in investicij ter miru in stabilnosti (Evropska komisija 2011a, 9). Agenda 2011 posebej poudarja tudi, da je razvojna pomoč odvisna predvsem od (trgovinskih) instrumentov izvajanja razvojne politike – EPA, drugih prostotrgovinskih sporazumov in dejavnosti EU za pomoč v trgovini (Evropska komisija 2011a, 9). Pri podeljevanju razvojne pomoči pa še večji poudarek kot do zdaj EU daje na diferenciranem pristopu, »da bodo njena sredstva usmerjena tja, kjer so najbolj potrebna za boj proti revščini in kjer bi lahko imela največji učinek«, in na podlagi jasnejših kriterijev: potrebe države, zmogljivosti, zaveze in uspešnosti države, možnega učinka EU na »politične, gospodarske, socialne in okoljske reforme v partnerskih državah« in »povečanje spodbujevalnega učinka, ki bi ga pomoč EU lahko imela na druge vire financiranja razvoja, zlasti na zasebne naložbe.« (Evropska komisija 2011a, 10)

Zaključimo lahko, da EU kljub temu še naprej ostaja največji donator razvojne pomoči, status normativne moči pa EU skuša krepiti z delovanjem po načelu zgleda, tj. z dodatnimi zavezami po povečanju razvojne pomoči, nad mejo, ki jo določa Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči iz leta 2005. Posebnost EU kot razvojnega akterja je, da je njena moč na področju razvoja, z razliko od nekaterih drugih področij zunanjega delovanja (na primer trgovine in SZVP), podprta z izdatnimi zmogljivosti (finančnimi sredstvi), ki ji potencialno omogočajo, da se osredotoča ne le na regulativne politike (negativno integracijo), ampak tudi na distributivne in redistributivne politike (pozitivno integracijo) ter skladno s pristopom 'več Evrope, več pomoči' (Orbie in Versluys 2007).

Toda, kot opozarja Vogt (2006, 173), je v tem pogledu EU podobna 'bodybuilderju', saj ji je bolj kot vsebina in učinkovitost pomoči pomembna velikost oziroma samopodoba EU kot razvojne moči. To potrjuje tudi že poročilo Evropske komisije iz leta 1992 'Obzorje 2000', ki opozarja, da je osrednji problem razvojnega delovanja EU »vrzel med pomembnostjo Skupnosti kot izvoznega trga za države v razvoju in donatorja uradne razvojne pomoči na eni strani in njeni še vedno skromni vlogi pri upravljanju mednarodnega ekonomskega sistema na drugi strani« – in to navkljub temu, da ima EU, vsaj navidezno, vse potrebne lastnosti, da postane oblikovalec mednarodne razvojne politike (Evropska komisija 1992, 40). EU sama, brez razvojne pomoči posameznih držav članic, po podatkih iz leta 2014 prispeva le okoli 10 % svetovne pomoči, kar je precej manj kot približno 55 %, če upoštevamo še vse države članice EU. Kljub temu je tudi s tem četrti največji posamezni donator pomoči na svetu, takoj za ZDA, VB in Nemčijo (EUAidExplorer 2016).[124]

Potemtakem lahko dejansko razvojno naravnanost razvojne pomoči EU izmerimo prek analize uspešnosti EU pri zasledovanju njenih osrednjih razvojnih ciljev – zmanjševanju revščine, uresničevanju MDG in spodbujanju trajnostnega razvoja.[125] Vendar je ena izmed glavnih kritik razvojne politike EU predvsem ta, da je razvojna pomoč EU, četudi se izdatki zanjo povečujejo, premalo povezana z osrednjim ciljem razvojne politike EU – zmanjševanjem revščine (Holden 2014, 91). To pomeni, da mora analiza učinkov razvojne politike EU nujno upoštevati ne le uresničevanje razvojnih ciljev oziroma zavez EU, pač pa

[124] V tem pogledu bi EU oblikovala in razvijala mednarodne norme in delovala kot hegemon, tj. podobno, kot je delovala v primeru oblikovanja mednarodnega režima podnebnih sprememb. Bretherton in Vogler (2006/2009) govorita o EU kot okoljskem hegemonu.

[125] To potrjuje tudi opredelitev skupnih ciljev v Evropskem soglasju: »Poglavitni in osnovni cilj razvojnega sodelovanja EU je izkoreninjenje revščine v okviru trajnostnega razvoja, vključno z doseganjem razvojnih ciljev tisočletja.« (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija2005, 2)

predvsem dejanski napredek držav v razvoju. Razlogov, da več pomoči nujno ne pomeni več razvoja, je več.

Prvič, pojav vezane razvojne pomoči, s katero so razvite države vse od začetka pogojevale lastno pomoč s tem, ko so tretjo državo obvezale, da blago in storitve v razvojnih projektih pridobi iz države donatorke. S tem je razvojna pomoč primarno koristila državam donatorkam in ne prejemnicam pomoči. Leta 2001 so zato države v okviru OECD sprejele sklep o nevezani pomoči za najmanj razvite države sveta, s čimer se je delež nevezane pomoči zelo povečal. EU je v tem pogledu delovala izrazito proaktivno, saj se je leta 2005 zavezala k temu, da je vsa pomoč, ki jo daje EU, nevezana in pri tem ne diskriminira med državami glede na njihovo stopnjo razvitosti (Carbone 2014). Posledično se je delež nevezane uradne bilateralne razvojne pomoči s 40 % leta 2000 povečal na 76 % leta 2010. Pri tem velja opozoriti, da so posamezne države članice EU različno uspešne. Medtem ko so Danska, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Švedska in VB tudi na bilateralni ravni močno znižale vezano pomoč, so bile predvsem sredozemske države (Grčija, Italija, Portugalska in Španija) manj uspešne. Prav tako je še vedno velik del pomoči v hrani in tehnični pomoči vezan (Carbone 2014, 105–107).

Kljub temu del problema še naprej ostaja v obliki t. i. 'pomoči doma', ki jo donatorke namenjajo za upravljanje z npr. migracijskimi tokovi (nastanitev, šolanje in vračanje beguncev). Ta del pomoči nikoli ne zapusti države donatorke in v veliki meri predstavlja 'domačo' (EU) porabo sredstev. To je predvsem značilnost držav t. i. 'kluba 0,7' – Nizozemske, Danske in Švedske, ki stroške prvega leta nastanitve beguncev in vračanja beležijo kot ODA (Orbie in Versluys 2008, 82; Carbone 2014). S pojavom migrantske krize v EU leta 2015 je ta problem še pridobil na veljavi, saj so bile prav te države med najbolj izpostavljenimi ciljimi državami migrantov. Pristop k ODA sicer ostaja enak, a se je po podatkih Evropske komisije (2016b) povečal delež BDP, ki ga države članice namenijo za ODA, in sicer iz 0,43 % leta 2014 na 0,47 % leta 2015.

Drugič, kljub temu da naj bi EU večino razvojne pomoči namenjala najmanj razvitim (najbolj revnim) državam, se je trend oziroma geostrateški pomen teh držav za EU v 90. letih 20. stoletja spremenil. Osrednje prejemnice so s tem postale predvsem države s srednje visokimi

dohodki (Bonaglia in dr. 2006).[126] To potrjujejo tudi podatki za leti 2013 in 2014, kjer je bilo 23,7 % pomoči namenjene LDC oziroma 1,9 % LIC in kar 57,4 % MIC (OECD 2016). Med največjimi posameznimi prejemnicami pa najdemo predvsem države iz neposredne soseščine EU, kar potrjuje trend nove geografske prerazporeditve strateškega interesa EU. In to navkljub Evropskemu soglasju, ki trdi:

> Razvojna pomoč bo še nadalje podpirala revne ljudi v državah v razvoju, vključno v državah z nižjim in s srednjim prihodkom. EU bo pri nudenju podpore še naprej dajala prednost najmanj razvitim državam in drugim državam z nizkim prihodkom, da bi se dosegel bolj uravnotežen globalni razvoj, zavedajoč se koristi, ki nastanejo, če so dejavnosti pomoči posameznih držav članic osredotočene na območja in v regije, kjer imajo primerjalne prednosti in lahko najbolje prispevajo k boju proti revščini. (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2005, 2)

Na seznamu desetih največjih prejemnic (2013–2014) so tako Turčija, Srbija, Maroko, Tunizija, Ukrajina, Zahodni breg in Gaza, BiH, Afganistan ter šele nato prvi dve afriški državi – Mali in Demokratična republika Kongo (OECD 2016). Kot navaja Orbie in Versluys (2008, 81), je bilo leta 1980 prvih 20 največjih prejemnic iz Afrike. Je pa EU v okviru svoje strategije za Afriko napovedala, da bo vsaj polovico od povečanja ODA namenila Afriki (Svet EU 2007).

Tretjič, EU daje večji poudarek humanitarni kot pa razvojni pomoči, kar škodi uresničevanju ciljev na področju boja proti revščini. Hitrejša rast izdatkov za humanitarno pomoč je deloma posledica nujnosti (takojšnja pomoč v primeru naravnih nesreč (tsunami na Tajskem, potres na Haitiju) oziroma humanitarnih katastrof (državljanska vojna v Južnem Sudanu in Siriji) in deloma odmevnosti takšne pomoči, kar lahko poveča ugled EU kot normativne moči (EUAidExplorer 2016).

Četrtič, povečanje izdatkov za razvojno pomoč tako v EU kot državah članicah je mogoče pripisati temu, da pod ODA države navajajo tudi ukrep odpisa dolga, kar je zgolj 'virtualna' razvojna pomoč, saj neposredno ne pripomore k povečanju razvojne pomoči v državi prejemnici. Glede na relativno velik delež odpisa dolga kot del ODA v nekaterih državah članicah EU (VB, Franciji, Nemčiji, Avstriji, Italiji), ki so hkrati največje donatorke, bi EU le stežka izpolnila zaveze v okviru monterreyskega soglasja, kjer se je zavezala, da bo delež

[126] Pri tem se uporablja OECD klasifikacija držav glede na dohodek: najmanj razvite države (*least developed countries* – LCD), države z nizkimi dohodki (*low income countries* – LIC), države s srednje visokimi dohodki (*middle-income countries* – MIC), ki se delijo ne države z nižjimi srednjimi dohodki (*lower-middle-income-countries* – LMIC) in države z višjimi srednjimi dohodki (*upper-middle-income countries* – UMIC), ter države z visokim dohodkom (*high-income countries* – HIC) (OECD 2016).

BDP-ja za razvojno pomoč do leta 2006 z 0,33 % povečala na 0,39 % in nato do leta 2015 na 0,7 %.[127]

Petič, sekuritizacija razvojne pomoči prav tako oddaljuje EU od osredjih razvojnih ciljev, saj preusmerja pozornost in sredstva z razvojne pomoči na varnostna vprašanja in cilje. V ta kontekst sodi alokacija sredstev v geopolitično pomembne države ne glede na dohodek. Najbolj ilustrativni primeri so visoki izdatki za razvojno pomoč po vojni v Afganistanu (2002), intervenciji v Iraku (2004–2005) in Siriji (2013–2014), pa tudi finančni aranžma za mir v Afriki, ki se financira iz ERS, čeprav stroški mirovnih misij ne sodijo pod ODA. Prav tako v uradnem razvojnem diskurzu dominirajo varnostna vprašanja. Tako ESS (2003, 13) navaja: »Današnji izziv je, kako združiti različne instrumente in zmogljivosti: evropske programe pomoči in Evropski razvojni sklad, vojaške in civilne zmogljivosti držav članic in druge instrumente. Vsi lahko vplivajo na našo varnost in na varnost tretjih držav. Varnost je prvi pogoj za razvoj.« Podobno pa tudi osrednja razvojna strategija tega obdobja, Evropsko soglasje iz leta 2005, formalizira povezavo med razvojem in varnostjo: »Zmanjševanje revščine in spodbujanje razvoja sta povsem samobitna cilja. Tudi izpolnitev MDG je pomembna za dolgoročen mir ter varnost skupnosti in posameznikov. Razvoj in izkoreninjenje revščine nista mogoča brez miru in varnosti, brez razvoja in izkoreninjenja revščine pa ne more biti trajnega miru.« (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2006, 7)

Šestič, institucionalne spremembe potrjujejo še en trend, in sicer podrugostebrenje razvojne politike. Od leta 2002 EU nima več sestave Sveta EU, ki bi bila namenjena samo razvoju, ampak je razvoj del Sveta za splošne in zunanje zadeve. Prav tako je z Lizbonsko pogodbo institucija VPEU (kot medvladni organ) dobila dostop do sredstev razvojne pomoči EU, ki jih (lahko) uporabi kot sredstvo za doseganje zunanjepolitični ciljev (Orbie in Versluys 2008, 82).

[127] Uradna definicija OECD ODA opredeljuje kot vse javnofinančne tokove (posojila in nepovratna sredstva) koncesijskega značaja, katerih cilj je gospodarski razvoj in blaginja držav v razvoju. Področja, ki spadajo pod ODA, pa so: finančni vidiki razvojne pomoči, okolje, statistika, izgradnja zmogljivosti in dobro vladanje, enakost spolov, zagotavljanje miru in razvoja ter usklajevanje razvojne pomoči (OECD-DAC 2016). Pod ODA ne sodijo: vojaška pomoč, izdatki za mirovne operacije in boj proti terorizmu, kot tudi necivilni vidiki jedrske energije in policijskega sodelovanja (OECD 2016). Leta 2005 je prišlo do spremembe, kjer je del ODA lahko vseboval tudi varnostne vidike zagotavljanja razvoja, kot so spodbujanje civilnega in demokratičnega nadzora nad obrambnim proračunom, sprejemanje zakonodaje na področju preprečevanja otrok vojakov, civilni vidiki izgradnje miru preprečevanja in reševanja konfliktov ter boj proti trgovini z lahkim strelnim in malokalibrskim orožjem (OECD-DAC 2016). To spremembo lahko pripišemo posredovanju mednarodne skupnosti v Afganistanu leta 2001 in Iraku 2003.

V 21. stoletju je zato možno zaznati dva bistvena poudarka v razvojnem pristopu EU do tretjih držav. Prvi je posledica monterreyskega soglasja in še vedno temelji na prepričanju, da je za spodbujanje razvoja v manj razvitih državah potrebno povečanje izdatkov za razvojno pomoč. Kot trdijo Merket (2013), Carbone (2104) in Carbone in Orbie (2014), bo ključno vlogo pri določanju razmerja med razvojem in upravljanjem oziroma preprečevanjem konfliktov (podobno kot med razvojem in trgovino) na mednarodni ravni igrala prav EU, saj sta prav to področji njenen zunanjepolitične specializacije (GSEU 2016), prav tako pa EU tudi po letu 2015 ostaja največji donator razvojne pomoči na svetu (EUAidExplorer 2016).

Drugi poudarek razvojne politike pa je, da naj bi se EU v 21. stoletju razvila iz akterja, ki (mednarodnim) razvojnim normam in politikam večinoma zgolj sledi in kvečjemu razvija (lastna) sredstva za dosego vnaprej določenih razvojnih ciljev (*policy-taker*), v akterja, ki ponovno proaktivno sooblikuje mednarodne razvojne norme in strategije prek dejanskega določanja visokih ciljev zase in spodbujanja učinkovitejše mednarodne razvojne politike (*policy-maker*) (Garcia-Duran in dr. 2016; Orbie in dr. 2016).

Regresivnost razvojne politike EU konec 20. in v začetku 21. stoletja je potrdilo tudi poročilo OECD o državah donatorkah razvojne pomoči, ki je glede vloge EU ugotovilo sledeče: »ES ponavadi le sledi politikam drugih in ni institucija, ki bi sama določala mednarodno agendo glede aktualnih razvojnih problemov« (OECD 2002, 60). V tem pogledu je EU progresivni in inovativni razvojni model, ki ga je primarno oblikovala za države AKP že v 70. in 80. letih 20. stoletja in 'izvozila' na mednarodni ravni kot načelo 'pomoč za trgovino', v 90. letih 20. stoletja zamenjala za 'zgolj' sledenje globalnim trendom in simboličnim razvojnim ciljem (Art and Dickson 2004, 2–3).[128]

Ta problem izpostavi tudi Santos (2009, 98) v priporočilih ob nastopu Evropske komisije za 2010 do 2015, ko poziva k vodilni vlogi EU pri oblikovanju razvojnih pristopov, kjer ima »trenutno WB skoraj popoln monopol pri intelektualni razpravi o razvoju, čeprav je Komisija dobro umeščena, da bi lahko predlagala inovativne ideje na tem področju in okrepila povezavo med raziskovanjem razvoja in oblikovanjem politik.« EU se tako vse od leta 2002 in monterreyskega soglasja trudi 'obuditi' inovativnejši razvojno naravnan pristop do tretjih držav in bolje izkoristiti lasten razvojni potencial (Orbie in Versluys 2008). Primeri, kjer EU

[128] Podrobnejša analiza razvojne politike EU sledi v poglavju 3.2, ki na študji primera trgovinsko-razvojnega sodelovanje med EU in regijo AKP potrjuje tezo o regresivnosti razvojne politike EU.

nastopa kot ‘uvoznica norm’, ki so jih oblikovali drugi mednarodni razvojni akterji, so že omenjeni MDG (OZN), ukrepi za nevezano pomoč in učinkovitost pomoči (OECD). Primeri, kjer EU nastopa kot ‘izvoznica norm’, pa so preprečevanje okužbe s HIV/AIDS, odprava revščine s poudarkom na Afriki, ukrepi za zagotavljanje skladnosti razvojnega sodelovanja in spodbujanje povečanja financiranja za razvoj (Orbie in Versluys 2008, 85–86).

Po eni strani se to ujema z vizijo EU, da postane globalni akter, kjer bi ji prav večja vidnost in voditeljska oziroma hegemonska vloga na področju zagotavljanja mednarodne razvojne pomoči zelo ustrezala, posebno pri krepitvi normative moči in legitimaciji zunanjepolitičnega delovanja kot ‘dobre moči’ (Bretherton in Vogler 2006; Smith, K. 2006). Prav zato je razvojna pomoč, poleg trgovine, osrednji potencial moči, ki ga lahko EU v prihodnosti še okrepi. V nabor možnih ukrepov za dosego tega cilja sodijo prav ukrepi EU za zvišanje finančnih sredstev, večjo učinkovitost pomoči in komplementarnejši pristop k razvojnim vprašanjem (Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija 2006).

Po drugi strani pa Vogt (2006) in Olsen (2005) takšno spremembo v razvojnem pristopu EU ne povežeta z bolj razvojno, progresivno usmerjeno politiko EU, pač pa s podreditvijo razvojne politike zunanji in varnostni politiki EU. Bolj kot spodbujanje razvoja v tretjih državah je cilj razvojne politike EU *per se* ‘postati pomemben mednaroden akter’. Sledenje temu egoističnemu cilju pa nasprotuje podobi EU kot normativne moči, saj je njeno zunanje delovanje podrejeno zagotavljanju čim večje učinkovitosti pri regulaciji mednarodnih vprašanj, s katero lahko poveča lastno moč v mednarodnih odnosih, pri čemer razvoj ne igra primarne vloge. Orbie in Versluys (2008, 88) ta razvoj poimenuje kot ‘OECD-izacija’ EU kot razvojnega akterja. Posledično je EU manj razvojni akter ‘na terenu’ (ki bi financiral in izvajal razvojno pomoč) in bolj regulativni ter svetovalni akter, ki določa standarde, usklajuje različne pristope in deli dobre prakse. To potrjuje tudi preusmeritev fokusa v strategiji Afrika-EU od poudarka na tradicionalnih razvojnih in trgovinskih ciljih k upravljanju in preprečevanju konfliktov (Svet EU 2007).

Skladna s tezo o ‘podrugostebrenju’ razvojne politike je tudi ugotovitev, da obstaja na ravni EU tendenca nekaterih držav, zlasti tistih z izrazito drugačnimi interesi kot EU (na primer Španija, Italija, deloma tudi Nemčija), k renacionalizaciji razvojne politike, ki jo lahko razumemo kot odmik od usklajenega in koordiniranega pristopa EU k razvojnemu sodelovanju (Rogerson 2004).

3.2 Odnosi med Evropsko unijo in afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami

Bilateralni odnosi med EU in državami AKP – najprej v okviru konvencij Yaoundé (1957–1975), nato konvencij Lomé (1975–2000) in od leta 2000 v okviru sporazuma iz Cotonouja – so najbolj ustrezen primer za analizo trgovinsko-razvojnega neksusa v praksi zunanjepolitičnega delovanja EU, saj so države AKP največja skupina držav (v razvoju), s katerimi EU razvija trgovinsko-razvojno sodelovanje. Prav razvojna politika EU do držav AKP je »postala simbolna gesta EU, s katero je ta primarno dokazovala širino svojih zavez in odnosov z Jugom. S tem je skušala potrditi razumevanje lastne vloge kot pomembnega mednarodnega akterja« (Arts in Dickson 2004, 3), s katero bi lahko v svetu delovala kot 'most med revnimi in bogatimi' (Hill 1993), 'zagovornik Juga' (Lister 1997) in edinstven mednarodni razvojni akter (Holland 2002; White, 2001; Bretherton in Vogler 2006; Carbone 2014). Kot ocenita K. Arts in A. Dickson (2004, 14), razvojni pristop izven konteksta EU in AKP ni doživel pretirane pozornosti, je pa »domnevno spremenil zunanjo razsežnostjo odnosov EU-AKP«. Pri tem so bile prav države AKP tiste (poleg EU), ki so najbolj zavzeto poudarjale edinstveno razvojno komponento sodelovanja z EU (Brown 2004).

Centralnost držav AKP v okviru razvojne politike EU pa je hkrati predstavljala tudi oviro pri konstituiranju EU kot pomembnega mednarodnega razvojnega akterja, saj naj bi po mnenju Grillija temeljila na *ad hoc* in ne na načrtnem pristopu k razvoju. Posledično so bili odnosi zgolj z eno skupino držav (najprej z afriškimi, nato s karibskimi in pacifiškimi) enačeni z razvojno politiko EU v celoti, kar potrjuje tudi sledeče opažanje: »razen najvišje prioritete, ki je bila rezervirana za Afriko, odločanje o tem, kdo dobi kaj, kdaj in zakaj med ostalimi državami v razvoju, nikoli ni imelo jasne in konsistentne logike« (Grilli v Arts and Dickson 2004, 3).[129] Ne glede na to je bila institucionalizacija in formalna narava odnosov med EU in AKP najbolj prepoznaven in pomemben del razvojne politike EU, tudi v odnosu do drugih razvojnih akterjev (Brown 2004, 17).

3.2.1 Institucionalizacija odnosa v okviru Evropske gospodarske skupnosti in Yaoundé konvencij (1957–1975): postkolonialna realnost

Sam začetek sodelovanja med EU in AKP sega v čas oblikovanja EGS leta 1957/58, ki je institucionaliziralo odnos med tedaj še ES in državami v razvoju. Kot določa 3 (k) čl. Pogodbe o EGS, je bil namen EGS »pridružitev čezmorskih držav in ozemelj z namenom

[129] Grilli, Enzo R. 1993. *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press. V Arts and Dickson (2004, 3).

povečati trgovino in spodbujati ekonomski in socialni razvoj«. Določilo o statusu 'pridruževanja' je bilo sprva rezervirano za »pridruževanje neevropskih držav in ozemelj, zaradi posebnih odnosov z Belgijo, s Francijo, z Italijo in Nizozemsko« (Pogodba o EGS, 131. čl.). Teh je bilo ob podpisu EGS 31, pri čemer so prevladovali predvsem tisti, ki so imeli poseben odnos s Francijo – francoski del Zahodne Afrike, francoska Ekvatorialna Afrika in otoška odvisna ozemlja v Pacifiku (Hurt 2010, 161–162; Holland in Doidge 2012, 47).

Namen takšnega sodelovanja je bil »spodbujanje ekonomskega in socialnega razvoja držav in ozemelj in oblikovanje tesnih ekonomskih odnosov med njimi in Skupnostjo kot celoto« ter »podpirati interese in blaginjo prebivalcev držav in ozemelj, da bi jim omogočili gospodarski, družbeni in kulturni razvoj, za katerega si prizadevajo« (Pogodba o EGS, 131. čl.). Osrednje načelo sodelovanja je bila enakost partnerjev (ES in odvisnih ozemelj) glede dostopa na trg, investicij in odprave trgovinskih ovir (Pogodba o EGS, 132.–133. čl.). Kot ugotavlja Hurt (2003, 161), se je prav s tem začela diskriminacija ostalih tretjih držav, hkrati pa nadaljevala kolonialna odvisnost preferenčnih držav. Ne glede na to pa se je z EGS oblikovala pogodbena narava odnosa, ki je postala izhodišče za odnos EU-AKP in je oblikovala logiko odnosa za prihodnje sporazume (Yaoundé, Lomé in Cotonou), s čimer je postalo jasno, da mora ES nadaljevati z oblikovanjem zunanje razvojne razsežnosti integracijskega procesa.

Proces dekolonizacije je v 60. letih 20. stoletja vodil do osamosvojitve čezmorskih držav in ozemelj, kar je zahtevalo spremembo v (razvojnem) pristopu EU do teh novo nastalih držav. To je vodilo v formalizacijo in institucionalizacijo odnosov med EU in AKP v okviru konvencij Yaoundé in Lomé ter sporazumua Cotonou. Kljub temu pa določila o pridruževanju za preostale OCT v omejenem obsegu še vedno veljajo. Skupina danes šteje le še 19 članic (sedem karibskih, štiri pacifiške, eno v Indijskem in sedem v Atlantskem oceanu). Čeprav je bilo pričakovati, da se bo leta 2013, ko se je iztekla veljavnost Sklepa o pridružitvi OCT, obdobje pridruževanja končalo, je bil sklep podaljšan do leta 2020, kar sovpada z iztekom veljavnosti Cotonouja.[130] Formalno se je zato odnos med ES in 18 afriškimi državami, znanimi pod imenom Združenje afriških držav in Madagaskarja (*East Africa and Madagascar* – EAMA), konstituiral v okviru Yaoundé konvencije leta 1963.[131] Kot opozorita Holland in

[130] Svet Evropske unije. 2013b. *Council decision* 2013/755/EU of 25 November 2013 on the association of the overseas countries and territories with the European Union ('Overseas Association Decision').
[131] Te države so bile: Benin (*Dahomey*), Burkina Faso (*Upper Volta*), Burundi, Kamerun, Srednjeafriška republika, Čad, Kongo, Gabon, Slonokoščena obala, Madagaskar, Mali, Mavretanija, Niger, Ruanda, Senegal, Somalija, Togo in Zaire (danes Demokratična republika Kongo).

Doidge (2012, 2), je bilo takšno razumevanje držav v razvoju »zelo ozko in prvi poskus evropskega pristopa, ki je prvenstveno poudarjal politične vezi« med obema skupinama držav.

Temeljno področje sodelovanja med obema partnerjema je bilo predvsem trgovinske narave, kar je odražalo prevladujoč razvojni model tistega časa, ki je temeljil na modernizacijski teoriji. V skladu s tem je bil cilj razvojnega sodelovanja v celoti podrejen ideji, da lahko države v razvoju zaostanek v razvitosti nadoknadijo s trgovino in z ustrezno tehnično pomočjo, investicijami in s kapitalskimi tokovi (Heron 2014, 12–14; Young 2014, 118–119). Kot navaja konvencija Yaoundé (1963, 1. čl.), si bodo prizadevali za »spodbujanje povečanja trgovine med pridruženimi državami in državami članicami, s katerimi se bodo krepili ekonomski odnosi in /…/ razvoj mednarodne trgovine«.[132]

Razvojni model držav v razvoju naj bi zato posnemal model, po katerem so se razvijale zahodne razvite države. Temelj tega sta bili pospešena industrializacija ter diverzifikacija gospodarstev. Podobno naj bi ta procesa okrepila ekonomsko neodvisnost in stabilnost držav EAMA, kar je zapisano tudi v preambuli konvencije Yaoundé (1963). Osrednje značilnosti odnosa so bile celosten pristop k ekonomskemu sodelovanju (ne le trgovina, pač pa tudi investicije, finančna in tehnična pomoč ter kapitalski tokovi), multilateralni okvir (skupni pogodbeni okvir in regionalni pristop k EAMA državam) in skupne institucije (Svet, Parlamentarna konferenca in Arbitražno sodišče) (Holland in Doidge 2012, 49–50). Pristop je bil izrazito evropocentričen in je temeljil na premočrtnem razumevanju razvoja, kjer več trgovine pomeni več razvoja (Holden 2014). Hkrati je vseboval tudi predpostavko, da razvoj države ni odvisen od drugih dejavnikov oziroma značilnosti, kot so na primer geografska lega, demografija, kultura, politični sistem itd. (Holland in Doidge 2012, 24). Konvencija sicer poleg spodbujanja trgovine omenja tudi bolj razvojno naravnan cilj »spodbujanja ekonomskega in družbenega razvoja pridruženih držav prek dopolnjevanja ukrepov teh držav« (Yaoundé, 15. čl.), a ta ni v ospredju.

Navkljub temu pa se je že v času veljavnosti konvencije (1963–1968) izkazalo, da tako izrazito tržno naravnan razvojni instrument ni ustrezno naslavljal problema nerazvitosti teh držav, temveč je, nasprotno, celo poglobil razlike med centrom (EU) in periferijo (EAMA)

[132] *Konvencija o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in afriškimi državami ter Madagaskarjem, ki so pridruženi tej skupnosti – Convention of Association Between the European Economic Community and the African and Malagasy States Associated with that Community,* ki je bila podpisana v Yaoundéju, Kamerun, 20. julija 1963, v veljavo pa je stopila 1. julija 1964, za obdobje petih let.

(Orbie in Versluys 2008). K temu je pripomogla tudi nizka stopnja koriščenja sredstev iz ERS, ki ni presegla tretjine vseh možnih sredstev, predvsem pa izključni fokus na infrastrukturne projekte, ki ni razvijal industrijskega sektorja kot predpogoja modernizacije. Prav tako je bila ekonomska korist za države EAMA relativno majhna, načelo recipročnosti pa posledično v njihovo škodo (Holland in Doidge 2012, 50).

Sporazum je sicer predvideval prost dostop za države EAMA na evropski trg za vse kmetijske in industrijske proizvode, razen tistih, ki so bili v neposredni konkurenci z evropskimi proizvajalci. To je sicer pomenilo, da so te države v primerjavi s tretjimi dobile nekaj ugodnosti, a so te postopoma postajale vse manjše, predvsem zaradi nižanja dajatev na tropsko sadje, medtem ko dajatev na uvoz surovin nikoli ni bilo. S tem Yaoundé državam EAMA pravzaprav ni ponujal preferenčnega dostopa na evropski trg. Celo nasprotno, prevladalo je prepričanje, da konvencija zgolj ustvarja 'odpadni trg' (*residual market*) za presežke evropske proizvodnje in koristi predvsem razvitim državam (Holland in Doidge 2012, 51) ter da zgolj s trgovinskimi ukrepi – z integracijo teh držav v svetovno gospodarstvo in s spodbujanjem zunanje trgovine – ne bo dosežen cilj večje neodvisnosti in stabilnosti gospodarstev, temveč se bo odvisnost periferije od centra še povečala (Taylor 2016, 3–4).

Kot navaja Holland (2002, 30), je trgovina med EU in EAMA v obdobju med 1958 in 1967 celo nazadovala – zmanjšal se je tako delež uvoza EAMA v EU kot tudi delež izvoza EU v EAMA. Najbolj pa je bila asimetrija v ekonomski moči vidna pri strukturi blagovne menjave, kjer so države EAMA v EU izvažale skoraj v celoti le primarne proizvode (72 %), medtem ko so kar 85 % izvoza EU na njihove trge predstavljali industrijski proizvodi. Podoben trend je mogoče zaslediti tudi v trgovanju EU z drugimi državami v razvoju. Paradoksalno so bile glede na statistiko države, ki niso bile del EAMA (Bližnjega vzhoda, Azije in Latinske Amerike), ki niso imele posebnega preferenčnega pogodbenega odnosa z EU, za EU v praksi celo pomembnejši trg.

Uveljavitev teorije odvisnosti kot alternativnega pogleda na razvoj konec 60. let 20. stoletja je pomenila, da mora razvojni pristop EU k EAMA državam prekiniti s kolonialno politiko modernizacije in temeljiti na mehkejšem načinu spodbujanja rasti, ki bo upošteval asimetrijo v ekonomski moči obeh partnerjev in bo bolj razvojno naravnan. Številni so namreč v takšnem razvojnem modelu, ki ga je podpirala EU, videli zgolj nadaljevanje francoske kolonialne vladavine v Afriki z ekonomskimi sredstvi (Taylor 2016, 3–4). Rezultat teh

prizadevanj je bil, da se je na globalni ravni oblikovala zahteva po pravičnejšem odnosu med razvitim Severom in nerazvitim Jugom v okviru nove mednarodne gospodarske ureditve (NMGU). Ključni ukrepi razvojnega (trgovinskega) sodelovanja EU naj bi bili v skladu z NMGU predvsem trije: prvič, zagotavljanje stabilnih in višjih cen za (redke) izvozne proizvode držav EAMA; drugič, preferenčni dostop teh držav na trge razvitih držav; in tretjič, povišanje razvojne pomoči razvitih držav državam EAMA (Hurt 2003, 162).

Nastanek Yaoundé II konvencije leta 1969 je vsaj deloma že naslavljal te pomisleke, saj je ta posebej izpostavila pomen nadaljnjega »razvoja znotraj-afriškega sodelovanja in trgovine ter mednarodnih ekonomskih odnosov« (Yaoundé II, preambula), torej večji poudarek na regionalizaciji kot spodbujevalcu rasti in razvoja na nacionalni in mednarodni ravni (Yaoundé II, 1. čl.).[133] Izven tega pa konvencija skoraj v celoti sledi pristopu Yaoundé I in ne predstavlja bistvenega premika v razvojnem sodelovanju med EU in državami EAMA, hkrati pa je v geografskem smislu bila še vedno preozka (še naprej je naslavljala zgolj nekatere afriške države).

Toda že z oblikovanjem GSP leta 1971, v času veljavnosti Lomé II, je EU pretežno frankofonsko skupino držav razširila tudi na ostale države v razvoju, kar je bila deloma posledica vedno večjih zahtev po sodelovanju iz drugih držav v razvoju, predvsem pa napovedane širitve EU, del katere je leta 1973 postalo tudi Združeno kraljestvo, ki je imelo najbolj razširjeno mrežo odnosov z državami v razvoju (Hurt 2003, 162). GSP pa lahko razumemo tudi bolj splošno, in sicer kot pokazatelja geografskega širjenja zunanjih odnosov EU (Young 2014, 119–120), ki jih naslavlja EU v okviru svoje razvojne politike – na t. i. države AKP, hkrati pa se je napovedoval tudi popolnoma nov bilateralni okvir sodelovanja (Lomejske konvencije), ki ga lahko razumemo kot neposreden odgovor na pomanjkljivosti prejšnjega razvojnega pristopa EU k državam EAMA (omejene preference, ohranjanje odvisnosti in recipročnost). Heron (2014, 13) pri tem izpostavi, da ta razširjen geografski fokus, kljub članstvu VB v EU, ni vseboval južnoazijskih držav, ki so bile del Britanske skupnosti narodov (npr. Indije, Bangladeša, Malezije).

[133] *Konvencija o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in afriškimi državami ter Madagaskarjem, ki so pridruženi tej skupnosti - Convention of Association Between the European Economic Community and the African and Malagasy States Associated with that Community*, ki je bila podpisana v Yaoundéju, Kamerunu, 29. julija 1969, v veljavo pa je stopila 1. januarja 1971, za obdobje petih let.

Premik v razvojnem pristopu EU k državam v razvoju, že pred formalnim začetkom pogajanj o Lomejskih konvencijah, je napovedal memorandum Evropske komisije iz let 1971 in 1972 o oblikovanju skupnostnega pristopa k razvojnemu sodelovanju. Ta je med drugim prvič izpostavljal potrebo po »večji usklajenosti in skupni rabi specifičnih razvojnih instrumentov, ki si jih /EU in države članice/ delijo, pa tudi po večji usklajenosti med notranjimi ekonomskimi politikami (kmetijsko, industrijsko, socialno itd.) in politiko sodelovanja« (Evropska komisija 1971/1972, 18). Hkrati pa je bil poudarek memoranduma predvsem na spremembi odnosa med EU in državami v razvoju, s katero bo razvoj postal »skupna odgovornost držav v razvoju in industrializiranih držav«, pri čemer bo temelj odnosa »tesno sodelovanje in organizirana solidarnost, ne pa nasprotovanje« (Evropska komisija 1971/1972, 19). S tem naj bi tudi EU »učinkoviteje nosila odgovornost velikega ekonomskega območja in prispevala k oblikovanju pravičnejše mednarodne ureditve« (prav tam).

Memorandum je za oblikovanje novega razvojnega pristopa EU začrtal nekatera pomembna izhodišča. Prvič, priznavanje večje odgovornosti EU do držav v razvoju, ki bo temeljilo na popolni enakosti, a hkrati upoštevalo razlike med partnerjema (nerecipročnost). Drugič, EU bo razvijala celosten pristop k razvojni politiki, ki bo geografsko omejena na regionalno razvojno sodelovanje z državami. Tretjič, temelj partnerstva bodo politični odnosi, ki si bodo prizadevali za »ohranitev in razvoj privilegiranih odnosov katerekoli vrste med Evropo in Afriko« (Evropska komisija 1971/1972, 21).

3.2.2 Obdobje Lomejskih konvencij I–IV (1975–2000): razvojna agenda

3.2.2.1 Lomé I

Pogajanja o Lomejski konvenciji (Lomé I) so se končala julija leta 1974, ko je države EAMA tudi formalno nasledila nova skupina preferenčnih držav, in sicer AKP, s čimer je Lomé povezala tedaj devet članic ES in 46 držav AKP. Poleg že prej omenjenih 19 afriških držav še šest novih afriških držav in 21 držav iz t. i. skupine Britanske skupnosti narodov (*Commonwealth*), od katerih je bilo 12 afriških, šest karibskih in tri pacifiške. Že med trajanjem Lomé I se je število povečalo na 53, trend pa se je nadaljeval vse do današnjih 79 držav AKP (Lomé I, preambula). Ena izmed temeljnih značilnosti Lomejskih konvencij je bila njihova izrazita razvojna komponenta, ki je EU povezala z veliko skupino držav v razvoju (Langan 2014, 23). Poudarek je bil na enakopravnejšem modelu sodelovanja in na načelu

»popolne enakosti med partnerji, tesnim in trajnim sodelovanjem v duhu mednarodne solidarnosti« (Lomé I, preambula).[134]

Geografski fokus po vstopu VB v EGS tako ni bila več zgolj Afrika, ampak so del preferenčne skupine držav postale tudi karibske in pacifiške države, medtem ko je bilo območje Indijskega oceana iz sodelovanja izključeno, saj ni imelo zadostne podpore med državami članicami. VB pa po mnenju Hollanda in Doidgea (2012, 53) v odnos z državami v razvoju ni vnesla le novih držav pač pa tudi pristop, saj je bila VB v nasprotju s Francijo veliko večja zagovornica trgovinske liberalizacije in spoštovanja suverenosti novonastalih držav. Razvojni instrument je zato hitro postal sinonim za najbolj inovativen del razvojnega sodelovanja (Brown 2004) oziroma za vzor odnosov med razvitimi državami in državami v razvoju (Holland in Doidge 2012, 25 in 55). Obe osrednji načeli – enakost in solidarnost – navaja že preambula konvencije, in sicer naj bi odnos »temeljil na popolni enakosti med partnerji, tesnem in trajnem sodelovanju v duhu mednarodne solidarnosti«, katerega cilj naj bi bila »vzajemna krepitev prizadevanj za gospodarski in družbeni razvoj AKP držav« (Lomé I, preambula).

Kot dodajajo Hurt (2003, 162), K. Arts in A. Dickson (2004, 1) in Heron (2014, 14), je pristop EU prav zato veljal za šolski primer prihodnjega oblikovanja odnosov Sever-Jug oziroma mednarodne razvojne politike, saj je vseboval nekatere novosti in podprl prizadevanja manj razvitih držav za oblikovanje NMGU. Kot je zapisano v konvenciji, naj bi bilo »oblikovanje novega modela za odnose med razvitimi državami in državami v razvoju skladno tudi z željo mednarodne skupnosti po pravičnejši in bolj uravnoteženi ekonomski ureditvi« (Lomé I, preambula). Ta naj bi v večji meri upoštevala tudi spremenjene globalne okoliščine in presegla očitek, da gre pri odnosu med EU in AKP, podobno kot pri Yaoundé konvenciji, za nadaljevanje kolonializma z drugimi (trgovinskimi in razvojnimi) sredstvi (Langan 2014, 23).

Osrednje novosti v pristopu EU so bile opustitev recipročnosti in uvedba nerecipročnosti v (trgovinskem) odnosu med partnerjema (zaradi prevelikih razlik v gospodarski razvitosti) in oblikovanje sistema za uravnavanje prihodkov od izvoza držav AKP in OCT (*System for stabilization of ACP and OCT export earnings* – STABEX), predvsem za kmetijske

[134] *Lomejska konvencija AKP-EGS – ACP-EEC Lomé Convention*, je bila podpisana 28. februarja 1975 v Lomeju, Togu, v veljavo pa je vstopila 1. aprila 1976, za obdobje petih let.

proizvode. Če je bila nereciprčnost bolj simboličnega pomena, saj ni imela večjih ekonomskih učinkov, pa je shema za stabilizacijo izvoza nedvomno najbolj inovativen del Lomé I. Heron (2014, 14) v tem kontekstu govori celo o t. i. lomejskem paradoksu, ki poudarja edinstveno naravo EU kot razvojnega akterja. Cilj sheme je bil namreč zagotavljati stabilnost izvoznih prihodkov za države AKP, ki so bile v veliki meri odvisne od zelo omejenega števila proizvodov in zato toliko bolj podvržene tveganju, povezanim s spremenljivimi cenami na svetovnih trgih in z motnjami pri proizvodnji. Kljub temu je bil nabor v shemo vključenih proizvodov s strani EU precej omejen – 29 v Lomé I in 44 v Lomé II. Prav tako je bila porazdelitev pomoči izrazito neenakomerna – zgolj določeni proizvodi (muškatni oreščk, kava in kakav) in samo nekatere države države (Senegal, Gana, Slonokoščena obala, Sudan in Mavretanija) (Holland in Doidge 2012, 55).

Kot ugotovi Brown (2004, 18), je oblikovanje Lomé I »odsevalo tedanji politični značaj odnosov EU-AKP. Z razvojno pomočjo naj bi obe stranki upravljali skupaj, regija AKP pa naj bi obdržala izključno pravico predlagati razvojne projekte, ki jih bo financirala EU.« Pogodbena narava pomoči je med drugim predvidevala izrazito ugodne pogoje za pridobitev razvojne pomoči prek sistema posojil, politični naravi odnosa med EU in AKP navkljub pa naj bi bila osnova za pridobivanje razvojne pomoči *nepolitična*, tj. odprta za vse države AKP ne glede na njihov politični in ekonomski sistem. To potrjuje tudi besedilo konvencije, ki poudarja: »namen Konvencije je spodbujanje trgovine med pogodbenicami, upoštevajoč njihovo ustrezno stopnjo razvitosti in zlasti potrebo po zagotavljanju trgovinskih prednosti AKP držav, da bi lahko pospešili stopnjo rasti trgovine in izboljšali pogoje dostopa za njihove proizvode na trg Evropske gospodarske skupnosti« (Lomé I, 1. čl.).

Iz tega izhajata dve posledici: prvič, osnova za sodelovanje med EU in AKP je bila trgovina, s pomočjo katere naj bi se te države pospešeno razvijale. In drugič, konvencija se s tem izogne politizaciji (pogojevanju) odnosa, ki je bila sicer prisotna v okviru bilateralnega in multilateralnega razvojnega sodelovanja. Države AKP so (vsaj *de iure*) obdržale popolno suverenost pri upravljanju z notranjimi političnimi in ekonomskimi zadevami, prav tako pa so lahko same določale in oblikovale svoje razvojne strategije (Brown 2004, 18). Razvojno sodelovanje naj bi »dopolnjevalo prizadevanja držav AKP in bilo prilagojeno značilnostim vsake dotične države« (Lomé I, 40 (3) čl.), pri tem pa so »države AKP /…/ odgovorne za izvajanje programov, ki jih financira Skupnost« (Lomé I, 55. čl.). Kot ugotavlja Rutazibwa

(2010, 215–216), pa je sporno, v kolikšni meri lahko odnos, ob tako očitnih asimetrijah, sploh dojemamo kot odnos med enakima partnerjema.

Določila Lomé I zato v veliki meri odsevajo prizadevanja držav v razvoju, da se regulacija mednarodnega trgovinskega režima, predvsem pa pogojev trgovinskega in razvojnega sodelovanja, spremenijo glede na obdobje pred tem. Pri tem je bilo ključno, da razvojne strategije upoštevajo specifične nacionalne razvojne potrebe držav, ob hkratnemu spoštovanju načela nevmešavanja in povečanja razvojne pomoči razvitih držav. »Pomoč Skupnosti, ki je komplementarna prizadevanjem AKP držav, mora biti sestavni del ekonomskih in socialnih načrtov in programov v dotičnih državah, in sicer tako, da se projekti, ki jih financira Skupnost, ujemajo s cilji in prioritetami, ki so jih določile te države.« (Lomé I, 51. čl.) Spremembo v pristopu je treba razumeti tudi v kontekstu zadnje faze dekolonizacije, kjer bi vsakršno pogojevanje pomoči v pogodbi (*de iure*) pomenilo vnovično vmešavanje v notranje zadeve suverenih držav in novo obliko kolonializma (Brown 2004, 19; Portela in Orbie 2014).

3.2.2.2 Lomé II

Lomé II (1979), ki je nasledil Lomé I za obdobje 1980–1985, v odnos med EU in AKP ne vnaša bistvenih sprememb, temveč pomeni le prilagoditev na nekatere potrebne spremembe, ki jih prejšnja konvencija ni upoštevala v zadostni meri, oziroma na povečanje števila držav, saj se je konvenciji pridružilo sedem na novo osamosvojenih britanskih odvisnih ozemelj, s čimer je skupno število držav naraslo na 60, do konca veljavnosti Lomé II pa še za dodatne tri. Od teh je bila le ena afriška, ostale pa karibske in pacifiške države, s čimer se je vsaj deloma spremenil tudi fokus znotraj AKP. Lomé II tako ne naslavlja več samo držav AKP kot celote, ampak v ospredje postavlja regionalni pristop (133. čl.)[135] k integraciji znotraj AKP in medregionalno sodelovanje (135. čl.), omenja pa ga že sama preambula: »Zavedajoč se potrebe po oblikovanju sodelovanja in trgovine med državami AKP kot celote in zlasti potrebe po spodbujanju gospodarskega sodelovanja in razvoja znotraj AKP regij in med njimi« (Lomé II, preambula).

Prav tako je novost pristopa večja diferenciacija znotraj skupine AKP in prilagoditev posebej ranljivim državam, kjer konvencija izpostavlja »potrebo po posebni obravnavi, odobreni za

[135] Podrobneje regionalno sodelovanje opredeljuje 8. pogl. konvencije (133.–163. čl.). *Druga Lomejska konvencija AKP-EGS – Second ACP-EEC Lomé Convention*, je bila podpisana 31. oktobra 1979 v Lomeju, Togu, v veljavo pa je vstopila 1. januarja 1981.

najmanj razvite države AKP, in uvedbi posebnih ukrepov v korist kopenskih in otoških držav AKP z namenom premagovanja specifičnih težav, s katerimi se soočajo« (Lomé II, preambula). Število najmanj razvitih držav znotraj AKP se je namreč s 24 (od 46) ob podpisu Lomé II tekom veljavnosti konvencije povečalo na 35.[136] Posledično je bila okrepljena tudi shema za stabilizacijo izvoza, saj so bil STABEX-u dodana posebna sredstva za rudarske proizvode iz držav AKP in OCT (*Special financing facility for ACP and OCT mining products* – SYSMIN), poleg kmetijstva drugega najpomembnejšega izvoznega sektorja držav AKP. Podobno kot STABEX naj bi tudi SYSMIN državam, ki so v veliki meri odvisne od izvoza rudnin oziroma mineralov, zagotavljal določeno mero zaščite pred nihanji cen in izpadi proizvodnje (Arts 2000).

Osrednji poudarek tudi v Lomé II ostaja trgovinsko sodelovanje držav AKP z EU, ki »mora upoštevati njihovo stopnjo razvoja« (Lomé II, 1. čl.) in načelo enakosti partnerjev: »Operacije, ki jih financira Skupnost, se izvajajo v tesnem sodelovanju med državami AKP in EU in ob priznavanju koncepta enakosti med parterji« (Lomé II, 108 (1) čl.). To je zlasti razvidno v določilu o skupni (AKP in EU) odgovornosti in lastništvu razvojnih strategij, kjer so države AKP odgovorne za opredeljevanje lastnih ciljev in prioritet, izbiro in izvajanje programov, ki jih financira EU (Lomé II, 108 (2) čl.).

Kot ocenjujeta Holland in Doidge (2012, 56), ne glede na dejanski ekonomsko-razvojni učinek Lomé I in II, razvojni pristop EU do držav AKP pomeni napredek v njunem odnosu. Po eni strani je ta odslej temeljil na partnerstvu in podpori pri integraciji teh držav v svetovno gospodarstvo, predvsem pa se je skušal »izogniti kakršnikoli obliki neokolonialnih vezi: države AKP niso bile zavezane ponuditi Evropi posebnih preferenc, niti jim ni bilo prepovedano trgovati z drugimi razvitimi državami.« (Heron 2014, 14) S tem je bil narejen tudi prvi korak, da se nadgradi zgolj zgodovinska osnova odnosa in poudarja predvsem pravno-formalni okvir odnosov, na katerem temelji sodelovanje med EU in državami AKP (prav tam).

Kljub temu je že v 80. letih prišlo do postopnega spreminjanja pristopa EU k razvojnemu sodelovanju z AKP. Takšen razvoj je bil predvsem posledica sprememb v zunanjem okolju EU, ko so t. i. brettonwoodske institucije (najbolj očitno IMF in WB) razvojno pomoč

[136] Poimenski seznam držav glede na kategorijo je naveden v 155. čl. in navaja 35 najmanj razvitih držav, 13 kopenskih držav in 19 otoških držav (Lomé II, 155. čl.).

pogojevale z izvedbo nujnih strukturnih reform v državah prejemnicah, ki naj bi državam pomagale pri soočanju z dolžniško krizo (Holland in Doidge 2012, 25). Makroekonomske reforme naj bi namreč povečale učinkovitost razvojne pomoči in olajšale doseganje ciljev za zagotavljanje trajne gospodarske rasti, dejanski učinek pa je bil izrazito negativen. S tem se je bistveno spremenil odnos med mednarodnimi donatorji (razvitimi državami) in prejemniki pomoči (države v razvoju), saj je tak razvoj v prej 'enakopraven' odnos med partnerjema vpeljal element pogojevanja v razvojni politiki, ki ga vsaj Lomé I in II še nista vsebovala (Hurt 2003, 162).

Za normativno moč EU je bilo takšno spreminjanje sporno, saj je večina neodvisnih (tj. ne s strani WB) študij o učinkih strukturnih reform poročala o izrazito negativnih posledicah za države v razvoju ali pa o zanemarljivih pozitivnih učinkih, zlasti za najrevnejše. Kot ugotovita Heidhues in Obare (2011, 55), programi IMF, WB in zahodnih donatork pomoči niso upoštevali družbene dimenzije razvoja in institucionalne šibkosti držav v razvoju. Večina ugotovitev se nanaša na padec tržnega deleža držav AKP na trgu EU, povečanje tehnološke in proizvodne odvisnosti držav AKP od EU ter porast revščine v najmanj razvitih državah. Logie in Woodroffe (1993, 43) pri tem izpostavita predvsem nasprotujočnost strukturnih reform in zahtev po demokratizaciji, saj so negativni učinki prvih (manjšanje izdatkov za šolstvo, zdravstvo in višje cene hrane) povzročili t. i. 'upore za hrano' proti politiki IMF, ki so destabilizirale marsikatero afriško državo (na primer Nigerijo, Zambijo, Slonokoščeno obalo). Predvsem pa je njihova vsiljena narava škodila legitimnosti državnih oblasti, ki so bile v celoti podrejene mednarodnim institucijam in so z reformami postajale še bolj avtoritarne, represivne in nedemokratične (Ibhawoh 1999, 158).

Ibhawoh (1999) ravno zato opozori še en na velikokrat prezrt negativen učinek strukturnih reform na odgovorno oziroma dobro vladanje ter spoštovanje človekovih pravic. Večina študij se namreč primarno osredotoča na analizo gospodarskih in družbenih posledic reform, izpušča pa posledice, ki so jih (zunanje in notranje) vsiljevanje reform, diskurz nujnosti in neizbežnosti povzročil za procese vladanja, zlasti z ozirom na zagotavljanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin (kot so na primer svoboda govora, svoboda do združevanja in predstavljanja). Izvajanje reform je bilo v tem pogledu v veliki meri odvisno od represivnih in avtoritarnih režimov, ki jih je mednarodna skupnost za bolj učinkovito izvajanje reform morala podpreti (Ibhawoh 1999, 160–161). Kljub temu da je bil proces liberalizacije gospodarstva vsaj deloma vezan tudi na proces politične liberalizacije in človekove pravice, je

dinamika izvajanja reform sledila logiki ekonomske liberalizacije za vsako ceno. Ne glede na ekonomski učinek reform pa je bil rezultat za politične, državljanske, ekonomske, socialne in kulturne pravice negativen, prav tako pa so se okrepili avtoritarni in represivni režimi v Afriki (Ibhawoh 1999, 165).[137]

Sprememba razvojne politike na mednarodni ravni je bila predvsem posledica strukturne in dolžniške krize v 80. letih 20. stoletja, ki je za države v razvoju pomenila, da same niso bile več sposobne odplačevati svojih dolgov, ki so jih v veliki meri akumulirale prav v okviru izvajanja programov razvojnega sodelovanja (Taylor 2016, 9). Prva je strukturne reforme kot pogoj za dodelitev razvojne pomoči uvedla WB, in sicer leta 1979, temu pa je sledil tudi IMF. Brown (2004, 19) pri tem navaja, da je bilo pogojevanje temeljna sprememba v načinu podeljevanja pomoči predvsem za WB, ki je večinoma financirala dolgoročne projekte prek državnih institucij. Za IMF pa je bila sprememba manjša, saj je že v preteklosti pri financiranju, predvsem kratkoročnejših projektov, uporabljal politiko pogojevanja – na primer prek finančnih spodbud za izravnavo kratkoročnih plačilnobilančnih neravnotežij.

Rezultat je bila sprememba načina podeljevanja pomoči, ki torej ni bila več dodeljena 'brezpogojno', ampak so jo donatorji 'vezali' na izvedbo makroekonomskih reform – zmanjšanje državnih intervencij na trg, denacionalizacijo gospodarstva in prepoved protekcionističnih ukrepov (predvsem v Afriki) – s katerimi naj bi bilo zagotovljeno ustrezno okolje za razvoj (Elgström in Pilegaard 2008, 368). Paradoksalno pa so ekonomske reforme vsebovale tudi določila, ki so zmanjševala izdatke za javne storitve (predvsem za zdravstvo in šolstvo) ter izgradnjo ustrezne prometne infrastrukture (Borrmann in dr. 2005; Banthia 2007; Vogel 2009, 7).

Loewenson (1993, 717–720) v študiji učinka strukturnih reform na javno zdravstvo v Afriki izpostavi ravno nasprotni učinek strukturnih reform od pričakovanega, saj se je v večini afriških držav zmanjšala prehranska varnost in dostopo do zdravstvenih storitev, povečale pa so se podhranjenost, obolelost in revščina prebivalstva. V veliki meri je bila to posledica neoliberalnega pristopa k razvoju in javnemu zdravju, ki zdravje obravnava kot tržno blago, medtem ko skrb zanj privatizira in individualizira (prav tam; Logie in Woodroffe 1993, 42).

[137] Več o negativnih (ekonomskih, političnih in družbenih) učinkih strukturnih reform mednarodnih finančnih institucij in tudi EU v Borrman in dr. (2005), Elgström in Pilegaard (2008), Vogel (2009), Young in Peterson (2013, 502) ter Pape (2013, 729).

Razvojna strategija, ki temelji na tako napačnih predpostavkah in načinih zmanjševanja revščine in podrazvitosti regije, zatorej ne more biti učinkovita. Kot izpostavi Stein (1994), spodbujanje razvoja res potrebuje institucije, a je bil pristop WB in IMF v tem pogledu neinstitucionalen, saj je temeljil na predpostavki o umiku države iz trga, tj. na nerazumevanju specifičnega konteksta delovanja trgov v teh državah. Predvsem pa je zgodovina v tem pogledu že dokazala, da tak pristop ni bil ustrezen in da so potrebne postopne reforme, ki poudarjajo pomembno vlogo države pri zagotavljanju in spodbujanju izobraževanja, zdravstvene oskrbe, raziskav, predvsem pa pri razvoju institucij (Heidhues in Obare 2011, 60).

Komplementarnost delovanja obeh osrednjih institucij pri spodbujanju strukturnih reform je privedla do t. i washingtonskega soglasja o razvojni politiki, ki ga je mogoče razumeti kot »kontrarevolucijo v razvojni ekonomiji« (Holland in Doidge 2012, 25). Ta odraža izrazito neoliberalni pogled na razvoj, po katerem je razvoj mogoče doseči prek odprave ovir za trgovanje in (popolnega) umika države s trga. Še ena značilnost mednarodnih razvojnih institucij v okviru spodbujanja strukturnih reform je bila uniformnost pristopa, ki ni diferenciral med državami v razvoju. Načelo 'enak pristop za vse' v tem pogledu državo dojema kot unitarnega akterja, po katerem se države glede značilnosti in posledično potreb in interesov medsebojno ne razlikujejo (Hurt 2010, 163–164). Do rasti naj bi potemtakem vodili predvsem krčenje javnih izdatkov, trgovinska liberalizacija, ukrepi za nižanje inflacije in devaluacija, privatizacija in prosto oblikovanje cen na svetovnem trgu (Loewenson 1993, 720; Brown 2004, 20).

S tem je razvojna pomoč postala 'večkratno pogojevana' (*cross-conditionality*), saj pri tem ni šlo samo za izpolnjevanje vnaprej določenih pogojev, pač pa tudi za prevzem zahodnega neoliberalnega ekonomskega modela razvoja kot 'edine alternative' in hkrati za vzajemno pogojevanje s strani bilateralnih in multilateralnih mednarodnih razvojnih akterjev (Taylor 2016, 9).[138] Pridobitev bilateralne pomoči je bila tako mogoča le, če je določena država v razvoju hkrati podpisala tudi sporazum z WB in IMF (Brown 2004, 20).

[138] Termin se kodificirano prevaja kot 'dvojno pogojevanje' (Evroterm 2016), a je na tem mestu uporabljen za ponazoritev več kot le dvojnega pogojevanja, zatorej 'večkratno pogojevanje'.

3.2.2.3 Lomé III

Čeprav sta bila Lomé I (1975) in deloma tudi Lomé II (1979) zamišljena kot progresivni model razvoja, je že v okviru Lomé III (1984) postalo jasno, da takšen odnos med EU in AKP ne bo vzdržal pritiska spremenjenih globalnih okoliščin in se bo torej tudi v okviru Loméjskih konvencij nadaljevala oziroma ohranjala neenakost v odnosih med obema partnerjema, saj Lomé I in II nista dosegla želenih rezultatov (Arts in Dickson 2004, 1). Med najbolj očitnimi neuspehi je bilo vzdrževanje odvisnosti držav AKP od izvoza surovin in še vedno tudi kmetijskih proizvodov, in sicer v zameno za uvoz industrijskih proizvodov iz EU, kar je povzročalo veliko trgovinsko neravnovesje. Kot navaja poročilo Evropskega parlamenta, so bili rezultati trgovinskega sodelovanja veliko razočaranje, saj »odpiranje trgov ni zadosten pogoj, da bi zagotovili razvoj AKP-EU trgovine. Pravilo prostega dostopa je brez pomena za države, ki v trenutnih razmerah, zaradi njihove strukture proizvodnje, nimajo ničesar, kar bi lahko izvažale v Skupnost. To pravilo potemtakem koristi zgolj morebitnim investitorjem«, tj. EU (Focke 1980, 14).[139]

V skladu s tem je EU 'zgolj' okrepila poudarek na vprašanjih, povezanih s strukturnimi problemi držav AKP, saj je bila mnenja, da so prilagoditve neizogibne; tako je sledila razmišljanju drugih mednarodnih razvojnih akterjev (na primer WB in IMF). Odločitvi je botrovalo slabo gospodarsko stanje v državah AKP, zlasti Afriki, ki je kazala očitne znake dolgotrajnega zmanjševanja gospodarske rasti – padanje BDP na prebivalca, investicij, porast dolgov (Elgström in Pilegaard 2008, 368). Razlika je bila torej v načinu pogojevanja, kjer ni želela slediti skorajda prisilnemu in konfliktnemu pogojevanju WB in IMF, ampak se je odločila za mehkejši pristop, kjer bi EU pogoje prilagoditve oblikovala v sodelovanju z AKP (Brown 2004, 21). S tem je po eni strani želela sodelovati pri oblikovanju strukturnih reform na mednarodni ravni in potrditi status pomembnega mednarodnega razvojnega akterja, po drugi strani pa je želela ohraniti tradicionalne odnose z državami AKP.

Programi strukturnega prilagajanja drugih mednarodnih razvojnih akterjev so namreč za EU pomenili poseben izziv, saj so od nje terjali temeljno spremembo v pristopu do nerazvitega Juga – tj. prekinitev s prakso 'nevmešavanja' v ekonomske politike držav AKP, povečanje asimetrije v politični moči in neenakosti v partnerstvu ter zamenjavo inovativnega in edinstvenega razvojnega pristopa za 'generičen' pristop mednarodne razvojne skupnosti.

[139] Poročilo je za Evropski parlament izdelala Katharina Focke.

Brown (2004, 20) pri tem opozori, da je bila EU primorana v spremembo pristopa, saj je med letoma 1987 in 1989 kar velika večina držav AKP, skupno 39, od tega kar 30 držav podsaharske Afrike, izvajala ukrepe strukturnega prilagajanja po diktatu WB in IMF. To pa seveda ne pomeni, da EU pri tem ni imela alternative oziroma da je bil izbrani način prilagoditve edini možen (*sine qua non*), kar je bilo sicer uradno stališče Evropske komisije. Vpričo spornih učinkov strukturnih programov prilagoditve na države v razvoju sta takšna prilagoditev in prevzem izrazito neoliberalnega razumevanja razvoja (Heidhues in Obare 2011, 58), ki sta bila v skladu z washingtonskim soglasjem, a proti interesom držav AKP, s strani EU negativno vplivala na njen status razvojnega akterja in s tem normativne sile. Zlasti ker je bila osrednja kritika takega pristopa, da z izvajanjem strukturnih programov industrijsko razvite države skrbijo le za lasten interes povrnitve dolga ob hkratnem povečanju poceni izvoza surovin iz držav v razvoju, pri čemer slednje nimajo nobene vloge pri oblikovanju teh programov, saj so jim ti v celoti vsiljeni (Logie in Woodroffe 1993, 42–43).

Posledično je EU ubrala srednjo pot, in sicer t. i. 'pristop prilagajanja s človeškim obrazom' (Cornia in dr. 1987), kjer so strukturne reforme zaznamovale le del odnosov z AKP, medtem ko je ohranila tradicionalno pomoč v okviru dolgoročnih projektov in programov, ki niso bili podvrženi ukrepom prilagoditve. To je potrdil tudi Peter Barry, tedanji predsednik Sveta EU, v svojem govoru ob podpisu konvencije: »Strinjamo se, da pretežno ekonomskemu in trgovinskemu odnosu dodamo človeško razsežnost, s tem ko dodajamo poglavje o kulturnem in socialnem sodelovanju.« (The Courier 1985, 7) Konvencija je nato tudi uradno formalizirala tak pristop, saj naj bi bilo »/s/odelovanje usmerjeno k spodbujanju sodelovanja v državah AKP«, ki ga razume kot »proces, ki temelji na človeku in je zakoreninjen v kulturi vsakega naroda« (Lomé III, 10. čl.).[140] S tem je vsaj deloma odgovorila na vse večje kritike univerzalnega neoliberalne pristopa k reševanju problema rasti v državah v razvoju prek strukturnih reform, čeprav kot ugotovita Heidhues in Obare (2011, 61) lahko to razumemo tudi zgolj »kot krinko za isto vsebino in način, ki je bil samo bolj privlačen za deležnike pri razvoju«.

Lomé III, ki je veljal za obdobje 1985–1990, zato še ne vsebuje neposredne omembe programov strukturne prilagoditve. Še najbližje temu je določilo iz 16. čl. konvencije, ki določa: »pogodbenici se zavezujeta, da bosta spoštovali načelo solidarnosti in skupnih

[140] *Tretja Lomejska konvencija AKP-EGS – Third ACP-EEC Lomé Convention*, je bila podpisana 8. decembra 1984 v Lomeju, Togu, v veljavo pa je vstopila 1. maja 1986.

interesov, ki bodo prilagojeni ekonomskim, kulturnim in socialnim okoliščinam v državah AKP in Skupnosti ter *razvoju v mednarodnem okolju*.« (Lomé III, 16. čl., poudarek dodan) Lomé III je bila sklenjena med tedaj 16 državami ES (prejšnjim devetim se je leta 1981 pridružila še Grčija, sodelovali pa sta tudi Španija in Portugalska, ki sta članici postali leta 1986) in 66 državami AKP, kar je pomenilo, da so države AKP predstavljale skoraj polovico vseh držav v razvoju na svetu.

Kljub temu pa v odnos EU-AKP poleg 'človeške razsežnosti' konvencija prinaša še nekatere druge novosti, ki so predvsem posledica izkušenj iz preteklosti in namenjene jasnekši opredelitvi vzajemnih pravic in dolžnosti ter večji učinkovitosti, ne predstavljajo pa bistvene spremembe glede na Lomé I in II. Po mnenju Pisanija, takratnega komisarja za razvojno sodelovanje, je bil namen konvencije »zagotoviti, da bodo instrumenti in volja v večji meri usmerjeni k cilju doseganja razvoja. Vse za razvoj – je bil dejanski cilj Lomé III« (The Courier 1985, 15). To odraža tudi 1. čl. konvencije, ki poudarja »krepitev in izboljšanje učinkovitosti sistema sodelovanja prve in druge AKP-EU konvencije ter potrjuje specifični značaj odnosov, ki temeljijo na recipročnem interesu in posebni naravni sodelovanja« (Lomé III, 1. čl.). Nova tematska področja, ki so povezana z razvojem, tj. z okoljem, s podnebjem in z javnim zdravjem, so bila sicer korak proti bolj celostnemu naslavljanju razvojnih vprašanj, a so bila vsebinsko premalo razdelana (Brown 2004).

Največja sprememba glede na prejšnje konvencije je bila zato nedvomno ta, da so bile v Lomé III temeljnim načelom razvojnega sodelovanja – soodvisnosti, skupnim interesom, spoštovanju suverenosti, enakosti partnerjev, pogodbeni naravi odnosa in pravici vsake države, da si sama določa politični, ekonomski, socialni in kulturni sistem – dodane človekove pravice.[141] Sploh prvič v zgodovini razvojnega sodelovanja se namreč na ravni formalnih odnosov neposredno omenjajo človekove pravice in dostojanstvo. Človekove pravice sicer niso navedene v 2. čl. konvencije, poleg ostalih načel, ampak v preambuli (Lomé III, premabula). Po mnenju Thorna, takratnega predsednika Evropske komisije, sta »dve področji, ki sta pustili največji vtis v pogajanjih in vzbudili največjo pozornost širše javnosti, prav spoštovanje človekovega dostojanstva in temeljnih človekovih pravic« (The Courier 1985, 9–10). Preambula konvencije tako »potrjuje zavezanost načelom /Ustanovne listine ZN/ in njihovi veri v temeljne človekove pravice, dostojanstvo in vrednost človeka, v enake

[141] Najbolj očitno suverenost poudarja 3. čl. konvencije: »AKP države popolnoma suvereno določajo razvojna načela, strategije in modele za njihova gospodarstva in družbe.« (Lomé, 3. čl.).

pravice moških in žensk ter velikih in malih države« (Lomé III, preambula), s čimer politično nadgradi 'človeško razsežnost' razvojnega sodelovanja med EU in AKP.

Takšen pristop lahko po mnenju Browna (2004, 21) razumemo tudi kot poskus EU, da se izogne nekaterim najbolj očitnim pomanjkljivostim programov strukturnih prilagoditev, ki so jih izvajale brettonwoodske institucije – nejasni povezavi med izvedbo reform in zagotavljanjem rasti/razvoja (vprašanje učinkovitosti) ter neupoštevanju razlik v razvitosti in nacionalnih značilnosti držav v razvoju pri oblikovanju programov (vprašanje univerzalne uporabnosti in koristnosti neoliberalnega modela). Posledično je EU poudarjala potrebo po bolj diferenciranem in manj doktrinarnem pristopu k strukturnim reformam v prihodnosti odnosov med EU in AKP, ki naj bi bile

> oblikovane in izvedene na pragmatičen in diferenciran način, spoštovale različnost ekonomskih politik in upoštevale posebnosti in omejitve posameznih držav /…/, kot so kulturne zadeve ali varovanje okolja /…/, upoštevajoč socialno razsežnost, zlasti za zmanjšanje morebitnih negativnih učinkov za najbolj ranljive dele prebivalstva in ob hkratnem spodbujanju ciljev ekonomske rasti in družbene pravičnosti (Svet EU 1989, 101–102).

Iz tega jasno izhaja namera EU, da razvojno sodelovanje v spremenjenih okoliščinah kljub temu ohranja tradicionalne oziroma posebne vezi EU z AKP in se v tem pogledu izogne (formalnemu oziroma pogodbenemu) pogojevanju pomoči EU s strinjanjem WB in IMF:

> Svet poudarja potrebo po učinkovitem usklajevanju med Skupnostjo na eni strani in Svetovno banko ter IMF, ki igrata de facto vodilno vlogo pri strukturni prilagoditvi, na drugi strani. Takšno usklajevanje se mora, da bi lahko zagotavljalo večjo skladnost političnih pristopov in stališč, razviti tako na operativni ravni kot tudi višje. Svet upa, da bodo lahko Komisija in države članice te institucije prepričale o posebni naravni prej opisanega pristopa Skupnosti. Ta temelji na celostnem razumevanju dejanskih in lokalnih omejitev držav podsaharske Afrike, na stalnem dialogu s temi državami in zanesljivosti ter nadaljevanju pomoči, ki jo /Skupnost/ nudi, kot tudi na pogodbeni naravi Lomejske konvencije. (Svet EU 1989, 103–104)

Toda kot ugotavlja Evropska komisija (1996b, iv–vi) v Zeleni knjigi o odnosih med EU in AKP, so bili dejanski učinki Loméjskih konvencij ravno nasprotni – nedelujoče partnerstvo, prevelika odvisnost držav AKP od razvojne pomoči EU, vsiljevanje razvojnih strategij 'od zunaj', pomanjkanje ustreznega institucionalnega okvira in gospodarskih politik, ter naraščajoče razlike med EU in AKP.

3.2.2.4 Lomé IV

Dokaz za to, da je tudi EU v strukturnih programih videla »nujen pogoj za ponovno gospodarsko rast« (Svet EU 1989, 102), je tudi Lomé IV, ki je določil pogoje sodelovanja

med državami AKP in EU za obdobje med letoma 1990 in 1995. Konvencija, za razliko od prejšnjih, namreč v celoti sledi in prevzema mednarodni razvojni diskurz (WB in IMF), ki v strukturnih prilagoditvah vidi rešitev za razvojne probleme držav v razvoju, predvsem pa kot alternativo pomanjkljivostim obstoječega okvirja trgovinsko-razvojnega sodelovanja med EU in regijo AKP. Slednji naj bi v premajhni meri temeljil na pogojeni pomoči, zaradi česar je bila odgovornost držav AKP za izvajanje reform (pre)majhna. EU tako »podpira prizadevanja za strukturne prilagoditve v državah AKP, ki bodo prispevale k zmanjšanju bremena dolga« (Lomé IV, 23. čl.).[142]

Prav dolžniška kriza je namreč »osrednji razvojni problem /držav AKP/, saj z njo povezane velike obveznosti servisiranja dolga /…/ vplivajo na njihovo rast in razvoj« (Lomé IV, 239. čl.). Prizadevanja EU, da ekonomske probleme držav AKP obravnava v luči njihovih socialnih učinkov, pa je očitna v nameri da poskuša »zagotoviti, da so te prilagoditve ekonomsko vitalne in socialno ter politično vzdržne« (Lomé IV, 243 (g) čl.). V ta namen naj bi bile strukturne reforme »prilagojene različnim potrebam vsake države /…/, podpirale prednostne razvojne cilje držav AKP /…/ in se izvajale v okviru političnega in ekonomskega modela določene države AKP« (Lomé IV, 244. čl.). Čeprav je državam AKP s tem dana možnost sooblikovanja reform, pa je financiranje v celoti odvisno od strinjanja EU, s čimer se bistveno zmanjšata lastništvo in participativnost držav AKP v procesu prilagajanja (Rutazibwa 2010, 218–221).

EU se je s tem sicer na ravni diskurza oddaljila od prevladujočega unitarnega razvojnega pristopa WB in IMF – del razvojne pomoči namreč ni bil pogojevan s strukturnimi prilagoditvami, s čimer je vsaj navidezno ohranila edinstvenost lastnega razvojnega modela. Toda, kot ugotavlja Brown (2004, 22), praksa delovanja EU tega ni potrdila, saj EU ni imela zadostnih sredstev, da bi lahko delovala neodvisno od ostalih razvojnih institucij, prav tako pa je bila notranje razdeljena, saj so nekatere države članice odkrito podpirale programe strukturnih reform (predvsem Velika Britanija in Nizozemska). Holland in Doidge (2012, 25) tako zaključita, da je bila v tem pogledu tudi Evropska komisija primorana pristati na to, da je »implementacija neoliberalnih reform prek programov strukturne prilagoditve postala '*sine qua non* njenega dialoga z zunanjim svetom'«.

[142] *Četrta Lomejska konvencija AKP-EGS – Fourth ACP-EEC Lomé Convention*, je bila podpisana 15. decembra 1989 v Lomeju, Togu, v veljavo pa je vstopila 1. marca 1990, za obdobje desetih let, a s pregledom pogodbe po petih letih. Pregled je znan pod imenom Lomé IV-bis.

Prav tako pa že diskurz EU sam po sebi vsebuje nekatera protislovja in napoved, da bo EU bolj sledila drugim, kot pa vodila prizadevanja za bolj razvojno naravnan model. Čeprav naj bi bile »vse države AKP upravičene do pomoči za izvajanje strukturnih prilagoditev glede na obseg reform« (Lomé IV, 246 (1) čl.), pa konvencija hkrati določa, da »bodo države AKP, ki izvajajo reformne programe, ki jih priznavajo in spodbujajo vsaj osrednji multilateralni donatorji oziroma ki so jih ti donatorji potrdili, čeprav jih finančno ne podpirajo, obravnavane kot da avtomatično izpolnjujejo pogoje za strukturno pomoč« (Lomé IV, 246 (2) čl.).

Podobne reference najdemo tudi že v času priprav na podpis Lomé IV v okviru dokumentov Sveta EU, ki »poudarja potrebo po učinkovitem usklajevanju med Skupnostjo na eni strani in Svetovno banko ter IMF, ki igrata *de facto* vodilno vlogo pri strukturni prilagoditvi, na drugi strani«, oziroma priznava, da »države, ki izvajajo programe prilagoditve WB in IMF, jasno dokazujejo, da si prizadevajo za strukturne reforme« kot pogoj za pridobitev razvojne pomoči EU (Svet EU 1989, 103–104).[143] Ta pa »naj bi se izvajala v tesnem sodelovanju s Svetovno banko ali z IMF« (Svet EU 1989, 99),[144] kar očitno spodkopava deklarativno avtonomnost razvojnega delovanja EU v tem času. Še dodatno naj bi edinstvenost pristopa EU omajalo dejstvo, da je Evropska komisija pomoč dejansko namenjala skoraj izključno državam AKP, ki so izvajale strukturne programe WB in IMF, in to navkljub temu, da je še leta 1987 zatrjevala sledeče: »glede na posebno naravo tega programa je mogoče pomagati tudi državam, ki trenutno nimajo uradno potrjenih programov s strani WB in IMF, a le v primeru, ko so njihove makroekonomske politike in sektorske prilagoditve vzdržne« (prav tam).

Takšen razvoj politike predstavlja pomemben premik tako glede odnosa med EU in državami AKP, kjer slednje izgubljajo svoj geostrateški pomen za EU, kot tudi glede razumevanja vloge EU kot razvojnega akterja. S tem ko je EU v celoti prevzela razvojni model, politike, mednarodne norme in koncepte dominantnih mednarodnih razvojnih institucij, se je namreč, kot opozarja Brown (2004), odrekla edinstveni razvojni politiki do držav AKP, ki bi predstavljala alternativo prevladujoči neoliberalni doktrini. Čeprav se ta ni izkazala kot splošno koristna za razvoj (Lister 1997, 116), je EU s tem to pomembno razvojno vprašanje skoraj v celoti prepustila nekaterim državam članicam in mednarodnim (razvojnim)

[143] Svet Evropske unije. 1988. *Resolucija o gospodarskih razmerah in procesu strukturnih prilagoditev v podsaharski Afriki*, 31. maja v Bruslju. V Svet EU (1989, 103–104).
[144] Svet Evropske unije. 1987. *Skupno stališče Sveta Evropske unije o posebnem programu Skupnosti za pomoč določenim visoko zadolženim državam z niskimi dohodki v podsaharski Afriki*, 9. novembra v Bruslju. V Svet EU (1989, 99).

organizacijam. Posledično tudi pri odpisu dolgov EU ni igrala vidnejše vloge, saj je bil njen delež skupnega dolga držav AKP relativno majhen, in zato po mnenju držav članic EU ni bila primerna za prevzem vodilne vloge (Holland in Doidge 2012, 62). Če k temu prištejemo še relativno majhne spremembe v okviru trgovinskih preferenc, je to še dodatno spodkopavalo mesto držav AKP v piramidi privilegijev EU, kar ponovno nasprotuje zavezi EU po partnerskem odnosu do držav AKP, ki je (oziroma naj bi) bilo osrednje vodilo Loméjskih konvencij.

Poleg ekonomskega pogojevanja, ki ga v razvojno politiko EU vpelje Lomé IV, pa so bila 90. leta 20. stoletja priča še eni pomembni spremembi v načinu razvojnega sodelovanja med EU in državami AKP kot tudi na ravni mednarodnih razvojnih politik, in sicer pojavu političnega pogojevanja. Človekove pravice (kot najbolj reprezentativen primer političnega pogojevanja) prvič pojavijo v Lomé III (1984) se kot splošna referenca. Lomé IV (1989) v tem pogledu vsebuje že obsežnejša določila glede človekovih pravic, kjer te niso le del splošnih določil v preambuli konvencije, ki se med drugim sklicuje na nekatere druge (univerzalne in regionalne) dokumente s področja človekovih pravic, temveč s posebnim poudarkom v glavnem besedilu – tako na državljanskih in političnih pravicah, kot tudi na ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah: »Sodelovanje AKP-EGS bo pripomoglo k odpravi ovir, ki preprečujejo posameznikom in narodom, da bi dejansko lahko v celoti uživali ekonomske, socialne in kulturne pravice, kar mora biti cilj sodelovanja, saj je bistvenega pomena za njihovo dostojanstvo, njihovo blagostanje in njihovo samouresničevanje.« (Lomé IV, 5 (2) čl.) [145]

Konvencija prav tako opredeljuje tesno povezanost med razvojnim sodelovanjem oziroma razvojem in človekovimi pravicami: »Operativno sodelovanje mora biti v skladu s pozitivnim pristopom, kjer je spoštovanje človekovih pravic prepoznano kot temeljni dejavnik pravega razvoja in kjer je sodelovanje razumljeno kot prispevek k promociji teh pravic.« (Lomé IV, 5 (1) čl.) Pri tem so omenjene tudi specifične pravice, ki jih morata pogodbenici v skladu z mednarodnimi zavezami spoštovati – »odprava kakršnekoli diskriminacije na podlagi pripadnosti etnični skupini, porekla, rase, nacionalnosti, barve kože, spola, jezika, vere ali

[145] Preambula navaja: Splošno deklaracijo človekovih pravic, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope, Afriško listino o človekovih pravicah in pravicah ljudstev, Ameriško konvencijo o človekovioh pravicah (Lomé IV, preambula).

drugega prepričanja« – zlasti v kontekstu, ki ogroža doseganje ciljev konvencije in boja proti apartheidu (Lomé IV, 5 (2) čl.).

Posebej pomembno je v tem pogledu določilo, ki razvojno pomoč razširja tudi na spodbujanje ukrepov, s katerimi bodo države AKP zagotavljale človekove pravice: »finančna sredstva se lahko namenjajo tudi za spodbujanje človekovih pravic v državah AKP prek specifičnih programov /…/ in v dogovoru z organi, ki imajo mednarodno priznane kompetence na tem področju /…/ za oblikovanje struktur za spodbujanje človekovih pravic« (Lomé IV, 5 (3) čl.). Prav podporni mehanizmi za spodbujanje človekovih pravic pa so še dodaten poskus, s katerim je EU želela razširiti področje sodelovanja z AKP izven obsega vprašanj, ki so neposredno povezana s trgovino, tj. tudi na področje socialnih politik (zdravstva, izobraževanja, okolja in demografije). Tovrstno politično in socialno pogojevanje je torej nakazovalo prihodnji trend evropske razvojne politike, kjer so trgovinski odnosi konstantna, ki pa se jo povezuje z drugimi razvojnimi vprašanji (Slocum-Bradley in Bradley 2010, 36). Pri tem je to veliko bolj agenda EU kot pa skupni kompromis obeh partnerjev (Langan 2014, 31–32; Taylor 2016, 9).

Ta trend potrdi tudi dodatno politično pogojevanje razvojne pomoči, ki ni obsegalo zgolj področja človekovih pravic, ampak predvsem določila glede demokratičnih načel in dobrega vladanja, ki se pojavi v času po uveljavitvi Lomé IV. Kot ugotavlja Brown (2004, 24), je med letoma 1989 in 1991 mednarodna razvojna skupnost, tako posamezne države kot mednarodne organizacije, vključno z EU, »izrazila namero, da razdeljevanje pomoči poveže z notranjimi političnimi razmerami v državni prejemnici, zlasti v tistih, ki podpirajo izvajanje 'političnih reform'«. V tem pogledu sta bila cilja reform poleg že omenjenega spodbujanja spoštovanja človekovih pravic predvsem izboljšanje administrativnih in vladnih zmogljivosti ter pomoč pri 'izgradnji' demokratičnih institucij (Vogel 2009; Slocum-Bradley in Bradley 2010).

Podobno kot pri ekonomskem pogojevanju lahko tudi politično pogojevanje razumemo kot odgovor na nekatere zunanje dejavnike, povezane s spremembami po koncu hladne vojne. Najbolj očitna sta predvsem imperativ političnih sprememb v državah v razvoju (kot posledica konca ideološkega spopada) in neuspeh ekonomskega pogojevanja, ki so ga soglasno propagirale vse mednarodne razvojne institucije (Elgström in Pilegaard 2008, 269). Namen političnega pogojevanja je bil tako po eni strani demokratizirati države v razvoju s širjenjem liberalne demokracije oziroma s podporo ukrepom za njeno vzpostavitev. Po drugi

strani pa naj bi politične reforme dopolnjevale ekonomske, saj je bil po mnenju mednarodnih razvojnih akterjev eden izmed ključnih razlogov za neuspeh ekonomskih reform v državah v razvoju prav slabo vodenje (države in trga). V nasprotju z ekonomskim pogojevanjem v primeru političnega pogojevanje ni šlo zgolj za en model oziroma en način pogojevanja (kot v primeru ekonomskih programov strukturne prilagoditve), pač pa se je ta med razvojnimi akterji razlikoval glede na osrednje področje (človekove pravice, demokracija ali dobro vladanje), strogost pogojevanja in vzroke za spremembo razvojnega modela (Hurt 2004, 165–166).

V skladu s poudarkom, da je za relativen neuspeh ekonomskih reform v državah v razvoju krivo slabo vodenje držav, se je WB pri političnem pogojevanju osredotočala na načelo dobrega vodenja, predvsem na boj proti korupciji. V skladu z mantro o nujnosti strukturnih prilagoditev kot pogoja za doseganje gospodarske rasti je WB poudarjala, da »gredo /tržni ukrepi in reforme/ z roko v roki z dobrim vladanjem« (WB 1989, xii). Po mnenju WB je neuspeh strukturnih reform v Afriki mogoče pripisati neizvajanju reform s strani države oziroma izogibanju politično zahtevnejšim reformam; potemtakem so »dejanski razvojni problemi Afrike povezani s krizo vladanja« (WB 1989, 60).

Kot navaja Crawford (1995), je program političnih reform večinoma vseboval podporo pri oblikovanju politik, reformo civilnega uprave, privatizacijo vladnih podjetij, krepitev institucij, posebej za bolj proti korupciji, vzpostavitev vladavine prava in zagotavljanje večje transparentnosti ter odgovornosti. Ključno je bilo torej, da se poveča transparentnost pri porabi razvojne pomoči, diverzificira prejemnike pomoči in da se s povečanjem lastništva nad razvojnimi strategijami zmanjša verjetnost neizvajanja reform. Razvojni pristop WB na področje razvojnega sodelovanja je prinesel še eno novost, in sicer večji poudarek na nedržavnih (zasebnih) akterjih kot možnih neposrednih prejemnikih razvojne pomoči, kar je pomembno vplivalo tudi na pristop EU k političnemu pogojevanju.[146]

Politično pogojevanje WB pa je lahko po mnenju Gilliesa (1996) precej sporno, saj bi WB s tem kršila lasten statut. Ta namreč prepoveduje vmešavanje v politične zadeve njenih članov: »Banka in njeni uradniki se ne smejo vmešavati v politične zadeve katerekoli članice, prav tako pri svojem odločanju ne smejo podleči politični naravi članic oziroma zadevnih članic.«

[146] WB se je pred tem osredotočala predvsem na državo oziroma državne institucije kot neposredne prejemnice uradne razvojne pomoči.

(Statut Mednarodne banke za obnovo in razvoj, 4. čl., 9. odst.)[147] Zagovor WB pred očitki je bil, da so tovrstni ukrepi pogoj za izvajanje ekonomskih reform, politično nevtralni in razvojno usmerjeni (Gillies 1996). Temu je ustrezal tudi manjši poudarek WB na spodbujanju demokratizacije v državah v razvoju kot pogoja za razvojno pomoč. Kljub temu da so zahteve po demokratizaciji v veliki meri prihajale prav iz držav v razvoju, je bila namreč demokracija še vedno sporen koncept, zlasti za WB, saj v nasprotju s človekovimi pravicami ni mednarodnopravno kodificiran in je veliko bolj političen kot dobro vladanje ter kot tak v očitnem nasprotju s statutom WB. Povezavo med demokracijo in gospodarsko rastjo je bilo zato težje upravičiti, čeprav je uradni diskurz WB vseskozi zatrjeval (in še vedno zatrjuje), da je demokracija »neločljivo povezana z blaginjo človeka in je manifestacija človekove svobode«, zato nedemokratični režimi niso tako uspešni pri doseganju osrednjih ciljev WB – gospodarske rasti in zmanjševanja revščine (World Bank 2000, 112–113). Ne glede na to se je demokratizacija pojavljala kot politični pogoj predvsem na ravni bilateralne razvojne pomoči med posameznimi državami donatorkami in državami v razvoju, predvsem na ravni odnosov med EU in tretjimi državami.

Ključna ugotovitev analize razvojne politike EU v času Lomé IV je, da se je področje pogojevanja razvojne pomoči v 90. letih 20. stoletja močno razširilo na notranje politike in reforme v državah prejemnicah. Pri tem je ekonomsko pogojevanje – večjo liberalizacijo trgovinskih preferenc, izvajanje neoliberalnih strukturnih reform – vse bolj dopolnjevalo tudi politično pogojevanje. Na ta način se je prek oblikovanja razvojnega modela oziroma razvojne politike v države v razvoju 'izvažalo' tudi politično (ne le ekonomsko) ideologijo Zahoda oziroma liberalno-demokratska načela dobrega vladanja, spoštovanja človekovih pravic, vladavine prava in demokratičnosti institucij. Kot opozorita Holland in Doidge (2012, 14), pa razširjenega političnega pogojevanja ne smemo interpretirati kot zgolj »vsiljevanje evropskih vrednot upirajočim se državam v razvoju«, saj so prav te v številnih primerih spodbujale pogojevanje kot način za uvajanje bolj demokratičnih praks v notranjo politiko držav v razvoju.

[147] *Statut Mednarodne banke za obnovo in razvoj – International Bank for Reconstruction and Development Articles of Agreement*, podpisan 22. julija 1944 v Bretton Woodsu, New Hampshire, ZDA, v veljavi od 27. decembra 1945.

3.2.2.5 Lomé IV-*bis*

Globalnemu razvoju 'nove' razvojne agende je sledila tudi EU, zlasti v okviru t. i. Lomé IV in Lomé IV-*bis* konvencije. V nasprotju z ostalimi (Lomé I-IV) ne gre za novo konvencijo, ampak za vmesni pregled oziroma dopolnitev Lomé IV za obdobje 1995–2000, saj je bilo obdobje veljavnosti Lomé IV desetletno in ne petletno kot pri Lomé I-III. Besedilo konvencije Lomé IV-*bis* je bilo podpisano 4. novembra 1995 na Mavriciju. Posebej Lomé IV-*bis* je bila v tem pogledu dosti bolj radikalna, kot je bilo sprva predvideno, saj je do spremembe globalne razvojne paradigme prišlo hitro po ratifikaciji konvencije Lomé IV. Začetek politike EU o političnem pogojevanju tako Brown (2004, 27) kot tudi Orbie in Portela (2014, 65) postavijo že v leto 1991. Takrat je Evropska komisija podala predlog za večjo vlogo človekovih pravic in demokratičnih načel v razvojni politiki EU, kar je razvidno tudi iz Resolucije Sveta ministrov o človekovih pravicah, demokraciji in razvoju iz leta 1991, ki poudarja »nujnost usklajenega pristopa k človekovim pravicam, demokraciji in razvoju v sodelovanju z državami v razvoju« (Svet EU 1991, 3. čl.).[148]

Hkrati pa je leta 1991 EU v odnosih z Latinsko Ameriko preference v okviru GSP pogojevala z netrgovinskimi določili o boju proti proizvodnji in tihotapljenju drog (Orbie in Portela 2014, 65). Poseben poudarek pri promoviranju teh načel naj bi bil dan »pozitivnemu in konstruktivnemu pristopu« (Svet EU 1991, 6. čl.), kjer bi EU v večji meri razvojno pomagala predvsem tistim državam v razvoju, »v katerih so bile dosežene bistvene spremembe na področju človekovih pravic in demokracije« (Svet EU 1991, 4. čl.). EU naj bi v skladu s to zavezo podpirala predvsem države, ki se trudijo vzpostaviti demokratične procese in institucije kot na primer izvedbo demokratičnih volitev, krepitev pravosodnega sistema, vladavine prava in civilne družbe (prav tam).

Novost v razvojnem pristopu k državam v razvoju, ki jo omenja Resolucija 1991, pa je, da vzpostavi jasno povezavo med zagotavljanjem teh načel in razvojem, in sicer na način, kjer so načela *pogoj* za razvoj. Katalog načel opredeljuje njen 5. čl.:

> Medtem ko imajo države pravico do izbire lastnih administrativnih struktur in oblikovanja svojih ustavnih postopkov, lahko pravičen razvoj uspešno in trajnostno dosežejo le ob spoštovanju številnih načel vladanja: razumnih ekonomskih in socialnih politik, demokratičnega odločanja, primerne transparentnosti vladanja in finančne odgovornosti, oblikovanja trgu prijaznega okolja za razvoj, ukrepov za boj proti korupciji, kot tudi

[148] Svet Evropske unije. 1991. *Resolucija Sveta ministrov o človekovih pravicah, demokraciji in razvoju*, 28. november.

spoštovanja vladavine prava, človekovih pravic in svobode medijev ter izražanja. (Svet EU 1991)

Prav tako pa Resolucija 1991, poleg pozitivnih razvojnih spodbud, prvič jasno opredeljuje tudi možnost negativnih sankcij v primeru »hudih in trajnih kršitev človekovih pravic oziroma resne prekinitve demokratičnih procesov«, ki lahko vključujejo »zaupne ali javne demarše, kot tudi spremembo vsebine ali načina procesa sodelovanja oziroma, kadar je to potrebno, prekinitev sodelovanja z zadevno državo« (Svet EU, 6. čl.).

Hitra prilagoditev EU na globalni trend političnega pogojevanja je razvidna iz dogajanj v zvezi z oblikovanjem in izvajanjem obeh konvencij Lomé IV. Čeprav v veliki meri Lomé IV–*bis* glede človekovih pravic povzema določila Lomé IV, Lomé IV-*bis* človekovim pravicam 'dodaja' načeli demokracije in vladavine prava, ki ustvarjata okolje, v katerem se lahko vzpostavi načelo dobrega vladanja (Elgström in Pilegaard 2008, 368; Vogel 2009). »V /želji po/ ponovni potrditvi svoje zavezanosti načelom svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin in pravne države ter v želji, da ta načela postanejo bistven del spremenjene Konvencije« (Lomé IV-*bis*, preambula).[149]

Politično pogojevanje na ravni odnosov z AKP pa se nazorno pokaže že v spremembi 5. čl. konvencije Lomé IV, ki v odnos med EU in AKP prvič v zgodovini vnaša določeno mero političnega pogojevanja razvojne pomoči. Ta tako določa, da razvojno sodelovanje »*zahteva* spoštovanje in spodbujanje vseh človekovih pravic« in da sta »razvojna politika in sodelovanje *tesno povezana* s spoštovanjem in uživanjem temeljnih človekovih pravic ter priznavanjem in z izvajanjem demokratičnih načel, konsolidacija vladavine prava in dobrega vladanja« (Lomé IV, 5 (1) čl., poudarek dodan). Kot navaja Brown (2004, 28), je Evropska komisija prav 5. čl. konvencije večkrat uporabila pri utemeljevanju negativnih sankcij proti državam AKP, za katere je menila, da kršijo načela, povezana s človekovimi pravicami in z demokracijo, vključno z enostransko prekinitvijo pomoči. K. Arts (2000) pri tem opozarja, da enostranska prekinitev pomoči nima pravne podlage v odnosu med EU in državami AKP in je zato nelegalna, dejstvo, da do tega prihaja, pa dodatno potrjuje tezo o asimetričnosti v moči obeh partnerjev, saj države AKP tega niso zmožne preprečiti.

[149] *Sporazum o dopolnilih k četrti Lomejski konvenciji AKP-ES – Agreement Amending the Fourth ACP-EC Convention of Lomé*, podpisan 4. novembra 1995 na Mavriciju.

Lomé IV-*bis* element političnega pogojevanja še okrepi, saj 5. čl. doda, da so »/s/poštovanje človekovih pravic, demokratičnih načel in vladavine prava, na katerem temelji partnerstvo med državami AKP in Skupnostjo, ter vsa določila Konvencije /…/ *bistven* element te Konvencije.« (Lomé IV-*bis*, 5 (1) čl., poudarek dodan) Na podlagi tega člena se lahko potemtakem delno ali v celoti prekine sodelovanje med partnerjema, pri čemer se razume, »da se prekinitev uporabi kot zadnja možnost«. (Lomé IV-*bis*, 366a čl.).

Uporaba instrumenta političnega pogojevanja EU v odnosu do držav AKP je povzročila precejšnjo spremembo v razvojnem pristopu EU iz dveh razlogov. Prvič, podobno kot ekonomsko pogojevanje je pod vprašaj postavila posebni (preferenčni) status držav AKP v okviru razvojnega sodelovanja (Young 2014, 118), in drugič, širjenje političnih določil kot kriterijev za dodeljevanje pomoči je povečalo manevrski prostor EU za 'vmešavanje' v notranje politične (ne samo ekonomske) zadeve (Storey 2006, 332–333; Rutazibwa 2010, 216–217). Prav slednje je predstavljalo največjo spremembo v razvojni paradigmi, saj je bilo v nasprotju z načelom enakosti in suverenosti obeh partnerjev, prav tako pa je omejevalo pravico držav AKP, da si same »določajo smer njihovih razvojnih strategij in prioritet« (Lomé IV-*bis*, 244 (e) čl.).

Za razliko od ekonomskega pogojevanja, kjer si države članice niso bile enotne glede vloge, ki naj bi jo igrala EU pri spodbujanju ekonomskih reform v državah v razvoju, je imelo politično pogojevanje v Lomé IV široko podporo. Posledično EU ni le sledila mednarodnim razvojnim institucijam, temveč je skupaj z državami članicami podpirala oblikovanje ostrejših pogojev in čim širšega nabora političnih kriterijev v okviru novega razvojnega režima, ki je ob tem še dosti bolj fleksibilen in dovzeten za morebitne nove pogoje (na primer že omenjena socialna določila) (Bhagwati 2007; Orbie in dr. 2016). Prav tako je politično pogojevanje veljalo za vsa področja konvencije in ne le v omejenem obsegu kot v primeru ekonomskega pogojevanja. Brown (2004, 29) ob tem dodaja pojasnilo, da je bila 'vodilna' vloga EU v primeru političnega pogojevanja bolj posledica statutarnih omejitev WB kot pa pristopa EU.

Oba načina pogojevanja (ekonomsko in politično) sta torej namenjena predvsem spodbujanju liberalizacije v državah v razvoju – najprej na področju ekonomskih politik, predvsem kot liberalizacija trgovinskih preferenc do držav AKP, nato pa še kot poudarek na politični liberalizaciji. Slednja bi namreč ustvarila okolje za razvoj, tj. demokracijo, oblikovanje pravne države in boj proti korupciji, ki bi potem omogočalo spoštovanje človekovih pravic in

doseganje razvoja. Ideologija globalne trgovinske in politične liberalizacije, ki jo je EU v celoti prevzela konec 20. stoletja, je tako korenito spremenila tradicionalni način razvojnega sodelovanja EU z državami AKP v obdobju po Lomejskih konvencijah, ki je paradoksalno naravi in logiki razvojnega sodelovanja bolj kot trgovinske odnose poudarjala političen dialog. Značilnost tega pa je bila njegova 'prisilna narava', saj so morale države AKP politična določila sprejeti, če so želele dostopati do razvojnih sredstev EU.

Hkrati, kot ugotavljata Hollans in Doidge (2012, 36), konvenciji Lomé IV nista razvili poenostavljenega in celostnega pristopa EU k državam v razvoju, ampak je bil ta namesto tega »idiosinkratične in postopne narave« ter še vedno »začinjen s pragmatizmom in postkolonialnim strahom (*angst*)«. Posebno ilustrativen primer učinka takšne fragmentirane in kompleksne razvojne politike je različen odnos EU do primerljivih (tako glede evropske kolonialne preteklosti, stopnje razvitosti, strukture gospodarstva in nekaterih drugih karakteristik) držav v razvoju, na primer Angole in Kambodže. Medtem ko je bila Angola del AKP in kot taka upravičena do preferenčnega sistema, Kambodža kot azijska država ni imela podobnih ugodnosti. Podobne primerjave veljajo tudi za nekatere druge države (Nigerija-Indija, Dominikanska republika-Vietnam) (Holland in Doidge 2012, 37; Heron 2014; Siles-Brügge 2014, 54).

Splošna ocena učinka Lomejskih konvencij je zato prevladujoče negativna, saj kot poudari Banthia (2007) je to obdobje zaznamovala 'zasičenost' (*fatigue*) z razvojnimi strategijami na obeh straneh, saj trgovinski in razvojni ukrepi večdesetletnega sodelovanja med EU in AKP niso dosegli želenih učinkov. Slednje namreč niso uspele niti diverzificirati niti povečati obsega trgovanja, nasprotno, revščina in (strukturna) odvisnost od EU se je še povečala, kar je postala osrednja ovira razvoju bolj enakopravnega partnerstva, lastništva strategij in večje odgovornosti pri doseganju razvojnih ciljev. Skupina držav AKP zato še naprej ostaja najbolj revno območje na svetu, saj je bilo leta 2000 kar 40 od 77 držav AKP v skupini najmanj razvitih držav. Prav tako sta nazadovali gospodarska rast in BDP per capita, povečalo pa se je število revnih ter rast prebivalstva (Babarinde in Faber 2004, 34). Navkljub posebnemu statusu držav AKP v okviru trgovinsko-razvojnega sodelovanja, se je obseg pomoči EU državam AKP relativno zmanjšal (iz 9.7 evrov v okviru EGS na 2.5 evra v okviru Lomé IV) (Grilli 1996, 99). Prav tako se je zmanjšal delež držav AKP pri uvozu v EU (iz 5.1 % leta 1970 na 1.5 % leta 2003), medtem ko se je odvisnost trgov držav AKP od trga EU povečala, saj slednji v povprečju obsega kar 40-50 % prihodkov od izvoza (prav tam).

3.2.3 Sporazum iz Cotonouja (2000–2020): 'nova' trgovinska politika ali 'nazaj v prihodnost'?

Obdobje po uveljavitvi Lomé IV-*bis* so zaznamovale nadaljnje spremembe razvojnih politik, pri čemer je tudi EU sledila globalnemu trendu oblikovanja ustreznega okolja za razvoj politik in večjemu poudarku na ukrepih. S tem bi učinkoviteje naslavljala osrednji razvojni problem držav v razvoju konec 90. let 20. stoletja – tj. revščino in bolj enakopravno razvijala odnose z vsemi (ne samo AKP) državami v razvoju (Woolcock 2014, 36–37).

Pri oblikovanju ustreznega okolja za oblikovanje razvojne politike je mednarodna razvojna skupnost zato poudarjala predvsem proces oziroma način razvojnega sodelovanja med Severom in Jugom. Cilja takšnega pristopa sta bila po eni strani povečati lastništvo nad razvojnimi strategijami in s tem odgovornost držav v razvoju, po drugi strani pa ohranitev partnerskega pristopa k razvoju. V vsebinskem smislu je mednarodna razvojna politika večjo pozornost začela posvečati predvsem ukrepom za zmanjševanje revščine, a pri tem je ostala zavezana liberalizmu kot osrednjemu vzvodu za zagotavljanje ekonomske rasti in razvoja ter zagotavljanju večje učinkovitosti razvojne pomoči (Holden 2014, 95).

Reformo Loméjskih konvencij je tako narekovalo več dejavnikov. Prvič, v tem obdobju se je temeljito spremenilo samo razumevanje razvitosti oziroma opredeljevanje kriterijev, ki določajo stopnjo razvitosti posamezne države. Skupina držav v razvoju je namreč postala izjemno raznolika, deloma zaradi povečanja števila držav (kot posledica dekolonizacije in konca hladne vojne), prav tako pa zaradi razširjenega razumevanja samega razvoja in zelo različne razvojne uspešnosti držav (Banthia 2007). Opredeljevanje teh kriterijev je bilo vedno sporno in odvisno od specifičnih interesov, saj ni mogoče oblikovati enostavnega, za vse enakega modela, prav tako pa je kriterijev veliko – med drugimi ideologija, revščina, gospodarska rast, geografija in demografija, vključenost v svetovno gospodarstvo (Holland in Doidge 2012, 37). Posledično obstaja mnoštvo bolj ali manj inkluzivnih klasifikacij držav glede na stopnjo razvitosti. Konec 'poenostavljene ideologije razvoja' je pomenil tudi, da so različna poimenovanja držav v razvoju – tretji svet, Jug, nerazvite države (*under-developed*), neindustrializirane države, drugi svet (*Other world*) – postajala vse manj primerna, saj niso upoštevala posebnosti v razvitosti znotraj zelo heterogene skupine držav v razvoju (Holland in Doidge 2012, 37–38). Rezultat takšne poenostavljene ideologije pa je bila tudi skupina AKP in nediferencirana obravnava vseh držav znotraj nje kot 'nerazvitih' (vsaj glede na trgovinske preference s strani EU).

Posledično je tudi razprava o nadaljevanju partnerskega odnosa med EU in državami AKP potekala v okviru t. i. powashingtonskega soglasja, da mora biti osrednji cilj razvojne pomoči pravzaprav zmanjševanje revščine in naslavljanje problema neenake obravnave ne-AKP držav (Carbone in Orbie 2014, 2; Heron 2014, 95). Vodilno vlogo pri razvoju politike so pri tem ponovno imele mednarodne razvojne institucije, predvsem WTO, OZN, WB in OECD, pa tudi IMF. Prav IMF, čeprav se primarno ukvarja s finančno stabilnostjo, potrjuje ta trend, saj je osrednji posojilni sklad leta 1996 preimenoval iz instrumenta za strukturno prilagajanje (*Structural adjustment facility*) v program pomoči za zmanjševanje *revščine* in spodbujanje gospodarske rasti (*Poverty Reduction Growth Facility*) (Brown 2004, 30).

Razvojna politika naj bi v novem tisočletju temeljila na uresničevanju širših razvojnih ciljev in standardov, ki so se oblikovali na globalni ravni, in v skladu z določili konference ZN o okolju in razvoju (1992), konference o človekovih pravicah (1993), mednarodne konference o prebivalstvu in razvoju (1994), mednarodne konference o socialnem razvoju (1995), konference ZN o ženskah (1995) ter zaveze OECD po prepolovitvi števila revnih do leta 2015. V tem pogledu naj bi torej novi razvojni instrument v večji meri vključeval tudi netrgovinska področja sodelovanja (Woolcock 2014).

Drugič, spremenil se je pristop mednarodnih razvojnih akterjev do držav v razvoju, ki je v 80. in 90. letih 20. stoletja v celoti temeljil na politiki pogojevanja (bodisi ekonomski, bodisi politični), medtem ko konec 90. let pogojevanje zamenja večji poudarek na lastništvu razvojnih strategij in diferenciranem pristopu k razvoju (Barbarinde in Faber 2004; Udvari 2011). Spoznanje, da je prav lastništvo držav v razvoju bistven element pri doseganju njihovega razvoja in da torej razvojna politika ne more biti vodena s strani donatorjev (*donor-driven*), je temeljito spremenilo razvojni odnos, kjer so vsaj na deklarativni ravni mednarodni razvojni akterji izpostavljali ključni načeli partnerstva in enakopravnejših odnosov med Severom in Jugom. Po mnenju WB in IMF je namreč »pogojevanje lahko učinkovito le, če je podprto z robustnim lastništvom vlade nad reformnim programom« (IMF/WB 1999, 20 v Brown 2004, 30), medtem ko naj bi bila vloga mednarodnih akterjev omejena na 'zgolj' pospeševanje doseganja ciljev in izvajanje čim učinkovitejših politik. WB je v skladu s to zavezo sprejela t. i. celostni razvojni okvir (*Comprehensive Development Framework*), katerega cilj je bil povezati vse razvojne akterje (donatorje, prejemnike in civilno družbo) in bolje uskladiti politiko WB in IMF, kjer je IMF še naprej skrbel za makroekonomsko

stabilnost držav, WB pa za ukrepe na področju socialne in strukturne politike (Wolfensohn 1999 v Brown 2004, 34).

Tretjič, poleg mednarodnih akterjev so na oblikovanje novega pristopa odnosa EU do držav v razvoju vplivali tudi nekateri zunanji procesi oziroma dogodki – na primer konec hladne vojne in demokratizacija držav Vzhodne in Srednje Evrope, globalizacija in liberalizacija ter porast znotrajdržavnih in t. i. etničnih konfliktov (Udvari 2011, 9; Carbone in Orbie 2014, 1). Prek zagovarjanja določenih ideoloških predpostavk in oblikovanja mednarodnih norm in konceptov na področju trgovine in razvoja so prav ti dogodki temeljito spremenili kontekst, v katerem so se oblikovali odnosi med EU in državami AKP (Hout 2010, 3–5), in sicer v smeri manj zgodovinsko-političnih ter bolj ekonomsko-varnostnih, racionalnih razlogov (Holland in Doidge 2012, 65).

Konec hladne vojne je tako s končanjem ideološkega spopada med Vzhodom in Zahodom tudi v okviru trgovinske in razvojne politike EU pomenil dokončno potrditev liberalizma kot dominantne (edine preostale) ideologije. V kombinaciji z zapuščino Loméjskih konvencij, ki v trgovinskem in razvojnem smislu niso dosegle zastavljenih ciljev (popolne integracije držav AKP v globalno gospodarstvo, zmanjšanje revščine in doseganje trajnostnega razvoja), je konec hladne vojne neposredno prispeval k spremembi razvojnega modela EU (Udvari 2011). Kot opozorita K. Arts in A. Dickson (2004, 8), sprememba, presenetljivo, ni vplivala na povečanje razvojne pomoči, se je pa še dodatno povečalo politično pogojevanje. Kljub temu pa je nakazala spremembo v zunanjepolitičnih razvojnih prioritetah, tako vsebinskih kot geografskih:

> Razvojna politika je danes eno izmed treh osrednjih elementov zunanjega delovanja EU, poleg trgovinske in politične razsežnosti. Poleg specifičnih ciljev razvojne politike tudi drugi dejavniki – kot so geopolitika, trgovina in globalni okoljski problemi – vplivajo na zunanje odločitve EU /…/. V tem kontekstu so objektivni interesi EU vodili do prednostne obravnave stabilnosti in razvoja sosedskih držav in pomoči kriznim državam, ki so najbliže EU. Istočasno pa EU ni zanemarila globalnih izzivov razvojne politike. (Evropska komisija 2000, 4)

Sprememba geografskega fokusa je bila najbolj očitna v okviru prerazporejanja izdatkov za razvojno pomoč kot posledico spremenjenih interesov in prioritet EU, kjer so največ izgubile ravno države AKP in največ pridobile sosedske države (Barbarinde in Faber 2004; Smith, K. 2005 in 2014; Holland in Doidge 2012, 9 in 15–16). Pomoč najrevnejšemu in hkrati še vedno največjemu prejemniku – državam podsaharske Afrike – je s 70 % v 70. letih 20. stoletja padla najprej na 60 % v 80. letih, 30 % v 90. letih na vsega 26 % razvojne pomoči EU leta

2014 (Arts in Dickson 2004, 8; EUAidExplorer 2016). Nasprotno so se izdatki za Vzhodno Evropo, Zahodni Balkan in sredozemske države po koncu hladne vojne povečevali in so leta 2014 predstavljali približno 11 % razvojne pomoči EU (Hout 2010, 5; EUAidExplorer 2016). Spremenjeno geografsko prioriteto pa potrjuje tudi razmišljanje Evropske komisije, da

> so zunanje odnose Evropske unije zaznamovale nove iniciative v državah v razvoju in gospodarstvih v prehodu. Sklenila je pridružitvene sporazume z večino evropskih držav /…/, podpirala proces ekonomskih in političnih sprememb v republikah nekdanje Sovjetske zveze /…/, odnose s sredozemskimi državami nečlanicami, ki jih ureja nov dolgoročni multilateralni okvir partnerstva /…/, okrepila vezi z Latinsko Ameriko /…, sprejela/ novo strategijo z azijskimi državami. (Evropska komisija 1997, i–ii)

Priznavanje raznolikosti držav v razvoju oziroma diferenciacija je tako postala mantra razvojne politike EU v 21. stoletju. Kot ugotavljata Holland in Doidge (2012, 16), je v tem pogledu skupina AKP postala anahronizem, saj so razlike v razvitosti med državami znotraj skupine in pomanjkanje skupne 'identitete' ter interesov opozarjale na nelogičnost in nekonsistentnost v pristopu EU do razvojnih vprašanj. AKP države posledično niso bile več v samem vrhu 'piramide privilegijev' EU, kar so potrjevale tako prej omenjena trgovinska statistika kot tudi podpora Evropske komisije globalni liberalizaciji, v okviru katere poseben status AKP ni bil več vzdržen (Hout 2010, 1–2). Države AKP so nasprotno opozarjale, da je skupina več kot le ostanek kolonializma in da ima glede na številčnost držav in obseg razvojnega sodelovanja takšen pristop še vedno številne prednosti (Holland in Doidge 2012, 16). Kljub temu pa že Lomé IV pomeni postopen 'začetek konca' logike preferenc kot razvojnega instrumenta.

Četrtič, bolj kot da bi razvijala lasten pristop k razvoju držav AKP, je EU torej tudi v tem obdobju sledila globalnemu trendu, ki so ga narekovale mednarodne institucije. Po izteku Lomejskih konvencij je EU načrtovala temeljito spremembo odnosa z AKP, kar potrjujejo tudi uradni dokumenti Evropske komisije iz obdobja veljavnosti Lomé IV in Lomé IV-*bis*. Že leta 1992 je namreč Evropska komisija (1992, 73) konvencijo označila kot »ne najbolj ustrezno, glede na tip pogajanja z vladami, ki so trenutno potrebna, da bi bila pomoč dejansko učinkovitejša«, in poudarila njene osrednje omejitve – problem koordinacije med osrednjimi razvojnimi akterji, rigidnost in neprilagodljivost sistema hipnim potrebam, državocentričnost razvojne pomoči in pomanjkljivo naslavljanje drugih razvojnih problemov (ne le strukturnih problemov), kot so prehranska varnost, varstvo okolja, rast prebivalstva in regionalna integracija (Evropska komisija 1992, 73–74). Spremembe v tehnologiji, globalnih trgovinskih in finančnih sistemih, predvsem pa ortodoksija WTO, so po mnenju Vogla (2009, 8–9),

Woolcocka (2014, 38) in Hurta (2010, 163–164) prispevali k temu, da zgolj nadaljevanje odnosa po vzoru Loméjskih konvencij ni bilo več mogoče. Podobne ugotovitve navaja Zelena knjiga Evropske komisije (1996, pregovor), ki prav posebej poudari prepletenost trgovine, razvoja in varnosti: »Ekonomska marginalizacija nekaterih držav AKP je potekala vzporedno z družbeno dezintegracijo, naraščanjem nasilja in števila oboroženih spopadov, ki velikokrat povzročijo humanitarne katastrofe in s tem spodkopavajo razvojne politike ter preusmerjajo pozornost mednarodne skupnosti k izrednim ukrepom in kriznemu upravljanju.«

Zaradi vse večjega pritiska WTO, da sodelovanje med EU in državami AKP diskriminira tretje države v razvoju in kot tako ni v skladu z načeli in s ciljem trgovinske liberalizacije, je EU nadaljevala oziroma pospešila že tako progresivno izginjanje preferenc za AKP. Medtem ko so EU in AKP še uspele zagotoviti začasno opustitev klavzule WTO o nediskriminaciji trgovinskih partnerjev do izteka veljavnosti konvencije, je obenem postalo jasno, da takšna izjema, vsaj srednje- in dolgoročno, v okviru novega sporazuma ne bo več mogoča (Woolcock 2014).

Evropska komisija je tako leta 1996 v Zeleni knjigi o odnosih med EU in državami AKP na prehodu v 21. stoletje poudarila, da EU potrebuje »novo razsežnost razvojne politike do držav AKP v času, ko tudi sama doživlja radikalne spremembe«, ki bo v večji meri upoštevala tudi »strožja pravila trgovinskega sodelovanja v okviru WTO in usklajenost z novimi multilateralnimi pravili« (Evropska komisija 1996, ii–iii). Pomemben premik predstavlja tudi možnost radikalnejše prenove odnosa, kjer bi trgovinska in razvojna politika EU v večji meri naslavljali vse države v razvoju na podoben način, s čimer bi skupina AKP izgubila poseben razvojni status in s tem trgovinske preference. »AKP države bi lahko bile podvržene enakim postopkom, kot se uporabljajo pri operacijah v drugih državah nečlanicah«, pri čemer »je ena izmed možnosti diferenciran, progresiven pristop, ki bi /EU/ omogočal, da najde najprimernejšo metodo upravljanja za vsak primer posebej« (Evropska komisija 1996, xv).

Smernice pri pogajanjih o novem, polomejskem partnerskem sporazumu je Evropska komisija oblikovala s poudarkom na »uskladitvi imperativa fleksibilnosti in učinkovitosti z večnivojskim /*multi-pronged*/, integriranim pristopom k sodelovanju« (Evropska komisija 1997, 3), ki dopušča razlikovanje med državami AKP in veča možnosti prilagoditev spremembam v mednarodnem okolju v času trajanja sporazuma. V skladu s tem je bilo opredeljenih pet ključnih prihodnjih področij sodelovanja: politična razsežnost, zmanjšanje

revščine, ekonomsko partnerstvo, finančno in tehnično sodelovanje ter geografska diferenciacija (Evropska komisija 1997, 3–5).[150]

Obdobje Loméjskih konvencij se je tako končalo s podpisom novega trgovinsko-razvojnega Sporazuma iz Cotonouja leta 2000 (v nadaljevanju Cotonou),[151] katerega osrednji cilj je oblikovanje FTA oziroma specifično za AKP t. i. EPA, ki bi bili v skladu s pravili WTO. Že pred letom 2000 je namreč postalo jasno, da države članice WTO nespremenjenemu odnosu med EU in AKP (po vzoru Loméjskih konvencij) ne bodo podelile t. i. oprostitve (*waiver*) od pravil WTO glede sklepanja preferenčnih sporazumov (Orbie in Versluys 2008, 57). Deklaracija EU h Cotonouju (Svet ministrov AKP-ES 2005, 50) EPA opredeljuje kot: »razvojne instrumente, katerih cilj je spodbujanje in postopna integracija držav AKP v svetovno gospodarstvo, še posebej prek izkoriščanja potenciala regionalne integracije in trgovine Jug-Jug.«[152]

Poleg novega trgovinskega odnosa pa Cotonou prinaša še tri osrednje spremembe: potrditev in krepitev političnih načel odnosa, določitev osrednjih ciljev razvojnega sodelovanja in nov način podeljevanja razvojne pomoči (Brown 2004, 34). Toda, kot poudarjata Holland in Doidge (2012, 67–68), je (bil) Cotonou kot pogajalski rezultat močno pod vtisom dveh pomembnih zamejitev v procesu pogajanj. Prvič, nestrinjanja med EU in nekaterimi državami članicami glede enake obravnave (pravil liberalizacije) za vse države AKP, vključno z najmanj razvitimi državami. Najmanj razvite države naj bi obdržale možnost bolj preferenčnih trgovinskih pravil, kot jih ponuja Cotonou. Iz tega se je kasneje razvila že omenjena unilateralna trgovinska iniciativa EBA. Drugič, nestrinjanja med EU in nekaterimi državami članicami glede razširitve GSP na vse države v razvoju (Siles-Brügge 2014), s čimer bi tudi druge države AKP dobile možnost ugodnejših pogojev trgovanja, kot jih ponuja Cotonou. V tem pogledu je Cotonou mogoče razumeti kot kompromis med željami držav AKP po nadaljnji ohranitvi privilegijev in zahtevami mednarodne razvojne skupnosti po

[150] Večnivojski pristop pomeni, da je na voljo širok izbor dejavnosti, pri čemer vsak izmed partnerjev deluje na dveh ravneh, multilateralni (EU-AKP kot celota) in bilateralni (EU-posamezna država AKP) (Evropska komisija 1997a, xi).

[151] *Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami, na drugi strani – Partnership Agreement between the members of the African, Carribean and Pacific Groups of States, of the one part and the European Community and its Member States, of the other part*, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju, v veljavi od 1. aprila 2003.

[152] Svet ministrov AKP-ES. 2006. *Declarations concerning the multi-annual financial framework for the period 2008 to 2013 agreed at the 31st session of the ACP-EC Council of Ministers*, 1. in 2. junija 2006 v Port Moresby, Papua Nova Gvineja.

enakopravni obravnavi držav v razvoju (ne glede na stopnjo njihove razvitosti) in nadaljnji liberalizaciji svetovne trgovine. Končni rezultat je bil 'dvotirnost' partnerskega sporazuma, kjer se po eni strani ohranja krovni okvir sodelovanja (po vzoru Loméjskih konvencij), po drugi pa spodbuja oblikovanje regionalnih in posamezni državi prilagojenih določil (Carbone 2013, 743).

Navkljub poudarjanju razvojne razsežnosti v bilateralnem odnosu med EU in AKP, ki se kaže v določilih o asimetrični liberalizaciji trgovine zaradi razlik v razvitosti trgovinskih partnerjev, sporazum v odnos vnaša načelo recipročnosti v večji meri kot sporazumi pred letom 2000. Recipročnost naj bi koristila predvsem izvoznim podjetjem v EU in dokazovala, da je v osnovi odnos izrazito trgovinsko oziroma neoliberalno usmerjen (Young 2014, 120). Pomisleki na strani držav v razvoju so se nanašali na potencialni negativni učinek prevelike liberalizacije v okviru EPA – odprtosti trga in ranljivosti domačih proizvajalcev ter vsiljevanje nove prerazporeditve držav v regije (neupoštevaje obstoječe regionalne povezave) (Stevens 2006).

Posledično so se države AKP regije zavzemale za podpis t. i. 'lahkih' EPA sporazumov (*EPA light*), ki ne zahtevajo popolne ampak le delno liberalizacijo in omogočajo daljša prehodna obdobja za AKP, medtem ko je trg EU popolnoma liberaliziran. Prav tako pa naj bi EU regionalno sodelovanje in oblikovanje trga spodbujala z dodatnimi finančnimi sredstvi (Orbie in Versluys 2008, 57). Toda, kot ugotovi Hurt (2012, 503), so številne predhodne (makroekonomske) študije o razvojnem učinku liberalizacije (EPA) držav AKP temeljile na modelu splošnega oziroma delnega ravnotežja, ki zapostavlja idejni učinek trgovinskih sporazumov in povezavo z materialnimi interesi EU. Študije v večini primerov sicer izpostavljajo nekatere pozitivne ekonomske koristi, manj enotne pa so glede učinka na razvoj, ki naj bi bil v škodo držav AKP (Borrmann 2005; Storey 2006; Elgström 2008; Elgström in Pilegaard 2008; Vogel 2009).

Kot krovni razvojni instrument, ki ureja odnose med EU in AKP, Cotonou predstavlja »precej drastičen prelom z Lomé preteklostjo, tako po vsebini kot po pristopu«, osredja značilnost tega novega pristopa pa je, da temelji na večji diferenciaciji razvojnih partnerjev glede na ekonomske kriterije in potrebe in na zmanjšanju pomembnosti (tj. ugodnosti preferenc in edinstvenosti) odnosa med EU in AKP v okviru razvojne politike EU (Arts in Dickson 2004, 2). Zmanjšanje geostrateškega pomena regije AKP se kaže tudi v določilih Sporazuma iz

Cotonouja, predvsem v recipročni naravi trgovinske liberalizacije, 'vsiljeni' grupaciji držav v nove regionalne povezave in diferenciaciji znotraj skupine AKP, na najmanj razvite države AKP in ostale. Ob tem Elgström (2000, 195) dodaja, da je kot tak Cotonou izrazit primer rezultata pogajanj, ki odraža »totalno asimetrijo v moči /in/ kjer normativni konsenz EU pušča malo možnosti za popuščanje«.

Cotonou navaja štiri osrednje novosti (cilje) razvojnega sodelovanja, ki jih lahko pojasnimo s kombinacijo notranjih potreb po reformi in zunanjih zahtev. Prvi izmed njih je okrepljena politična razsežnost partnerskega odnosa, ki je na eni strani sledila cilju EU, da poveča lastne zmogljivosti razvojnega delovanja, po drugi pa želji, da EU postane kredibilen globalen politični in razvojni akter ter da zlasti v odnosu z državami v razvoju prevzame vodilno vlogo. Politični dialog je zato treba razumeti v širšem kontekstu krepitve zunanjepolitične agende EU, kar se odraža tudi v prekrivanju določil iz sporazuma s cilji SZVP EU, kot jih določa PEU oziroma Lizbonska pogodba.

Premik v razvojnem pristopu EU do držav AKP je pravzaprav napovedala že prej omenjena Zelena knjiga iz leta 1996, ki sicer priznava, da so »/o/dnosi EU-AKP še vedno ključni del identitete Unije« (Evropska komisija 1996b, predgovor), a hkrati zapiše tudi:

> S tem ko se približuje 21. stoletje, morajo dobiti tudi odnosi med EU in državami AKP novo osnovo, ki bo upoštevala ne le spremenjene politične in ekonomske okoliščine za razvoj, ampak tudi spremembo stališč v Evropi. Kolonialno in pokolonialno obdobje je za nami, bolj politično odprto mednarodno okolje pa nam omogoča, da jasneje določimo odgovornosti obeh partnerjev. (Evropska komisija 1996b, iv)

Ukinitev enega izmed osrednjih inovativnih razvojnih instrumentov Lomejskih konvencij, tj. STABEX in SYSMIN mehanizmov za razvojno pomoč, in postopno zmanjševanje preferenc za trgovanje s posameznimi proizvodi (kot na primer sladkor, riž in banane), potrjuje postopno zmanjševanje prednostne obravnave držav AKP, predvsem pa trden neoliberalni temelj sporazuma iz Cotonouja. Čeprav je sporazum v osnovi trgovinsko-razvojni instrument, se EU z njim odmika od intervencionistične trgovinske politike, kjer je EU posege na svetovni trg upravičevala z zagotavljanjem razvoja AKP. Prav to je bila namreč osrednja razvojna posebnost Lomejskih konvencij, ki je vse do leta 2000 veljala za šolski primer razvojnega sodelovanja Sever-Jug (Carbone 2013, 743). Z ukinitvijo stabilizacijskih shem pa EU prevzema izrazito tržni pristop k razvoju in trgovini (Orbie in Versluys 2008, 57), ki naj bi bolje odražal »politične in ekonomske spremembe, ki potekajo na mednarodnem prizorišču in

odražajo dejstvo, da zunanji odnosi Unije niso le globalni po obsegu, ampak so tudi prilagojeni specifičnim okoliščinam« (Evropska komisija 1997, ii).

K. Arts in A. Dickson (2004, 11–12) takšen razvoj ponazorita z metaforo 'od modela do simbola', s katero želita opozoriti na spremembo v trgovinsko-razvojni politiki EU: »Medtem ko je bila EU leta 1975 pripravljena izzvati prevladujoč liberalni konsenz in podpisati inovativno poglavje z AKP, se je do leta 1990 to spremenilo /…/. EU se je zavezala liberalizaciji trgovine zato, ker se je temeljito spremenil mednarodni kontekst razvojnega sodelovanja, tako da so preferenčni sporazumi postali vedno težje upravičljivi«. Kot je pokazal pregled razvoja trgovinske politike EU v podpoglavju 3.1.2, je zunanje delovanje EU »rezultat plodne kombinacije ideoloških prepričanj in ekonomskega interesa« (Orbie in Versluys 2008, 57).

Značilnost zunanjega delovanja EU v tem obdobju pa je bil večji poudarek na doseganju osrednjega zunanjepolitičnega cilja EU po krepitvi njene globalne vloge prek razvojne politike, s čimer bi EU svojo trgovinsko in razvojno moč lahko 'pretvorila' tudi v večji vpliv v trgovinskih in razvojnih mednarodnih institucijah (t. i. brettonwoodskih institucijah) (Arts in Dickson 2004, 2). Posledično lahko torej trend političnega pogojevanja razvojnega sodelovanja razumemo kot odziv EU na spremenjen globalni kontekst, v katerem ključno vlogo igrajo tudi politični dejavniki in interesi, pri čemer EU krepitev lastne vloge v svetu razume predvsem kot utrditev globalnih trendov v okviru lastnega zunanjepolitičnega delovanja (Carbone 2013, 743; Pape 2013, 728–729).

Merket (2013, 83–84) poudari, da Cotonou v okviru holističnega pristopa k razvoju jasno poveže razvojno politiko in cilje SZVP, zlasti civilno in krizno upravljanje, zato bo »soodvisnost med varnostjo in razvojem sestavni del aktivnosti na področju izgradnje miru, preprečevanja in reševanja konfliktov« (Cotonou, 11. čl.). Takšna politizacija razvoja pa je posebej značilna za obdobje po podpisu Cotonouja oziroma njegove revizije (v letih 2005 in 2010), ko so bili v sporazum vključeni še nekateri drugi varnostni vidiki, najbolj očitno predvsem skupni boj proti terorizmu (11A čl.) in sodelovanje na področju preprečevanja širjenja orožja za množično uničenje (11B čl.) (Cotonou, 11. čl.).

Širjenje političnega pogojevanja Storey (2006, 333) in Hurt (2012, 498–499) označita za razvojno sporen pristop, česar se je v luči relativnega neuspeha ekonomskega pogojevanja iz

časa Lomejskih konvencij in nejasnih učinkov na razvoj zavedala tudi EU. Koncept partnerstva je namreč v določeni meri nasproten dodajanju vedno novih pogojev za razvojno sodelovanje, posebej v primeru, ko ti niso jasno določeni. Tak primer je že prej omenjeno določilo dobrega vladanja, pri čemer po mnenju držav AKP ni bilo toliko sporno določilo, ampak zgolj to, da je bilo postavljeno kot predpogoj za razvojno pomoč, ne pa kot njen cilj – zgradnja institucij in zmogljivosti države naj bi namreč bila posledica razvoja (razvojne pomoči) in ne njegov pogoj. Pri tem ni nezanemarljivo, da koncept odraža izrazito evropsko razumevanje pravil in standardov vladanja, ki lahko že v osnovi nasprotuje institucionalni kulturi držav AKP. Poudarek je namreč predvsem na zahtevah EU po spoštovanju človekovih pravic, enakosti spolov, demokraciji in organiziranem kriminalu in ne na za AKP pomembnih področjih (na primer trgovini z orožjem in delovanju zasebnih akterjev) (Rutazibwa 2010, 217–220).

Političnega pogojevanja po koncu hladne vojne pa ni uporabljala samo EU, ampak je bil to splošen trend v okviru reševanja globalnih in medregionalnih vprašanj. V ospredju je bilo predvsem razmerje med človekovimi pravicami, demokratizacijo in razvojem, temu pa je sledilo tudi zunanje delovanje EU. Kot navajata K. Arts in A. Dickson (2004, 9), je EU zato izjemno hitro oblikovala širok nabor specifičnih določil na področju človekovih pravic, demokracije in dobrega vladanja kot predpogojev za oblikovanje odnosov z EU, še posebej v okviru razvojnega sodelovanja. Novost v pristopu pa je bila tudi vse pogostejša uporaba negativnih sankcij v primeru nespoštovanja teh norm, ki jih sicer omogoča (in uvede) že konvencija Lomé IV (Storey 2007, 333; Portela in Orbie 2014, 65–68), kjer so bila ta določila oblikovana vzajemno. Poleg tega pa je EU tudi unilateralno določala pogoje za sodelovanje, in sicer prek uvedbe pravnih mehanizmov za naslavljanje tovrstnih vprašanj, opredeljevanja pogojev in konceptov ter izvajanja sankcij v primeru kršitev (Arts in Dickson 2004, 9; Brown 2004, 35).[153]

Cotonou posledično, navkljub nestrinjanju držav AKP, vsebuje močan poudarek na politični razsežnostii oziroma političnem dialogu, ki vsebuje vse elemente političnega pogojevanja. Človekove pravice, demokratična načela, vladavino prava in dobro vladanje dojema kot »bistvene in temeljne elemente« partnerstva (Cotonou, 2. čl.), ki so »sestavni del trajnostnega

[153] Sezam vseh negativnih sankcij EU v primeru kršitev človekovih pravic in demokratičnih načel za obdobje 1988–2013 navaja K. Smith (2014, 211–218). Po številu sankcij so na prvem mestu države AKP, pri čemer se je pojavnost negativnih sankcij po letu 2000 (tj. po uveljavitvi Cotonouja) povečala. Več tudi v Taylor (2016, 10).

razvoja« (Cotonou, 9 (1) čl.). Pri tem izpostavlja, da so »demokratizacija, razvoj ter varovanje temeljnih svoboščin in človekovih pravic medsebojno povezani in se medsebojno krepijo« (Cotonou, 9 (2) čl.). Poleg tega sporazum natančno določa tudi razumevanje političnih načel, ki jih razume kot univerzalne ter v enaki meri zavezujoče za »notranje in mednarodne politike obeh pogodbenic«, tj. tako EU kot tudi države AKP (Cotonou, 9 (4) čl.). Politično pogojevanje najbolj jasno izpostavi 96. čl. sporazuma, ki dopušča možnost uporabe negativnih sankcij (ukinitev pomoči) v primeru očitnih kršitev določil iz prej omenjenega 9. čl.. Nabor »ustreznih ukrepov« mora biti »v skladu z mednarodnih pravom in proporcionalen glede na kršitev«, kjer »se prekinitev Sporazuma uporabi kot zadnjo možnost« (Cotonou, 96 (c) čl.), dopuščajo pa se tudi unilateralni (enostranski) ukrepi.

Širjenje političnega pogojevanja in hkrati primer najbolj spornega pogojevanja EU, tako z vidika mednarodnega prava kot tudi z vidika EU kot normativne sile, pa so posebna določila, ki se nanašajo na načelo dobrega vladanja kot 'temeljni' (in ne le 'bistveni') element odnosa EU-AKP (Brown 2004, 35). Cotonou (9 (3) čl.) določa:

> V kontekstu političnega in institucionalnega okolja, ki podpira človekove pravice, demokratična načela in pravno državo, je odgovorno vodenje pregledno in odgovorno upravljanje s človeškimi, z naravnimi, gospodarskimi in s finančnimi viri za namene pravičnega in trajnostnega razvoja. To zahteva jasne postopke odločanja za javne organe, pregledne in odgovorne institucije, primat prava v upravljanju in razdelitvi virov ter usposabljanje za pripravo in izvajanje ukrepov, katerih namen je zlasti preprečevanje korupcije in boj proti njej.

Vključevanje mednarodnih norm s področja človekovih pravic in demokratičnih načel v razvojne sporazume nikoli ni bilo sporno, saj ima ustrezno podlago v mednarodnem pravu. Nasprotno pa norma dobrega vladanja nima ustrezne mednarodnopravne opredelitve (Arts and Dickson 2004, 9). Slocum-Bradley in Bradley (2014, 31–32) pri tem opozarjata, da razumevanje načela dobrega vladanja kot 'nekoruptivnost' države jasno izraža prioriteto EU, ki nima ustrezne pravne podlage v pogodbah EU, ampak je v celoti politična in državam AKP vsiljuje razumevanje EU o tem načelu. Hkrati pa klavzula pomeni krepitev politike pogojevanja EU v odnosu do držav AKP, ki je namenjena predvsem bolj učinkoviti porabi sredstev razvojnega sodelovanja in zmanjšanju stopnje korupcije v država AKP. Negativne sankcije, ki jih predvideva 97. čl. sporazuma v primeru korupcije, prav tako dopuščajo možnost enostranskih ukrepov in prekinitve Sporazuma kot zadnje možnosti (Cotonou, 97 (3) čl.). Takratni komisar za razvoj Nielson (2000b, 3) je klavzulo o korupciji označil kot »dejansko novost, tako v kontekstu odnosov med EU in AKP kot tudi v mednarodnih

odnosih. Ta postopek ne bo sprožen samo v primeru korupcije, ki se nanaša na ERS, ampak tudi širše, v vsaki državi, kjer je ES finančno vpletena in kjer korupcija ovira razvoj«.

Vključitev določil o dobrem vladanju v Sporazum jasno kaže na to, da je EU spremenila način in sredstva razvojnega sodelovanja, s katerimi je še okrepila politično pogojevanje in to navkljub nestrinjanju držav AKP (Gomes 2013, 716; Taylor 2016, 7–8). Temu pristopu EU, poleg že prej omenjenih kritik, očitajo neuravnoteženost kot posledico prevelikega poudarka na ciljih EU, predvsem političnih ciljih, medtem ko se cilji AKP – kot na primer razvoj – pogosto ignorirajo. Po mnenju Browna (2004, 35) pa se tak ponovni poudarek na razširjenjem političnem pogojevanju, v celoti sklada s prioritetami razvoja WB, ki vsebuje za WB kot nepolitično organizacijo 'sporno' področje boja proti korupciji, s to razliko, da politično pogojevanje s klavzulo o korupciji v primeru EU ni sporno (Carbone 2014).

Druga pomembna sprememba je v sami vsebini razvojne politike oziroma razvojnih ciljev in načel, kjer je v ospredju odnosa med EU in AKP cilj zmanjševanja in odprava revščine: »Partnerstvo je usmerjeno k cilju, da se v skladu s trajnostnim razvojem in postopnim vključevanjem držav AKP v svetovno gospodarstvo zmanjša in sčasoma izkorenini revščina.« (Cotonou, 19. čl.) Prioriteta se, kot že rečeno, ujema z globalnim poudarkom na odpravljanju revščine, ki je v sporazumu dodatno okrepljeno prek navedbe ključnih konferenc ZN (Cotonou, preambula) in ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja (Pape 2013, 728–729). Prav tako pa Cotonou omenja tudi lastne razvojne cilje, ki jih povzema po določilih o razvojni politiki iz PEU (Brown 2004, 35).[154]

V tem pogledu Cotonou potrjuje razširjeno razumevanje razvoja, pri čemer za zmanjševanje revščine ni ključna le trgovina oziroma gospodarstvo, temveč tudi socialni, kulturni in okoljski razvoj (Cotonou, 1. čl.). S tem naj bi se oblikovalo razvoju prijazno okolje, ki bi spodbujalo »trajnostn/o/ gospodarsk/o/ rast, razvoj zasebnega sektorja, povečanje zaposlenosti in izboljšanje dostop/a/ do proizvodnih virov« (prav tam). Središčenje revščine kot osrednjega razvojnega cilja je razvidno v celotnem dokumentu, zlasti pa v povezavi z drugimi razvojnimi problemi – pri izgradnji miru, preprečevanju in reševanju konfliktov kot njihov prvotni vzrok (*root-cause*) (11. čl.), pri upravljanju z migracijami (13. čl.), investicijah (21. čl.) in makroekonomskih reformah (22. čl.), ribištvu (23. čl.), turizmu (24. čl.), družbenem razvoju

[154] Preostala cilja, ki ju omenja 19. čl., sta trajnostni razvoj in postopna integracija držav AKP v svetovno gospodarstvo (Cotonou, 19. čl.).

(25. čl.), podnebnih spremembah (32A čl.) ter gospodarskem in trgovinskem sodelovanju. »Cilj gospodarskega in trgovinskega sodelovanja je pospeševanje usklajenega in postopnega vključevanja držav AKP v svetovno gospodarstvo ob upoštevanju političnih odločitev in razvojnih prednostnih nalog, kar spodbuja njihov trajnostni razvoj in prispeva k izkoreninjenju revščine v državah AKP.« (Cotonou, 32. čl.)

Diskurzivna analiza ubeseditve temeljnih načel v zvezi s tem pokaže še eno spremembo, in sicer je 'popolno suverenost' držav AKP pri določanju lastnih razvojnih strategij (značilnost Loméjskih konvencij) zamenjalo določilo o soobstoju te pravice – »države AKP opredelijo razvojne strategije svojih gospodarstev in družb popolnoma suvereno in ob upoštevanju bistvenih elementov iz 9. čl.« (Cotonou, 2. čl.) – ki pa mora biti skladna s širšim mednarodnim razvojnim pristopom: »AKP-EU sodelovanje, ki temelji na pravno zavezujočem sistemu in obstoju skupnih institucij, se ravna po mednarodno sprejeti agendi o učinkovitosti pomoči glede lastništva, prilagoditve, harmonizacije, ciljno naravnanega upravljanja pomoči in vzajemne odgovornosti« (prav tam).

Tretji cilj je bil prav tako oblikovan v skladu z vedno večjim poudarkom na učinkovitosti politik kot osrednje doktrine mednarodnih razvojnih institucij. Temu je EU sledila že v okviru trgovinske politike. S Cotonoujem pa je neoliberalni temelj delovanja EU dokončno institucionaliziran tudi na področju razvoja. Učinkovitost razvojne pomoči naj bi EU dosegla predvsem s poenostavitvijo (združevanjem) razvojnih instrumentov in 'omejenim' pogojevanjem, ki naj bi spodbujalo predvsem oblikovanje razvoju ustreznih reform AKP politik (Carbone 2013, 744–745). Kriterij učinkovitosti se tako pojavi v okviru spodbujanja uspešnosti in učinkovitosti regionalnih politik (30. čl.), predvsem pa pri razvoju institucij in izgradnji zmogljivosti: »Sodelovanje podpira prizadevanja držav AKP za razvoj njihovih javnih ustanov v pozitivni dejavnik rasti in razvoja ter za dosego znatnih izboljšanj v učinkovitosti vladnih služb, kar vpliva na življenje ljudi. V tem okviru sodelovanje pomaga pri reformi, racionalizaciji in posodabljanju javnega sektorja.« (Cotonou, 33. (3) čl.) Pri zagotavljanju razvojne finančne pomoči je ključni cilj prav tako »zagotoviti učinkovitost, usklajenost in doslednost« (Cotonou, 56. (e) čl.).

S tem EU prav tako nadaljuje z avtomatizmom med strukturnimi programi, ki jih države AKP izvajajo v okviru WB ali IMF, in upravičenostjo do razvojne pomoči EU. Novost Cotonouja pa je, da za razliko od Loméjskih konvencij strukturnim prilagoditvam sredstev več ne

namenja iz posebnega finančnega instrumenta, ampak iz skupnih razvojnih sredstev. Kot opozarja Brown (2000, 35), je to dokaz, da tudi v EU makroekonomske reforme in strukturne prilagoditve dominirajo med razvojnimi programi. V skladu s tem so vsi razvojni instrumenti dolgoročni in se financirajo iz istega proračuna.

Sprememba v pristopu je najbolj vidna v okviru selektivnega pristopa k dodeljevanju sredstev, ki temelji na t. i. strategiji podpiranja države (SPD), ki bo lahko nagrajevala predvsem tiste države AKP, ki bodo uspešne (učinkovite) pri izvajanju teh strategij na podlagi dvoletnega pregleda o napredku s strani Evropske komisije. S tem naj bi se okrepilo lastništvo držav AKP, da dane obljube izpolnijo tudi v praksi izvajanja reform, ne le na deklarativni ravni. Po mnenju OECD selektivni pristop omogoča večjo fleksibilnost pri izbiri sredstev za dosego cilja kot pa pogojevanje (OECD 1999, xxiii), kljub temu pa Brown (2004, 36) prav v tem vidi dejansko krepitev pogojevanja, saj je v tem primeru razvojna pomoč v celoti odvisna od rezultatov.

Osredotočenost na večjo učinkovitost pomoči pa ponovno nakazuje, da EU v tem primeru v celoti povzema diskurz WB, saj imajo odločilno vlogo pri dodeljevanju razvojne pomoči EU t. i. strateški dokumenti za zmanjševanje revščine WB, ki naj bi postali izhodišče pri oblikovanju in izvajanju državnih strategij Evropske komisije (Nielson 2000a). Prav tako pa se s tem še poveča pogajalska moč EU v odnosu do držav AKP, saj so nadzorni mehanizmi strožji in pogostejši kot v prejšnjih dveh sporazumih (Yaoundé in Lomé). Kot ugotovita Holland in Doidge (2012, 73), »/e/naka obravnava, neodvisna od preteklih rezultatov, s strani EU ni bila več sprejemljiva. Medtem ko je nujnost /pomoči/ ostala glavna determinanta za razdeljevanje sredstev (na podlagi števila prebivalcev, stopnje dohodka, statusa najmanj razvite in posebej ranljive države), naj bi jo dopolnjevala ocena rezultatov«, za katere je zadolžena Evropska komisija glede na poročila o napredku držav AKP.

Četrta novost pa je, da kolektivni pristop EU k AKP, ki nadaljuje s tradicijo Loméjskih konvencij kot krovnega sporazuma, dopolnjuje (če ne celo zamenjuje) z regionalnim oziroma posamezni državi prilagojenim (*country-specific*) pristopom. Številni avtorji (Hurt 2012, 502; Young 2014, 120; Woolcock 2014, 37) ravno v tem vidijo največjo spremembo partnerstva, ki se sklada s spremembami v zunanjetrgovinski politiki EU, saj je pristop regija-regija, kjer bi EU podpisala ločene sporazume z Afriko, s Karibi in Pacifikom, pravzaprav osrednji dolgoročni cilj partnerstva. Geografska diferenciacija naj bi pripomogla k ustreznejšim in

potrebam držav prilagojenim razvojnim strategijam, ki bi tako lažje dosegale cilje partnerstva, ob tem pa spodbujala predvsem regionalno integracijo AKP (Holland in Doidge 2012, 7). Stranski učinek takšnega pristopa pa je bil, da se je preferenčni (nerecipročni) razvojni pristop za najmanj razvite države AKP razširil tudi na države izven AKP, ki so na podobni stopnji razvoja.

Holland in Doidge (2012, 7) ugotavljata, da je ohranitev kolektivnega sporazuma (EU-AKP) »verjetno bila edina možna opcija pri prehodu iz uniformne nerecipročnosti k novim regionaliziranim prostotrgovinskim režimom, ki jih je favoriziral Bruselj«. Posledično tudi Cotonou ponavlja zavezo, »da vsem državam AKP /države članice EU/ zagotavljajo posebno in drugačno obravnavo ter ohranjajo posebno obravnavo najmanj razvitih držav AKP in da upoštevajo ranljivost majhnih, kopenskih in otoških držav.« (Cotonou, 35. čl.)

Osrednji poudarek Cotonouja je bil torej, navkljub močni politični razsežnosti, vendarle ekonomski. Sporazum tako navaja, da naj bi »/e/konomsko in trgovinsko sodelovanje temeljilo na regionalnih pobudah AKP držav« (Cotonou, 35. čl.). Zagotavljanje razvoja v državah AKP pa naj bi potekalo prek spodbujanja gospodarske rasti v okviru t. i. EPA, ki »si kot razvojni instrumenti prizadevajo za spodbujanje usklajenega in postopnega vključevanja držav AKP v svetovno gospodarstvo, zlasti prek popolnega izkoriščanja potenciala regionalne integracije in trgovine Jug-Jug« (Cotonou, 36. (2) čl.). Bolj razvojno sporen je prvi odstavek istega čl., ki predvideva usklajenost EPA s pravili WTO in postopno popolno liberalizacijo trgovine (36. (1) čl.). EPA naj bi se oblikovali do leta 2008, kar se na ravni celotne AKP ni uresničilo.

Razlogov za to je več. Eden izmed njih je obstoj alternativnih možnosti sodelovanja tako znotraj EU kot tudi z drugimi razvojnimi akterji. Cotonou je namreč predvideval, da se »/p/ogajanja o sporazumih o gospodarskem partnerstvu /…/ ob upoštevanju regionalnih procesov povezovanja znotraj AKP začnejo z državami AKP, ki menijo, da so v stanju to storiti, na ravni, ki se jim zdi primerna, in po postopkih, dogovorjenih v skupini AKP.« (Cotonou, 37. (5) čl.). Posebno za skupino najmanj razvitih držav EPA v tem pogledu niso predstavljale najboljše možnosti, saj so te države lahko koristile ugodnosti iz naslova EBA kot unilateralnega razvojnega instrumenta EU, tj. brez recipročnosti. Vzporedno se je od leta 2005 kot razvojni akter, zlasti v Afriki, razvijala Kitajska, ki v nasprotju s trgovinsko politiko EU

razvojne pomoči in investicij ni politično pogojevala (Stephen 2014; Garcia-Duran in dr.2016).

Zaviralni dejavnik je bil tudi nov poudarek Cotonouja na pristopu, ki »vključuje usposabljanje nosilcev razvoja in izboljševanje institucionalnega okvira, potrebnega za socialno kohezijo, za delovanje demokratične družbe in tržne ekonomije ter za nastanek aktivne in organizirane civilne družbe.« (Cotonou, 1. čl.) Vključevanje nedržavnih akterjev (poleg civilne družbe tudi zasebnih in družbeno-ekonomskih akterjev (Cotonou, 6. čl.) je s tem postalo 'temeljno' načelo sporazuma in nujen element razvoja, prav tako kot delujoči demokratični procesi in zagotavljanje večje participativnosti (Slocum Bradley in Bradley 2014, 34), kar je bilo v nasprotju z državocentričnim pristopom Loméjskih konvencij. Relativna nestabilnost nekaterih držav AKP, ki je bila posledica notranjih konfliktov, je omajala demokratične institucije in vodila k temu, da je politični dialog postal osrednji mehanizem za oblikovanje EPA. V nasprotju z željami AKP se je zaradi tega politično pogojevanje še okrepilo.

Prav tako pa je uspešno oblikovanje EPA preprečevalo pomanjkanje solidarnosti in enotnosti med državami AKP, ki kot skupina 78 držav ni uspela usklajeno nastopiti niti v pogajanjih z EU, niti v okviru mednarodnih organizacij. Posledično je tradicionalno in posebno razvojno partnerstvo med EU in AKP imelo vse manj očitnih zagovornikov. Čeprav Cotonou še vedno predstavlja primer specifičnega razvojnega sporazuma Sever-Jug, ki EU kot razvojnega akterja loči od ostalih, saj združuje tako trgovinsko sodelovanje, spodbujanje regionalne integracije kot tudi demokratizacijo, je hkrati mogoče zaznati tudi trend upadanja teh posebnih elementov v sporazumu in manjšanje pomena razvoja v primerjavi z ostalimi razsežnostmi, predvsem s trgovinsko in politično. Ta trend potrjuje tudi t. i. renacionalizacija razvojne politike, ki je najbolj očitna v načinu financiranja, kjer so sredstva za izvajanje sporazuma v rokah držav članic (Woolcock 2014, 38; Taylor 2016, 10–11), pa tudi v vse večji sekuritizaciji oziroma politizaciji razvojne politike (Merket 2013), s čimer ta postaja vse bolj 'medvladna'.

Prva revizija sporazuma iz leta 2005 (v nadaljevanju CotonouRevI)[155] je bolj kot zastoj pri sklepanju EPA naslavljala predvsem nekatera širša vprašanja v odnosu med EU in AKP, ki so bila posledica spremenjenih globalnih okoliščin po uveljavitvi Cotonouja leta 2000 in s

[155] Tako ta kot tudi revizija leta 2010 sta potekali v skladu s 95. (3) čl. sporazuma, ki določa, da se vsakih pet let opravi pregled in določi nov finančni okvir. Vse spremembe so bile sprejete s soglasjem (Cotonou, 95. (3) čl.).

katerimi je želela okrepiti predvsem politično razsežnost partnerstva. Vsebinski novosti sta v sporazumu dve, in sicer navezava osrednjega cilja – zmanjševanja in odprave revščine – na MDG kot »jasne vizije«, na kateri temelji partnerstvo med EU in AKP. Po mnenju takratnega komisarja za razvoj Michela (2006, 3–4)

> EU s tem vključuje pomembno razvojno agendo, ki vsebuje večjo usklajenost razvojnih politik z izzivi MDG, pomembno rast v razvojni pomoči, bistven prispevek trgovinske politike, kot je 'pobuda Vse, razen orožja', okrepljene napore za izbojšanje učinkovitosti pomoči prek boljšega usklajevanja in koordinacije med donatorji in nadaljnje zaveze k spodbujanju učinkovitega multilateralizma.

Druga novost pa je odražala vse večjo potrebo EU, da v odnosih z AKP naslovi tudi ključna globalna varnostna in politična vprašanja tega obdobja, posebej tista, ki so neposredno povezana z AKP. Konfliktnost in nestabilnost predvsem afriške regije je botrovala k »ponovni zavezi, da najtežja hudodelstva, ki zadevajo mednarodno skupnost kot celoto, ne smejo ostati nekaznovana in da je treba zagotoviti njihov učinkovit pregon s sprejemanjem ukrepov na državni ravni ter z okrepitvijo mednarodnega sodelovanja« (CotonouRevI, preambula).[156] Sporazum posledično poudarja, da je oblikovanje in učinkovito delovanje ICC »pomembno za mir in mednarodno pravičnost« (prav tam), pogodbenice pa se s tem obvezujejo, da bodo »ratificirale in izvajale Rimski statut in z njim povezane dokumente« (CotonouRevI, 11 (6) čl.).

Prav sodelovanje z ICC je leta 2016 ponovno postalo sporno vprašanje, saj so nekatere države iz skupine AKP (Južna Afrika, Burundi in Gambija) napovedale, da bodo od Rimskega statuta odstopile. Razlog za izstop naj bi bila diskriminatorna politika sodišča pri kazenskem pregonu posameznikov, saj so ti do zdaj bili zgolj Afričani (Amnesty International 2016). Glede na to, da je bilo članstvo držav AKP jasen politični pogoj za preference v okviru Cotonuja, je vprašanje, kako se bo na kršitev teh določil v primeru dejanskega odstopa odzvala EU in kako bo to vplivalo na politično pogojevanje v obdobju po Cotonoju. Ravno pogoj sodelovanja z ICC je bil, kot opozarjata Scheipers in Sicurelli (2008, 619), namreč ključen pri utemeljevanju EU kot normativne moči, ki se zavzema za spoštovanje mednarodnega prava in pri tem spodbuja tudi države v razvoju. Južna Afrika je marca 2017 svojo namero o odstopu že preklicala.

---

[156] *Sporazum o spremembi Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju – Agreement amending the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000*, podpisan 22. decembra 2005 v Luxembourgu, v veljavi od 1. julija 2008.

Še v večji meri pa je odsev tistega časa in neposreden odziv na dogajanje v mednarodni skupnosti vključevanje 'temeljnih' določil v povezavi s terorizmom in z orožjem za množično uničevanje. Teroristični napadi v začetku 21. stoletja (New York, Madrid in London) so tudi v okviru partnerskega sporazuma terjali večjo zavezo, da je potrebno okrepiti globalni boj proti terorizmu, ki bo v skladu z mednarodnim pravom. Pogodbenice pa se pri tem obvezujejo, da bodo v ta namen izmenjevale informacije in sredstva ter metode za preprečevanje terorističnih dejanj (CotonouRevI, 11A čl.). Klavzula o neširjenju množičnega orožja pa podobno priznava, da širjenje »predstavlja eno izmed najbolj resnih groženj mednarodni stabilnosti in varnosti« (CotonouRevI, 11B čl.) in da morata pogodbenici v tem pogledu redno izvajati politični dialog. Hkrati vsebuje primer političnega pogojevanja, saj navaja, da morajo pogodbenice ratificirati vse relevantne mednarodne instrumente na področju preprečeanja šitjenja množičnega orožja in zagotoviti ustrezen nacionalni nadzor. EU lahko v primeru resnih kršitev obveznosti iz tega čl. in »v posebno nujnih primerih sprejme vse potrebne ukrepe« (tj. negativne sankcije), da se kršitve prenehajo (prav tam). Finančna in tehnična pomoč za izvajanje teh ukrepov pa naj bi se financirala iz specifičnih finančnih ukrepov in ne iz naslova sredstev za AKP.

Sporazum uvaja tudi nekatere dopolnitve na področju trgovinskega sodelovanja in okoljskih določil, zlasti v povezavi z ranljivimi oziroma otoškimi državami AKP. Te naj bi bile upravičene do posebnih ukrepov, s katerimi bodo lahko »upočasnile in zmanjšale njihovo naraščajočo ranljivost, ki jo povzročajo resni ekonomski, socialni in ekološki izzivi« (CotonouRevI, 89. čl.). Zaradi ukinitve stabilizacijske sheme pa pregled v večji meri kot prvotni sporazum naslavlja tudi od izvoza kmetijskih proizvodov in surovin odvisne države, zlasti »najmanj razvite, kopenske in otoške, pokonfliktne in AKP države, ki so doživele naravno katastrofo« (CotonouRevI, 68. (3) čl.).

V povezavi s področjem človekovih pravic, demokracije, vladavine prava in dobrega vladanja revizija vpelje razlikovanje med 'temeljnimi' (dobro vladanje) in 'bistvenimi' elementi (človekove pravice, demokracija in vladavina prava), pri čemer so temeljni elementi pogoj, da se lahko spoštudjejo in izvajajo bistveni elementi. Največjo spremembo pa predstavlja ublažitev mehanizma negativnih sankcij v primeru kršitve 'bistvenih' elementov, ki je bila za države AKP sporna in dokaz, da Cotonou povečuje asimetrijo v moči med partnerjema, saj sledi predvsem interesom EU. Pogodbenici se zavezujeta, da »uporabita vse razpoložljive možnosti za /politični/ dialog«, preden začneta s postopkom posvetovanja in uvedbe

morebitnih negativnih sankcij (prekinitve sporazuma) (CotonouRevI, 96. čl.). Najbolj 'sporen' 97. čl., ki se nanaša na morebitne kršitve dobrega vladanja oziroma korupcije, pa ostaja nespremenjen.

Bolj temeljito naravo sporazuma spreminja druga revizija iz leta 2010 (v nadaljevanju CotonouRevII), ki prinaša največ sprememb na področjih političnega dialoga, ekonomskega regionalnega trgovinskega sodelovanja in razvojne (predvsem glede okoljevarstva) razsežnosti sporazuma. Trend ponovne krepitve političnega dialoga potrjuje vključitev določila o povezavi med razvojem in varnostjo v revidiran sporazum, ki priznava, da »brez razvoja in zmanjšanja revščine ni mogoče doseči trajnega miru in varnosti, in brez miru in varnosti ne moremo doseči trajnostnega razvoja« (CotonouRevII, 11. čl.).[157]

Pri tem so navedene t. i. 'nove' varnostne grožnje (organiziran kriminal, piratstvo in tihotapljenje ljudi, drog in orožja) in globalni izzivi (globalna finančna kriza, pandemije in predvsem podnebne spremembe), ki so skladni z v ESS opredeljenimi globalnimi grožnjami. Holland in Doidge (2012, 80) pri analizi sporazuma izpostavita tudi nov mehanizem, ki naj bi spodbujal sodelovanje EU in AKP na teh področjih, in sicer »pomoč pri kazenskem pregonu, vključno z nadzorom meje, izboljšanje varnosti mednarodne dobavne verige in izboljšanje zraka, morja ter varstva v cestnem prometu« (CotonouRevII, 11 (2) čl.). Naslavljanje teh vprašanj v tesni povezavi z varnostjo na globalni, regionalni in nacionalni ravni naj bi pripomoglo k večji učinkovitost razvojnega sodelovanja. Poudarek takšnega pristopa je na 'učinkovitem multilateralizmu' (8 (2) čl.) in usklajenosti med različnimi politikami zunanjega delovanja EU (12. čl.).

Temeljno načelo razvojnega sodelovanja, pa naj gre za revščino in MDG, razvojno pomoč ali regionalizacijo, je zagotavljanje njegove večje učinkovitosti. Sporazum tako navaja, da »sodelovanje EU-AKP temelji na pravno zavezujočem sistemu in obstoječih skupnih institucijah, ki se ravna po mednarodno sprejeti agendi za učinkovitost pomoči, usklajenosti, harmonizaciji, v rezultate usmerjeno upravljanje pomoči in vzajemni odgovornosti« (CotonouRevII, 2. čl.). Neposredno referenco na agendo za učinkovitost pomoči vsebuje že

[157] *Sporazum o drugi spremembi Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju in prvič spremenjen 25. junija 2005 v Luxembourgu - Agreement amending for the second time the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005*, podpisan 22. junija 2010, še ni v veljavi.

preambula, ki se sklicuje na agendo iz Rima in Pariza ter Agendo za ukrepanje iz Akkre (CotonouRevII, preambula). Iz tega izhaja, da EU na področju zagotavljanja učinkovitosti pomoči v celoti sledi mednarodni agendi (Arts in Dickson 2004; Farrell 2005b, 2008; Carbone 2014, 112–113). Učinkovitost je tudi osrednji kriterij v okviru političnega dialoga, predvsem na področju izgradnje miru, preprečevanja in reševanja konfliktov, z namenom »krepitve demokratičnih institucij in zagotavljanja *učinkovitega* vladanja« (CotonouRevII, 11 (2) čl., poudarek dodan). Podobno velja tudi za področje regionalne integracije, kjer naj bi uresničevanje uspešnosti in učinkovitosti regionalnih politik vodilo k sodelovanju in h krepitvi zmogljivosti držav AKP (CotonouRevII, 30. čl.).

Ključna novost na področju zmanjševanja revščine, ki jo lahko povežemo s širšo normativno agendo EU, je bil ponoven poudarek na AIDS/HIV (31A čl.), večjemu vključevanju (11. čl.) in enakopravnosti žensk (9. čl.) ter preprečevanju delovanja in praks, ki spodkopavajo človekove pravice (31 (e) čl.). Prav tako pa naj bi posebna določila za najbolj ranljive otoške, nizkoležeče in kopenske države, ki so jih podnebne spremembe najbolj prizadele (32A čl.), povečala njihove zmogljivosti in vključila podnebne spremembe v njihove razvojne strategije ter ukrepe za zmanjševanje revščine (32A (d (i)) čl.).

Pri spodbujanju regionalne ekonomske integracije so ključno vlogo igrali EPA sporazumi. Čeprav je bil rok za podpis EPA konec leta 2008, vse do konca leta 2016 številne države AKP, zaradi pomislekov o koristih EPA sporazumov v primerjavi z bolj ugodnimi instrumenti, kot sta EBA ali GSP+, še vedno niso sklenile sporazuma z EU. EPA je bil način, s katerim se je EU želela izogniti kršenju pravil WTO, ki ne dovoljujejo diskriminacije trgovinskih partnerjev. Lomejske konvencije so v tem pogledu predstavljale izjemo, saj so na podlagi odločitve držav članic WTO države EU in AKP dobile 'odpustek', veljavnost tega pa se je iztekla konec leta 2007.

Kljub temu je bil do junija 2016 sklenjen le EPA s karibsko regijo (CARIFORUM EPA), ne pa tudi s pacifiško in petimi afriškimi regijami. Pri slednjih je v procesu ratifikacije sporazum SADC EPA (od leta 2014), v podpisu pa z Zahodno Afriko (od leta 2014) in EAC EPA (od leta 2015). V primeru Srednje Afrike regionalna pogajanja v začetku leta 2017 ne potekajo, ima pa Kamerun z EU sklenjen začasni EPA sporazum od leta 2014. Prav tako od leta 2012 velja začasni sporazum ESA EPA. V pacifiški regiji imata začasen EPA sporazum sklenjena le Papua Nova Gvineja (od leta 2011) in Fiji (od leta 2014) (Evropska komisija 2016a).

Najslabše so se na možnost sklenitve EPA sporazumov z EU odzvale najmanj razvite države, ki imajo možnost alternativne preferenčne obravnave v okviru iniciative EBA. Posledično te države ne vidijo 'dodane vrednosti' EPA, ravno nasprotno, poudarjajo, da je tak pristop razvoju škodljiv, saj temelji na recipročnosti pri odpiranju trga med izrazito neenako razvitima partnerjema (kar je primarno interes EU), in ne na razvojnih potrebah držav AKP. Osrednja problema sta bila predvsem izrazita tržna naravnanost EPA razvojnega pristopa EU k AKP, ki je vsebovala tudi sporne singapurske zadeve, ki so jih AKP države soglasno zavrnile v okviru multilateralnih trgovinskih pogajanj oziroma Razvojne agende iz Dohe in jih posledično niso želele sprejeti na ravni bilateralnih odnosov z EU. Drugi problem pa je bil vztrajanje na regionalnem pristopu k EPA, ki ni sledil obstoječim procesom regionalne integracije (predvsem v Afriki), ampak je oblikoval nove regionalne skupine. Holland in Dodige (2012, 87) navajata primer fragmentacije članov obstoječe regionalne skupine SADC, kjer je zgolj sedem od 15 članov vključenih v SADC EPA, šest jih je del ESA EPA in po en v EAC EPA in srednjeafriški EPA.

Prav obstoj alternativnega okvira izvajanja razvojne politike EU, tj. EBA, četudi zgolj za najmanj razvite države, predstavlja temeljno spremembo v razvojni paradigmi EU. Vse do Cotonouja namreč države AKP niso imele možnosti 'izbire', ki jo od leta 2001 ponuja EBA – kot unilateralni (nerecipročni) sporazum najmanj razvitim državam omogoča popolnoma prost vstop na trg EU za vse proizvode, razen orožje. Kot trdita Holland in Doidge (2012, 89), bi bil dejanski učinek takšne prepovedi večji, če bi hkrati prepovedoval EU izvoz orožja v te države, kar pa je bilo v nasprotju z EU izvozno naravnano strategijo razvoja.

Ta sprememba tako po eni strani odraža diferenciran pristop k državam AKP, ki je odvisen od stopnje razvitosti, vrh piramide privilegijev (nerecipročnost) pa po novem torej ni več na voljo vsem državam AKP, pač pa zgolj najmanj razvitim državam. Ločnica potemtakem ni več geografsko pogojena (AKP in druge države), pač pa razvojno (najmanj razvite države in ostale države), s čimer se je EU oddaljila od tradicionalnega privilegiranja AKP držav v okviru odnosov Sever-Jug in se odprla za vse države (Carbone in Orbie 2014, 2; Woolcock 2014, 36; Young 2014, 119–120). Ob tem ni zanemarljiv podatek, da kar 40 držav AKP sodi med najmanj razvite države, pri čemer je bilo leta 2016 vseh najmanj razvitih držav 48 (OECD 2016). Kljub temu EBA kot 'vzporedna paradigma' predstavlja edinstven razvojni pristop k najmanj razvitim državam, saj je EU prva trgovinska moč na svetu, ki je svoj trg popolnoma odprla za najrevnejše države. S tem je deklarativno naklonjenost globalnim

razvojnim problemom nadgradila s konkretnimi zmogljivostmi, v okviru katerih EU lahko tudi aktivno deluje kot normativna moč (Holland in Doidge 2012, 91).

Normativnost takšne odločitve EU je namreč v celoti odvisna od gledišča, saj jo po eni strani lahko razumemo kot širjenje enakih pravil za vse v skladu z mednarodnimi (WTO) pravili, ki zavezujejo EU in AKP države, s čimer EU (kot pobudnica) deluje normativno. Po drugi strani pa je lahko takšno delovanje EU tudi normativno in razvojno sporno, saj prekinja tradicionalen in edinstven razvojni pristop do držav AKP in ga zamenjuje za bolj tržno naravnanega, kjer 'enakost vseh', neupoštevajoč razlike v razvitosti, ni nujno normativno dobra za države AKP. Toda, kot opozarjajo Hurt (2012, 502), Woolcock (2014, 36) ter Garcia-Duran in dr. (2016, 101–102), moramo tak razvoj razumeti tudi v luči neuspeha trgovinskih pogajanj, posebej zaključka Razvojne agende iz Dohe, ki je v središče liberalizacije želela postaviti razvojne probleme držav v razvoju. S tem pa EBA pravzaprav dopolnjuje razvojni manjko Cotonouja. Pri tem je potrebno opozoriti, da se EPA in EBA izključujeta. AKP EBA država je sicer še vedno del Cotonouja, ne more pa skleniti EPA.

Ne glede na to pa niti EPA niti EBA ne naslavljata nekaterih razvojnih ovir držav v razvoju, kot so na primer netrgovinske ovire, ki v kombinaciji z vedno bolj obsežnim pogojevanjem (ukrepi za zagotavljanje okoljske trajnosti in boj proti podnebnim spremembam) zavirajo oziroma onemogočajo doseganje ciljev razvojne politike EU. Vztrajanje EU na EPA pa potrjuje, da je osnova pristopa EU k AKP še vedno izrazito trgovinska (in ne razvojna), saj je osrednji cilj (tako EPA, EBA kot tudi MDG) integracija teh držav v svetovno gospodarstvo prek liberalizacije trgovine. Pri tem pa navkljub uveljavitvi načela diferenciacije EU še vedno 'diskriminira' vse ostale ne-AKP države v razvoju, kar je normativno sporno, saj EU s tem nasprotuje lastni zunanjepolitični usmeritvi, da želi delovati kot 'dobra sila'. Vedno večja uniformnost razvojne politike EU z mednarodno razvojno politiko zato, kot opozarjata Carbone in Orbie (2014, 4), sproža vprašanje, ali je tako izdelan in obsežen program razvojnega sodelovanja EU z AKP, ki tem državam ne ponuja nič drugega kot bilateralni in multilateralni razvojni okvir, sploh smiseln.

Vpliv mednarodnih norm na trgovinsko-razvojno sodelovanje EU v obdobju po letu 2000 lahko najlažje proučimo prek treh osrednjih področij odnosa med Severom in Jugom, s katerimi je mednarodna skupnost želela reševati problem vse večje globalne neenakosti. To so bila področja povečevanja ODA in nevezane pomoči, ekonomskega in političnega

pogojevanja in središčenja revščine v okviru MDG. Pri vseh je EU, skupaj z ostalimi mednarodnimi institucijami, poskušala zavzeti pomembno vlogo v okviru določanja najustreznejšega razvojnega modela, zlasti v luči lastnega odnosa do največje skupine držav v razvoju – držav AKP. Tega se zaveda tudi EU sama: »Evropska unija, ki kolektivno prispeva več kot 50 % svetovne uradne razvojne pomoči (ODA), je *ključni* partner v procesu FfD /financiranje za razvoj/.« (Evropska komisija 2004, 2, poudarek dodan)[158]

Kot že omenjeno, je EU v okviru razvojne politike (ne samo po letu 2000) sledila logiki 'več pomoči, več razvoja' (Carbone 2013, 45). Toda čeprav EU in države članice prispevajo največ ODA, nam ta podatek prikriva dejstvo, da velik delež te pomoči prispevajo zgolj nekatere države članice in da je geografski fokus teh držav različen. Največ ODA namenjajo Francija, Nemčija, VB in Španija. Geografski fokus pa variira, medtem ko Francija in VB preferirata podsaharsko Afriko, Nemčija Bližnji vzhod in Severno Afriko, se Španija osredotoča na Latinsko Ameriko (EUAidExplorer 2016).

Prav tako prikriva tudi dejstvo, da EU kot celota še vedno ne dosega mednarodno dogovorjenega standarda za ODA, ki je bil določen že leta 1970 v okviru OZN, po katerem naj bi ODA obsegal 0,7 % BDP. Leta 2014 so ta prag dosegle zgolj tri države (Švedska, Luksemburg in Danska), leta 2015 je bilo teh držav pet (poleg prej omenjenih še VB in Nizozemska), medtem ko je povprečje EU 0,44 %. Navkljub vsemu je to v primerjavi z drugimi donatorji OECD drugi največji izdatek za ODA, takoj za Norveško (prav tam). To pomeni, da globalna finančna kriza leta 2008 ni bistveno spremenila skupnih izdatkov za ODA, je pa vplivala na kratkoročne spremembe v razmerju ODA/BDP pri nekaterih državah članicah, ki so bile v krizi bolj prizadete, in na, vsaj srednjeročno, prekinitev logike 'več pomoči, več razvoja', saj EU ni sprejela dodatnih obljub o povečanju ODA.

EU je sicer leta 2006 dosegla cilj, ki si ga je zadala v okviru monterreyskega soglasja in barcelonskih zavez iz leta 2002, in sicer da bo delež ODA-EU znašal 0,39 % BDP, a je že pred krizo leta 2007 postalo jasno, da cilja 0,7 % do 2015 ne bo dosegla (Holland in Doidge 2012, 221). Barcelonske zaveze so bile oblikovane kot izhodišče za Mednarodno konferenco o financiranju razvoja, ki je nato sprejela monterreysko soglasje. Poleg določil glede ODA je

[158] Holland in Doidge (2012, 214) ob tem izpostavita še eno, za doktorsko disertacijo sicer manj pomembno vprašanje odnosa med EU in mednarodnimi institucijami, in sicer v kolikšni meri je tak odnos vplival na učinek globalne razvojne politike, bodisi pozitivno v smeri večje komplementarnosti, bodisi negativno kot podvajanje in zasledovanje konkurenčnih razvojnih modelov.

Barcelonska zaveza vsebovala še poziv k večji učinkovitosti pomoči, ki naj bi ga EU dosegla prek koordinacije in harmonizacije razvojnih politik, z nevezano pomočjo za najmanj razvite države, inovativnimi viri za financiranje razvoja in s podporo reformi mednarodnega finančnega sistema, ki bi predvsem okrepila položaj držav v razvoju. Prav tako je bilo eno izmed osrednjih določil tudi zagotavljanje trajnostnega dolga za najbolj zadolžene revne države (Evropska komisija 2005b).

Bolj kot ta podatek pa je bila osrednja skrb Evropske komisije predvsem ta, da je obstoječa pomoč še vedno premalo učinkovita. V skladu s tem je Evropska komisija leta 2005 na podlagi barcelonskih zavez pripravila paket treh ključnih ukrepov, ki jim mora EU slediti pri zagotavljanju večje učinkovitosti pomoči in doseganju MDG (paket je znan tudi pod imenom MDG-paket): 'finance za razvoj', usklajenost politik za razvoj in večji poudarek na Afriki. Osrednji cilji sporočila Evropske komisije so bili: povečanje ODA (na 0,56 % BDP do leta 2010 in 0,7 % do 2015, ki ju EU ni dosegla), večja usklajenost in koordinacija med razvojnimi politikami držav članic in EU, zlasti v povezavi s spodbujanjem lastništva v državah prejemnicah, in prednostna obravnava Afrike kot najbolj problematične regije pri doseganju MDG (Holland 2008, 348).

V tem pogledu je EU v celoti sledila mednarodni razvojni agendi, ki je bolj kot obseg ODA poudarjala predvsem učinkovitost razvojne pomoči in pereč problem velikega javnega dolga držav v razvoju, zlasti Afrike. Afrika, kot nov fokus razvojne politike EU, ki mu je sledilo tudi oblikovanje Strategije za Afriko leta 2005, pa predstavlja »radikalen prelom s preteklo prakso in ni v skladu z obstoječim fokusom na AKP Sporazuma iz Cotonouja« (Holland in Doidge 2012, 222). V skladu s strategijo naj bi EU v Afriki podpirala prizadevanja »mednarodnih finančnih institucij za odpis dolga močno zadolženih revnih držav« in »izboljšala učinkovitost pomoči prek zgodnje implementacije lastnih EU in mednarodnih zavez za Afriko« (Svet EU 2005a, 3). Takšno stališče EU je tudi posledica hkratnega britanskega predsedovanja Svetu EU in skupini osmih gospodarsko najbolj razvitih držav (G8), s čimer je po mnenju Hollanda in Doidga (2012, 227) VB v imenu EU dobila »edinstveno priložnost, da oblikuje globalno razvojno agendo«.

Kot ugotovita Holland (2008, 353) in Carbone (2013, 745), EU, navkljub spremembi v pristopu do Afrike, v vsebinskem smislu v razvojno politiko ni uvedla nobene bistvene novosti, ampak je vanjo zgolj dodala širši globalni okvir za doseganje MDG po načelu 'več,

bolje in hitreje'. Načelo je določil Evropski svet junija 2005 in spodbuja več pomoči (vsaj polovico vse dodatne razvojne pomoči EU do leta 2010 naj bi dobila Afrika), proračunsko podporo, koordinacijo bilateralnih donatorjev in usklajenost politik EU z zunanjo razsežnostio (Carbone 2014). Ta je jasno poudaril tesno povezavo med razvojem in varnostjo, ki se odraža tudi v sami strategiji, saj sta kar dve izmed štirih prioritet varnostno-politični: mir in varnost ter vladanje in človekove pravice (Svet EU 2005a). Podobne varnostno-politične razvojne prioritete pa odražajo tudi srečanja na vrhu med EU in Afriko leta 2007 v Lizboni, leta 2010 v Tripoliju in leta 2014 v Bruslju.

Najbolj neposredno se vpliv mednarodnih institucij pokaže pri ukrepih, povezanih z 'nevezano pomočjo', ki naj bi bila glavna ovira učinkovitejše pomoči. Holland (2008) namreč navaja, da naj bi bili realni le dobri dve petini ODA, medtem ko se ostali del izgubi zaradi visokih cen, neučinkovitega sodelovanja in nenamenske porabe sredstev. Vendar zgolj višina sredstev še ne pomeni, da je njihova poraba učinkovita. V tem pogledu je fokus ukrepov sicer še vedno na dejanskih učinkih oziroma rezultatih ODA, zmanjševanju birokratskih ovir in preprečevanju nenamenske uporabe sredstev (Carbone 2007), ki jih je med drugim v okviru Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči leta 2005 (in nato še Agende iz Accre leta 2008 in Busana 2011) podprla tudi Evropska komisija v imenu EU (poleg 17 držav članic EU in 30 držav AKP). Gre torej za sredstva, ki se ne namenijo neposredno za razvoj, ampak za lajšanje izvoznega dolga, drago zunanjo tehnično in finančno pomoč, visoke transakcijske stroške in vezano pomoč (Carey 2005).

Problem pa naj bi predstavljala zahteva donatork pomoči, da imajo pri porabi sredstev oziroma pri razpisih za izvajanje razvojne pomoči prednost podjetja in proizvodi iz držav donatork in ne lokalna ali najbolj konkurenčna podjetja oziroma proizvodi. Ob visokem deležu 'vezane pomoči', ki je predstavljal približno polovico ODA, so takšnemu pristopu očitali predvsem neekonomičnost, visoke stroške in omejeno avtonomnost držav v razvoju pri načrtovanju porabe. OECD je zato že leta 2001 začel s procesom zmanjševanja 'vezane pomoči' za najmanj razvite države, ki mu je potem že 2002 v okviru barcelonskih zavez in posebej po letu 2005 in t. i. MDG paketu sledila EU, ki je s tem »postala center razprave o nevezani pomoči« (Carbone 2014, 108). Kljub temu je EU za pomoč državam AKP prek ERS ohranila določilo, da so do razpisov za porabo sredstev upravičena le podjetja iz EU in AKP, s čimer je želela preprečiti, da bi se z EU pomočjo okoristili drugi donatorji, hkrati pa prav njih

spodbuditi k sprejemanju podobnih ukrepov na bilateralni in multilateralni ravni (Orbie in dr. 2016).

Kot ugotovi Carbone (2014, 114), EU kot razvojni akter ni uspela z radikalnejšim predlogom za zmanjšanje 'nevezane pomoči' vsem državam v razvoju, kot tudi ne prepričati drugih, neevropskih držav (Japonske, ZDA in Kitajske), da bi sprejele podoben pristop. Hkrati s tem je postalo jasno, da je 'nevezana pomoč' zgolj prvi korak pri doseganju večje učinkovitosti, ki jo v 21. stoletju po mnenju Woodsa (2005) in Merketa (2103) bolj ogroža sekuritizacija razvojne politike, kjer izginja jasna ločnica med razvojno pomočjo, namenjeno za preprečevanje revščine, in SZVP ukrepi za preprečevanje novih varnostnih groženj (terorizma, migracij, organiziranega kriminala itd.).

Drugo področje je politično pogojevanje, ki je še vedno sporna točka v pristopu EU k državam AKP (pa tudi državam v razvoju nasploh). Temelji na vedno pogostejših zahtevah glavnih donatorjev pomoči, tudi EU, po učinkovitejši pomoči, ki zahteva večjo odgovornost na strani prejemnic pri izvajanju ustreznih politik in reform. Kriteriji, na osnovi katerih se podeljuje pomoč, so zlasti v 21. stoletju izrazito politični. Mednje v največji meri uvrščamo načela človekovih pravic, demokracije, vladavine prava in dobrega vladanja. Ravno zaradi političnega pogojevanja naj bi EU delovala normativno in drugače kot ostali razvojni akterji. Čeprav pogojevanje poznajo tudi drugi mednarodnih razvojni akterji, gre v tem primeru za specifično agendo EU, ki je prilagojena specifiki odnosov med EU in AKP.

Uspešnost EU pri doseganju pozitivnih učinkov uporabe političnega pogojevanja in spreminjanju globalne normativne agende je zelo različna, razlogi za to pa večplastni. Kljub temu nekateri primeri držav AKP dokazujejo, da EU lahko deluje kot spodbujevalec bodisi lastne (kot v primeru dobrega vladanja, ki je postalo sestavni del trgovinske politike in vseh formalnih sporazumov med EU in tretjimi državami; in smrtne kazni) bodisi globalne normativne agende (človekove pravice). Pri tem je treba opozoriti, da uvedba teh določil še ne pomeni, da se bodo ta tudi izvajala. Posebej sporno je, da nekatera načela niso jasno določena (dobro vladanje, demokracija) in da se kot učinek razume tudi postopno uveljavljanje teh načel (na primer v primeru človekovih pravic na splošno in prepovedi smrtne kazni).

Smith K. (2014, 211–218) pri primerjavi uporabe negativnih sankcij EU kot posledice kršitev političnih določil v AKP za obdobje po uvedbi pogojevanja z Lomé IV in po podpisu

Cotonouja ugotovi, da vključitev politične klavzule v pogodbene odnose nedvomno pripomore k pogostejši uporabi negativnih sankcij, pri čemer so bile sankcij najprej deležne zgolj AKP države, z uvedbo političnega pogojevanja v vse formalne sporazume EU pa so na seznamu tudi druge države iz Azije, Evrope in z Bližnjega vzhoda. Bolj kot obstoj SZVP na pogostost uporabe negativnih sankcij vpliva predvsem politična volja držav članic in EU. V vseh primerih uporabe negativnih sankcij so teh deležne le za EU ekonomsko manj pomembne države (Portela in Orbie 2014).

Ekonomsko pogojevanje razvojne pomoči ima dolgo tradicijo, posebnost obdobja po letu 2000 pa je, da ga EU uporablja pogosteje in v popolnem sozvočju z mednarodno razvojno agendo oziroma univerzalno priznanimi politikami. V skladu s tem pristop EU temelji na zagotavljanju čim večje učinkovitosti pomoči, zato se navznoter zavzema za boljšo usklajenost (doseganje t. i. 'treh K-jev': koordinacije, koherentnosti in konsistentnosti) dveh osrednjih ravni razvojne politike – držav članic in EU kot skupnosti, medtem ko v mednarodnih odnosih spodbuja komplementarnost mednarodnih razvojnih akterjev, predvsem pa usklajenost politik EU z mednarodnimi oziroma globalnimi pristopi (Carbone 2014).

Najbolj nazorno tak pristop odraža Evropsko razvojno soglasje iz leta 2005 kot prvi skupni razvojni dokument držav članic in EU institucij. Pogojevanje je utemeljeno na prepričanju, da je integracija AKP v svetovno gospodarstvo mogoča le prek trgovinske liberalizacije, ki odraža neoliberalni temelj takšnega pristopa k razvoju (Hurt 2010, 160–161). V odnosu do držav AKP tovrstno pogojevanje EU uporablja že vse od leta 1995, ko je bilateralni sporazum z Južno Afriko pogojevala z oblikovanjem prostotrgovinskega območja, četudi z asimetrično liberalizacijo, kar je potem postala ustaljena praksa odnosov z AKP (Hurt 2010, 502–503). Novost (in hkrati problem) je bila predvsem uporaba istih – tj. ekonomskih – kriterijev za zelo različno razvite države oziroma regije (Taylor 2016, 9).

Utemeljevanje nujnosti ekonomskega pogojevanja prek sklicevanja na pravila WTO Hurt (2003), Elgström in Pilegaard (2008) in Vogel (2009) opredeljujejo kot ideološko, saj v prvi vrsti koristi predvsem interesom EU, ki se zavzema za 'vseobsegajoč' trgovinski režim, temelječ na pravilih, pravnih zavezah in mehanizmu za reševanje sporov. Koristi svetovne liberalizacije so tako v primeru EU večje kot strošek odprtja trga EU za tretje države oziroma države v razvoju, kar priča o prevladi strateško pogojenih interesov znotraj pristopa EU.

Uradni diskurz EU sicer ne zanika koristi za EU, a v odnosih z AKP veliko bolj (altruistično) poudarja predvsem koristi liberalizacije za države AKP.

Pri tem ni zanemarljivo, da so bila pravila WTO (nediskriminatorna obravnava trgovinskih partnerjev) oblikovana po diktatu evropskih držav in ZDA, s čimer je delovanje v korist drugih dokaj sporna predpostavka, zlasti ko EU prav ta pravila uporablja kot zunanji razlog za nujne spremembe trgovinsko-razvojnega pristopa k AKP. Vztrajanje pri uvedbi recipročnosti v trgovinske odnose z državami AKP zaradi WTO lahko interpretiramo tudi kot pretvezo, s katero želi EU uveljaviti oziroma vsiliti EPA pristop kot temelj trgovinskih odnosov s tretjimi državami, ne pa na primer poskušati spremeniti pravila WTO, ki bi državam v razvoju omogočala izjeme (Hurt 2012, 501–502; Woolcock 2014, 38–39). EBA v tem kontekstu predstavlja pomembno izjemo enaki obravnavi in ima zato izrazito razvojno komponento.

Pristop (tako ekonomsko, kakor tudi tudi politično pogojoevanje) EU do držav AKP je zato vse bolj podoben pristopom ostalih mednarodnih razvojnih akterjev, zlasti WB in IMF, v primeru MDG je tudi skladen z OZN. Kot je pokazala analiza v tem poglavju, je EU prevzela pristop WB na področju strukturnih reform, pomembnejša pa je ugotovitev, da je kot največji donator razvojne pomoči omejena glede vpliva, ki ga ima na oblikovanje odnosov z AKP v okviru teh institucij, saj so polnopravne članice v teh institucijah države in ne EU. V tem kontekstu lahko razumemo tudi poskuse EU, da delovanje držav članic in EU pristop čim bolj uskladi. Navkljub določenim odstopanjem je EU prav v primeru spodbujanja strukturnih reform delovala proti načeloma suverenosti in avtonomnosti držav AKP pri določanju lastnih razvojnih strategij, ki sta večji del veljavnosti Lomejskih konvencij (vse do Lomé IV) predstavljali temelj partnerstva in pa načela enakosti.

Slocum-Bradley in Bradley (2014, 45) pri oceni EU pri upravljanju odnosov z državami AKP prav tako zaključita, da EU ne deluje »v skladu s svojo namero spoštovati suverenost držav AKP in spodbujanja lastništva nad sprejetimi politikami in praksami«. Uporaba elementov pogojevanja in prisile pa glede na slabe rezultate prav tako ni upravičljiva, saj škoduje trajnostnemu razvoju držav AKP. Referenca na globalne strukture upravljanja pri tem lahko deluje kot grešni kozel za zgrešene politike EU, lahko pa predstavlja tudi alternativni način delovanja, s katerim se lahko EU izogne kritikam o neučinkovitosti njenega delovanja (prav tam).

Tretje področje izrazitega vpliva mednarodnih norm na razvojno politiko od leta 2000 so ukrepi pri uresničevanju univerzalnih zavez MDG. Po mnenju Hollanda in Doidgea (2012, 231) se je pristop EU najbolj spremenil, ko so MDG postali osrednji cilj globalne razvojne politike, kar predstavlja »redek primer učinkovitega multilateralizma v praksi.« Oblikovanje mednarodne razvojne paradigme okoli MDG je tlakovalo poročilo OECD iz leta 1996 'Oblikovanje 21. stoletja', ki je kot ključni globalni problem prihodnosti opredelilo revščino: »število /ljudi/ v absolutni revščini in bedi bo še naraščalo. Vsi mi v industrializiranih državah imamo zato močan moralni imperativ, da se odzovemo na ekstremno revščino in človeško trpljenje, ki še vedno pesti več kot milijardo ljudi« (OECD 1996, 1). Na temelju tega poročila se je nato v OZN oblikovala Deklaracija tisočletja in opredelila osem MDG, ki so zavezovali države članice k doseganju teh ciljev do leta 2015. Sedem jih je neposredno povezanih s ključnimi področji razvoja (revščina, izobraževanje, zdravstvo, okolje in enakost med spoloma), medtem ko osmi cilj zajema t. i. globalno partnerstvo za mir, ki si prizadeva za strukturne oziroma institucionalne spremembe, ki so potrebne za doseganje razvoja (UN 2016).[159]

Kot se je slikovito izrazit takratni komisar za razvoj Michel (Holland in Doidge 2012, 231), so MDG v celoti komplementarni z razvojno agendo EU, saj »v veliki meri potrjujejo evropske predloge in stališča. Lahko smo zadovoljni: vedno je bolje, če je kozarec napol poln kot pa napol prazen.« Najbolj komplementarna sta cilja – revščina in lakota (prvi cilj) in globalno partnerstvo za razvoj (osmi cilj). Pri tem je razlika v tem, da je EU nekdaj dolgoročni cilj izkoreninjanja revščine postopoma spremenila v zmanjševanje revščine, kar se odraža v vseh prej omenjenih dokumentih, medtem ko MDG boj proti globalni revščini naslavljajo kot izkoreninjanje ekstremne revščine in lakote, pri čemur je konkretna zaveza zmanjšati (prepoloviti) število (ekstremno) revnih (Holden 2014, 97–98). Prav tako se fokus MDG na podsaharsko Afriko ujema s prej omenjeno preusmeritvijo nekaterih razvojnih pobud EU in strategije na afriški kontinent.

Podobno se tudi osmi cilj s poudarkom na globalnem razvojnem partnerstvu ujema s pobudami EU za doseganje komplementarnejših razvojnih politik mednarodnih razvojnih akterjev ter več koordinacije in usklajenosti v okviru razvojnega sodelovanja. Pri tem lahko

[159] MDG so bili sprejeti leta 2003. Leta 2016 je bila sprejeta nova zaveza za obdobje do leta 2030, in sicer t. i. Strategija trajnostnega razvoja, ki je nadgradila MDG in določa 17 ciljev z namenom odprave *vseh* oblik revščine na svetu (UN 2016).

ugotovimo, da razvojni diskurz EU po letu 2000/2003 v celoti prevzema nekatere pobude tega cilja (Hurt 2010, 162). V največji meri predvsem prvo – »oblikovanje odprtega, na pravilih temelječega, predvidljivega, nediskriminatornega trgovinskega in finančnega sistema«, ki od Cotonouja predstavlja tudi temelj odnosa med EU in državami AKP (UN 2016). Logika te pobude razvoj jasno postavlja v funkcijo trgovinskega sodelovanja oziroma kot posledico odprave neenakosti v trenutnem mednarodnem trgovinskem režimu, s čimer bi se te države lažje integrirale v svetovno gospodarstvo, dosegale gospodarsko rast in posledično zmanjšale revščino.

Vzporedno s tem pa tudi pobudi po »naslavljanju specifičnih potreb najmanj razvitih držav, kopenskih in majhnih otoških držav v razvoju« in »celostna obravnavna dolga držav v razvoju« (UN 2016) sledita tej logiki. In čeprav, kot zaključita Holland in Doidge (2012, 239), MDG neposredno ne »promovirajo trgovine kot rešitve za razvojne probleme, je pri tem kontekst trgovinskih režimov ključnega pomena: če bi države v razvoju dovolj odprle svoje trge razvitim državam (ki bi prav tako bile bolj odprte), bi se lahko revščina hitreje zmanjševala, zlasti v najbolj revnih državah.« Diskurz torej, ki je postal mantra razvojne politike EU po letu 2000, a hkrati še vedno ni uspel bistveno zmanjšati osrednjih razvojnih problemov v državah AKP.

3.3 Pomen vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije kot normativne moči na primeru trgovinskega in razvojnega sodelovanja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami: trgovinsko-razvojni neksus

Tržno naravnanost trgovinske in razvojne politike izkazuje predvsem zavzemanje EU za čim širšo liberalizacijo, s čimer naj bi EPA sporazumi postali primer t. i. WTO-plus sporazumov, ki vključujejo tako storitve kot sporne singapurske točke. Podobno tudi poudarek EPA na spodbujanju regionalne integracije držav AKP po vzoru EU, ki naj bi trgovinske odnose Sever-Jug dopolnjevali s trgovinskimi sporazumi med državami v regiji (Jug-Jug), potrjuje 'trdo' neoliberalno agendo EU (Elgström in Pilegaard 2014, 377). Vzporednost obeh 'sodelovalnih' procesov (tako Sever-Jug kot tudi Jug-Jug) oziroma popolna liberalizacija za države AKP lahko namreč povzroči več stroškov pri odpiranju trga (konkurenca, prevzem EU pravil) kot koristi iz naslova povečane blagovne menjave ('prost' dostop do trga EU). Recipročna liberalizacija EU in AKP, ob hkratni regionalni integraciji, naj bi potemtakem škodila in ne koristila razvoju (Stevens 2006; Hurt 2012, 506–507).

To na primeru trgovinsko-razvojne iniciative EBA, ki naj bi bila po mnenju Evropske komisije izrazito razvojno naravnana, pokaže Orbie in Versluys (2008, 58). EBA najmanj razvitim državam omogoča popolnoma prost dostop do trga EU za vse proizvode, razen riža, banan in sladkorja. Kljub temu pa zaradi izjemno rigidnih pravil EU, ki izključujejo skoraj polovico vseh potencialnih brezcarinskih proizvodov, EBA ne dosega želenih učinkov (Hurt 2012, 503). EBA je tako predvsem »najbolj simbolni del evropske prostotrgovinske agende do Juga, ne pa bistven preboj v doseganju razvoja prek trgovine« (Orbie in Versluys 2008, 58). Prav tako je ena izmed značilnosti trgovinskih in razvojnih sporazumov EU v vključevanju normativnih, s trgovino povezanih vprašanj v odnose s tretjimi akterji. V največji meri so to delovni standardi in določila glede spoštovanja človekovih pravic in demokratičnosti, s katerimi želi EU doseči 'pravično globalizacijo' (Bhagwati 2007).

Primer takšnega delovanja EU je vključevanje nabora temeljnih delovnih standardov (kot so bili oblikovani pod okriljem ILO), ki jih morajo države spoštovati v okviru trgovinskih odnosov (Langan 2014, 26). Že leta 1995 je EU v GSP vključila t. i. kaznovalno socialno klavzulo (*punitive social clause*), s katero je lahko trgovinske partnerje v primeru kršitev teh določil kaznovala z odvzemom preferenc. Leta 1998 je k tej dodala tudi t. i. spodbujevalno socialno klavzulo (*incentive social clause*), katere namen je spodbujati in nagraditi izvajanje teh določil prek na primer unilateralne preference za trgovinskega partnerja. Kot opozorita Orbie in Versluys (2008, 60), socialna klavzula ni bila učinkovit mehanizem za spodbujanje reform v trgovinskih partnerjih, saj jo je EU le redko uporabila – kaznovalno leta 1997 v primeru Burme (Orbie 2008b, 60), spodbujevalno pa zgolj dvakrat, in sicer v primeru Moldavije leta 2000 in Šrilanke leta 2004 (in 2010) (Orbie in De Ville 2010, 499–500). Razlogi za neučinkovitost so lahko različni – po eni strani 'normativna skopost' EU pri podeljevanju preferenc in ideološko nestrinjanje s temeljnimi socialnimi standardi na strani potencialnih prejemnic, po drugi strani pa ugodnejše trgovinske preference v okviru nekaterih drugih shem, ki nimajo izrazite socialne klavzule, na primer EBA ali pa shema za preprečevanje proizvodnje drog. Delovanje EU na področju spodbujanja mednarodnih delovnih standardov lahko tako razumemo tudi kot zgolj pretvezo (Langan 2014, 27), s katero EU potrjuje zavezanost k liberalizaciji trgovine v okviru t. i. etične oziroma moralne gospodarske politike. Praksa delovanja pa potrjuje nepripravljenost držav članic EU po uporabi negativnih sankcij, posebej v odnosu do držav AKP, kar pod vprašaj postavlja

normativno namero (in sposobnost) EU pri doseganju sprememb v tretjih državh z uporabo političnega pogojeanja.

Z razvojnega vidika je vključevanje teh norm vprašljivo vsaj iz dveh razlogov. Prvič, norme zmanjšujejo koristi popolne liberalizacije, saj uvajajo dodatne pogoje za dostop na trg, ki lahko imajo v primeru manj razvitih držav 'učinek bumeranga'. Upoštevajoč relativno omejene lokalne zmogljivosti na področju zagotavljanja socialnih pravic tovrstni ukrepi delujejo protekcionistično in omejujejo učinek ustvarjanja trgovine (Orbie in Versluys 2008, 58–59; Langan 2014, 32). Drugič, EU manjkajo notranje kompetence na področju delovnih standardov, ki so v najboljšem primeru deljene, zato je pri spodbujanju delovnih standardov navzven (na multilateralni ravni, na primer v okviru WTO) omejena. Obe okoliščini pod vprašaj postavljata normativno naravo takšnega delovanja EU, saj kažeta, da so delovni standardi v vsakem primeru podrejeni predvsem trgovinskim ciljem in izrazito preferirajo EU (Bhagwati 2007; Carbone 2013a). Na to dodatno vplivajo predvsem vedno večja politizacija zunanjetrgovinske politike EU v in izven EU, ideološke razlike med razvitimi (EU in ZDA) ter manj razvitimi državami (AKP), omejene pristojnosti EU na tem področju in posledično dominantnost EU nad AKP.

Na drugi strani pa bi bilo nevključevanje delovnih standardov in socialne klavzule v sporazume s strani EU lahko prav tako razumljeno ko nenormativno, saj bi potencialno dopuščalo izkoriščanje delavcev v državah v razvoju in nediferencirano obravnavno tistih držav, ki delujejo v skladu z mednarodno sprejetimi in uveljavljenimi normami na tem področju.

EU na ravni obstoječih bilateralnih trgovinskih oziroma trgovinsko-razvojnih sporazumov kljub temu vključuje socialna določila, a to počne v bolj omejenem obsegu (Carbone 2013a). Večina določil v trgovinskih sporazumih je namreč še vedno namenjena liberalizaciji, razvojnemu sodelovanju, splošnim določilom glede človekovih pravic in spodbujanju političnega dialoga, manj pa pa delovnim standardom (Orbie in Versluys 2008, 60). Kot zaključi Greven (2005), zato ni dokaza, da je EU uspešna pri promociji delovnih standardov v okviru trgovinskih sporazumov. Prav tako jih EU razume zgolj kot strategijo za izogibanje oziroma zmanjševanje negativnih učinkov liberalizacije (Langan 2012).

Pri tem je zanimivo opažanje, da so delovni standardi deloma odsotni tudi v uradnem diskurzu Evropske komisije. Tako jih nekdanji komisar za trgovino Lamy (2002a), ki velja za začetnika bolj normativne trgovinske politike, v svojem ključnem članku, ki je začrtal smernice nadaljnjega razvoja trgovinske politike EU po neuspehu Razvojne agende iz Dohe, sploh ne omenja, ampak v celoti ponuja zgolj analizo koristnosti multilateralnega in regionalnega pristopa k čim globlji in regulirani liberalizaciji svetovne trgovine. Še najbolj neposredno jih v tem kontekstu omenja prav 50. čl. sporazuma iz Cotonouja, s katerim se podpisnice (EU in države AKP) zavezujejo, da bodo temeljne delovne standarde, kot jih določa ILO, spoštovale in izvajale ter da jih ne bodo uporabljale kot protekcionistične ukrepe. Niso pa delovni standardi našteti med cilji razvojne strategije EU-AKP (Cotonou, 20. čl.). Kljub temu je EU delovne standarde vključila v reformo sistema splošnih preferencialov oziroma t. i. GSP+ režima, ki pa v prvi vrsti naslavlja predvsem trajnostni razvoj in dobro vladanje.[160]

Po letu 2002 pa je v okviru trgovinsko-razvojnih sporazumov mogoče zaznati predvsem vnašanje varnostnih vprašanj (na primer boj proti terorizmu, neširjenje orožja za množično uničenje, pristop k ICC, preprečevanje in upravljanje konfliktov) (Rye Olsen 2008, 157–158; Elgström in Pilegaard 2014, 377). Tovrstno sekuritizacijo trgovinsko-razvojne politike EU lahko razumemo kot protekcionističen ukrep, ki škoduje neoliberalni ekonomski agendi, saj pogojuje prost pretok blaga in storitev s političnimi zavezami. Pri tem je najbolj očitna sprememba zunanjepolitičnih preferenc vidna v odnosu EU do držav podsaharske Afrike (kot najmanj razvitega in najbolj revnega dela AKP), kjer so v ospredju predvsem načini za preprečevanje in reševanje varnostnih in političnih kriz (Rye Olsen 2008). S tem je EU močno okrepila povezanost med SZVP in razvojno politiko (Merket 2013). Vogel (2014, 9) govori celo o »centralnosti politike« v okviru razvojnega sodelovanja, s katero EU želi državam AKP vsiliti demokratizacijo prek obljube pomoči oziroma sankcioniranja v primeru kršitev norm t. i. liberalno-demokratičnega paketa.

Analiza pomena elementov zuannjega okolja pokaže, da EU navkljub spremembam predvsem ostaja izrazito multilateralen in liberalen akter v svetovni trgovini, ki mu hibridna narava procesa evropske integracije in zunanje okolje (predvsem ideološki dejavnik in mednarodne

[160] GSP+ je instrument trgovinske politike EU, s katerim skuša EU trgovinske partnerje spodbujati k spoštovanju ključnih mednarodnih norm ILO – poleg socialnih in delovnih standardov, kjer je navedenih osem ključnih pravic (Konvencije št. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 in 182), še norme s področja človekovih pravic, okoljevarstva in dobrega vladanja. Potencialna upravičenka mora tako skupaj ratificirati 27 mednarodnih konvencij (Evropska komisija 2016a).

norme) preprečujeta robustnejše zasledovanje normativnih ciljev prek trgovine in razvoja, kar posledično slabi normativno moč (in vpliv) EU. Posledice hibridne narave so 'razdeljenost in dvojnost' razvojne politike (med EU in države članice), neusklajenost delovanja in nasprotujoči si cilji celotne palete področij zunanjega delovanja EU, prav tako pa pomanjkanje dialoga z razvojnimi partnerji, ki prispeva k temu, da EU dejansko zasleduje bolj lastne kot pa razvojne potrebe (naj)manj razvitih držav (Hurt 2012, 502). Kot menita K. Arts in A. Dickson (2004, 14), je rezultat relativno neučinkovita in zgolj simbolična razvojna politika EU – »neučinkovita na področju doseganja, spodbujanja in pospeševanja razvoja, čeprav učinkovita pri oblikovanju podobe /EU/ kot akterja, ki se ukvarja z revnimi na svetu«, simbolična pa zato, ker EU nekdaj inovativen razvojni model menja za splošen pristop širše mednarodne skupnosti k razvojnim vprašanjem.

To potrjuje tudi t. i. paradoks normativne trgovinske moči EU (Meunier in Nicolaïdis 2006), kjer tako notranje okolje EU (tehnokratski politični proces in politizacija trgovinske politike) kot njeno zunanje okolje (WTO pravila, postopki za mejo) privilegirata tržno usmerjeno politiko, s katero je EU postala predvsem vneti zagovornik (neo)liberalnega in multilateralnega trgovinskega režima, medtem ko vztrajno zmanjšuje svoje razvojne obveze. Za oblikovanje bilateralnih odnosov s tretjimi državami in z regijami to pomeni, da imajo ekonomski kriteriji in skladnost s pravili (normami) WTO prednost pred normativnim delovanjem v smeri spodbujanja netrgovinskih, predvsem razvojnih ciljev sodelovanja, da torej zunanje okolje (zlasti ideologija neoliberalizma) v večji meri določa (trgovinsko in razvojno) agendo EU in ne obratno.

Po eni strani je takšno delovanje škodljivo za normativno moč EU, saj sklicevanje na pravila WTO kot 'zunanja' pravila ne upošteva dejstva, da so to v prvi vrsti politična pravila (Hurt 2012, 164), ki niso nespremenljiva, na oblikovanje teh pravil pa ima vpliv tudi EU. Po drugi strani pa EU izkazuje dvoličnost oziroma očitno razhajanje med deklarativnimi cilji in izvajanjem teh pravil, saj delovanje EU v praksi izkazuje njen očiten neinteres pri zasledovanju normativnih ciljev, v kolikor ti nasprotujejo njenim strateškim (trgovinskim) interesom (Vogel 2009, 11). Sklicevanje na normativno delovanje EU je potemtakem zgolj 'dimna zavesa' pri doseganju teh ciljev in znanstven koncept kot pa praksa EU. Posledično se odnosi med EU in državami AKP v kontekstu mednarodnega trgovinskega in razvojnega režima vse bolj normalizirajo (Hurt 2012, 498 in 507), pri čemer je predvsem EU tista, ki se prilagaja (Hopewell 2016) in normativno slabi (Chandler 2010).

Trgovinsko-razvojni neksus ima zato jasno neoliberalno osnovo, saj načelo proste trgovine prevlada nad normativnimi načeli oziroma je družbeno-ekonomski razvoj podrejen uresničevanju specifičnih trgovinskih ciljev (Hout 2010, 2; Holden 2014, 99). Kot trdi Orbie in Versluys (2008, 62), je »takšna politika bolj v skladu z neoliberalno logiko, po kateri so lahko normativne posledice zgolj stranski učinki izvajanja proste trgovine /…/, kot pa s predpostavko /…/, da sta oba cilja komplementarna in da je za dosego normativnih ciljev potrebna neka mera posredovanja v politično ekonomijo«.

Pojav normativnih ciljev in vrednot v okviru izrazito neoliberalne zunanjetrgovinske agende gre pripisati predvsem poskusu legitimacije trgovinske politike EU, ki v luči vse večje politizacije potrebuje podporo javnosti (domače in globalne), pri tem pa je osrednje vodilo učinkovitost delovanja. Hurt (2010, 166; 2012, 499–500) v uniformnosti mednarodnih razvojnih pristopov prepozna strategijo EU, s katero lahko ta 'vsili' liberalni kapitalizem pri spodbujanju regionalne integracije v državah v razvoju in hkrati »poveča strukturno moč v globalni politični ekonomiji«. Tudi v tem primeru je torej normativnost bolj navidezna kot pa dejanska. Čeprav EU zadnji dve desetletji odkrito podpira multilateralni trgovinski režim, kar lahko deloma razumemo kot normativno delovanje, to avtomatično še ne pomeni, da je uspešna pri doseganju nekaterih drugih normativnih ciljev kot na primer zagotavljanja gospodarskega razvoja ali spoštovanja delovnih in okoljskih standardov. »Kljub cilju postati 'civilna' oziroma 'normativna' moč s trgovino, /EU/ bolj potrjuje podobo velike trgovinske moči /…/, ki zasleduje liberalne politike z multilateralnimi sredstvi.« (Orbie in Versluys 2008, 63)

Večina dokumentov trgovinske politike se na deklrativni ravni jasno osredotoča na gospodarsko rast, dostop do trga in liberalizacijo. Hkrati vsi dokumenti vsebujejo tudi 'obvezno' referenco na trajnostni razvoj ter okoljske in delovne standarde, vendar si trgovinski in razvojni ciji velikokrat nasprotujejo. Primer takšnih nasprotij je sporazum CETA (Ford 2013, 589), ki je, upoštevajoč težave v procesu potrjevanja na ravni držav članic (zlasti Belgije) v letu 2016, opozoril tudi na nekatere probleme znotraj novega fokusa trgovinske politike EU, kjer so v ospredju predvsem razvite države (v tem primeru Kanada) in hitro rastoča gospodarstva. To vodi v omejeno zmogljivost EU pri promoviranju normativnih ciljev trgovinske politike in potrdi ocene tistih, ki trdijo, da je bil primarni cilj trgovinske politike EU od samega začetka predvsem spodbujanje negativne ekonomske integracije in politik, ki so bile usmerjene v povečanje tržnih priložnosti za EU in ne na primer za države AKP. V

manjši meri pa je EU spodbujala pozitivno integracijo, politiko redistribucije in razvojno naravnanost trgovinske politike (Woolcock 2014, 45–46), saj ti cilji niso skladu z neoliberalnim pristopom (ideologijo) mednarodnega trgovinskega in razvojnega režima.

EU kot zunanjetrgovinski akter zato v odnosih s tretjimi državami zgolj reproducira notranjo logiko razvoja, ki ji omejuje možnosti za bolj normativno delovanje, tj. spodbujanje vrednot ter (redistributivnih in progresivnih) ciljev trgovinske politike, ki niso neposredno povezani s trgom (Orbie 2008, 62; Bailey in Bossuyt 2013, 569–570) in ki bi se morebiti celo razlikovali od pristopov drugih akterjev. Tega se zaveda tudi Evropska komisija (2015, 1), ki ugotavlja, da bi se morala učinkovita trgovinska politika bolje »ujemati z razvojno politiko in splošno zunanjo politiko EU ter z zunanjimi cilji notranjih politik EU, da bi se te /lahko/ medsebojno krepile«. Hkrati pa priznava, da »trgovinska politika krepi delovanje notranjega trga EU, saj njegova pravila povezuje s svetovnim trgovinskim sistemom« (prav tam).

Heron (2014, 20) v bolj kritičnem tonu ugotovi, da je izginjanje edinstvenosti EU kot trgovinskega in razvojnega akterja oziroma njena normalizacija očiten signal za države AKP, da se bosta v luči »globalnih sprememb na področju trgovine, ki se oddaljujejo od multilateralizma k bolj fragmentiranim oblikam diplomacije, arbitrarnost in ad hoc narava s trgovino povezanim razvojnim sodelovanjem« le še povečevala. Prav slednje bo ključnega pomena za oblikovanje odnosov med EU in AKP po letu 2020, ko se izteče Cotonou. Ključna razlika je torej predvsem v tem, da AKP ni več ‘edina’ regija trgovinske ali razvojne politke za EU, kar je predvsem posledica vpliva mednarodnih norm in ideologije na zunanjepolitično delovanje EU. Prav tako pa EU ne predstavlja več edini možnosti razvoja za države AKP (Rutazibwa 2010, 223), saj drugi mednarodni akterji, zlasti hitro rastoča gospodarstva (Kitajska in Rusija) tem državam ponujajo alternativne oblike sodelovanja, ki ogrožajo vpliv EU. S tem šibijo tudi normativno moč EU, saj je razmerje med koristmi in stroški normativnega delovanja EU vse bolj na strani visokih stroškov v zameno za relativno malo (strateških) koristi za EU, s čimer zunanjepolitično delovanje EU postaja bolj odvisno od notranjepolitičnih interesov in legitimacije.

Takšen razvoj potrjujejo tudi Bollen in dr. (2016) pri analizi učinka ekonomske krize na trgovinsko in razvojno politiko EU od leta 2008 naprej, ki jih zaznamujejo pogajanja o novih trgovinskih partnerstvih, krepitev zahteve po recipročnosti in širjenje trgovinske agende, tj. krepitvi ekonomskih (trgovinskih) interesov na škodo normativnih in razvojnih interesov. V

tem pogledu lahko t. i. 'odprti regionalizem' razumemo ne le kot bilateralno strategijo uresničevanja globalnih zavez na področju mednarodne trgovine, ampak tudi kot razširitev regionalnih pristopov k državam, ki niso del tradicionalne regije AKP (Storey 2006). Velik izziv za obdobje po izteku Cotonouja bodo tudi posledice, ki jih bo za trgovinsko-razvojno sodelovanje imel *brexit*, zlasti če upoštevamo, da je VB eden izmed najmočnejših trgovinskih in razvojnih akterjev v EU.

4 Analiza vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije na primeru pokonfliktne obnove Kosova

Podobno kot v primeru trgovinske in razvojne politike ter odnosa med EU in državami AKP lahko tudi v primeru proučevanja vloge EU pri pokonfliktni obnovi Kosova trdimo, da je za razumevanje značilnosti tega odnosa potrebno najprej analizirati splošne značilnosti razvoja SVOP oziroma specifičnega pristopa EU k preprečevanju in upravljanju konfliktov, tj. civilnega kriznega upravljanja. Tudi pri tej študiji primera bomo potencialni paradigmatski premik v okviru SVOP nato operacionalizirali prek identifikacije sprememb v okviru analize zgodovinskega razvoja SVOP, analize ključnih strateških dokumentov EU in triangulacije z oblikovanjem odnosa med EU in Kosovom.

Varnostno okolje po koncu hladne vojne, ki ga vse bolj zaznamujejo kompleksni varnostni izzivi onstran meja posameznih držav in vključujejo tudi netradicionalne (nedržavne) varnostne akterje, so spremenili tudi načine upravljanja in sodelovanja na področju varnosti v mednarodnih odnosih. V tem pogledu je tudi EU oblikovala lastno varnostno identiteto, na temelju katere v mednarodnih odnosih deluje tudi kot varnostni akter. Takšen razvoj EU potrjujejo predvsem formalizirana načela, cilji in delovanje na področju varnosti, ki so zapisani v temeljnih pogodbah EU in njenih strateških dokumentih. Sočasno pa krepitev zmogljivosti za delovanje na varnostnem in obrambnem področju potrjuje tudi razvoj širokega nabora vojaških in civilnih instrumentov v okviru SZVP/SVOP EU, s katerimi EU lahko naslavlja te (nove) varnostne grožnje in izzive, ter jasno izražena namera, da vzporedno s tem povečuje tudi svoj obseg intervencij v kriznih situacijah in posreduje tudi izven območij v neposredni bližini EU (soseščini). EU je namreč od leta 2003, ko je oblikovala prvo civilno misijo v BiH, do leta 2017 oblikovala kar 33 misij oziroma operacij na različnih kontinentih.[161]

Pri izvajanju SVOP se je EU osredotočala predvsem na krizno upravljanje v tretjih državah. Po mnenju Simona (2012, 100) je varnostni razvoj EU treba razumeti v geopolitičnem kontekstu konca hladne vojne, poudarek SVOP EU na mehkejših (predvsem civilnih) oblikah kriznega upravljanja v prvem desetletju 21. stoletja pa kot instrumentalen odgovor EU na porast unilateralnega delovanja ZDA po 11. septembru 2001. S takšnim delovanjem naj bi EU

[161] Prva misija EU je bila policijska misija (*EU Police Mission* – EUPM) v BiH leta 2003. Podrobnejši seznam preteklih in aktualnih misij in operacij ter njihov opis je dostopen na: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (28. november 2016).

ponujala alternativen pristop k zagotavljanju mednarodne varnosti in potrdila status civilne oziroma normativne sile. Vztrajanje EU pri takšnem pristopu tudi po sprejetju Lizbonske pogodbe leta 2009 pa je zastarelo, saj v trenutnih geopolitičnih razmerah (slabljenje moči Zahoda in porast nezahodnih velesil, ponoven porast konfliktov v neposredni bližini EU, finančna kriza in vse manjša geostrateška vloga Evrope za ZDA (Kagan 2003; Pirozzi 2013)) EU potrebuje bolj proaktiven pristop do varnosti, s katerim bo lahko aktivno oblikovala regionalno in globalno okolje.

Analiza akterstva EU na področju varnosti v pričujoči doktorski disertaciji presega dihotomijo pristopov pri proučevanju zunanjepolitičnega delovanja EU, ki so razpeti med tem, kar EU 'je', in tem, kako 'deluje'. To pa zaradi tega, ker se ne osredotoča le na varnostne interese in značilnosti EU (t. i. ontološko raven proučevanja vloge EU), temveč tudi na dejanske načine varnostnega delovanja, tj. kako EU na podlagi obstoječih (edinstvenih) vlog oblikuje in izvaja varnostno politiko (t. i. epistemološka raven). Pri svojem delovanju je EU namreč 'omejena' tudi z zunanjim okoljem oziroma multilateralnim okvirom mednarodnega varnostnega režima, kjer mora sodelovati tudi z ostalimi varnostnimi akterji (državami, mednarodnimi organizacijami, nedržavnimi akterji, režimi itd.). Potemtakem je varnostno identiteto EU treba razumeti kot »rezultat interakcije med varnostno identiteto EU in mednarodnim varnostnim okoljem z mednarodnimi varnostnimi izzivi in akterji« (Pirozzi 2013, 3–4) oziroma kot identiteto, ki se šele razvija (in ni v celoti racionalna ter vnaprej določena) (Smith, K. 2014).

V disertaciji se zato, predvsem pa zaradi izbire študije primera, tj. EULEX-Kosovo, ki sodi na področje civilnega kriznega upravljanja, pretežno osredotočamo na ta vidik zunanjega delovanja EU. S prikazom razvoja širšega okvira kriznega upravljanja EU skuša disertacija najprej opredeliti razloge za specializacijo EU na civilne vidike kriznega upravljanja, kjer so v ospredju trije sklopi proučevanja sprememb v pristopu EU, in sicer glede opredelitev osrednjih varnostnih izzivov, sprememb v samem pojmovanju varnosti v EU in krepitve normativne agende kriznega upravljanja. Pri tem bo analiza identificirane spremembe poskušala povezati z vplivi elementov zunanjega okolja (ideologije, znanosti in mednarodnih norm) na spremembe v zunanjepolitičnem delovanju EU na področju pokonfliktne obnove.

Namen analize v tem poglavju je tako dvojen. Prvič, pokazati, da je EU razvila varnostno identiteto na podlagi specifične varnostne prakse – civilnega kriznega upravljanja. In drugič, proučiti, kako elementi zunanjega okolja (ideologija, znanost in mednarodne norme) vplivajo

na oblikovanje pristopa EU k upravljanju z varnostjo, specifično v primeru pokonfliktne obnove Kosova.

V ta namen bomo prek analize temeljnih pogodb EU in strateških dokumentov najprej proučili, kako se je razvil pristop EU do kriznega upravljanja, in nato analizirali odzive oziroma politike EU (cilje, sredstva in načela) glede na tri sklope: 1.) opredelitev osrednjih varnostnih izzivov, 2.) sprememb v pojmovanju varnosti in 3.) krepitev normativne agende kriznega upravljanja. Podpoglavje 4.1 najprej opredeli splošne smernice razvoja SZVP/SVOP EU, ki so se oblikovale v okviru diskurza 'nujnosti in učinkovitosti' v zunanjepolitičnem delovanju EU in kot odgovor na dogodke v zunanjem okolju EU.

Nato v podpoglavju 4.2 disertacija testira tezo o edinstvenosti pristopa EU k pokonfliktni obnovi, kjer je v ospredju analiza razlogov (notranjih in zunanjih) za specializacijo varnostnega delovanja EU na področju civilnega kriznega upravljanja ter proučitev posledic, ki jih takšno delovanje prinaša za pojmovanje EU kot normativne moči. Glede na časovno zamejitev študije primera je analiza razdeljena na dve fazi, in sicer fazo od oblikovanja SZVP/SVOP leta 1992 do leta 2008, ko je EU na Kosovo poslala misijo EULEX-Kosovo; in na fazo od uveljavitve Lizbonske pogodbe leta 2009 do sprejetja nove varnostne strategije leta 2016.

Osrednji del analize elementov zunanjega okolja na zunanje delovanje EU v primeru pokonfliktne obnove Kosova sledi v podpoglavju 4.3, kjer najprej v podpoglavju 4.3.1 predstavimo vlogo EU v Jugovzhodni Evropi v kontekstu reševanja t. i. balkanskih konfliktov in razvoja ter uporabe civilnih sredstev kriznega upravljanja. Nato pa v podpoglavjih 4.3.2 in 4.3.3 analiziramo vlogo EU pri pokonfliktni obnovi Kosova glede na vpliv treh elementov zunanjega okolja – ideologije, znanosti in mednarodnih norm. Analiza je časovno razdeljena v dve obdobji, in sicer obdobje od mednarodne posredovanja (Zveze NATO) leta 1999 do enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova leta 2008, ter obdobje od začetka civilne misije EU – EULEX-Kosovo do leta 2016, ko je bil mandat misije podaljšan do leta 2018. Bolj kot na sam razvoj civilnega kriznega upravljanja (oziroma SZVP/SVOP) se doktorska disertacija osredotoča na proučevanje, v kolikšni meri lahko pristop in spremembe v pristopu EU do pokonfliktne obnove Kosova povežemo z zunanjim okoljem.

4.1 Evropska unija kot mednarodni varnostni akter: varnostno upravljanje po koncu hladne vojne

Proces evropske integracije je od samega začetka temeljil na primarno ekonomskem in političnem povezovanju držav, na osnovi katerega je EU v mednarodnih odnosih delovala kot 'edinstven' akter, bodisi kot civilna sila (Duchene 1972) oziroma mehka sila (Hill 1990), tj. akter, ki uporablja nevojaška sredstva za doseganje civilnih zunanjepolitičnih ciljev, bodisi kot normativni akter, ki prek širjenja norm določa normalnost v mednarodnih odnosih (Manners 2002; 2006c). Kljub temu EU oziroma države članice niso skrivale ambicij, da bi bilo za krepitev zunanjepolitične vloge EU potrebno razvijati integracijo tudi na področju zunanje, varnostne in obrambne politike (Smith, K. 2000; 2004). Projekt evropske integracije je namreč v osnovi nastal iz potrebe po zagotavljanju trajnega miru v (Zahodni) Evropi, s katerim naj bi države dosegle stabilnost, blaginjo in večjo stopnjo sodelovanja ter si za to prizadevale tudi v mednarodnih odnosih (Nowak 2006, 9).

Zaradi specifike povojnega varnostnega kompleksa v Zahodni Evropi pa integracija na področju 'visoke' politike oziroma varnosti in obrambe ni bila mogoča, saj je bil prenos dela suverenih pravic na nadnacionalne institucije po vzoru Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) iz leta 1951 preveč občutljiva tema in grožnja za ohranjanje stabilnosti – tako notranje, med nekdaj sprtimi evropskimi državami članicami (na primer Francijo in Nemčijo), kot mednarodne, kjer je Evropa delovala kot 'tamponska cona' med obema ideološkima blokoma oziroma velesilama (ZDA in SZ) (Novaky 2015, 491). V tem pogledu lahko tudi pojasnimo propadli poskus oblikovanja evropske politične in obrambne skupnosti v prvi polovici 50. let 20. stoletja ter preusmeritev na področje gospodarskega sodelovanja v okviru EGS.

Kljub temu, kot ugotavljata N. Tocci (2008, 1) in N. Pirozzi (2013), uradni dokumenti in deklaracije EU že pred oblikovanjem SZVP EU, predvsem pa od oblikovanja EPC leta 1971, potrjujejo normativno zavezo držav članic EU, da bodo v okviru zunanjepolitičnega delovanja medsebojno sodelovale in spodbujale skupne norme in vrednote. Deklaracija o evropski identiteti iz leta 1973 navaja, da so članice »odločene zagovarjati načela predstavniške demokracije, vladavine prava, socialne pravičnosti – ki je končni cilj gospodarskega napredka – in spoštovanje človekovih pravic. Vse to so temeljni elementi evropske identitete« (Evropski svet 1988, 2). EU pa je vzporedno (v času od oblikovanja EGS) z EPC, ki formalno ni bil del institucionalnega okvirja EU, hkrati pa je presegal članstvo EU, razvijala predvsem druge vidike zunanjega delovanja – od razvojnega sodelovanja in pomoči do trgovine in

širitvene politike (Nowak 2006; Lavallee 2013). Cilj tega je bila tudi projekcija miru in stabilnosti navzven prek izvoza lastnih norm, vrednot in pravil delovanja. Pri tem je torej EU, da bi postala globalni akter, manjkala prav varnostno-obrambna razsežnost delovanja v mednarodnih odnosih (Novaky 2015, 492), s katero bi lahko drugim velesilam dokazala, da je učinkovit, enoten in proaktiven mednarodni varnostni akter (Gegout 2005, 239).

Londonsko poročilo o EPC iz leta 1981 je naslavljalo prav to pomanjkljivost zunanjepolitičnega delovanja EU, saj je pozvalo k vključevanju varnostne razsežnosti v EPC in k boljši koordinaciji delovanja med EU in EPC ter državami članicami na področju političnega sodelovanja (Van Vooren in Wessel 2014). S tem naj bi se »nadaljevala evropska integracija in ohranile ter razvijale skupnostne politike /…,/ kar bi bilo koristno za učinkovitejšo koordinacijo na področju zunanje politike in kar bi okrepilo nabor razpoložljivih instrumentov« (Evropska komisija Bulletin 1981, 14).

Še dodatno pa se je politično sodelovanje držav članic okrepilo v 80. letih 20. stoletja, ko je v kontekstu politike popuščanja in približevanja med Vzhodom in Zahodom postalo jasno, da morajo EU in države članice prevzeti večji del odgovornosti za zagotavljanje tako lastnega kot tudi mednarodnega miru in varnosti, torej tudi na področju varnostnega in obrambnega delovanja. To lahko storijo »z zavzemanjem za načela demokracije in spoštovanje prava in človekovih pravic, ki so jim zavezan/e/, zato da bi skupaj prispeval/e/ k ohranitvi mednarodnega miru in varnosti v skladu z obveznostjo, sprejeto v okviru Ustanovne listine Združenih narodov« (EEA 1986, premabula).[162]

Razdeljenost zunanjega delovanja med EU, ki je skrbela za 'nepolitične' zunanje odnose, in EPC kot foruma za politično sodelovanje evropskih držav je predstavljala izziv pri koordinaciji in zagotavljanju usklajenosti zunanjega delovanja med EU, EPC in državami članicami. Potrebo po večji usklajenosti med različnimi zunanjepolitičnimi akterji v tem kontekstu izpostavlja prva temeljna pogodba EU po EGS, EEA, ki sploh prvič omenja EPC v pogodbenem okviru EU: »Zunanje politike Evropske skupnosti in politike, dogovorjene v okviru evropskega političnega sodelovanja, morajo biti skladne« (EAA 1986, 30 (5) čl.). Kljub temu pa je bil EPC še naprej ločen od institucionalne strukture EU.

[162] *Enotni evropski akt – Single European Act*, podpisan 17. februarja v Luksembourgu in 28. februarja 1986 v Haagu, v veljavi od 1. julija 1987.

Deklaracija Evropskega sveta o mednarodni vlogi ES z Rodosa leta 1988 to še okrepi in poleg zaveze po zagotavljanju konsistentnosti med EU in EPC opredeljuje tudi potrebo po večji koordinaciji med političnimi in ekonomskimi vidiki zagotavljanja varnosti, tj. usklajenosti med različnimi področji oziroma politikami zunanjega delovanja EU. V skladu s tem poziva h krepitvi vloge EU v mednarodnih političnih in ekonomskih odnosih, v okviru katere naj bi EU igrala dejavno vlogo pri ohranjanju mednarodnega miru in varnosti, reševanju regionalnih konfliktov, spodbujanju demokracije, človekovih pravic ter ekonomskega in socialnega razvoja držav v razvoju. Evropski svet posebej izpostavlja normativno agendo zunanjepolitičnega delovanja EU, s tem ko v točki 1.1.10 »potrjuje zavezanost k delovanju v smeri premagovanja delitve našega /evropskega/ kontinenta in spodbujanju zahodnih vrednot in načel, ki so skupna državam članicam« (Evropski svet 1988).[163]

Relativno miren konec hladne vojne konec 80. let 20. stoletja je zato temeljito preoblikoval samo strukturo evropskega varnostnega kompleksa, saj je izguba osrednje ideološke in strateške grožnje za Evropo pomenila, da je ta postala geostrateško manj pomembna za ZDA kot osrednjega garanta njene varnosti (Shepherd 2009, 515). Posledično so bile evropske države primorane prevzeti večjo odgovornost pri zagotavljanju lastne varnosti, hkrati pa je se je prav EU soočala tudi z vedno večjimi zunanjimi pričakovanji (drugih držav in mednarodnih organizacij), da mora ekonomsko in politično moč v mednarodni skupnosti dopolniti tudi z izgradnjo (avtonomnih) varnostno-obrambnih zmogljivosti, s čimer bo lahko enakovredneje nosila breme zagotavljanja mednarodnega miru in varnosti (Požgan 2006, 32–35). Tardy (2009, 4) tudi sicer poudarja spremenljivo naravo razumevanja varnosti v Evropi, ki jo zaznamuje pojav različnih varnostnih akterjev (poleg držav tudi nadnacionalne institucije) in uporaba različnih instrumentov za zagotavljanje varnosti (poleg ekonomskih oziroma trgovinskih, razvojnih, političnih, diplomatskih, vse bolj tudi vojaških).

Z oblikovanjem SZVP EU s sprejemom PEU leta 1992 v Maastrichtu se cilji zunanjepolitičnega delovanja EU tudi formalno institucionalizirajo v okviru drugega, medvladnega stebra EU. Kot osrednje cilje SZVP PEU navaja: »demokracijo, pravno državo, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava« (PEU 1992, 21. čl.). Integralni del tega stebra

[163] Evropski svet. 1988. *Declaration on the international role of the European Community*, sprejeta na zasedanju šefov držav in vlad držav članic ES na Rodosu, 2. in 3. decembra.

postane tudi EVOP, s čimer EU na deklarativni ravni napove, da bo začela razvijati tudi lastne zmogljivosti za odzivanje na krize.[164]

Nabor ciljev v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU s tem postane obširnejši, zaznamujeta pa ga predvsem spremenjena narava in obseg konfliktov po koncu hladne vojne, tj. večdimenzionalna narava varnosti (Grizold 1996) in porast konfliktov znotraj posameznih držav. Najbolj je na oblikovanje SZVP/SVOP vplivala prav izkušnja s konflikti v neposredni bližini EU, predvsem v Jugovzhodni Evropi oziroma na Zahodnem Balkanu, ki so EU opozorili, da mora za projekcijo trajnega miru in stabilnosti v mednarodnih odnosih uporabljati različne instrumente, tj. tudi vojaška sredstva, ne le civilnih sredstev, in to na koherenten način (Nowak 2006, 9).

To vsaj deloma odraža tudi PEU. Kot je zapisano v preambuli, naj bi SZVP in SVOP krepili »evropsko identiteto in neodvisnost, zato da bi pospeševali mir, varnost in napredek v Evropi in po svetu« (PEU, preambula), EU pa 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« (PEU, 21. čl.), in sicer z namenom ohranjanja miru, preprečevanja konfliktov in krepitve mednarodne varnosti. Glede SVOP pa PEU določa, da je ta »sestavni del skupne zunanje in varnostne politike. Uniji zagotavlja operativno sposobnost, oprto na *civilna in vojaška* sredstva. Unija jih lahko uporablja pri misijah zunaj svojih meja /…/. Za izvajanje teh misij se uporabijo zmogljivosti, ki jih zagotovijo države članice.« (PEU 17. čl., poudarek dodan). Primeri misij, pri katerih se lahko uporabljajo civilna in vojaška sredstva, »vključujejo skupne operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje sporov in ohranjanje miru, bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in pokonfliktno stabilizacijo« (PEU, 43. (1) čl.).[165]

[164] Lizbonska pogodba EVOP preimenuje v SVOP. Da bi se izognili nejasni rabi izraza doktorska disertacija v nadaljevanju uporablja samo SVOP, tudi v primeru, ko se nanaša na obdobje pred letom 2009 in uveljavitvijo Lizbonske pogodbe.

[165] Pri navajanju določil iz PEU, se vedno sklicujemo na z Lizbonsko pogodbo spremenjeno različico PEU iz leta 1992. V primerih, ko želimo opozoriti na razlike med prvotno in spremenjeno različico, je to ustrezno označeno z letnico podpisa posamezne pogodbe – 1997 v primeru Amsterdamske pogodbe, 2001 za Pogodbo iz Nice in 2007 za Lizbonsko pogodbo.

Van Vooren in Wessel (2014, 400–402) pri analizi pogodbenih določil PEU v primeru SVOP ugotovita, da pogodba ne zamejuje koncepta varnosti zgolj na njeno vojaško (*zunanjo*) dimenzijo, ampak vključuje tudi druge – okoljsko, ekonomsko, mednarodni terorizem in organiziran kriminal. Pravzaprav naj bi bila v ospredju zunanjega delovanja EU predvsem ta nevojaška oziroma *notranja* dimenzija varnosti, kar potrjuje tudi 3. čl. PEU:

> 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. (PEU, 3(5) čl., poudarek dodan)

Prav tako pa Van Vooren in Wessel (2014, 422) pokažeta, kako se je SVOP iz 'možnosti' razvila v 'neizogibno posledico' integracijskega procesa EU, s čimer je prej *evropska* politika in obrambna politika z Lizbonsko pogodbo (vsaj deklarativno) postala *skupna* varnostna in obrambna politika EU. Kot določa PEU, naj bi bil cilj integracije »*dolgoročno* oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi *sčasoma lahko* privedla do skupne obrambe« (PEU, J.4 (1) čl., poudarek dodan). Z Amsterdamsko pogodbo leta 1997 je bilo določilo spremenjeno, tako da je naj bi integracija vodila »v *postopno* oblikovanje skupne obrambne politike /…/, ki bi *lahko* pripeljala do skupne obrambe« (J.7 (1) čl., poudarek dodan). Lizbonska pogodba pa dokončno potrdi, da »/s/kupna varnostna in obrambna politika vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike Unije. Ta vodi do skupne obrambe.« (42. (2) čl., poudarek dodan)

Kljub temu niti SZVP niti SVOP ne gre razumeti kot čistih primerov ali skupnostne ali medvladne politike, saj je narava obeh neizključujoča, tj. omogoča soobstoj pristojnosti EU in držav članic, kjer 'skupna' zunanja in varnostna politika (za razliko od na primer trgovinske oziroma kmetijske) ne nadomešča nacionalnih politik držav članic, ampak jih dopolnjuje in je hkrati več kot zgolj seštevek nacionalnih politik držav članic (Van Vooren in Wessel 2014, 398). Kljub temu se večina avtorjev strinja, da sta tako SZVP kot tudi SVOP v praksi v domeni medvladnega sodelovanja (Nowak 2006; Simon 2012; Giumelli in Lavallee 2013; Lavallee 2013; Missiroli 2013; Novaky 2015). Res pa je tudi, da z vključenostjo nadnacionalnih akterjev v okvir zunanjega delovanja EU (Evropska komisija, Svet EU, Evropski parlament, Evropskega sveta, VPEU in EEAS ter Sodišča EU) tudi področje

varnostne politike postaja vse bolj nadnacionalno (Kaunert in Leonard 2012). Še vedno pa velja, da so pristojnosti (odločanje) v izključni domeni držav članic in ne teh nadnacionalnih institucij (Novaky 2015, 493). J. Howorth (2010) zato govori o oblikovanju hibridnega sistema varnostne integracije, ki je nadnacionalno in medvladno hkrati (*supranational intergovernmentalism*).

Ne glede na to je EU po letu 1992 nadaljevala z intenzivno institucionalizacijo SZVP/SVOP in krepila svojo mednarodno vlogo pri zagotavljanju (kolektivne) varnosti tudi prek aktivne udeležbe v okviru različnih mednarodnih operacij za izgradnjo miru – od izvrševanja policijskih in pravosodnih nalog do svetovanja in nadzora nad mejami v tretjih državah. Pri dokazovanju avtonomnosti svojega varnostnega pristopa je EU šla celo tako daleč, da se je, zaradi velikega števila EU misij, ki jih je oblikovala v obdobju med letom 2003 (prvo misijo) in letom 2008 (oblikovanje misije EULEX-Kosovo), zdelo, da se osredotoča na 'iskanje misij' (*mission-shopping*), s katerimi se bo lahko potrdila kot relevanten varnostni akter (Missiroli 2013, 478). EU je namreč v tem obdobju oblikovala kar 21 različnih misij in operacij, izmed katerih jih je 14 že končanih, sedem pa jih še traja. Pri tem razlikuje med *operacijami*, ki so vojaške narave, in *misijami*, ki imajo civilni značaj (EEAS 2016), medtem ko mešane civilno-vojaške naloge imenuje operacije, kar priča o vsaj deloma nejasni razmejitvi v pristopu.

Po mnenju Simona (2012, 100–102) lahko fokus SVOP EU pri zunanjem kriznem upravljanju, zlasti pa specializacijo na civilne vidike kriznega upravljanja, razumemo kot racionalno oziroma strateško odločitev EU v danem geopolitičnem kontekstu. Ideološka hegemonija Zahoda je namreč v 90. letih 20. stoletja dovoljevala večjo stopnjo intervencij v tretje države, s katerimi je lahko Zahod, in s tem tudi EU, neomejeno širil svoj vpliv v Evropi in drugod po svetu. Razpad SZ je namreč spremenil razmerje moči v mednarodnih odnosih, kjer je prejšnjo bipolarnost v mednarodni ureditvi nadomestil t. i. unilateralen moment oziroma hegemonija Zahoda. Z vidika zagotavljanja mednarodnega miru in varnosti je to pomenilo izgubo strateške alternative (SZ), s čimer je Zahod lažje uveljavljal interese in širil svoj vpliv. Intervencije v tretje države so s tem postale orodje v rokah Zahoda za širjenje 'edine' preostale ideologije. Unipolarni moment Zahoda je tako zagotavljal ekonomsko, vojaško in politično ravnotežje v Evropi in njeni širši soseščini, prek širjenja tržne ekonomije, širitve Zveze NATO na vzhod in tranzicijske pomoči pri reševanju sekundarnih varnostnih problemov (Simon 2012, 109). Večpolarnost porazdelitve moči v mednarodni skupnosti, ki

zaznamuje 21. stoletje v tem pogledu pomeni, da se akterji Zahoda (med njimi tudi EU) vse bolj soočajo s konkurenčnimi pristopi drugi sil oziroma polov moči. Slednje je najbolj očitno ravno v primeru reševanja ukrajinske krize od leta 2014, kjer sta EU in Rusija neposredni tekmici pri širjenju njune sfere vpliva v Ukrajini.

Kot ugotavlja A. Nowak (2006, 10), se je EU pri reševanju mednarodnih konfliktov od oblikovanja SVOP z Amsterdamsko pogodbo osredotočala predvsem na razvoj civilnih vidikov kriznega upravljanja (*civil crisis management*) in pri tem razvila edinstven pristop k upravljanju konfliktov, ki ga težko primerjamo z drugimi mednarodnimi akterji kot na primer OZN, OVSE, Zveza NATO. Specifičen pristop EU k varnosti potrjujejo tudi določila PEU, posebej prej zapisani 43. čl., ki SVOP jasno povežejo s kriznim upravljanjem oziroma s t. i. petersberškimi nalogami, ki jih je EU 'podedovala' od ZEU – to so humanitarne naloge in posredovanje, mirovne operacije, posredovanje pri kriznem upravljanju in operacije vzpostavljanja miru.[166]

S tem je EU nakazala željo po krepitvi zmogljivosti za posredovanje in krizno upravljanje ter prevzemanje globalne odgovornosti pri zagotavljanju varnosti, ki bo šla v smeri bolj intervencionistične zunanje politike (Jopp 1994, 63–64; Pirozzi 2013). Naloge kriznega upravljanja pri tem niso bile opredeljene samo kot vojaške, čeprav so bile te osrednjega pomena pri oblikovanju kriznega odzivanja EU, ampak tudi (in v primeru EU predvsem) civilne. Te pa, za razliko od vojaških, ki so izrazito medvladne in jih določa zgolj SVOP, v pogodbenem okviru niso tako jasno opredeljene, saj vsebujejo različne (medstebrske) politike in instrumente, ki imajo tako medvladni (SVOP) kot tudi skupnostni značaj (zunanja dimenzija skupnih politik) (Nowak 2006, 10–15).

Temu navkljub je bila v praksi integracija na področju civilnega kriznega upravljanja po uveljavitvi Amsterdamske pogodbe hitrejša kot pri vojaški dimenziji, kar potrjujeta večje število civilnih misij kot vojaških operacij. Do začetka leta 2017 je EU skupno izvedla 33 posredovanj – 21 civilnih misij in 12 vojaških operacij; 16 intervencij še vedno poteka, od tega je deset civilnih in šest vojaških (EEAS 2016). Prav tako pa EU sebe dojema kot 'edinstvenega' in civilnega varnostnega akterja. ESS (2003, 7) ob tem navaja: »Zunanja

[166] ZEU je bila s PEU predvidena kot obrambno-politični instrument in hkrati pomožen del EU na področju izvajanje varnostne in obrambne politike, z Amsterdamsko pogodbo pa je bila predvidena postopna združitev z EU. S petersberškimi nalogami so se države članice ZEU zavezale, da bodo oblikovale vojaške enote za avtonomno vojaško posredovanje. Več v Dinan (1999), Schürr (2003) in Požgan (2006).

politika Evropske unije je vse bolj usklajena, krizno upravljanje pa vse bolj učinkovito. Na voljo imamo instrumente, ki bi jih lahko učinkovito uporabili, kar smo že dokazali na območju Balkana in v bolj oddaljenih regijah«. Prav tako pa poudarja zavezo k spodbujanju koherentnosti in koordinacije med različnimi instrumenti in politikami EU:

> Nove grožnje niso izključno vojaške narave, kar je prav v nasprotju z veliko in vidno grožnjo v času hladne vojne, in se jih ni mogoče ubraniti le z vojaškimi sredstvi. Za vsako grožnjo je potreben skupek različnih instrumentov /…/. Z ekonomskimi instrumenti se omogoči obnova, s *civilnim* kriznim upravljanjem pa se pomaga ponovno vzpostaviti civilno vlado. Evropska unija je zlasti dobro pripravljena, da se odzove na vse razsežnosti takih pojavov. (ESS 2003, 7, poudarek dodan)

Giumelli in Lavallee (2013, 366) od leta 2003 prepoznata dva trenda v varnostnem pristopu EU. Prvič, krepitev pristopa t. i. 'vladanja' (*governance*) v okviru varnostne integracije, ki ga zaznamuje mnoštvo akterjev in področij. V skladu s tem pristopom 'večnivojskega vladanja' (*multi-level governance*) pri oblikovanju politik na ravni EU formalno in neformalno sodelujejo različni akterji, državni in nedržavni, na več ravneh in na mnogih področjih, pri tem pa razpolagajo z različnimi instrumenti za regulacijo in upravljanje z varnostnimi vprašanji (Marks in dr. 1996; Hooghe in Marks 2001; Schröder 2011).

Drugič, 'bruselizacija' zunanjega delovanja ter poudarek na celovitejšem (*comprehensive*) in učinkovitejšem pristopu k varnosti, ki združuje tako civilno in vojaško, kakor tudi notranjo in zunanjo varnostno dimenzijo. Bruselizacija označuje vedno večji pomen osrednjih institucij EU in v Bruselj napotenih nacionalnih državnih uslužbencev pri oblikovanju in izvajanju zunanjega delovanja EU (Missiroli 2010, 444), ki pa ne spreminja nujno tudi medvladne narave SZVP/SVOP. Hkrati gre za izrazito tehnokratski proces zagotavljanja varnosti, ki ga zaznamuje visoka stopnja birokratske fragmentacije posameznih varnostnih vprašanj, ki se obravnavajo v ločenih birokratskih postopkih in so podvržena različnim načinom financiranja in pravilom (Missiroli 2013, 482). Razumemo ga lahko tudi kot nasprotje procesa politizacije (Chandler 2010).

Specializacija na civilne vidike kriznega upravljanja je zato logična poteza EU, ki je v skladu z njenimi varnostnimi in ekonomskimi interesi. Zmogljivosti za civilno posredovanje EU v tem pogledu namreč dopolnjujejo zmogljivosti za vojaško posredovanje Zveze NATO, ki je za EU še naprej osrednja institucija za zagotavljanje kolektivne obrambe držav članic. Hkrati pa zunanje krizno upravljanje in zmogljivosti za posredovanje EU lahko še dodatno povečajo vpliv Zahoda, zlasti v tistih regijah, kjer drugi akterji (ZDA) nimajo strateških interesov. Prvi

primer države, kjer ZDA po koncu hladne vojne niso imele jasnega strateškega interesa za mednarodno posredovanje, je bila Libija. Posledično ZDA tudi niso prevzele vodilne (politične in vojaške) vloge pri odzivanju na krizo, ki se je začela leta 2011 v kontekstu arabske pomladi, vendar pa takrat tudi EU ni bila sposobna izvesti vojaške operacije, ki jo je nato izvedla Zveza NATO pod vodstvom Francije in VB. Razlog je bil, poleg omejenih vojaških zmogljivosti, pomanjkanje politične enotnosti in posledična nepripravljenost na vojaški odziv EU, čeprav je imelo posredovanje tako podporo OZN, Arabske lige kot tudi ZDA, predvsem pa je skušalo poiskati rešitev za krizo, ki se je odvijala na območju geostrateškega pomena za EU – Severni Afriki, zlasti z vidika upravljanja z migracijami in zagotavljanja energetske varnosti.

Simon (2012, 109) opozori na še en (pozitiven) stranski učinek takšnega razvoja civilnih zmogljivosti EU, in sicer krepitev percepcije EU kot 'alternative' tradicionalni (vojaški) moči v mednarodnih odnosih. Zaradi varnostnih garancij Zveze NATO (in ZDA), se je EU namreč sploh lahko distancirala od vojaške moči in osredotočala na mehke vidike zagotavljanja varnosti v mednarodnih odnosih, predvsem v okviru spodbujanja ekonomskega razvoja, blaginje, diplomatskih in trgovinskih odnosov v svoji soseščini, pa tudi širše v odnosih z zgodovinsko in s politično pomembnimi tretjimi državami (na primer državami AKP).To strateško usmeritev EU h krepitvi zunanjepolitične, predvsem pa varnostne in obrambne dimenzije procesa evropskih integracij je dokončno potrdila Lizbonska pogodba. To velja zlasti za potrditev fokusa SVOP na 'mehkejšem' oziroma civilnem delu kriznega upravljanja (Simon 2012, 101).

Uvedba novih institucij in načinov delovanja na področju zunanjega delovanja pa ima kljub temu tudi »potencial, da generira novo dinamiko na področju civilnega kriznega upravljanja in vpliva na varnostno identiteto EU v prihodnosti« (Pirozzi 2013, 2). Na deklarativni ravni lahko takšno 'napoved' razumemo kot spremembo pri razumevanju mednarodne vloge EU na področju zagotavljanja varnosti, in sicer od pojmovanja EU kot izključno nevojaške moči h krepitvi bolj 'trde', tudi vojaške moči EU. S tem cilj integracije ni več le razvoj in uporaba civilnih sredstev za zagotavljanje izključno civilnih ciljev, ampak to vse bolj postaja tudi 'nujnost' posedovanja učinkovite in avtonomne vojaške moči, s katero bi lahko EU učinkoviteje in neposredno vplivala na mednarodne odnose (Nunes 2011, 2). Posedovanje sredstev prisile bi lahko potemtakem okrepilo tudi normativno moč EU, saj bi v mednarodnih odnosih lažje in kredibilneje širila norme oziroma z ustreznimi zmogljivostmi za

posredovanje ukrepala v primeru njihovih kršitev. Kot izhaja iz drugega poglavja disertacije, normativna in vojaška moč oziroma uporaba sredstev prisile nista nujno v nasprotju. To velja zlasti v primeru sodobnih varnostnih groženj, ki so večdimenzionalne in transnacionalne, njihovo reševanje pa zahteva različno kombinacijo sredstev (civilnih in vojaških).

Toda kot glede na spremenjene geopolitične okoliščine v 21. stoletju (finančno krizo, 'renacionalizacijo' varnostnih in obrambnih politik v nekaterih državah članicah EU, porast nestabilnosti v soseščini EU (Sredozemlje) in krepitev regionalnih sil v Evropi (Turčije in Rusije)) ugotavlja Simon (2012, 101), je to še vedno premalo ambiciozen pristop EU k varnosti, saj v prakso izvajanja SVOP ne prinaša bistvenih sprememb. Formalno EU sicer poudarja pomen razvoja vojaške dimenzije, vendar ga že podrobnejša diskurzivna analiza strateške usmeritve SVOP negira. Ta namreč izpostavlja predvsem pomen nevojaških odgovorov na varnostna vprašanja in nasprotuje uporabi vojaških sredstev, s čimer empirično pročevanje vojaške dimenzije EU vsaj deloma postane odvečno.

Na ravni diskurza se to pokaže kot pretirano poudarjanje kompleksnosti pri zagotavljanju varnosti v obeh zunanjepolitičnih strategijah (ESS 2003; GSEU 2016). Simon (2012, 110–114) izpostavlja predvsem vseprisotnost doktrine (učinkovitega) multilateralizma in posplošenih generičnih izjav o univerzalnosti in splošni koristnosti delovanja EU na tem področju, ki se kažejo v osrednjih konceptih SVOP in 'geslih'. Najpogostejši primeri teh so: 'mehka in trda moč sta tesno povezani', 'brez razvoja ni varnosti in brez varnosti ni razvoja', 'varnost moramo obravnavati celovito', 'notranja in zunanja varnost sta vse bolj povezani oziroma prepleteni'. Posledično pristop EU h civilnemu kriznemu upravljanju tudi po Lizbonski pogodbi ostaja reaktiven, saj EU manjka »skupne politične vizije in usklajenih ukrepov za reševanje kriz, zlasti tistih v njeni soseščini« (Pirozzi 2013, 14).

Razlogi za 'edinstveno' naravo EU kot varnostnega akterja so torej vsaj trije. Prvič, na razvoj EU kot varnostnega akterja so vplivale različne zgodovinske izkušnje z uporabo sile oziroma moči evropskih držav, prav tako pa razvoj strateške kulture, ki je bolj kot na zagotavljanju varnosti in obrambe temeljila na zagotavljanju blaginje. Posledično je to vodilo k nenaklonjenosti držav za integracijo na tem področju, nižanju izdatkov za obrambne namene in pomanjkanju potrebe po varnostno-obrambni strategiji (Požgan 2006, 33–35).

Drugič, na področju zunanje, varnostne in obrambne politike lahko zaznamo dvojnost oziroma vzporednost, saj zunanje delujejo tako države članice (podobno kot v primeru drugih mednarodnih organizacij) kot tudi EU prek SVZP in lastne mreže zunanjih odnosov (na primer EEAS). Kljub temu da so cilji delovanja skupni vsem, takšna dvojnost pomeni izziv pri usklajevanju različnih interesov (t. i. vertikalne koherentnosti) – EU (institucij) na eni in držav članic na drugi strani. Pri tem je izziv zagotavljanje t. i. vertikalne usklajenosti med različnimi akterji na področju zunanjega delovanja, tj. EU in državami članicami. PEU to razmerje opredeljuje sledeče: »Države članice dejavno in brez zadržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih.« (PEU, 24. (3) čl.) K tema dvema ravnema pa bi lahko dodali še tretjo – mednarodno, saj je EU na področju zunanje in varnostne politike v veliki meri odvisna od delovanja drugih mednarodnih organizacij na področju zagotavljanja varnosti, njeno delovanje pa mora prav tako slediti mednarodnim normam, načelom, standardom in pravilom. Potemtakem lahko zunanje delovanje EU opredelimo kot izvajanje politike na treh ravneh.

Tretjič, zasledovanje skupnih ciljev SVOP poteka prek uporabe instrumentov različnih politik – tako zunanjih (SZVP/SVOP) kot nekaterih notranjih z izrazito zunanjo dimenzijo (trgovinska, razvojna, kmetijska, okoljska, energetska, azilna itd.), zato je zagotavljanje usklajenosti med cilji in načini delovanja na področjih različnih politik (t. i. horizontalna usklajenost) predpogoj za krepitev varnostne identitete EU.

4.2 Edinstvenost pristopa Evropske unije k pokonfliktni obnovi: civilno krizno upravljanje kot prednost ali omejitev za normativno moč Evropske unije?

Upoštevajoč kompleksno naravo varnostnega pristopa EU, ki je posledica ločevanja med vojaško in civilno dimenzijo, predvsem pa zaradi »institucionalne razdeljenosti civilnih instrumentov med /nekdaj/ prvi in drugi steber in še bolj kompleksnega vprašanja delitve pristojnosti na civilnem področju kriznega upravljanja med Svetom in Komisijo« (Nowak 2006, 15), je bil cilj nadaljnje integracije na področju varnostne in obrambne politike zagotoviti bolj koherenten in integriran pristop EU k upravljanju konfliktov, tj. komplementarnost pri uporabi instrumentov (tako civilnih kot vojaških) in koordinacijo med različnimi varnostnimi akterji znotraj EU (države članice in EU institucije), ki je »ključnega pomena za kvalitativno izboljšanje zmogljivosti za delovanje EU« (Svet EU 2004, 2).

Naraščanje števila civilnih misij, posredovanje tudi izven geografskega območja bližnje soseščine EU in različni tipi posredovanja po eni strani dokazujejo, da je EU nedvomno varnostni akter, ki ima zmogljivosti za delovanje, po drugi strani pa, da ima EU tudi željo in jasno oblikovano (politično) zavezo, da tudi izven svojih meja zagotavlja stabilnost in trajni mir. Vendar, kot opozarjajo A. Nowak (2006, 35), Simon (2012) in Pirozzi (2013), je EU še vedno varnostni akter 'v nastajanju', saj še ni v celoti razvila vseh svojih, predvsem vojaških, zmogljivosti za preprečevanje konfliktov in upravljanje z njimi.

Edinstvenost varnostnega pristopa EU oziroma civilnega kriznega upravljanja je mogoče pripisati že nejasnemu pomenu oziroma uporabi besedne zveze kot označevalca akterstva EU. Civilno krizno upravljanje na ravni EU nima enoznačne definicije, čeprav se od leta 1999 pojavlja v vseh uradnih dokumentih, povezanih s SVOP. K temu je pripomogla predvsem razdeljenost civilnih instrumentov med prvim in drugim stebrom (do uveljavitve Lizbonske pogodbe) oziroma kompleksna delitev pristojnosti med Evropsko komisijo in Svetom EU (tudi po Lizbonski pogodbi). Verjetno pa je nejasna opredelitev koncepta tudi posledica »nejasnega obsega civilnih operacij ohranjanja miru in dejavnosti izgradnje miru na mednarodni ravni« (Nowak 2006, 16).

Ena izmed prvih definicij civilnega kriznega upravljanja, ki se navezuje na EU, ga opredeljuje kot »posredovanje z nevojaškim osebjem v krizi, ki je lahko nasilna ali nenasilna, z namenom preprečevanja nadaljnje eskalacije krize in pospeševanja njene rešitve« (Lindborg 2002, 4). Pri tem je pomembno ločevati tri različne načine posredovanja, in sicer pred izbruhom krize – preprečevanje konfliktov (*conflict prevention*), po izbruhu krize – upravljanje konfliktov (*conflict management*) in pokonfliktno izgradnjo miru (*post-conflict peacebuilding*), ki naj bi preprečevali prihodnje konflikte (ICG 2001). Natančnejšo opredelitev otežuje tudi dejstvo, da se na ravni EU kot civilno krizno upravljanje razume kakršnakoli politika oziroma instrument za upravljanje s konflikti, ki ni vojaške narave, zaradi česar je pristop EU »neprimerljiv z delovanjem OZN, OVSE in drugih neevropskih regionalnih organizacij« (Dwan 2004, 264), kar pa seveda še ne pomeni, da razvoj mednarodnih pristopov k upravljanju konfliktov ni vplival na specifiko razvoja EU.

V splošnem lahko torej civilno krizno upravljanje razumemo predvsem kot nevojaško krizno upravljanje, tj. *civilno* posredovanje EU v krizah, kar po eni strani potrjuje civilno naravno procesa evropske integracije, po drugi strani ga lahko razumemo tudi kot pragmatičen

odgovor na prej omenjene omejitve integracijskega procesa na področju varnosti in obrambe ter specifičnosti institucionalne delitve civilnega kriznega upravljanja na skupnostne in medvladne pristojnosti, zaradi katerih EU deluje predvsem v času po izbruhu konfliktov.

Prvo natančnejšo opredelitev koncepta na ravni EU poda deklaracija o razvoju operacionalnih zmogljivosti SVOP iz Laekna (Evropski svet 2001, 1): »Uravnotežen razvoj vojaških in civilnih zmogljivosti je nujen za učinkovito krizno upravljanje Unije: to pomeni tesno usklajevanje med vsemi, civilnimi in vojaškimi, viri in instrumenti, ki jih ima na voljo Unija.«[167] Deklaracija pri civilnem kriznem upravljanju loči med instrumenti v okviru 1.) skupnostnih pristojnosti – splošni okviri oziroma politike zunanjega delovanja EU kot na primer trgovinska, razvojna, širitvena politika; 2.) medvladnih pristojnosti – dejavnosti, ki jih EU izvaja v okviru preprečevanja in upravljanja konfliktov (SVOP) – diplomacija EU, misije in operacije, humanitarna pomoč, nadzor meja, opazovalne misije; in 3.) skupnostnih in medvladnih pristojnosti – instrumentov in institucij, ki jih EU uporablja za krizno upravljanje (Visoki predstavnik EU za SZVP (VP SZVP), Evropska komisija, posebni predstavniki EU, vodje misij) (Nowak 2006, 17). Ta opredelitev odraža torej razširjeno razumevanje civilnega kriznega upravljanja kot izrazito 'medstebrskega' delovanja EU v vseh fazah kriz oziroma konfliktov.

Kompleksnost razmejitve civilnega kriznega upravljanja med skupnostnimi in medvladnimi pristojnostmi med drugim potrjuje tudi vloga Evropske komisije v zunanjem delovanju EU. Evropska komisija deluje tako prek skupnostnih politik z izrazito zunanjo dimenzijo – trgovina, razvoj, kakor tudi v okviru širitvene politike (kot izrazito zunanje politike EU). Na področju varnostnega upravljanja je bila Evropska komisija prav tako prva, ki je razvoj tretjih akterjev v 90. letih 20. stoletja povezala s potrebo teh držav po varnosti, danes pa na tem področju deluje predvsem prek politizacije in sekuritizacije razvojne politike EU (Lavallée 2013, 375).

Disertacija prevzema takšno opredelitev civilnega kriznega upravljanja, in sicer kot nabora vseh dejavnosti v okviru preprečevanja in upravljanja konfliktov v SVOP, kjer EU razvija predvsem nevojaško oziroma civilno razsežnost kriznega upravljanja. Z vidika širšega predmeta proučevanja (SVOP) je takšna opredelitev smiselna, kljub temu da se v okviru

[167] Evropski svet. 2001. *Laekenska izjava – The Laeken Declarataion*, 14. in 15. december.

specifične študije primera osredotočamo primarno na delovanje EU pri pokonfliktni obnovi Kosova v okviru civilne misije EULEX-Kosovo in ne na celoto vseh instrumentov (tako trgovinskih, razvojnih, finančnih), ki jih ima EU na razpolago za doseganje vpliva in krepitev statusa normativne moči. Ločevanje instrumentov vplivanja na SVOP in ostale instrumente je namreč metodološko sporno, saj vpliv EU na posameznem področju težko izoliramo od njenih vplivov na ostalih področjih, zlasti ko gre za dvotirnost širitvene politike in misije EU na Kosovu v okviru SVOP.[168]

Proces oblikovanja pristopa civilnega kriznega upravljanja je EU začela leta 1999 v okviru SVOP, saj je uveljavitev Amsterdamske pogodbe pomenila dejanski začetek procesa izgradnje zmogljivosti EU za sprejemanje odločitev in izvajanje celotnega spektra dejavnosti na področju kriznega upravljanja in preprečevanja konfliktov, zlasti njenih nevojaških zmogljivosti. Pomembna podlaga za sklepe Evropskega sveta je bilo srečanje VB in Francije v kraju St. Malo leta 1998, ko sta obe podprli prizadevanja EU za avtonomno delovanja na področju varnosti in obrambe. Cilj je bil izgradnja zmogljivosti za preprečevanje kriz in oblikovanje ustreznih struktur odločanja (Požgan 2006, 54). Prav poudarek SVOP na zunanjem kriznem upravljanju naj bi EU pomagal pri izgradnji zmogljivosti za posredovanje in krepitvi strateške kulture v Evropi, s čimer bi EU postala bolj kredibilen mednarodni varnostni in obrambni akter (Simon 2012, 101–102).

Evropski svet v Kölnu leta 1999, ki je formalno oblikoval SVOP, je močno zaznamovalo dogajanje na Kosovu in nezmožnost EU ter držav članic, da bi preprečile, zamejile in/ali končale izbruh medetničnega nasilja v neposredni bližini EU (Shepherd 2009, 513). Kot ugotavlja Ham (2000, 7), so številne ovire držav članic pri uresničevanju ciljev SZVP opozorile na 'vojaško impotenco' EU pri poskusu bolj proaktivnega in enotnega zunanjega delovanja. V tem kontekstu Shepherd (2009, 515) označi Kosovo za ključni katalizator nujnosti pospešenega razvoja bolj okrepljene mednarodne vloge EU po letu 1999, zlasti na področju kriznega upravljanja.

[168] EU je namreč že od samega začetka integracijskega procesa sodelovala s tretjimi državami pri reševanju kriz in pri tem uporabljala instrumente v okviru skupnostnih politik – na primer prek podpore političnim in diplomatskim prizadevanjem za reševanje kriz, spodbujanja človekovih pravic, demokratične ureditve in socialno-ekonomskega razvoja držav (Nowak 2006, 49). Zlasti EK je v okviru instrumentov zunanje razvojne pomoči razvila sposobnost, da se hitro odziva na krizne razmere in nudi pomoč v kontekstu ustvarjanja primernega okolja za razvoj (Lavallee 2013, 374). Ta vidik kriznega upravljanja deloma že obravnava tretje podpoglavje disertacije, ki se osredotoča na trgovinsko razvojno sodelovanje EU z državami AKP, vendar v ospredju ni varnostna dimenzija odnosov. Varnost je tako obravnavana zgolj v okviru analize varnostno-razvojnega neksusa oziroma teze o sekuritizaciji razvojne politike.

Nezmožnost delovanja je bila namreč v nasprotju z osrednjim zunanjepolitičnim ciljem EU »igrati polno vlogo na mednarodnem prizorišču« in »moralno zavezo« EU, da posreduje v primeru humanitarne katastrofe v svoji soseščini (Evropski svet 1999, Annex III).[169] V ta namen je bila oblikovana tudi funkcija Visokega predstavnika za SZVP EU, na katero je Evropski svet imenoval Javierja Solano. V ospredju je bila izgradnja predvsem vojaških zmogljivosti za posredovanje, medtem ko je bil glavni razlog za vključevanje nevojaških sredstev za posredovanje v SVOP hitrejše in učinkovitejše preprečevanje nadaljnjih izbruhov krize. Po mnenju držav članic mora namreč EU »obravnavati vse vidike varnosti z namenom boljše koordinacije nevojaških sredstev za krizno odzivanje« (Evropski svet 1999, Annex III). Kot se je v izjavi ob zasedanju Evropskega sveta izrazil Elmar Brok, tedanji predsedujoči odboru za zunanje zadeve v Evropskem parlamentu, je po intervenciji Zveze NATO na Kosovu »Evropejcem postalo jasno, da nobena diplomatska akcija ne more biti uspešna, v kolikor ni, če je potrebno, podprta z vojaško akcijo« (Brok v Shepherd 2009, 513).[170]

Pristop EU k uporabi sredstev kriznega upravljanja je bil znotraj EU pogojen s soglasjem vseh vpletenih (tako držav članic kot tudi tretjih držav) in z zahtevo po avtorizaciji takšnega delovanja EU kot regionalne organizacije s strani VS OZN. To je bil prvi korak k mehčanju pristopa EU h kriznemu upravljanju, saj zgolj na deklarativni ravni potrjuje vojaško ambicijo EU, medtem ko v praksi SVOP v celoti podredi OZN in njenim operacijam v podporo mednarodnemu miru in varnosti (Simon 2012, 103). EU je torej v celoti sledila pristopu OZN in s tem sprejela »zavestno politično odločitev, ki je opredelila strateško kulturo EU in njeno doktrino zunanje in varnostne politike kot reaktivno in kvazi nevtralno«, hkrati pa je EU na ta način zagotovila, da je kljub spremenjeni mednarodni vlogi »ostala zvesta ključnim idealom in načelom, na katerih je bila ustanovljena« (Shepherd 2009, 515).

Fokus EVOP se je tudi zaradi tega hitro preusmeril na upravljanje konfliktov in razvoj zmogljivosti za civilno krizno posredovanje, ki so vključevale predvsem strokovnjake na področju policije, vladavine prava in civilne zaščite. Druga večja iniciativa, ki je bila neposredno povezana z dogajanjem na Balkanu, pa je bilo oblikovanje Stabilizacijsko-pridružitvenega procesa (*Stabilization and Association Process* – SAP), ki je združevalo tako

[169] Evropski svet 1999. *Zaključki Evropskega sveta v Kölnu – Cologne Council Conclusions*, 3. in 4. junij.
[170] Brok, Elmar. 1999. Izjava o EVOP po zasedanju EU vrha v Kölnu in transatlantska povezava. Washington: Committee on International Relations, US House of Representatives.

elemente mehke (ekonomske instrumente) kot tudi bolj 'trde' moči (politične instrumente) EU pri promociji stabilnosti in varnosti v soseščini (Simon 2012, 103).

Na zasedanju Evropskega sveta v Helsinkih v drugi polovici leta 1999 in Freiri leta 2000 pa je EU sprejela konkretne korake za realizacijo sklepov iz Kölna, zlati v povezavi z nevojaškim kriznim upravljanjem. Helsinški akcijski načrt je v tem pogledu poudaril tri cilje civilnega kriznega upravljanja, in sicer okrepiti sodelovanje in odzivnost vseh varnostnih akterjev za optimizacijo zmogljivosti; povečati tako prispevek EU v okviru mednarodnih dejavnosti (predvsem OZN in OVSE) kot tudi bolj avtonomnega delovanja EU; in zagotavljati medstebrske koherentnosti (Evropski svet 1999b).[171] Evropski svet v Freiri pa je nato predlagal štiri prednostna področja civilnega kriznega upravljanja – policijo, vladavino prava, civilno zaščito in civilno upravo), znotraj katerih naj bi EU razvijala zmogljivosti za svetovanje, usposabljanje in spremljanje, pri čemur druga razpoložljiva sredstva za posredovanje niso izključena (Evropski svet 2000b).[172] Leta 2003 pa je EU tem področjem dodala še zmogljivost oblikovanja opazovalnih misij EU kot najbolj splošnega orodja za krizno posredovanje, ki bi ga lahko EU uporabila v vseh fazah konflikta.[173] Nabor možnih dejavnosti je s tem postal izjemno širok in obsega tako misije za izgradnjo zaupanja (*confidence-building*), nadzora meja, razoroževanja in demobilizacije, do človekovih pravic in vladavino prava (Nowak 2006, 28).

Pregled razpoložljivih civilnih sredstev, s katerimi lahko razpolaga EU, je prav tako pokazal, da imajo države članice največ izkušenj in sredstev ravno na področju civilnih nalog (policijskih misij, opazovanja volitev in spoštovanja človekovih pravi, humanitarni pomoči in zaščiti), ki jih v veliki meri že uporabljajo v okviru razvojne pomoči (Evropski svet 2000b, Priloga III, točka A). Kot navaja Helsinški glavni cilj, mora EU zato

> povečati lastne zmogljivosti civilnih vidikov kriznega upravljanja na vseh relevantnih področjih, z namenom izboljšanja lastnih sposobnosti pri reševanju človeških življenj v kriznih razmerah, vzdrževanju osnovnega javnega reda, preprečevanja nadaljnjega izbruha /krize/, ponovne vzpostavitve mirnega, stabilnega in vzdržnega stanja, upravljanja z negativnimi učinki na države EU in naslavljanja relevantnih problemov koordinacije. (Evropski svet 1999b)

Po mnenju A. Nowak (2006, 19) lahko takšen, pretežno civilni razvoj kriznega upravljanja EU označimo za izrazito 'reaktiven' pristop h kriznemu upravljanju, saj se osredotoča na

[171] Evropski svet. 1999b. *Zaključki Evropskega sveta v Helsinkih – Helsinki Council Conclusions*, 10. in 11. december.
[172] Evropski svet. 2000b. *Zaključki Evropskega sveta v Feiri – Feira Council Conclusions*, 19. in 20. junij.
[173] Evropski svet. 2003. *Zaključki Evropskega sveta v Solunu*, 19. in 20. junij.

izgradnjo zmogljivosti za posredovanje po izbruhu konflikta, ne pa tudi z namenom njegove preprečitve. Pojasnimo pa ga lahko kot posledico negativne izkušnje EU v primeru konfliktov na Balkanu, zlasti na Kosovu, ki ga, zaradi neobstoječih zmogljivosti in pomanjkanja politične volje, EU ni bila zmožna preprečiti. Prav tako so pomembno vlogo pri razvoju civilnih zmogljivosti EU imele tudi težave evropskih držav, da zagotovijo zadostno število policijskega osebja v okviru mednarodne misije ZN na Kosovu (*United Nations Mission in Kosovo* – UNMIK), ki je sledila posredovanju Zveze NATO leta 1999 (Shepherd 2009, 518–519). Zunanja pričakovanja varnostnih akterjev so zato delovala kot neke vrste pospeševalec procesov znotraj EU, ki so jih narekovali predvsem dogodki (krize) v mednarodni skupnosti.[174]

Skladno s Helsinškim glavnim ciljem (Evropski svet 2000, Priloga III, točka A) naj bi EU »posvečala posebno pozornost tistim področjem, kjer je mednarodna skupnost pokazala pomanjkljivosti. To pa bi bila 'dodana vrednost', saj bi izboljšala sposobnost odzivanja Unije kot tudi sposobnost Unije, da izpolnjuje zahteve drugih vodilnih organizacij /…/. Posledično bi to povečalo prepoznavnost Unije /v svetu/«. Iz tega izhaja, da se je EU izgradnje civilne dimenzije kriznega upravljanja na začetku 21. stoletja sicer lotila v okviru svojega splošnega pristopa h kriznemu odzivanju, katerega namen je bil izgradnja tako civilnih kot vojaških zmogljivosti za izvajanje celotnega spektra nalog kriznega upravljanja, s čimer je, kot ugotovi Missiroli (2013, 478), krizno upravljanje, predvsem njegov civilni del, v obdobju med letoma 1999 in 2009 postalo sinonim za SVOP.

Hkrati pa je civilni fokus pristopa EU mogoče razumeti predvsem kot posledico pragmatične in strateške odločitve EU, da se bo specializirala v to, kar (lahko) počne dobro, saj bo le tako delovala kot kredibilen in učinkovit varnostni akter, kar je predpogoj za krepitev njene globalne vloge. S tem bi EU lahko izstopila iz t. i. 'začaranega kroga' SVOP, kjer nezadostne zmogljivosti EU za krizno odzivanje zmanjšujejo zunanjo kredibilnost EU kot relevantnega varnostnega akterja. Pomanjkanje zmogljivosti in kredibilnosti pa vodi do zunanjepolitičnih neuspehov in vedno bolj zadržane uporabe obstoječih instrumentov, kar povečuje neenotnost držav članic pri določanju zunanjepolitičnih prioritet in zmanjšuje učinkovitost EU, ki se nato

[174] Kot bo razvidno v nadaljevanju poglavja, je to tudi ena izmed osrednjih kritik pristopa EU h kriznemu upravljanju, zlasti v začetni fazi (2003–2008). Civilne zmogljivosti EU namreč niso le del pokonfliktne obnove, pač pa morajo biti uporabljene v vseh fazah kriznega upravljanja, tj. na bolj proaktiven oziroma tudi preventiven način, ne le kot odgovor na krizo (Simon 2012; Pirozzi 2013).

negativno odrazi v nezmožnosti za delovanje (Varwick 2002, 99–101). Podobno selektivnost v pristopu EU do kriznega upravljanja pojasni Gegout (2009, 412), in sicer prek analize pričakovanj o posledicah posredovanja za moč EU. Pri tem ugotovi, da vsako posredovanje ne prinaša enakega 'prestiža', zato je pričakovati, da bo EU posredovala zgolj tam, kjer tveganja niso prevelika. S tem vojaške operacije postanejo kvečjemu druga najboljša izbira za delovanje EU (prav tam).

Na podlagi tega se je tudi na področju kriznega odzivanja oblikoval diskurz o *nujnosti* in *učinkovitosti* nadaljnjega razvoja evropske integracije na področju varnosti in obrambe, le tako bo lahko EU namreč zagotavljala lastno in mednarodno varnost ter delovala kot globalni akter. Pritem je očitna podobnost z diskurzom v okviru trgovinske in razvojne politike, kjer so elementi zunanjega okolja (globalizacija, pojav novih trgovinskih in gospodarskih velesil ter razvojni problemi tretjih držav) narekovali 'nujnost' sprememb v razvojnem pristopu EU in hkrati 'priložnost' za krepitev moči EU (tako trgovinske, razvojne kot tudi normativne).

Varnostna strategija EU iz leta 2003 tako navaja, da mora biti EU pripravljena na ukrepanje še pred izbruhom krize, tj. »ukrepati, še preden se razmere v državah v naši /EU/ okolici poslabšajo in pojavijo humanitarne krize /…/. S preventivnim delovanjem se lahko izognemo resnim problemom v prihodnosti. Bolj odgovorna in dejavna Evropska unija bo imela večjo politično težo« (ESS 2003, 11). Pri tem naj bi EU uporabljala celoten spekter instrumentov oziroma politik za krizno upravljanje in preprečevanje konfliktov (politične, diplomatske, civilne, vojaške, trgovinske in razvojne) in razvila »strateško kulturo, ki bo omogočala zgodnje, hitro in po potrebi grobo posredovanje /…/, večje zmogljivosti, da bi bili vsi potrebni civilni viri učinkoviti med kriznimi situacijami in po njih.« (ESS 2003, 11–12)

Čas oblikovanja ESS je sovpadal z vse bolj unilateralno in izrazito intervencionistično naravnano varnostno strategijo ter delovanjem ZDA po 11. septembru 2001, katerega vrhunec je bilo posredovanje ZDA v Iraku leta 2003. Odločitev EU, da fokus svojega zunanjepolitičnega delovanja na področju reševanja kriz usmeri na pretežno civilne vidike kriznega upravljanja, lahko zato razumemo v kontekstu nasprotovanja unilateralizmu in militarizmu ZDA ter kot strateško opredelitev EU za oblikovanje alternativnega pristopa k varnostnim vprašanjem. Kot navaja Simon (2012, 103), je EU prav z ESS oblikovala nekatere osrednje koncepte zunanjepolitičnega delovanja, kot sta učinkoviti multilateralizem in celovit (*comprehensive*) pristop, Biscop (2008, 8) pa doda, da je ESS pravzaprav vseprisotna v EU

diskurzih in »deluje kot referenčni okvir dnevnih procesov odločanja na vseh področjih zunanje politike«.

Civilni fokus v pristopu EU lahko pojasnimo tudi kot strateško odločitev EU, ki je bila, zaradi pomanjkanja zmogljivosti oziroma politične volje za njihovo oblikovanje ter posledično nezmožnosti zagotavljanja 'trdih' oziroma vojaških vidikov varnosti v Evropi in izven nje, prisiljena oblikovati inovativen pristop k upravljanju kriz in prevzemanju večje odgovornosti za zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti (Kagan 2003; Shepherd 2009). Na ta način bi se EU jasno razlikovala od drugih, bolj tradicionalnih mednarodnih akterjev in potrdila svoj status 'edinstvenega' zunanjepolitičnega akterja. Poudarek na multilateralizmu in celovitem pristopu v varnostnem diskurzu EU je bil v tem primeru torej instrumentalen za krepitev globalne vloge EU oziroma edinstvenost zunanje politike EU v primerjavi z drugimi akterji (ZDA, Kitajsko ali Rusijo) (Simon 2012, 104). To potrjuje tudi izjava VP SZVP Solane (2009, 3), ki v celovitem pristopu EU v okviru SVOP vidi dodano vrednost in edinstveno naravo zunanjepolitičnega delovanja EU: »Logika, na kateri temelji SVOP – edinstven civilno-vojaški pristop k civilnemu upravljanju, je bila ob nastanku napredna. Logika se je izkazala za pravilno, prevzeli so jo tudi drugi. Ponuja dober temelj za delovanje v naslednji desetih letih.«

EU je na operativni ravni razvoja zmogljivosti v skladu z ESS leta 2004 oblikovala nov Akcijski načrt za civilne vidike kriznega upravljanja, ki poziva k oblikovanju celovitega pristopa in zagotavljanju večje fleksibilnosti in prilagodljivosti pri odzivanju na krize (Evropski svet 2004).[175] Dokument sicer poudarja, da vsaka kriza zahteva specifičen odziv, a bolj v smislu zagotavljanja zadostnega strokovnega znanja EU pri spopadanju s kriznimi situacijami kot pa prilagoditve pristopa EU na specifične potrebe posameznih držav: »EU mora postati bolj aktivna, koherentna in zmogljiva. Na podlagi dosedanjih izkušenj s civilnim kriznim upravljanjem in novih spoznanj, je EU zavezana k večji učinkovitosti« (Evropski svet 2004, 2). Zagotavljanje čim bolj celovitega pristopa EU h kriznemu upravljanju s tem postane »uradna doktrina SVOP« pri nadaljnjem razvoju, kar odražajo tako dokumenti osrednjih institucij SVOP kot tudi porast civilnih misij in oblikovanje civilnega dela SVOP institucij po letu 2003 (Simon 2012, 104). Leta 2003 EU oblikuje civilno-vojaško celico, leta 2005 civilno

[175] Evropski svet. 2004. *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, 17. in 18. junija.

zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij, tj. ključni instituciji za oblikovanje in izvajanje civilnega kriznega upravljanja (Simon 2012).

Podobno tudi osrednja strategija civilnega kriznega upravljanja iz leta 2004 – 'Civilni glavni cilj' določa s tem povezana merila uspešnosti (*benchmarks*), ki naj bi jih EU dosegla do leta 2008 (Evropski svet 2004, 3–4). Med njimi so »nujnost hkratnega upravljanja več civilnih misij na več nivojih«, »zagotavljanje učinkovitega odzivanja v okviru vseh svojih nalog pri preprečevanju konfliktov in civilnemu kriznemu upravljanja«, »maksimalno koherentnost in učinkovitost delovanja EU na vseh kriznih področjih« in »bolj učinkovito odzivanje na potrebe mednarodnih organizacij« (Evropski svet 2004, 3–4). Konkretni cilji so torej večinoma usmerjeni k izgradnji zmogljivosti EU in zagotavljanju medstebrske koherentnosti (med skupnostnimi politikam/instrumenti in civilnim delom SVOP), zlasti »koherentnosti med varnostjo in razvojem, sinergijo med delovanjem EU v okviru razvojne pomoči in civilnim kriznim upravljanjem« (Evropski svet 2004, 6).

Po mnenju A. Nowak (2006, 31) pa je največja sprememba v pristopu EU predvsem vključitev opazovalnih misij kot novega prednostnega področja civilnega kriznega upravljanja (poleg prej omenjenih policije, vladavine prava, civilne zaščite in civilne uprave) in večji poudarek na varnostni dimenziji pokonfliktne obnove – reformi varnostnega sistema (*security sector reform* – SSR) in podpori prizadevanjem za razorožitev, demobilizacijo in reintegracijo (*disarmament, demobilization and reintegration* – DDR). Pri tem razvojni dokument posebej izpostavi potrebo po usklajevanju pristopa EU s pristopi drugih mednarodnih institucij, zlasti OZN in OVSE, kar nakazuje na primarnost teh institucij in mednarodnih norm v okviru globalnega kriznega upravljanja. EU je nareč pri izvajanju civilnega kriznega upravljanja v veliki meri odvisna od mednarodnih varnostnih akterjev in njihovih struktur na terenu. To velja zlasti za OZN in področje humanitarne pomoči v primeru izbruha krize oziroma konflikta, ko je potrebno hitro posredovanje (Lavallee 2013, 380).

Kot ugotavlja poročilo Študijske skupine za človekovo varnost (2007, 13), je EU v obdobju od leta 2002 do 2007 razvila precej »dvoumno idejo o varnosti«. Čeprav je proces izgradnje zmogljivosti za posredovanje EU od samega začetka poudarjal potrebo po razvoju tako civilnih kot vojaških zmogljivosti, se je EVOP (na ravni oblikovanja politike) posvečala predvsem izgradnji vojaških zmogljivosti in uporabi prisilnih sredstev, delovala pa pretežno v okviru civilnih misij. Od leta 1999 namreč v vseh osrednjih dokumentih EVOP najdemo

sledeče določilo: »Krepitev evropskih vojaških zmogljivosti ostaja ključna za kredibilnost in učinkovitost Skupne evropske varnostne in obrambne politike« (Evropski svet 2000, 8. točka).

Druga pomembna ugotovitev obdobja do leta 2007 pa je, da je pristop EU k civilnemu kriznemu upravljanju še vedno preveč reaktiven in osredotočen na kratkoročno posredovanje po izbruhu konflikta, tj. da deklarativnim zavezam navkljub EU ne deluje preventivno in proaktivno, prav tako pa je pomanjkljivo tudi usklajevanje med cilji in instrumenti kratkoročnih misij SVOP in bolj dolgoročnih skupnostnih politik (Nowak 2006, 36). To tudi v tem primeru integracijskega procesa nakazuje na neusklajenost med deklarativnimi cilji (retoriko in pričakovanji) in operativno zmogljivostjo (dejansko sposobnostjo delovanja) – t. i. razkorak med zmogljivostmi in pričakovanji (Hill 1993).

Obdobje po letu 2007 zaznamuje podpis Lizbonske pogodbe in nova razvojna strategija civilnega kriznega upravljanja – 'Osrednji civilni cilj 2010', ki je potrdila trend vedno večjega poudarka na varnostnem sodelovanju v okviru civilnega kriznega upravljanja in potrebe po še bolj učinkovitem delovanju EU na tem področju. Kot je zapisano v dokumentu, »igra civilno krizno upravljanje vedno večjo vlogo pri prizadevanjih EU za mednarodni mir in varnost«, zato je ključno, da EU nadaljuje z razvojem civilnih zmogljivosti in krepi sodelovanje in usklajevanje z drugimi zunanjimi akterji (Svet EU 2004, 1–2).

Diskurz nujnosti pri zagotavljanju večje učinkovitosti civilnega kriznega delovanja prevzema tudi poročilo o izvajanju ESS iz leta 2008, ki ponovi mantro »bolj zmogljive, bolj koherentne in bolj aktivne /EU/« (ESS 2008, 2) in »SVOP kot sestavnega dela SZVP« (ESS 2008, 9). Cilj civilnega kriznega upravljanja mora v tem pogledu biti predvsem preprečevanje groženj, ki bi potencialno lahko postale vir konfliktov, in izgradnja miru (ESS 2008, 9–10). Poročilo ponovno priznava primarnost OZN pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti ter komplementarnost delovanja EU: »Vse, kar EU počne na področju varnosti, je povezano s cilji OZN.« (ESS 2008, 11) Kot osrednje načelo delovanja EU na tem področju pa je opredeljen multilateralizem, ki poleg tesnega sodelovanja z OZN omenja še Zvezo NATO , OVSE, druge regionalne organizacije in nekatere države (Rusijo in Kitajsko) (prav tam).

Lizbonska pogodba, katere osrednji namen je bil neposredno povezan s krepitvijo EU kot kredibilnega varnostnega akterja, ni bistveno spremenila SVOP, saj je uvedla zgolj nekaj

novosti – razširila je petersberške naloge, oblikovala solidarnostno klavzulo in klavzulo o vzajemni pomoči ter institut stalnega strukturnega sodelovanja. Za področje civilnega kriznega upravljanja je najpomembnejša prva naloga – razširitev petersberških nalog, kjer del zunanjega kriznega upravljanja postanejo tudi operacije za razoroževanje, vojaško svetovanje in pomoč, pokonfliktna stabilizacija in boj proti terorizmu (Lizbonska pogodba, 43. čl.).[176]

V tem pogledu pri razvoju civilnega kriznega upravljanja izstopata predvsem dva trenda. Prvi je še večji poudarek EU na krepitvi varnostne dimenzije pri zunanjem kriznem upravljanju oziroma ukrepi za SSR, na katere se nanaša tako naloga vojaškega svetovanja kot predvsem pokonfliktne stabilizacije. Kot pokaže analiza civilnih misij po letu 2003, ima večina misij vsaj enega izmed vidikov SSR – reforma policije, vladavina prava, nadzor nad mejami, usposabljanja in izgradnja zmogljivosti (Evropski parlament 2013, 14). Zlasti to velja za civilne misije, ustanovljene po uveljavitvi Lizbonske pogodbe leta 2009, saj ima kar šest civilnih misij (od skupno 11 intervencij) vidik SSR (ISS 2014; EEAS 2016). Geografsko so se izvajale ali se SSR misije izvajajo tako v Evropi (Kosovo, Ukrajina), na Kavkazu (Gruzija), Bližnjem Vzhodu (Irak, Palestinsko ozemlje), predvsem pa v Afriki (z izjemo Libije zgolj podsaharska Afrika in države afriškega roga).

Drugi trend je opredelitev boja proti terorizmu kot osrednje grožnje EU, s čimer je EU potrdila in nadgradila povezavo med notranjo in zunanjo varnostjo. Kot je zapisano v PEU: »Vse te /SVOP/ misije lahko prispevajo k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim državam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih« (PEU, 43. čl.). S tem se po mnenju Simona (2012, 106) področje kriznega upravljanja EU razširi in vključuje tako notranjo kot zunanjo dimenzijo, kar potrjuje tudi PDEU:

> Če je država članica žrtev terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek, Unija in njene države članice delujejo skupaj v duhu solidarnosti. Unija uporabi vsa razpoložljiva sredstva, vključno z vojaškimi sredstvi, ki ji jih države članice dajo na razpolago, da se: (a) na ozemlju držav članic prepreči teroristična grožnja; demokratične institucije in civilno prebivalstvo zavarujejo pred morebitnim terorističnim napadom; v primeru terorističnega napada državi članici na zaprosilo njenih političnih organov pomaga na njenem ozemlju; (b) v primeru naravne nesreče ali nesreče, ki jo povzroči človek, državi članici na zaprosilo njenih političnih organov pomaga na njenem ozemlju. (Lizbonska pogodba, 222. čl.)

[176] Ostale naloge so: humanitarne in reševalne misije, misije za preprečevanje sporov in ohranjanje miru, bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in s pokonfliktno stabilizacijo Lizbonska pogodba 2009, 28. čl.).

Kot poudarja N. Pirozzi (2013, 1), to dokazuje, da je EU razvila širok spekter predvsem civilnih instrumentov, s katerimi se lahko odziva na osrednje grožnje in izzive v 21. stoletju. Pri tem ni več omejena zgolj na zunanje civilno krizno upravljanje v svoji neposredni bližini in tudi v krizah izven soseščine, ampak tudi zagotavlja notranji vidik varnosti. Institucionalizacijo celovitega pristopa h kriznemu upravljanju v Lizbonski pogodbi lahko zato razumemo kot »konsolidacijo reaktivnega, mehkega in *ad hoc* fokusa SVOP« (Simon 2012, 109).

Tudi najnovejša varnostna strategija potrjuje primarnost mehkega pristopa h civilnemu kriznemu upravljanju, saj priznava, da je EU na temelju preteklih intervencij spoznala, da so lahko vojaške mednarodne posredovanja učinkovite le, če jih spremljajo ukrepi za obnovo, razvoj in izgradnjo države (Kempin in Scheler 2016, 1). Celovit pristop EU k upravljanju konfliktov ima zato osrednjo vlogo pri izvajanju strategije: »Ključno je udejanjanje 'celovitega pristopa h konfliktom in krizam' prek usklajene uporabe vseh politik, ki jih ima na razpolago EU.« (GSEU 2016, 7) Na ravni diskurza strategija uvaja nov koncept oziroma glede na pojavnost v samem besedilu že kar novo mantro, ki nadgrajuje oziroma dopolnjuje doktrino celovitega pristopa do zunanjih konfliktov in kriz, in sicer t. i. 'povezani' (*joined-up*) pristop.[177] Kot navaja strategija: »Okrepiti moramo *povezanost* v vseh naših zunanjih politikah, med državami članicami in institucijami EU ter med notranjimi in zunanjimi razsežnostmi naših politik.« (GSEU 2016, 9, poudarek dodan). Značilnost povezanega pristopa je, da naj bi združil tri osrednja področja zunanjega delovanja EU na področju kriznega upravljanja – diplomacijo, obrambo in razvoj:[178]

> /N/aše zunanje delovanje bo postalo bolj *povezano* /…/. Prizadevanja za usklajenost vključujejo tudi inovacije na področju politik, kot sta »celoviti pristop h konfliktom in krizam« in skupno načrtovanje programov pri razvojnem sodelovanju, ki ju je treba dodatno okrepiti /…/. Postati moramo bolj *povezani* tako v notranjih kot v zunanjih politikah /…/. Postati moramo bolj *povezani* tako v varnostni kot v razvojni politiki /…/. Dolgoročna prizadevanja za preventivno zagotavljanje miru, odpornost in človekove pravice morajo biti povezana s kriznim odzivanjem prek humanitarne pomoči, SVOP, sankcij in diplomacije. (GSEU 2016, 40–41, poudarek dodan)

Lizobnska pogodba je po mnenju Eeckhouta (2012, 269) prav tako spremenila razmerje med SVOP in drugimi (skupnostnimi) vidiki zunanjega delovanja, zlasti na področju kriznega upravljanja. Ukinitev stebrne strukture EU in vse večja sekuritizacija zunanjega delovanja sta vnesli novo dvoumnost glede razmejitve pristojnosti na področju zagotavljanja varnosti (med

[177] Povezan pristop se v besedilu pojavi vsaj desetkrat, medtem ko se celovit pristop pojavi zgolj štirikrat.
[178] V angleškem jeziku je govora o 'treh D-jih' (*diplomacy, defence, development*).

Evropsko komisijo in Svetom EU). Medvladna SZVP naj bi namreč pokrivala *vsa* področja zunanje in varnostne politike, torej tudi zunanjo razsežnost nadnacionalnih politik EU. To pomeni, da se SZVP pravzaprav širi na področja skupnostnih politik, kar označuje proces 'podrugostebrenja' oziroma sekuritizacije in politizacije skupnostnih politik, ter hkrati nasprotuje pričakovani logiki linearnega razvoja integracijskega procesa oziroma učinku t. i. funkcionalnega prelitja (*functional spillover*).

To razmerje je zlasti pomembno v primeru restriktivnih ukrepov oziroma sankcij EU, saj te spadajo na področje zunanje politike, in sicer tudi v primeru, ko gre za ukrepe proti tretjim državam v okviru skupnostnih politik – trgovine in razvoja. Razlika je v tem, da v primeru, ko gre za tipično področje SZVP (embargo na orožje, prepoved potovanj), sankcije ne zahtevajo oblikovanja zakonske podlage za njihovo izvajanje, ampak zadostuje že sklep Sveta EU (Giumelli 2013, 396).

4.2.1 Sekuritizacija civilnega kriznega upravljanja: Evropska unija med varnostnimi izzivi in/ali grožnjami?

Kot je razvidno iz opredelitve razvoja civilnega kriznega upravljanja, je EU v prvem obdobju SVOP od leta 1999 do oblikovanja ESS leta 2003 zmogljivosti civilnega kriznega upravljanja razvijala predvsem kot odgovor na zunanje okolje, in sicer predvsem na konflikte na Balkanu. Regionalni medetnični konflikti v neposredni bližini EU so bili zato dojeti kot najbolj neposredna varnostna grožnja stabilnosti in miru v EU in tudi širše v regiji, kar priznava tudi ESS (2003, 1): »Evropa se še naprej sooča z grožnjami in izzivi na področju varnosti. Izbruh spopadov na območju Balkana je bil opozorilo, da vojna na naši celini še ni preteklost. Oboroženi spopadi v zadnjem desetletju niso prizanesli prav nobeni regiji na svetu. Večinoma so to notranji spopadi in ne spopadi med državami, žrtve pa so pretežno civilisti.« Balkan kot geografski fokus kriznega upravljanja potrjujejo tudi misije EU, saj je bila v BiH poslana prva civilna misija EU – EUPM-BiH, prav tako je bila prva vojaška operacija EU izvedena v Makedoniji – CONCORDIA-FYROM.[179]

Drugi večji geografski poudarek civilnega upravljanja pa je bila Afrika, zlasti njen podsaharski del, kjer so številni notranji konflikti v posameznih državah v kombinaciji s perečimi razvojnimi problemi (revščina, lakota, nalezljive bolezni, gospodarska nerazvitost)

[179] EU je poleg teh dveh v obdobju 2003–2008 na Balkanu izvajala še civilni misiji v Makedoniji – EUPAT (2006) in EUPOL PROXIMA (2004–2005) ter vojaško misijo v BiH – EUUFOR AALTHEA (od 2004). Obe vojaški operaciji sta se izvajali v sodelovanju z Zvezo NATO (EEAS 2016). Podrobneje v Björkdahl (2005) in Juncos (2005).

zahtevali večji varnostni angažma EU. Kot navaja ESS (2003, 13): »Tudi na regionalni ravni je treba uskladiti politike, zlasti pri reševanju sporov. Le redko lahko probleme reši samo ena država oziroma jih je mogoče rešiti brez pomoči iz regije, kar so na različne načine pokazale izkušnje, pridobljene na Balkanu in v Zahodni Afriki.« T. i. misije 'zunaj območja' (*out-of-area*) neposredne geografske bližine EU pa moramo razumeti predvsem kot posledico tradicionalnih vezi med Evropo in afriškimi državami v okviru razvojnega sodelovanja EU-AKP.

To potrjuje tesno povezanost med varnostjo in razvojem v pristopu EU k državam v razvoju: »Države podsaharske Afrike so zdaj revnejše kot pred 10 leti. Krivci za gospodarski polom so pogosto politične težave in spopadi. Varnost je predpogoj za razvoj /…/. Številne države in regije so ujete v začaran krog sporov, negotovosti in revščine.« (ESS 2003, 2) Prvo posredovanje EU 'zunaj območja' je bila vojaška operacija ARTEMIS v DR Kongo leta 2003, ki so ji sledile še tri civilne misije in ena vojaška operacija (Gegout 2005; Mansson 2005).[180] Razlika med posredovanjemi na Balkanu in v Afriki je bila v tem, da so afriške misije in operacije v obdobju (2003–2008) izvedene v samo eni državi (DR Kongo) ter v primerjavi s tistimi na Balkanu bolj kratkoročne narave in ne tako številčne. To po eni strani potrjuje centralnost Balkana za varnost EU, pod drugi pa večjo afiniteto EU do posredovanja v neposredni bližini, kjer je moč EU zaradi perspektive članstva večja kot pa 'izven območja' (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004; Noutcheva 2007).

Pomembnost ESS za opredelitev varnostnih groženj je torej v tem, da izpostavi neposredno povezavo med pojavnostjo zunanjih (regionalnih) konfliktov in nedelovanjem države oziroma med slabim upravljanjem in ključnimi varnostnimi grožnjami v mednarodnih odnosih:

> Slabo upravljanje – korupcija, zloraba moči, šibke institucije in pomanjkanje občutka odgovornosti ter civilni spori načenjajo državo od znotraj. V nekaterih primerih so zaradi tega propadle državne institucije /…/. Propad države je mogoče povezati z očitnimi grožnjami, kot sta organizirani kriminal ali terorizem. Nedelovanje države je zaskrbljujoč pojav, ki ogroža globalni politični sistem in prispeva k regionalni nestabilnosti. (ESS 2003, 4)

Obdobje 1999–2008 sicer zaznamuje tudi pojav nekaterih 'novih' političnih in varnostnih izzivov. ESS v ta namen uvede razlikovanje med t. i. 'globalnimi izzivi' in 'ključnimi grožnjami', pri čemer so kot grožnje razumljeni pojavi, ki neposredno ogrožajo varnost EU

[180] Vse intervencije so bile izvedene v DR Kongo: leta 2006 se je izvajala vojaška operacija EUFOR-RDC, civilne misije pa EUPOL-Kinshasa (2005–2007), EUSEC-RDC (2005–2016) in EUPOL-DRC (2007–2014).

(kot na primer regionalni konflikti, nedelovanje države, terorizem, organiziran kriminal, širjenje orožja za množično uničenje), medtem ko so izzivi povezani s t. i. 'nizko' politiko (kot na primer revščina, nalezljive bolezni, omejeni naravni viri, globalno segrevanje, migracije, energetska odvisnost). V skladu s spoznanjem, da »nove grožnje niso izključno vojaške narave /…/ in se jih ni mogoče ubraniti le z vojaškimi sredstvi«, je za »vsako grožnjo /.../ potreben skupek različnih instrumentov« (ESS 2003, 7), kar v ospredje postavi predvsem nevojaška oziroma civilna sredstva ter preventivno delovanje EU (ESS 2003, 11).

Poročilo o izvajanju ESS (2008) pomeni potrditev in nadgradnjo ESS, predvsem pa napoved ključnih izzivov na področju zunanjepolitičnega delovanja za obdobje med 2009 in 2016. Kot nove, ključne grožnje poročilo prepozna kibernetsko varnost, piratstvo in lahko orožje, kot globalne izzive pa podnebne spremembe in energetsko varnost. V luči ugotovitve, da se »/r/azmere na Balkanu izboljšujejo« in da se »dvajset let po koncu hladne vojne Evropa sooča z vse kompleksnejšimi grožnjami in izzivi«, pa je mogoče zaznati spremembo v prioritetah kriznega odzivanja, kjer je večji poudarek na terorizmu in orožju za množično uničevanje (kot »morda največji grožnji varnosti EU« (ESS 2008, 3)) ter pojavu t. i. šibkih držav.

Spremembo v določanju ključnih varnostnih izzivov je mogoče razumeti kot posledico povečane ogroženosti in terorističnih napadov v EU (v Madridu in Londonu) in tudi strateškega interesa EU, da »ima na mejah države z dobro vlado«, saj je »/k/onflikt /.../ pogosto povezan s šibko državo« (ESS 2008, 6–8). Poročilo prav tako, poleg večjega poudarka na notranjih varnostnih grožnjah EU, ki jih razume kot posledico zunanjih dejavnikov (pojav islamskega fundamentalizma, revščine in množičnih migracij v svetu), postopno spreminja geografski fokus kriznega upravljanja. Bolj kot Balkan sta v okviru sosedskih držav v ospredju regija južnega Sredozemlja in Vzhodna Evropa, med bolj oddaljenimi regijami pa Bližnji Vzhod in predvsem afriški kontinent, tj. regije izvora varnostnih groženj in izzivov za EU: »Konflikti na Bližnjem Vzhodu in drugod po svetu ostajajo nerešeni, medtem ko tudi v naši soseščini nastajajo novi. Nedelovanje držav ogroža našo varnost s kriminalom, z nezakonitim priseljevanjem in v zadnjem času tudi s piratstvom. Razvoj terorizma in organiziranega kriminala je prinesel novo vrsto ogroženosti, tudi v naši družbi.« (ESS 2008, 1)

Lizbonska pogodba v tem pogledu povzema ključne strateške cilje zunanjega delovanja EU, bolj kot na samo vsebino groženj in izzivov pa se osredotoča na načine, kako te grožnje in

izzive čim bolje preprečevati oziroma reševati – prek boljše koordinacije med EU institucijami in državami članicami ter poenostavitvijo oziroma združevanjem različnih instrumentov zunanjega delovanja EU pod okriljem novih institucij VPEU in EEAS. Izmed ključnih groženj je 43. čl. PEU po Lizbonski pogodbi tako dodan le boj proti terorizmu, kar priča o centralnosti preprečevanja terorizma v zunanjem delovanju EU, ki ga lahko razumemo kot neposredni odziv EU na porast terorističnih napadov v EU in prispevek EU h globalnemu boju proti terorizmu. Prav tako pa kot znak vedno večjega poudarka na zagotavljanju 'trde' varnosti v okviru zunanjega delovanja EU:

> Misije iz 42 (1) čl., pri katerih lahko Unija uporabi civilna in vojaška sredstva, vključujejo skupne operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje sporov in ohranjanje miru, bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in pokonfliktno stabilizacijo. Vse te misije lahko prispevajo k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim državam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih. (Lizbonska pogodba, 43. čl.)

Kot ocenjuje N. Pirozzi (2013, 5–6), je bila EU v drugem obdobju (od 2009 do 2016) pri preprečevanju in upravljanju konfliktov veliko bolj uspešna pri spopadanju z globalnimi izzivi kot pa s ključnimi grožnjami, saj v primeru nedavnih varnostnih kriz (arabske pomladi in ukrajinske krize) ni uspela »testirati novih institucij kriznega upravljanja in instrumentov, ki jih uvaja Lizbonska pogodba, kar velja zlasti za območje Severne Afrike kot skoraj izključne odgovornosti EU, tako v geografskem kot strateškem pomenu.« Pristop EU na področju kriznega upravljanja zato v obdobju po Lizbonski pogodbi temelji predvsem na političnem delovanju EU v primeru globalnih *izzivov*, kot je na primer spodbujanje univerzalnega pristopa k in izvajanja ključnih mednarodnih pogodb (Sporazumu o neširjenju jedrskega orožja, Pogodbi o celoviti prepovedi jedrskih poskusov), članstvu v mednarodnih organizacijah (Mednarodni agenciji za jedrsko energijo, ICC) in uporabi instrumentov za nadzor nad trgovino z orožjem oziroma s političnim in z ekonomskim pogojevanjem sporazumov s tretjimi državami z varnostjo povezanimi določili (na primer o neširjenju orožja za množično uničenje) (prav tam). EU torej zlasti na področju boja proti terorizmu in podnebnim spremembam poudarja primarnost OZN in potrebo po bolj strateškem pristopu k novim izzivom (energetski in kibernetski varnosti).

Omejena uporaba določil iz Lizbonske pogodbe in vprašljivi rezultati varnostnega delovanja EU v primeru soočanja s ključnimi varnostnimi grožnjami pričajo o tem, da EU ni bila v celoti uspešna pri operacionalizaciji lastnih zmogljivosti in pristojnosti v praksi (Pirozzi 2013, 5) in s tem torej ni delovala kot kredibilen akter, kar velja predvsem za področje zagotavljanja

'trde' oziroma vojaške varnosti, pa tudi za upad števila civilnih misij v primerjavi s prejšnjim obdobjem. Od skupno 33 misij jih je kar 21 iz obdobja med 2003 in 2008. Kljub temu obstaja kar nekaj primerov uspešnega posredovanja EU na tem območju – od uvedbe sankcij proti režimom, ki so kršili temeljna načela EU (Libija od 2011, Sirija od 2012) do imenovanja posebnega predstavnika za Južno Sredozemlje leta 2011, oblikovanja projektnih skupin (*Task Forces*) za Tunizijo in Egipt, odprtja pisarne (Bengazi) in delegacije (Tripoli) EU v Libiji ter civilne misije za pomoč pri izboljšanju in zagotavljanju varnosti na meji – EUBAM-Libija leta 2013 in vojaške operacije za nadzor na morju EUNAVFOR-MED leta 2015 (EEAS 2016; Pirozzi 2013, 6–7; Smith, K. 2014, 165–168).

Prav tako tudi civilno krizno upravljanje EU ni brez problemov, zlasti v luči njene vedno bolj intervencionistične politike in naraščajočih kritik o učinkovitosti takšnega pristopa (v EU in tudi na ravni mednarodne skupnosti), ki vplivajo na normativno moč EU. Največkrat se kot razlogi za omejen uspeh pristopa EU k civilnemu kriznemu upravljanju navajajo težave pri oblikovanju in izvajanju mandata misij, nekoherentnost politik, instrumentov in institucij EU, težave pri usklajevanju delovanja EU z drugimi mednarodnimi organizacijami (OZN in Zvezo NATO) in nekonsistentnost rezultatov (Van Vooren in Wessel 2014, 427). Pri tem se je po uveljavitvi Lizbonske pogodbe leta 2009 in relativno uspešnem konstituiranju SVOP oziroma izvajanju misij EU spremenilo tudi vrednotenje učinkovitosti misij (Malešič 2015), ki od EU zahteva razvoj zmogljivosti za uspešno posredovanje v več krizah hkrati in dosledno upoštevanje človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava.

Prav na področju zagotavljanja človekovih pravic in spoštovanja mednarodnega prava naj bi EU delovala kot zgled in prevzela vodilno vlogo, s katero bi upravičila status regionalnega in globalnega akterja, ki si prizadeva za mednarodni mir in varnost. Pri tem sta vprašljivi uporabnost in veljavnost mednarodnega humanitarnega prava za EU, saj ta ni država, ampak je regionalna medvladna (mednarodna) organizacija. V primeru potencialnih kršitev namreč ni jasno, kdo nosi odgovornost za EU misijo – EU, države članice ali oboji, zlasti ker EU misije *de iure* niso organi EU. Delovanje EU na področju kriznega upravljanja bi zato moralo iti tudi v smeri opredelitve bolj jasne mednarodne odgovornosti EU, kjer bi EU s prevzemanjem odgovornosti za nezakonita ravnanja delovala kot zgled za druge regionalne oziroma mednarodne organizacije in države. Temu pa bi moral slediti tudi razvoj mednarodnega prava (Van Vooren in Wessel 2014, 430–431).

EU zlasti na področju boja proti terorizmu in podnebnim spremembam poudarja primarnost OZN in potrebo po bolj strateškem in usklajenem pristopu tudi k drugim novim izzivom (energetski in kibernetski varnosti). Ključno vlogo na področju zagotavljanja mednarodnega miru in varnosti naj bi imela t. i. partnerstva za učinkovito večstransko sodelovanje – zlasti med EU in Zvezo NATO, ki naj bi bila »v korist skupnih varnostnih interesov. To naj bi potekalo v okviru okrepljenega operativnega sodelovanja, ob doslednem spoštovanju neodvisnosti obeh organizacij pri odločanju in nadaljnji izgradnji vojaških zmogljivosti«, poglobljenih odnosih »z OVSE, zlasti v Gruziji in na Kosovu« in tesnega sodelovanja z regionalnimi organizaciji, zlasti z Afriško unijo (AU) (ESS 2008, 11).

V geografskem smislu prioriteta kriznega upravljanja EU vse bolj postajajo tudi države izven Balkana in podsaharske Afrike, s čimer EU ponovno krepi svoj aktivizem v mednarodnem varnostnem kontekstu (Pirozzi 2016, 3), predvsem pa potrjuje (bolj) strateško odzivanje na pojav groženj mednarodnemu miru in varnosti. Ena izmed 'novih' regij, kjer EU posreduje, je tako južno Sredozemlje, kamor je EU napotila civilno misijo EUBAM-Libija (2013) in vojaško operacijo EUNAFOR-MED (2015) – obe kot neposreden krizni odziv na dogodke, povezane z arabsko pomladjo. Druga regija pa je 'vzhodni' del sosedskega partnerstva EU – civilna misija EUMM v Gruziji (2008) in kot posledica ukrajinske krize misija EUAM v Ukrajini (2014). Po številčnosti misij in operacij geografska prioriteta EU še naprej ostaja podsaharska Afrika, saj je EU v obdobju od leta 2009 tam oblikovala štiri vojaške operacije in štiri civilne misije, torej več kot polovico vseh intervencij po letu 2009.[181]

Nova varnostna strategija GSEU iz leta 2016, odgovarja na nekatere prej omenjene pomisleke, saj v ospredje diskurza EU o kriznem upravljanju ponovno postavlja potrebo po celovitem (*comprehensive*) oziroma celostnem (*integrated*) pristopu k varnosti:

> Ključno je udejanjanje 'celovitega pristopa h konfliktom in krizam' prek usklajene uporabe vseh politik, ki jih ima na razpolago EU. A smisel in obseg '/celovitega/ pristopa' bo treba še razširiti. EU bo ukrepala v vseh fazah konfliktov, pri čemer bo hitro ukrepala na področju preprečevanja, se odgovorno in odločno odzivala na krize, vlagala v stabilizacijo ter preprečevala prezgodnje umikanje pri izbruhu novih kriz /…/. Za odzivanje na zunanje krize, krepitev zmogljivosti naših partnerjev in zagotavljanje varnosti Evrope so nujne vseobsegajoče obrambne zmogljivosti. (GSEU 2016, 7–9)[182]

[181] Civilne misije so EUCAP-SAHEL v Nigru (2012), EUCAP-NESTOR v Somaliji (2012) in EUCAP-SAHEL v Maliju (2014), ki še trajajo, in že končana EUAVSEC v Južnem Sudanu (2012–2014); vojaške operacije pa so EUTM v Somaliji (2010), EUTM v Maliju (2013) in EUTM-RCA v Centralnoafriški republiki (2016) (EEAS 2016) in že končana EUFOR-RCA v Centralnoafriški republiki (2014–2015). Glej tudi Malešič (2015).

[182] Pri tem velja opozoriti, da se pojma celosten in celovit v slovenskem prevodu strategije uporabljata nekonsistentno oziroma kot sopomenki, medtem ko v izvirniku obstaja ločevanje med celovitim (*comprehensive*) in celostnim (*integrated*) pristopom. Pri tem gre celosten pristop razumeti bolj v smislu združenosti oziroma integriranosti, celovitega pa v smislu obsega oziroma kot pristop, ki vsebuje različna področja.

Med ključnimi varnostnimi grožnjami GSEU na prvo mesto postavlja terorizem, kibernetsko in energetsko varnost ter šele nato državno in družbeno odpornost (*resilience*) na Vzhodu in Jugu, tj. šibkost držav in pomanjkanje dobrega vladanja. Pri tem ne gre toliko za novost v smislu območja delovanja, ampak bolj glede vrstnega reda varnostnih oziroma političnih prioritet ('najprej terorizem'), ki ga je treba razumeti bolj kot neposreden in nujen odgovor EU na vplive iz okolja (dogodke v EU in izven nje) kot pa konkreten akcijski načrt za delovanje.

To potrjuje tudi zaveza EU, da se bo pri kriznem odzivanju tudi v prihodnosti »na praktičen in načelen način vključila v izgradnjo miru, pri čemer bo prizadevanja osredotočila na sosednje regije na Vzhodu in Jugu, posredovanje v bolj oddaljenih regijah pa bo proučila od primera do primera« (GSEU 2016, 22). Strategija tako posebej izpostavlja potrebo po nadaljnji krepitvi vseobsegajočih obrambnih zmogljivosti, saj »/v/ tem ranljivem svetu 'mehka moč' ni dovolj: povečati moramo verodostojnost na področju varnosti in obrambe« (GSEU 2016, 36). SVOP mora zato »postati hitrejša in učinkovitejša«, EU pa pospešeno razvijati predvsem civilne misije, »ki so blagovna znamka SVOP« (GSEU 2016, 38).

Takšen razvoj lahko pojasnimo tudi s tem, da EU v praksi pravzaprav še nikoli ni delovala v vlogi 'izvrševalca' miru oziroma obrambno v primeru oboroženega napada na ozemlje EU. Za primerjavo lahko nalogo 'izvrševanja' miru pripišemo posredovanju Zveze NATO na Kosovu leta 1999, medtem ko lahko kot primer obrambnega delovanja v primeru oboroženega napada na ozemlju države navedemo vojaško posredovanje ZDA v Afganistanu leta 2001, neposredno po napadih 11. septembra. Posledično lahko delovanje EU na področju kriznega upravljanja oziroma ohranjanja miru razložimo kot instrument 'mehke' varnosti, ki se uporablja v kombinaciji z ostalimi (političnimi, ekonomskimi, socialnimi) instrumenti zunanjega delovanja EU, s katerimi lahko EU potencialno doseže tudi 'trdo' varnost (Van Vooren in Wessel 2014, 427). Civilni značaj SVOP zato po eni strani odraža specifično razumevanje varnosti EU, v ospredju katerega sta predvsem njena 'civilna' identiteta in zagotavljanje 'mehke' varnosti. Imperativ integracijskega procesa je bil namreč od samega začetka EU povezan z zagotavljanjem varnosti in miru prek funkcionalnega političnega, ekonomskega in socialnega sodelovanja ter desekuritizacije groženj, kar se z novo zunanje strategijo ne spreminja.

Kot ugotavlja Tsagourias (2007), je prav delovanje EU na Balkanu izrazit primer 'izvoza' te specifične varnostne paradigme EU, ki ga najbolje povzemata naslova obeh varnostnih strategij – 'Varna Evropa v boljšem svetu' (ESS 2003) in 'Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa' (GSEU 2016). Slednja pri tem izpostavlja, da si bo EU »s celostnim pristopom v praksi in načelno prizadevala za vzpostavitev miru in se zavzemala za varnost *ljudi*« (GSEU 2016, 7, poudarek dodan), saj sta »/n/otranja in zunanja varnost vse bolj prepleteni: /…/ varnost doma vključuje vzporedni interes za mir v /…/ sosedstvu in okoliških regijah. To pomeni širši interes za preprečevanje konfliktov, spodbujanje *človekove* varnosti, odpravljanje temeljnih vzrokov nestabilnosti in prizadevanje za varnejši svet« (GSEU 2016, 11, poudarek dodan).

Po drugi strani pa je civilni značaj SVOP tudi posledica dejstva, da oblikovanje, predvsem pa uporaba vojaških zmogljivosti EU tudi v praksi (ne samo na deklarativni ravni) spreminjata način delovanja EU in s tem tudi percepcijo (tako notranjo kot zunanjo) EU kot moči. To pa zahteva notranji konsenz, ki je na področju SVOP težko dosegljiv, saj so pristojnosti zagotavljanja 'trde' varnosti še vedno v izključni pristojnosti držav članic, izmed katerih imajo nekatere različne poglede na vojaško dimenzijo integracije in dajejo prednost drugim, predvsem regionalnim varnostno-obrambnim institucijam (Zvezi NATO in OVSE) (Tsagourias 2007). Prav tako naj bi bolj 'trda' varnostna politika pomenila slabitev civilne moči EU in spremembo specifične varnostne paradigme EU v smeri, ki odpravlja primerjalno prednost (civilno krizno upravljanje) in inovativnost (celoten spekter instrumentov zunanjega delovanja) v pristopu EU k upravljanju kriz (Kurowska in Seitz 2011).

4.2.2 Človekova varnost in intervencionizem: nova strategija Evropske unije pri upravljanju s konflikti?

Kot izhaja iz analize sprememb pri opredelitvi varnostnih groženj oziroma izzivov, je ključnega pomena pri tem predvsem, kako EU razume varnost. Tudi v tem primeru je konec hladne vojne pomenil spremembo koncepta varnosti, ki je presegala državocentričnost in vojaško determiniranost varnosti v obdobju bipolarne mednarodne ureditve. Pojav prej omenjenih novih varnostnih groženj in izzivov, predvsem pa spremenjena narava konfliktov, ki so v manjši meri meddržavni, ampak se v največjem številu pojavljajo znotraj posameznih držav oziroma regij, je zato vplival tudi na potrebo po spremembah tradicionalnih sredstev in politik pri zagotavljanju varnosti in stabilnosti v mednarodnih odnosih (Kagan 2003). Širše razumevanje varnosti, ki vključuje ekonomsko, razvojno, socialno, okoljsko dimenzijo in z

njimi povezana področja demokratičnosti, vladavine prava in človekovih pravic, je zato nujen predpogoj za spopadanje EU s sodobnimi z varnostnimi izzivi.

Osrednjo vlogo pri opredelitvi koncepta varnosti po hladni vojni je imelo Poročilo o človekovem razvoju Programa ZN za razvoj leta 1994, v katerem je oblikovan nov koncept 'človekove varnosti'. Značilnost slednjega je bila, da kot subjekt zagotavljanja varnosti opredeli posameznika in ne državo, pri čemer »človekova varnost temelji na razvoju, ne na orožju« (UNDP 1994, 1). Primarne varnostne grožnje namreč ne ogrožajo več zgolj držav, ampak v večji meri ogrožajo prebivalstvo oziroma posameznike, pri čemer določene države niso sposobne ali pa nočejo poskrbeti za njihovo varnost. Koncept človekove varnosti v ospredje postavlja posameznika ne glede na njegovo državljanstvo ali rezidenčnost in se zavzema za univerzalen pristop do varnosti, ki temelji na človeški skupnosti in obstoju skupnih oziroma globalnih varnostnih potreb (Tzifakis 2011, 353). S tem varnost postane večdimenzionalen in celovit koncept, ki temelji na zagotavljanju ne le 'pravice do varnosti', ampak tudi 'pravice do razvoja'.[183]

Spoznanje, da so problemi, ki so povezani z razvojem, s kršitvami človekovih pravic in z varnostjo posameznika, tudi medsebojno povezani, je omogočila razširitev pojmovanja varnosti tudi na nevojaška področja, ki se bolj kot z reševanjem konfliktov osredotočajo na njihovo preprečevanje, in sicer odpravljanjem vzrokov za konflikte in s spodbujanjem mednarodnega sodelovanja med različnimi akterji (državnimi in nedržavnimi). Za doktorsko disertacijo sta pomembna dva osrednja vidika oziroma poudarka koncepta človekove varnosti, za katera si v okviru širšega pristopa k preprečevanju in upravljanju kriz prizadeva tudi EU: (1) zagotavljanje varnosti ranljivih posameznikov in skupnosti pred nasiljem, kriminalom in sredstvi prisile in 2.) spodbujanje družbeno-ekonomskega razvoja.

Koncept človekove varnosti je neposredno povezan z razmišljanjem razvojnega ekonomista Amartye Sena, ki je poudarjal potrebo po širšem razumevanju varnosti kot ključnem problemu držav v razvoju (Sen 2001). Varnost naj bi potemtakem vključevala tudi »splošno varnost posameznika pred družbenim nasiljem, ekonomskimi problemi in okoljsko degradacijo /…/ in naslavljala vzroke, ki preprečujejo doseganje varnosti in polnega

[183] Pravica do varnosti zajema varnost pred ključnimi kroničnimi grožnjami, kot so lakota, bolezni in nasilje. Pravica do razvoja pa vključuje zaščito pred nenadno in škodljivo prekinitvijo načinov vsakdanjega življenja (Oberleitner 2008).

potenciala posameznika« (Jolly in Ray 2006, 4–5). Na osnovi tega je UNDP oblikoval poročilo, da morajo mednarodni akterji pri naslavljanju varnostnih vprašanj upoštevati predvsem »človekov razvoj in človekove pravice, ne le strateških kalkulacij o moči in vojaških koristih/prednostih« (Joy in Ray 2006, 5). Pristop k človekovi varnosti mora zato vključevati širok nabor različnih politik, ki so prilagojene specifičnim potrebam vsake države in se osredotočajo na varnost posameznika.

Oberleitner (2008) potrdi, da se je koncept najprej pojavil v okviru mednarodnih organizacij na področju zagotavljanja družbenega in ekonomskega razvoja, medtem ko je danes ključni koncept domala vseh organizacij, ki se ukvarjajo z varnostnimi vprašanji v najširšem pomenu besede. Holističen pristop k človekovi varnosti tako povezuje ekonomske in razvojne vidike varnosti z vojno in ostalimi tradicionalnimi vidiki varnosti.

EU pri naslavljanju varnostnih groženj vsaj okvirno že povzema diskurz o človekovi varnosti. Kot ugotavlja Benedek (2008, 92–94), je koncept zelo pomemben za SZVP/SVOP, prav tako pa tudi za druga področja zunanjepolitičnega delovanja EU, kot so obnova in razvoj ter širitvena politika. ESS namreč poudarja večdimenzionalnost varnosti in potrebo po čim bolj celostnem pristopu k varnosti, ki temelji na širokem spektru civilnih in vojaških zmogljivosti. »Nove grožnje niso izključno vojaške narave /…/ in se jih ni mogoče ubraniti le z vojaškimi sredstvi. Za vsako grožnjo je potreben skupek različnih instrumentov.« (ESS 2003, 7) Kljub temu ESS koncepta človekove varnosti neposredno ne omenja, navaja le: »Varnost je prvi pogoj za razvoj.« (ESS 2003, 13)

Pomembno vlogo pri oblikovanju pristopa EU k človekovi varnosti je imelo predvsem poročilo iz Barcelone – 'Doktrina o človekovi varnosti za Evropo', ki ga je pripravila študijska skupina o človekovi varnosti (*Human Security Study Group* – HSSG) pod vodstvom Mary Kaldor, in sicer na pobudo Javierja Solane, tedanjega VP SZVP.[184] Ključno priporočilo HSSG je bilo, da EU pri izvajanju ESS »potrebuje vojaška sredstva, ampak jih mora oblikovati na nov način« (HSSG 2004, 2). Poročilo povzema ozko opredelitev človekove varnosti kot 'pravice do varnosti' oziroma nezadostni fizični varnosti in ne kot celotnega spektra politik in instrumentov SZVP EU. Človekova varnost glede na poročilo temelji na

[184] M. Kaldor je profesorica globalnih študij na Londonski ekonomski šoli (*London School of Economics and Political Science* – LSE). V HSSG so sodelovali tudi nekateri drugi ugledni znanstveniki: Ulrich Albert, Marlies Glasius, Jan Klabbers in Genevive Schmeder (HSSG 2007, 27–30).

sedmih načelih: primarnosti človekovih pravic, jasni politični avtoriteti, multilateralizmu, pristopu od spodaj navzgor, regionalnemu fokusu, uporabi pravnih instrumentov in primerni uporabi oborožene sile (HSSG 2004, 10–16).

EU naj bi pristop k človekovi varnosti prevzela iz treh razlogov. Prvič, iz moralnega razloga, saj si mora tudi EU prizadevati za pravice vseh posameznikov in spodbujati univerzalnost moralnih norm. Drugič, iz pravnega razloga, saj ima EU ne le pravico ampak tudi dolžnost, da spodbuja človekovo varnost v svetu. K temu jo zavezuje tako UL OZN kot tudi PEU: »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.« (PEU, 4. čl.) In tretjič, iz lastnega interesa, saj varnost EU temelji na varnosti držav okoli nje. Šibke in konfliktne države namreč posredno in neposredno ogrožajo varnost EU.

Kot navaja N. Pirozzi (2013, 8), je finsko predsedstvo EU leta 2006 HSSG zaprosilo, da nadaljuje z razvojem pristopa EU k človekovi varnosti, kar je vodilo v objavo poročila iz Madrida leta 2007 – 'Evropski pristop k varnosti' (*European Way of Security*). S tem je človekova varnost postala »novi operativni okvir zunanjega delovanja Evropske unije« (HSSG 2007, 1). Poročilo tudi razširi prejšnje ozko pojmovanje človekove varnosti, s tem ko vključi tudi pravico do razvoja, in se v manjši meri osredotoča na razvoj vojaških zmogljivosti. Poudarja potrebo po okrepljenih političnih zavezah, operacionalizaciji doktrine v praksi in predvsem civilne narave zunanjega delovanja EU: »Vso zunanje posredovanje EU naj vodijo civilisti« (HSSG 2007, 10). Kljub temu poročilo navaja, da mora evropski pristop k varnosti temeljiti na »'trdi' varnostni politiki, ki vključuje tudi uporabo vojaške sile«, a zgolj v multilateralnem okviru in v posebnih primerih – za zaščito posameznikov, vzpostavitev vladavine prava in pregon zločinov (prav tam).

Poročilo o izvajanju ESS iz leta 2008 človekovo varnost prvič neposredno omenja kot del strateškega pristopa k varnostnim izzivom: »EU s pomočjo edinstvenega instrumentarija že zdaj prispeva k večji varnosti v svetu. Z zmanjšanjem revščine in neenakosti, s spodbujanjem dobrega vodenja in z zagovarjanjem človekovih pravic, s podpiranjem razvoja in z

odpravljanjem vzrokov za konflikte in negotovost smo si prizadevali ustvariti varnost za ljudi /tj. človekovo varnost/« (ESS 2008, 2)[185] Prav tako poročilo posebej izpostavi povezavo med človekovo varnostjo in človekovimi pravicami: »Človekove pravice moramo še naprej vključevati v vse dejavnosti na tem področju, vključno v misije EVOP, in sicer s pristopom, ki bo v ospredje postavil ljudi in bo usklajen s konceptom človekove varnosti.« (ESS 2008, 10) V tem primeru gre torej za neposredni prevzem koncepta, ki ga je razvila študijska skupina v ESS.

Nova varnostna strategija iz leta 2016 človekovo varnost potrdi kot osrednjo doktrino zagotavljanja miru in varnosti, tako notranje kot zunanje. Obravnava jo kot del širšega interesa za preprečevanje konfliktov in izgradnjo miru, kjer je »spodbujanje človekove varnosti, odpravljanje temeljnih vzrokov nestabilnosti in prizadevanje za varnejši svet« del celostnega pristopa oziroma integriranega pristopa h krizam in konfliktom (GSEU 2016, 11). Kot ugotavlja zadnje poročilo HSSG iz leta 2016, ki je bilo oblikovano kot priporočilo za GSEU, je pristop EU k človekovi varnosti pri izgradnji miru, humanitarni pomoči in pokonfliktni obnovi doslej temeljil na procesih 'od zgoraj navzdol', ki so bili usmerjeni predvsem na stabilizacijo in manj na preventivno delovanje. HSSG zato predlaga, da EU doktrino človekove varnosti prilagodi potrebam 21. stoletja, ki od EU zahteva delovanje EU tako na področju preprečevanja, zgodnjega opozarjanja, kot tudi kriznega odzivanja in pokonfliktne obnove, z večjim poudarkom na spodbujanju enakosti spolov (HSSG 2016, 3). Prav spodbujanje enakosti spolov je poleg človekovih pravic postala osrednja točka doktrine EU o človekovi varnosti.[186]

Poročilo izpostavlja pomen *pametne* oziroma ciljno usmerjene (*targeted*) uporabe ključnih instrumentov in *civilnega* kriznega upravljanja EU in uvaja nove koncepte, kot so 'kreativna diplomacija', 'pametni multilateralizem', 'pametne sankcije', ciljno usmerjeno pogojevanje oziroma delovanje (HSSG 2016). Kreativno diplomacijo opredeli kot nasprotje klasični, saj se izvaja na različnih področjih (trgovina, razvoj, znanost, energija, kultura), na različnih ravneh (lokalnem, regionalnem, nacionalnem, mednarodnem) in med različnimi akterji (državni, nedržavni). Cilj diplomacije EU torej ni nujno vedno 'govoriti z enim glasom', ampak je doseči 'sozvočje različnih glasov' (HSSG 2016, 16). Pametni multilateralizem povzema nekatere značilnosti multilateralizma (kolektivno varnost, pomen mednarodnega prava in

[185] Slovenski prevod poročila, ki ga je pripravil Sektor za prevajanje Službe Vlade RS za evropske zadeve, je neustrezen. Ker gre za bistveno spremembo v pristopu EU k varnosti med obema strategijama, je prevod v doktorski disertaciji popravljen – uporablja se izraz človekova varnost.

[186] Analiza središčenja spodbujanja enakosti spolov kot sorednjega elementa človekove varnosti v okviru pristopa EU k pokonfliktni obnovi sledi v podpoglavju 4.2.3.1.

reševanje sporov z dialogom), razširja pa akterstvo. V njem sodelujejo tako politični in varnostni akterji, kot tudi ekonomski, finančni in tehnični (HSSG 2016, 16–17). Kot pametne sankcije pa poročilo opredeli ciljno usmerjene sankcije, ki bodo v skladu s temeljnimi načeli EU in človekovimi pravicami ter upoštevale potencialne negativne učinke na niz različnih akterjev (HSSG 2016, 19).

Strategija EU povzema in opredeli večino konceptov HSSG, in sicer določa, da bodo »pametne sankcije v skladu z mednarodnim pravom in s pravom EU /…/ skrbno prilagojene in spremljane, da bi podpirale zakonito gospodarstvo in ne bi škodile lokalnim družbam.« (GSEU 2016, 25) Hkrati vsebuje zavezo, da bo EU razvila »ustvarjalnejše pristope k diplomaciji. To pomeni tudi spodbujanje vloge žensk v mirovnih prizadevanjih – od izvrševanja resolucije VS ZN o ženskah, miru in varnosti do izboljšanja uravnotežene zastopanosti spolov v okviru EU. Prinaša bolj sistematično uporabo kulturne, medverske, znanstvene in gospodarske diplomacije na konfliktnih območjih.« (GSEU 2016, 24–25) EU mora potemtakem razvijati »/c/iljno usmerjene pristope k odpornosti ter preprečevanju in reševanju konfliktov« (GSEU 2016, 39). Tudi v tem primeru je razviden vpliv študijske skupine na razvoj in oblikovanje diskurza o globalni vlogi EU.

Prevzemu koncepta človekove varnosti v pristop EU h kriznemu upravljanju je sledil tudi »postopen premik od neoklasičnega razumevanja suverenosti in nevmešavanja do bolj prizmatične pravice do posredovanja« v okviru doktrine ‘R2P’ (Pirozzi 2013, 8). Doktrina ‘R2P’ je bila oblikovana leta 2001 v poročilu Mednarodne komisije za posredovanje in državno suverenost, nato pa opredeljena na svetovnem vrhu ZN leta 2005, kjer so se države članice zavezale, da bodo zaščitile prebivalstvo pred genocidom, vojnimi zločini, etničnim čiščenjem in zločini proti človeštvu (prav tam). Tak razvoj lahko pripišemo dvema okoliščinama, ki sta vplivali na spremembe pri opredeljevanju ključnih globalnih varnostnih groženj EU in njenega pristopa k upravljanju konfliktov.

Prvič, naraščajoče strinjanje z doktrino ‘R2P’ s strani držav v razvoju kot osrednjih potencialnih ciljev posredovanja. Med temi je za civilno krizno upravljanje najbolj pomemben odziv nekaterih regionalnih organizacij, zlasti AU, saj je Afrika kontinent, kjer EU najpogosteje posreduje. AU doktrino omenja v ustanovnem aktu organizacije: »Unija ima pravico, da posreduje v državo članico v primeru resnih razmer, in sicer vojnih zločinov,

genocida in zločinov proti človeštvu.« (Ustanovitveni akt AU, 4. čl.)[187] Posledično tudi v strategiji Afrika-EU najdemo določilo, ki omogoča posredovanje, saj »najtežja hudodelstva, ki zadevajo mednarodno skupnost kot celoto, zlasti zločini proti človeštvu, vojni zločini in genocid, ne smejo ostati nekaznovani, njihov pregon pa morajo zagotavljati ukrepi tako na notranjem kot mednarodnem nivoju« (Svet EU 2007, 8).

Drugič, ne samo oblikovanje, ampak tudi vse bolj pogosto uveljavljanje doktrine 'R2P' v praksi delovanja osrednjih mednarodnih organizacij za zagotavljanje kolektivne varnosti, zlasti OZN, je pomembno vplivalo na stopnjo intervencionizma EU (Pirozzi 2013, 8). Doktrina je bila od leta 2005 v OZN uporabljena v primeru resolucij o krizi v Darfurju (2006), Libiji (2011), Slonokoščeni obali (2011), Južnem Sudanu (2011), Jemnu (2011), Siriji (2012) in Srednjeafriški republiki (2013) (UN 2016). Poleg tega doktrino podrobneje opredeljuje tudi pet poročil generalnega sekretarja OZN – o izvajanju doktrine (2009), razvoju zmogljivosti (2010), pomenu regionalnih dogovorov (2011), hitrem ukrepanju (2012) in o državni odgovornosti (2013). Leta 2008 je OZN oblikovala tudi funkcijo posebnega svetovalca generalnega sekretarja za doktrino 'R2P' (UN 2016).

Pozitiven odnos EU do doktrine 'R2P' je v veliki meri oblikovalo prav prej omenjeno poročilo HSSG 'Evropski pristop k varnosti', ki opozarja na nujnost ukrepanja EU:

> Glavni viri politične nestabilnosti so ali avtoritarne države, ki zatirajo lastne prebivalce, ali kombinacija državnih in nedržavnih oboroženih skupin v pogojih šibkosti države /…/. Propad države tako postaja najbolj verjetna alternativa demokratični tranziciji. Prav zato je preventivno ukrepanje boljši pristop kot zadrževalni ukrepi.« (HSSG 2007, 3)

Podobno kot v primeru človekove varnosti poročilo o izvajanju ESS iz leta 2008 prvič, sicer zgolj posredno, omenja doktrino 'R2P'. Opredeljuje jo kot odgovornost, ki jo morajo prevzeti države »za posledice svojih dejanj, zaščito prebivalstva pred genocidom, vojnimi zločini, etničnim čiščenjem in hudodelstvi zoper človeštvo pa je njihova skupna odgovornost« (ESS 2008, 2). Bolj neposredno pa se nanjo sklicuje v okviru naslednje zaveze: »Ob spoštovanju temeljnih človekovih pravic bi EU morala spodbujati dogovor, dosežen na svetovnem vrhu ZN leta 2005, da je zaščita prebivalstva pred genocidom, vojnimi zločini, etničnim čiščenjem in zločini proti človeštvu naša skupna odgovornost.« (ESS 2008, 12)

[187] *Ustanovitveni akt AU – Constitutive Act of the African Union*, podpisan 11. julija 2000 v Lomeju, Togo, v veljavi od 26. maja 2001. Referenco na 4. čl. Ustanovitvenega akta AU vsebuje tudi Skupno stališče Afrike do predlagane reforme ZN – t. i. Elzuwini soglasje iz leta 2005 (AU 2005, 6).

Doktrino ‘R2P’ pa prvič neposredno v varnostno strategijo zapiše šele nova strategija GSEU leta 2016, in sicer v okviru širjenja in spodbujanja mednarodnih norm in prava: »Ravno tako bo /EU/ spodbujala sprejemanje odgovornosti za zaščito /doktrino R2P/ mednarodnega humanitarnega prava, mednarodnega prava na področju človekovih pravic in mednarodnega kazenskega prava. Podprli bomo Svet ZN za človekove pravice ter se zavzeli za čim širše priznanje pristojnosti Mednarodnega kazenskega sodišča in Meddržavnega sodišča« (GSEU 2016, 34).[188]

Sklenemo lahko, da je EU pri kriznem odzivanju na deklarativni ravni prevzela doktrino človekove varnosti, kar se najbolj odraža prav pri oblikovanju strategij kriznega upravljanja v okviru prizadevanj za pokonfliktno obnovo v tretjih državah. Ključni cilj takšnega pristopa naj bi bil odpraviti pomanjkljivosti dosedanjih zunanjih posredovanj mednarodne skupnosti na konfliktna območja ter zagotoviti bolj »integrirane, celovite, večdimenzionalne in večnivojske ukrepe pri naslavljanju virov, ki ogrožajo varnost posameznikov in znotraj skupnosti, prav tako pa z njimi povezane politične, normativne, ekonomske in socialne ukrepe za obnovo držav, ki jih je prizadela vojna« (Croci 2008, 90–91). EU v ta namen uporablja predvsem svoje bolj tradicionalne in dolgoročne instrumente, kot so politika pogojevanja, sankcije oziroma drugi diplomatski in finančni instrumenti ter politika pridruževanja.

Toda, kot ugotavljajo analitiki (Pirozzi 2013, 10; Van Vooren in Wessel 2014, 426–427), je ključna pomanjkljivost teh ukrepov, da so prepozni in premalo učinkoviti, kar je največkrat posledica pomanjkanja politične volje v EU in omejenih zmogljivosti za hitrejše in učinkovitejše posredovanje. Kljub temu so prav civilne misije uspešnejši del kriznega upravljanja, kjer je EU uspela zagotoviti človekovo varnost in delovati v skladu z doktrino ‘R2P’. Primerov takih misij je kar nekaj – na področju reforme varnostnega sektorja (v BiH, DR Kongo, Gvineji Bisau), krepitve vladavine prava (Gruzija, Kosovo, Irak, Makedonija), zaščiti beguncev (Čad in Centralnoafriška republika) oziroma pri spremljanju izvajanja mirovnega sporazuma v Indoneziji.

[188] Slovenski prevod Sektorja za prevajanje Službe Vlade RS za evropske zadeve ni ustrezen, saj ne razlikuje med doktrino ‘R2P’ in poljudno rabo besedne zveze, ki jo prevede v povezavi z mednarodnim humanitarnim pravom kot »odgovornosti za zaščito mednarodnega humanitarnega prava«. (GSEU 2016, 34)Stavek se v izvirniku glasi: »The EU will also promote the responsibility to protect, international humanitarian law, international human rights law and international criminal law. We will support the UN Human Rights Council and encourage the widest acceptance of the jurisdiction of the International Criminal Court and the International Court of Justice.«

4.2.3 Normativna agenda Evropske unije: 'triada' človekovih pravic, demokracije in dobrega vladanja, razpeta med normo in strateškim interesom Evropske unije

Proces krepitve zmogljivosti EU za krizno upravljanje sproža tudi vprašanje komplementarnosti bolj intervencionistične politike EU in njene normativne agende, zlasti ciljev, ki jih zunanje delovanje EU spodbuja na področju človekovih pravic. Pogodbeni okvir EU določa, da je »EU kot subjekt podvržena lastnim pravnim zavezam glede spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, poleg zavez držav članic« (Van Vooren in Wessels 2014, 431). Vendar se v doktorski disertaciji ne osredotočamo na notranji režim človekovih pravic EU (in primere pomankljivega spoštovanja človekovih pravic na ravni EU), ampak zgolj na zunanjo politiko EU glede človekovih pravic. Zato nas v tem podpoglavju tudi ne zanima, v kolikšni meri sta ti dve ravni človekovih pravic (notranja in zunanja) usklajeni oziroma ali poseben status EU v okviru mednarodnega prava (EU namreč ni pogodbenica ključnih sporazumov s tega področja, prav tako niso vse države članice pogodbenice vseh sporazumov, na katere se pri svojem delovanju sklicuje EU) sproža vprašanje legitimnosti EU kot akterja na področju človekovih pravic. T. i. politika 'dvojnih standardov' glede človekovih pravic (med notranjo in zunanjo ravnijo) in njene posledice za normativno moč EU so zato sekundarnega pomena, saj je poudarek na opredelitvi zunanjih vplivov na zunanjo politiko EU glede človekovih pravic.

Normativna agenda EI določa tako splošno politično in moralno zavezo EU, da pri izvajanju zunanjega delovanja spoštuje najvišje standarde človekovih pravic, hkrati pa spodbujanje človekovih pravic na mednarodni ravni opredeljuje kot specifični in ključni zunanjepolitični cilj EU. Krizno upravljanje EU v tem pogledu igra ključno vlogo, saj po eni strani pomaga oblikovati okolje (po konfliktu), v katerem je mogoče zagotavljati človekove pravice kot osrednjo razvojno potrebo oziroma zagotavlja varnost kot predpogoj za razvoj takega okolja (med konfliktom). Po drugi strani pa krizno upravljanje pomaga pri preprečevanju konfliktov, ki bi lahko ogrozili varnost in posledično človekove pravice, demokracijo, vladavino prava in razvoj (pred konfliktom oziroma preventivno).

SVOP EU s tem po mnenju Hyde-Pricea (2006, 230) postane »kolektivni instrument koalicijske prisilne diplomacije in /…/ kriznega upravljanja držav članic EU«, s katerim te izvajajo humanitarne operacije in preprečujejo, da bi negativne posledice kriz ogrožale varnost EU. Takšna logika delovanja temelji predvsem na oceni koristi, ki jih prinaša posredovanje. Bolj kot bodo razlogi za posredovanje omejeni na humanitarne posledice neke

krize, ki neposredno ne ogrožajo EU, manjša bo pripravljenost EU za ukrepanje. In obratno, v kolikor neka kriza neposredno ogroža interese EU ali držav članic, večja je verjetnost, da bo EU ukrepala (Novaky 2015, 495).

Vendar na delovanje EU na področju kriznega upravljanja vplivajo tudi idejni oziroma normativni dejavniki – norme, vrednote in kultura. V tem primeru EU posreduje tudi, ko nima jasnih strateških interesov kot na primer v primeru zaščite človekove varnosti v tretjih državah, izvajanja humanitarne pomoči ali zagotavljanja in izvajanja mednarodnega prava (Martin 2007, 71). Glede na mnoštvo interesov in akterjev, ki sodelujejo v okviru kriznega upravljanja EU, predvsem pa upoštevajoč izjemno različne krizne odzive EU, gre pri odločitvi za ukrepanje v večini primerov za kombinacijo normativnih razlogov (zaščita človekovih pravic, spoštovanje mednarodnega prava) in strateških interesov (varnost, gospodarski interesi). Politika posredovanja EU v praksi namreč pokaže precej selektivno posredovanje, ki mu mnogi očitajo dvojne standarde. Razlogov za posredovanje zato ne moremo enoznačno opredeliti kot normativne, saj EU ne posreduje v vseh primerih, hkrati pa tudi ne kot zgolj strateške, saj je posredovala tudi v primerih, ko niso bili ogroženi njeni interesi (Novaky 2015, 493)

4.2.3.1 Človekove pravice

Kot ugotavlja K. Smith (2014, 95–96), pristop EU do človekovih pravic temelji na prepričanju, da gre pri tem za »varnostno strategijo: kršitev človekovih pravic ogroža varnost in stabilnost v državah in med njimi. Prav tako pa odraža prepričanje /…,/ da morajo biti človekove pravice promovirane na mednarodnih ravni zaradi njih samih.« Takšna interpretacija podpira tezo o univerzalnosti človekovih pravic in nasprotuje temu, da spodbujanje človekovih pravic v tretjih državah pomeni vmešavanje v njihove notranje zadeve. Podobno ugotovlja Ferreira-Pereira (2012, 293), ki opredeli t. i. triado ključnih normativnih ciljev zunanjepolitičnega delovanja EU, ki se vzajemno oblikujejo in dopolnjujejo – poleg človekovih pravic še spodbujanje demokracije, miru in dobro vladanje. Prav te norme pa naj bi bile tudi ontološki in teleološki temelj procesa evropske integracije od samega začetka (prav tam). Strateški premik in usmeritev EU v krepitev globalno usmerjene zunanje politike tako sovpada s prevlado liberalne demokracije kot ‘dominantne’ politične ideologije, v skladu s katero želi EU delovati kot globalni ‘gradnik miru’ (*peace-builder*) in oblikovalec norm. Takšna vloga EU pa ustreza (samo-)opredelitvi EU kot ‘dobre moči’ oziroma kot normativne sile.

Proučevanje razvoja normativne dimenzije v okviru kriznega upravljanja EU se zato osredotoča predvsem na obdobje od oblikovanja SVOP in poudarka na razvoju civilne dimenzije leta 1999, pri čemer nas ne zanimajo splošne reference na norme, pravila in standarde EU v okviru celotnega spektra zunanjepolitičnega delovanja, ampak predvsem pojav normativne agende na področju SVOP in civilnega kriznega upravljanja. Shepherd (2009, 516–517) pri tem pokaže na neposredno povezavo med bolj intervencionistično politiko EU in oblikovanjem humanitarnega posredovanja kot 'nove doktrine v mednarodni skupnosti'. EU je potemtakem za zagotavljanje novih humanitarnih ciljev morala preoblikovati tudi lastne zmogljivosti za krizno upravljanje, ki naj bi ji omogočale doseganje njenih osrednjih ciljev SZVP. Takšno omejevanje načela državne suverenosti v primeru resnih kršitev človekovih pravic se dobro ujema z notranjo logiko in načinom zunanjega delovanja EU, ki poudarja 'multilateralni institucionalizem', hkrati pa ga pogojuje zunanja percepcija EU kot posebej primernega akterja za opredelitev novih normativnih pravil kriznega upravljanja, ki bi bila utemeljena na »mednarodnem pravu, institucionalizirana, regulativna, intervencijska in etična« hkrati (prav tam).

Za analizo varstva človekovih pravic kot osrednje norme v okviru civilnega kriznega upravljanja EU sta pomembna dva procesa. Prvič, deklaracija EPC iz leta 1986 o človekovih pravicah, iz katere jasno izhaja, da so človekove pravice univerzalne in da je »/v/arstvo človekovih pravic /.../ legitimna in trajna dolžnost svetovne skupnosti in posameznih držav. Izrazi zakrbljenosti nad kršitvami teh pravic ne morejo biti obravnavani kot vmešavanje v notranje zadeve držav /.../. Spoštovanje človekovih pravic je pomemben element v odnosih med tretjimi državami in Evropo« (Evropski svet 1986, 1). Na osnovi te izjave so države članice EPC začele razmišljati o pogojih za posredovanje, vendar po mnenju K. Smith (2014, 100–101) niso opredelile tudi sredstev, s katerimi bi, poleg političnih deklaracij, sploh lahko posredovale. Hkrati je bila politika držav članic EU do posredovanja v okviru in z uporabo skupnostnih politik in instrumentov EU zelo zadržana, saj bi posredovanje presegala pretežno ekonomske oziroma trgovinsko-razvojne odnose med EU in tretjimi državami.

Drugi proces, ki je spremenil zadržke držav članic glede posredovanja EU ni vodil v dejavnejšo intervencijsko politiko EU, pa je bil povezan s koncem hladne vojne. EU je namreč po razpadu SZ želela stabilizirati regijo Srednje in Vzhodne Evrope prek procesa demokratizacije, katerega osrednji del so bile tudi človekove pravice. Spodbujanje človekovih

pravic v teh državah po koncu hladne vojne je bilo namreč mogoče, saj ideološko in politično, zaradi 'zmage' ideologije Zahoda, ni bilo več tako sporno, saj so se razlike med blokoma glede razumevanja človekovih pravic zmanjšale. Hkrati je EU odnose s Srednjo in Vzhodno Evropo izvajala v okviru politike pogojevanja (uporabe 'korenčka in palice'), kjer je pomoč pri izvedbi (političnih in ekonomskih) reform pogojevala s prevzemom in spoštovanjem ključnih kriterijev za sodelovanje z EU – tržnimi načeli, demokracijo, vladavino prava, človekovimi pravicami in varstvom manjšin, kjer naj bi končna nagrada omogočala polnopravno članstvo teh držav v EU. EU je sicer negativne sankcije zaradi kršitev človekovih pravic uvedla že leta 1985 in leta 1986 proti Južnoafriški republiki, leta 1989 pa proti Kitajski (zaradi dogodkov na Trgu nebeškega miru) (Smith, K. 2014, 102).

EU je od takrat razvila širok spekter instrumentov (razvojno sodelovanje, finančna ali diplomatska sredstva), s katerimi lahko 'pogojuje' spoštovanje človekovih pravic v tretjih državah, hkrati pa so človekove pravice postale sestavni del zunanjega delovanja EU. Prvo formalno zavezo EU k središčenju človekovih pravic v odnose s tretjimi državami vsebuje sporočilo Evropske komisije o vlogi EU pri spodbujanju človekovih pravic in demokratizacije iz leta 2001 (Evropska komisija 2001a, 11). S tem so človekove pravice postale osrednji fokus zunanjega delovanja EU in sestavni del večine dokumentov, sporočil, priporočil in sklepov osrednjih institucij EU.[189] V okviru zunanjepolitičnega delovanja je EU človekove pravice najbolj izrazito povezovala prav z oblikovanjem in izvajanjem SZVP in od leta 2006 tudi SVOP (Evropski parlament 2009, 6). Leta 2006 je Svet EU sprejel odločitev, da morajo vse SVOP misije in operacije vsebovati komponento človekovih pravic (Evropski parlament 2009, 42).

Kot ugotovi Benedek (2008, 93), je EU že do leta 2006 v okviru SVOP razvila precej obsežen nabor smernic, ki se nanašajo na človekovo varnost ali neposredno na človekove pravice – na primer splošne standarde delovanja za SVOP misije/operacije, priročnik o središčenju človekovih pravic in enakosti spolov v EVOP, kontrolni seznam za integracijo zaščite otrok v oboroženih spopadih v EVOP misije/operacije, ukrepe za promocijo in središčenje enakosti spolov pri kriznem upravljanju. Človekova varnost in človekove pravice so namreč tesno povezane in se vzajemno utrjujejo. Kljub nekaterim pomembnim razlikam glede načina doseganja skupnih ciljev lahko človekove pravice razumemo kot normativno podlago za človekovo varnost (Oberleitner 2008).

[189] Sporočilo EK in VPEU za zunanje zadeve in varnostno politiko nosi celo naslov 'Človekove pravice in demokracija v osrčju zunanjega delovanja EU' (Evropska komisija in VPEU 2011).

Centralnost človekovih pravic v okviru celotnega (zunanjega) delovanja EU po uveljavitvi Lizbonske pogodbe leta 2009 potrjuje tudi strateški okvir in akcijski načrt za človekove pravice in demokracijo, ki ga je EU sprejela leta 2012: »Evropska unija temelji na skupni odločitvi, da spodbuja mir in stabilnost in da oblikuje svet, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic, demokracije in vladavine prava. Ta načela podpirajo vse vidike notranjih in zunanjih politik Evropske unije.« (Svet EU 2012a, 1) Iz nove zunanjepolitične strategije EU pa izhaja jasna zaveza k proaktivnejši zunanji politiki EU, tudi na področju človekovih pravic, ki kot osrednji cilj zunanjega delovanja navaja, da je »EU je zavezana svetovni ureditvi, ki temelji na mednarodnem pravu in zagotavlja spoštovanje človekovih pravic /…/. Ta zaveza ne pomeni zgolj prizadevanj za ohranitev sedanjega sistema, temveč tudi za njegovo preoblikovanje.« (GSEU 2016, 8)

Takšen razvoj potrjuje tezo J. Howorth (2004, 213), da je SVOP radikalno preoblikovala diskurz o evropski varnosti, kjer se države članice EU strinjajo z vse bolj intervencionistično politiko na ravni EU. Posebnost takega pristopa je, da za razliko od klasičnega intervencionizma ne temelji zgolj na nacionalnih interesih držav članic oziroma interesu EU, ampak v vedno večji meri tudi na bolj idejno motiviranem, humanitarnem oziroma etičnem delovanju, s čimer EU »uvaja novo normativno agendo v mednarodne odnose« (prav tam).

Analize pojavnosti človekovih pravic v zunanjem delovanju EU (Balfour 2006; Lucarelli in Menotti 2006; Evropski parlament 2009; Evropski parlament 2014; Smith, K. 2014, 95–121) ugotavljajo, da EU po eni strani človekove pravice spodbuja altruistično – zaradi človekovih pravic samih, tj. ker so univerzalne, splošne in temeljne pravice vsakega posameznika. Po drugi strani pa to počne iz lastnega strateškega interesa po zagotavljanju stabilne soseščine, saj obstaja pozitivna korelacija med človekovimi pravicami, demokracijo in preprečevanjem konfliktov. Z vidika normativne moči je zanimiva ugotovitev, da v diskurzu EU o človekovih pravicah prevladuje interpretacija, po kateri EU na tem področju deluje predvsem v splošno korist, tj. tako drugih kot tudi sebe. Nekateri kritiki takšnega pristopa (Chandler 2010; Kurki 2010; Parker in Rosamond 2013; Bridoux in Kurki 2015) celo izpostavljajo neoliberalni temelj spodbujanja človekovih pravic s strani EU, ki se kaže v tem, da je v ozadju spodbujanja političnih in ekonomskih reform v okviru celotnega zunanjega delovanja EU pravzaprav zahteva po trgovinski liberalizaciji, ki koristi predvsem EU. K. Smith (2014, 104) pri tem opozarja, da je takšna interpretacija, kjer bi EU spodbujala človekove pravice zgolj

zaradi ekonomskih koristi, posplošena, saj je ni mogoče potrditi v primerih, ko je ekonomski interes EU majhen.

ESS (2003, 10, poudarek dodan) tako poudarja: »Najboljša zaščita *naše* varnosti je svet, sestavljen iz demokratičnih držav z dobrim vodenjem. Širjenje dobrega vodenja, podpora družbenim in političnim reformam, boj proti korupciji in zlorabi moči, vzpostavitev pravne države in varstvo človekovih pravic so najboljša sredstva krepitve *mednarodnega* reda.« ESS torej ne ponuja jasnih smernic za vključevanje človekovih pravic v SZVP/SVOP, ampak kvečjemu izraža politično voljo za krepitev človekovih pravic pri medvladnem sodelovanju v okviru drugega stebra (Evropski parlament 2009, 46). Podobne utemeljitve vrednotno in interesno pogojenih človekovih pravic vsebujejo tudi ostali strateški dokumenti EU, zlasti poročilo o izvajanju ESS (2008, 2): z »zagovarjanjem človekovih pravic /.../ smo si prizadevali ustvariti varnost za ljudi«, in prej omenjeni strateški okvir za človekove pravice (Svet EU 2012, 1) – »/t/rajni mir, razvoj in blaginja so mogoči le, če temeljijo na spoštovanju človekovih pravic, demokraciji in vladavini prava /.../. EU bo podpirala zagovornike svobode, demokracije in človekovih pravic po vsem svetu.« Izjema ni niti nedavna zunanjepolitična strategija (GSEU 2016, 6): »Na globalni ravni bomo skušali odpraviti temeljne vzroke konfliktov in revščine ter se zavzemali za človekove pravice.«

Kot ugotavljata Lucarelli in Menotti (2006, 157), problem omejenega spodbujanja človekovih pravic kot oblike posredovanja v tretje države ne obstaja na ravni diskurza, ampak predvsem na ravni prakse oziroma izvajanja. EU ima namreč še vedno zadržke pri uporabi sile za zaščito človekovih pravic, zato prvenstveno deluje prek uporabe civilnih sredstev, kar v določenih primerih kriz zmanjšuje učinkovitost in kredibilnost njenega normativnega delovanja. Prav tako pa je delovanje še vedno omejeno 'zgolj' na njeno soseščino in nekdanje evropske kolonije, pretežno v Afriki – predvsem tiste, kjer imajo posamezne države članice EU izrazit zgodovinski interes (na primer v DR Kongu, Maliju ali Srednjeafriški republiki). S tem so vrednote in norme (človekove pravice) podrejene politični volji oziroma »pragmatičnemu ujemanju med sredstvi in cilji v danih okoliščinah« (Lucarelli in Menotti 2006, 160).

Bolj specifična analiza normativnosti in pojavnosti človekovih pravic na področju civilnega kriznega upravljanja od prve misije leta 2003 do zadnje leta 2016 prav tako razkriva trend naraščanja referenc na človekove pravice v osrednjih dokumentih EU v povezavi s civilnim

kriznim upravljanjem. Normativnost se pokaže predvsem v okviru prednostnih področij, tj. vsebine in načina kriznega upravljanja, kjer EU jasno sledi lastnemu razvojnemu modelu in normativni agendi. EU v pokonfliktne države posledično 'izvaža' predvsem 'evropske dobre prakse' (človekove pravice, demokracijo in vladavino prava), s katerimi želi te države evropeizirati (Schimmelfenning in Sedelmeier 2004; Nowak 2006, 27; Noutcheva 2007, 2012; Casier 2012).

Podobno kot v primeru trgovinsko-razvojnega modela in pristopa EU k tretjim državam tudi pri civilnem kriznem upravljanju sledi logiki 'enake obravnave vseh' in predpostavki o univerzalni veljavnosti oziroma superiornosti vrednot, norm in načel EU. V odnosih s tretjimi državami zato še naprej prevladuje pristop, ki temelji predvsem na civilni moči EU in zavezi, da mora biti kakršnokoli posredovanje multilateralno – rezultat usklajenega delovanja EU z drugimi mednarodnimi akterji in v skladu z mednarodnim pravom – kar že velja za 'normalno' prakso delovanja v mednarodnih odnosih (Lucarelli in Menotti 2006, 161):

> Suverenost, neodvisnost in ozemeljska celovitost držav, nedotakljivost meja in mirno reševanje sporov so ključni elementi evropske varnostne ureditve. Ta načela veljajo za vse države, tako v okviru EU kot zunaj meja EU. EU bo ostala enotna pri uveljavljanju mednarodnega prava, demokracije, človekovih pravic, sodelovanja in pravice vsake države, da si svobodno izbere lastno prihodnost. (GSEU 2016, 26)

Kot ugotovi študija Evropskega parlamenta (2009, 50–51), so na operativni ravni prav SVOP misije in operacije že po naravi področje zunanjega delovanja EU, kjer imajo človekove pravice pomembno vlogo, saj zagotavljajo okvir, v katerem norme, standardi in načela mednarodnega režima človekovih pravic postajajo del politik in procesov SZVP/SVOP EU, v primeru uspešne implementacije pa tudi tretjih držav. Spodbujanje človekovih pravic v okviru civilnega kriznega upravljanja EU mora zato še toliko bolj temeljiti na pristopu, ki poudarja pravice in potrebo po pravni regulaciji. Posledično sta posredovanje in uporaba sile pri spodbujanju norm in vrednot EU strogo zamejeni in bolj izjema kot pravilo v okviru zunanjega delovanja (Lucarelli in Menotti 2006, 157).

Pri analizi pojavnosti človekovih pravic v osrednjih dokumentih EU najbolj izstopata dve ugotovitvi oziroma spremembi v pristopu EU do civilnega kriznega upravljanja. Prvič, 'Civilni osrednji cilj 2010' sploh prvič omenja človekove pravice v neposredni povezavi s civilnim kriznim upravljanjem, saj je eden izmed konkretnih ciljev »središčenje človekovih pravic in problematike enakosti spolov v koncepte in vodenje /tega procesa/«, ki zahteva takojšnje ukrepe (Svet EU 2008, 4). Podobno tudi poročilo ESS (2008) poziva, da je potrebno

človekove pravice vključevati v vse vidike zunanjega delovanja EU, vključno z misijami SVOP.

Pri tem posebej izpostavi, da pristop EU temelji na posamezniku, ki se ujema s konceptom človekove varnosti in poudarja pomembno »vlogo žensk pri izgradnji miru« (ESS 2008, 10). V skladu s tem so bile od leta 2003 oblikovane dobre prakse pri načrtovanju in izvajanju pristopa EU k civilnemu kriznemu upravljanju, ki vsebujejo določila o 1.) vključevanju človekovih pravic, 2.) zastopanosti obeh spolov in 3.) otrokovih pravicah (Evropski parlament 2009, 46). Sporočilo Evropske komisije in VPEU (2011, 13) navaja, da se EU na teh področjih »ravna po mednarodno najboljših praksah pri načrtovanju, treningu in izvedbi, ki sledijo pristopu OZN k sodelovanju med agencijami glede človekovih pravic in mirovnih operacij. EU bo zato v okviru preprečevanja konfliktov, kriznega upravljanja in ukrepov za izgradnjo miru krepila človekove pravice, ščitila otroke in zastopanost obeh spolov«. V skladu s tem mora spodbujati implementacio resolucij VS OZN o ženskah, miru in varnosti (Resolucijo 1325 in Resolucijo 1820) in smernice za preprečevanje nasilja nad ženskami in deklicami ter vseh oblik diskrimacije kot sestavni del celovite politike čovekovih pravic v EU (Evropska komisija in VPEU 2011, 13).

Kljub temu mandati številnih misij SVOP ne vsebujejo neposredne omembe spodbujanja oziroma zaščite človekovih pravic kot cilja delovanja EU – in kljub temu, da ima večina misij vsaj neko dimenzijo človekovih pravic, zlasti tistih na področju vladavine prava ter policijskih in opazovalnih misij. Kot navaja poročilo Evropskega parlamenta (2009, 52), je od leta 2003 (prve SVOP misije) do leta 2008 le osem od 22 skupnih ukrepov o oblikovanju misij SVOP vsebovalo neposredno referenco na človekove pravice, pri čemer je bila pojavnost reference večja pri civilnih misijah kot pri vojaških operacijah. Mandat civilne misije EULEX-Kosovo tako navaja, da je cilj misije »zagotoviti, da vse njene dejavnosti spoštujejo mednarodne standarde, ki so povezani z središčenjem človekovih pravic in z zagotavljanjem enakosti spolov« (Svet EU 2008).[190]

Tudi v obdobju med 2009 in 2016 k središčenju človekovih pravic pozivajo vsi strateški dokumenti na področju zunanjega delovanja EU – Akcijska načrta za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2012–2014 in 2015–2019, prav tako pa tudi nova globalna strategija

[190] Podobno referenco najdemo tudi v okviru madata misije EUMM-Aceh in EUPOL-RDC.

(GSEU 2016). Vsi demokracijo, človekove pravice in vladavino prava opredeljujejo kot »temeljna načela v podporo vseh vidikov notranjih in zunanjih politik EU« (Svet EU 2015a, 9). Kljub temu pa tudi za obdobje po letu 2009 velja, da so človekove pravice pri opredelitvi mandata misij omenjene zgolj v štirih (EUAM-Ukrajina, EUCAP-Niger, EUAVSEC-Južni Sudan in EUFOR-RCA) od 11 misij, od tega v treh civilnih in eni vojaški operaciji (EUFOR-RCA).

To priča o tem, da človekove pravice, razen na deklarativni ravni, v praksi civilnega kriznega upravljanja niso prioritetni cilj misij oziroma, kot zapiše študija Evropskega parlamenta (2009, 52), je celo mogoče zaznati »nasprotovanje vključevanju jezika človekovih pravic v mandate nekaterih misij«, posebej v neevropskih in kulturno bolj občutljivih državah (npr. v Afriki in na Bližnjem Vzhodu). Čeprav slednje samo po sebi še ne spreminja značaja civilnih misij v smislu splošne podpore človekovim pravicam, bi neposrednejša referenca vendarle pomenila tudi jasnejšo pravno zavezo EU k spodbujanju človekovih pravic v okviru misij EVOP, s čimer bi se povečala tudi normativna moč EU v tretjih državah.

Ključna sprememba v okviru civilnega kriznega upravljanja z vidika središčenja človekovih pravic po letu 2009 je tako kvečjemu ta, da se pri načrtovanju vseh misij SVOP in operacij (posredno ali neposredno) naslavljajo tudi vprašanja, povezana s človekovimi pravicami in enakopravnostjo spolov. Konkretnejši napredek pa predstavljajo svetovalci oziroma informacijske točke, ki so postale sestavni del vseh misij in operacij SVOP, ter programi usposabljanja (Svet EU 2015a). Hitrejši napredek, predvsem pa krepitev zavezanosti človekovim pravicam v praksi zunanjepolitičnega delovanja EU, preprečuje neenotno stališče držav članic EU glede konsistentne in selektivne uporabe instrumenta (političnega, ekonomskega ali razvojnega) pogojevanja na tem področju, zlasti ko gre za strateške materialne (ekonomske) interese nekaterih držav članic (kot na primer v primeru odločanja o posredovanju v Libiji, Siriji in Iraku).

K. Smith (2014, 105) pri analizi človekovih pravic kot zunanjepolitičnega instrumenta izpostavi dva ključna problema. Prvi problem so različna stališča držav članic, kjer so ukrepanju na področju človekovih pravic bolj naklonjene predvsem severne države (Danska, Nizozemska, Švedska in VB), medtem ko se južne države (Francija, Španija, Italija) redkeje odločajo za uporabo človekovih pravic v zunanjepolitične namene. Drugi problem pa predstavlja nestrinjanje držav glede možnega načina ukrepanja EU, saj ima ta na razpolago

več različnih možnosti (pogojevanje, razvojno sodelovanje za spodbujanje človekovih pravic, diplomatska sredstva, misije in operacije SVOP), pri čemer so si države le redko enotne, katera izmed možnosti naj se v določenem primeru uporabi.

Drugič, pristop EU k človekovim pravicam v okviru civilnega kriznega upravljanja je vse bolj odvisen od procesa sekuritizacije zunanjega delovanja EU. Človekove pravice, ki so poleg demokracije in vladavine prava ter ekonomskih odnosov ključni steber zunanjega delovanja EU, so namreč v veliki meri odvisne od zmogljivosti in pripravljenosti EU, da jih v odnosih s tretjimi državami spodbuja in varuje. Intervencija pa je možna le v primeru, ko nespoštovanje in kršitve človekovih pravic ogrožajo varnost EU oziroma v primeru, ko obstajajo zadostni razlogi za humanitarno posredovanje (Lucarelli in Menotti 2006, 156–157). V obeh primerih je posredovanje mogoče razumeti kot odgovor na varnostjo grožnjo EU. Kot opredeljuje ESS (2003, 7), je v interesu EU, da meji »na države z odgovornimi vladami. Spopadi, v katere so vpletene sosednje države, šibke države, kjer cveti organizirani kriminal, nedelujoče družbe ali nenadzorovana rast prebivalstva na obmejnih področjih z Evropo, so problemi, s katerimi se sooča Evropa.«

Iz ESS izhaja, da je varnost EU odvisna od varnosti širše regije, kjer nedemokratični režimi predstavljajo varnostni izziv, medtem ko so grobe kršitve človekovih pravic dojete kot varnostna grožnja. Tovrstna diskurzivna praksa predstavlja tipičen primer sekuritizacije, ki lahko vodi do posredovanja, saj zaščita človekovih pravic tako postane predmet varnostne politike EU, s čimer je (moralna) dolžnost ukrepanja oziroma kriznega odziva podprta s strateškim interesom EU po zagotavljanju lastne varnosti (Lucarelli in Menotti 2006, 159). Kot je zapisano v ESS (2003, 10): »Najboljša zaščita naše varnosti je svet, sestavljen iz demokratičnih držav z dobrim vladanjem. Širjenje dobrega vladanjem, podpora družbenim in političnim reformam, boj proti korupciji in zlorabi moči, vzpostavitev pravne države in varstvo človekovih pravic so najboljša sredstva krepitve mednarodnega reda.«

Poročilo o izvajanju ESS neposredno izpostavlja še pomen povezave med doseganjem trajnostnega razvoja in varnostjo za civilno krizno upravljanje EU, saj »brez miru in varnosti ne moremo doseči trajnostnega razvoja in brez razvoja in odprave revščine ne bomo dosegli trajnega miru« (ESS 2008, 8). EU je zato v večji meri v okviru civilnega kriznega upravljanja začela naslavljati predvsem ‘trša’ varnostna vprašanja, povezana s pojavom nestabilnih držav,

kjer sta SSR in DDR »ključni del pokonfliktne stabilizacije in obnove« (ESS 2008, 8). V obdobju od leta 2009 tako večina civilnih misij EU vsebuje vsaj eno izmed obeh komponent.

GSEU iz leta 2016 pa proces sekuritizacije razširi še na področje zagotavljanja notranje varnosti: »Globalna strategija EU se začne doma /…/. Naše prebivalstvo in ozemlje sicer danes ogrožajo terorizem, hibridne grožnje, podnebne spremembe, gospodarska nestabilnost in nezanesljiva oskrba z energijo /…/. Evropa bo lahko spodbujala mir in zagotavljala varnost znotraj in zunaj svojih meja, če bo imela dovolj ambicioznosti in strateške avtonomije.« (GSEU 2016, 14) Strategija poudarja tako pomen razvoja zmogljivosti EU za odzivanje na zunanje krize kot tudi pomoč EU pri razvoju zmogljivosti njenih partnerjev. Opredelitev ključnih varnostnih groženj mora torej izhajati »tako iz realistične ocene strateškega okolja kot iz idealističnih prizadevanj za razvoj boljšega sveta«, pri čemer je osrednje vodilo nadaljnjega razvoja zunanjega delovanja EU 'načelni pragmatizem' (GSEU 2016, 12).

4.2.3.2 Demokracija in dobro vladanje

Po koncu hladne vojne je demokracija postala sinonim za legitimno državnost v mednarodnih odnosih in na ta način na novo definirala tudi 'normalnost' oziroma civilizacijski standard (Manners 2006b; Smith, K. 2014). Kar torej ni opredeljeno kot demokratično, predstavlja vsaj posredno grožnjo demokratičnemu svetu, ki ga najboljše pooseblja prav Zahod. Kot ugotovita Musliu in Orbie (2014, 411–412), so s tem mednarodne posredovanja oziroma misije postale legitimen način zagotavljanja demokratičnih norm in vrednost v nedemokratičnih delih sveta. Intervencionizem mednarodne skupnosti po letu 1990, tako posameznih držav (predvsem ZDA) kot mednarodnih organizacij (EU in OZN), je vodil v povečanje števila misij, katerih cilj je bilo uresničevanje »paradigmatskega demokratičnega projekta Zahoda, ki se je osredotočal na človekove pravice, vladavino prava in demokracijo«. To naj bi bil t. i. moderni razlog, da lahko Zahod izvaža lastne norme, vrednote in pravila delovanja, pri čemer je dinamika procesa takšna, da tisti, ki določa norme, vrednote in pravila, pridobiva na moči. Njegova navzočnost/posredovanje je posledično nujna in se sčasoma institucionalizira – predstavlja se kot dolžnost rešiti, zaščititi, pomagati, osvoboditi, civilizirati in demokratizirati (Musliu in Orbie 2014, 415–416).

Skladno s tem je spodbujanje demokracije postalo tudi osrednji fokus zunanje politike EU (Wetzel in Orbie 2011), EU pa »eden izmed najpomembnejših mednarodnih spodbujevalcev demokracije, tako glede deklarativnih zavez kot tudi finančne podpore« (Wetzel in dr. 2015).

Kljub temu je EU, podobno kot pri človekovih pravicah, tudi pri demokratizaciji ujeta v nejasno opredeljeno vsebino takšnega delovanja (Youngs 2008; Carothers 2009; Wetzel in Orbie 2011; Smith, K. 2014; Wetzel in dr. 2015), predvsem pa podvržena ideološki pristranskosti v okviru pristopov k izgradnji miru (Lewis in Bartolucci 2008, 81). Na ravni proučevanja spodbujanja demokracije obstaja namreč soglasje o tem, da večina zahodnih akterjev, torej tudi EU, spodbuja neko vrsto 'liberalne demokracije' (Kurki 2010; Wetzel in dr. 2015), medtem ko manjka njena natančna opredelitev. Schraeder (2002, 1) je celo mnenja, da smo priče postopnemu nastanku »nove mednarodne norme, ki spodbujanje demokracije dojema kot sprejemljiv in nujen element mednarodnega delovanja«. Pri tem je treba dodati, da je liberalna demokracija sicer najpogostejša oblika demokracije, ki jo spodbujajo mednarodni akterji, ni pa edina. Tudi na ravni EU obstajajo ukrepi, ki so bližje nekaterim drugim, bolj specifičnim različicam demokracije, na primer participativni, deliberativni ali konsenzualni (Wetzel in Orbie 2011, 571).

Paris (2002; 2004) zato intervencionizem Zahoda pod krinko širjenja univerzalnih norm in vrednot demokracije, človekovih pravic in vladavine prava opredeli kot ideologijo Zahoda oziroma kot vsiljevanje ideje politične in ekonomske liberalizacije kot najboljše rešitve za pokonfliktno obnovo družb in držav. Misije za izgradnjo miru in demokratizacijo so potemtakem etično sporne, saj predstavljajo zgolj »prenovljeno različico civilizacijske misije oziroma neokolonialnega obdobja, kjer so napredne evropske države imele moralno dolžnost, da civilizirajo avtohtono prebivalstvo, ki so ga kolonizirale« (Musliu in Orbie 2014, 412). Chandler (2006) izpostavi, da misije za izgradnjo miru v mnogo čem reproducirajo značilnosti imperija, ki se izvaža pod krinko partnerstva, lastništva in participativnosti. Vendar ne gre za zavrnitev ideologije v celoti, ampak za spremembo v načinu oziroma vrstnem redu reform, kjer se liberalna tržna demokracija »spodbuja najprej prek oblikovanja primernega okolja za politične in ekonomske institucije ter šele nato prek uvedbe voljene demokracije in tržno usmerjenih strukturnih politik« (Parisu 2004, 179). V nasprotnem primeru je lahko zunanje vsiljevanje tujih norm in vrednost v nezahodne družbe namreč kontraproduktivno in celo spodbuja nove konflikte (Paris 2004; Cramer 2006).

Kot ugotavlja K. Smith (2014, 122), gre pri spodbujanju demokracije in dobrega vladanja za prakso, ki jo je EU prevzela od zunanjepolitičnega delovanja nekaterih zahodnih držav, zlasti ZDA, ki imajo najdaljšo tradicijo izvoza demokracije v tretje države, in mednarodnih organizacij. Eden izmed razlogov za to je, da institucije EU same po sebi ne predstavljajo

specifičnega modela liberalne demokracije, ki bi ga lahko projicirale v tretje države, zato se zanašajo na mednarodno sprejete standarde, norme in načela drugih mednarodnih akterjev – najpogosteje OVSE, OZN in Sveta Evrope. Carothers (1999, 88) na tem mestu govori celo o t. i. kopiranju demokratične predloge drugih akterjev s strani EU.

Prav tako je EU relativno nov akter na področju spodbujanja demokracije, kar je posledica specifičnega institucionalnega razvoja SZVP/SVOP (Wetzel in dr. 2015, 27). Kljub vedno večjemu poudarku na spodbujanju demokracije v tretjih državah EU paradoksalno namreč še vedno ni bila sposobna sprejeti enotnega stališča o spodbujanju demokracije (t. i. 'Soglasja o demokraciji'). Delovanje EU na področju spodbujanja demokracije tako še naprej vključuje izrazito širok spekter področij – od podpore demokratizaciji, dobrega vladanja, človekovih pravic, oblikovanja civilne družbe, vse do oblikovanja trga in socialnih politik (Wetzel in Orbie 2011, 568–570).

Ključni oviri pri spodbujanju demokracije in dobrega vladanja v tretjih državah sta za EU predvsem dve. Prvič, spornost in definicijska nejasnost terminov. K. Arts (2000, 40) namreč trdi, da »ne obstaja jasno pravilo ali splošno načelo v mednarodnem pravu, ki bi določalo pravico posameznika ali skupnosti do demokracije, niti absolutne dolžnosti držav ali vlad, da so demokratične«. Kljub temu pa so nekateri bistveni elementi demokratičnosti vključeni v pravo človekovih pravic, na primer svoboda izražanja, pravica do svobodnih volitev, medtem ko je načelo dobrega vladanja sestavni del ukrepov spodbujanja demokracije. Drugič, spodbujanje demokracije in dobrega vladanja je sporno tudi z vidika normativnega zunanjepolitičnega delovanja EU, saj nima pogodbene osnove (in s tem legitimnosti), prav tako pa je vprašljiv tudi način, na katerega lahko EU spodbuja obe načeli. Ker gre za izrazito zahodni koncept, je EU pri tem soočena z očitki o vsiljevanju ideologije Zahoda in vmešavanju v notranje zadeve tretjih držav.

Posledično je EU razvila depolitiziran pristop, ki ga zaznamuje poudarek na socialno-ekonomskih ukrepih in tehničnem značaju dobrega vodenja države, ki se izmika poudarjanju politične komponente spodbujanja demokracije (Youngs 2008, 245). V skladu s tem na ravni uradnega diskurza spodbujanje demokracije in dobrega vladanja EU največkrat razume kot izgradnjo zmogljivosti in institucij ter krepitev pravne države (Wetzel in Orbie 2015, 28), kar zmanjšuje pomembnost bolj političnih ukrepov, kot so nadzor nad izvedbo volitev in izvajanje 'globoke' reforme političnega sistema – uvedba pluralizma, predstavniške demokracije, vključevanje civilne družbe v procese odločanja itd. (Wetzel in dr. 2015, 28). To, kot menita

Bridoux in Kurki (2015, 65–66), odraža notranjo agendo EU pri spodbujanju demokracije, ki je izrazito tehnična oziroma apolitična, in vpliva na bolj reaktiven pristop EU na ravni zunanjega delovanja. V tem pristopu izpostavita neoliberalne težnje EU, ki se kažejo kot spodbujanje demokracije prek trgovine oziroma podpori civilni družbi in zasebnim akterjem (prav tam). V tem kontekstu je treba razumeti tudi institucionalni izomorfizem, ki ga prek načela 'enak pristop za vse' v tretje države izvaža EU, saj želi, da mednarodno okolje urejajo iste vrednote, norme in načela, kot veljajo v EU (Juncos 2011, 87).

EU je demokracijo začela spodbujati od leta 1986, najprej v tesni povezavi s človekovimi pravicami, nato pa skupaj z načelom dobrega vladanja, kar je bilo v skladu z delovanjem drugih mednarodnih akterjev in doktrino dobrega vladanja, ki jo je leta 1991 sprejela WB. Slednja je vzpostavila povezavo med demokracijo, dobrim vladanjem in razvojem, kar je vodilo do t. i. razvojnega konsenza glede ključnih pogojev za prejemanje razvojne pomoči v tretjih državah. Prvič je demokracija kot zunanjepolitični cilj EU omenjena v Izjavi o človekovih pravicah leta 1986, ki izraža »zavezo k spodbujanju in zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin in poudarja pomembnost /…/ načela parlamentarne demokracije in vladavine prava« (Evropski svet 1986).

Širjenje določil v zvezi z demokracijo in dobrim vladanjem, izven konteksta EU-AKP odnosov, pa je bila predvsem posledica prevlade liberalne demokracije po koncu hladne vojne, s čimer je ideologija Zahoda ostala edina možnost za transformacijo novonastalih držav na območju Srednje in Vzhodne Evrope. Pri tem ni šlo le za politično, ampak predvsem za ekonomsko transformacijo, pri čemer je EU svoje zunanje delovanje gradila na predpostavki, da bodo demokratični sistemi avtomatično izbrali tržno gospodarstvo kot najboljši možen način zagotavljanja gospodarske rasti, zato je v teh državah spodbujala predvsem tehnično in finančno pomoč za izvedbo tržnih reform, v največji meri pa je vpliv izvajala prek spodbujanja priznavanja novih držav v državah članicah EU. Šele s pojavom konfliktov na Balkanu je EU v luči neuspeha demokratičnih reform začela oblikovati tudi programe pomoči za vzpostavitev demokracije (Smith, K. 2014, 127–128),.

Prvi korak v to smer je bila deklaracija o človekovih pravicah leta 1991, ki izjavlja: »Demokracija, pluralizem, spoštovanje človekovih pravic, delujoče institucije znotraj ustavnega okvira in odgovorne vlade, imenovane na podlagi periodičnih in pravičnih volitev, prav tako pa tudi priznavanje legitimne pomembnosti posameznika v družbi, so bistveni

predpogoji za vzdržen družbeni in ekonomski razvoj.« (Evropski svet 1991, 17) Istega leta je Svet EU sprejel tudi resolucijo o človekovih pravicah, demokraciji in razvoju, ki je potrdila tesno povezanost teh področij in prvič v kontekstu širših ukrepov, ki jih zahteva razvoj, omenila (in opredelila) dobro vladanje:

> Svet poudarja pomen dobrega vladanja. Medtem ko imajo suverene države pravico, da same določijo administrativne strukture in ustavna določila, lahko pravičen razvoj učinkovito in vzdržno zagotavljajo le, če spoštujejo določena splošna načela vladanja: primerne ekonomske in socialne politike, demokratično odločanje, ustrezna transparentnost vladanja in finančna odgovornost, oblikovanje trgu prijaznega okolja za razvoj, ukrepi za boj proti korupciji, kot tudi spoštovanje vladavine prava, človekovih pravic in svobode medijev ter izražanja. (Svet EU 1991)[191]

Demokracijo in vladavino prava nato kot cilja razvojne politike in SZVP EU določi PEU (21. čl.), na osnovi česar se oblikuje politika pogojevanja razvojnega sodelovanja, sklepanja trgovinskih in pridružitvenih sporazumov ter mednarodnega (EU) priznavanja držav. Z vidika kriznega upravljanja je pomembnejša vsebina Akcijskega načrta za podporo demokraciji iz leta 2009, ki določa, da »demokracije ne moremo vsiliti od zunaj«, zato naj bi bili ukrepi »EU za podporo demokraciji usmerjeni k omogočanju ukrepov in krepitvi zmogljivosti vlad, parlamentov in drugih državnih institucij, političnih akterjev, organizacij civilne družbe in drugih akterjev« (Svet EU 2009, 1). Izmed instrumentov, ki jih ima na voljo EU za doseganje teh ciljev in središćenje teh načel v vse politike zunanjega delovanja EU, pa načrt omenja tudi misije SVOP ter posebej poudarja »pomemben prispevek misij in operacij SVOP k procesom izgradnje demokracije in vladavine prava ter ključne vloge EU SR pri spodbujanju demokracije« (Svet EU 2009, 6).

Zadnji strateški dokument za spodbujanje demokracije (in dobrega vladanja) predstavlja leta 2012 sprejeti strateški okvir za človekove pravice in demokracijo. Na njegovo oblikovanje je pomembno vplivalo zunanje okolje oziroma t. i. arabska pomlad, ob kateri je EU spoznala pomembnost aktivnega delovanja na tem področju in potrebo po spremembi pristopa. Na deklarativni ravni dokument predstavlja korak v smeri proaktivnejše in bolj intervencionistične politike spodbujanja osrednjih načel EU:

> V primeru kršitev človekovih pravic bo uporabila celoten nabor instrumentov, ki jih ima na voljo, vključno s sankcijami in obsodbo kršitev /…,/ povečala /bo/ zmogljivosti in mehanizme za zgodnje opozarjanje in preprečevanje kriz, ki so nagnjene h kršitvam človekovih pravic /…,/ okrepila sodelovanje s partnerji po svetu v podporo demokracije, predvsem glede oblikovanja resničnih in kredibilnih volilnih procesov, predstavniških in transparentnih demokratičnih institucij, ki služijo državljanom. (Svet EU 2012a, 2)

[191] Svet Evropske unije. 1991. *Resolution on Human Rights, Democracy and Development*, 28. november.

Kljub tem zavezam spodbujanje demokracije v praksi delovanja EU še vedno zaznamuje izrazito reaktiven pristop, kjer se EU večinoma zgolj odziva oziroma ukrepa šele, ko se je proces demokratizacije po izpeljanem (vojaški) posredovanju v tretji državi že začel (Carothers 1999, 44), EU prav tako še ni aktivno spodbujala demokracije v popolnoma nedemokratični državi (Smith, K. 2014, 131). Tudi sicer je njeno delovanje večinoma tehnično in posredno, kjer naslavlja zgolj nekatere vidike izgradnje demokratične države, kot so izgradnja institucij, zmogljivosti in oblikovanje večstrankarskega sistema. Osrednji fokus kriznega upravljanja EU zato ostaja delovanje na kratek rok oziroma ukrepi za stabilizacijo razmer in šele nato spodbujanje dolgoročnega procesa demokratizacije oziroma izvedbe političnih reform. Primer takšne misije je tudi EULEX-Kosovo. V tem pogledu EU torej deluje kot večina drugih mednarodnih akterjev.

Posebnost in novost v pristopu EU k spodbujanju demokracije in dobrega vladanja pa odraža predvsem vključitev demokratičnih načel v t. i. klavzulo o človekovih pravicah in večji poudarek na političnem dialogu (Smith, K. 2014, 145). V sklopu triade (človekove pravice, demokracija in dobro vladanje) zato EU navkljub nejasni opredelitvi in pomanjkljivi mednarodnopravni podlagi lažje spodbuja tudi svoja osrednja demokratična načela. EU si pri tem prizadeva za pogodbeno naravo odnosa s tretjimi državami in za uporabo instrumenta prepričevanja oziroma pozitivnega pogojevanja (Whitehead 2011).

Kot ključne razloge za spodbujanje demokracije in dobrega vladanja K. Smith (2014, 129–130) opredeli prepričanost v koristnost in zaželenost obeh načel, kar potem le opravičuje širjenje teh vrednost v tretje države. EU ima potemtakem kot 'trdnjava demokracije' pravico in dolžnost, da se tudi v odnosih s preostalim svetom zavzema zanje (Patten 2001). Prav tako naj bi obe načeli spodbujali človekove pravice. Vzajemnost te triade načel povzema tudi Evropska komisija (1995, 10): »Če so človekove pravice nujen pogoj za celovit razvoj posameznika, je demokratična družba nujen pogoj za izvajanje teh pravic, saj zagotavlja okvir za razvoj posameznika«. Tretji razlog je izrazito ideološki, saj podpira tezo o demokratičnem miru, kjer je demokracija, podobno kot človekove pravice, varnostna strategija, kršitve teh načel pa vzrok za konflikte. Zadnjo tezo v celoti povzema tudi ESS (2003, 10): »Najboljša zaščita naše varnosti je svet, sestavljen iz demokratičnih držav z dobrim vodenjem. Širjenje dobrega vladanja, podpora družbenim in političnim reformam, boj proti korupciji in zlorabi moči, vzpostavitev pravne države in varstvo človekovih pravic so najboljše sredstvo krepitve mednarodnega reda.« Četrti ralzog pa je prepričanje, da demokracija in dobro vladanje

omogočata družbeno-ekonomski razvoj. EU se zato pri zunanjepolitičnem delovanju zavzema tako za politično kot tudi ekonomsko liberalizacijo, to dvojnost pa prevzema tudi pristop EU k pokonfliktni obnovi. Demokracija in dobro vladanje naj bi potemtakem zagotavljala ustrezno okolje za pravičen in trajnosten razvoj: »Napredek pri varstvu človekovih pravic, dobrem vladanju in demokratizaciji je bistven za zmanjševanje revščine in trajnostni razvoj.« (Svet EU 2009, 3) A ta povezava med demokracijo in razvojem ni znanstveno podprta (Bhagwati 1992; Leftwich 1993; Persson in Tabellini 2006; Chandler 2010), prav tako pa se EU pogosto poslužuje obratne logike, po kateri naj bi ekonomska liberalizacija vodila v demokratizacijo držav.

4.3 Evropska unija in pokonfliktna obnova Kosova

4.3.1 Vloga Evropske unije pri pokonfliktni obnovi v Jugovzhodni Evropi: varnostno upravljanje med normativnostjo širitve in ideologijo 'imperija'?

Neposredna soseščina, zlasti regija jugovzhodne Evrope oziroma Zahodnega Balkana, je zaradi neposrednosti negativnih vplivov, ki jih lahko ima kriza na teh območjih za EU, osrednja regija delovanja EU na področju preprečevanja in upravljanja kriz. Prav zato je to območje tudi osrednji preizkus sposobnosti EU, da projicira lastne norme, vrednote, načela, institucije in pravila, tj. da določa, kaj v soseščini velja za normalno, in tako vpliva na politične, ekonomske in družbene spremembe v regiji (Visoka in Doyle 2016, 865). Kot navaja N. Tocci (2007), celovit pristop EU k varnosti v regiji Zahodnega Balkana temelji na prepričanju, da je najboljša rešitev regionalnih konfliktov in ponovna vzpostavitev varnosti ter delujočih vladnih institucij prav v eksternalizaciji modela integracije EU, tj. evropeizacija držav iz regije, vključno s Kosovom. Evropeizacija namreč označuje proces »(a) oblikovanja, (b) širjenja in (c) institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, primerov politik, stilov, 'načinov delovanja' in skupnih prepričanj ter norm, ki so najprej definirane v političnem procesu EU in nato vključene v logiko notranjih (nacionalnih in subnacionalnih) diskurzov, političnih struktur in javnih politik« (Radaelli 2006, 30). V primeru držav Zahodnega Balkana pomeni evropeizacija vpliv EU na potencialne države kandidatke za članstvo v EU (Keil 2013, 345).

Na eni strani lahko evropeizacijo torej razumemo kot 'od zunaj' usmerjan, prisilen in zelo zahteven proces (Anastasakis 2005, 82), ki naj bi prek ukrepov za izgradnjo države tem državam pomagal pri ponovnemu oblikovanju temeljnih vladnih struktur (političnih,

ekonomskih in socialnih). Pri oblikovanju delujočih vladnih in administrativnih struktur pa naj bi EU uporabila vpliv in spodbudo potencialnega članstva oziroma evropske perspektive (Keil 2013, 345). Pristop k izgradnji države 'od zunaj' temelji na predpostavki, da državne strukture, ki so se oblikovale v državah Zahodnega Balkana po razpadu Jugoslavije, niso bile sposobne rešiti konfliktov in oblikovati učinkovitega monopola nad uporabo sile, demokratičnih procesov odločanja in konstituirati državnosti (Bieber 2011), zato je zunanja posredovanje upravičena. Po drugi strani pa je evropeizacija tudi proces, ki je prostovoljen, saj države iz regije same članstvo v EU postavljajo kot osrednji zunanjepolitični cilj in so v zameno za članstvo pripravljene prevzeti integracijski model EU.

EU je politiko do držav Zahodnega Balkana operacionalizirala leta 1999, kot neposredni odgovor na konflikt na Kosovu. Kot ugotavljajo Bechev (2004, 2), Shepherd (2009, 522–523) in Bieber (2011, 1783), je pristop EU vse od leta 1999 razpet med dvojno vlogo, ki naj bi jo EU imela v regiji. Po eni strani gre za zunanje vlogo v okviru SZVP, kjer bi EU zagotavlja stabilnost in preprečevala konflikte med državami v regiji in znotraj njih. Po drugi strani pa gre za delovanje v okviru širitvene politike, kjer EU s predpristopno agendo poskuša oblikovati ustrezno okolje za izvajanje ključnih reform na področju funkcionalnih politik (trgovine, financ, konkurence, javne uprave itd.) prek izgradnje zmogljivosti in institucij, vse to pa počne v okviru perspektive polnopravnega članstva za vse države v regiji.

V tem kontekstu Shepherd (2009, 522) izpostavi neposredno povezavo med vojno na Kosovu in oblikovanjem SAP, ki temelji na strinjanju držav članic EU o tem, da lahko le perspektiva članstva okrepi pokonfliktna prizadevanja mednarodne skupnosti in EU. Zahodni Balkan je posledično dobra študija primera za proučevanje normativne moči EU kot zunanjepolitičnega akterja, saj je osrednje območje delovanja obeh ključnih zunanjih politik EU – SZVP in širitvene politike (Noutcheva 2007, 1–2), s katerima želi EU transformirati te države. To ponovno potrjuje tudi nova varnostna strategija: »V okviru sedanje širitvene politike EU je verodostojen pristopni proces, ki temelji na dosledni in pravični pogojenosti, bistven za krepitev odpornosti držav Zahodnega Balkana.« (GSEU 2016, 7)

Posledično je EU z izvajanjem dvojne strategije (širitve in izgradnje države) postala primarni akter na Zahodnem Balkanu, katerega cilj je, da prevzame naloge izvajanja pokonfliktne obnove od drugih mednarodnih akterjev v regiji (Shepherd 2009, 525; Bieber 2011, 1793). Dvojnost v pristopu potrjuje tudi formalizacija odnosov med EU in Zahodnim Balkanom, ki

je dvotirna, saj poteka v okviru Pakta za stabilnost v Jugovzhodni Evropi (PS) in SAP. PS je odražal željo EU, da prevzame vidnejšo vlogo pri reševanju konfliktov na Balkanu in ga lahko razumemo kot pokonfliktno strategijo obnove, s katero je EU koordinirala koalicijo mednarodnih donatorjev pomoči Zahodnemu Balkanu. Pakt v tem pogledu še ne vsebuje obljube članstva, temveč kvečjemu deklarativno podporo »približevanju regije bliže k možnosti popolne integracije teh držav v /EU/ strukture« (Evropski svet 1999, 20). Čeprav je bil PS na začetku pobuda EU, je nato izvajanje v imenu mednarodne skupnosti prevzel OVSE. Po letu 2001 je PS prevzel ekonomski del misije ZN na Kosovu.[192]

Meurs (2006, 126) pojasni, da je s tem načelo regionalizma, ki ga spodbuja PS kot ključni del pokonfliktne obnove v regiji, v primerjavi s pogojevanjem v okviru integracijske agende SAP postalo sekundarnega pomena. EU je države Zahodnega Balkana do leta 1999 naslavljala v okviru Regionalnega pristopa do držav Jugovzhodne Evrope, ki ga je leta 1996 oblikovala Evropska komisija. SAP kot nov pristop naj bi povečal politično prepoznavnost EU, dopolnjeval PS ter nadgradil formalne odnose med EU in Zahodnim Balkanom (Evropska komisija 1999, 1). V skladu s tem SAP povzema temeljna načela in cilje delovanja mednarodne skupnosti na Zahodnem Balkanu, in sicer 1.) spodbujanje regionalnega sodelovanja, 2.) pogojevanje, 3.) ločene agende integracije, transformacije in stabilizacije, 4.) evropsko perspektivo in 5.) načelo 'standardi pred statusom' (Meurs 2006, 125–126). Skupaj s PS ga torej lahko razumemo kot skupno strategijo EU za Zahodni Balkan, kar priznava tudi Evropska komisija (2000b, 2–3), saj naj bi bili demokracija in regionalna sprava ter približevanje teh držav EU vzajemno povezani.

Zagotavljanje politične stabilnosti in ekonomske blaginje na Zahodnem Balkanu je glede na SAP odvisno predvsem od spodbujanja demokracije in vladavine prava (izgradnje institucij, reforme državne in javne uprave, ponovnega oblikovanja civilne družbe), spoštovanja temeljnih človekovih pravic (nediskriminacija državljanov, vračanje beguncev in notranje razseljenih) in družbeno-ekonomskih ukrepov (zagona gospodarstva, obnove infrastrukture, tržne reforme, oblikovanje civilne družbe, proces sprave in izgradnje medetničnih odnosov). Za doseganje teh ciljev bo EU uporabila politično in ekonomsko pogojevanje ter regionalni pristop pri integraciji teh držav v EU (Evropska komisija 1999, 2). SAP v tem pogledu jasno sledi notranji logiki procesa evropske integracije, kjer naj bi liberalizacija trgovine prek

[192] Prav tako ob ustanovitvi PS ni zajemal le držav Zahodnega Balkana, ampak tudi Bolgarijo in Romunijo.

asimetričnih trgovinskih ugodnosti EU za države Zahodnega Balkana okrepila regionalno sodelovanje in posledično tudi vzajemno odvisnost držav do te mere, da bi se zmanjšala potencialna nevarnost za izbruh konflikta (Shepherd 2009, 523).

Ravno zato SAP za razliko od PS izpostavi tudi možnost evropske perspektive: »Strategija poudarja tudi možnost vseh držav v regiji, da okrepijo približevanje EU z možnostjo polne integracije v evropske strukture« (Evropska komisija 1999, 3). Prav jasnejša perspektiva članstva pa je bila po mnenju Becheva (2004, 6) kvalitativna sprememba v pristopu EU do Zahodnega Balkana, ki je strategijo integracije (SAP) postavila nad strategijo stabilizacije - obnove in kriznega upravljanja (PS). Politika pogojevanja namreč deloma nasprotuje logiki in načelu regionalizma, ki ga podpira PS, saj »ustvarja večje razlike znotraj regije s tem, ko pomoč in privilegije usmerja na tiste, ki so bolj uspešni pri ekonomski tranziciji in doseganju kriterijev za članstvo, na račun tistih, ki zaostajajo« (Meurs 2006, 126). Prav zato G. Noutcheva (2007, 2–3) SAP opredeli kot posebno različico širitvene politike EU, a hkrati opozori na dve ključni razliki. Prvič, formalna ločenost procesa širitve od SAP, saj je bil slednji oblikovan kot predpristopni mehanizem z nejasno in 'zapoznelo' obljubo evropske perspektive. Drugič, politika pogojevanja v okviru SAP je bila modificirana in vključuje tudi politično sporne vidike tranzicije, ki posegajo tudi v suverenost in avtonomnost držav in se izvajajo v okviru procesa izgradnje države.

Evropsko perspektivo Zahodnega Balkana sta formalno potrdili zagrebška (2000) in solunska deklaracija (2003).[193] Slednja navaja: »EU izraža jasno podporo evropski perspektivi držav Zahodnega Balkana. Prihodnost Balkana je v Evropski uniji.« (Deklaracija iz Soluna 2003, 1)[194] Deklaracija prav tako posebej omenja popolno izvajanje določil Resolucije 1244 VS OZN o Kosovu in pristop 'standardi pred statusom', ki ga je oblikoval UNMIK, kot osrednje vodilo odnosov med EU in Kosovom (Deklaracija iz Soluna 2003, 2). Načelo navaja osem ključnih standardov, ki naj bi jih Kosovo doseglo pred določanjem statusa: 1.) učinkovite, reprezentativne in delujoče demokratične institucije, 2.) delovanje pravne države, 3.) svobodo gibanja, 4.) vzdržen proces vračanja beguncev in notranje razseljenih oseb ter spoštovanje pravic skupnosti, 5.) oblikovanje pogojev za vzpostavitev tržnega gospodarstva, 6.) pravično

[193] EU države Zahodnega Balkana kot potencialne države članice EU prvič naslovi že v okviru Evropskega sveta v Feiri leta 2000: »Evropski svet potrjuje, da njegov cilj ostaja čim popolnejša integracija držav Zahodnega Balkana v evropsko politično in gospodarsko dogajanje, in priznava, da so vse zadevne države potencialne kandidatke za članstvo v Evropski uniji« (Evropski svet 2000).

[194] *Deklaracija iz Soluna – Thessaloniki Declaration*. 2003. Podpisana na vrhu EU-Zahodni Balkan, 21. junija 2003.

uresničevanje lastninskih pravic, (7) normalizacija odnosov s Srbijo in (8) preoblikovanje kosovskih varnostnih sil (Ker-Lindsay in Economides 2012, 78).

Izrecno pa evropsko perspektivo Kosova potrdi sporočilo Evropske komisije leta 2008, ki poudari: » EU je odločena, da bo podprla politični in gospodarski razvoj Kosova. Kosovo ima, tako kot celoten Zahodni Balkan, jasno in konkretno perspektivo članstva v EU. Komisija bo v ta namen uporabila razpoložljive instrumente, zlasti za spodbujanje demokratičnih reform, dobrososedskih odnosov in gospodarskega napredka.« (Evropska komisija 2008a, 21) Ob tem je jasno opredeljen tudi zadržek, ki izhaja iz sklepa Sveta EU (2008, 1), »da bodo vse države članice o svojih odnosih s Kosovom odločile v skladu z nacionalno prakso in mednarodnim pravom«, pri čemer je Kosovo »primer *sui generis*, ki ne zbuja dvomov glede načel suverenosti in ozemeljske celovitosti, Ustanovne listine ZN in resolucij VS kot tudi glede Helsinške sklepne listine« (Evropska komisija 2008a, 6). Poleg tega Sklep Sveta EU in sporočilo Evropske komisije izražata strinjanje »s stalno navzočnostjo mednarodne skupnosti na podlagi Resolucije 1244 Varnostnega sveta ZN« in »pripravljenost EU, da prevzame ključno vlogo pri krepitvi stabilnosti v regiji« (Evropska komisija 2008a, 6; Svet EU 2008, 1).[195]

SAP s tem postane glavni okvir za odnose med EU in vsemi 'državami' iz regije na njihovi poti v EU in instrument za krepitev političnega dialoga, SZVP, medparlamentarnega sodelovanja, podpore pri izgradnji institucij in lažji dostop do programov EU (Evropski svet 2003, 2), medtem ko se pomen PS zmanjša, saj postane 'zgolj' podporni instrument za doseganje ciljev SAP – predvsem ekonomskih, kot sta liberalizacija trgovine in spodbujanje regionalne integracije trgov (Bechev 2004, 7). Leta 2008 PS nadomesti nov okvir regionalnega sodelovanja – Svet za regionalno sodelovanje, z udeležbo držav iz širše regije, ne le Zahodnega Balkana (Evropska komisija 2008a; RCC 2016), medtem ko osrednji okvir integracije in stabilizacije v regiji, zlasti v luči dogodkov v povezavi z napovedjo enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova, postane SAP. S tem EU vsaj na deklarativni ravni daje prednost ekonomski obnovi in potencialni stabilizaciji prek širitvenene politike, v manjši meri pa varnostno-politični stabilizaciji, kjer je rešitev statusa Kosova predpogoj za oblikovanje odnosov med EU in Kosovom. Prav v tem razvoju gre torej iskati razlog za izrazito tehnokratski pristop pri reševanju problema Kosova in za dolgotrajnost procesa, saj je

[195] Sklep je nastal v času predsedovanja Slovenije Svetu EU v prvi polovici leta 2008, ki ga je vodil tedanji zunanji minister Republike Slovenije Dimitrij Rupel.

širitvena politika že v osnovi izrazito dolgotrajen in administrativno intenziven projekt, ki terja postopne prilagoditve brez jasno določenih časovnih okvirov.

Nadaljevanje razvoja odnosov v tej smeri podpre tudi poročilo komisije za Balkan, ki poudari nujnost čim prejšnjega članstva v EU (in s tem tudi nadaljevanje intervencijskega pristopa zunanjega upravljanja EU v regiji) in učinek takšne politike na normativno moč EU:

> V kolikor EU ne bo razvila jasne strategije pridruževanja, ki bo zajela vse države na Balkanu kot nove članice v naslednjem desetletju, bo v državah, kot so Kosovo, Bosna in tudi Makedonija, videna kot neokolonialna sila. Tak anahronizem pa bo težko prenašala, saj bi bilo to v nasprotju s samo naravo Evropske unije. Izbira, s katero se EU sooča na Balkanu, je zato: širitev ali imperij. Znaki takšne izčrpavajoče prihodnosti se že kažejo v kvazi protektoratih na Kosovu in v Bosni. (ICB 2005, 11)

EU je, vsaj na deklarativni ravni, v odnosih z Zahodnim Balkanom izbrala 'tretjo pot', in sicer posredovanje z elementi regulacije, ki formalno ohranja suverenost in avtonomnost držav, saj ne gre za prisilno posredovanje (Chandler 2010, 71). V praksi pa takšno delovanje EU dejansko pomeni potrditev intervencionistične prakse pogojevanja in podreditve pod krinko ukrepov za izgradnjo zmogljivosti (širitvena politika) in države (SVOP). Chandler (2010, 71) v diskurzu EU prepozna element neoliberalnega institucionalizma, ki državnost (kot sposobnost dobrega vladanja z državo) loči od suverenosti, s čimer zunanji ukrepi EU za reševanje političnih, ekonomskih in družbenih problemov niso kršitev suverenosti, temveč pomoč pri krepitvi zmogljivosti slabo delujočih institucij, kjer so slednje zreducirane na opravljanje storitev za državljane.

Kot ugotavita Musliu in Orbie (2014, 412), intervencionizem EU ni lasten razvoju integracijskega procesa, saj je EU zmogljivosti za delovanje na področju izgradnje miru in države začela razvijati šele kot posledico negativne izkušnje s konflikti na Zahodnem Balkanu. Zato EU ideologiji intervencionizma oziroma mesijanizma zgolj sledi oziroma jo širi, medtem ko je ta veliko bolj značilna predvsem za ZDA. EU posredovanja na Zahodnem Balkanu zato primarno izvaja kot proces izgradnje prihodnjih držav članic, proces pa poleg stabilizacije pokonfliktnih območij vsebuje še ukrepe za (družbeno-ekonomoski) razvoj in demokratizacijsko agendo.

Toda, kot poudarja Meurs (2006), je EU s tem, ko je povezala politiko pogojevanja zgolj z integracijskim procesom, izgubila velik del vpliva na proces regionalne stabilizacije in konsolidacije držav v regiji v okviru SZVP/SVOP. K temu je najbolj pripomogla prav

institucionalna ločitev integracijske (SAP) in stabilizacijske agende (PS), ki jo sicer najbolje ponazarja osrednje načelo delovanja EU na Kosovu, in sicer 'standardi pred statusom'. Načelo namreč odraža strategijo pogojevanja EU, ki velja za integracijo celotne regije v EU, ki pa je v luči nerešenih problemov in nedokončnosti procesov izgradnje države v nekaterih primerih (BiH in Kosovo), perspektivi članstva navkljub, čedalje bolj vprašljiva.

Z izjemo Hrvaške, ki je leta 2013 postala polnopravna članica EU, se v ostalih državah Zahodnega Balkana načelo namreč ni spremenilo v 'standarde s statusom', ampak je prišlo do ločene obravnave obeh. G. Noutcheva (2007, 2) tako sklene, da je politika pogojevanja EU na Zahodnem Balkanu dokaz za prevlado strateških interesov nad normativnimi oziroma moralnimi razlogi za delovanje. Podobno ugotovi Bieber (2011, 1784–1785): EU se pri zasledovanju dvojne strategije – izgradnje države in širitvi – sooča s pogosto konfliktnimi učinki obeh politik, zaradi česar EU ni bila učinkovita pri procesu izgradnje delujočih držav na Zahodnem Balkanu, saj problemi, povezani s političnimi konflikti v regiji, ostajajo nerešeni.

To priča o relativnem neuspehu EU na področju kriznega upravljanja, saj so države dobile višji status znotraj integracijskega procesa, ki pa ga ne podpira razvoj v regiji, saj stabilizacija in transformacija nista dokončani. Osrednji problemi v regiji tako ostajajo nerešeni – nejasen dokončen status Kosova, fragmentacija in neavtonomnost vladnih struktur v BiH, naraščanje medetničnih napetosti v Makedoniji, korupcija, krepitev in uporaba nacionalizma v instrumentalne namene. Hkrati pa v luči krize integracijskega procesa podpora članstvu teh držav v EU vztrajno pada (Toshkov in dr. 2014).[196]

Celo več, po mnenju Meursa (2006, 129) v politiki pogojevanja EU prihaja do t. i. U-obrata, ki zaznamuje premik od strogega pogojevanja do 'statusa s standardi ali brez njih'. Tipičen primer takšnega obrata oznani že podpis stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma Makedonije leta 2001 hkrati z vrhuncem spopadov v državi. Po mnenju Becheva (2004, 8) to priča o »večdimenzionalnem pristopu EU do Zahodnega Balkana, ki združuje posredovanje in vključevanje«. Približevanje Zahodnega Balkana EU je s tem »postalo kriterij uspeha samo po

[196] Primerjava podatkov javnomnenjskih raziskav Evrobarometra pokaže, da podpora širitvi v državah članicah pada. Leta 2006 je širitev podpiralo 45 % prebivalcev EU, medtem ko ji je nasprotovalo 42 % (Eurobarometer 2006, 3). Leta 2014 je bila podpora nadaljevanju širitvenega procesa 37 %, proti novi širitvi EU pa se je izreklo 49 % (Eurobarometer 2014, 137). Zadnji podatki za leto 2016 potrjujejo ta trend, saj širitev še naprej podpira 37 %, medtem ko se je delež tistih, ki ji nasprotujejo povečal na 52 % (Eurobarometer 2016, 4).

sebi in samemu sebi v namen: namesto pogojevanja zadev, ki so pomembne za stabilnost in državnost, je EU izbrala posredni pristop, ki odpravlja pogojevanje znotraj integracijske agende, pri čemer si obeta implicitni *quid pro quo* v okviru stabilizacijske agende – vendar brez oblikovanja neposredne strateške povezave med vzporednima agendama znotraj evropske perspektive.« (prav tam) Politika pogojevanja EU kot sredstvo za izgradnjo države torej ni bila uspešna, saj je zaveza političnih elit procesu evropske integracije premajhna, nerešena sporna politična vprašanja pa vztrajno preprečujejo učinkovito delovanje države.

Ne glede na to pa EU pri integraciji držav Zahodnega Balkana v EU še vedno primarno izvaja politiko pogojevanja in logiko spodbud kot najbolj učinkovitih metod za doseganje sprememb v regiji. Chandler (2010, 69) vlogo EU opiše kot razpeto med lastno agendo zunanjega upravljanja, kjer EU projicira moč prek 'civiliziranja' nestabilne regije, v kateri obstaja normativni vakuum, in med oblikovanjem sistema hibridnega začasnega upravljanja, kjer so države v regiji kvazi avtonomne in nezmožne samoupravljanja. Gre za t. i. postliberalno upravljanje EU z regijo. Osrednja značilnost tega načina je, da v nasprotju z liberalnim, ki poudarja suverenost in demokratično legitimnost države, postliberalno upravljanje omogoča EU, da regulira 'namesto' države, a to počne brez prevzemanja politične odgovornosti, ki je sicer sestavni del izvajanja politične moči. Poudarek postliberalnega upravljanja je namreč na načinu vladanja in ne toliko na suverenosti (Chandler 2010, 70).

Posebnost v pristopu je torej ta, da EU regulativno moč nad državami Zahodnega Balkana na področju kriznega upravljanja izvaja predvsem v okviru diskurza širitvene politike, kar ji omogoča, da izvaža lastne načine upravljanja, ki so depolitizirani ter osredotočeni predvsem na izpolnjevanje tehničnih in administrativnih pogojev za širitev. Posledično je odgovornost za (ne)delovanje države v celoti prenesena na institucionalni okvir držav iz regije, nezmožnost in neučinkovitost avtonomnih političnih procesov v državah Zahodnega Balkana pa sta predstavljeni kot glavni razlog za 'posredovanje' EU. Kontekst širitvene politike namreč daje EU na področju kriznega upravljanja v regiji dodatno možnost vplivanja na t. i. politični in socialni inženiring na Zahodnem Balkanu, saj ustvarja pogoje, v katerih je zunanja pomoč EU nujna pri doseganju institucionalnih sprememb oziroma izgradnje države. V tem pogledu je EU postala edinstven izvoznik modela upravljanja prek širitvene politike, katere cilj ni samo članstvo novih držav, temveč predvsem izgradnja novih držav članic.

Kot navaja Chandler (2010, 70), je »za razumevanje diskurzivnega okvira EU, s katerim EU izvaža dobro vladanje in se sklicuje na legitimno pravico, da presoja zmogljivosti novih držav članic in držav kandidatk«, potrebno zunanje vmešavanje EU v regiji opredeliti kot predpogoj za doseganje političnega napredka in ne kot izjemo norme suverenosti oziroma politične in pravne enakosti držav. Ustvarjanje tehnične in administrativne potrebe po zunanjem svetovanju v državah Zahodnega Balkana zato legitimira zunanjo vmešavanje kot edini način za razvoj zmogljivosti in izgradnjo vladnih institucij ter doseganje dolgoročne stabilnosti in varnosti. Zunanja pomoč EU pri upravljanju tretjih držav torej ne omejuje suverenosti, ravno nasprotno, z odpravljanjem ključnih težav in izgradnjo institucij jo pravzaprav krepi (Ghani in Lockhart 2008).

Pri analizi vloge EU pri izgradnji države Bieber (2011, 1791) opozori na nujnost razlikovanja med izgradnjo institucij in izgradnjo države. Medtem ko je izgradnja institucij osrednji del pogojevanja pri širitvi, so ukrepi za izgradnjo države širši pojem, saj poleg institucij vsebujejo še ključne funkcije vladanja, ki so v bolj neposredni povezavi z državno suverenostjo (ozemlje, prebivalstvo itd.). Poleg učinkovitih institucij kot pogoja za delovanje države se ukrepi za izgradnjo države nanašajo tudi na povezave med institucijami in bolj konceptualnim razumevanjem države. To razlikovanje pa koristi predvsem EU, saj se lahko EU pri zunanjem delovanju v regiji izogne politično bolj spornem delovanju v okviru procesa izgradnje države in posveti predvsem tehničnemu vidiku pokonfliktne obnove – izgradnji institucij. To velja zlasti v primeru Kosova, kjer zastoj pri izgradnji države ne onemogoča delovanja EU na Kosovu, saj se ta prvenstveno ukvarja z procesom izgradnje institucij.

Zunanjepolitično odločitev držav članic EU, da Zahodni Balkan, vključno s Kosovom, postane del širitvene politike EU, je kljub temu treba razumeti tudi v kontekstu kriznega upravljanja EU, katerega končni cilj sta stabilizacija in demokratizacija regije, ki hkrati zagotavlja (notranjo) varnost EU: »Vključevanje držav pristopnic povečuje našo varnost, vendar EU tudi približuje nemirnim območjem /…/. Pomen tega najboljše odraža primer Balkana /…/. Verodostojnost naše zunanje politike je odvisna od utrditve naših dosežkov v tej regiji. Evropska perspektiva vključuje tako strateški cilj kot tudi spodbudo za reforme.« (ESS 2003, 8)

Prav na področju zagotavljanja zunanje varnosti je prepletanje normativno in strateško pogojenih interesov EU najbolj očitno. Po eni strani se kaže kot eksternalizacija notranje

varnosti EU pri izgradnji miru na Zahodnem Balkanu, saj »se z izzivi migracij, energetske varnosti, terorizma in organiziranega kriminala« soočata tako EU kot Zahodni Balkan, a je »/t/e izzive mogoče reševati le s skupnimi močmi« (GSEU 2016, 18). Po drugi strani pa je povezava med notranjo (EU) in zunanjo (evropsko) varnostjo »logična posledica procesa evropske integracije«, ki sledi liberalni logiki konvergence interesov in harmonizacije politik med državami v regiji (Visoka in Doyle 2016, 866). Kot opozarja G. Noutcheva (2007, 12), so prav države Zahodnega Balkana tiste, ki največkrat presprašujejo normativno moč EU, zlasti v primeru izrazitih lastnih varnostnih interesov.

Pogojevanje EU na področju SAP je torej tesno povezano z določenimi političnimi zahtevami EU v okviru SZVP. V tem kontekstu lahko razumemo povezavo med prvimi primeri uspešnega kriznega upravljanja EU v regiji – Ohridskim okvirnim sporazumom iz leta 2001 in Beograjskim sporazumom leta 2002, s katerima je EU dobila »neposredni vpliv na ohranjanje ozemeljskega *statusa quo* in/ali upravljanja z nestabilnimi medetničnimi odnosi. Pri tem ni izvajala le pritiska na države in voditelje, ampak je nadzirala meje, se pogajala o premirjih, določala ustavne ureditve« (Bechev 2004, 9–10). Posledično je na podlagi teh SZVP ukrepov Evropske komisije izvajala pogojevanje v okviru SAP.

Med osrednjimi pogoji tako najdemo tudi nekatere politične cilje kot na primer krepitev in vključevanje narodnih manjšin v procese vodenja in upravljanja države, konsolidacijo vladnih institucij in reformo pravosodnega ter upravnega sistema, izvajanje sprejetih sporazumov, dobrososedske odnose, regionalno sodelovanje ter polno sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo (Evropska komisija 2008a). SAP zato, vsaj na deklarativni ravni, ne gre razumeti zgolj kot predpristopnega instrumenta, ampak tudi kot del ukrepov za izgradnjo in konsolidacijo države, kjer sta predpogoja za integracijo v EU predvsem delujoča država (*statehood*) in vzdržni medetnični odnosi. Problem tega odnosa pa je predvsem praktične narave, saj so ti pogoji za stabilizacijo politično manj pomembni kot obljuba in nadaljevanje integracije teh držav v EU. Pri tem ne gre za odločitev ali-ali, temveč za odločitev, v kolikšni meri je napredek pri stabilizaciji v regiji in delovanju države predpogoj za krepitev integracije. Meurs (2004, 131) ugotovi, da EU v primeru držav Zahodnega Balkana evropske perspektive ne uporablja najbolj strateško, saj pridruževanje ni neposredno vezano na doseganje stabilnosti in državnosti. Posledično regionalno stabilnost ogroža različen napredek držav v okviru integracijskega procesa.

Chandler (2010, 69) v tem primeru izpostavi t. i. diskurz upravljanja, s katerim EU izvaja regulativno politiko do držav iz regije. Diskurz povzema prej omenjeno dvotirno strategijo delovanja EU – na eni strani ukrepe za izgradnjo miru (stabilizacija, spoštovanje ozemeljske celovitosti, varstvo manjšin) in na drugi strani izgradnjo institucij (integracija, izgradnja zmogljivosti in usklajevanje/prevzem pravnega reda EU) (Bechev 2004, 11). Zunanja pomoč (posredovanje) EU je v okviru tega diskurza opredeljena kot ustrezen način spodbujanja in doseganja miru, ki promovira dialog in miroljubno reševanje sporov. »Evropska unija in njene države članice nudijo pomoč za rešitev regionalnih sporov in ponovno delovanje držav, ki so propadle, tudi na Balkanu« (ESS 2003, 6), pri čemer je »strateški izziv za EU /…/ spodbujanje političnih reform, pravne države, gospodarske konvergence in dobrososedskih odnosov na Zahodnem Balkanu« (GSEU 2016, 18–19).

Posledično Keil in Arkan (2015) širitveno politiko EU do Zahodnega Balkana opredelita kot strategijo izvajanja celovitega pristopa EU k upravljanju kriz, kjer so v procesu pridruževanja države Zahodnega Balkana primorane razreševati odprte regionalne in notranje spore, zlasti tiste, ki so povezani z vprašanji državne suverenosti, in sicer z instrumenti EU (na primer instrument za predpristopno pomoč, tehnična in finančna pomoč). Čeprav je v ospredju strategije še vedno predvsem integracija držav v EU, pa vztrajanje trdih varnostnih groženj v regiji zahteva tudi delovanje EU na področju kriznega upravljanja in diplomatskih sredstev. Kot ugotavlja Bechev (2004, 12), je evropska perspektiva sicer res najmočnejše in najučinkovitejše sredstvo zunanje politike EU, a pogojevanje je lahko uspešno le, če so države Zahodnega Balkana delujoče države, za kar pa je potrebno ‘izgraditi državo’, tj. razviti zadostne zmogljivosti in institucije. V tem oziru je možno razumeti tudi napoved Evropske komisije (2008a, 7), da bo EU »podprla prihodnji razvoj Kosova z mednarodno civilno misijo, ki jo bo vodil posebni predstavnik EU, misijo EVOP za pravno državo ter z znatno podporo za gospodarski in politični razvoj.« Kot glavni izzivi Kosova in zunanjega posredovanja pa so bili opredeljeni: »okrepitev pravne države, zlasti pravosodja, boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji, podpiranje gospodarskega razvoja in ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje pogojev za vračanje beguncev, politika do manjšin ter okrepitev dialoga in sprave med skupnostmi.« (Evropska komisija 2008a, 7)

Za rešitev dileme med integracijo in stabilizacijo je torej EU pri preprečevanju in upravljanju konfliktov na Zahodnem Balkanu oblikovala izrazito pragmatičen pristop. Bistvo pristopa je v instrumentalnem izvozu ideje t. i. ‘neofunkcionalnega miru’ v regijo Zahodnega Balkana, in

sicer kot dobre prakse pri izgradnji miru, ki je prvotno nastala za urejanje odnosov (stabilizacijo) med državami članicami EU. Temeljna značilnost takšnega pristopa je, da poskuša občutljiva vprašanja o suverenosti, priznanju in politični avtonomiji naslavljati v okviru tehničnih (in ne toliko političnih) vprašanj, kar naj bi vodilo v pomiritev sovražnosti, oblikovanje skupnih interesov in večjo soodvisnost na funkcionalnih področjih sodelovanja, ki bi postopoma omogočali tudi naslavljanje politično spornih tem (Visoka in Doyle 2016, 873). Predpogoj za izvajanje mora biti politična volja vpletenih strani, da se takšen način iskanja tehničnih rešitev za politična vprašanja sploh lahko uveljavi. Kot opozarjata Visoka in Doyle (2016, 874), je takšen pristop zgolj prehodne narave in namenjen normalizaciji odnosov in spodbujanju sprave, zato gre za proces oziroma način delovanja EU in ne končni cilj delovanja EU. Prav tako naj bi bila dodana vrednost pristopa v tem, da EU nastopa v vlogi spodbujevalca procesa in ne kot akter, ki vsiljuje pravila igre. Po drugi strani je osrednja omejitev pristopa, da ga ni mogoče posplošiti na vse države Zahodnega Balkana v enaki meri, saj je odvisen ne samo od politične volje vpletenih akterjev, ampak tudi od potrebe in zmožnosti preoblikovanja političnih vprašanj v pragmatične rešitve, ki pa so odvisne od konteksta.

V skladu s tem poskuša EU pomembna politična vprašanja ‘dekonstruirati’ in pretvoriti v manj sporne tehnične in pragmatične rešitve. Kot navaja Chandler (2010, 69), se jih na ta način vsaj deloma (ne pa v celoti) depolitizira in uokviri kot tehnokratska oziroma administrativna področja sodelovanja, ki so sestavni del pogojev v okviru širitvenega procesa EU. Poudarek na tehničnem sodelovanju pri preprečevanju konfliktov, izgradnji miru in kriznem upravljanju, ki ga najdemo v večini uradnih dokumentov EU, potrjuje uporabo tega pristopa, kaže pa se predvsem kot poudarek na procesu izgradnje držav in administrativnih reformah.

4.3.1.1 Obdobje 1999–2008

Analiza obdobja 1999–2008 pokaže, da se je EU osredotočala predvsem na izgradnjo držav Zahodnega Balkana z vidika njihove postopne integracije v EU in ključnega elementa za stabilizacijo regije. Pri tem izstopa razumevanje zunanje posredovanja EU za zagotavljanje stabilnosti in miru kot nujne in koristne tako za EU kot za države iz te regije, »ne samo iz humanitarnih razlogov, temveč tudi ker regionalni konflikti nasprotujejo širšemu cilju varnosti in blaginje na evropskem kontinentu in ker pomenijo precejšnje vojaško in finančno breme za države članice EU« (Evropska komisija 2001b, 4). V regionalnem strateškem

dokumentu iz leta 2001 Evropska komisija navaja, da je glavna ovira stabilnosti na Zahodnem Balkanu institucionalne narave:

> Brez učinkovitih in odgovornih državnih institucij je sodelovanje vsake izmed držav z njenimi sosedami in doseganje cilja tesnejše integracije z EU oteženo /…/. Brez močnih institucij, ki zagotavljajo vladavino prava, ni možnosti, da bodo države zagotavljale učinkovito zaščito človekovih pravic in pravic manjšin oziroma odpravile problem mednarodnega kriminala in korupcije /…/. Brez stabilnih regulativnih struktur, ki bi oblikovale podjetjem prijazno okolje, privatizacija in liberalizacija ne bosta ustvarjali vzdržne gospodarske rasti. (Evropska komisija 2001b, 11)

Ključnega pomena je tako izgradnja zadostnih zmogljivosti držav, saj naj bi bila »največja ovira pri spodbujanju demokracije in varnosti v Jugovzhodni Evropi pomanjkanje učinkovitih in odgovornih državnih institucij« (EastWest Institute 2001, 18). Hkrati poročilo navaja ugotovitev, da delovanje EU odraža prevladujoč pristop znotraj mednarodne skupnosti k stabilizaciji, kjer so ključ do zagotavljanja človekovih pravic, družbene pravičnosti, političnega in ekonomskega razvoja prav močne institucije. Evropska komisija (2008a, 22) kot prednostne naloge držav Zahodnega Balkana posledično opredeli sledeče: oblikovanje države, dobro vodenje države, upravne in pravosodne reforme, vzpostavitev pravne države, boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu, doseganje sprave in družbeno-ekonomski razvoj. Normativna agenda EU se v triadi človekovih pravic, demokracije in dobrega vladanja na Zahodnem Balkanu osredotoča na najbolj tehnični del – dobro vladanje, kar je v skladu s poudarkom drugih mednarodnih akterjev, ki delujejo v regiji, zlasti OVSE, Sveta Evrope in mednarodnih finančnih institucij. Tudi sicer EU to področje razume kot primerjalno prednost njenega delovanja v regiji (Evropska komisija 2001b, 9).

Pristop EU k zunanjemu kriznemu upravljanju pa po mnenju Chandlerja (2010, 74) temeljito spreminja razumevanje suverenosti, saj je ne dojema kot splošno značilnost države, ampak kot zmogljivost dobrega vladanja oziroma kvaliteto države. To se sklada z normativnim premikom pri razumevanju suverenosti kot ‘nadzora nad ozemljem’ do suverenosti kot ‘odgovornosti’, ki ni posledica linearnega razvoja suverenosti v mednarodnih odnosih, ampak t. i. paradoksa suverenosti. Paradoks zaznamuje pristop mednarodne skupnosti, kjer ta daje prednost določenemu vidiku suverenosti v zameno za drugega. Kot pojasni Zaum (2007, 16), v primeru posredovanja na Kosovu pravico do nevmešavanja in samoupravljanja nadomesti z oblikovanjem in s krepitvijo notranje suverenosti specifične politične skupnosti. V tem pogledu posredovanje EU ne pomeni le kršitve suverenosti, ampak tudi pomoč pri njenem ‘oblikovanju’.

Takšen razvoj suverenosti potrjujejo tudi različna poimenovanja za obliko suverenosti na Kosovu – od 'prislužene' (*earned*) (Visoka in Bolton 2011), 'deljene' (*shared*) (Hooper in Williams 2002) do 'pogojevane' (*conditional*) oziroma 'nadzorovane' (*supervised*) (VS OZN 2007) suverenosti. Vse pa opisujejo isti pojav – skupno ali nadzorovano suverenost med nedržavno entiteto in mednarodno skupnostjo, ki služi stabilizaciji in postopnemu oblikovanju institucij, ki bodo lahko oblikovale novo državo. Toda, kot opozorita Visoka in Bolton (2011, 191), je v primeru Kosova problematično predvsem to, da se kljub *de facto* določitvi končnega statusa hkratnost izvajanja oziroma delitev suverenosti med mednarodno skupnostjo in Kosovom nadaljuje. Takšen razvoj pa ohranja *status quo* in preprečuje izgradnjo države zaradi držav, ki Kosova ne priznavajo.

Marciacq (2015, 350) na primeru razumevanja suverenosti s strani EU pokaže tudi na konfliktnost pri interpretaciji in širjenju načela suverene enakosti med konkurenčnimi mednarodnimi akterji, ki sodelujejo pri pokonfliktni obnovi na Kosovu. Relativno obsežen mandat EU misije, predvsem pa širitvena politika, namreč tako po vsebini kot tudi po geografskem obsegu pomenita, da se pristojnosti mednarodne skupnosti v določenih primerih prekrivajo oziroma celo podvajajo. Najbolj nazoren prikaz tega je konkurenčnost delovanja EU in OVSE. Obe instituciji namreč razvijata celovit pristop k mednarodni varnosti, ki temelji tako na varnostno-politični, ekonomski in družbeni dimenziji, pri čemer je najbolj očitno podvajanje delovanja na področju demokratizacije – zagotavljanje dobrega vladanja, svobodnih volitev in temeljnih svoboščin. Pri tem pa se razumevanje suverenosti med EU in OVSE razlikuje, saj jo slednja razume kot 'prapočelo' mednarodne skupnosti, zlasti pri spodbujanju političnega dialoga, multilateralne diplomacije in enakopravnosti partnerskega odnosa, medtem ko jo EU razume bolj pragmatično in fragmentirano.

Na ravni diskurza upravljanja se v uradnih dokumentih EU suverenost pojavlja predvsem v povezavi z načeloma partnerstva in lastništva držav iz regije pri oblikovanju strategij za izgradnjo države oziroma institucij, s pomočjo katerih bo Kosovo najprej postalo notranje suvereno in nato pridobilo tudi zunanjo suverenost. Evropska komisija zato poudarja »tesno *partnerstvo* z državami SAP, ki se začne z vključevanjem držav v načrtovanje programov in strategij /…/. To partnerstvo spodbuja lastništvo držav nad pomočjo Skupnosti, ki je ključna pri zagotavljanju učinka na terenu. Zavezanost držav je še toliko bolj pomembna pri /…/ izgradnji institucij, kjer morajo države izvesti reforme, če želijo, da je pomoč uspešna« (Evropska komisija 2001b, 7).

Hkrati pa EU v odnosu do Zahodnega Balkana jasno izraža tudi svojo dominantnost, saj poudarja, da je SAP »učinkovito sredstvo za usmerjanje pozornosti vlad na bistvene reforme in vključevanje vlad pri zagotavljanju izvajanja reform. Proces je tako pedagoški kot tudi politični.« (Svet EU 2001) Proces pridruževanja, predvsem pa prenos norm, načel, pravil in standardov, je namreč »najboljši preizkus racionalnega vodenja države, dobrega vladanja in izgradnje administrativnih zmogljivosti« (Meurs 2004, 131). Chandler (2010, 75) pri tem opozori na to, da je spodbujanje partnerstva in lastništva pravzaprav ideja, ki jo je EU vsilila Zahodnemu Balkanu, in kot taka že po naravi ne odraža partnerstva in lastništva, saj je Evropska komisija tista, ki v celoti nadzira proces in tesno sodeluje z drugimi mednarodnimi akterji, ki delujejo v regiji.

Kot je zapisano v SAP: »EU je zgled za preprečevanje konfliktov in spodbujanje sprave prek tesnega sodelovanja pri doseganju skupnih ciljev, ki hkrati spoštuje nacionalno suverenost in ozemeljsko celovitost. Države, ki si želijo tesnejših odnosov z EU, morajo zato delovati njej podobno« (Evropska komisija 1999, 6). Potemtakem sta torej razvoj EU in Zahodnega Balkana sicer tesno povezana, vendar je EU tista, ki izvaža lasten model upravljanja (reformo na področju vladavine prava in demokratičnih institucij), medtem ko je Zahodni Balkan tisti, ki se mora prilagajati. Reforme so namreč del pogojev tako za članstvo v EU ter pridobitev tehnične in finančne pomoči EU, kot tudi predpogoj za stabilizacijo in pomiritev napetosti v regiji.

Politika pogojevanja, ki poteka v okviru stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov s posameznimi državami in predstavlja osrednje sredstvo EU, s katerim lahko vpliva na proces sprememb v državah in ohranja nadzor nad reformnim procesom v regiji, potrjuje izrazito asimetričen odnos med ‘partnerjema’. Pogojevanje EU poteka na treh ravneh, in sicer na ravni SAP, na ravni izvajanja programov in na ravni posameznih projektov, ocena o izpolnjevanju pogojev pa je v celoti v domeni odločitve EU oziroma Evropske komisije. V okviru SAP lahko neizvajanje določenih političnih, ekonomskih ali socialnih reform oziroma nezadosten napredek vodi do zamrznitve finančne pomoči. Pri programskem pogojevanju nedoseganje specifičnih ciljev reform oziroma neizvajanje sektorskih politik omogoča ukinitev določenih programov pomoči. Pri projektnem pogojevanju pa gre za potencialno ukinitev nadaljnje podpore projektom v primeru nedoseganja specifičnih ciljev teh projektov (Evropska komisija 2001b, 24–25).

Chandler (2010, 76) vidi v tem primer popolne podreditve držav Zahodnega Balkana zahtevam oziroma mehanizmom nadzora EU, kar sicer odraža kontinuiteto v politiki širitve glede na države Srednje in Vzhodne Evrope, a je v popolnem nasprotju z deklariranim načelom partnerstva in lastništva. Končni cilj izpolnjevanja teh pogojev je namreč polnopravno članstvo, ki pomeni prevzem pravnega reda EU oziroma popolno harmonizacijo, kar pa ni stvar pogajanj, ampak je vnaprej določen proces, ki deluje po načelu 'vzemi ali pusti', pri čemer so 'pravila enaka za vse'. Posebnost pristopa EU do Zahodnega Balkana je tako posledica dvojne vloge EU, saj hkrati izvaja tako politiko širitve kot tudi krizno upravlja z regijo. Delovanje EU tako odraža predvsem razvoj SZVP/SVOP, saj lahko deluje tudi na področju preprečevanja in upravljanja konfliktov predvsem zaradi zmogljivosti, ki jih je razvila. V tem pogledu pri delovanju na Zahodnem Balkanu razpolaga s širšim naborom instrumentov, s katerimi lahko vpliva na spremembe, kot jih je imela v primeru pridruževanja Srednje in Vzhodne Evrope. Oba procesa sta sicer tesno povezana, saj vsaj deklarativno pogoji za širitev 'vključujejo' tudi pogoje za stabilizacijo, tj. ukrepe za izgradnjo države in izgradnjo zmogljivosti.

Kljub temu pa je zunanje delovanje EU kvalitativno drugačno kot v primeru držav Srednje in Vzhodne Evrope, saj je politika EU, vsaj v obdobju med 1999 in 2008, veliko bolj intervencionistična in regulativna (Chandler 2010, 77; Visoka in Bolton 2011, 190; Vachudova 2014, 124). Kot ugotavlja Keil (2013, 348), je novost pri posredovanju EU v tretje države oblikovanje in uporaba mehanizmov za neposredno posredovanje, kjer lahko EU posreduje neposredno v političen proces (prek EVOP misije oziroma institucije posebnega predstavnika EU in mednarodnega civilnega predstavnika) ali z grožnjo po prekinitvi finančne pomoči oziroma zamrznitvi pogajanj za članstvo. V tem pogledu EU na Kosovu sledi praksi misije UNMIK, ki je razširila izvršne in zakonodajne pristojnosti prehodne uprave, ki so imele pomembne posledice za proces izgradnje države in vprašanje končnega statusa Kosova (Visoka in Doyle 2011, 190–191).

Možnih razlogov za tak pristop je več, nedvomno pa so med glavnimi predvsem zmogljivosti in pripravljenost EU za delovanje v regiji, ki je strateškega pomena za varnost EU, večja stopnja konfliktnosti in večja asimetrija v politični in ekonomski moči med EU in regijo (Vachudova 2014, 123). Posledično naj bi bile države Zahodnega Balkana nezmožne same izvajati reforme in izpolnjevati pogoje, kar upravičuje posredovanje EU oziroma 'zunanjo pomoč' pri izgradnji države, s čimer civilno krizno upravljanje *de facto* postane del širitvene

politike. To potrdi tudi Keil (2013, 346), ki proces izgradnje države neposredno poveže z zahtevo EU po demokratizaciji in stabilizaciji Zahodnega Balkana, ker je »oblikovanje in krepitev demokratičnega upravljanja temeljno načelo zunanje (in notranje) izgradnje države in konsolidacije v regiji«.

4.3.1.2 Obdobje 2009–2016

Diskurz upravljanja EU tudi po letu 2008 potrjuje, da EU odnos do držav Zahodnega Balkana še naprej dojema kot izrazito neenak. Najbolj očitno pri tem je, da posredovanje oziroma reforme upravičuje s tem, da so koristne za države in dobre same po sebi:

> V interesu EU in Evrope kot celote je, da se v tej regiji čim hitreje izvede politična in gospodarska reforma, doseže sprava med ljudmi ter napredek pri približevanju k EU. EU zato mobilizira vse razpoložljive instrumente politik, da bi podprla dosego teh ciljev. Komisija daje posebno prednost podpori za okrepitev pravne države, dobrega vodenja države, pravosodne in upravne reforme ter razvoja civilne družbe. (Evropska komisija 2008a, 2)

V ozadju takšnega pristopa je predvsem prepričanje, da se prek pogojevanja izvažajo norme, vrednote, načela in pravila EU, ki podpirajo demokracijo, zagotavljajo stabilnost in učinkovitost državnih institucij v regiji. V tem pogledu je torej EU tista, ki ve, kaj države Zahodnega Balkana potrebujejo, kar spominja na (neo)kolonialni pristop oziroma civilizacijsko misijo EU, kjer v ospredju ni toliko končni cilj (članstvo) kot pa upravljanje z odnosom, kjer pravila igre ne določajo le demokratični politični procesi, ampak tudi moč. EU pa ne določa le pravil za nove članice, ampak v nekaterih primerih tudi politično posreduje, zlasti pri odločitvah o pomembnih (političnih in ekonomskih) reformah (Chandler 2010, 77–79) kot na primer v BiH, Makedoniji in na Kosovu. Takšen proces izgradnje države torej lahko vodi v stanje, kjer notranji demokratični procesi postanejo glavna ovira zahtevanim reformam, prevelika odvisnost držav na Zahodnem Balkanu od zunanjega upravljanja (EU) pa vodi v stanje, kjer notranja politika ni sprejeta kot legitimen način za zagotavljanje politične oblasti in obnovo družbe (Chandler 2010, 81).

Prav tako je, kot opozori Vachudova (2014, 126), zunanje upravljanje EU predvsem posledica zavedanja, da bo EU tista, ki bo »plačala ceno za etnične konflikte, ekonomski propad, brezzakonje, nestabilnost in slabo vodenje države v regiji«. EU ima torej močan strateški interes, da v odnosih z državami iz regije uporablja vsa razpoložljiva sredstva, zlasti pa njen najbolj uspešen zunanjepolitični instrument – možnost članstva (Ker-Lindsay in Economides 2012; Noutcheva 2012). Vse do ekonomske krize leta 2008 je namreč obljuba EU o evropski perspektivi predstavljala edino možnost za razvoj držav na Zahodnem Balkanu. Toda

ponovna ‘širitvena utrujenost’ EU, predvsem pa nejasnost glede zaveze EU, da obljubo tudi uresniči, in njena vse manjša notranja legitimnost, so privedli do iskanja alternativnih rešitev (Vachudova 2014). Pri tem se zdita Rusija (Betchev 2015; Nelaeva in Semenov 2016) in Turčija (Babuna 2014; Dursun-Ozkanca 2016) kot regionalni sili v neposredni soseščini držav Zahodnega Balkana edini logični alternativi, če do članstva oziroma vidnejšega napredka v procesu pridruževanja držav Zahodnega Balkana ne bo prišlo, zlasti upoštevajoč, da tudi Turčija neuspešno kandidira za članstvo v EU že odkar je leta 1999 dobila status kandidatke in leta 2005 začela s pristopnimi pogajanji, medtem ko Rusija interesa za članstvo sploh nima.

Novost v pristopu EU po letu 2008 je dodajanje novih pogojev v procesu integracije držav Zahodnega Balkana, ki so deloma posledica širitvene utrujenosti in notranje krize EU, prav tako pa tudi posledica omejenega uspeha pri transformaciji regije, ki se kaže v obstoju ‘minimalnih držav’ (*minimalist states*) v regiji, tj. držav z omejeno legitimnostjo, s šibko močjo in omejenimi pristojnostmi. Minimalne države so neke vrste šibke države in jih ne gre zamenjevati za propadle države, saj opravljajo minimalne funkcije, pri čemer nimajo ambicij po širših funkcijah in izvršnih pristojnostih (Bieber 2011, 1786–1787). Pojav odraža pristop mednarodne skupnosti in EU, kjer je bil, poleg končanja konfliktov v regiji, ključni cilj vmešavanja predvsem oblikovanje pokonfliktnega načina upravljanja teh držav, s katerim bi odpravljali tako vzroke za konflikte (medetnične napetosti, ozemeljska vprašanja), kot tudi razloge za šibkost in nedelovanje države oziroma državnih institucij.

Vendar je regijo tudi po letu 2008 zaznamoval pojav t. i. ‘nemirnih družb’ (*troubled societies*) (Keohane 2002, 755–756), ki so jih pestile (in nekatere še vedno pestijo) številne težave – tako ekonomske, politične, etnične, socialne, kulturne, in to navkljub intervenciji in vpletenosti številnih mednarodnih akterjev v stabilizacijo regije. V takšnih primerih sta lahko popolna suverenost in avtonomnost prej slabost kot prednost, zato lahko le zunanje posredovanje prepreči konflikte in oblikuje učinkovite institucionalne zmogljivosti. Seveda pa morajo obstajati jasni kriteriji, ki določajo pogoje za posredovanje (in s tem preprečujejo arbitrarnost pri odločanju), prav tako pa morajo biti ukrepi časovno omejeni, da ne vodijo v odvisnost teh držav in ‘zamrznitev’ namesto rešitve konflikta (Woodward 2013; Musliu in Orbie 2014).

Pri analizi pristopa EU k izgradnji držav na Zahodnem Balkanu Bieber (2011, 1784) identificira različne primere minimalnih držav, pri čemur sta predvsem BiH in Kosovo

relevantna za obdobje po letu 2008, saj Unija Srbije in Črne gore od leta 2006, ko je Črna gora razglasila neodvisnost, ne obstaja več. Politična kriza v BiH, ki traja od leta 2006, in 'nedokončana' država Kosovo, ki se kaže v pomanjkljivem mednarodnem priznanju in notranji neenotnosti, opozarjata na (širše) probleme pristopa EU k izgradnji držav na Zahodnem Balkanu. Čeprav Bieber v manjši meri elemente minimalne države oziroma države z omejeno državnostjo pripiše tudi Makedoniji (in Albaniji), saj je bil pristop (posredovanje) EU v teh dveh primerih bolj osredotočen na proces izgradnje institucij in pridruževanje EU kot pa na samo izgradnjo države, se je stanje v Makedoniji v obdobju po letu 2008 poslabšalo. Ponovna politična in družbena kriza v Makedoniji, predvsem pa težave pri oblikovanju vlade v začetku leta 2017 in nenehni spori med skupinama Makedoncev in etničnih Albancev, so opozorili, da EU pri izgradnji institucij ni bila uspešna in da tudi Makedonija ostaja minimalna država.

EU namreč ni bila sposobna in pripravljena povezati pogojev za pridruževanje EU z nujnostjo procesa izgradnje države ter s krepitvijo notranjih zmogljivosti, zato države iz regije ostajajo relativno šibke, nasprotovanje državnosti pa osrednja determinanta razvoja teh pokonfliktnih območij, ki v največji meri ovira prav njihovo integracijo v EU. To potrjuje tudi P. Roter (2017, 7–8) na primeru analize varstva manjšin na območju nekdanje Jugoslavije, zlasti v primeru BiH, kjer je bila odprava diskriminacije nedominantnih etničnih skupnosti ali posameznikov (tj. vseh, razen tistih, ki se opredeljujejo kot pripradniki bošnjaške, hrvaške in srbske skupnosti oziroma naroda) v političnem sistemu federacije postavljena celo kot predpogoj za podpis stabilizacijsko-pridužitvenega sporazuma med EU in BiH. To je močno upočasnilo proces pridruževanja BiH EU, začasna politična rešitev pa bila dosežena šele leta 2015. Prav slednjo pa bi lahko ponovno razumeli kot 'nujno' popuščanje EU pri pogojevanju članstva BiH, s katero je bil dosežen kompromis, ki omogoča nadaljevanje procesa pridruževanja z dano politično zavezo, da bo BiH to vprašanje morala rešiti do konca pridružitvenega procesa (in ne pred njegovim začetkom).

Osrednja kritika pristopa EU v obdobju med 1999 in 2008 je, da zunanja regulacija in osredotočanje na tehnično-administrativni vidik izgradnje institucij (v nobeni izmed držav Zahodnega Balkana) nista bila uspešna, saj nista pripomogla k izgradnji države, tj. spravi in stabilnosti v regiji (Chandler 2010, 82–83), in zato terjata spremembe v pristopu EU do te regije.

Bieber (2011, 1790–1791) pri analizi uspešnosti pogojevanja EU v procesih izgradnje države prepozna tri različne modele izgradnje države, ki jih je EU uporabila na Zahodnem Balkanu. Prvi je neposredna posredovanje EU, kjer EU ne le pomaga oblikovati ključne strukture države, ampak v njih kot zunanji akter tudi izvaja ključne funkcije, bodisi prek oblikovanja institucij, uvedbe zakonov oziroma njihovega izvrševanja (Roter in Bojinović Fenko 2015). EU je tako obliko posredovanja izvajala (in jo v določeni meri še vedno izvaja) na Kosovu in v BiH. Drugi model izgradnje države je bolj posreden, saj vključuje predvsem izvajanje pritiska in nadzora s strani EU, kjer notranje strukture uveljavljajo mednarodno oziroma EU dogovorjene standarde in pravila. Ta model je prav tako značilen za BiH in Kosovo, zlasti v zadnjem obdobju. Tretji način izgradnje države pa je vplivanje 'na daljavo', in sicer prek politike pogojevanja kot osrednjega mehanizma širitvene politike, kjer se pričakuje, da bodo države sledile standardom in pravilom EU, saj si želijo polnopravno članstvo v EU. V luči prej omenjenih nerešenih političnih vprašanj ta vidik ni tako značilen za Kosovo in BiH, temveč predvsem za druge države Zahodnega Balkana, ki so v večji meri politično konsolidirane in bolj stabilne. Do leta 2013 in vstopa v EU je bila to predvsem Hrvaška, danes to vlogo prevzema Srbija.

Ključna ugotovitev analize pristopa EU (do izgradnje držav) Zahodnega Balkana v obdobju po letu 2008 je, da je ta postal manj intervencionističen, saj naj bi bilo neposredno posredovanje v nasprotju z načeli demokratičnosti in vladavine prava EU – ugotovitev ne velja nujno v celoti tudi za primer Kosova. Beneška komisija za demokracijo skozi pravo je namreč v primeru delovanja EU v BiH že leta 2005 ugotovila neskladje med izvršilnimi močmi Urada visokega predstavnika, ki ni podvržen pravnemu nadzoru, in demokratičnimi načeli. Na dolgi rok je zato postopen prenos pristojnosti z Urada na zvezne oblasti nujen (Beneška komisija 2005, 24–25). Posledično se je stopnja intervencionizma po letu 2008 v primeru Kosova zmanjšala, vmešavanje pa je postalo manj politično in bolj tehnično (Visoka in Bolton 2011, 208). Z vidika upoštevanja priporočil in avtonomnosti lokalnih oblasti je to pozitivna posledica, a v luči nedelujočih institucij in notranje fragmentacije oblasti (tako v BiH kot na Kosovu) opozarja na potrebo po ohranitvi določene stopnje zunanjega nadzora.

Kljub temu Visoka in Bolton (2011, 208) potrdita, da se je obseg posredovanja EU (skupaj z mednarodno) po letu 2008 zmanjšal, saj se primarno osredotoča na ožje področje nadzora nad zagotavljanjem varnosti in vladavine prava, spremenila pa se je narava posredovanja, saj EU ne izvaja zgolj svetovanja in spremljanja, ampak prevzema tudi izvršne naloge. Proces

izgradnje države je zato posledično postal bolj strateški, tj. lokaliziran, bolj dovzeten, večdimenzionalen in večnivojski (Lederach in Appleby 2010, 40–41). Posledica te spremembe pa je izrazito tehničen in depolitiziran pristop, ki se osredotoča na konkretne cilje in zgolj omejeno prispeva h konsolidaciji in stabilizaciji.

Prav tako je vprašljiva tudi legitimnost takšnega zunanjega upravljanja, zlasti z vidika dolgoročnosti in neučinkovitosti, ki zgolj povečuje odvisnost regije od EU, kar negativno vpliva tudi na percepcijo EU kot normativne moči (Bieber 2011, 1791; Keil 2013, 349). Problem intervencionistične politike EU naj bi bil predvsem v tem, da politika pogojevanja ni toliko osredotočena na formalizirana demokratična načela kot predvsem na načine upravljanja (*governance*) države in z njimi povezane konkretne administrativne in politične prakse. EU naj bi se potemtakem v večji meri osredotočala predvsem na rezultate politik (*policy-output*) kot pa na načela organiziranja politične skupnosti (Chandler 2010, 596). S tem delovanje EU posledično spominja na in obuja nekatere kolonialne prakse delovanja, kot so skrbništvo, protektorat in deloma tudi sam proces izgradnje države, ki je zastavljen kot 'učni proces' dobrega vladanja (Keil 2013, 348). To odraža dvoličnost zunanjega delovanja EU, saj tudi znotraj EU ne obstaja enotnost glede vseh 'evropskih' praks in politik, kar se kaže tako v soobstoju različnih političnih in pravnih sistemov držav članic kot tudi v deljenih oziroma izključnih pristojnosti držav članic na področju nekaterih politik (npr. policijsko in pravosodno sodelovanje).

4.3.2 Vprašanje statusa Kosova (1999–2008): Kosovo kot mednarodna entiteta ali minimalna država?

EU je med letoma 1989 in 1999 izvajala precej ambivalentno 'politiko' do reševanja konflikta na Kosovu. Pasivnost EU do politike 'tihega etničnega čiščenja' Kosova s strani srbskega režima je namreč po eni strani preprečevala hitrejše ukrepanje mednarodne skupnosti in opozarjala na vojaško nesposobnost EU (Tzifakis 2013, 44). Po drugi strani je EU na deklarativni ravni obsojala represijo srbskega režima in prav zaradi nezmožnosti vojaškega posredovanja začela razvijati in krepiti tako vojaške, predvsem pa civilne vidike SVOP (Ker-Lindsay 2009; Shepherd 2009). Kljub temu je bil prispevek evropskih držav v okviru vojaškega posredovanja Zveze NATO na Kosovu leta 1999 po mnenju Tzifakisa (2013, 44) zanemarljiv in je opozoril na vedno večjo razliko med zmogljivostmi ZDA in EU.

V prvem obdobju EU tako ni bila neposredno odgovorna za proces izgradnje države na Kosovu, ki je od leta 1999 'protektorat' OZN. Resolucija 1244 VS OZN (1999) je namreč uvedla mednarodno upravo na Kosovu v okviru misije UNMIK in pod vodstvom posebnega odposlanca Generalne skupščine (GS) OZN, s čimer je Srbiji odvzela nadzor nad ozemljem. S tem je Kosovo *de facto* pravzaprav postalo država (Bieber 2011, 1786), čeprav je bila uradna preferenca mednarodne skupnosti še vedno zgolj avtonomija znotraj Srbije (Ker-Lindsay 2009, 147). Z resolucijo 1244 se tako formalno konča vojaška posredovanje Zveze NATO v Jugoslaviji, UNMIK pa je v skladu z resolucijo izvajal popolno zakonodajno in izvršno oblast (Weller 2008). Uradno (*de iure*) je Kosovo (do končne rešitve statusa) in navkljub temu, da ga priznalo 114 držav, sicer še vedno del Srbije, a ta ne izvaja več učinkovitega nadzora nad celotnim ozemljem oziroma efektivne oblasti (Bieber 2011, 1786). Toda hkrati zaradi mednarodne uprave tudi Kosovo v celoti še ni neodvisen od zunanjega nadzora, tj. ne izvaja učinkovite oblasti nad celotnim ozemljem.

UNMIK naj bi glede na resolucijo 1244 »oblikoval mednarodno civilno navzočnost na Kosovu, v okviru katere bodo lahko ljudje na Kosovu uživali precejšnjo avtonomijo znotraj Federativne republike Jugoslavije, in zagotovil prehodno upravo ter hkrati ustanovil in nadzoroval razvoj začasnih demokratičnih samoupravnih institucij, ki bodo oblikovale pogoje za mirno in normalno življenje vseh prebivalcev na Kosovu« (VS OZN 1999, 10. odst.).[197] To naj bi bil tudi predpogoj za določitev končnega statusa Kosova (VS OZN 1999, 11. odst.).

EU je bila tako od 1999 do 2008 sestavni del misije UNMIK, kjer ji je bila zaupana odgovornost predvsem za ekonomsko obnovo in razvoj (t. i. četrti steber), ni pa imela vidnejše vloge pri varnostno-političnih zadevah (Amadio Vicere 2015, 5). Za prvi steber, ki je koordiniral vračanje beguncev, je namreč skrbel Urad visokega komisarja ZN za begunce. Drugi steber je skrbel za civilno upravo, tretji pa za demokratizacijo in izgradnjo institucij pod okriljem OVSE (Amadio Vicere 2015, 5). Kot navaja G. Noutcheva (2007, 8), je bila vloga EU v precejšnjem neskladju z želeno vlogo EU kot varnostnega akterja v regiji, saj je bila kot največji donator pomoči pri reševanju končnega političnega statusa popolnoma podrejena vodilnemu položaju OZN pri iskanju vzajemno sprejemljive rešitve za vse sprte strani, a je hkrati odražalo dejansko omejitev zunanjega delovanja EU na pokonfliktnih območjih, saj (še) ni imela razvitih operativnih zmogljivosti za delovanje zunaj ekonomskega področja.

[197] Varnostni svet. 1999. *Resolucija 1244*, S/RES/1244/1999, 3.

Prisotnost mednarodne skupnosti v tem obdobju ni uspela rešiti glavnih problemov na Kosovu – konfliktnosti oziroma nestabilnosti v regiji, niti gospodarske nerazvitosti. Za neuspeh ekonomske obnove in razvoja naj bi bila v veliki meri odgovorna prav EU, ki navkljub velikim finančnim vložkom, ni uspela modernizirati infrastrukture, izpeljati uspešne privatizacije, zmanjšati brezposelnosti ter trgovinskega in proračunskega primanjkljaja. Razlog naj bi bila predvsem zamuda pri izplačilih obljubljene pomoči, vezana pomoč in preokupiranosti EU z varnostnim vidikom obnove in razvoja, ki je zapostavljal gospodarski vidik pokonfliktne obnove Kosova (Tzifakis 2013, 45).

Osrednja ovira za stabilizacijo, demokratizacijo in blaginjo pa naj bi bilo predvsem nerešeno vprašanje končnega političnega statusa Kosova. Eden izmed razlogov je bil tudi odziv mednarodne skupnosti, zlasti EU, na širšo krizo na Balkanu po letu 1991. Badinterjeva komisija, ki jo je oblikoval Svet EU kot pravno pomoč na konferenci o Jugoslaviji, s katero so želeli po politični in diplomatski poti preprečiti izbruh konflikta (tj. ohraniti Jugoslavijo in jo ustavno preoblikovati), kosovskim Albancem leta 1992 ni priznala pravice do samoodločbe. Kosovo je imelo v primerjavi z ostalimi republikami nekdanje skupne države zgolj status avtonomne pokrajine znotraj Republike Srbije, zato ni bilo deležno enake obravnave, prebivalci (oziroma večinsko prebivalstvo) pa ne enakih pravic kot tisti v preostalih šestih republikah (Ker-Lindsay 2009, 143–144).

Ideološka predpostavka jugoslovanskega režima je bila namreč ta, da imajo pravico do lastne republike znotraj federacije zgolj južni Slovani, ne pa tudi druge narodne skupnosti v Jugoslaviji, ki že imajo 'zunanjo domovino' oziroma so pripadniki transnacionalnih skupin brez države. Kosovskim Albancem je zato obstoj neodvisne države Albanije onemogočal priznanje pravice do države (republike), zato so bili priznani zgolj kot narodnost (Ker-Lindsay 2009, 142–143). Tudi sicer je mednarodna skupnost (in tudi EU) zavzela stališče, da gre v primeru Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) za razpad države in ne za odcepitev, zato sklicevanje na pravico do samoodločbe ni bil nujen predpogoj za neodvisnost, ampak je bilo politično dejstvo. Prav tako pa je ustava SFRJ iz leta 1974 republikam podelila pravico do samoodločbe, ki pa ni veljala tudi za avtonomni pokrajini Kosovo in Vojvodino (Weller 2008, 7).

Proces izgradnje države zato že pred dejansko razglasitvijo neodvisnosti leta 2008 postane prioriteta tako mednarodne skupnosti kot tudi EU, saj je bilo Kosovo »najbolj neobvladljiv

primer sporne državnosti /*contested statehood*/ na svetu« (Papadimitriou in Petrov 2012, 754). V luči drugih konfliktov na Balkanu Kosovo ni bilo deležno enake pozornosti, saj ga mednarodna skupnost ni mednarodno priznala – vprašanje Kosova ni bilo del Daytonskega sporazuma, s katerim je mednarodna skupnost želela končati vojno v BiH. Sprva pasivni upor Kosova je zato leta 1996 prerasel v obojestranski izbruh nasilja, ki ga je 'končala' šele mednarodna posredovanje (Ker-Lindsay 2009, 144–145).

EU je v političnem smislu Kosovo sicer vseskozi naslavljala kot primer *sui generis*, ki ga potemtakem ni mogoče enačiti s t. i. zamrznjenimi konflikti (Noutcheva 2007, 9) oziroma separatističnimi konflikti (Ker-Lindsay 2009, 141). Razlika je bila v tem, da je bila mednarodna skupnost (OZN) na Kosovu stalno prisotna že od leta 1999, ko je Zveza NATO izvedla posredovanje za zaščito in preprečitev nadaljnjih kršitev človekovih pravic in možnost genocida nad albanskim prebivalstvom s strani srbskega režima pod vodstvom Slobodana Miloševića (Shepherd 2009, 513). Operacijo pod imenom Operacija zavezniški sil (*Operation Allied Force*) je pod vodstvom ZDA izvedla Zveza NATO, z njo pa naj bi se končala srbska ofenziva na Kosovu (Shepherd 2009, 513). Toda bombni napadi na strateške cilje Zveze NATO so povzročili tudi stopnjevanje represije srbskih oblasti nad kosovskimi Albanci, s čimer je izbruhnila humanitarna kriza – približno 850.000 ljudi je bilo prisiljenih zapustiti svoje domove in zatočišče poiskati v sosednjih državah, predvsem Albaniji in Makedoniji. Operacija se je formalno končala po 78 dneh, 9. junija 1999, s kapitulacijo Srbije in z umikom jugoslovanskih sil s Kosova, z oblikovanjem misije UNMIK in misije Zveze NATO za zaščito Kosova (*Kosovo Protection Force* – KFOR) (Ker-Lindsay 2009, 146; Ker-Lindsay in Economides 2012, 78).

Sklicevanje na edinstveno naravo primera naj bi prav tako preprečevalo, da bi se način reševanja konflikta in delovanja EU posplošil in uporabil kot precedens za druge podobne konflikte, kjer bi bila EU primorana ukrepati na podoben način. Prav zato se je mednarodna skupnost na vsak način želela izogniti uporabi besede 'samoodločba' v povezavi s Kosovom, zato je vztrajala, da gre v primeru Kosova za *sui generis* primer, ki je posledica specifičnega konteksta razpada Jugoslavije. Sprememba v odnosu mednarodne skupnosti do vprašanja statusa Kosova torej ni toliko posledica »sprememb v pristopu do reševanja etničnih konfliktov, širše interpretacije načela samoodločbe ali sprememb temeljnih načel mednarodnega prava«, temveč je predvsem posledica »potrebe po oblikovanju izstopne

strategije kot odgovora na naraščanje nestabilnosti« zaradi nerešenega statusa Kosova (Ker-Lindsay 2009, 141–142).

EU je v skladu s tem v celoti prevzela pristop OZN pri določanju končnega statusa Kosova, ki je poudarjal statusno nevtralnost organizacije, pri čemer je pristopu dodala evropsko perspektivo kot najbolj učinkovit instrument zunanjega delovanja EU. Kosovo posledično postane »reprezentativni primer pristopa EU k reševanju konfliktov v kontekstu širitvene in sosedske politike« (Visoka in Doyle 2016, 863), kjer želi EU delovati kot normativna moč – tj. prek zasledovanja normativnih ciljev, uporabe normativnih sredstev in doseganja normativnih rezultatov oziroma učinkov (Tocci 2008).

Osrednji *normativni cilj* delovanja EU na Kosovu je bil mirna rešitev spora glede političnega statusa, ki bi bila del dolgoročne rešitve problema in končala napetosti med Kosovom in Srbijo. Z demokratizacijo in ekonomsko modernizacijo je EU na Kosovu zasledovala podoben model za doseganje sprememb kot v primeru drugih držav v regiji, ki je temeljil na ekonomskem liberalizmu in političnem pluralizmu kot dveh osrednjih načelih integracijskega procesa (Wetzel in Orbie 2011; Badoux in Kurki 2015). Prav tako je EU kot osrednje vodilo v pristopu do Kosova podprla 'standarde pred statusom', ki jih je oblikoval OZN. S tem je EU kot prioriteto (vsaj deklarativno) svojega delovanja določila proces demokratizacije in stabilizacije z evropsko perspektivo, ki pa ni prejudicirala končne rešitve statusa in je možnost polnopravnega članstva ob izpolnjevanju pogojev Kosovu ponujala v okviru Srbije ali pa kot neodvisni državi. Evropska perspektiva je namreč pogojevala 'zgolj' prevzem standardov EU (demokracije, tržnega gospodarstva, človekovih pravic in vladavine prava) kot načina za doseganje končne rešitve glede političnega statusa Kosova in ne kot cilja delovanja EU na Kosovu. Prav ta poudarek na standardih (in ne statusu) naj bi po mnenju Noutcheve (2008, 16) odražal normativno pogojenost zunanjepolitičnega delovanja EU na Kosovu. Lahko pa ga razumemo zgolj kot pragmatično rešitev, ki EU omogoča delovanje na Kosovu, medtem ko rešitev vprašanja prestavi za nedoločen čas oziroma do dejanskega vstopa Kosova v EU.

Ne glede na normativni diskurz je EU nedvomno imela tudi močan strateški interes po čim prejšnji rešitvi problema, saj je bila prav kriza na Kosovu 'ura resnice' za varnostno in obrambno integracijo EU, kjer je EU želela popraviti vtis, da ni sposobna zagotavljati varnosti v svoji neposredni bližini, zaradi česar ni kredibilen mednaroden varnostni akter (Bieber 2011; Papadimitriou in Petrov 2012; Tzifakis 2013). Zunanjepolitično delovanje EU na

Kosovo po letu 1999 lahko zato razumemo tudi ko poskus konstituiranja EU kot varnostnega akterja, predvsem na področju civilnega delovanja, ki je sprva potekalo v okviru procesa stabilizacije prek uporabe ekonomskih, finančnih, tehničnih in političnih instrumentov (kot sta bila prej omenjena PS in SAP). Z vključitvijo v SAP leta 2000 in s Solunsko deklaracijo 2003 je EU Kosovu podelila evropsko perspektivo, ki sicer ni prejudicirala odločitve glede statusa, je pa predvidela obsežne reforme na področju vladavine prava, regionalnega sodelovanja in trgovine (Amadio Vicere 2015, 6). Kljub temu je EU v deklaraciji o Kosovu leta 2005 nekatere možnosti opredelila kot nesprejemljive, in sicer »delitev Kosova ali združitev Kosova z drugo državo /…/, status pa mora zagotoviti, da se bo Kosovo lahko še naprej razvijalo na način, ki bo politično in ekonomsko vzdržen in ne bo predstavljal vojaške ali varnostne grožnje sosednjim državam« (Svet EU 2005b, 34). Poročilo o napredku iz istega leta k temu doda, »da mora biti katerakoli prihodnja rešitev za Kosovo popolnoma v skladu z evropskimi vrednotami in normami in prispevati k uresničevanju evropske perspektive Kosova in regije« (Evropska komisija 2005c, 6).

Pomemben korak pri izgradnji države je bilo sprejetje ustavnega okvira leta 2001, s katerim so se številne pristojnosti UNMIK-a prenesle na začasne institucije samouprave (*Provisional Institutions of Self Government* – PISG), s čimer se potrdi ideja o t. i. 'pogojni neodvisnosti' Kosova. Hkrati s PISG se oblikujejo tudi t. i. standardi za Kosovo, ki jih lahko razumemo kot neke vrste merila uspešnosti pri izgradnji države, ki jih je mednarodna skupnost (OZN) oblikovala za Kosovo. Konkretni ukrepi so tako na primer določali velikost parlamenta, sestavo vlade, funkcijo in pristojnosti predsednika, strukturo pravosodnega sistema, število in razdelitev občin itd. Standarde je kot tedanji posebni odposlanec GS OZN na Kosovu predlagal Michael Steiner, cilj pa naj bi bil postopen prenos pristojnosti na lokalne institucije v okviru procesa izgradnje države, ki ni bil neposredno povezan s političnim procesom določitve statusa Kosova, je pa bil pogoj za začetek procesa (Ker-Lindsay 2009, 149). Kot se je tedaj izrazil Steiner (2002), »bodo morale družba in institucije na Kosovu dokazati, da so pripravljene na ta proces – brez prejudiciranja končne odločitve. Naša pričakovanja /mendarodne skupnosti/ do njih morajo biti jasna /.../. Merila morajo biti dosežena pred začetkom razprave o statusu, v skladu z resolucijo 1244 (1999).« Ta pristop je po letu 2003 postal znan kot pristop 'standardi pred statusom' in ga je v celoti prevzela tudi EU pri oblikovanju (bilateralnih) odnosov s Kosovom (Weller 2008, 18).

Kot ugotovita Papadimitriou in Petrov (2012, 754), pa so standardi in ustavni okvir že od samega začetka predstavljali oviro procesu stabilizacije, saj je bil njihov dejanski učinek nasproten od pričakovanega. Naletel je namreč na nasprotovanje tako na strani kosovske politične elite, predvsem pa srbske manjšine, ki je PISG zavrnila in oblikovala vzporedni institucionalno-administrativni okvir s podporo Srbije. Prav tako so številni v vsiljenih standardih in zunanjem upravljanju Kosova videli neke vrste kolonialno nadvlado UNMIK oziroma zahodnih standardov in norm, ki niso imeli legitimne podpore oblasti, predvsem pa niso naslavljali potreb lokalnega prebivalstva (Pond 2008, 104; Wetzel in Orbie 2011; Wetzel in dr. 2015). Posledično pristop misije UNMIK (pa tudi misije KFOR) tudi ni prispeval k pomiritvi medetničnih odnosov, ravno nasprotno, leta 2004 je prišlo do ponovnih spopadov med srbsko in albansko skupnostjo, kar je vodilo v razpad sistema, ki ga je poskušal vzpostaviti okvir PISG (Ker-Lindsay 2009, 150). Mednarodna skupnost je tako spoznala, da ohranjanje *statusa quo* ni rešitev in je bila prisiljena spremeniti pristop, saj bi nadaljevanje konflikta lahko ponovno destabiliziralo celotno regijo. Prioriteta je tako postala določitev končnega statusa Kosova.

Kai Eide (2005), posebni odposlanec GS OZN na Kosovu, izpostavi, da politika 'standardi pred statusom' ni imela kredibilnosti, saj ni odražala realnih potreb in določala dosegljivih standardov (Ker-Lindsay in Economides 2012, 79). V poročilu GS OZN o politični oceni situacije na Kosovu je Eide ključne probleme (brezposelnost, naraščanje medetničnega nasilja, paralelne institucije srbske manjšine) zato povezal z vprašanjem nerešenega statusa, kar naj bi zahtevalo hitrejše ukrepanje mednarodne skupnosti (Ker-Lindsay 2009, 151). V luči nezadovoljstva z mednarodno upravo in neuspehov pri doseganju standardov je naslavljanje vprašanja statusa 'neizogibna nujnost', zato naj bi se proces začel čim prej, končni rezultat pa mora biti stabilen in trajen. Po mnenju Wellerja (2008, 21), je takšno stališče že napovedalo, da bo končni status morala biti neke vrste neodvisnost – dejanska ali zgolj 'navidezna'. Prav tako pa Eide v luči izgubljene kredibilnosti misije UNMIK pozove regionalne organizacije, zlasti EU, da prevzamejo večjo odgovornost pri pokonfliktni obnovi Kosova (Ker-Lindsay in Economides 2012, 79).

Podobnega mišljenja so bile tudi ZDA, ki so v luči 'bolj perečih' in strateško pomembnih problemov v Afganistanu in Iraku načrtovale postopen umik z Balkana. Največji problem za EU v tem pogledu ni bila njena večja vloga, ki bi jo bila pripravljena prevzeti, ampak predvsem strah, da bi nerešen status Kosova pomenil zgolj nadaljevanje misije UNMIK.

Posledično se je na ravni mednarodne skupnosti oblikoval diskurz, ki poudarja 'nujnost' in 'neizogibnost' neodvisnosti kot 'edine alternative' kaosu (Ker-Lindsay 2009, 151–153).

Sledilo je imenovanje posebnega odposlanca OZN za določitev statusa Kosova Maartija Ahtisaarija, ki naj bi spodbudil bilateralna pogajanja med Srbijo in Kosovom ter pripravil načrt določitve statusa. Pogajanja so se začela leta 2006 in so trajala do leta 2007, a je bil sam proces neuspešen, zato je mednarodna skupnost vzporedno iskala način, kako bi lahko od zunaj vsilila rešitev problema. Ideja je bila, da naj bi VS OZN sprejel novo resolucijo, ki bi nadomestila resolucijo 1244. Februarja 2007 je tako Ahtisaari VS OZN predlagal osnutek za celovito rešitev statusa Kosova, ki je predvidevala t. i. nadzorovano neodvisnost (*supervised independence*). Kosovo bi postalo država šele, ko bi mednarodna skupnost vse pristojnosti od mednarodnega civilnega predstavnika, ki bi nadziral proces, prenesla na institucije kosovskih oblasti in dokončno oblikovala delujočo državo (Krasniqi 2013, 406).[198]

Osnutku sta močno nasprotovali Rusija in Kitajska, zato je bil junija 2007 umaknjen, kljub temu pa kosovska ustava iz leta 2008 povzema kar nekaj njegovih določil (Papadimitriou in Petrov 2012, 754–755). Najpomembnejše med njimi je prav oblikovanje EVOP EU civilne misije na področju vladavine prava, ki bi skrbela za izgradnjo zmogljivosti in institucij na področju pravosodja, policije in carinske uprave, predvsem pa izvajala naloge mentoriranja, nadzorovanja in svetovanja. Ključna razlika med prvotnim načrtom in dejanskim oblikovanjem misije je bila, da je s kompromisno rešitvijo po razglasitvi neodvisnosti Kosova misija EU formalno še vedno ostala del misije UNMIK (Weller 2008, 52).

S tem je EU tudi formalno postala 'naslednica' misije UNMIK in prevzela vodilno (operativno vlogo) v imenu mednarodne skupnosti pri pokonfliktni obnovi Kosova – ne le na ekonomskem področju, ampak tudi politično in varnostno. Vloga EU od leta 2008 je bila pravzaprav 'pionirsko delo' (Pond 2008, 98), saj EU ni upravljala s Kosovom (kot pred tem misija UNMIK), ampak je nadgradila zgolj tehnično in finančno pomoč EU iz obdobja pred osamosvojitvijo. Proces izgradnje države kot ključno nalogo EU na Kosovu je istega leta potrdil tudi instrument Evropske perspektive za Kosovo, ki je kot ključne kratkoročne cilje navajal vladavino prava, človekove pravice, varstvo manjšin in svobodo veroizpovedi, zagotavljanje demokratičnega vladanja in javnih storitev, oblikovanje transparentnega in

[198] Osnutek oziroma 'Predlog celovite rešitve vprašanja Kosova' (VS OZN 2007) je znan pod imenom Ahtisaarijev načrt.

odgovornega javnega sektorja, nadaljevanje reforme lokalne samouprave in izgradnjo administrativnih zmogljivosti (Svet EU 2008).

Analiza normativnih ciljev v zunanjepolitičnem delovanju EU pokaže, da je bila vloga EU na Kosovu v veliki meri določena s strani mednarodne skupnosti oziroma norm in ciljev, ki so jih države oblikovale v okviru OZN. EU je bila v tem primeru prisiljena prilagoditi in zmanjšati obseg in pristojnosti misije, s čimer naj bi po mnenju E. Pond (2008, 100) šlo zgolj za »tehnično preoblikovanje načina delovanja misije UNMIK«, zaradi katerega se misija EVOP ni bistveno razlikovala od svoje predhodnice. V luči omejenih zmogljivosti EU za celovito delovanje in krizno upravljanje na Kosovu je takšen pristop mogoče opredeliti kot pragmatičen odziv na lastne omejitve in zunanje dejavnike (Ker-Lindsay in Economides 2012, 84–85). Najbolj izrazita je bila predvsem želja EU po krepitvi političnega akterstva in zagotovitve enotnosti med državami članicami glede vloge EU pri kriznem upravljanju na Kosovu, saj bi v nasprotnem primeru nedelovanje EU lahko imelo širše negativne posledice za globalno vlogo EU (Pond 2008, 99).

G. Noutcheva (2007, 10) pri analizi zunanjepolitičnega delovanja EU na Kosovu opozori na problematičnost intervencijske politike z vidika normativne moči EU, saj je koncept mednarodnega (zunanjega) upravljanja oziroma nadzorovane suverenosti, ki ga je podpirala EU, nezdružljiv z normativno agendo EU in z univerzalnimi načeli, zlasti ozemeljsko celovitostjo, suverenostjo držav in načelom nevmešavanja. Podpora popolni neodvisnosti Kosova je namreč v pravnem vidiku lahko interpretirana tudi kot kršitev mednarodnega prava, ki bi lahko služila kot precedenčni primer pri drugih podobnih konfliktih. Posledično je prav strah pred domino učinkom, ki bi ga neodvisnost Kosova sprožila, pripeljal do neenotnosti EU, kjer so nekatere države nasprotovale neodvisnosti Kosova (Španija, Romunija, Slovaška, Grčija in Ciper).

Način oziroma sredstva, ki jih je EU uporabila pri reševanju krize na Kosovu v prvem obdobju (1999–2008), tako odstopajo od splošnih mednarodnih pravnih norm in multilateralnega okvira delovanja mednarodne skupnosti, predvsem pa EU, zato ga težko enoznačno opredelimo kot normativnega. Večina držav članic EU je sicer podprla posredovanje Zveze NATO iz humanitarnih razlogov, kjer so bile prav človekove pravice osrednji razlog za posredovanje in kasneje tudi glavni kriterij za podporo zahteve po neodvisnosti Kosova. Vendar je s tem, ko je bila posredovanje izvedena brez avtorizacije VS

OZN, mednarodna skupnost in posledično tudi EU normativne zunanjepolitične cilje (demokracijo, človekove pravice in vladavino prava) skušala doseči s pomočjo kršitve nekaterih mednarodnih pravil in temeljnih načel mednarodnega prava, ki veljajo v sodobni mednarodni skupnosti, ali pa vsaj zelo široke interpretacije pravil, ki jih EU sicer interpretira izrazito konzervativno (Noutcheva 2007, 11). Kot ugotavljajo E. Barbé in dr. (2010, 45), to dokazuje, da EU v določenih primerih spodbuja norme in pravila EU izven EU »na osnovi pravil, ki niso pravila EU«.

Takšno delovanje EU je bilo normativno sporno, saj je EU državam Zahodnega Balkana po koncu hladne vojne pravzaprav predstavljala alternativo in zaščito pred nekdaj imperialistično politiko SZ oziroma komunističnih režimov. Čeprav odnose med EU in Kosovom zaznamuje prostovoljna narava procesa, je stopnja intervencionizma in politika pogojevanja proces pogajanj o standardih in o statusu spremenila v izrazito asimetričen odnos, kjer 'EU vodi in Kosovo sledi'. Osrednje načelo pogojevanja po načelu 'korenčka in palice' (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004) naj bi EU kljub temu v večji meri uporabila predvsem kot spodbudo in ne kot aktivno kaznovanje za nedoseganje standardov.[199]
Po mnenju Noutcheve (2008, 3) je EU v primeru Kosova zato izvajala predvsem simbolno politiko 'mehkega' spodbujanja usklajenosti norm in vrednot z evropskim pravnim redom kot sestavni del politike pogojevanja v okviru širitvenega procesa. Toda, kot ugotavljajo številni analitiki (Bieber 2011; Greicevci 2011; Papadimitriou in Petrov 2012; Wetzel in dr. 2015), takšen pristop vsaj zaenkrat ni bil uspešen, saj ni pripomogel niti k večji usklajenosti z normami in vrednotami EU, niti ni (dokončno) rešil vprašanja statusa Kosova. Ravno nasprotno, nekateri avtorji razvijajo celo tezo, da EU s takšnim pristopom 'odtujuje' Kosovo, ki se vse bolj ozira za alternativnimi rešitvami – kot npr. tesnejše sodelovanje z ZDA ali s Turčijo (Babuna 2014; Dorsun-Özkanca 2016).

EU je v skladu s tem od leta 1999 dokaj enotno podpirala prizadevanja mednarodne skupnosti za rešitev končnega statusa Kosova, a brez prejudiciranja, kakšna naj bi bila rešitev. Ne glede na rezultat pa naj bi, kot meni Pond (2008), EU podpirala rešitev, ki je bila v vsakem primeru od zunaj vsiljen status. Pogajanja o izvajanju Ahtisaarijevega načrta za nadzorovano neodvisnost Kosova leta 2007 predstavljajo primer uporabe sredstev, ki niso v celoti v skladu

[199] Schimmelfennig in Sedelmeier (2004, 670) tak pristop k prenosu norm iz EU v tretje države opredelita kot 'okrepitev z nagrado' (*reinforcement by reward*), ki je postal osrednji način delovanja EU v okviru širitvene politike na Zahodnem Balkanu.

z mednarodnimi normami in s pravili multilateralizma. Načrt posebnega odposlanca GS OZN naj bi potrdila nova resolucija VS OZN, a je zaradi nasprotovanja Rusije in na pobudo Nemčije prišlo do alternativnega načina reševanja vprašanja, in sicer s pomočjo mediacije t. i. mednarodne trojke – Rusije, ZDA in EU. To nedvomno odstopa od splošne zaveze EU k multilateralizmu, ki sicer ni kršila mednarodnega prava *per se*, je pa bila v nasprotju z ustaljeno prakso delovanja skozi format OZN (Noutcheva 2008, 16).

Specifičen varnostni pristop EU h Kosovu ponazori tudi razprava o vlogi EU pri rešitvi statusa Kosova, ki jo je EU začela že pred dejansko razglasitvijo neodvisnosti. Že leta 2006 je tako napovedala, da bo za Kosovo oblikovala misijo SVOP, katere cilj bo reforma policijskega in pravosodnega sistema. Prav tako je napovedala, da bo prevzela večjo vlogo v okviru mednarodne civilne prisotnosti na Kosovu in v ta namen oblikovala posebnega predstavnika EU za Kosovo, podobno kot je to storila v primeru BiH. Kot opozori Pond (2008, 98–99), je bila takšna vloga EU najprej posledica prizadevanj in podpore neodvisnosti Kosova s strani ZDA in nasprotovanja Rusije, nato ohranitve resolucije 1244 in s tem misije UNMIK ter šele nato želje po krepitvi zmogljivosti EU na področju kriznega upravljanja, zlasti v svoji neposredni bližini.

Misija EULEX-Kosovo je bila nato na podlagi skupnega ukrepa Sveta EU oblikovana 16. februarja 2008 (v skladu z resolucijo 1244, a brez neposredne avtorizacije VS OZN), le dan pred razglasitvijo neodvisnosti Kosova. Po mnenju Noutcheve (2008, 17) je bila to šele druga najboljša opcija, ki jo je EU lahko izbrala in ki prav tako z vidika izbire sredstev ni prispevala h krepitvi njene normativne moči. Največji problem za EU je predstavljalo njeno pozicioniranje kot statusno nevtralne organizacije, čeprav je podprla posredovanje na Kosovu in je 22 od takratnih 27 držav članic EU Kosovo priznalo kot samostojno državo. Vseh 22 držav članic je Kosovo priznalo že do konca leta 2008, od takrat se je število (na 23 držav članic) povečalo le zaradi pridružitve Hrvaške, ki je sicer Kosovo prav tako priznala že 11. marca 2008 (Ker-Lindsay in Nicolaïdis 2013, 80; Kosovothanksyou 2016). 'Shizofreno' poudarjanje statusa nevtralnosti ob hkratnem izvajanju 'mednarodnega protektorata' nad Kosovom po mnenju Ker-Lindsaya (2009, 155) (še naprej) krepi podobo EU kot novodobne oziroma neokolonialne sile oziroma okupatorja.

Prav tako je v prvem obdobju EU, zlasti v okviru trojke, posredno podpirala in legitimirala končno rešitev statusa, ki je šla v smer neodvisnosti Kosova. Sodelovanje EU v okviru trojke

je bilo zato nedvomno predvsem v korist EU, ki je s tem potrdila vidnejšo globalno vlogo in prevzemanje večje odgovornosti pri reševanju kriz v neposredni bližini. V okviru diskurza EU je bilo mogoče zaznati predvsem predstavljanje nujnosti rešitve vprašanja statusa Kosova za mir in stabilnost, s čimer je EU posredno podpirala prizadevanja za neodvisnost, kljub temu da neodvisnosti dejansko ni nikoli javno (in enotno) podprla in je v najbolj ekstremni različici naslavljala zgolj 'pogojno neodvisnost' (Pond 2008, 98). G. Noutcheva (2008, 17) zato zaključi, da EU pri uporabi zunanjepolitičnih sredstev na Kosovu ni delovala v skladu z njenima osrednjima, vsaj deklarativno, načeloma – multilateralizmom in spoštovanjem mednarodnega prava.

Normativni argument EU v podporo neodvisnosti Kosova temelji na načelu 'pravične odcepitve' (Coppieters 2007), ki poudarja, da je samoodločba zadnja možnost v primeru resnih krivic, ki jih neka država izvaja nad določeno skupnostjo. V primeru Kosova je to pomenilo, da so bile hude kršitve človekovih pravic v 90. letih 20. stoletja nujen politični (*de facto*) razlog za samoodločbo, ne pa tudi zadosten za njeno pravno utemeljitev. Ker gre v primeru samoodločbe za neposredno kršitev načela ozemeljske celovitosti suverene države kot druge od dveh osrednjih načel mednarodne skupnosti, lahko to predstavlja precedens za kršitev mednarodnega pravnega reda. Čeprav je mednarodna skupnost (in tudi EU) večkrat poudarjala *sui generis* naravo Kosova, nikoli ni jasno opredelila, zakaj naj bi bilo Kosovo poseben primer oziroma izjema togi interpretaciji mednarodnih norm oziroma načel in v kolikšni meri lahko služi kot model za reševanje podobnih teženj po odcepitvi drugod po svetu (Noutcheva 2008, 17).

Selektivnost pri uveljavljanju kršitev človekovih pravic posameznikov kot zadostnega razloga za samoodločbo naroda (in s tem kršitev suverenosti neke države) s strani mednarodne skupnosti in EU namreč kaže na hegemonijo Zahoda pri določanju kriterijev, četudi normativnih. Pond (2008, 104) tako govori o imperialistični oziroma »kvazi kolonialni« zunanji politiki EU do Kosova, ki je po eni strani pogojena z izrazitim varnostnim interesom EU, da doseže rešitev, ki bo stabilizirala krizo in zmanjšala varnostno tveganje za EU. Navkljub nestrinjanju o končnem statusu Kosova so si bile vse države enotne, da nedoločen status predstavlja resno varnostno grožnjo EU. V tem pogledu je bil torej predvsem interes EU, da pospeši proces končne rešitve statusa in delovanje preusmeri na oblikovanje ustreznih zmogljivosti in institucij, ki bodo Kosovu pomagale pri čimprejšnji integraciji v EU. Neodvisnost Kosova je tako postopoma postala edina rešitev za stabilnost in mir na

Zahodnem Balkanu, ki je legitimirala tudi uporabo spornih praks za dosego tega cilja. To vsaj deloma potrjuje tezo, da instrumentalizacija zunanjepolitičnega delovanja v smeri večje učinkovitosti in kratkoročnega doseganja ciljev spreminja način delovanja EU kot normativne moči. Proces oziroma način delovanja EU je potemtakem v celoti podrejen končnim ciljem, s tem pa EU postaja vse bolj podobna drugim medanrodnim akterjem in poleg normativne izgublja tudi silo privlačnosti (saj obstajajo alternative delovanju EU) in s tem tudi transformativno moč.

Krizno delovanje EU na Kosovu torej lahko opredelimo kot skladno s politiko mehkega pogojevanja pri prenosu in izvozu politik, standardov in norm EU. Takšen pristop je temeljil predvsem na tehničnih interakcijah med institucijami EU in nacionalno administracijo ter političnimi strankami na Kosovu. Osrednji mehanizem za izvajanje procesa evropeizacije pa je bilo pogodbeno razmerje med EU in Kosovom v okviru SAP in civilne misije EULEX. Misija je bila, v nasprotju s sicer 'okrepljeno' vlogo oziroma navzočnostjo EU na Kosovu, oblikovana precej 'enodimenzionalno' – kot misija za krepitev pravne države in ne kot celovit pristop k izgradnji države, ključni element vpliva EU je bila tako predvsem evropska perspektiva v okviru širitvene politike. A ker brez delujočih in demokratičnih institucij, vladavine prava in delujočega tržnega gospodarstva Kosovo ne more postati država članica EU, je bil tudi temelj pokonfliktne obnove Kosova oblikovan tako, da se dosežejo ključni 'evropski' standardi (Ker-Lindsay in Economides 2012, 82).

Pristop EU k pokonfliktni obnovi Kosova v tem pogledu v celoti sledi izkušnji EU s priključevanjem držav Srednje in Vzhodne Evrope in prevzema logiko 'enakega pristopa za vse' (Wetzel in Orbie 2011, 578–579). Ne glede na razlike se zato tudi od držav Zahodnega Balkana, vključno s Kosovom, pričakuje, da bodo v celoti prevzele obliko sodobnih držav, tj. postale liberalne in tržne demokracije, z dobro razvitim pluralnim političnim sistemom, s civilno družbo, z delujočim in odprtim trgom, ki privablja tuje neposredne naložbe in zagotavlja visoko gospodarsko rast (Badoux in Kurki 2015). Na ravni uradnega diskurza EU se to kaže predvsem v izražanju trajne podpore evropski perspektivi in preprečevanja nove delitve evropskega kontinenta (na države članice in nečlanice EU). Po drugi strani pa je EU pri delovanju (zlasti v tem prvem obdobju) oviralo zunanje okolje, kjer EU ni mogla vedno delovati kot normativna moč, zato je bila prisiljena iskati alternativne načine delovanja – na primer prek zelo široke interpretacije mednarodnega prava in *ad hoc* načinov iskanja koalicij, saj EU v danih omejitvah mednarodne institucionalne strukture včasih ne dopuščajo

multilateralnih rešitev. Slednje namreč včasih trčijo ob nepremostljive institucionalne ovire pri zagotavljanju kolektivne varnosti (v primeru blokade v VS OZN – tako leta 1999 kot po razglasitvi neodvisnosti leta 2008), preveč reaktiven in počasen pristop znotraj formalnih okvirov delovanja (doseganje soglasja znotraj EU glede posredovanja in končnega statusa na Kosovu), prav tako pa zaradi medorganizacijske neusklajenosti delovanja mednarodne razvojne skupnosti na Kosovu, kjer podvajanje in prekrivanje delovanja ustvarja percepcijo neučinkovitosti, neodgovornosti in nezainteresiranosti EU.

4.3.3 Obdobje po neodvisnosti Kosova (2008–2016): 'upravljanje brez sprememb'?

Delovanje EU na Kosovu po enostranski razglasitvi neodvisnosti leta 2008 zaznamuje delno spremenjen kontekst posredovanja mednarodne skupnosti (Kosovo je dobilo jasno evropsko perspektivo) in bolj konsolidiran pristop EU h kriznemu upravljanju, ki ga je EU na Kosovu izvajala v okviru svoje največje misije SVOP, tj. misije EULEX (Visoka in Doyle 2016, 867). Nedvomno so pristop EU oblikovali tudi neuspeli poskusi stabilizacije in demokratizacije regije tako pred posredovanjem mednarodne skupnosti kot tudi po njem, in sicer v okviru prehodne oziroma začasne uprave OZN. Mednarodna uprava namreč ni uspela rešiti vprašanja končnega političnega statusa kot tudi ne drugih osrednjih problemov (zlasti vračanja beguncev in demokratizacije), kar je leta 2007, po dveh letih pogajanj, vodilo k zavrnitvi Athisaarijevega načrta in enostranski razglasitvi neodvisnosti (Visoka in Bolton 2011; Ker-Lindsay in Economides 2012). Takšna enostranska odločitev pa je ponovno destabilizirala regijo in zaostrila odnose med Srbijo in Kosovom ter znova odprla vprašanje o ustreznosti modela zunanjega posredovanja (Weller 2008).

EU je odločitev za bolj proaktivno vlogo sprejela v kontekstu izrazito deljenih mnenj glede statusa Kosova, tako mednarodno (nasprotovanje Rusije in Kitajske) kot tudi notranje (nasprotovanje petih držav članic – Cipra, Grčije, Romunije, Slovaške in Španije). Zavrnitev neodvisnosti Kosova je bila v vseh naštetih državah posledica notranjih nerešenih in spornih vprašanj glede statusa posameznih etničnih oziroma narodnih skupnosti. Romunija in Slovaška sta neodvisnosti nasprotovali zaradi močne madžarske narodne manjšine, Španija zaradi odcepitvenih želja Kataloncev in Baskov, Grčija in Ciper pa zaradi možnosti odcepitve prebivalcev severnega Cipra (Amadio Vicere 2015, 7).

Kljub notranji razdeljenosti in »*strictu sensu* priznanju Kosova, odvisno od notranjepolitičnih interesov, pa med državami članicami ni bilo vidnejših razlik glede tranzicije Kosova«

(Amadio Vicere 2015, 7), zaradi česar je EU tudi postala osrednji spodbujevalec dialoga med Kosovom in Srbijo. Pravzaprav je EU odločitev o oblikovanju misije EULEX, ki naj bi nadomestila in prevzela naloge misije UNMIK, sprejela že nekaj dni pred formalno razglasitvijo neodvisnosti, s čimer je želela nadgraditi obstoječe odnose s Kosovom v SAP in hkrati delovati v duhu z Ahtisaarijevim predlogom o vodilni vlogi EU na Kosovu. Čeprav gre tudi v tem primeru predvsem za nadaljevanje procesa izgradnje institucij in družbeno-ekonomske obnove, kjer je evropska perspektiva (Kosova in Srbije) osrednji mehanizem za zagotavljanje sodelovanja obeh strani, misija EULEX pa osrednji instrument kriznega upravljanja, se pristop EU po letu 2008 bistveno razlikuje od njenega prejšnjega pristopa.

Kot ugotovi E. Pond (2008, 105), pristop EU k civilnemu kriznemu upravljanju predstavlja novost predvsem v tistem delu misije EULEX, ki vsebuje tudi izvršne pristojnosti EU pri policijskem nadzoru, mentoriranju in svetovanju v okviru pravosodnega sistema, saj EU podobnih nalog v takem obsegu pred tem še ni izvajala. Pri tem avtorica opozarja, da je

> zunanje izvajanje policijskega nadzora bistvenega pomena v pokonfliktnih razmerah, ki so že po definiciji nezakonite. Zapolnjujejo namreč praznino pri zaščiti civilistov, vse dokler se ne oblikujejo lokalne policijske šole, ki lahko prevzamejo nadzor, vsebujejo pa preiskave kazenskih dejanj, aretacije in izvršne naloge mednarodnih policijskih sil, ki niso le svetovalci, ampak so tudi 'izvrševalci', s pristojnostjo avtonomnega delovanja, zlasti na občutljivih področjih medetničnega, hujšega in organiziranega kriminala. (Pond 2008, 106)

Toda, kot ugotovi Tzifakis (2013, 45), zaradi notranje neenotnosti glede priznanja neodvisnosti Kosova EU ni mogla prevzeti večje odgovornosti v samem procesu izgradnje države izven ozkega razumevanja spodbujanja ukrepov za krepitev pravne države, kar naj bi bila ključna dodana vrednost navzočnosti EU na Kosovu. Prav tako EU znotraj t. i. trojke (ZDA, Rusija in EU) ni imela dovolj vpliva, da bi lahko predlagala alternativne rešitve, zato je bila po priznanju Kosova s strani ZDA in nasprotovanja Rusije prisiljena spremeniti deklariran proaktivni pristop in prevzeti stališče OZN glede neodvisnosti, ki je bilo 'strogo nevtralno' (Pond 2008, 102). K temu naj bi pripomogla tudi želja EU, da kljub notranji neenotnosti ohrani enotnost glede njene vodilne vloge na Kosovu v okviru procesa izgradnje države in misije EULEX. Pri tem je bila za EU torej pomembnejša *proforma* vodilna vloga kot pa obseg in vsebina samega procesa (Bieber 2011, 1789–1790). Hkrati so države članice EU tudi soglasno podpirale evropsko perspektivo Kosova, kjer neenotnost glede statusa, paradoksalno, ni delovala zaviralno na akterstvo EU (Ker-Lindsay in Economides 2012, 80).

Nov fokus delovanja EU na Kosovu je tako postalo predvsem (reaktivno) upravljanje z negativnimi posledicami enostranske razglasitve Kosova, tako za proces igradnje države kot

tudi za SVOP: »Če /EU/ ne more govoriti z enim glasom v primeru Kosova, ki je del Evrope in kjer je EU močno vpletena, tako ekonomsko, politično kot tudi z misijo za krepitev pravne države, potem bo tudi njena skupna zunanja in varnostna politika v tujini manj kredibilna.« (Palokaj v Tzifakis 2013, 46)[200] Hkrati je razglasitev neodvisnosti zmanjšala tudi moč mednarodne skupnosti pri spodbujanju ključnih političnih in ekonomskih reform, saj neodvisno Kosovo formalno ne bi bilo več pod mednarodno civilno upravo. Vse bolj je tudi znotraj misije UNMIK prevladovalo mnenje, da ni jasno, zakaj naj bi OZN v Evropi še vedno skrbel za varnost. Potemtakem bi morala EU prevzeti večjo odgovornost in ključne naloge pri zagotavljanju lastne varnosti (Pond 2008, 203).

Papadimitriou in Petrov (2012, 747) sta zato mnenja, da je za razumevanje vloge EU na Kosovu bolj kot ocena učinkovitosti delovanja misije EULEX pomembna analiza njene 'predontološke faze' oblikovanja, predvsem kontekst in vpliv mednarodnega diplomatskega imperativa krepitve akterstva EU ter notranjih delitev glede statusa Kosova. EU je namreč že leta 2005 izrazila željo po prevzemu vidnejše vloge in večje odgovornosti ter celovitem pristopu do pokonfliktne obnove Kosova, kar sovpada z diplomatsko blokado v delovanju mednarodne skupnosti na Kosovu, zlasti na področju napredka pri rešitvi statusa. V luči razprave o predvidenem umiku misije UNMIK je Svet EU takratnega komisarja za širitev Rehna in VP SZVP Solano pooblastil, da raziščeta načine, kako bi lahko EU prispevala k izvajanju resolucije 1244 in sodelovala v procesu določitve končnega statusa Kosova (Evropska komisija 2005c).

Rezultat so bila štiri sporočila, ki so predlagala različne možnosti delovanja EU na Kosovu. Skupno sodelovanje med Svet EU (Solana) in Evropska komisija (Rehn), glede oblikovanja misije SVOP je predstavljalo novost v pristopu EU, ki se bistveno razlikuje od ustaljenega načina delovanja obeh institucij na področju SZVP do tedaj (Papadimitriou in Petrov 2012, 755). Prvi dve sporočili jasno izpostavita trend krepitve vloge EU na Kosovu:

> Glede na evropsko perspektivo Kosova /.../ je splošno pričakovanje, da bo EU igrala ključno vlogo pri nadaljnjih prizadevanjih za določitev prihodnjega statusa Kosova in tudi po dogovoru o statusu. EU je od samega začetka procesa bistveno politično, tehnično in ekonomsko prispevala k izvajanju Resolucije 1244 VS OZN (ki ustanavalja civilno navzočnost na Kosovu). (Svet EU/Evropska komisija 2005a, 1)
>
> Ne glede na rešitev statusa bo Kosovo še nekaj časa potrebovalo stalno mednarodno navzočnost. EU bo, skupaj z drugimi mednarodnimi partnerji, verjetno igrala vodilno vlogo. (Svet EU/Evropska komisija 2005b, 2)

[200] Palokaj, Avgust. 2010. *Euobserver*, 19. avgust. V Tzifakis (2013).

Prav tako obe sporočili posebej poudarita, da morajo biti standardi OZN del evropske perspektive v okviru evropskega partnerstva, ki si jo Kosovo deli z drugimi državami na Zahodnem Balkanu, pri čemer bo civilna navzočnost mednardne skupnosti imela pomembno komponento EU, ki pa ne sme biti EUMIK, tj. identična misiji UNMIK (Svet EU/Evropska komisija 2005a, 2; Svet EU/Evropska komisija 2005b; 2). Glede na relativen neuspeh in nepriljubljenost misije UNMIK naj bi EU torej delovala drugače. Hkrati pa drugo sporočilo že jasneje opredeljuje specifično področje delovanja EU, in sicer »naloge na področju policije in vladavine prava in določena preostala ekonomska področja. Na strani EU bodo pri reševanju tega izziva potrebni tako skupnostni instrumenti kot ukrepi EVOP. Prav tako se mora začeti krizno načrtovanje za verjetno misijo EVOP na področju policije in vladavine prava.« (Svet EU/Evropska komisija 2005b, 2)

Tretje in četrto sporočilo se v veliki meri sklicujeta na okvir pogajanj OZN o določitvi končnega statusa Kosova, pri čemer tretje jasno izpostavi standarde OZN kot predpogoj za evropsko perspektivo: »standardi OZN niso le pogoj za rešitev statusa, ampak dolgoročno tudi za izpolnjevanje koebengavenskih kriterijev. Pravice kosovskih Srbov in drugih manjšinskih skupnosti bodo bolje zaščitene /.../ ob izvajanju evropskih standardov glede človekovih pravic, pravic manjšinskih skupnosti in vladavine prava« (Svet EU/Evropska komisija 2006, 1). Prav tako sporočilo določa, da naj bi imelo delovanje EU na Kosovu tri vzajemne komponente, zaradi katerih EU ne bi bila zgolj eden izmed vodilnih mendarodnih akterjev, ampak gonilna sila mednarodne navzočnosti na Kosovu. EU naj bi v skladu s to ambicijo 1.) prevzela vodenje mednarodne civilne uprave (*International Civilian Representative* – ICR) in oblikovala institucijo posebnega predstavnika EU za Kosovo (*EU Special Representative* – EUSR), 2.) ustanovila misijo EVOP za krepitev pravne države in 3.) skrbela za gospodarski razvoj, stabilnost in varnost Kosova v okviru SAP (Svet EU/Evropska komisija 2006, 2).

Sporočilo izrazito poudarja dve osrednji načeli, ki naj bi bili dodana vrednost kriznega upravljanja EU (in hkrati 'popravek' UNMIK) na Kosovu – načelo (lokalnega) lastništva in partnerstva: »V skladu z dogovorom in s postopnim umikom UNMIK naj bi kosovske institucije prevzele odgovornost za upravljanje lastnih zadev. Lokalno lastništvo in odgovornost sta odvisna od Kosova.« (Svet EU/Evropska komisija 2006, 1) Cilj delovanja EU pa naj bi bil, »da Kosovo postane zanesljiv partner, ki napreduje v procesu integracije v EU skupaj z drugimi državami v regiji. S tem se bo okrepila tudi politična in ekonomska

sposobnost Kosova« (Svet EU/Evropska komisija 2006, 2). Na temelju lastnega neuspeha pri ekonomski obnovi znotraj UNMIK naj bi po mnenju Solane in Rehna zato EU 'v novi preobleki' predvsem bolje poskrbela za gospodarski razvoj, ki bo »spodbujal največje možno lokalno lastništvo /.../ in kosovsko vlado pri oblikovanju sodobnega, odprtega, tržno usmerjenega in podjetništvu prijaznega okolja na osnovi strukturnih reform, ki bodo skladne z EU« (Svet EU/Evropska komisija 2006, 2). Pri tem sta torej osrednji načeli jasno povezani z neoliberalnim temeljem pristopa EU h kriznem upravljanju (Badeux in Kurki 2015).

Četrto sporočilo v celoti odseva kontekst Ahtisaarijevega predloga o statusu Kosova in potrdi zavezo EU mednarodnim normam pri zagotavljanju kolektivne varnosti. Potemtakem naj bi VS OZN »avtoriziral EU, da oblikuje misijo za krepitev pravne države, ki bo podpirala izvajanje dogovora in spodbujala razvoj policijskega in pravosodnega sektorja na Kosovu, ter določi izvršne pristojnosti misije na področju pravosodnega sektorja /.../, policije /.../ in zadevah, povezanih z varnostjo in s carinskimi postopki« (Svet EU/Evropska komisija 2007, 2). Poleg lastništva poročilo posebej izpostavi partnerstvo: »Lokalno lastništvo in partnerstvo z mednarodno skupnostjo bosta ključni načeli izvajanja Dogovora o statusu«, pri čemer bo EU delovala kot »partner lokalnih institucij in krepila integracijo Kosova v širši regiji« (prav tam).

Po mnenju Papadimitriousa in Petrova (2012, 756) je EU s temi sporočili, zlasti pa v zadnjem, četrtem sporočilu, maksimizirala lastno navzočnost na Kosovu, hkrati pa posredno sodelovala tudi pri oblikovanju Ahtisaarijevega načrta, saj je pričakovala, da bo VS OZN predlagano statusno rešitev sprejel. V tem primeru bi namreč EU v celoti prevzela pristojnosti UNMIK, misija EULEX pa bi imela tudi precejšnjo politično težo, saj bi močno presegla zgolj tehnično pomoč pri izgradnji institucij in zmogljivosti, saj bi bdela nad procesom izgradnje države v okviru t. i. nadzorovane neodvisnosti Kosova. Na operativni ravni so obstajale tri različice misije, in sicer lahka, srednjelahka in težka, razlikovale pa so se predvsem glede zmogljivosti, obsega in pristojnosti misije. Države članice EU so se zavzemale za lažjo različico, ki bi bila po obsegu manjša in bi izvajala zgolj nadzorne ter svetovalne naloge, saj so pričakovale, da bo dogovor glede statusa sprejet. Drugi dve možnosti sta predvidevali številčnejšo misijo z večjimi (tudi izvršnimi) pristojnostmi EU, vendar nista predstavljali resne alternative lažji, vse dokler niso propadla tako bilateralna pogajanja kot tudi poskus oblikovanja nove resolucije VS OZN (Papadimitriou in Petrov 2012, 757). Neuspeli poskusi rešitve končnega statusa Kosova so zato posledično spremenili tudi oblikovanje misije EULEX kot tudi navzočnost

EU na Kosovu, in sicer od proaktivnega delovanja v okviru nadzorovane neodvisnosti do primarno tehnične misije v skladu z nevtralnostjo (OZN) glede končnega statusa (Papadimitriou in Petrov 2012, 756–757).

Preoblikovanje misije oziroma sprememba v vlogi EU po enostranski razglasitvi neodvisnosti Kosova leta 2008 nazorno pokaže vpliv zunanjega okolja na delovanje EU pri pokonfliktni obnovi. Delovanje EU je bilo namreč vezano na mandat, ki ga je misiji UNMIK podeljevala Resolucija 1244. Svet EU je po enostranski razglasitvi neodvisnosti Kosova poudaril *sui generis* naravo primera in potrebo po izvajanju resolucije 1244 VS OZN ter UL OZN in Helsinške sklepne listine (OVSE) ter tako potrdil zavezo EU, da pri svojem delovanju spoštuje osrednja načela mednarodne skupnosti – suverenost in ozemeljsko celovitost (Svet EU 2008, 7; Amadio Vicere 2015, 6). Prav tako je Svet EU (2008, 7) poudaril, da resolucija o neodvisnosti »zavezuje Kosovo načelom demokracije, enakosti vseh državaljanov, varstvu srbske in drugih skupnosti, zaščiti kulturne in verske dediščine ter mednarodnemu nadzoru« in da bo EU še naprej »igrala vodilno vlogo pri krepitvi stabilnosti v regiji /.../ prek oblikovanja misije EVOP na področju policije in krepitve pravne države in imenovanja posebnega predstavnika EU /.../, sodelovanja z OZN, KFOR, OVSE in drugimi mednarodnimi akterji«.

Marciacq (2015) pri analizi širjenja norm EU na Zahodnem Balkanu izpostavi pomen proučevanja ontološkega izhodišča mednarodnih norm in konstitutivnega učinka interorganizacijskega oblikovanja njihovih pomenov. Norme (kot so demokracija, človekove pravice, vladavina prava, dobro vladanje, lastništvo itd.) namreč niso lastne EU in vnaprej dane, ampak odražajo in krepijo norme drugih mednarodnih akterjev oziroma jih v določenih primerih celo izpodbijajo. Delovanje EU na Kosovu tako potrjuje predpostavko E. Barbé in dr. (2009), da bo EU v primeru, ko ni notranje usklajena (glede statusa) in kjer ji manjka legitimnost (mandat misije EULEX v okviru OZN), v večji meri zgolj sledila mednarodnim normam, ki so se oblikovale na ravni mednarodne skupnosti ali v okviru drugih mednarodnih organizacij. Posledično je EU prevzela sistem upravljanja, ki ga je oblikovala misija UNMIK in za katerega je značilna referenca na vrsto ključnih mednarodnih norm in standardov, ki so zapisani v ustavi, zakonodaji, strateških dokumentih in programskih dokumentih (Groß 2015, 314). Pravni okvir Kosova tako temelji na temeljnih normah (multietničnost, pravice manjšin, demokracija, vladavina prava, enakost, človekove pravice, ustavnost, tržna ekonomija), ki jih

dopolnjujejo načela organiziranja (nediskriminacija, odgovornost, nepristranskost, neodvisnost, strokovnost, lastninska pravica in ekonomska vzdržnost) (prav tam).

Pri tem je pomembno tudi zavedanje, da vpliva posamezne mednarodne organizacije ne moremo izolirati od vplivov drugih, ker se v večini primerov vzajemno oblikujejo – lahko pa poskušamo opredeliti različne vloge, v katerih nastopajo. Kelley (2004, 451) pri tem razlikuje med nalogami legitimacije, izvajanja vpliva na uveljavljanje, svetovanja pri izvajanju itd. Zlasti to velja na področju pokonfliktne obnove, kjer je z oblikovanjem SZVP EU postala del prepletene mreže mednarodnih akterjev, ki izvajajo podobne dejavnosti in pri tem vzajemno vplivajo eden na drugega (Biermann 2008, 172).

Marciacq (2015) študijo o odnosih med EU in mednarodnimi organizacijami zaključi z ugotovitvijo, da odločilno vlogo igra stopnja sodelovanja med njimi. Bolj kot je delovanje obeh jasno razmejeno in razumevanje norme podobno, večja je verjetnost, da bo EU sledila oziroma krepila obstoječo mednarodno normo (kot v primeru primarnosti OZN pri zagotavljanju kolektivne varnosti). In nasprotno, če se EU sooča z nejasno razmejitvijo razmerja in s konkurenčnim delovanjem, potem je večja verjetnost, da bo norma EU odstopala od mednarodne norme. Primer takšnega normativnega 'rivalstva' je prej opisano razumevanje in spreminjanje načela suverenosti med EU in OVSE. Potemtakem ne moremo govoriti o edinstvenosti normativne agende EU oziroma o EU normah, saj so te predvsem rezultat interakcije med mednarodnimi normami in normami EU. EU torej ne 'oblikuje' vseh norm, ampak jih skozi lastne in že obstoječe norme, prakse in ideje interpretira ter dopolnjuje. Posledično tudi učinka teh norm na tretje akterje ne moremo pripisati zgolj EU, ki norme prek specifičnega instrumenta izvajanja zunanjega vpliva, tj. politike pogojevanja, uveljavlja v tretjih državah (Marciacq 2015, 342).

V primeru analize vpliva mednarodnih norm na EU pri pokonfliktni obnovi Kosova se tako pokaže, da edinstvenost EU kot akterja ni v sami vsebini delovanja, tj. specifičnih in EU lastnih mednarodnih normah, ampak predvsem v načinu širjenja teh norm, kjer ima EU za razliko od nekaterih drugih mednarodnih akterjev na Kosovu na voljo različne instrumente (Marciacq 2015, 346–347). Prav širjenje mednarodnih norm pa po mnenju L. Groß (2015, 314–315) namreč predstavlja pomemben del ukrepov pri izgradnji miru na Kosovu, kjer EU nastopa kot agent izgradnje miru, ki mednarodne norme spodbuja prek uporabe različnih instrumentov kot na primer finančne pomoči, prisile, izgradnje zmogljivosti in prepričevanja.

Najbolj učinkovit mehanizem za širjenje in izvrševanje teh norm predstavlja evropska perspektiva z instrumentom pogojevanja (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004).

Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum (*Stabilization and Association Agreement* – SAA) med EU in Kosovom v 3. čl. nazorno prikaže podporno vlogo EU pri spodbujanju osrednjih mednarodnih norm in načel, ki so postala del t. i. političnega pogojevanja EU:

> Spoštovanje demokratičnih načel in človekovih pravic, kakor so razglašeni v Splošni deklaraciji človekovih pravic Združenih narodov iz leta 1948 ter opredeljeni v Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950, v Helsinški sklepni listini in Pariški listini za novo Evropo, spoštovanje načel mednarodnega prava, vključno s popolnim sodelovanjem z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo (MKSJ) ter njegovim rezidualnim mehanizmom, Mednarodnim kazenskim sodiščem, in spoštovanje pravne države, pa tudi načel tržnega gospodarstva, kot so zapisana v dokumentu Bonnske konference o gospodarskem sodelovanju Konference za varnost in sodelovanje v Evropi, so podlaga politik EU in Kosova ter bistveni elementi tega sporazuma. (Svet EU 2015b, 3. čl.)

Oblikovanje misije EULEX le dan pred razglasitvijo neodvisnosti je bilo zato po eni strani posledica skrbi EU, da bi propad pogajanj o končnem statusu Kosova lahko ogrozil misijo (Papadimitriou in Petrov 2012, 757), saj EU ni bila enotna glede podpore Kosovu kot samostojni državi brez nove resolucije VS OZN (Ker-Lindsay in Economides 2010). Po drugi strani pa je EU napovedala, da bo po potrebi misijo na Kosovo poslala tudi brez avtorizacije VS OZN (Koeth 2010, 234), pri čemer so se države članice zavzele za 'težjo' različico misije, ki bi dodatno okrepila navzočnost EU na Kosovu. Ne glede na nestrinjanje glede priznanja neodvisnosti Kosova so države članice napotitev civilne misije EULEX na Kosovo soglasno podprle, s čimer je cilj misije po mnenju Amadio Vicere (2015, 7) »postal *de facto* nadzor nad neodvisnostjo Kosova«.

Pomen Kosova za EU in misije EULEX za potrditev ambicij EU na področju civilnega kriznega upravljanja odraža že sam obseg misije, saj je gre za največjo misijo SVOP, ki je v polnem obsegu štela okoli 1900 mednarodnih in okoli 1100 lokalnih uslužbencev. Vključuje področja zagotavljanja delovanja pravne države in policije kot tudi carinske uprave, s čimer je EULEX tudi prvi primer celostne misije EU (EEAS 2014). Mandat misije obsega naloge nadziranja, mentoriranja in svetovanja kosovskim institucijam pri oblikovanju pravne države. Misija naj bi prav tako skrbela za vladavino prava, javni red in varnost ter zagotavljala, da dejavnosti kosovskih institucij potekajo brez političnega vmešavanja in v skladu z mednarodnimi standardi glede človekovih pravic in enakosti spolov. Svet EU (2012c) je misijo pooblastil tudi za podporo pri boju proti organiziranemu kriminalu, korupciji in

medetničnim zločinom ter ji podelil določene izvršne pristojnosti.[201] Po mnenju Tzifakisa (2013, 47) je to pomenilo, da je EULEX dobil »praktičen mandat s specifičnimi ukrepi na ključnih področjih izgradnje miru: izboljšati delovanje pravne države in ponovno oblikovanje policije, pravosodnih in carinskih institucij.«

Kljub temu bi začetek misije EULEX brez avtorizacije VS OZN za EU pomenil prevelik odmik od ustaljene normativne prakse multilateralnega delovanja v skladu z mednarodnim pravom, zato je bila edina 'mogoča' alternativa »virtualen prevzem UNMIK /.../ kjer bi UNMIK ostal navzoč kot 'prazna školjka', vso operativno zmogljivost pa bi prenesel na EULEX« (Papadimitriou in Petrov 2012, 758). Rusija je namreč zavrnila možnost, da bi EU nadomestila misijo UNMIK. Posledično je bil sprejet kompromis, s katerim je EULEX ostal (operativni del) misije UNMIK in tako deloval v okviru OZN (Tzifakis 2013, 48). Vloga misije UNMIK v obdobju po letu 2008 je tako omejena na opazovanje in spremljanje političnih in varnostnih procesov ter poročanje VS OZN. Visoka in Bolton (2011, 198) govorita celo o tem, da je postala odvečna in periferna. S tem se je misija EULEX oddaljila od načrtovane smeri proaktivnega spodbujanja postopne izgradnje države v procesu nadzorovane neodvisnosti Kosova in ponovno prevzela nevtralno stališče do vprašanja statusa pod okriljem OZN.

ICG (2008, 8) pri tem kot dodaten razog za avtorizacijo OZN navaja pričakovanje EU, da bi misija EULEX prevzela tudi materialni del misije UNMIK – logistiko, opremo in sedež misije. V luči počasnega umika misije UNMIK in poskusa optimizacije stroškov misije EULEX se je zato kredibilnost EU zmanjšala že pred samim začetkom misije. V ospredju prav tako ni bil več celovit pristop k izgradnji države, saj je misija EULEX postala primarno tehnična. Kljub temu pa je sam obseg misije in izvršne pristojnosti nad vladajočimi institucijami na Kosovo okrepil politično vlogo EU (prav tam).

Bolj sporno pa je bilo delovanje misije na terenu, saj pragmatičnost statusne nevtralnosti misiji od samega oblikovanja ni dovoljevala, da v celoti izvršuje svoj mandat. Osrednja naloga misije je bila namreč izgradnja institucij kot simbola neodvisne in delujoče države: »Vladavina prava je hrbtenica vsake sodobne ustavne demokracije.« (Evropska komisija 2014, 2) Posledično je EU v svojem diskurzu začela poudarjati predvsem storitve pravne

[201] *Sklep Sveta 2012/291/SZVP z dne 5. junija 2012 o spremembi in podaljšanju Skupnega ukrepa 2008/124/SZVP o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovu, EULEX KOSOVO*.

države, ki jih omogoča misija kosovskim oblastem, in ne več vladavine prava kot predpogoja državne suverenosti. Misija EULEX je tako postala apolitična in tehnična ter je sledila vzoru misije UNMIK, kar je vplivalo na njeno učinkovitost, saj se je bolj ukvarjala z legitimacijo lastnega delovanja kot z zagotavljanjem vladavine prava (Tzifakis 2013, 48, 51). Dodatni problem pa je predstavljalo opredeljevanje legitimnosti misije s strani osrednjih akterjev, Kosova in Srbije, saj sta si pristojnosti razlagala vsaka zase – Kosovo skladno z uresničevanjem Ahtisaarijevega načrta in upoštevajoč Ustavo Republike Kosovo, Srbija pa kot preoblikovano misijo UNMIK, ki deluje v skladu z resolucijo 1244 in je strogo statusno nevtralna (Shepherd 2009, 526–527).

Papadimitriou in Petrov (2012, 758) opozorita še na eno posebnost pri oblikovanju vidnejše vloge EU na Kosovu, ki je lastna procesu evropske integracije, zlasti na zunanjepolitičnem področju. Navzočnost EU na Kosovu po letu 2008 naj bi namreč zaznamovala 'konstruktivna nejasnost' (*constructive ambiguity*), ki se kaže kot nasprotje med tehnično misijo in robustnim mandatom misije ter v dvojni vlogi EU, in sicer vlogo EUSR, ki mora biti statusno nevtralen, in vlogo ICR, ki podpira neodvisnost Kosova (Tzifakis 2013, 45–46; Papadimitriou in Petrov 2012, 759). Pri tem je bila EUSR dodeljena ključna vloga pri izgradnji miru, saj naj bi izvajal naloge svetovanja in podpore političnemu procesu, koordiniral politko EU na Kosovu in spodbujal krepitev spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin na Kosovu (Tzifakis 2013, 46). ICR je namreč deloval v okviru Mednarodne usmerjevalne skupine (*International Steering Group* – ISG), ki so jo sestavljale Francija, Nemčija, Italija, Rusija, VB, ZDA, EU in Evropska komisija ter Zveza NATO. Z izjemo Rusije so vse podpirale neodvisnot oziroma ji niso nasprotovale. Posledično je bila funkcija ICR statusno pozitivna. Poleg tega je Ahtisaarijev načrt predvideval zgolj posvetovalno vlogo ICR oziroma v primerih resnih kršitev določil načrta njeno vlogo korektiva (Weller 2008, 52).

Položaj je dodatno zapletlo dejstvo, da sta bili funkciji združeni v eni osebi. Kljub temu da je šlo za pragmatično rešitev EU v kontekstu nerešenega vprašanja statusa Kosova, s katero je vsaka stran (Kosovo in Srbija) nekaj pridobila, je to v praksi otežilo delovanje EU. Nejasna razmejitev pristojnosti in vzporednost strukture poveljevanja med EUSR in ICP, predvsem pa notranja razdvojenost EU glede vprašanja statusa Kosova, sta namreč negativno vplivali na kredibilnost EU kot alternative za UNMIK oziroma zunanjega sredstva za legitimacijo interesov Kosova in/ali Srbije (Björkdahl in Gusic 2015, 274). Pri tem najbolj izstopata dvojni diskurz EUSR in ICR v osebi Pietra Fietha (kot statusno nevtralnega in hkrati podpornika

neodvisnosti Kosova) in kontinuiteta UNMIK znotraj misije EULEX, tako glede strukture kot zaposlenih (Papadimitriou in Petrov 2012, 759).

Prav tako pa je EULEX kot tehnična misija imela precej bolj omejeno sposobnost za izgradnjo zmogljivosti in države, kot bi ga imel celovit pristop EU v okviru usklajenega delovanja vseh treh osrednjih EU institucij na Kosovu – EULEX, EUSR in Urada za zvezo Evropske komisije, saj je bil napredek prisoten skoraj izključno na področjih nizke politike, ne pa pri politično občutljivih temah. Politika kvazi nevtralnosti EU glede statusa, katere cilj je bilo 'ugajanje' obema strankama v sporu, je namreč oddajala mešane signale v že tako močno etnično razdeljeni družbi, zaradi česar je podpora misiji (tako na albanski kot na srbski strani) od oblikovanja vztrajno padala (ICG 2013), s tem pa je slabela tudi kredibilnost in normativna moč EU. Nazoren prikaz padanja javne podpore misiji EULEX so bili tudi grafiti, ki so se po letu 2008 pojavili na ulicah Prištine – 'No EUMIK', 'no EULEX', 'EULEKSPERIMENT' itd. (ICG 2013; Björkdahl in Gusic 2015, 280).

Največji prispevek EU pri stabilizaciji in demokratizaciji Kosova je bil zato tudi v obdobju po razglasitvi neodvisnosti predvsem na področju ekonomske obnove. Kot ugotavljajo Ker-Lindsay in Economides (2012, 82) ter Amadio Vicere (2015, 7), prehodna administracija na Kosovu ne bi zmogla delovati brez izdatne finančne pomoči EU. Na zahtevo Svet EU je bila že julija 2008 sklicana donatorska konferenca, ki jo je gostila Evropska komisija. Cilj je bil zbrati sredstva za politično in ekonomsko obnovo Kosova, pri čemer je Svet EU v ta namen dovolil uporabo skupnostnih instrumentov: »Svet ponovno poudarja svojo zavezo k popolni in učinkoviti podpori evropske perspektive za Zahodni Balkan. Komisijo poziva, da z uporabo instrumentov Skupnosti spodbudi gospodarski in politični razvoj ter širši regiji predlaga konkretne ukrepe za dosego napredka v tej smeri.« (Svet EU 2008, 7) Konferenca je zbrala 1,2 miljarde evrov, prispevale pa so tako države članice, evropske institucije (Evropska komisija) kot tudi preostala mednarodna skupnost (Amadio Vicere 2015, 7).

Pri tem je bila ključni instrument EU pri transformaciji Kosova izven okvira SVOP prav okrepljena evropska perspektiva. Kot zapiše Evropska komisija (2009a, 4), je »/p/ribliževanje EU še naprej gonilna sila reforme v tej državi«. Evropska komisija je namreč v okviru strategije za Zahodni Balkan, ki jo je objavila le mesec dni po razglasitvi neodvisnosti, napovedala: »Zaradi potrebe po razrešitvi položaja Kosova se je pozornost usmerila na to regijo in njene povezave z Evropsko unijo. Glede na sedanje razmere je pomembno ohraniti

mir in stabilnost regije /.../. V interesu Evropske unije in Evrope kot celote je, da se v tej regiji čim hitreje izvede politična in gospodarska reforma, doseže sprava med ljudmi ter napredek pri približevanju k EU.« (Evropska komisija 2008, 2)

Strategija v veliki meri sledi liberalistični predpostavki o povezavi med varnostjo in (gospodarskim) razvojem, zato je hkratna uporaba različnih instrumentov zunanjega delovanja EU – političnih, varnostnih, ekonomskih, trgovinskih in socialnih – nujna za stabilizacijo in demokratizacijo Kosova, kar osmisli dvotirnost delovanja EU – tako v okviru misije EVOP kot tudi skupnostnih politik pri integraciji. V zameno za izpolnjevanje pogojev – izvedbo demokratičnih reform, spoštovanje človekovih pravic, varstva manjšin in svobode izražanja ter svobodnih in rednih volitev, prav tako pa izpeljavo ekonomskih reform in regionalnega sodelovanja – bo EU Kosovu ponudila njegovim potrebam prilagojeno pogodbeno razmerje (Evropska komisija 2012a, 2). Kot zapiše Evropska komisija v študiji izvedljivosti SAA za Kosovo, lahko namreč EU »sklepa mednarodne sporazume ne samo s priznanimi neodvisnimi državami ali z mednarodnimi organizacijami«, ampak lahko takšne sporazume sklepa s katero koli entiteto, zato sklenitev sporazuma s Kosovom ne pomeni tudi priznanja Kosova (Evropska komisija 2012a, 3).
Prav tako mednarodna navzočnost na Kosovu ne preprečuje kosovskim oblastem, da izvajajo obveznosti potencialnega SAA, saj so te skladne z resolucijo 1244 in s prakso misije UNMIK. Evropska komisija se pri tem sklicuje na primer BiH, kjer mednarodna navzočnost – Urad visokega predstavnika, ni bila ovira za podpis SAA med EU in BiH (Evropska komisija 2012a, 4). To še enkrat več dokazuje, da statusna nevtralnost EU ne preprečuje obsežnega delovanja EU v okviru pokonfliktne obnove Kosova (Ker-Lindsay in Economides 2012, 82–83). Kljub temu pa je vprašljiva učinkovitost takšnega delovanja EU, saj je EU prav zaradi tega morala oblikovati tehnični pristop k pokonfliktni obnovi Kosova, ki se 'izogiba' reševanju občutljivih, a za stabilizacijo nujnih političih vprašanj, hkrati pa je omejila tudi pristojnosti misije EULEX, s čimer je omejila lastno možnost vplivanja na politično, ekonomsko in družbeno transformacijo Kosova.

Ključnega pomena pri doseganju političnega in gospodarskega razvoja na Kosovu naj bi bilo regionalno sodelovanje: »Regionalno sodelovanje je bistveni element politike EU za jugovzhodno Evropo. Sodelovanje med Kosovom in ostalo regijo je ključno za njegovo agendo približevanja EU /.../ in ima trgovinski, gospodarski in politični pomen« (Evropska komisija 2009, 2). Sporočilo Evropske komisije o evropski perspektivi Kosova tako jasno

določa, da mora »Kosovo držati korak z napredkom v regiji, da bi pospešilo gospodarsko rast in spodbudilo politično stabilnost. To je v interesu Kosova in držav Zahodnega Balkana ter Evropske unije kot celote.« (Evropska komisija 2009, 4) Da pa bi Kosovo lahko regionalno sodelovalo, bi bilo potrebno določiti status Kosova, saj je v imenu Kosova regionalne sporazume podpisovala misija UNMIK. Cilj naj bi torej bil predvsem »omogočanje lažjega zunanjega zastopanja Kosova«, pri čemer je poudarek na oblikovanju konstruktivnega in pragmatičnega pristopa k sodelovanju z državami v regiji (prav tam).

EU je s poudarkom na regionalnem sodelovanju kot bistvenemu elementu širitvene politike, zlasti na področju gospodarstva in trgovine, izbrala tehnični pristop, kjer funkcionalnost in instrumentalnost regionalnega sodelovanja posredno prispevata k ponovnemu naslavljanju vprašanja o določitvi statusa Kosova. Pri tem ni šlo za končno rešitev, ampak za prehodni, tehnični dogovor, na podlagi katerega bi Kosovo lahko delovalo v regionalnih pobudah. Pravno to sicer še vedno ne bo država, bo pa Kosovu *de facto* omogočeno, da deluje kot država. Širitvena politika EU je tako v obdobju neposredno po razglasitvi neodvisnosti delovala kot spodbuda Kosovu in Srbiji, da poskušata normalizirati medsebojne odnose, hkrati pa omogočila EU dejavnejšo vlogo pri pokonfliktni obnovi Kosova, ki je zaradi prej omenjenih zapletov ob imenovanju misije ni mogla uveljaviti prek kriznega upravljanja v okviru SVOP.

Na krepitev dejavnejše (in statusno manj nevtralne) politike EU je močno vplivalo predvsem posvetovalno mnenje Meddržavnega sodišča leta 2010, da enostranska razglasitev neodvisnosti Kosova ni v nasprotju z mednarodnim pravom (Meddržavno sodišče 2010, 8). Srbija je sodišče zaprosila za mnenje o skladnosti enostranske razglasitve neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom in resolucijo 1244.[202] Posledično je GS OZN sprejela resolucijo, ki poziva in hkrati pozdravlja prizadevanja EU, da pospeši proces normalizacije odnosov med Kosovom in Srbijo, saj naj bi dialog prispeval k »miru, varnosti in stabilnosti v regiji /…,/ spodbujal sodelovanje, napredek pri integraciji v EU in izboljšal življenja ljudi« (Generalna skupščina OZN 2010, 2).[203] EU po letu 2010 torej ni imela zgolj vodilne vloge pri pokonfliktni obnovi Kosova, ampak je prevzela tudi vlogo osrednjega mediatorja in spodbujevalca dialoga med Kosovom in Srbijo, ki se je formalno začel leta 2011. Kljub temu

[202] Meddržavno sodišče. 2010. *Posvetovalno mnenje o skladnosti enostranske deklaracije o neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom.*
[203] Generalna skupščina OZN. 2010. *A/RES/64/298* (11. september).

je EU v praksi, zaradi dvojnosti EUSR in ICR, največkrat delovala bolj kot podpora neodvisnosti Kosova in ne statusno nevtralno. Prav tako je bilo kar precej zapletov pri imenovanju novega EUSR – EU je leta 2011 imenovala novega (začasnega) EUSR, Fernanda Gentilija, zaradi zapletov pri združevanju EUSR in Urada za zvezo Evropske komisije ter spora pri poimenovanju pa nov EUSR ni bil imenovan vse do leta 2012, ko je funkcijo prevzel Samuel Žbogar (do leta 2016, nato pa je bil imenovan za Vodjo delegacije EU v Makedoniji).

Ta vloga je postala še bolj izrazita po letu 2012, ko se je zaključil mandat ICR, saj naj bi bil glavni cilj – vzpostavitev ustavnega in pravnega okvira za delovanje države, predvsem pa varstvo narodnih manjšin in decentralizacija – izpolnjen. S tem se je končal mednarodni civilni nadzor nad procesom osamosvojitve Kosova (Evropska komisija 2012a, 4), kar je tedanji komisar za širitev Stephan Füle prvič pospremil z besedami, da je to prvi korak k potencialnemu članstvu Kosova v EU (Amadio Vicere 2015, 9). Podobno je vlogo glavnega spodbujevalca dialoga EEAS hitro označila kot velik test za diplomacijo EU in njenih zmogljivosti za krizno upravljanje v regiji Zahodnega Balkana, hkrati pa že kot uspeh evropske zunanje politike, ki potrjuje transformativno moč EU (EEAS 2014).

Amadio Vicere (2015, 8–10) poudari, da je učinkovitost mediacije EU v veliki meri posledica pogojevanja sklenitve sporazuma med Srbijo in Kosovom z nadaljevanjem pristopnega procesa Srbije k EU. Pri tem poudari, da je bila prav to osnova za pogovore o tehničnih zadevah – trgovini, prometu, energiji, zračni kontroli in gibanju ljudi, od napredka oziroma normalizacije odnosov pa je bila odvisna srbska prošnja za članstvo. Politika širitvenega pogojevanja v primeru Kosova do leta 2015 ni bila mogoča, saj Kosovo ni imelo sklenjenega SAA z EU, zato je bil poudarek predvsem na stabilizaciji, pogojevanje je bilo omejeno in v okviru nagrad oziroma spodbud (tj. pozitivno). EU je tako v zameno za normalizacijo odnosov s Srbijo Kosovu ponujala začetek pogajanj o podpisu SAA, ki so se končala leta 2014. Bieber (2011, 1793) celo zaključi, da je bilo pogojevanje kot instrument za izgradnjo države v primeru Kosova v celoti nepomembno, saj EU Kosovu, zaradi nasprotovanja neodvisnosti petih držav članic, še vedno ne ponuja jasne evropske perspektive, zaradi česar je vpliv EU na spodbujanje reform manjši. To škoduje tudi oblikovanju regionalnih odnosov, saj se razlike med Kosovom in ostalimi državami Zahodnega Balkana povečujejo.

Toda interes EU pri stabilizaciji in izgradnji države ni bil le zagotavljanje varnosti prek spodbujanja tehničnega sodelovanja, temveč je bil vsaj tako pomemben cilj tudi spodbujanje

demokracije. Večji del ukrepov, ki jih EU spodbuja na Kosovu, je namreč posredno ali neposredno povezan z razvojem demokracije oziroma oblikovanjem demokratičnih praks in institucij, ki bodo posamezniku zagotavljale tako politične kot tudi ekonomske in socialne pravice, krepile pravno državo in zmogljivosti vladanja, hkrati pa zagotavljale enakost in enake možnosti tudi pripadnikom narodnih manjšin. S tem izvozom vrednot, norm in pravil EU proces izgradnje države po mnenju Ker-Lindsaya in Economidesa (2012, 84) postane »normativna praksa, ki predpostavlja, da bo široka liberalno demokratska tradicija vladanja v državah članicah EU postala 'zlati standard', ki mu je koristno slediti v vseh evropskih državah – kot tudi tistih izven Evrope«.

Novosti v normativnem delovanju EU na Kosovu po letu 2010, predvsem pa v okviru dialoga Kosovo-Srbija po letu 2012, so predvsem tri. Prva je sprememba glede same *vsebine* dialoga, ki naj bi bila predvsem v kombiniranju političnih in tehničnih zadev kot načina za reševanje politično visoko občutljivih in spornih vprašanj – na primer o suverenosti, varstvu manjšin, dobrih sosedskih odnosih itd. (Visoka in Doyle 2016, 863). Pristop sledi neofunkcionalni logiki, ki jo je EU uporabila pri lastnem spodbujanju integracije med državami, kjer se občutljive politične teme 'dekonstruirajo' v sprejemljive tehnične rešitve, ki imajo neposreden učinek na ljudi. Po mnenju Cooperja (2015), vodje tehničnega dialoga med Kosovom in Srbijo, ki ga je leta 2015 ustanovila resolucija GS OZN, je posebnost metode EU v tem, da išče mir prek spodbujanja tehničnega sodelovanja in ne z retoriko poudarjanja 'balkanskega bratstva'. Metoda naj bi bila zelo podobna tisti, ki je vodila do oblikovanja ESPJ leta 1951 (Cooper 2015).

Sodelovanje na področju nizke politike je zato ključnega pomena, saj naj bi vodilo v vedno večjo vzajemno odvisnost nekdaj sprtih strani, ki bi omogočala tudi naslavljanje bolj političnih tem. Primer izrazito tehnične rešitve visoko političnega vprašanja o poimenovanju Kosova v regionalnih odnosih je dogovor o regionalnem predstavništvu in sodelovanju iz leta 2012. Kosovu dogovor omogoča sodelovanje v regionalnih forumih pod imenom Kosovo, a je imenu dodana sprotna opomba (*), da takšno poimenovanje ne prejudicira resolucije 1244 VS OZN, niti posvetovalnega mnenja Meddržavnega sodišča (Visoka in Doyle 2016, 872; Amadio Vicere 2015, 12).[204] Dvotirnost pokonfliktne obnove Kosova, ki prek finančne

[204] Sprotna opomba se glasi: »This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.« (Evropska komisija-ENP 2016).

pomoči in tehnične misije EULEX izvaja evropeizacijo in izgradnjo države, je potemtakem predstavljena kot eksistencialni pogoj za delujoče institucije in nujna za obstoj Kosova, dokončana transformacija pa bo omogočila članstvo Kosova v EU (Ker-Lindsay in Economides 2012, 83).

To potrjuje tudi analiza uradnega diskurza EU, kjer je po letu 2008 zaznati poudarek na vladavini prava kot najbolj tehničnemu delu normativnega delovanja EU (znotraj triade človekove pravice, demokracija in vladavina prava). Po besedah tedanjega predsednika Sveta EU Van Rompuya je »vladavina prava ena izmed značilnih vrednost EU in ena izmed najpomembnejših prioritet na Kosovu« (Evropski svet 2010). Vladavina prava je tako postala vzajemno sprejemljiv diskurz za reševanje politično občutljivih tem in hkrati ključni pogoj za integracijo v EU (Cooper 2015). Izjave EU tako poudarjajo, da napredek pri tehničnih vprašanjih deluje spravno in vodi do političnih rešitev, saj ustvarja okolje, v katerem ima vsaka stran določene koristi. Hkrati pa »krepitev vladavine prava in demokratičnega vodenja države ostajata ključna za države kandidatke, da se približajo EU in kasneje v celoti prevzamejo vse obveznosti članstva v EU« (Svet EU 2012b, 2). Pomembna vloga pri krepitvi pravne države in izvajanju SAA se pri misiji EULEX pokaže v okviru pristojnosti na področju svetovanja in podpore kosovskim oblastem pri policijskem, pravosodnem in carinskem delovanju (Evropska komisija 2012a, 4). Pri tem je pomembna zamejitev delovanja misije ta, da vladavine prava ne predstavlja več ideološko – kot simbol sodobne ustavne demokracije – ampak kot storitev, ki jih institucije ponujajo svojim državljanom.

Toda takšno delovanje EU ni popolna novost, saj prevzema način delovanja posebnega odposlanca GS OZN Ahtisaarija – tako glede nevtralnega statusa EU o neodvisnosti Kosova kot glede izrazito tehničnega pristopa EU h kriznemu upravljanju na Kosovu. Pogajalska strategija pri pripravi načrta končne rešitve statusa je namreč predvidevala, da naj bi se pogajanja o končnem statusu odvijala na način, ki bi bil statusno nevtralen. V ospredju naj bi bila tako predvsem tehnična in praktična vprašanja, ki niso neposredno vezana na končni status. Sodelovanje na področjih nizke politike naj bi ščasoma vodilo k oblikovanju vzajemne odvisnosti in naslavljanju tudi politično občutljivih tem. V primeru neuspeha takšnega (nevtralnega in tehničnega) pristopa pa bi mednarodna skupnost dobila večjo legitimnost pri oblikovanju od zunaj vsiljene alternativne rešitve (Weller 2008, 53).

Edinstven pristop EU je tako v veliki meri posledica že uporabljene, a neuspešne strategije OZN, ki pa za razliko od evropske za 'nagrado' ni ponujala evropske perspektive. Tudi Gross in Juncos (2011, 13) ugotovita, da pristop EU do Kosova, ki ga lahko opredelimo tudi kot 'transformativno razvojno politiko', kjer se varnost in stabilnost najbolje zagotavljata prek uvajanja tehničnih reform pri izgradnji države, že izvajajo nekateri drugi akterji (na primer ZDA). Posledično zunanja politika EU ni tako zelo drugačna, od drugih pa se v tem primeru razlikuje predvsem po učinku. Transformativne politike namreč ne more izvajati enako učinkovito, ker jo pri tem omejuje politična neangažiranost, ki je posledica neenotnosti glede statusa Kosova, to pa zmanjšuje njen zunanjepolitični domet in transfomativno moč (Tholens in Groß 2015, 251).

Druga novost je v samem *načinu* delovanja EU, kjer naj bi tehnični dogovori zahtevali vedno nove dogovore, kar kaže na izrazito pragmatičen in k učinkovitosti oziroma h konkretnim rezultatom usmerjen pristop EU. Pragmatičnost EU se pokaže že pri vprašanju končnega statusa Kosova, ki ne predstavlja ovire za zunanje delovanje EU. Za uspešnost strategije pokonfliktne obnove EU na Kosovu je namreč pomembno predvsem to, da je pogoj za EU integracijo obeh držav (Srbije in Kosova) zgolj normalizacija odnosov med njima (Amadio Vicere 2015, 15). Prav dvojnost kriznega upravljanja – prek izgradnje države (misija EULEX) in prek procesa izgradnje države članice EU – zato povečuje funkcionalnost in učinkovitost zunanjega delovanja EU, ki v ospredje postavlja predvsem kratkoročne in srednjeročne koristi za ljudi in ne končni status. Slednji naj bi postal problematičen šele, ko bo proces izgradnje države zaključen in bo Kosovo v celoti prevzelo evropske standarde in norme, pri čemer bo potrebno uresničiti obljubo evropske perspektive tudi v praksi (Ker-Lindsay in Economides 2012, 84).

Krepitev vzajemne odvisnosti Srbije in Kosova lahko ponazorimo na primeru dogovora o regionalni trgovini, ki je pogojeval dogovor o regionalnem predstavništvu in sodelovanju. V okviru tega dogovora ja bila sprejeta salomonska odločitev, da Kosovo na regionalni ravni ne nastopa z imenom Republika Kosovo, kar je bila zahteva kosovskih oblasti, ampak zgolj kot Kosovo*. Novi dogovor pa je tako odstranil potrebo po tem, da Kosovo na regionalni ravni predstavlja UNMIK, ki je bila ena izmed politično občutljivejših tem, in omogočil, da Kosovo sodeluje in sprejema nove sporazume na lastno odgovornost in zastopa samega sebe na vseh regionalnih srečanjih (Evropska komisija 2012a). To je »okrepilo zunanjo suverenost Kosova in dodatno zmanjšalo nevtralno vlogo OZN glede statusa Kosova« ter »*de facto* omogočilo

Kosovu vzpostavljanje diplomatskih odnosov v skladu z diplomatskimi normami in praksami« (Visoka in Doyle 2016, 870).

Najpomembnejši rezultat tehničnega pristopa EU je torej, da je v praksi omogočil Kosovu, da deluje kot država, tako navznoter kot v regiji, in da je hkrati (vsaj deklarativno) naslavljal tudi potrebe srbske manjšine kot osrednjega interesa Srbije. Podobno je EU neenotnost članic glede statusa Kosova presegla v okviru pragmatične rešitve pri vizumski liberalizaciji in trgovinskem sporazumu med Kosovom in EU (Ker-Lindsay in Economides 2012, 84–85). Še naprej pa ostaja odprto vprašanje, v kolikšni meri se diskurz o zaščiti srbske skupnosti uporablja zgolj v politične namene, pri čemer je kompromis mogoče razumeti kot nujno ugoditev zahtevam EU oziroma 'od zunaj vsiljeno' prilagoditev liberalno-demokratičnemu diskurzu, s katero se lahko nadaljuje proces pridruževanja EU tako na srbski kot kosovski strani, hkrati pa krepi tudi legitimnost EU kot normativne sile.

Visoka in Doyle (2016, 869–870) pri tem opozorita na pomen diskurzivnih praks, ki se jih poslužuje EU v okviru tehničnega pristopa k reševanju spornih vprašanj. V okviru t. i. tehničnega dialoga so bili sprejeti številni dogovori med Kosovom in Srbijo glede regionalnega sodelovanja in predstavljanja, skupnega nadzora meja, zemljiške knjige, carinskih postopkov in vzajemnega priznavanja izobraževalnih standardov. Kot ugotavljata Visoka in Doyle (2016, 869), so sicer »zapisani v tehničnem jeziku, a imajo daljnosežne politične učinke, kot so na primer razširitev kosovskih oblasti na severu Kosova, odprava ovir na severni meji s Srbijo in srbsko priznanje potnih dokumentov Kosova«. Poudarek je namreč bolj na procesu kot pa na končnem cilju, kjer EU torej ne vsiljuje zunanjega modela upravljanja v celoti, ampak vpletene stranke ustvarjajo vsebino in vzajemno sprejemljive rešitve, s čimer pridobijo lastništvo nad dogovorom in povečajo možnosti za učinkovito izvajanje. Vendar je bila hkrati EU še vedno tista, ki je v celoti oblikovala agendo in pripravljala končno besedilo sporazuma.

Prav depolitiziran, dvoumen in večpomenski jezik, ki ga je EU uporabljala pri ubeseditvi tehničnih sporazumov, naj bi namreč omogočal napredek, saj sta si stranki lahko pogajalski rezultat razlagali vsaka v svojo korist – Kosovo kot krepitev suverenosti države, Srbija kot krepitev pravic srbske manjšine in napredek pri pogajanjih za vstop v EU (Amadio Vicere 2015). Kot menita Visoka in Doyle (2016, 871), so bili dogovori »na meji dvoumnosti in večpomenskosti, namerno izbrani na način, ki je zmanjšal morebitno politizacijo teh vprašanj

in omogočal obema strankama, da sta lahko tehnične dogovore pred domačo javnostjo zagovarjali kot koristne za uresničevanje nacionalnega interesa«. Cooper (2015) pri tem opozori, da tehnični proces ne pomeni, da vsebina ni bila politična, saj so imela vsa vprašanja tehnične in politične vidike. So se pa vsa vprašanja obravnavala brez prejudiciranja vprašanja o priznanju Kosova. Kljub temu je bilo na obeh straneh še vedno prisotno nasprotovanje dialogu, zlasti pri političnih strankah in določenih civilno-družbenih organizacijah (ICG 2013).

Tretja novost v pristopu EU pa je izrazit poudarek na pozitivnem pogojevanju kot ključnemu sredstvu za doseganje stabilnosti v regiji. Sprememba je najbolj vidna v okviru uradnega diskurza EU, ki poudarja dobre namene in nagrajuje tudi retorične obljube, ne le konkretnih rezultatov in dejanskega učinka na mirovni proces. Uspeh dialoga se tako meri že v trajnem dialogu, ki ne zanika možnosti končne rešitve (Visoka in Doyle 2016, 872–873). Po mnenju Amadio Vicere (2015, 16) je dokaz za to tudi bolj pozitivno pogojevanje nadaljnjega procesa pridruževanja Kosova in Srbije k EU, kjer normalizacija medsebojnih odnosov ni prejudicirala končnega statusa Kosova in je kot taka omogočala strokovno in tehnično pomoč kosovskim in srbskim oblastem pri naslavljanju praktičnih problemov ‘sobivanja’ in kriznem upravljanju. Pozitivno pogojevanje je EU tudi omogočalo, da kljub statusni neenotnosti držav članic kot celota podpira stabilizacijo Kosova in Zahodnega Balkana. Kosovo je potemtakem primer, ki »pokaže, da sta integracija in učinkovitost na področju zunanje politike še vedno mogoči« (prav tam).

Toda, kot opozarjajo nekateri avtorji (Papadimitriou in Petrov 2012; Tzifakis 2013, 51), na izvedbeni ravni tehnični dogovori, bodisi kot posledica dialoga ali delovanja misije EULEX, niso bili tako uspešni, saj večina sprejetih zavez vključuje prilagoditev notranjega pravnega reda, prav tako pa niso jasni politični in ekonomski, pa tudi družbeni učinki izvajanja ukrepov, zlasti na proces medetnične sprave in lokalne izgradnje miru. Tzifakis (2013, 51) ugotavlja, da se je EU pri pokonfliktni obnovi Kosova primarno osredotočala predvsem na izgradnjo institucij in zmogljivosti na področju vladavine prava (in ne izgradnje države), pri čemer v praksi te institucije ostajajo šibke, neučinkovite in izrazito politične. Pri tem naj bi šlo za ponavljanje prakse, ki jo je EU uporabila pri ostalih državah v regiji, vendar s pomembno razliko, da v primeru Kosova proces evropeizacije (tehnični proces izgradnje potencialne nove države članice EU prek primarno izgradnje institucij) ni dovolj za celovito oblikovanje države, saj slednje zahteva tudi ukrepe za zagotavljanje varnosti (Bieber 2012, 1799–1800).

Visoka in Bolton (2011, 189) poudarjata, da gre pri tem za neuspeh celotne mednarodne skupnosti, ki navkljub prisotnosti ni uspela rešiti ključnih problemov Kosova, zato njegova suverenost ostaja sporna, država pa brez mednarodnega priznanja in članstva oziroma sodelovanja v ključnih mednarodnih institucijah (EU, OZN, Zvezi NATO, OVSE). Prav slednje pa so tiste, ki v imenu mednarodne skupnosti niso rešile problemov. Podobno ugotavljata v svojih poročilih o napredku tudi Evropska komisija (2009–2011) in Svet Evrope, pri obeh najbolj izstopa počasen napredek na področju krepitve pravne države (Ker-Lindsay in Economides 2012, 80–81).

Uspeh tehničnega pristopa je torej vsaj zaenkrat bolj simbolne narave, čeprav je izrazito praktično in procesno usmerjen. Omejujejo ga predvsem pomanjkanje kredibilnosti EU kot nevtralnega akterja, neusklajenost delovanja institucij EU, predvsem pa neučinkovitost pri izgradnji države, ki je posledica omejene rabe spodbud in sankcij EU pri doseganju ključnih reform na Kosovu. Prav tako dvoumnost in trenja med kriznim upravljanjem EU v okviru SZVP/SVOP ter širitveno politiko »kazita jasnost glede namena in legitimnosti procesa izgradnje države od zunaj« (Bieber 2011, 1799). Tudi v tem pogledu EU pri pokonfliktni obnovi Kosova, pragmatičnosti navkljub, 'prevzema' slabosti liberalističnega pristopa k izgradnji miru in države iz prvega obdobja (1999–2008).[205]

Najbolj očitna pomanjkljivost je predvsem pomanjkanje jasneje opredeljenih ciljev in mandata delovanja EU, ki jo dodatno otežuje tudi nenapredek EU pri priznanju Kosova kot neodvisne države in vztrajanje pri statusni nevtralnosti. Prisotnost EU na Kosovu tako potrjuje izrazito liberalno agendo izgradnje miru ter 'demokratizacije brez države' (Tansey 2007, 129), ki daje prednost tehničnemu zunanjemu upravljanju in zavlačuje s prenosom pristojnosti na lokalne oblasti. Gre torej za precej enosmeren prenos modela EU v tretje države ob predpostavki, da gre za univerzalne vrednote, norme, načela in prakse delovanja, ki niso odvisni od specifičnega konteksta in jih lahko zato posplošimo na vse primere pokonfliktne obnove. Prav tako pokonfliktna obnova Kosova po mnenju Visoke in Boltona (2011, 209–210) ponavlja normativne napake delovanja mednarodne skupnosti na Kosovu, zlasti nejasno in pomanjkljivo usklajevanje z drugimi akterji na terenu, razlike med deklarativnimi

[205] Kosovo ima zato še vedno vse elemente minimalne države, saj so sporni vsi trije osrednji vidiki državnosti – obseg (ozemlje in prebivalstvo), efektivno oblast in sposobnost vstopati v MO. Glede na odsotnost ozemeljske avtonomije na Kosovu ključne zakonodajne pristojnosti res izvajajo centralne institucije. Kljub temu pa nepriznavanje kosovskih oblasti na severu Kosova omejuje moč teh institucij, saj ne izvajajo nadzora nad celotnim ozemljem. Prav tako Kosovo še ni doseglo mednarodnega priznanja, zaradi česar je vprašljiva njegova legitimnost (Bieber 2011, 1786).

(demokratičnimi) normami in (imperialistično) prakso delovanja EU ter odsotnost jasne strategije izhoda, ki vodi v nenehno podaljševanje mandata misije EULEX.

4.4 Pomen vpliva zunanjega okolja na zunanjepolitično delovanje Evropske unije kot normativne moči v pokonfliktni obnovi Kosova

EU je od leta 1999 nedvomno okrepila vlogo pri preprečevanju konfliktov in izgradnji miru, kar velja zlasti za delovanje v njeni soseščini. Kot je pokazala zgornja analiza, je EU v tem času, vsaj na deklarativni ravni, razvila edinstven pristop k zagotavljanju lastne in mednarodne varnosti, kjer s široko paleto različnih, predvsem civilnih instrumentov prispeva k 'varni Evropi v boljšemu svetu' (ESS 2003). Pristop EU tako zaznamuje celovitost pri obravnavi sodobnih varnostnih groženj in izzivov, ki si prizadeva zagotavljati človekovo varnost in spodbujati normativno agendo EU v konfliktnih državah oziroma državah v krizi, zlasti v neposredni bližini EU. Študija primera pokonfliktne obnove Kosova je zato dober pokazatelj sprememb na ravni mednarodne skupnosti pri odzivanju oziroma posredovanju v notranje konflikte in šibke države, ki ogrožajo mednarodni mir in varnost. Kot tak namreč združuje strateški interes mednarodne skupnosti (držav in mednarodnih institucij) po pokonfliktni obnovi teh območij prek posredovanja, ki naj bi zagotavljala stabilnost v širši regiji in na globalnih trgih ter s tem ohranjala dominantne in strateške varnostno-politične interese Zahoda.

Posebnost EU pa je v naslavljanju problemov pri pokonfliktni obnovi Kosova skozi dva osrednja instrumenta njenega zunanjepolitičnega delovanja – SVOP in širitveno politiko. Dvotirnost procesa pokonfliktne obnove Kosova se najbolj nazorno pokaže v hkratnem prizadevanju za izgradnjo države in izgradnjo države članice. Procesa sta sicer komplementarna glede vsebine in ciljev, saj brez stabilizacije in demokratičnih institucij Kosovo ne more izpolniti pogojev za članstvo, a sta hkrati tudi konkurenčna v načinu doseganja teh ciljev. Medtem ko pri izgradnji države EU deluje kot del mednarodne skupnosti in večinoma prevzema način delovanja drugih mednarodnih akterjev (OZN, OVSE), ki temeljijo na zunanjem upravljanju prek neposredne posredovanja, statusni nevtralnosti in prepričevanju, da gre pri izgradnji države članice za specifičen (avtonomen) instrument EU za izvajanje vpliva na Kosovo prek obljube članstva. Slednjega zaznamuje večja stopnja negativnega pogojevanja, *de facto* priznanje neodvisnosti Kosova in izvajanje vpliva 'na daljavo'.

Tovrstna ‘konstruktivna nejasnost’ naj bi EU omogočala bolj učinkovito, pragmatično in praktično usmerjeno delovanje, ki v ospredje postavlja interes in probleme ljudi, lokalnih skupnosti in družbe. Delovanje EU na Kosovu naj bi torej nadgradilo veljavnost liberalnega pristopa k izgradnji miru (*liberal peacebuilding*), ki poudarja, da sta za zagotovitev miru in blaginje potrebna proces politične demokratizacije (oblikovanje demokratičnih institucij in praks, ki bodo omogočale učinkovito pravno državo, dobro vladanje in medetnično delitev oblasti) in ekonomske liberalizacije (oblikovanje neoliberalne ekonomije, ki bo vzpostavila delujoč prosti trg in zagotovila gospodarsko rast), s poliberalnim, emancipatornim pristopom k izgradnji miru, kjer so v ospredju poleg klasičnih liberalnih vrednot tudi lokalno lastništvo, partnerstvo, pravičnost in participativnost. Björkdahl in Gusic (2015, 265) pri tem izpostavita še predpostavko liberalnega pristopa k izgradnji miru, in sicer da ima mednarodna skupnost moralno dolžnost, da modernizira in demokratizira pokonfliktne družbe.

Vendar pa analiza dejanskega delovanja EU na področju izgradnje miru oziroma kriznega upravljanja v praksi pokaže drugačen rezultat. Kot ugotovita Merlingen in Ostraukaite (2006), je na ravni izvajanja EU v celoti prevzela tradicionalni instrumentarij pri varnostnem upravljanju, ki se osredotoča na preprečevanje konfliktov, krizno upravljanje, pokonfliktno obnovo in normativno agendo (spodbujanja človekovih pravic in človekove varnosti, demokracije in dobrega vladanja) prek ekstenzivne zunanje posredovanja. Primarni namen pri tem sta predvsem stabilizacija in zunanje upravljanje ter v manjši meri izgradnja zmogljivosti, institucij in opolnomočenje lokalnih akterjev. Pristop EU posledično, bolj kot edinstvenost, odraža pristop drugih akterjev k zagotavljanju varnosti in izgradnji miru, katerega značilnost je usklajevanje delovanja ‘novih držav’ z normativnimi zavezami oziroma normativno agendo mednarodnih organizacij. Prav takšen pristop pa v kombinaciji z določenimi notranjimi dejavniki lahko vodi do novih problemov in nenačrtovanih posledic, ki nasprotno od želenega učinka ogrožajo mir in varnost. Skladno s tem tudi Paris (1997) poudarja, da strategiji demokratizacije in marketizacije nista vedno uspešni varnostni strategiji, saj spodbujata konflikt in tekmovalnost, ki v pokonfliktnih družbah lahko vodita do nove polarizacije, diferenciacije in politizacije (Visoka in Bolton 2011, 192).

V tem pogledu Visoka in Doyle (2016, 862) izpostavita, da je EU pravzaprav »podaljšek OZN in njenega razumevanja izgradnje trajnega miru prek vzpostavljanja varnosti, krepitve vladavine prava, podpore demokratičnim procesom, nudenja humanitarne pomoči in spodbujanja gospodarskega razvoja«. Značilnost pristopa OZN pri zagotavljanju globalne

varnosti je, da ne vključuje zgolj kratkoročnih (bolj 'trdih') ukrepov za rešitev konflikta oziroma kriznih situacij, temveč tudi dolgoročne (bolj 'mehke') ukrepe za zagotavljanje gospodarskega razvoja, spodbujanje človekovih pravic, demokracije, vladavine prava, socialne pravičnosti itd. (Keating in Knight 2004, xxx). Na ravni izvajanja teh ukrepov v praksi pa je osrednji problem takšnega pristopa in pokonfliktnega delovanja EU v tem, da dolgoročnost zunanjega upravljanja vodi v 'kulturo odvisnosti' akterjev, ki naj bi postali neodvisni (tako ekonomsko kot politično). Zunanje upravljanje, zlasti obsežna zunanja finančna, tehnična in politična pomoč, namreč zmanjšuje politično avtoriteto lokalnih političnih institucij, šibi notranje zmogljivosti pri oblikovanju in izvajanju politik ter povečuje odvisnost od tistega, ki 'mentorira, spremlja in svetuje'.

Liberalni pristop, ki so ga prevzeli domala vsi mednarodni poliitčni, varnostni, ekonomski in finančni akterji (poleg OZN in EU tudi WB, mednarodne finančne institucije, nevladne organizacije in civilna družba), se prvič pojavi v uradnem diskurzu OZN kot sestavni del 'Agende za mir', ki jo je leta 1992 predstavil tedanji generalni sekretar OZN Boutros Boutros Ghali. Ukrepi za izgradnjo miru so bili nov element v strategiji OZN za preprečevanje konfliktov – poleg preventivne diplomacije, vzpostavljanja miru, ohranjanja miru in (pokonfliktne) izgradnje miru. Koncept je OZN nato preoblikoval v ukrepe, ki so v tesni povezavi z razvojno politiko in niso omejeni samo na pokonfliktno fazo, a se v praksi večinoma izvajajo kot del pokonfliktne obnove, tj. v razmerah vsaj začasnega miru in po koncu nasilja (Lewis in Bartolucci 2008, 75–77). Reaktivnost v pristopu EU h kriznemu upravljanju je zato med drugim torej tudi posledica mednarodne prakse in ne le notranjih (EU) omejitev in priložnosti.

Liberalen pristop EU potrjuje tudi ESS (2003), ki na več mestih poudari potrebo po kombinaciji različnih instrumentov pri spopadanju s ključnimi varnostnimi izzivi in grožnjami v okviru celovitega pristopa k zagotavljanju varnosti. Nova varnostna strategija pa določa: »Naša mirovna politika mora /…/ zagotoviti lažji prehod s kratkoročnega kriznega upravljanja na dolgoročno izgradnjo miru, da bi se tako izognili vrzelim v ciklu konfliktov. Dolgoročna prizadevanja za preventivno zagotavljanje miru, odpornost in človekove pravice morajo biti povezana s kriznim odzivanjem prek humanitarne pomoči, SVOP, sankcij in diplomacije.« (GSEU 2016, 41)

Kot ugotovljajo Visoka in Doyle (2016, 864), Blockmans in dr. (2010) ter Richmond in dr. (2011), EU kljub temu nima jasno razvitega koncepta zagotavljanju miru, temveč se pri tem zgolj opira na prevladujoč liberalni pristop, ki ga, kot že rečeno, v največji meri opredeljuje OZN s poudarkom na vzpostavitvi miru, izgradnji institucij, zagotavljanju vladavine prava, ekonomski liberalizaciji in izgradnji civilne družbe. OZN celovit pristop namreč opredeli kot:

> operativne in strukturne ukrepe za preprečevanje oboroženih spopadov in odpravljanje prvotnih vzrokov zanje, vključno s krepitvijo vladavine prava na mednarodni in nacionalni ravni in spodbujanjem trajne gospodarske rasti, odpravljanjem revščine, zagotavljanjem družbenega razvoja, trajnostnega razvoja, nacionalne sprave, dobrega vladanja, demokracije, enakosti spolov ter spoštovanja in varstva človekovih pravic. (VS OZN 2014, 2)[206]

Ključna področja civilnega kriznega upravljanja EU tako povzemajo elemente zgornje definicije liberalne izgradnje miru, saj se osredotočajo na civilno upravo in zaščito, vladavino prava in policijske reforme, ki so del procesa stabilizacije in demokratizacije kriznih območij (Merlingen in Ostrakaite 2006; Richmond in dr. 2011; Schröder 2011).

Kljub temu pa je tudi v liberalnem pristopu EU mogoče prepoznati elemente, ki so značilni samo za EU in so predvsem posledica notranjih specifik EU kot varnostnega akterja (zgodovinskega razvoja, kompleksne institucionalne strukture in upravljanja), ki potem vplivajo na prakso delovanja EU oziroma na načine, zmogljivosti in norme, ki jih pri tem uporablja (Richmond in dr. 2011). Pri tem najbolj izstopata predvsem dve konceptualizaciji akterstva EU – EU kot civilna in normativna moč, ki poudarjata, da je EU edinstvena, in sicer zaradi načina reševanja problemov prek sodelovanja, vključevanja, uporabe nevojaških sredstev, mešanice ekonomskih in razvojnih instrumentov, politike (normativnega) pogojevanja in učinkovitega multilateralizma. Kot je pokazal razvoj obeh konceptov na ravni akademske skupnosti, takšna projekcija moči EU namreč »ne izključuje niti oblikovanja vojaških zmogljivosti, intervencionizma, zasledovanja lastnih interesov v okviru trgovinskih odnosov ali razvojne pomoči, niti ne izključuje politike preventivne sekuritizacije« (Visoka in Doyle 2016, 864).

Ker gre v primeru teh ukrepov za zunanjo posredovanje v neko tretjo državo, tovrstno delovanje EU trči ob normo državne suverenosti kot temeljnega načela mednarodnega prava, kar vsaj deloma nasprotuje normativni zavezi EU, da bo delovala v skladu z mednarodnim pravom in upoštevaje temeljna načela UL OZN. Kot ugotovlja Hoffmann (1998, 80), je

[206] Varnostni svet OZN. 2014. *Resolucija VS OZN št. 2171* (21. avgust).

praksa intervencionizma (kot tudi sekuritizacije) pri reševanju konfliktov logično povezana z ideologijo liberalizma, ki jo odraža tudi EU. V skladu z liberalizmom je sicer vmešavanje v notranje zadeve neke države strogo zamejeno in se dopušča zgolj v primeru pravice do samoobrambe ali kolektivne obrambe pred napadom, tj. iz varnostnih razlogov.

Toda spremenjena narava konfliktov in varnosti po koncu hladne vojne je prispevala k temu, da so se deloma spremenili tudi razlogi za posredovanje, kjer v ospredju niso zgolj neposredne vojaške grožnje, ampak tudi nevojaške (Wetzel in Orbie 2011; Wetzel in dr. 2015). Intervencija je namreč možna tudi v primeru, ko notranje stanje v tretji državi ogroža mir in stabilnost drugih držav oziroma ko režimi v tretjih državah hudo kršijo človekove pravice (npr. genocid ali etnično čiščenje). Doktrina 'R2P' namreč v primeru, ko neka suverena država na lastnem ozemlju ni sposobna zagotavljati temeljnih človekovih pravic in svoboščin, pravico ukrepanja prenese na mednarodno skupnosti. Število intervencij, tako na mednarodni kot tudi na ravni EU, se je posledično konec 20. in v začetku 21. stoletja v primerjavi z obdobjem med hladno vojno močno povečalo, in sicer od zgolj dveh primerov zunanjega upravljanja z režimi v tretjih državah leta 1992 (Giumelli 2013, 395) na 16 misij in operacij konec leta 2016 (EEAS 2016).

Vpliv ideologije liberalizma na pristop EU h kriznemu upravljanju lahko prepoznamo tudi v načinu, kako se posredovanja izvajajo. Kot ugotovita Keating in Knight (2004, xli), praksa intervencij namreč »odseva asimetrično porazdelitev moči, kjer Sever določa, kje in kako se bodo posredovanja odvijale«. Fokus proučevanja je predvsem na izvozu norm EU in načel demokracije, človekovih pravic, vladavine prava in prostega trga v tretje države, pri čemer je pomembno, v kolikšni meri in na kakšen način EU poskuša dosegati cilje in ali je pri tem uspešna. Edinstvenost EU pristopa po mnenju Visoke in Doyla (2016, 862–863) pri tem ni toliko v sami vsebini (normah, načelih in pravilih), saj odraža vsebino drugih mednarodnih akterjev, kot je predvsem v načinu delovanja, kjer želi EU eksternalizirati lasten model razvoja varnostne skupnosti v tretje države. Eksternalizacija temelji na samopercepciji EU kot 'mirovnega projekta', ki ga lahko EU prek evropeizacije tretjih držav izvaža v druge kontekste. Hkrati prepričanje, da je zgodovinska izkušnja EU univerzalno uporabna za konflikte izven EU, potrjuje zunanje usmeritev EU, da v svetu deluje kot zgled, ki mu (morajo) slediti drugi.

Vpliv ideologije liberalizma na pristope mednarodne skupnosti in EU k izgradnji miru se kaže tudi v tem, da ukrepi EU temeljijo oziroma so pogojevani s politično in ekonomsko liberalizacijo v tretjih državah, tj. prevzemu standardov, pravil, norm in vrednost, ki so po meri razvitih držav oziroma Zahoda (Bieber 2011, 1783). Ta podpira predvsem politične človekove pravice, demokracijo in participativnost ter razvoj civilne družbe in zasebnega sektorja (Lewis in Bartolucci 2008, 81). Iz tega je razvidna povezava med upravljanjem konfliktov in neoliberalnimi ekonomskimi politikami, kjer pomembno vlogo igrajo tudi mednarodne finančne institucije. EU namreč v diskurzu vseskozi poudarja vzajemnost ekonomskega in političnega razvoja v regiji, saj »makroekonomski razvoj potrebuje močne in demokratične institucije« (Evropska komisija 1999, 6), hkrati pa je ekonomska blaginja ključna za dolgoročno stabilnost in demokracijo v regiji. Trajni ukrepi in strukturne reforme so zato potrebni za oblikovanje delujočih tržnih gospodarstev (Evropska komisija 2003b; Svet EU 2003). Po mnenju Evropske komisije je »odprava ekonomskih ovir med državami v regiji predpogoj za tesne politične odnose. Komisija bo v tesnem sodelovanju z mednarodnimi finančnimi institucijami še naprej nadzirala makroekonomski razvoj in poglobila makroekonomski dialog s temi državami.« (Evropska komisija 1999, 6) Bistvena za spodbujanje gospodarske rasti in izvedbo trgovinskih reform pa sta pristop teh držav k WTO in v razširjeni Srednjeevropski sporazum o prosti trgovini (Evropska komisija 2008a, 15).

V pristopu EU izstopata dve osrednji načeli zunanjepolitičnega delovanja, ki sta zapisani v SAP in ju prav tako lahko posredno povežemo z ideologijo (političnega in ekonomskega liberalizma). Prva je zaveza k multilateralizmu, kjer bo EU »pri oblikovanju politik do regije, zlasti v odnosu do pokonfliktne situacije na Kosovu, skrbno nadzorovala ujemanje med lastnimi politikami do regije /…/ in politikami drugih akterjev (OZN, Sveta Evrope, OVSE, WEU in Zveze NATO)« (Evropska komisija 1999, 7). Drugo načelo pa je ekonomska liberalizacija v okviru regionalnega sodelovanja, ki državam v regiji nalaga obvezo, da »sodelujejo in se odločno zavzemajo med drugim za pristop k WTO, razvoj prostotrgovinskih območij med njimi in znotraj regije in krepijo regionalno sodelovanje na bilateralni in multilateralni ravni« (Evropska komisija 1999, 7–8).

Medtem ko kritiki opozarjajo na neokolonialno naravo takšne politike intervencionizma EU, zagovorniki poudarjajo, da je liberalni kolonializem EU v določenih primerih najbolj učinkovit pristop k dolgoročni izgradnji miru, zlasti naj bi to veljalo v neposredni soseščini EU. Mednarodna skupnost je posledično oblikovala različne načine upravljanja s

pokonfliktnimi družbami, ki ga je v nekaterih primerih prevzela tudi EU (posebej na področju Zahodnega Balakana – v BiH in na Kosovu) (Lewis in Bartolucci 2008, 78). EU je intervencionistični pristop do Kosova dokončno legitimirala z obljubo evropske perspektive Zahodnemu Balkanu, vključno s Kosovom, na solunskem vrhu EU-Zahodni Balkan.

Iz solunske izjave je razvidna nujnost ukrepanja EU za zaščito temeljnih 'skupnih' vrednot, kjer evropska integracija predstavlja rešitev problemov: »Vsem nam so skupne vrednote demokracije, vladavine prava, spoštovanja človekovih pravic, solidarnosti in tržne ekonomije /…,/ ki tvorijo temelj Evropske unije /…/. EU ponovno izraža podporo evropski perspektivi /…,/ ki navdihuje in spodbuja Zahodni Balkan, da sledi tej isti uspešni poti /…/ prek prevzema evropskih standardov /…,/ hitrost pridruževanja pa je v rokah držav iz regije« (Svet EU 2003, 1). Toda, kot opozarjata Björkdahl in Gusic (2015, 280), gre pri tem za selektivnost pri izvajanju demokratičnih norm in standardov, saj je praksa delovanja EU v okviru zunanjega upravljanja s Kosovom v osnovi 'nedemokratična', tj. vsiljena od zunaj, neizvoljena in neodgovorna.

Musliu in Orbie (2014, 419) izpostavita, da tega dogovora med EU in Kosovom ne moremo razumeti kot dogovor med enakima partnerjema, ki si delita lastništvo nad načinom posredovanja – bodisi v okviru pogojevanja evropske perspektive, bodisi v primeru misije SVOP. Oba načina posredovanja sta namreč posledica odločitve tistega, ki posreduje (torej EU) in je nosilec vrednot, medtem ko so lokalni akterji (s Kosova) pomoči potrebni, saj jih bremenijo »ekstremizem, terorizem in nasilje, ki so etnično, politično ali kriminalno motivirani« (Svet EU 2003, 1), in ovirajo »demokratično stabilnost, vladavino prava, ekonomsko rast in razvoj civilne družbe v regiji ter so kot taki vir resne zaskrbljenosti EU« (Svet EU 2003, 2). Kot je zapisano v Ahtisaarijevem načrtu za rešitev statusa Kosova: »Kosovo bo multietnična družba, ki se bo demokratično samoupravljala in v celoti spoštovala vladavino prava v okviru lastnih zakonodajnih, izvršnih in sodnih institucij.« (VS OZN 2007) Znotraj tega diskurza pa je EULEX dojet kot končna rešitev za problem 'balkanske neučinkovitosti' oziroma kot izvoz 'dobrih praks' EU (Musliu in Orbie 2014, 426–427).

Uvedba demokratične agende EU na Kosovu z misijo EULEX (v okviru SVOP) je zato posledica širjenja ideološke hegemonije Zahoda, s katero želi EU izvažati lastne norme, vrednote in načela v notranje zadeve manj razvite države (Paris 2002) – t. i. 'sveto trojico' (demokracijo, vladavino prava in človekove pravice). Kot opozarjajo nekateri avtorji

(Nicolaïdis in Meunier 2005; Mitzen 2006), je današnja civilna identiteta EU samorefleksija lastnega odnosa do Neevrope, medtem ko je zgodovinsko gledano utemeljena na kolonializmu in uporabi vojaške moči. Neoliberalni temelj te ideologije pa najbolje povzema prav povezava med kratkoročnimi ekonomskimi in dolgoročnimi politično-varnostnimi koristmi: »Ekonomska blaginja je ključna za dolgoročno stabilnost in demokracijo v regiji. Za oblikovanje delujočih tržnih gospodarstev in trajnostnega razvoja /…/ so potrebni vztrajni ukrepi in strukturne reforme.« (Svet EU 2003, 2)

Ustvarjanje potrebe po pomoči oziroma intervenciji in občutka lokalnega lastništva je najbolj nazorno v primeru legitimiranja misije EULEX. Pri tem namreč ni šlo za povabilo v standardnem pomenu besede, kjer pomoči potrebni povabi, tisti, ki želi pomagati, pa se odzove, ampak za vsiljeno povabilo. Poleg načina je bil najbolj sporni del povabila ta, da naj bi bila misija EULEX ob izvajanju procesa izgradnje države statusno nevtralna (Visoka in Bolton 2011, 196). Kot navaja Ahtisaarijev načrt: »Mednarodna skupnost bo lahko nadzorovala, spremljala in imela potrebno moč, da zagotovi uspešno in učinkovito implementacijo dogovora /…/. Kosovo naj izda povabilo mednarodni skupnosti, da mu pomaga pri uspešnem izvajanju obveznosti v ta namen«. (VS OZN 2007, 1. čl.) Musliu in Orbie (2014, 420) v tem prepoznata diskurzivno prakso, ki je značilna za ideologijo intervencionizma Zahoda in s katero je Kosovu *de facto* odvzeta možnost, da odloča, v njegovem imenu zato odloča mednarodna skupnost, ki povabilo uradno izda EU in ga skupaj z EU interpretira kot povabilo, ki ga je izdalo Kosovo.

Podobne primere diskurzivnih praks, ki ali patologizirajo ali objektivizirajo Kosovo, najdemo tudi v uradnih dokumentih EU. Znotraj t. i. tehničnega pristopa h kriznemu upravljanju se EU namreč poslužuje kvazi nevtralnih izrazov, ki naj ne bi bili politično sporni oziroma naj ne bi prejudicirali statusa Kosova. Posledično EU, podobno kot UNMIK, prevzema diskurz, v katerem se izogiba uporabi izraza državljani Kosova in namesto tega uporablja bolj splošni formulaciji ‘prebivalci’ (»Trenutna situacija je zaskrbljujoča in terja takojšnje izboljšanje. V tem pogledu je Evropska komisija mnenja, da bi koristi SAA služile kot spodbuda za prebivalstvo Kosova, vključno s Severom« (Evropska komisija 2012a, 5)) oziroma ‘lokalno prebivalstvo’ (»upoštevaje posebne potrebe lokalnega prebivalstva« (Svet EU 2012b, 5)) in ‘ljudje’ (»V interesu ljudi, ki živijo v tem delu Kosova, je, da imajo koristi od SAA.« (Evropska komisija 2012a, 12)).

Tudi pri naslavljanju narodnih manjšin ali nasploh etničnih skupnosti EU daje prednost nevtralnim izrazom kot na primer 'skupnosti' (»Kosovo je prav tako začelo izvajati decentralizacijo, vključno z oblikovanjem novih občin z večino in manjšino /…/. Kosovo mora zagotoviti telo, ki bo omogočalo neposredno komunikacijo za spodbujanje in zaščito verske in kulturne dediščine z verskimi skupnostmi« (Evropska komisija 2012a, 10)), 'ranljive skupine' (»odpravljati diskriminacijo ranljivih skupin, kot so Romi« (Svet EU 2013a, 2)) ali zgolj 'manjšine'. Najbolj očiten primer te prakse je tudi sama Ustava Republike Kosovo, ki navaja: »Republika Kosovo je multietnična družba, ki jo sestavljajo albanska in druge skupnosti, in ima demokratično ureditev ob polnem spoštovanju vladavine prava, ki jo izvajajo zakonodajne, izvršne in sodne institucije.« (Ustava RK 3 (1) čl.)[207]

Kosovo zato predstavlja primer zunanjepolitičnega delovanja EU na področju pokonfliktne obnove, ki v tem pogledu ni edinstven, ampak zgolj širi ideologijo Zahoda prek osrednjih mednarodnih norm, ki so se oblikovale na ravni mednarodne skupnosti. EU namreč na Kosovu ni posredovala prva, ampak je vlogo 'podedovala' v okviru posredovanja mednarodne skupnosti in najprej kot (zgolj ekonomski) del misije UNMIK. Hkrati se Kosovo kot 'zahodni projekt' od ostalih intervencij na Zahodnem Balkanu razlikuje po tem, da je element mesijanizma Zahoda in tudi EU večji že zaradi tega, ker Kosovo še vedno ni doseglo formalnega priznanja vseh ključnih akterjev (držav) mednarodne skupnosti, zato dominira element zunanjega oziroma mednarodnega upravljanja, ki vzpostavlja odnos dominacije in podreditve (Musliu in Orbie 2014, 412–413), hkrati pa reproducira vse prednosti in slabosti liberalnega pristopa k izgradnji miru. Kosovo tako ostaja 'nedokončana država' (Bebler 2012, 7), ki pa si želi v EU, zaradi česar odprto vprašanje o končnosti statusa terja čim prejšnji odgovor.

[207] *Ustava Republike Kosovo*, podpisana 7. aprila 2008, v veljavi od 15. junija 2008.

5 Zaključek: Evropska unija med učinkovitostjo in fleksibilnostjo, edinstvenostjo in normativnostjo

Namen doktorske disertacije pri proučevanju sprememb v procesu zunanjepolitične integracije EU prek analize zunanjega okolja in zunanjepolitičnega delovanja EU je bil trojen. Prvič, na ravni proučevanja mednarodne vloge EU odpraviti ključni pomanjkljivosti obstoječih pristopov, in sicer omejeno (redukcionistično) razumevanje zunanjega okolja ter stebrno ujetost proučevanja, ki ne odražata celostnega in celovitega pristopa k zunanjepolitičnemu delovanju, ki ga uvaja Lizbonska pogodba iz leta 2009. Na eni strani zato analiza proučevanja zunanjega okolja v disertaciji poleg zunanjih akterjev oziroma subjektov (posameznih držav in mednarodnih organizacij) vključuje tudi objektivne dejavnike (znanost in tehnologijo ter ideologijo) in mednarodne norme, razmerje med njimi pa opredeljuje v ta namen oblikovan analitičen model za proučevanje sprememb (Slika 2.4). Na drugi strani pa je bila analiza vpliva zunanjega okolja na zunanje delovanje EU zastavljena tako, da presega t. i. kompartmentalizacijo ločevanja med zunanjo politiko in zunanjimi odnosi EU. Vsebuje namreč dve študiji primerov, in sicer študijo trgovinsko-razvojnega sodelovanja med EU in skupino držav AKP (kot primera zunanjih odnosov EU) ter študijo vloge EU pri pokonfliktni obnovi Kosova (kot primera zunanje politike EU), ki ju z diahrono metodo analize dopolni glede na dve časovni obdobji proučevanja (za AKP v obdobjih 1975–2000 in 2000–2016 ter za Kosovo v obdobjih 1999–2008 in 2008–2016).

V okviru izbranih študij primerov je bil drugi cilj doktorske disertacije proučiti, v kolikšni meri je instrumentalizacija zunanjepolitičnega delovanja EU, s katero želi EU postati globalna sila, posledica vpliva zunanjega okolja. Obe študiji namreč naslavljata tako ključni *območji* kot tudi *področji* zunanjega delovanja EU, saj gre v primeru držav AKP za največjo skupino držav v razvoju oziroma trgovinski blok, s katerim EU prek preferenčnih trgovinskih in razvojnih instrumentov ohranja tradicionalne vezi s to regijo, medtem ko Kosovo kot potencialno nova država v neposredni soseščini EU spada med geostrateško najpomembnejša območja, ki neposredno vpliva na varnost in blaginjo v EU. Prav tako pa študiji primerov obravnavata tudi ključna *področja* oziroma politike EU – zunanjetrgovinsko in razvojno politiko, ki veljata za osrednjo zmogljivost EU, ter krizno upravljanje v okviru SVOP EU, ki jo EU vidi kot predpogoj za krepitev svojih civilnih in vojaških zmogljivosti ter posledično globalne moči. Pri tem diahrona analiza razvoja politik in delovanja EU v dveh časovnih obdobjih znotraj posamezne študije primera omogoča opredelitev povezav med pojavom novih praks, norm, pravil in diskurzov ter elementi zunanjega okolja.

Na temelju osrednje predpostavke pri opredeljevanju mednarodne vloge EU, tj. da EU v svetu deluje kot normativna sila, je bil tretji cilj doktorske disertacije analizirati, kako proces instrumentalizacije zunanjepolitičnega delovanja spreminja vlogo EU v mednarodnih odnosih. S pomočjo t. i. pragmatičnega pristopa k proučevanju sprememb, ki omogoča združevanje različnih teoretskih pristopov (racionalizma, kritičnih teorij in normativne teorije) in presega dihotomijo indukcija-dedukcija, je namreč v okviru analize mogoče opredeliti, kako vplivi zunanjega okolja (nove prakse, norme, pravila in diskurzi) dopolnjujejo in deloma spreminjajo veljavnost predpostavk o EU kot edinstvenem in normativnem akterju ter potencialno vodijo do novih opredelitev EU kot sile.

Odgovor na raziskovalno vprašanje doktorske disertacije – tj. kako zunanje okolje preko spreminjanja praks, norm, pravil in diskurzov v zunanjepolitičnem delovanju EU v okviru pokonfliktne obnove Kosova in trgovinsko-razvojnega sodelovanja z državami AKP spreminja proces zunanjepolitične integracije EU – lahko glede na analizo obeh študij primerov podamo v okviru štirih ugotovitev, in sicer glede na predpostavko o edinstveni in normativni naravi EU kot zunanjepolitičnega akterja (prva in druga ugotovitev spodaj), smeri zunanjepolitične integracije EU (tretja ugotovitev) in vpliva posameznih elementov zunanjega okolja na zunanje delovanje EU (četrta ugotovitev).

Prvič, razvoj EU v smeri krepitve globalne moči slabi edinstvenost EU kot zunanjepolitičnega akterja. Nove prakse (kot na primer harmonizacija, sekuritizacija in politizacija, univerzalizacija, pogojevanje, pragmatičnost, praktičnost itd.), norme in pravila (recipročnost, regionalizacija, diferenciacija, učinkoviti multilateralizem, človekova varnost, partnerstvo, lastništvo, celovitost itd.) ter diskurzi (globalizacija, liberalizacija, edinstvenost, nujnost in neizbežnost, konkurenčnost, specializacija itd.), ki so se oblikovali v okviru vse večje instrumentalizacije zunanjega delovanja EU, namreč delovanje EU približujejo delovanju tradicionalnih akterjev v mednarodnih odnosih – držav in mednarodnih organizacij. Pri tem ne gre za spremembo v sami naravi EU kot akterja, ki ostaja hibridna (nekje med državo in mednarodno organizacijo), temveč predvsem za približevanje ciljev (vsebine), načina (načel) in sredstev zunanjega delovanja, kjer zunanje okolje EU (zunanji šoki in zunanji akterji), predvsem pa izbrani elementi (znanost in tehnologija, ideologija in mednarodne norme) pomembno vplivajo na spremembe v pristopih oziroma politikah EU do Kosova in držav AKP.

To potrjuje tudi pojav institucionalnega izomorfizma na področju vseh treh proučevanih politik (trgovinske, razvojne in kriznega upravljanja), ki izkazuje trend razvoja EU v smeri harmonizacije pristopov EU s prevladujočimi pristopi mednarodne skupnosti in v manjši meri obratno, tj. v smeri krepitve edinstvenosti pristopov EU oziroma vnašanja načina delovanja EU v mednarodne odnose. Prav zgoraj omenjene prakse, norme, pravila in diskurzi so se v analizi izkazali kot primarna posledica vpliva elementov zunanjega okolja (drugih akterjev, mednarodnih norm, ideologije ter znanosti in tehnologije), ki EU sili v prilagoditev in k izomorfnemu izvajanju t. i. liberalno-demokratskega paketa v okviru izbranih primerov zunanjepolitičnega delovanja EU (Kosova in držav AKP).

Omejen izbor dveh študij primerov sicer ne omogoča posplošitve zgornje ugotovitve tudi na druga področja zunanjega delovanja EU, kaj šele na celoto vseh dejavnosti v okviru zunanjega delovanja EU, lahko pa ugotovimo, da se način delovanja EU na dveh izbranih področjih – trgovinsko-razvojne politike in pokonfliktne obnove oziroma kriznega upravljanja – med sabo bistveno ne razlikuje, saj ga zaznamujejo vse bolj podobni cilji, načela in sredstva delovanja. Z vidika analize vplivov zunanjega okolja na zunanje delovanje EU lahko torej sklepamo, da razlika v moči oziroma zmogljivostih EU kot posledice različnih (notranjih) pristojnosti, ki jih ima EU na področju zunanje trgovine (izključne), razvoja (deljene med EU in državami članicami) in kriznega upravljanja (deloma deljene, a prevladujejo medvladne) bistveno ne vpliva na 'odpornost' EU pred vplivi zunanjega okolja.

Kronološki pregled razvoja posamezne politike in vplivov posameznega elementa zunanjega okolja na spremembe (politik in pristopa) v zunanjepolitičnemu delovanju EU do izbranih držav namreč pokaže, da čeprav se cilji, načela in sredstva delovanja, zlasti v prvem obdobju (1975–2000 za EU-AKP in 1999–2008 za EU-Kosovo), med obema politikama razlikujejo, se v drugem obdobju razlike v delovanju EU (ne glede na področje) postopoma zmanjšujejo (Tabela 5.1 in Tabela 5.2). Nasprotno pa razlike med cilji, načeli in sredstvi znotraj posamezne politike pri primerjavi obeh časovnih obdobij postajajo vse večje, kar je predvsem posledica novih praks, norm in pravil ter diskurzov, ki jih EU prevzema 'od zunaj' (iz zunanjega okolja) in s katerimi njeno delovanje postaja vse bolj podobno drugim akterjem v mednarodnih odnosih.

Kljub zavedanju, da vpliva zunanjega okolja ne moremo v celoti izolirati od delovanja EU, saj EU kot mednarodni akter sodeluje pri oblikovanju teh novih praks, norm in pravil ter

diskurzov, lahko na podlagi analize ključnih dokumentov, strategij in diskurzov na ravni EU ugotovimo, da obstaja povezava med ukrepi na ravni mednarodne skupnosti in spremembo v pristopu EU. Najbolj neposredno se povezava pokaže v primeru neposredne reference EU na elemente zunanjega okolja: pogosto sklicevanje na druge mednarodne akterje (WTO, OZN, WB, OVSE), mednarodne norme in pravila (liberalizacija, strukturne reforme, MDG, dobro vladanje) in znanstvene koncepte (človekova varnost, liberalna izgradnja miru) ali posredno prek sočasnosti izvajanja podobnih ukrepov in ideološke pristranskosti.

Analiza t. i. pomenskih mrež oziroma vzročnih zgodb med elementi zunanjega okolja (znanostjo in tehnologijo, ideologijo in mednarodnimi normami) na obeh izbranih področjih politik in primerov tako potrjuje, da je EU z razvojem široke palete instrumentov (tako ekonomskih, političnih, socialnih kot tudi varnostnih in obrambnih) pripomogla k svojemu sicer bolj celostnemu zunanjemu delovanju, vendar je hkrati s tem prispevala k izginjanju za EU specifičnih in inovativnih pristopov k trgovini, razvoju in pokonfliktni obnovi. V tej luči lahko razumemo zamenjavo inovativnega pristopa k razvoju v okviru trgovinske in razvojne politike EU do držav AKP v okviru Lomejskih konvencij s (ponovno) bolj generičnim (v smislu usklajenosti z normami, s pravili in z načeli mednarodnega trgovinskega režima) in s pragmatičnim trgovinskim pristopom k razvoju, kjer dominira ekonomski interes EU (povečanje lastne konkurenčnosti in zavzemanje za čim hitrejšo in 'vseobsegajočo' liberalizacijo svetovne trgovine, ki koristi predvsem EU). Prav tako EU tudi na področju pokonfliktne obnove Kosova svoj specifičen in celovit pristop h kriznemu upravljanju (ki deklarativno temelji na širokem naboru 'medstebrskih' instrumentov in proaktivnem delovanju) zamenjuje za reaktiven, civilno-tehničen in *ad hoc* pristop, ki se primarno specializira za področje ukrepov za izgradnjo pravne države na Kosovu.

Tabela 5.1: Primerjava sprememb v ciljih, načelih in sredstvih/instrumentih trgovinsko razvojne politike EU do AKP

Obdobje / Vsebina	TRGOVINSKO-RAZVOJNA POLITIKA DO AKP			
	1975–2000		2000–2016	
CILJI	**OZKA TRGOVINSKA AGENDA** blago in storitve liberalizacija svetovne trgovine širitev trga EU integracija držav v svet. gospod. razvoj AKP **NORMATIVNA AGENDA** človekove pravice (od 1992) delovni standardi (od 1995) **TRGOVINA = RAZVOJ**	**RAZVOJNI PRISTOP** trgovina in razvojna pomoč liberalizacija trgovine EU-AKP modernizacija in industrializacija diverzifikacija gospodarstva integracija držav v svet. gospod. razvoj najbolj ranljivih držav AKP **NORMATIVNA AGENDA** človekove pravice (od 1985) demokracija, pravna država (od 1995)	**GLOBOKA TRGOVINSKA AGENDA** blago in storitve, investicije, javna naročila, intelektualna lastnina, pravila konkurence liberalizacija svetovne trgovine zagotavljanje gospodarske rasti EU odprava revščine, MDG, trajnosten razvoj razvoj najmanj razvitih držav bilateralni odnosi s hitro rastočimi gosp. **NORMATIVNA AGENDA** človekove pravice, demokracija, dobro vladanje, okoljski in delovni standardi **RAST = TRGOVINA + ČLOV. RAZVOJ**	**TRŽNO-POLIITČEN PRISTOP** trgovina in politični razvoj **REGIONALNA INTEGRACIJA** gospodarska rast politični dialog (SZVP) zmanjšanje revščine, MDG (po 2005) vloga žensk, varstvo otrok vključevanje civilne družbe **NORMATIVNA AGENDA** človekove pravice, demokracija, dobro vladanje, okoljski in delovni standardi
NAČELA	**LIBERALIZACIJA** **REGIONALIZEM** nerecipročnost/asimetričnost/solidarnost **'POMOČ ZA TRGOVINO'** **'ENAK PRISTOP ZA VSE'** **SELEKTIVNOST** **CENTRALNOST AKP**	**REGIONALIZEM** **OMEJENA LIBERALIZACIJA** (preference za AKP) **NERECIPROČNOST/ASIMETRIČNOST** **SUVERENOST/AVTONOMNOST** **APOLITIČNOST/NEVMEŠAVANJE** enakost/partnerstvo/solidarnost/ lastništvo/odgovornost (do 1985) **UNIFORMNOST in EDINSTVENOST AKP**	**LIBERALIZACIJA** **UČINKOVITI MULTILATERALIZEM** globalni regionalizem/interregionalizem recipročnost/simetričnost partnerstvo/lastništvo **KONKURENČNOST in UČINKOVITOST** **DIFERENCIACIJA in DIVERZIFIKACIJA** **PARTNERJEV** **poudarek na najmanj razvitih državah**	**LIBERALIZACIJA** **UČINKOVITI MULTILATERALIZEM** **RECIPROČNOST** **REGIONALIZACIJA** **GEOGRAFSKA DIFERENCIACIJA** partnerstvo/lastništvo/ odgovornost **UČINKOVITOST** **ENAKOPRAVNOST NE-AKP**
SREDSTVA/ INSTRUMENTI	**PREFERENČNI TRGOVINSKI SPORAZUMI** **TRG. SODELOVANJE Z AKP** **EKONOMSKO POGOJEVANJE** (strukturne reforme) **PREPRIČEVANJE in SPODBUDE**	**INOVATIVEN TRG.-RAZ. INSTRUMENT** **LOME** bilateralni formalni okvir **MEHKO POGOJEVANJE** (do 1990) **EKONOMSKO POGOJEVANJE** (strukturne reforme po 1990) **POL. IN SOC. KLAVZULA** negativne sankcije (po 1995**)**	**STRATEŠKI TRGOVINSKI SPORAZUMI** **TRG.-RAZV. SODEL. Z AKP** **POLITIČNO (normativna agenda)** **IN EKONOMSKO POGOJEVANJE** **NEGATIVNE SANKCIJE** sekuritizacija in politizacija	**GENERIČEN TRG.-RAZV. INSTRUMENT** **COTONOU** multilateralni formalni okvir **EPA** **POLITIČNO in EKONOMSKO POGOJEVANJE** negativne sankcije sekuritizacija in politizacija
Študija primera	**trgovinsko-razvojna politika EU**	**EU-AKP**	**trgovinsko-razvojna politika EU**	**EU-AKP**

Tabela 5.2: Primerjava sprememb v ciljih, načelih in sredstvih/instrumentih EU pri pokonfliktni obnovi Kosova

Obdobje / Vsebina	POKONFLIKTNA OBNOVA KOSOVA			
	1999–2008		2009–2016	
CILJI	**REAKTIVEN – CELOSTEN PRISTOP** ohranjanje miru, pokonfliktna obnova, preprečevanje in upravljanje konfliktov **VARNOST in RAZVOJ** **CKU in EKONOMSKA OBNOVA** **STABILIZACIJA** (kratkoročno) **NORMATIVNA AGENDA** spodbujanje demokracije človekove pravice	**REAKTIVEN – CIVILEN PRISTOP** pokonfliktna obnova **STABILIZACIJA** (dolgoročno) **EKONOMSKA OBNOVA** **REŠITEV STATUSA** **ZUNANJE UPRAVLJANJE (UNMIK)** **NORMATIVNA AGENDA** spodbujanje demokracije človekove pravice	**REAKTIVEN – POVEZAN, MEHEK PRISTOP** medstebrna usklajenost, **STABILIZACIJA** (kratkoročno) **VARNOST + RAZVOJ + POL. SODELOV** **NORMATIVNA AGENDA** ČP, demokracija, dobro vladanje **ČLOVEKOVA VARNOST**	**REAKTIVEN – CIVILNO-TEHNIČEN PRISTOP** ekonomska obnova, demokratizacija, ČP, dobro vladanje, civilna družba **IZGRADNJA DRŽAVE** izgradnja institucij in zmogljivosti **INTEGRACIJA** (dolgoročno) **REGIONALNO SODELOVANJE** **PRAVNA DRŽAVA** **ZUNANJE UPRAVLJANJE (EULEX)**
NAČELA	**UČINKOVITI MULTILATERALIZEM** **CELOVITOST** koherentnost/komplementarnost **CIVILNA IDENTITETA EU** **UČINKOVITOST in KREDIBILNOST** **SELEKTIVNOST** **CENTRALNOST** Afrike in Evrope	**UČINKOVITI MULTILATERALIZEM** **EVROPEIZACIJA** **REGIONALIZEM** **STANDARDI PRED STATUSOM** **STATUSNA NEVTRALNOST** Kosovo = *sui generis*	**PAMETNI MULTILATERALIZEM** **CELOVITOST + POVEZANOST + INTEGRIRANOST** **OPTIMIZACIJA** **PRAGMATIČNOST** pristop **OD SPODAJ NAVZGOR** **GLOBALNI FOKUS** Sredozemlje in V Evropa	**MULTILATERALIZEM** **STATUS S STANDARDNI ALI BREZ NJIH** **STATUSNA NEVTRALNOST** **PRAGMATIČNOST/PRAKTIČNOST** **REGIONALIZEM** **ENAKA PRAVILA ZA VSE** partnerstvo in lastništvo
SREDSTVA/ INSTRUMENTI	**VOJAŠKI IN CIVILNI** **MISIJE SVOP:** spremljanje, svetovanje, usposabljanje **MEHKO POGOJEVANJE** **PREPRIČEVANJE IN SPODBUDE** **SEKURITIZACIJA** (po 2003)	**EKONOMSKI - SAP in SP** finančna in tehnična pomoč **UNMIK-EU** ekonomska obnova **EVROPSKA PERSPEKTIVA (po 2003)** **EKONOMSKO POGOJEVANJE** **CILJNO USMERJENI**	**CIVILNI (tudi VOJAŠKI)** **SEKURITIZACIJA** **DEPOLITIZACIJA** **POLITIČNO in EKONOMSKO POGOJEVANJE** pametne sankcije, kreativna diplomacija	**SAA** (širitvena politika) **EULEX** (izgradnja države od zunaj) **NEPOSREDNA INTERVENCIJA** **POLITIČNO in EKONOMSKO POGOJEVANJE** **PREPRIČEVANJE in SPODBUDE** **PROCESNO USMERJENI**
Študija primera	**pokonfliktna obnova**	**EU-Kosovo**	**pokonfliktna obnova**	**EU-Kosovo**

Drugič, normativna moč EU se spreminja glede na čas in vsebino politik, ki jih EU razvija v okviru izbranih študij primerov. Pri tem je pomembna ugotovitev, da razvoj zunanjega delovanja EU na področju trgovinske in razvojne politike ter kriznega upravljanja ne potrjuje predpostavke o progresivni logiki razvoja EU, kjer se torej EU razvija v smeri krepitve moči in vpliva ter večje normativnosti, pač pa pokaže tudi na (možne) spremembe v obratni smeri, ki pomenijo izgubo nekaterih primerjalnih prednosti akterstva EU glede na druge akterje, ki se najbolj nazorno kažejo v okviru (samo)opredelitve EU kot normativne moči.

Koncept normativne moči EU, ki nastaja na presečišču vseh treh obravnavanih elementov strukture (znanosti in tehnologije, ideologije in mednarodnih norm), ima jasen zunanji oziroma navzven usmerjeni fokus in zato omogoča proučevanje vloge in sprememb pri zunanjem delovanju EU. Izvoz modela razvoja EU v tretje države prek uporabe širokega nabora instrumentov namreč temelji na predpostavki, da lahko EU na podlagi lastnega uspeha določa pogoje 'normalnosti' v mednarodnih odnosih, da je njen model razvoja univerzalno veljaven in da tretje države želijo postati kot EU, 'moralna' zaveza EU pa je, da to uresničuje.

Analiza motivov in načinov, preko katerih EU vrednoti svoje delovanje kot etično, liberalno oziroma normativno, je pri tem pokazala velik razkorak med deklarativnimi cilji in prakso delovanja EU v odnosih z AKP in s Kosovom. Na deklarativni ravni namreč razvoj zunanjepolitičnega delovanja povzema in odraža diskurz univerzalne etike in idealizma, ki poudarja dobro moč, silo privlačnosti in zglednost delovanja EU (multilateralizem, spoštovanje mednarodnega prava, partnerstvo, lastništvo itd.). V praksi, zlasti v drugem obdobju pri obeh študijah primerov (za odnose med EU in AKP 2000–2016, za odnos med EU in Kosovom pa 2008–2016), pa zunanje delovanje EU bistveno ne odstopa od delovanja drugih akterjev, saj sledi predvsem cilju pragmatičnega in funkcionalnega delovanja z namenom optimizacije reševanja skupnih problemov prek harmonizacije globalnih praks, norm in pravil ter diskurzov.

Tako na deklarativni kot na operativni ravni proučevanje diskurzivnih stališč, ideološke narave in učinkov izbranih politik EU potrdi prisotnost normativne moči kot predvsem ideološke hegemonije EU oziroma Zahoda, s katero želi EU dosegati učinek v tretjih državah – tj. preoblikovati politične, ekonomske in družbene strukture z uporabo pretežno mehkih, civilnih in normativnih sredstev. Odnos je pri tem izrazito asimetričen, saj EU breme prilagoditve v celoti prenese na tretje države, ki se morajo prilagajati (in podrediti) praksam,

normam in pravilom EU ter prevzemati diskurze EU (in ne obratno). Takšna evropocentričnost pa marginalizira in izključuje subjektiviteto neevropskosti, kar posledično manjša normativno moč EU in potrjuje tezi, da 1.) edinstvena narava EU še ne pomeni tudi edinstvene normativne zunanje politike EU (Aggestam 2008) in 2.) da normativna inflacija nujno ne krepi normativne moči EU.

To se najbolj nazorno pokaže v načinu in sredstvih zunanjega delovanja EU, ki onemogočajo razvoj enakopravnega partnerstva in lastništva, saj temeljijo na vnaprej in zunanje določenih pravilih EU, ki jih morajo tretje države prevzeti po načelu 'vse ali nič', in 'enakega pristopa za vse'. Prav tako vedno bolj pogosta uporaba elementov prisile v odnosih s tretjimi državami (bodisi prek ekonomskega in političnega pogojevanja, izvajanja sankcij ali celo zunanjega upravljanja) priča o veljavnosti teze, da EU navznoter sicer deluje 'postmoderno' oziroma normativno, medtem ko v odnosih s tretjimi državami še vedno prevladujejo elementi modernosti, ki poudarjajo pomen države, suverenosti in binarnih delitev po načelu 'mi-oni', kjer se EU ne razlikuje od ostalih akterjev po izvajanju normativne moči. Diskurz o EU kot normativni moči je tako mogoče razumeti kot alternativni poskus, s katerim želi EU tudi v mednarodnih odnosih preseči vestfalsko razumevanje suverenosti in na ta način legitimirati vedno bolj intervencionistično politiko v odnosu do tretjih držav, kjer torej normativna agenda določa pogoje 'normalnosti'. Zunanji ukrepi EU za reševanje političnih, ekonomskih in družbenih problemov potemtakem niso kršitev suverenosti, temveč pomoč pri krepitvi zmogljivosti slabo delujočih institucij, kjer so slednje zreducirane na opravljanje storitev za državljane.

Tovrsten diskurzivni premik k političnemu in ideološkemu utemeljevanju zunanjepolitičnega delovanja potrjuje 'mesijansko' oziroma 'imperialistično' mentaliteto EU, ki pod krinko utilitarnosti (koristnosti), civiliziranosti in učinkovitosti upravičuje 'vmešavanje' oziroma vplivanje EU na tretje države. Neokolonialni in ideološki elementi normativne moči tako še vedno ostajajo implicitno prisotni v civilizacijski hierarhiji, kjer 'EU vodi in svet sledi', neposredno pa jih odraža diskurz o nujnosti in neizbežnosti politične in ekonomske liberalizacije pri zagotavljanju mednarodnega miru, varnosti in blaginje v dobi globalizacije. Zahteva po večji avtonomnosti EU na zunanjepolitičnem področju, zlasti pri doseganju večjega vpliva EU v mednarodnih odnosih (tudi izven tradicionalnih področij in območij delovanja), je posledično pomenila, da je šel razvoj zunanjepolitičnega delovanja EU bolj v smeri nižanja normativnih zavez oziroma elementa inovativnosti v pristopih, kjer EU

primarno nastopa kot sprejemnica in spodbujevalka novih praks, pravil in norm ter diskurzov in ne več kot njihova neposredna oblikovalka oziroma zgled, ki mu sledi preostali svet. S tem EU bolj kot normativna moč (p)ostaja 'normalna' moč.

Tretjič, sprememba v načinu delovanja EU pri obeh izbranih študijah primera je vplivala tudi na kvalitativno spremembo v samem procesu zunanjepolitične integracije. Instrumentalizacija zunanjega delovanja EU v smeri krepitve globalne moči EU je namreč zahtevala, da EU prilagodi enosmerno logiko razvoja, kjer je napredek pri integraciji možen in legitimen le, če EU 'govori z enim glasom' oziroma deluje enotno in v okviru skupnih nadnacionalnih politik.

Ukinitev stebrne strukture EU z Lizbonsko pogodbo leta 2009 in vse večja sekuritizacija zunanjega delovanja sta vnesli novo dvoumnost glede razmejitve pristojnosti tako na področju zagotavljanja varnosti (SVOP) kot tudi liberalizacije svetovne trgovine (trgovinska in razvojna politika). Medvladna SVOP naj bi namreč pokrivala vsa področja zunanje in varnostne politike, torej tudi zunanjo razsežnost nadnacionalnih politik EU (na primer trgovinske politike). To pomeni, da se SVOP pravzaprav širi na področja skupnostnih politik, kar označuje praksa 'podrugostebrenja' oziroma sekuritizacije in politizacije skupnostnih politik. Takšen razvoj pa nasprotuje pričakovani logiki linearnega razvoja integracijskega procesa oziroma učinku t. i. funkcionalnega prelitja, po kateri naj bi krepitev EU kot zunanjepolitičnega akterja potekala prek poglabljanja integracije oziroma krepitve skupnostnih politik. Podoben razvoj je mogoče zaslediti tudi na področju zunanjetrgovinske politike, sicer v izključni pristojnosti EU, saj elementi zunanjega ekonomskega pogojevanja (strukturne reforme, skladnost s pravili WTO), predvsem pa politično pogojevanje EU (prek klavzul o človekovih pravicah, delovnih in okoljskih standardih, demokratizaciji itd.) trgovinsko politiko spreminja v 'zunanje orodje', s čimer pomembno vlogo ponovno pridobiva medvladni element sodelovanja.

Pri zasledovanju osrednjega cilja zunanjepolitičnega delovanja EU – postati globalna sila – je posledično v ospredju osredotočenost na rezultate in ne toliko na sam proces oziroma način doseganja rezultatov. To se ujema s predpostavko, da naj bi prevladujoči tehnični oziroma tehnokratski pristop EU pri njenem zunanjepolitičnem delovanju pomagal pri razrešitvi kolektivnih problemov – enakomernejši porazdelitvi stroškov in koristi liberalizacije (v primeru odnosov med EU in AKP) oziroma krepitvi zmogljivosti in odgovornosti pri zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti (v primeru odnosov med EU in Kosovom).

Takšna sprememba v pristopu, kjer EU k vprašanju razvoja in trgovine ter h kriznemu upravljanju pristopa tehnično, ima dve vrsti posledic. Prvič, spreminja fokus zunanjepolitične integracije s primarno zunanjega (integracija tretjih držav v svetovno gospodarstvo, razvoj najmanj razvitih držav in odprava revščine; stabilizacija in demokratizacija pokonfliktnih območij) na pretežno notranjega, kjer so v ospredju predvsem interesi EU (povečanje trga, ekonomska rast in ustvarjanje delovnih mest; notranja varnost EU). Drugič, notranji fokus spreminja tudi pojmovanje EU kot normativne sile, saj v ospredje zunanjepolitičnega delovanja postavlja predvsem lasten (EU) interes in ne primarno potrebe tretjih držav.

Civilni značaj trgovinske in razvojne politike, predvsem pa SVOP, tako odraža specifično razumevanje razvoja in varnosti v EU, kjer sta v ospredju njena 'civilna' identiteta in izvajanje 'mehke' moči. Imperativ integracijskega procesa je bil od samega začetka EU povezan z zagotavljanjem razvoja in varnosti prek funkcionalnega političnega, ekonomskega in socialnega sodelovanja, torej brez naslavljanja varnostne razsežnosti globalnih izzivov in groženj. Vendar se je ta pristop v obeh študijah primera v drugem obdobju spremenil, saj je EU razvila izrazito tehničen in depolitiziran pristop, ki ga zaznamuje poudarek na socialno-ekonomskih ukrepih in tehničnemu značaju dobrega vladanja države, ki se izmika prevelikemu in konsistentnemu poudarjanju politične komponente spodbujanja demokracije, človekovih pravic in vladavine prava. Prav tako pa zunanje delovanje EU zaznamuje vse večja sekuritizacija, EU pa pri reševanju 'varnostnih problemov' uporablja izrazito pragmatičen pristop, katerega bistvo je, da poskuša občutljiva (politična, ekonomska in družbena) vprašanja naslavljati v okviru tehničnih vprašanj.

Četrtič, vpliva elementov zunanjega okolja ne moremo opredeljevati ločeno (vsakega zase), ampak ob zavedanju, da je odnos med njimi vzajemen in hkraten ter da se spreminja v času (Slika 2.4), kar omogoča zgolj prepoznavanje trenda vpliva, ne pa tudi vzročno-posledičnega razmerja med posameznimi elementi.

Vpliv *znanosti in tehnologije* na zunanje delovanje EU se kaže bodisi neposredno, prek vključevanja akademikov in strokovnjakov v sam proces oblikovanja politik (kot je to razvidno na primeru oblikovanja ukrepov in instrumentov za izvajanje strukturnih reform, liberalizacijo svetovne trgovine in načela dobrega vladanja v primeru držav AKP ter človekove varnosti, pravične vojne oziroma humanitarnega posredovanja in liberalne izgradnje miru v primeru Kosova), bodisi posredno, prek že oblikovanih, razširjenih in

utrjenih mednarodnih norm (vsaka norma je namreč v prvi vrsti koncept in kot taka proizvod znanstvene razprave) in dominantne ideologije liberalizma. Delovanje EU na področju trgovine in razvoja ter pokonfliktne obnove tako potrjuje opredelitev EU kot znanstvenega projekta, ki ga zaznamuje koprodukcija družboslovne znanosti in političnega procesa evropske integracije. Znanost in tehnologija tako nista zgolj vzrok za spremembe v EU, ampak tudi njihov učinek, ki nato spreminja kontekst in odnose znotraj EU. V obeh primerih se pri produkciji znanja o EU skuša fiksirati specifičen niz interpretacij njenega zunanjepolitičnega delovanja kot normativnega (univerzalno dobrega in koristnega), ki potem legitimira širši kontekst izvoza modela zunanjega upravljanja in vladanja EU v tretje države. Morebitno neskladje med deklarativnimi in dejanskimi rezultati ter učinki pa se pri tem v največji meri pripisuje prav omejevalnim okoliščinam elementov zunanjega okolja.

V primeru trgovinsko-razvojnega sodelovanja z AKP v največji meri druge mednarodne organizacije (WTO, WB, IMF, OZN) v okviru vnaprej determiniranih dejavnikov (znanosti in tehnologije ter mednarodnih norm kot posledic ideološke hegemonije Zahoda) 'silijo' EU, da gre v neoliberalno smer. Prav tako so v primeru pokonfliktne obnove Kosova prav elementi zunanjega okolja, ki po eni strani omogočajo, spodbujajo in celo zahtevajo delovanje EU (pojav zunanjega šoka oziroma konflikta v neposredni bližini EU, 'humanitarno posredovanje' Zveze NATO, liberalni koncept izgradnje miru) ali pa ga omejujejo (načelo nevmešavanja oziroma suverene enakosti, neavtorizacija humanitarnega posredovanja OZN, alternativno oziroma konkurenčno delovanje Rusije, Kitajske, unilateralnost ZDA, konkurenčne mednarodne institucije – na primer OVSE, Svet EU z drugačno interpretacijo norm, kot so suverenost, varstvo manjšin, demokracija). Pri tem je največji izziv zunanjega delovanja EU usklajevanje lastnih (EU) preferenc z drugimi strateškimi mednarodnimi akterji v pogojih globalizacije. (Ne)uspešnost tovrstnega usklajevanja pa potem vpliva na podobo EU kot moči, ki je lahko, ni pa nujno normativna.

Analiza vpliva *ideologije* kot zunanjega dejavnika na zunanje delovanje EU pokaže na težavo pri razlikovanju znanosti in ideologije, saj študija k ideologiji pristopa kot k nevtralnemu konceptu (in ne kot nasprotju znanosti), ki potrjuje specifične odnose moči (na primer Sever-Jug), diskurzivne prakse (na primer diskurz nujnosti, strateške odvisnosti, naraščajočih razlik kot posledico izrazito neenakih koristi globalizacije) in načine delovanja (na primer zgled, zunanje upravljanje, pogojevanje, posredovanje). Pri tem analiza upošteva tako delovanje akterja (EU) kot tudi samo strukturo mednarodne skupnosti, saj EU zaznamuje izrazito

zahodno oziroma liberalno razumevanje mednarodnih odnosov, katerega cilj je izvoz liberalizma kot univerzalne ideologije in transformacija nezahodnih akterjev. In čeprav se normativno oziroma na deklarativni ravni ideologija med različnimi akterji (EU, WB, IMF, OZN) vsaj deloma razlikuje (predvsem kot posledica specializiranosti akterjev za različna področja delovanja), je na operativni oziroma praktični ravni ideologija vseh, vključno z EU, izrazito in v temelju (neo)liberalna.

Ideologija kot instrument izvajanja zunanje politike EU se najbolj nazorno pokaže v spodbujanju univerzalnosti ciljev (demokracija, človekove pravice, vladavina prava, tržno gospodarstvo) in univerzalnosti načel (liberalizem (politični in ekonomski), multilateralizem, spoštovanje mednarodnega prava, enak pristop za vse, enakost, nediskriminacija, partnerstvo, lastništvo), ki ju najdemo pri obeh politikah. Podobno velja tudi za sredstva delovanja, kjer EU v vedno večji meri deluje kot pragmatični hegemon, saj ima na razpolago različna sredstva oziroma instrumente (prepričevanje, pogojevanje, sankcije, civilna in vojaška sredstva za upravljanje in posredovanje) za delovanje. Pri odločanju o njihovi uporabi pa se EU odloča na podlagi izrazito mešanih motivov, tj. tako strateških interesov (zlasti ekonomskih), normativnih pričakovanj kot tudi geografske bližine. Prav tako je iz analize razvidno, da navkljub prevladi liberalizma kot dominantne ideologije v mednarodnih odnosih še vedno obstajajo alternativni 'pogledi na svet', ki so posledica krepitve novih, nezahodnih akterjev (na primer države BRICS).

Ključna ugotovitev analize *vpliva mednarodnih norm* na zunanje delovanje EU je, da so norme dinamična družbena kategorija, ki se spreminja v času in prostoru. Pri tem ne gre zgolj za visoko formalizirane norme (suverenost, človekove pravice), ampak tudi za proučevanje ohlapnejših in manj institucionaliziranih norm (demokracija, humanitarno posredovanje, človekova varnost), ki jih zaznamuje sistemska nedorečenost. T. i. paket liberalno-demokratičnih norm, tako na področju trgovinsko-razvojne politike kot tudi v okviru procesa pokonfliktne obnove, je treba razumeti v kontekstu predpostavke, da gre za univerzalna pravila, norme in vrednote, ter v kontekstu njihove izrazite evropocentričnosti in normativne (vrednostne) pristranskosti. Prav tako ugotovitev, da porast normativnosti v mednarodnih odnosih ne pomeni nujno tudi bolj normativnega delovanja akterjev, zahteva odkrivanje pomenskih mrež in vzročnih zgodb, ki so vodile do oblikovanja in izvajanja določene mednarodne norme ter opredeljevanja akterjev kot normativnih.

Empirična analiza posebej izpostavi pomen proučevanja ontološkega izhodišča mednarodnih norm in konstitutivnega učinka medorganizacijskega oblikovanja njihovih pomenov. Norme (kot so liberalizacija, recipročnost, demokracija, človekove pravice, dobro vladanje, lastništvo itd.) namreč niso lastne EU in vnaprej dane, ampak odražajo in krepijo norme drugih mednarodnih akterjev oziroma jih v določenih primerih celo izpodbijajo. Zunanjepolitično delovanje EU v obeh izbranih primerih potrjuje predpostavko, da bo EU v primeru, ko ni notranje usklajena in kjer ji manjka zunanja legitimnost, v večji meri zgolj sledila mednarodnim normam oziroma normam, ki so jih oblikovali drugi mednarodni akterji oziroma mednarodne organizacije. V tem pogledu zato ne moremo govoriti o edinstvenosti normativne agende EU oziroma o normah EU, saj so te posledica interakcije med mednarodnimi normami in normami EU. EU torej ne 'oblikuje' vseh svojih norm, ampak jih skozi lastne in že obstoječe norme, prakse in ideje predvsem interpretira ter dopolnjuje.

Sklenemo lahko, da spremembe v zunanjepolitičnem delovanju EU na primeru pokonfliktne obnove Kosova in trgovinsko-razvojnega sodelovanja z AKP ni mogoče razumeti brez upoštevanja sprememb širšega okvira pripadajočih politik. Oba izbrana primera držav sta pomembno vplivala na oblikovanje in izvajanje politike EU na posameznem področju, predvsem v prvem obdobju, in sicer v smeri večje specializacije zunanjepolitičnega delovanja, ki je bila neposredna posledica specifičnega zgodovinsko-političnega konteksta odnosov med EU in AKP ter EU in Kosovom. Vpliv elementov zunanjega okolja je bil v prvem obdobju zamejen predvsem na zunanje šoke, ideologijo liberalizma in v primeru Kosova s sistemom zagotavljanja kolektivne varnosti v okviru OZN. Posledično je EU (vsaj deklarativno) oblikovala in razvijala lasten, predvsem pa inovativen in alternativen pristop, kar v večji meri sicer velja za trgovinsko-razvojni odnos do AKP kot za pokonfliktno obnovo Kosova, saj so bile zmogljivosti za krizno upravljanje EU v prvem obdobju delovanja na Kosovu zelo omejene.

Vpliv izbranih področij politik na pristop EU k obema primeroma držav pa se pokaže predvsem v drugi fazi, ki jo zaznamuje prilagajanje pristopa EU drugim mednarodnim akterjem oziroma prevladujočim mednarodnim načinom upravljanja prek prevzema novih praks, norm, pravil in diskurzov. Vpliv elementov zunanjega okolja je v tej fazi bolj očiten in predvsem posledica geopolitičnih sprememb po koncu hladne vojne in procesa globalizacije, ki ga zaznamujejo tudi spremenjeni odnosi moči v mednarodni skupnosti. Zanimivo je, da v drugem obdobju izginjajo tako razlike med akterji kot tudi razlike med deklarativnim

(normativnim) in operativnim delovanjem EU – kar je po eni strani dobro z vidika manjšanja prepada med retoriko in zmogljivosti na ravni zunanjepolitičnega delovanja EU, po drugi strani pa priča o normativni regresiji, ker kaže na manjšanje normativnih/inovativnih elementov EU že pri vsebini politik, ne le na ravni njihovega izvajanja.

To med drugim terja spremembo v začetni točki proučevanja EU, kjer ta v odnose s tretjimi državami ne vstopa le kot normativna moč, ampak tudi kot 'normalen' (običajen) akter, ki lahko šele prek delovanja postane normativen. Pri določanju normativnosti pa gre vseskozi za vzajemnost interesno in normativno pogojenega delovanja EU in zunanjega okolja. Koncept normativne moči EU tako ni fiksen, statičen in analitično nerazdružljiv, ampak predstavlja dinamično področje različnih konkurenčnih (notranjih in zunanjih) interpretacij o globalni vlogi EU, katerega namen ne more biti opredeljevanje jasnih vzročnih povezav, temveč v najboljšem primeru prepoznavanje vzročnih mehanizmov vpliva zunanjega okolja na zunanje delovanje EU.

Normalizacija EU kot mednarodnega akterja pa spreminja oziroma relativizira tudi v uvodu zastavljeno tezo, da disciplina Mednarodnih odnosov nima ustreznih pristopov in orodij za proučevanje zunanjepolitičnega delovanja EU, ker se EU kot analitična kategorija oziroma predmet proučevanja preveč razlikuje od tradicionalnih akterjev v mednarodnih odnosih – držav in mednarodnih organizacij. Izginjanje posebnosti v delovanju EU, predvsem pa večja fleksibilnost integracijskega procesa, ki jo potrjujejo tudi razprave o prihodnosti EU-27, EU nasprotno od v uvodu oblikovanih predpostavk približujeta tem tradicionalnim akterjem, saj naj bi EU v 'najboljšem' primeru postala federativno urejena entiteta, v najslabšem scenariju pa klasična mednarodna organizacija.

6 Seznam uporabljenih virov

Adler, Emanuel. 1987. *The Power of Ideology. The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. Berkeley, Los Angeles in London: University of California Press.

--- 1992. The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control. *International Organization* 46 (1): 101–145.

--- 2005. *Communitarian International Relations. The epistemic foundations of International Relations*. London in New York: Routledge.

--- 2010. Constructivism and International Relations. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, 95–118.

Adler, Emanuel in Peter M. Haas. 1992. Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization* 46 (1): 367–390.

Adler, Emanuel in Vincent Pouliot. 2011. International practices. *International Theory* 3 (1): 1–36.

Adler-Nissen, Rebecca, ur. 2013. Bourdieu *in International Relations. Rethinking Key Concepts in IR*. London: Routledge.

Adler-Nissen, Rebecca in Kristoffer Kropp. 2015. A Sociology of Knowldge Approach to European Integration: Four Analytical Principles. *Journal of European Integration* 37 (2): 155–173.

Agence Europe. 1999. Št. 7590, 10. november.

Aggestam, Lisbeth. 2008. Introduction: ethical power Europe? *International Affairs* 84 (1): 1–11.

--- 2013. Global norms and European power. V *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, policy, power*, ur. Knud Erik Jørgensen in Katie Verlin Laatikainen, 457–471. Oxon in New York: Routledge.

Ahnlid, Anders in Ole Elgström. 2014. Challenging the European Union: the rising powers and the USA in the Doha Round. *Contemporary Politics* 20 (1): 77–89. Doi: 10.1080/13569775.2014.881606

Albert, M. *in* T. Kopp-Malek. 2002. The *Pragmatism of Global and European Governance. Emerging Forms of the Political 'Beyond Westphalia'. Millennium: Journal of International Studies* 31 (3), 453–471.

Allen, David in Michael Smith. 1990. Western EuropeEvropske unijes presence in the Contemporary International Arena. *Review of International Studies* 16(1): 19–37.

Althusser, Louis. 1971. Ideology and Ideological State Apparatuses. V Lenin and Philosophy and other Essays, ur. Louis Althusser. New York: Monthly Review Press. Dostopno na: https://www.marxists.org/reference/archive/althusser/1970/ideology.htm (20. januar 2017).

Amadio Vicere, Maria Giulia. 2015. Beyond the Intergovernmental-Supranational Divide in EU Foreign Policy: Insights from Kosovo. IAI Working Papers 15/1, Instituto Affari Internazionali.

Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodvo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, sprejeta 17. junija 1997, podpisana 2. oktobra 1997 in vstopila v veljavo 1. maja 1999.

Amnesty International. 2016. *South Africa: Decision to leave International Criminal Court a 'deep betrayal of millions of victims worldwide.* Dostopno na: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/south-africa-decision-to-leave-international-criminal-court-a-deep-betrayal-of-millions-of-victims-worldwide/ (21. oktober 2016).

Anastasakis, Othon. 2005. The Europeanization of the Balkans. *Brown Journal of World Affairs* 12: 77–88.

Apeldoorn, Bastiaan van. 2000. Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists. *New Political Economy* 5 (2): 157–181.

Aron, Raymond. 1950. *The Opiate of the Intellectuals*. London: Secker & Warburg.

Aron, Raymond. 1966. *Peace and War: A Theory of International Relations*. New York: Doubleday.

Arts, Karin. 2000. *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International.

Arts, Karin in Anna K. Dickson. 2004. EU development cooperation: from model to symbol? V *EU development cooperation: from model to symbol?*, ur. Karin Arts in Anna K. Dickson, 1–16. Manchester in New York: Manchester University Press.

Babuna, Aydin. 2014. European Integration, Bosnia-Herzegovina and Stability in the Western Balkans: A New Strategy. *Perceptions* XIX (2): 1–32.

Bailes, Allison J. K. 2008. The EU and a 'better world': what role for the European Security and Defence Policy? *International Affairs* 84: 115–130. Doi:10.1111/j.1468-2346.2008.00692.x

Bailey, David in Fabienne Bossuyt. 2013. The European Union as a Conveniently-conflicted Counter-hegemon through Trade. *Journal of Contemporary European Research* 9 (4): 560–577.

Balfour, Rosa. 2006. Promoting Principles of Democracy and Human Rights. European Union strategies towards its neighbours. V *Values and Principles in EU Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 114–129. London: Routledge.

Balibar, Ètienne. 2004. *We, the People of Europe? Reflections on transnational citizenship*. New Jersey, Oxfordshire: Princeton University Press.

Banthia, Anjali. 2007. Success or Failure? An Evaluation of Fifty Years (1957-2007) of European Union Development Policy in Africa, Caribbean, and the Pacific. *Political Perspectives* 2 (1).

Barbarinde, Olufemi in Gerrit Faber. 2003. From Lomé to Cotonou: Business as Usual? paper prepared for the Eight EU Studies Association, 27.-29. marec, Nashville, Tennessee.

Barbé, Esther in Elisabeth Johansson-Nouges. 2008. The EU as a modest 'force for good': the European Neighbourhood Policy. *International Affairs* 84 (1): 81–96.

Barbé, Esther, Oriol Costa, Anna Herranz, Elisabeth Johansson-Nogués, Michal Natorski in Maria A. Sabiote. 2009. Drawing the Neighbours Closer … to What? *Cooperation and Conflict* 44 (4): 378–399. Doi:10.1177/0010836709344423

Barbé, Esther, Oriol Costa, Anna Herranz in Michal Natorski. 2010. Which rules shape EU's external governance? The patterns of rule selection in foreign and security policies. V *EU External Governance. Projecting EU rules beyond membership*, ur. Sandra Lavenex in Frank Schimmelfennig, 44–62. London: Routledge.

Barry, Andrew. 2001. *Political Machines. Governing a Technological Society*. London in New York: The Athlone Press.

Beaulieu-Brossard, Philippe. 2015. Bypassing the reflexivity trap: IR's disciplinary status and the politics of knowledge. *International Relations* 29 (2): 263–266.

Bebler, Anton. 2012. The Kosovo Case. V *"Frozen Conflicts" in Europe: Searching for Pragmatic Solutions and Promoting Reconciliation*. Ljubljana: EASS and FES.

Bechev, Dimitar. 2004. Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans. Paper prepared for the LSE European Foreign Policy Conference, 2. in 3. junija v Londonu.

Beck, Ulrich. 2002. *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter: Neue weltpolitische Ökonomie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bell, Daniel. 1960. *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. New York: Free Press.

Bellamy, Richard in Claudia Attucci. Normative Political Theory. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 198–220, 2. izdaja. Oxford, New York: Oxford University Press.

Bellamy, Richard in Dario Castiglione. 1997. Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe. *Law and Philosophy* 16 (4): 421–45.

Benedek, Wolfgang. 2008. Human security and human rights interaction. *International Social Science Journal* 59 (1): 7–17. Doi:10.1111/j.1468-2451.2008.00630.x

Beneška komisija. 2005. Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, sprejeta 11. in 12. marca na 62. plenarnem zasedanju Beneške komisije v Benetkah (CDL-AD(2005)004-e). Dostopno na: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)004-e.aspx (11. november 2016).

Bengtsson, Rikard in Ole Elgström. 2012. Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics. *Foreign Policy Analysis* 8: 93 – 108.

Benhabib, Seyla. 2002. In search of Europe's borders: the politics of migration in the European Union. *Dissent* 49 (4): 33–39.

Benko, Vladimir. 1964. Evropske dileme in problem zunanje politike ZDA. *Teorija in praksa* 1 (1): 430–444.

--- 1997. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

--- 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Books

Bhagwati, Jagdish. 1992. Democracy and Development. *Journal of Democracy* 3 (3): 37–44. Doi: 10.1353/jod.1992.0030

--- 2002. *Free trade today*. New Haven: Yale University Press.

--- 2007. Trade liberalisation and 'fair trade' demands: addressing the environmental and labour standards issues. *The World Economy* 18 (6): 745–759.

--- 2008. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press.

Bhaskar, Roy, Cheryl Frank, Karl Georg Hoyer, Petter Naess in Jenneth Parker, ur. 2010. *Interdisciplinarity and Climate Change*. London: Routledge.

Bicchi, F. 2006. "Our size fits all": normative power Europe and the Mediterranean. *Journal of European Public Policy*, 13(2): 286–303.

Bickerton, Christopher J. 2007. Legitimacy through norms: the political limits of Europe's normative power. Paper presented at the EUSA conference, 17.–19. maj.

--- 2011. Towards a Social Theory of EU Foreign and Security Policy. *Journal of Common Market Studies* 49: 171–190. Doi:10.1111/j.1468-5965.2010.02134.x

Bieber, Florian. 2011. Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans. *Europe-Asia Studies* 63 (10): 1783–1802.

Bieber, Roland, Jean-Paul Jacque in Joseph Weiler. 1985. Introduction. V *An Ever Closer Union*, ur. Roland Bieber, Jean-Paul Jacque in Joseph Weiler. Luxembourg: Commission of the European Communities.

Biermann, Rafael. 2008. Towards a theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions interacting. *The Review of International Organizations* 3 (2): 151–177.

Biscop, Sven in J. J. Andersson. 2008. Introduction. V *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe* ur. Sven Biscop in J. J. Andersson, 5–20. London and New York: Routledge.

Björkdahl, Annika in Ivan Gusic. 2015. 'Global' norms and 'local' agency: frictional peacebuilding in Kosovo. *Journal of International Relations and Development* 18 (3): 265–287.

Blockmans, Steven, Jan Wouters and Tom Ruys, ur. 2010. *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects*. The Hague: T.M.C. Asser Press.

Bollen, Yelter, Ferdi De Ville in Jan Orbie. 2016. EU trade policy: persistent liberalisation, contentious protectionism. *Journal of European Integration* 38 (3): 279–294. Doi:10.1080/07036337.2016.1140758

Bonaglia, Federico, Andrea Goldstein in Fabio Petito. 2006. Values in European Union Development Cooperation Policy'. V *Values and Principles in EU Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners. London: Routledge.

Bonefeld, Werner. 2012. Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism. *New Political Economy* 17 (5): 633–656. Doi: 10.1080/13563467.2012.656082

Bono, Giovanna. 2004. The EU's military doctrine: An assessment. *International Peacekeeping* 11 (3), 439–456.

Bonvicini, Davide, ur. 2008. Playing Three-Level Games in the Global Economy. Case Studies from the EU. *College of Europe EU Diplomacy Paper 4/2008*.

Borrmann, Axel, Matthias Busse in Silke Neuhaus. 2005. EU-ACP Economic Partnership Agreements: Impact, Options and Prerequisites. *Intereconomics* 40 (3): 169–176.

Boswell, Christina. 2003. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs* 79 (3): 619–638.

Bowman, Bradley. 2004. Resolving the transatlantic crisis. Yale Centre for International and Area Studies: Yale University. Dostopno na: https://irps-academics.ucsd.edu/~irps/IPS/Resolving%20The%20Transatlantic%20Crisis.pdf (9. avgust 2010).

Bowman, Jonathan. 2006. The European Union democratic deficit. Federalists, skeptics, and revisionists. *European Journal of Political Research* 5 (2): 191–212.

Börzel, Tanja. 2005. Mind the gap. European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy* 12 (2): 217–236.

Börzel, Tanja A. in Thomas Risse. 2003. Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. V *The Politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M Radaelli, 57–82. Oxford and New York: Oxford University Press.

Brenton, Paul. 2000. The Changing Nature and Determinants of EU Trade Policies. *CEPS Working Document* št. 150, oktober. Dostopno na: aei.pitt.edu/11693/1/60.pdf (1. december 2015).

Breslin, Shaun in Richard Higgot. 2003. New regionalism(s) in the global political economy. Conceptual understanding in historical perspective. *Asia Europe Journal* 1 (2): 167–182.

Bretherton, Charlotte in John Vogler. 2006. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

--- 2013. A global actor past its peak? *International relations* 27 (3): 375–390.

Brglez, Milan. 2006. *Pomen nepozitivističnih, epistemoloških in realističnih ontoloških predpostavk za osmišljenje mednarodnih odnosov in metodologije njihovega proučevanja*. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, FDV.

Bridoux, Jeff in Milja Kurki. 2015. Cosmetic agreements and the cracks beneath: ideological convergences and divergences in US and EU democracy promotion in civil society. *Cambridge Review of International Affairs* 28 (1): 55–74.

Brinar, Irena. 1999. Vzponi in padci integracijskih procesov v Evropski uniji. *Časopis za kritiko znanosti*, 82–104.

Brittan, Leon. 1994. Govor (MEMO 94/24). Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-24_en.htm (1. junij 2016).

--- 1998. Engaging China. Govor na letni konferenci EU China Academic Network, 2. februarja v Londonu.

Brooks, Harvey. 1980. Technology, Evolution, and Purpose. *Deadalus* 109 (1): 65–81.

Brown, Chris. 2001. Ethics, interests and foreign policy. V *Ethics and Foreign Policy*, ur. Karen E. Smith in Margot Light, 15–32. New York: Cambridge University Press.

--- 2016. Humanitarin Intervention. Sage video tutorials. Dostopno na: http://sk.sagepub.com/video/humanitarian-intervention-tuto-brown (20. januar 2017).

Brown, William. 2004. From uniqueness to uniformity? An assessment of EU development aid policies. V *EU development cooperation: from model to symbol?*, ur. Karin Arts in Anna K. Dickson, 17–41. Manchester in New York: Manchester University Press.

Brzezinski, Zbigniew in Samuel P. Huntington. 1964. Political Power: USA/USSR. *The Yale Law Journal* 73 (8): 1503–1508.

Burgess, Michael. 1996. Introduction: Federalism and Building the European Union. *Journal of Federalism* 19 (4): 1–15.

Bueger, Christian. 2012. From Epistemology to Practice: A Sociology of Science for International Relations. *Journal of International Relations and Development* 15: 97–109.

Bueger, Christian in Felix Bethke. 2014. Actor-networking the 'failed state' — an enquiry into the life of concepts. *Journal of International Relations and Development* 17 (1): 30–60.

Bueger, Christian in Frank Gadinger. 2015. The Play of International Practice. *International Studies Quarterly* 59: 449–460.

Bueger, Christian in Jan Stockbruegger. 2016. Actor-Network Theory: Objects and Actants, Networks and Narratives. V *Technology and World Politics: An Introduction*, ur. Daniel R. McCarthy, 1–16. Abingdon: Routledge.

Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: The Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.

--- 1982. Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 21 (2): 149–170.

Buzan, Barry in Ole Waever. 2007. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Byers, Michael. 1999. Power and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law. Cambridge: Cambridge University Press.

Cafruny, Alan W. in Magnus Ryner. 2003. *A ruined fortress?: neoliberal hegemony and transformation in Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.

Cameron, Fraser. 2003. The European Union and global governance. *European Policy Centre Working Paper* št. 7. Bruselj: EPC.

--- 2005. The EU and international organisations: partners in crisis management. *European Policy Centre Issue Paper št. 41*. Bruselj: EPC

--- 2007. An introduction to European Foreign Policy. New York: Routledge.

Carbone, Maurizio. 2013a. Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan africa. *International relations* 27 (3): 341–355.

--- 2013b. Rethinking ACP-EU Relations after Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects. *Journal of International Development* 25: 742–756.

--- 2014. Much ado about nothing? The European Union and the global politics of untying aid. *Contemporary Politics* 20 (1): 103–117.

Carbone, Maurizio in Jan Orbie. 2014. Beyond Economic Partnership Agreements: the European Union and the trade–development nexus. *Contemporary Politics* 20 (1): 1–9. Doi:10.1080/13569775.2014.882570

Carey, Richard. 2005. Real or phantom aid? *DACNews June-August*. Dostopno na: http://www.oecd.org/dac/realorphantomaidbyrichardcareydeputydirectorofdacsecretariatdacnewsjune-august2005.htm (3. junij 2016).

Carlsnaes, Walter. 1987. *Ideology and Foreign Policy: Problems of Comaprative Conceptualization*. Oxford in New York: Blackwell.

--- 1992. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly* 36 (3): 245–270.

Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

--- 2009. Democracy Assistance: Political Vs. Developmental? *Journal of Democracy* (20) 1: 5–19.

Carr, Edward Hallett. 2001. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Casier, Tom. 2012. Are the policies of Russia and the EU in their shared neighbourhood doomed to clash? V *Competing for influence. The EU and Russia in post-Soviet Eurasia*, ur. R. E. Kanet in M. Raquel Freire, 31–53. Dordrecht: Republic of Letters.

Cassels, Alan. 1996. *Ideology and International Relations in the Modern World*. London: Routledge.

Cernat, Lucian. 2010. Shaping the Future of EU Trade Policy: How to Maximise the Gains from Trade in a Globalised World? Dostopno na: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146932.pdf (23. junij 2016).

Chakrabarty, Dipesh. 2007. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Chandler, David. 2006. *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London: Pluto Press.

--- 2009. The Global Ideology: Rethinking the Politics of the 'Global Turn' in IR. *International Relations* 23 (4): 530–547.

--- 2010. The EU and Southeastern Europe: the Rise of Post-Liberal Governance. *Third World Quarterly* 31: 69–85.

Checkel, Jeffrey T. 1999. Social Construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4): 545–560.

Chen. G. M. 2005. A model of global communication competence. *China Media Research* 1: 3–11.

Churchill, Winston. 1946. Winston Churchill's Speech to the Academic Youth in Zürich, Switzerland, 19. unij 1946. Dostopno na: http://www.europa-web.de/europa/02wwswww/202histo/churchil.htm (8. avgust 2010).

Cini, Michele. 2006. The Evropske unijestate of the artEvropske unije in EU studies: From politics to interdisciplinarity (and back again?), *Politics* 26 (1): 38–46.

Cooper, Robert. 2002. *The Postmodern State and the World Order*. London: Demos.

--- 2015. The Philosophy of the Belgrade-Pristina Dialogue. *EWB*, 16. julij.

Coppieters, Bruno. 2007. Kosovo and the Principles of Just Secession. *CEPS Policy Brief* št. 146. Bruselj: CEPS.

Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, Frances Stewart. 1987. *Adjustment with a human face, Vol. I: protecting the vulnerable and promoting growth*. Oxford: Clarendon Press.

Costa, Oriol. 2009. The unexpected EU leadership on landmines: the influence of the Ottawa Convention on the EU. *European Security* 18 (3): 245–261.

--- 2013. When multilateralism hits Brussels: preliminary results on the influence of international institutions on the EU. V *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, policy, power*, ur. Knud Erik Jørgensen in Katie Verlin Laatikainen, 416–429. Oxon in New York: Routledge.

Cox, Robert W. 1981/1996. Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory. V *Approaches to World Order*, ur. Robert W. Cox z Timothy J. Sinclair, 85–123. Cambridge: Cambridge University Press.

Cramer, Christopher. 2006. *Civil War Is Not a Stupid Thing*: *Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst.

Crawford, Gordon. 1995. *Aid and Political Reform: A Comparative Study of the Development Cooperation Policies of Four Northern Donors*. Leeds: University of Leeds.

Četrta Lomejska konvencija AKP-EGS – Fourth ACP-EEC Lomé Convention, je bila podpisana 15. decembra 1989 v Lomeju, Togu, v veljavo pa je vstopila 1. marca 1990, za obdobje desetih let.

Dafoe, Allan, John R. Oneal in Bruce Russett. 2013. The Democratic Peace: Weighing the Evidence and Cautious Inference. *International Studies Quarterly* 57 (1): 201–214. Doi: 10.1111/isqu.12055

Damro, Chad. 2012. Market Power Europe. *Journal of European Public Policy* 19 (5): 682–699.

Dannreuther, Roland. 2006. Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review* 11 (2): 183–201.

Daytonski mirovni sporazum: Splošni okvirni sporazum za mir v Bosni in Hercegovini – The Dayton Peace Accords General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, sprejet 21. novembra 1995 v Daytonu in podpisan 14. decembra 1995 v Parizu.

De Gucht, Karl. 2010a. Of markets and men: Why trade matters. Govor na College of Europe, Bruges, 4. februar. Dostopno na: https://www.coleurope.eu/speeches (23. juniji 2016).

--- 2010b. Europe and Singapore: partners in trade, partners for growth. Govor na Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapur, 3. marec. Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-58_en.htm (23. junij 2016).

De Lombaerde, Philippe in Michael Schulz, ur. 2009. *The EU and World Regionalism: The Makability of regions in the 21st century*. Surrey, Burlington: Ashgate.

De Ville, Ferdi. 2013. The Promise of Critical Hitorical Institutionalism for EU Trade Policy Analysis. *Journal of Contemporary European Research* 9 (4): 618–632.

De Ville, Ferdi in Jan Orbie. 2014. The European Commission's Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity through Subtle Discursive Change. *The British Journal of Politcs and International Relations* 16: 149–167.

Debrix, François. 2002. Language and Criticism: Assessing the Merits of Speech Acts and Discoursive Formation in International Relations. *New Political Science* 24: 201–219.

Deem, Rosemary. 2015. What is the Nature of the Relationship between Changes in European Higher Education and Social Science Research on Higher Education and (Why) Does It Matter? *Journal of European Integration* 37 (2): 263–279.

Deklaracija iz Soluna – Thessaloniki Declaration. 2003. Podpisana na vrhu EU-Zahodni Balkan, 21. junija 2003.

Delanty, Gerard. 1998. Social theory and European transformation: is there a European society? *Sociological Research Online* 3 (1).

Delanty, Gerard in Chris Rumford. 2005/2008. *Nov razmislek o Evropi. Družbena teorija in pomeni evropeizacije*. Ljubljana: Založba Sophia.

Dettehoff, Nicole in Harald Müller. 2005. Theoretical paradise – empirically lost? Arguing with Habermas. *Review of International Studies* 31: 167–179.

Deutsch, K. W. in S. A. Burrell, R. A. Kann, M. Lee, Jr., M. Lichterman, R. E. Lindgren, F. L. Loewenheim, and R. W. van Wagenen. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience.* Princeton, New York: Princeton University Press.

Devin, Guillaume. 2008. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Diez, Thomas. 1999. Riding the AM-track through Europe; or, The Pitfalls of a Rationalist Journey Through European Integration. *Millennium: Journal of International Studies* 28 (2): 355–369.

--- 2005. Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. *Millennium* 33 (3): 613–636.

--- 2013. Normative power as hegemony. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 194–210.

Diez, Thomas and Ian Manners. 2007. Reflecting on normative power Europe. V *Power in World Politics*, ur. Felix Berenskoetter and Michael J. Williams. London: Routledge.

Diez, Thomas in Jill Steans. 2005. A useful dialogue? Habermas and International Relations. *Review of International Studies* 31: 127–140.

Diez, Thomas in Nathalie Tocci. 2010. The Cyprus Conflict and the Ambiguous Effects of Europeanization. *The Cyprus Review* 22(2): 175–186.

Diez, Thomas in Richard Whitman. 2002. Analysing European integration: reflecting on the English school – scenarios for an encounter. *Journal of Common Market Studies* 40 (1): 43–67.

Dinan, Desmond. 1999. *Ever Closer Union? An Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Doyle, Michael.1986. Liberalism and World Politics. *American Political Science Review* 80 (4): 1151–1169. Doi:10.1017/S0003055400185041

Döllig, Irene in Sabine Hark. 2000. She who speaks shadow speaks truth: transdisciplinarity in womenEvropske unijes and gender studies. *Signs* 25 (4): 1195–1198.

Druga Lomejska konvencija AKP-EGS – Second ACP-EEC Lomé Convention, je bila podpisana 31. oktobra 1979 v Lomeju, Togu, v veljavo pa je vstopila 1. januarja 1981.

Duchene, Francois. 1972. Europe's Role in World Peace. V *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, ur. Richard Mayne. London: Fontana/Collins for Chathma House.

Duchesne, Erick in Jean-Frederick Morin. 2013. Revisiting Structural Variables of Trade Negotiations: The Case of the Canada EU Comprehensive Economic and Trade Agreement. *International Negotiation* 18: 5–24.

Duke, Simon. 1999. Consistency as an Issue in EU External Activities. EIPA Working Paper 03/W/02. European Institute of Public Administration.

--- 2002. CEDSP and the EU Response to 11 September: Identifying the weakest link. *European Foreign Affairs Review* 7: 153–169.

--- 2003. The convention, the draft constitution and external relations: effects and implications for the EU and its international role. EIPA Working Paper 99/W/06. European Institute of Public Administration.

Dunne, Tim. 2008. Good citizen Europe. *International Affairs* 84: 13–28. doi:10.1111/j.1468-2346.2008.00686.x

Dursun-Özkanca, Oya. 2016. Turkish Soft Balancing Against the EU? An Analysis of the Prospects for Improved Transatlantic Security Relations. *Foreign Policy Analysis* 0: 1–19. Doi: 10.1093/fpa/orw004

Dwan, Renata. 2004. Civilian tasks and capabilities in EU operations. V *A human security doctrine for Europe: project principles and practicalities*, ur. Marlies Glasius in Mary Kaldor, 264–289. London: Routledge.

EastWest Institute and European Stability Initiative. 2001. Democracy, security and the future of the Stability Pact for South Eastern Europe.

Edwards, Geoffrey. 2013. The EU's foreign policy and the search for effect. *International relations* 27 (3): 276–291.

Edwards, Geoffrey in David Rijks. 2008. Boundary Problems in EU External Action. V *Institutional Competences in the EU External Action*, ur. Christopher Hill, 21–96. Swedish Institute for European Studies.

Eeckhout, Piet. 2012. The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism. V *EU Law after Lisbon*, ur. Andrea Biondi, Piet Eeckhout in Stefanie Ripley, 265–292. Oxford: Oxford University Press.

Egeberg, Morten. 2004. An organizational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research* 43 (2): 199–219.

Eide, Kai. 2005. Pismo Generalnega sekretarja predsedniku VS: Celosten pregled stanja na Kosovu (S/2005/635), 7. oktober. Dostopno na: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2005/635 (24. september 2016).

Elazar, 2001. The United States and the European Union: models for their epochs. V *The Federal Vision*, ur. Kalypso Nicolaïdis in R. Howse, 31–53. Oxford, New York: Oxford University Press.

Elgström, Ole. 2008. Images of the EU in EPA negotiations: Angel, demon – or just human? European Integration Online Papers 12.

Elgström, Ole in Jess Pilegaard. 2008. Imposed Coherence: Negotiating Economic Partnership Agreements. *Journal of European Integration* 30 (3): 363–380.

Elgström, Ole in Maria Strömvik. 2003. The EU as an international negotiator. V *European Union negotiations processes, networks and institutions*, ur. Ole Elgström in Christer Jönsson, 117–129. London: Routledge.

Enotni evropski akt – Single European Act, podpisan 17. februarja v Luksembourgu in 28. februarja Haagu, v 1986, v veljavi od 1. julija 1987.

Eriksen, Erik. 2006. The EU – a cosmopolitan polity? *Journal of European Public Policy* 13 (2): 252–269.

Erskin, Toni. 2007/2010. Normative IR Theory. V *International Relations Theories. Disciplines and Diversity*, ur. Tim Dunne, Milja Kurki in Steve Smith, 36–57. Oxford, New York: Oxford University Press.

EUAidExplorer. 2016. EU Aid Overview. Dostopno na: https://euaidexplorer.ec.europa.eu/AidOverview.do (10. november 2016).

Eurobarometer. 2006. *Attitudes towards European Union Enlargement. Fieldwork March-May*. Bruselj: Evropska komisija.

--- 2014. *Public Opinion in the European Union Report. Standard Eurobarometer 81/Spring*. Bruselj: Evropska komisija.

--- 2016. *Europeans' views on the priorities of the European Union. Standard Eurobarometer 85/Spring*. Bruselj: Evropska komisija.

European External Action Service. 2014. *EULEX KOSOVO: EU Rule of Law Mission in Kosovo*. Dostopno na: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf (13. avgust 2016).

--- 2016. *EU in the World*. Dostopno na: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-the-european-external-action-service-eeas_en (22. september 2016).

Eurostat. 2016. International trade. Dostopno na: http://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/statistics-illustrated (1. junij 2016).

Evropska komisija. 1971/1972. *Sporočilo Evropske komisije Svetu: Memorandum on a Community Policy on Development Cooperation. Synoptic and programme for initial actions*, 27. julija 1971 in 2. februarja 1972. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/35609/ (6. junij 2016).

--- 1981. *Bulletin of the European Communities. Delovni dokument* št. 14/1. European Commission: Brussels.

--- 1992. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Development cooperation policy in the run-up to 2000. The Community's relations with the developing countries viewed in the context of political union. The consequences of the Maastricht Treaty* (SEC(92)915 final), 15, maja. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/6855/ (13. julij 2016).

--- 1995. *Long term policy for China Europe relations,* 6. september (COM(1995)279/final).

--- 1996a. *The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union. Communiation from the Comission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee fo the Regions*, 14. februarja (COM(96)53 final).

--- 1996b. *Green paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century: Challenges and options for a new partnership,* 20. novembra (COM(96)570 final).

--- 1997. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries,* 29. oktobra (COM(97)537 final).

--- 1999. *Stabilization and Association process for countries of South-Eastern Europe: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, 26. maja (COM(1999)235).

--- 2000a. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Community's Development Policy,* 26. aprila (COM(2000)212 final).

--- 2000b. *Communication from the Commission to the Council on operational conclusions - EU stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania,* 26. marca (COM(2000)0049 final).

--- 2001a. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries,* 8. maja (COM/2001/0252 final).

--- 2001b. *CARDS Assistance Programme to the western Balkans: Regional Strategy Paper 2002-2006.* Dostopno na: http://reliefweb.int/report/albania/cards-assistance-programme-western-balkans-regional-strategy-paper-2002-2006 (23. maj 2016).

--- 2002. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Trade and Development: Assisting Developing Countries to Benefit from Trade,* 18. septembra (COM(2002)513final).

--- 2003a. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, 10. septembra (COM(2003)526final).

--- 2003b. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament:* Reinvigorating EU actions on Human Rights and democratisation with Mediterranean partners. Strategic guidelines, 21. maja (COM(2003) 294 final).

--- 2004a. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union*, 5. marec (COM(2004)150final).

--- 2004b. *Commission Report: The Stabilization and Association Process for South East Europe*, 30. marec (COM(2004)202/2final).

--- 2005a. *Sporočilo spomladanskemu Evropskemu svetu: Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta. Nov začetek za Lizbonsko strategijo. Sporočilo predsednika Barrosa v dogovoru s podpredsednikom Verheugnom Bruselj*, 2. februar (KOM(2005) 24 končno).

--- 2005b. *European Commission adopts "European Union Strategy for Africa".* Tiskovno poročilo IP/05/1260, 12. oktobra. Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1260_en.htm (24. junij 2016).

--- 2005c. *Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report (COM (2005) 561 final).* Dostopno na: http://www.mei-ks.net/repository/docs/Kosovo_ Progress_Report_2005.pdf (23. september 2016).

--- 2006a. *Commission Staff Working Document. Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Communiation from the Comission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee fo the Regions*, 4. oktobra (COM(2006)1230 final).

--- 2006b. *Globalna Evropa: konkurenca v svetu. Prispevek k strategiji EU za gospodarsko rast in delovna mesta. Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu Parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij*, 4. oktobra (SEC(2006)1128; SEC(2006)1129; SEC(2006)1130).

--- 2006c. *Delovni dokument komisije. Poročilo EU o usklajenosti politike za razvoj* (COM(2007)545 konč). Dostopno na: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_report_policy_coherence_COM(2007)_545_final_en.pdf (10. avgust 2010).

--- 2006d. *Sporočilo Evropske komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru. Države v razvoju, mednarodna trgovina in trajnostni razvoj: Vloga Splošnega sistema preferencialov Skupnosti (GSP) v desetletju 2006-2015 (*COM(2004) 461 konč.).

--- 2007a. *Report of the Expert Group on Science and Governance to the Science, Economy and Society Directorate, Directorate-General for Research, European Commission: Taking European Knowldge Society Seriously.* Dostopno na: http://ec.europa.eu/research/science-society/document_library/pdf_06/european-knowledge-society_en.pdf (10. maj 2011).

--- 2007b. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a European Consensus on Humanitarian Aid* (COM(2007) 317 konč.). Dostopno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0317:FIN: EN:PDF (10. avgust 2010).

--- 2008a. *Zahodni Balkan: okrepitev evropske perspektive. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu*, 5. marca (COM(2008)127 konč.).

--- 2008b. *Sporočilo Evropske komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru. The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation*, 17. oktobra (COM(2008)654 final).

--- 2009. *Kosovo – Uresničevanje evropske perspektive. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu*, 14. oktobra (COM(2009)534 konč.).

--- 2010a. *Sporočilo Evropske komisije: Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (COM(2010) 2020 končn.). Dostopno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF (10. maj 2011).

--- 2010b. *Trgovina, rast in svetovne zadeve*. Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.

--- 2011a. *Increasing the impact of the EU Development Policy: an Agenda for Change. Communiation from the Comission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 13. oktobra (SEC(2011)1172 final; SEC(2011)1173 final).

--- 2011b. *Regionalni strateški dokument 2002–2006. CARDS program pomoči Zahodnemu Balkanu.*

--- 2012a. *Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo. Communication from the Comission to the European Parliament and the Council,* 10. oktobra (COM(2012)602 final).

--- 2012b. *Trgovina, rast in razvoj. Prilagoditev trgovinskih in naložbenih politik državam, ki najbolj potrebujejo pomoč.* Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.

--- 2014. *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Comission to the European Parliament and the Council,* 11. marca (COM(2014)158 final).

--- 2015. *Trgovina za vse.* Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.

--- 2016a. Overview of EPA's – state of play. Dostopno na: http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/144912.htm (14. julij 2016).

--- 2016b. EU Official Development Assistance reaches highest-ever share of Gross National Income. Sporočilo za medije, 13. april. Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_en.htm (14. julij 2016).

--- 2017. *Bela knjiga o prihodnosti Evrope: Razmisleki in scenariji za EU-27 do leta 2025* (COM(2017)2025), 1. marca.

Evropska komisija-ENP. 2016. *Kosovo*. Dostopno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo_en (30. marec 2017).

Evropska komisija in Visoka predstavnica EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. 2016. *Human rights and democracy at the heart of EU external action – towards a more effective approach* (COM(2011)886 final), 12. decembra.

Evropska varnostna strategija. 2003. *Varna Evropa v boljšem svetu.*

--- 2008. *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World* (S407/08).

Evropski parlament. 2009. *Study: human rights mainstreaming in EU's external relations* (EXPO/B/DROI/2008/66). Dostopno na: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-DROI_ET(2009)407003 (3. avgust 2016).

--- 2010. *European Parliament resolution of 18 May 2010 on the EU Policy Coherence for Development and the 'Official Development Assistance plus' concept* (2009/2218(INI)).

--- 2013. *Assessing the EU's Approach to Security Sector Reform (SSR)* (EP/EXPO/B/SEDE/FWC/2009-01/Lot6/19). Dostopno na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433837/EXPO-SEDE_ET(2013)433837_EN.pdf (3. avgust 2016).

--- 2014. *A comparative study of EU and us approaches to human rights in external relations* (EXPO/B/DROI/2014/27). Dostopno na: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_6.4.1.pdf (3. avgust 2016).

Evropski parlament, Svet in Komisija. 2006. *Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije „Evropsko soglasje" – Evropsko soglasje o razvoju*, 24. februarja (2006/c 46/01).

Evropsko soglasje o razvoju - The European consensus on development. Dostopno na: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_ consensus_2005_en.pdf (10. avgust 2010).

Evropski svet. 1973. *Declaration on European identity*, sprejeta na zasedanju šefov držav in vlad držav članic ES 14. decembra. Dostopno na: www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/.../publishable_en.pdf (3. januar 2017).

--- 1986. *Declaration on Human Rights*, sprejeta na zasedanju zunanjih ministrov držav članic ES 21. julija. Dostopno na:

http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=LK9yPhMLvLLnMQhTQ6vYKWP4cv1pytVXyTfTphQ2Qjn1pL0r0rcs!1139521418?docId=151326&cardId=151326 (3. januar 2017).

--- 1988. *Declaration on the international role of the European Community*, sprejeta na zasedanju šefov držav in vlad držav članic ES 2. in 3. decembra.

--- 1991. *Declaration on Human Rights*, sprejeta na zasedanju na zasedanju šefov držav in vlad držav članic ES 28. in 29. junija. Dostopno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/luxembourg/default_en.htm (3. januar 2017).

--- 1999a. *Zaključki Evropskega sveta v Kölnu – Cologne Council Conclusions*, 3. in 4. junij.

--- 1999b. *Zaključki Evropskega sveta v Helsinkih – Helsinki Council Conclusions*, 10. in 11. december.

--- 2000a. *Zaključki Evropskega sveta v Lizboni – Lisbon Council Conclusions*, 23. in 24. marec.

--- 2000b. *Zaključki Evropskega sveta v Feiri – Feira Council Conclusions*, 19. in 20. junij.

--- 2001. *Laekenska izjava – The Laeken Declarataion*, 14. in 15. december.

--- 2003. *Zaključki Evropskega sveta v Solunu*, 19. in 20. junij.

--- 2004. *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, 17. in 18. junija. Dostopno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf (10. avgust 2010).

--- 2010. Izjava Hermana Van Rompuya, predsednika Evropskega sveta po obisku sedeža misije EULEX. PCE 152/10, 6. julija.

Evropska unija. 2007. *EU declaration on globalisation*. 2007.

Fabrini, Sergio. 2005. Madison in Bruseels: the EU and the US as compound democracies. *European Political Science* 4 (4): 395–406.

Faleg, Giovanni. 2011. Knowledge is power: Epistemic Communities and EU Crisis Management. Paper of the First Euroacademia Global Conference "Europe Inside-Out: Europe and Europeaness Exposed to Plural Observers", od 22. do 24. septembra 2011 na Dunaju, Avstrija.

Farrell, Mary. 2005a. A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation between the European Union and Africa. *Journal of European Integration* 27 (3): 263–283.

--- 2005b. EU External Relations: Exporting the EU Model of Governance? *European Foreign Affairs Review* 10 (4): 451–462.

--- 2008. Internationalising EU development policy. *Perspectives on* European *Politics and Society* 9 (2): 225–240.

Fawcett, Louise and Andrew Hurrell, ur. 1995. *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. New York: Oxford University Press.

Ferreire-Pereira, Laura C. 2012. The European union as a Model Power: Spreading Peace, Democracy, and Human Rights in the Wider World. V *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, ur. Federiga Bindi in Irina Angelescu, 293–305. Washington: Brookings.

Festenstein, Matthew. 2002. PragmatismEvropske unijes Boundaries. *Millennium: Journal of International Studies* 31 (3), 549–571.

Fidler, David P. 2001. The Return of the Standard of Civilization. *Chicago Journal of International Law* 2 (1): 137–157.

Finnemore, Martha. 1996a. *National Interest in International Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

--- 1996b. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. V *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ur. Peter J. Katzenstein, 153–185. New York: Colombia University Press.

Finnemore, Martha in Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52 (4): 887–917.

Fischer, Joschka. 2000. *From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration*. Govor na Univerzi Humboldt, Berlin, Nemčija. Dostopno na: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_en.rtf (10. avgust 2010).

Fisher Onar, Nora in Kalypso Nicolaïdis. 2013. The Decentring Agenda: Europe as a post-colonial power. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 283–303.

Follesdal, Andreas. 2006b. Normative Political Theory and the European Union. V *Handbook of European Union Politics*, ur. Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack in Ben Rosamond, 316–35. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Follesdal, Andreas in Simon Hix. 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU? A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533–562.

Ford, Lucy. 2013. EU Trade Governance and Policy: A critical Perspective. *Journal of Contemporary European Research* 9 (4): 587–596.

Foucault, Michel. 1980. Truth and power. V *Michel Foucault: Power/Knowledge. Selected Interviews and other Writings 1972–1977 by Michel Foucault*, ur. C. Gordon. London: Harvester Press.

Francosko-britanska deklaracija o evropski obrambi – Deklaracija iz St. Malo – Franco-Vritish Declaration on European Defence – St. Malo Declaration, sprejeta na francosko-britanskem srečanju na vrhu, 4. decembra 1998.

Friedrichs, Jörg. 2009. From Positivist Pretense to Pragmatic Practice Varieties of Pragmatic Methodology in IR Scholarship. *International Studies Review* 11: 645–648.

Friedrichs, Jörg in Friedrich Kratochwil. 2009. On Acting and Knowing: How Pragmatism can Advance International Relations Research and Methodology. *International Organization* 63 (4): 701–731.

Fukuyama, Francis. 1989. The End of History? *The National Interest* 16: 3–18.

Galtung, Johan. 1973. *The European Community: A Superpower in the Making*. Oslo: Universitetsforlaget / London: George Allen & Unwin.

--- 1994. The Emerging European Supranationalism. International Journal of Sociology 24 (2/3): 148–166.

Garcia, Maria. 2013. From Idealism to Realism? Preferential Trade Agreement Policy. *Journal of Contemporary European Research* 9 (4): 521–541.

Garcia-Duran, Patricia, Montserrat Millet in Jan Orbie. 2016. EU Trade Policy Reaction to the BIC: From Accommodation to Entrenchment. V *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*, ur. Esther Barbé, Oriol Costa in Robert Kissack, 93–114. Palgrave Macmillan.

Gegout, Catherine. 2005. The West, realism and intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006). *International Peacekeeping* 16 (2): 231–244.

Generalna skupščina OZN. 2010. *A/RES/64/298,* 11. september.

Ghani, Ashraf in Clare Lockhart. 2009. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press.

Giddens, Anthony, ur. 1974. *Positivism and Sociology*. London: Heinemann.

Gidisoglu, Sercan. 2010. Who is Deciding in the EU?: The Growing Role of EU's Institutional Culture and Informal Procedures in Decision-Making. Paper Presented in the Fifth Pan-European Conference on EU Politics.

Gillies, D. 1996. Human rights, democracy and good governance: stretching the World Bank's policy frontiers. V *The World Bank: Lending on a Global Scale*, ur. J. M. Griesgraber in B. G. Gunter, 104–141. London: Pluto Press.

Gill, Stephen. 1995. Globalisation, market civilisation and disciplinary neoliberalism. *Millenium: Journal of International Studies* 24 (3): 399–423.

Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politcs*. Melbourne: Cambridge University Press.

--- 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

Ginsberg, Roy. 1999. Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability - Expectations Gap. *Journal of Common Market Studies* 37 (3): 429–454.

--- 2001. *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*. Rowman and Littlefield: Oxford.

--- 2007. Demystifying the European Union. The Enduring Logic of Regional Integration. Lanham, Boulder, New York, Toronto in Plymouth, UK: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

Giumelli, Francesco. 2013. How EU sanctions work: a new narrative. *Chaillot Paper* št. 129. Dostopno na: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_129.pdf (27. april 2016).

Giumelli, Francesco in Chantal Lavallée. 2013. EU Security Governance: From Processes to Policies. *Journal of Contemporary European Research* 9 (3): 365–371.

Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko EU. 2016. *Skupna vizija, enotno ukrepanja: močnejša Evropa.*

Gnesotto, Nicole. 2004. Introduction: ESDP: Results and Prospects. V *EU Security and Defence Policy: The First Five Years (1999-2004)*, ur. Nicole Gnesotto, 11–31. Paris: Institute for Security Studies.

Gomes, Patrick. I. 2013. Reshaping an Asymmetrical Partnership: ACP-EU Relations from an ACP Perspective. *Journal of International Development* 25 (5): 714–726.

Gould-Davies, Nigel. 1999. Rethinking the Role of Ideology in International Politics During the Cold War. *Journal of Cold War Studies* 1 (1): 90–109.

Gramsci, Antonio. 1985. *Selections from Cultural Writings*. London: Lawrence and Wishart.

Greiçevci, Labinot. 2011. EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo. *Perspectives on European Politics and Society* 12 (3): 283–303.

Greif, Avner in David D. Latin. 2004. A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review* 98 (4): 633–652.

Grenier, Félix. 2015. An eclectic fox: IR from restrictive discipline to hybrid and pluralist field. *International Relations* 29 (2): 250–254.

Grieco, Joseph M. 1988. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization* 42 (3): 485–507.

Grilli, Enzo R. 1996. *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grizold, Anton. *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Gross, Eva in Ana E. Juncos. Introduction. V *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, institutions and policies*, ur. Eva Gross in Ana E. Juncos, 1–14. New York in Oxon: Routledge.

Groß, Lisa. 2015. The journey from global to local: norm promotion, contestation and localisation in post-war Kosovo. *Journal of International Relations and Development* 18 (3): 311–336.

Gunn, Andrew in Michael Mintrom. 2016. Higher Education Policy Change in Europe: Academic Research Funding and the Impact Agenda. *European Education* 48 (4): 241–257. Doi: 10.1080/10564934.2016.1237703

Guzzini, Stefano. 2007. Theorising International Relations: lessons from Europe's periphery. A paper presented at the Korean Association of International Studies conference »Theorizing International Relations in East Asia«, 25.–28. oktobra, Seoul, Južna Koreja.

Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe: political, social and economical forces 1950–1957*. London: Steven & Sons limited.

--- 1990. *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. Berkeley, CA: University of California Press.

Habermas, Jürgen. 1970. Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'. V *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*, ur. Jürgen Habermas, 79–91. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

--- 1983. Some conditions for revolutionizing late capitalist societies. *Canadian Journal of Political and Social Theory* 7 (1–2): 32–42.

--- 1999. The European nation-state and the pressures of globalization. *New Left Review* 235: 46–59.

--- 2001. *The Postnational Constelation. Political Essays.* Cambridge: Polity.

Haine, Jean-Yves. 2004. An Historical Perspective. V *EU Security and Defence Policy: The First Five Years (1999-2004)*, ur. Nicole Gnesotto, 35–54. Paris: Institute for Security Studies.

Halliday, Fred. 1999. The Chimera of the 'International University'. *International Affairs* 75: 99–120. Doi:10.1111/1468-2346.00062

Ham, Peter van. 2000. Europe's new defense ambitions: implications for NATO, the US, and Russia. Occasional Paper 1, European Centre for security Studies.

--- 2001. European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity. London, New York: Routledge.

Hammerslev, Ole. 2015. Reforming the Bulgarian State of Knowledge: Legal Expertise as a Resource in Modelling States. *Journal of European Integration* 37 (2): 247–262.

Hänsch, Klaus. 1997. Foreword. V *Global Europe: The European Union in World Affairs*, ur. Christopher Piening, ix. Boulder: Lynne Rienner.

Hansen, Lene. 2006. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge.

Hanson, Brian. 1998. What happened to Fortress Europe?: External trade policy liberalisation in the European Union. *International Organisation* 52 (1): 55–85.

Hasenclever Andreas, Peter Mayer in Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hay, Colin. 2007. Keynote Article: What Doesn't Kill You Can Only Make You Stronger: The Doha Development Round, the Services Directive and the EU's Conception of Competitiveness. *Journal of Common Market Studies* 45 (1): 25–43. Doi:10.1111/j.1468-5965.2007.00733.x

Hay, Colin in Daniel Wincott. 1998. Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies* 46: 951–957. Doi:10.1111/1467-9248.00177

Heidhues, Franz in Gideon Obare. 2011. Lessons from Structural Adjustment Programmes and their Effects in Africa. *Quarterly Journal of International Agriculture* 50 (1): 55–64.

Hellmann, Gunther. 2009. Beliefs as Rules for Action: Pragmatism as a Theory of Thought and Action. *International Studies Review* 11: 638–641.

Herman, Robert G. 1996. Identita, Norms, and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of the Cold War. V *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ur. Peter J. Katzenstein, 271–316. New York: Colombia University Press.

Heron, Tony. 2014. Trading in development: norms and institutions in the making/unmaking of European Union-African, Caribbean and Pacific trade and development cooperation. *Contemporary Politics* 20 (1): 10–22.

Hill, Christopher. 1990. European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop. V *The Evolution of an International Actor*, ur. Reinhardt Rummel, 31–55. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.

--- 1993. The capability-expectations gap, or conceptualizing EuropeEvropske unijes international role. *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305–328.

--- 1996. *The Actors in European Foreign Policy*. London, New York: Routledge.

--- 2004. Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001. *Journal of Common Market Studies* 42 (1): 143–163.

Hillion, Christophe. 2008. Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union. V *Developments in EU External Relations Law*, ur. Cremona, Marise, 10–36. Oxford: Oxford University Press.

Hix, Simon. 1999. *The political system of the European Union*. London: Macmillan.

Hocking, Brian in Steven McGuire. 1999/2004. *Trade politics*. London, New York: Routledge.

Hofferberth, Mathias in Christian Weber. 2015. Lost in translation: a critizue of constructivist norm research. *Journal of International Relations and Development* 18 (1): 75–103.

Hoffman, Stanley. 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Dedalus* 122, 862–915.

--- 1977. An American Social Science: International Relations. *Daedalus* 106 (3): 41–60.

--- 1998. *World disorders: Troubled peace in the post- Cold War era*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2001. Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers* 5 (11). Dostopno na: http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm (30. maj 2017).

Hopewell, Kristen. 2016. Breaking the WTO. How emerging powers disrupted the neoliberal project. Stanford: Stanford University Press.

Holden, Patrick. 2014. Tensions in the discourse and practice of the European Union's Aid for Trade. *Contemporary Politics* 20 (1): 90–102. Doi: 10.1080/13569775.2014.881607

Holland, Martin. 2002. *The European Union and the Thirld World*. Basingstoke: Palgrave.

--- 2008. The EU and the Global Development Agenda. *Journal of European Integration* 30 (3): 343–362.

Holland, Martin in Mathew Doidge. 2012. *Development Policy of the European Union*. Hampshire in New York: Palgrave Macmillan.

Holsti, Ole. 1977. *The operational code as an approach to the analysis of belief systems*. Durham, NC: Duke University Press.

Hooper James R. in Paul R.Williams. 2004. Earned Sovereignty: The Political Dimension. *Denver Journal of International Law* 31 (3): 355–374.

Hout, Wil. 2010. Governance and Development: changing EU policies. *Third World Quarterly* 31 (1): 1–12.

Howard, Michael. 1989. Ideology and International Relations. *Review of International Studies* 15 (1): 1–10.

Howorth, Jolyon. 2004. The European Draft Consitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility. *European Foreign Affairs Review* 9 (4): 438–508.

--- 2010. The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? *Journal of Common Market Studies* 48: 455–474. Doi: 10.1111/j.1468-5965.2010.02060.x

Human Security Study Group. 2004. *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities.* Bruselj: LSE.

--- 2007. *A European way of security. The Madrid Report of the Human Security Study Group*. Bruselj: LSE.

--- 2016. *From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict. The Berlin Report of the Human Security Study Group*. Bruselj: LSE.

Huntington, Samuel P. 1993. The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs* 72 (3): 22–49.

Hurt, Stephen R. 2003. Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention. *Third World Quarterly* 24 (1): 161–176.

--- 2010. Understanding EU Development Policy: history, global context and self-interest? *Third World Quarterly* 31 (1): 159–168.

--- 2012. The EU–SADC Economic Partnership Agreement Negotiations: 'locking in' the neoliberal development model in southern Africa? *Third World Quarterly* 33 (3): 495–510.

Hurrell, Andrew. 2010. Norms and Ethics in International Relations. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, 137–154.

Hyde-Price, Adrian. 2004. Interests, institutions and identities in the study of European foreign policy. V *Rethinking European Union Foreign Policy*, ur. Ben Tonra in Thomas Christiansen, 99–113. Manchester, New York: Manchester University Press.

--- 2006. 'Normative' power Europe: a realist critique. *Journal of European Public Policy* 13 (2): 217–234.

--- 2008. A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe'. *International Affairs* 84 (1): 29–44.

Ibhawoh, Bonny. 1999. Structural Adjustment, Authoritarianism and Human Rights in Africa. Coparative Studies of South Africa and Middle East XIX (1): 158–167.

Institute for Security Studies. 2014. Improving human security in Africa. *ISS Annual Review 2014*. Dostopno na: https://www.issafrica.org/uploads/2014-ISS-Annual-Review.pdf (24. junij 2016).

International Commission on the Balkans. 2005. *The Balkans in Europe's Future*. Sofia: Centre for liberal strategies. Dostopno na: https://www.scribd.com/document/217636941/The-Balkans-in-Europe-s-Future (12. november 2016).

International Crisis Group. 2014. Serbia and Kosovo: The Path to Normalisation. *ICG poročilo* št. 223. Bruselj: ICG.

Jachtenfuchs, Markus. 2001. The Governance Approach to European Union. *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 245–264.

Jackson, Patrick Thaddeus. 2009. Situated Creativity, or, the Cash Value of a Pragmatist Wager for IR. *International Studies Review* 11: 656–659.

Jackson, Robert H. 2010. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States.* Oxford: Oxford University Press.

Jeffs, Nikolai. 2007. Kdaj, kje, zakaj postkolonialne študije. V *Zbornik postkolonialnih študij*, ur. Nikolai Jeffs, 461–503. Ljubljana: Krtina.

Jančić, Davor. 2016. National Parliaments and EU Fiscal Integration. *European Law Journal* 22 (2)*:* 225–249. Doi: 10.1111/eulj.12172

Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt in Peter J. Katzenstein. 1996. Norms, Identity, and Culture in National Security. V *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics,* ur. Peter Katzenstein, 33–75. New York: Colombia University Press.

Jolly, Richard in Deepayan Basu Ray. 2007. Human security—national perspectives and global agendas: insights from national human development reports. *Journal of International Development* 19 (4): 457–472. Doi:10.1002/jid.1382

Jones, E. 2004. Debating the Transatlantic Relationship: Rhetoric and Reality. *International Affairs* 80 (4): 595–612.

Jopp, Mathias. 1994. The Strategic Implications of European Integration. *PRIF Report* št. 35. Frankfurt am Main: PRIF.

Jordan Andrew. 2005. Introduction: European Union environmental policy. V *Environmental Policy in the European Union,* ur. Andrew Jordan, 1–15. London: Earthscan.

Jørgensen, Knud Erik. 1997. *Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan.

--- 2004. Theorising the European Union's foreign policy. V *Rethinking European Union Foreign Policy,* ur. Ben Tonra in Thomas Christiansen, 10–25. Manchester, New York: Manchester University Press.

---2006a. Theoretical perspectives on the role of values, images and principles in foreign policy. V *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 43–58. Abingdon: Routledge.

--- 2006b. Theoretical perspectives on the role of values, images and principles in foreign policy. V *Handbook of European Union Politics,* ur. Knud Erik Jørgensen, Mark A.

Pollack in Ben Rosamond, 507–26. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

--- 2009. *The European Union and International Organizations*. London: Routledge.

Jørgensen, Knud Erik, Mark A. Pollack in Ben Rosamond. 2006. *Handbook of European Union Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Jørgensen, Knud Erik in Katie Verlin Laatikainen. 2013. Introduction. V *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, policy, power*, ur. Knud Erik Jørgensen in Katie Verlin Laatikainen, 1–12. Oxon in New York: Routledge.

Jönsson, Christer. 1979. *Soviet Bargaining Behaviour: The Nucler Test Ban Case*. New York.

Juncos, Ana E. 2011. The other side of EU crisis management: a sociological institutionalist analysis. V *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, institutions and policies*, ur. Eva Gross in Ana E. Juncos, 84–99. New York in Oxon: Routledge.

Kagan, Robert. 2002. Power and Paradise. *Policy Review* 113 (June/July). Dostopno prek: http://www.hoover.org/publications/policyreview/3460246.html (4. 2. 2010).

--- 2003. *Macht und Ohnmacht: Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*. Siedler Verlag: Berlin.

Kajnč, Sabina. 2006. Razumevanje Evropske zunanje politike z vidika dihotomije agent-struktura. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, FDV.

--- 2008. *Razvoj evropske zunanje politike: od evrospkega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Katzenstein, Peter. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Colombia University Press.

Kaunert, Christian in Sarah Léonard. 2012. The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective. *Journal of European Public Policy* 19 (9): 1396–1413. Doi: 10.1080/13501763.2012.677191

Kauppi, N. 2005. *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union.* Manchester: Manchester University Press.

Kavalski, Emilian. 2013. The struggle for recognition of normative powers: Normative power Europe and normative power China in context. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 247–267.

Kayaoglu, Turan. 2010.Westphalian Eurocentrism in International Relations Theory. *International Studies Review* 12 (2): 193–217.

Keating, Thomas F. in Andy W. Knight. 2004. Introduction. V *Building Sustainable Peace*, ur. Thomas F. Keating in Andy W. Knight, xxxi–lxii. Alberta: United Nations University Press, 2004.

Keene, Edward. 2013. The naming of powers. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 268–282.

Keil, Soeren. 2013. Europeanizaation, state-building and democratization in the Western Balkans. *Nationalities Papers. The Journal of Nationalism and Ethnicity* 41 (3): 343–353.

Keil, Soeren in Zeynep Arkan. 2015. *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*. Oxon in New York: Routledge.

Kelley, Judith Green. 2004. *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton, New York: Princeton University Press.

Kempin, Ronja in Ronja Scheler. 2016. Joining Forces: Necessary Steps for Developing the Comprehensive Approach. *SWP Comment, German Institute for International and Security Affairs*. Dostopno na: https://www.swp-berlin.org/en/publication/joining-forces-necessary-steps-for-developing-the-comprehensive-approach/ (2. februar 2017).

Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.

Keohane, Robert O. 2002. Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 743–765. Doi:10.1111/1468-5965.00396

Keohane, Robert O. in Joseph S. Nye. 1977/1989. *Power and Interdependence*, 2. izdaja. New York: Harper Collins, 23–37.

Ker-Lindsay, James. 2009. From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998–2005. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 11 (2): 141–156.

Ker-Lindsay, James in Spyros Economides. 2012. Standards before Status before Accession: Kosovo's EU Perspective. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14 (1): 77–92.

Keukeleire, Stephan and Jeniffer MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. London: Macmillan.

Khanna, Parag. 2004. The metrosexual superpower. *Foreign Policy July/August*. Dostopno na: http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/07/01/the_metrosexual _superpower (8. avgust 2010).

Kissack, Robert. 2013. The European Union and multilateralism. V *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, policy, power*, ur. Knud Erik Jørgensen in Katie Verlin Laatikainen, 405–415. Oxon in New York: Routledge.

Klotz, Audie. 1995. *Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid*. Ithaca: Cornell Unicersity Press.

Knodt, Michèle in Sebastiaan Princen. 2003a. Introduction: Puzzles and prospects in theorizing the EU's external relations. V *Understanding the European UnionEvropske unijes External Relations*, ur. Michèle Knodt in Sebastiaan Princen, 1–16. London, New York: Routledge.

--- 2003b. Understanding the EUEvropske unijes external relations: the move from actors to processes. V *Understanding the European UnionEvropske unijes External Relations*, ur. Michèle Knodt in Sebastiaan Princen, 195–208. London, New York: Routledge.

Koeth, Wolfgang. 2010. State Building Without a State: The EU's Dilemma in Defining its Relations With Kosovo. *European Foreign Affairs Review* 15 (2): 227–247.

Kohler-Koch, Beate. 1996. Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3 (3): 359–380.

Konvencija o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in afriškimi državami ter Madagaskarjem, ki so pridruženi tej skupnosti – Convention of Association Between the European Economic Community and the African and Malagasy States Associated with that Community, ki je bila podpisana v Yaoundéju, Kamerunu, 20. julija 1963, v veljavo pa je stopila 1. julija 1964, za obdobje petih let.

Konvencija o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in afriškimi državami ter Madagaskarjem, ki so pridruženi tej skupnosti - Convention of Association Between the European Economic Community and the African and Malagasy States Associated with that Community, ki je bila podpisana v Yaoundéju, Kamerunu, 29. julija 1969, v veljavo pa je stopila 1. januarja 1971, za obdobje petih let.

Kosovothanksyou. 2016. State of recognition. Dostopno na: http://www.kosovothanksyou.com/ (20. junij 2016).

Kowert, Paul in Jeffrey Legro. 1996. Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise. V *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics,* ur. Peter J. Katzenstein, 451–479. New York: Colombia University Press.

Krahman, Elke. 2003. *Multilevel Networks in European Foreign Policy.* Aldershot: Ashgate.

Krasner, Stephen D. 1983. *Sovereignty: Organized Hypocrisy.* Princeton: Princeton University Press.

--- ur. 1999. *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press.

Kristeva, Julia. 2000. Crisis of the European Subject. New York: Other Press.

Krasniqi, Gëzim. 2013. "Quadratic nexus" and the process of democratization and state-building in Albania and Kosovo: a comparison. *Nationalities Papers. The Journal of Nationalism and Ethnicity* 41 (3): 395–411.

Kratochwill, Friedrich V. 2000. How Do Norms Matter? V *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and in International Law*, ur. Michael Byers, 35–68. Oxford: Oxford University Press.

Kurki, Milja. 2010. Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion. *International Studies Review* 12 (3): 362–386. Doi:10.1111/j.1468-2486.2010.00943.x

Kurowska, Xymena in Thomas Seitz. 2011. The EU's role in international crisis management: innovative model or emulated script? V *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, institutions and policies*, ur. Eva Gross in Ana E. Juncos, 17–31. New York in Oxon: Routledge.

Laclau, Ernesto in Chantal Mouffe. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

Laïdi, Zaki. 2008. European preferences and their reception. V *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, ur. Zaki Laïdi, 1–20. Oxon, New York: Routledge.

Laffey, Mark in Jutta Weldes. 1997. Beyond Belief: Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations. *European Journal of International Relations* 3 (2): 193–237.

Lamy, Pascal. 2002a. Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy. *World Economy* 25: 1399–1413. Doi:10.1111/1467-9701.00498

--- 2002b. Europe's Role in Global Governance: The Way Ahead. Govor na Humboldotovi univerzi v Berlinu, 6. maj. Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-197_en.htm (10. julij 2016).

Langan, Mark. 2012. Normative power Europe and the moral economy orf Africa-EU ties: a conceptual reorientation of 'normative power'. *New Political Economy* 17 (3): 243–270.

--- 2014. Decent work and indecent trade agendas: the European Union and ACP countries. *Contemporary Politics* 20 (1): 23–35.

Larsen, Henrik. 2002. The EU: A global military actor? *Cooperation and Conflict* 37(3): 283–302.

Latour, Bruno. 1983. Give Me a Laboratory and I will Raise the World. V *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science, ur.* Karin Knorr-Cetina and Michael Mulkay, 141–170. London and Beverly Hills: Sage.

Lavallée, Chantal. 2013. From the Rapid Reaction Mechanism to the Instrument for Stability: The Empowerment of the European Commission in Crisis Response and Conflict Prevention. *Journal of Contemporary European Research* 9 (3): 372–389.

Lavenex, Sandra in Frank Schimmelfennig, ur. 2010. *EU External Governance. Projecting EU Rules beyond Membership*. London in New York: Routledge.

Layne, Christopher. 1994. Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace. *International Security* 19 (2): 5–49. Doi: 10.2307/2539195

Lederach, John Paul in R. Scott Appleby. 2010. *Strategic Peacebuilding: An Overview*. Oxford: Oxford Scholarship Online. Doi:10.1093/acprof:oso/9780195395914.003.0001

Leftwich, Adrian. 1993. Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly* 14 (3): 605–624.

Legro, Jeffrey. 1997. 'Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" if "Institutionalism". *International Organization* 51 (1): 31–63.

Leonard, Mark. 2005. *Why Europe Will Run the 21st century*. London, New York: Fourth Estate.

Lewis, David in Valentina Bartolucci. 2008. The concept of Peacebuilding. Final Report of Work Packages 2 and 3 of the MULTIPART project. Dostopno na: http://www.multi-part.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=113 (23. april 2012).

Lijphart, Arend. 1974. The Structure of the Theoretical Revolutions in International Relations. *International Studies Quarterly* 33: 235–254.

Lindberg, Leon in Stuart Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. New Jersey: Prentice Hall.

Linklater, Andrew. 1996. Citizenship and sovereignty in the post-Westphalian state. *European Journal of International Relations* 2 (1): 77–103.

Lister, Marjorie. 1997. *The European Union and the South*. London in New York: Routledge.

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske unije, podpisana 13. decembra 2007, vstopila v veljavo 1. decembra 2009.

Lloyd, Moya. 2003. The End of Ideology. V *Political Ideologies: an introduction*, ur. Robert Eccleshall, Alan Finlyson, Vincent Geoghegan, Michael Kenny, Moya Lloyd, Iain MacKenzie in Rick Wilford. London in New York: Routledge, 217–241.

Loewenson, Rene. 1993. Structural adjustment and health policy in Africa. *International Journal of Health Services* 23 (4): 717–730.

Logie, Dorothy E. in Jessica Woodroffee. 1993. Structural adjustment: the wrong prescription for Africa? *BMJ* 307: 41–44.

Lomejska konvencija AKP-EGS – ACP-EEC Lomé Convention, podpisana 28. februarja 1975 v Lomeju, Togu, v veljavo od 1. aprila 1976, za obdobje petih let.

Lowndes, Vivien. 1995/2000. Institutionalism. V *Theory and Methods in Political Scienc*e, ur. David Marsh in Gerry Stoker, 90–108. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.

Lucarelli, Sonia. 2006. Introduction: Values, principles, identity and European Union foreign policy. V *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 1–18. Abingdon: Routledge.

Lucarelli, Sonia in Lorenzo Fioramonti. 2009. Introduction: The EU in the eyes of the others – why bother? V *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, ur. Sonia Lucarelli in Lorenzo Fioramonti, 1– 10. Abingdon: Routledge.

Lucarelli, Sonia in Ian Manners. 2006. Conclusion: Valuing principles in European Union foreign policy. V *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 210–15. Abingdon: Routledge.

Lucarelli, Sonia in Roberto Menotti. 2006. The use of force as coercive intervention: the conflicting values of the European Union's external action. V *Values and Principles in EU Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 147–163. London: Routledge.

Lindborg, Chris. 2002. *European Approaches to Civilian Crisis Management. Washington:* British American Security Information Council. Dostopno na: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European_Approaches_to_ Civilian_Crisis_Management.pdf (10. maj 2015).

MacKenzie, Iain. 2003. The Idea of Ideology. V *Political Ideologies: an introduction*, ur. Robert Eccleshall, Alan Finlyson, Vincent Geoghegan, Michael Kenny, Moya Lloyd, Iain MacKenzie in Rick Wilford. London in New York: Routledge, 1–16.

Madelin, Robert. 2010. Report of working group "Strengthening Europe's contribution to world governance". Working Group N° 5: An EU Contribution to Better Governance beyond Our Borders. Dostopno na: http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/122257.htm (13. junij 2016).

Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.

Malešević, Siniša. 2006. *Identity as Ideology: Understanding Ethnicity and Nationalism*. Hampshire in New York: Palgrave Macmillan.

Malešič, Marjan. 2015. EULEX Kosovo: A Test of the EU's Civilian Crisis Management. V *Managing Crises, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense*, ur. Maria Grazia Galantino in Maria Raquel Freire, 157–177. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

March, James in Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Marcuse, Herbert. 1964. *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. Boston: Beacon Press.

Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Paul Schmitter, in dr. 1996. *Governance in the European Union*. London: SAGE.

Marsh, Steve in Hans Mackenstein. 2005. *The International Relations of the European Union*. Essex: Pearson Longman.

Mandelson, Peter. 2006. Europe's response to globalisation: where does EU trade policy go from here? Govor komisarja za trgovino na Globalisation Seminar, Wolfsberg, Švica, 4. maja. Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-274_en.htm (13. septemebr 2016).

Manners, Ian. 2000. Europe and the world: The impact of globalization. V *Contemporary Europe*, ur. Richard Sakwa in Anne Stevens, 182–201. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

--- 2002. Normative power Europe: a c contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235–58.

--- 2006a. The constitutive nature of values, images and principles in the European Union. V *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners, 19–41. Abingdon: Routledge.

--- 2006b. Another Europe is Possible: Critical Perspectives on European Union Politics. V *Handbook of European Union Politics*, ur. Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack in Ben Rosamond, 77–95. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

--- 2006c. The European Union as a Normative Power: A response to Tomas Diez. *Millennium: Journal of International Studies* 35 (1), 167–180.

--- 2007. European Union, normative power and ethical foreign policy. V *Rethinking Ethical Foreign Policy. Pitfall, possibilities and paradoxes*. V David Chandler in Volker Heins, 116–136. Oxon, UK: Routledge.

--- 2008a. The normative ethics of the European Union. *International Affairs* 84 (1): 45–60.

--- 2008b. The normative power of the European Union in a globalised world. V *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, ur. Zaki Laïdi, 23–37. Oxon, New York: Routledge.

--- 2009. Normative Power Europe: A Transdisciplinary Approach to European Studies. V *The SAGE Handbook of European Studies*, ur. Rumford, Chris, 561–586. London, Thousand Oak, New Delhi, Singapore: Sage Publications.

--- 2011. The European Union's normative power: critical perspectives and perspectives on the critical. V *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, ur. Richard G. Whitman, 226–247. Basingstoke: Palgrave.

--- 2013. Assessing the decenial, reassessing the global: understanding European Union normative power in global politics. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 304–329.

--- 2015. Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Action. *Journal of European Integration* 37 (2): 299–318.

Manners, Ian in Richard G. Whitman. 2003. The Evropske unijedifference engineEvropske unije: constructing and representing the international identity of the European Union. *Journal of European Public Policy* 10 (3): 380–404.

Mannheim, Karl. 1968. Ideology and the sociology of knowledge. V *Readings in the Philosophy of the Social Sciences*, ur. M. Brodbeck. New York: MacMillan.

Mansson, Katarina. 2005. Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo. *International Peacekeeping* 12 (4): 503–519.

Marciacq, Florent. 2015. Building European security in the Western Balkans: the diffusion of European norms in the context of inter-organisational interactions. *Journal of International Relations and Development* 18 (3): 337–360.

Martin, Mary. 2007. A force for good? The European Union and human security in the democratic republic of Congo. *African security review* 16 (2): 63–77. Doi: 10.1080/10246029.2007.9627418

Marx, Karl. Capital: A Critique of Political Economy. London: Penguin Books.

Maur, Jean-Christophe. 2005. Exporting Europe's Trade Policy. *World Economy* 28 (11): 1565–1590.

Mayer, Hartmut. 2008. Is it still called 'Chinese Whispers'? The EU's rhetoric and action as a responsible global institution. *International Affairs* 84 (1): 61–79.

Mearsheimer, John J. 2010. Why is Europe peaceful today? ECPR Keynote lecture. *European political science* 9: 387–397.

Meddržavno sodišče. 2010. *Posvetovalno mnenje o skladnosti enostranske deklaracije o neodvisnosti Kosova z mednarodnim pravom*. Dostopno na: http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case=141&p3=4 (21. september 2016).

Merket, Hans. 2013. The EU and the Security-Development Nexus: Bridging the Legal Divide. *European Foreign Affairs Review* 18: 83–102.

Merlingen, Michael. 2007. Everything Is Dangerous: A Critique of `Normative Power Europe'. *Security Dialogue* 38 (4): 435–453.

Merlingen, M. in Ostraukaite R. 2006. *European Union Peacebuilding and Policing*. London: Routledge.

Meunier, Sophie. 2000. What single voice? European institutions and EU-US trade negotiations. *International Organization* 54 (1): 103–135.

--- 2007. Managing Globalization? The EU in International Trade Negotiations. *Journal of Common Market Studies* 45 (4): 905–926.

Meunier, Sophie in Kathleen R. McNamara. 2007. *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press.

Meunier, Sophie in Kalypso Nicolaïdis. 2006. The European Union as a conflicted trade power. *Journal of European Public Policy* 13 (6): 906–925.

Meurs, Wim van. 2006. The Europeanisation of the Balkans: A Concrete Strategy or just a Placebo. V *International Peace Plans for the Balkans – A Success?*, ur. P. Jureković in F. Labarre, 125–134. Vienna.

Michel, Louis. 2006. Predgovor k Reviziji Sporazuma iz Cotonouja. Dostopno na: www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf (3. maj 2016).

Miliband, David. 2007. Europe 2030: model power not superpower. Govor na College of Europe, Bruges, 15. november. Dostopno na: http://www.labour.co.uk. (1. december 2016).

Missiroli, Antonio. 2003. The European Union: Just a Regional Peacekeeper? *European Foreign Affairs Review* 8 (4): 493–503.

--- 2010. The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon: A Work in Progress. *European Foreign Affairs Review* 15 (4): 427–452.

--- 2013. Security Governance Matters. *Journal of Contemporary European Research* 9 (3): 477–483.

Mitzen, Jennifer. 2006. Anchoring Europe's civilizing identity: habits, capabilities and ontological security. *Journal Of European Public Policy* 13 (2): 270–285.

Molle, Willem. 2006. *The Economics* of *European Integration*: *Theory*, *Practice*, *Policy*. Aldershot: Ashgate.

Moon, Bruce E. 2004. From Seattle and Doha to Cancun: The trade agenda in the new Millennium. V *Trade Politics*, ur. Brian Hocking in Steven McGuire, 23–35. London: Routledge.

Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–524.

--- 1998. *The Choice for Europe*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

--- 1999. The Future of European Integration Studies: Social Science or Social Theory? *Millennium: Journal of International Studies* 28 (2), 371–391.

--- 2009. Europe: The Quiet Superpower. *French Politics* 7 (3/4): 403–422.

--- 2010. Europe, the Second Superpower. *Journal of Contemporary World Affairs* 2010: 91–98.

Moravcsik, Andrew in Frank Schimmelfennig. 2004/2009. Liberal Institutionalism. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 67–87. Oxford, New York: Oxford University Press.

Morgenthau, Hans J. 1948/1985. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace,* 6. izdaja. New York: McGraw-Hill.

Morin, Jean-Frederic in Caterina Carta. 2013. Overlapping and Evolving European Discourses on Market Liberalization. *The British Journal of Politcs and International Relations* 2013: 1–16.

Murray, Philomena. 2009. Uses and Abuses of the Concept of Integration. V *The SAGE Handbook of European Studies*, ur. Chris Rumford, 227–244. London, Thousand Oak, New Delhi, Singapore: Sage Publications.

Musil, Robert. 1995. *The Man Without Qualities.* London: Picador.

Musliu, Vjosa in Jan Orbie. 2014. The International Missions in Kosovo: What is in a Name? *European Foreign Affairs Review* 19 (3): 411–428.

Nelaeva, Galina A. in Andrey V. Semenov. 2016. EU-Russia Rivalry in the Balkans: Linkage, Leverage and Competition (The Case of Serbia). *Romanian Journal of European Affairs* 16 (3): 56–71.

Nicolaïdis, Kalypso in Richard G. Whitman. 2013. Preface. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 167–170.

Nielson, Poul. 2000a. Pismo Svenu Sandtrömu, Upravnemu direktorju Svetovne banke, Bruselj.

--- 2000b. Govor ob podpisu Sporazuma iz Cotonouja, 23. junija v Beninu.

Niemann, Arne. 2013. EU External Trade and the Treaty of Lisbon: A Revised Neofunctionalist Approach. *Journal of Contemporary European Research* 9 (4): 633–658.

Niemann, Arne in Charlotte Bretherton. 2013. EU external policy at the crossroads: The challenge of actorness and effectiveness. *International relations* 27 (3): 261–275.

Niemann, Arne and Tessa de Wekker. 2010. Normative power Europe? EU relations with Moldova. *European Integration online Papers* 14. Dostopno na: http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-014a.htm (20. januar 2017).

Noutcheva, Gergana. 2007. Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans. CEPS Working Document No. 274, Centre for European Policy Studies.

--- 2008. Case studies. CEPS Working Document no. 281, Centre for European Policy Studies, 2–5; 15–19.

--- 2009. Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy* 16 (7): 1065–1084.

Nováky, Niklas I. M. 2015. Deploying EU military crisis management operations: A collective action perspective. *European Security* 24 (4): 491–508. Doi:10.1080/09662839.2014.982063

Nowak, Agnieszka. 2006. Civilian Crisis Management within ESDP. Chaillot Paper 90: 9-38. Dostopno prek: http://www.iss-eu.org/chaillot/chai90.pdf (19. 2. 2009).

Nugent, Neil. 2006. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Nunes, Isabel Ferreira. 2011. Civilian, Normative, and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses. *European Foreign Affairs Review* 16 (1): 1–20.

Nye, Joseph. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

Oberleitner, Gerd. 2008. Human security and human rights. *ETV Occasional paper series* št. 8. Graz: ETC.

Olsen, Gorm Rye. 2005. The European Union's development policy: Shifting priorities in a changing world. V *Perspectives on European Development Co-operation*, ur. P. Hoebink in O. Stokke, 573–608. London: Routledge.

Orbie, Jan. 2008a. A Civilian Power in the World? Instruments and Objectives in European Union External Policies. V *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, ur. Jan Orbie, 1–34. Surrey in Burlington: Ashgate.

--- 2008b. The European Union's Role in World Trade Harnessing Globalisation? V *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, ur. Jan Orbie, 35–66. Surrey in Burlington: Ashgate.

Orbie, Jan in Helen Versluys. 2008. The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent? V *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, ur. Jan Orbie, 91–116. Surrey in Burlington: Ashgate.

Orbie, Jan in Ferdi De Ville. 2010. Core Labour Standards in the GSP Regime of the European Union: Overshadowed by other Considerations. V *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, ur. Colin Fenwick in Tonia Novitz, 487–508. Portland: Hart Publishing.

Orbie, Jan in Bart Kerremans. 2013. Introduction. Theorizing European Union Trade Politics: Contending or Complementary Paradigms? *Journal of Contemporary European Research* 9 (4): 493–500.

Orbie, Jan, Fabienne Bossuyt, Petra Debusscher, Karel D. Biondo, Sarah Delputte, Vicky Reynaert in Joren Verschaeve. 2016. The Normative Distinctiveness of the European Union in International Development: Stepping Out of the Shadow of the World Bank? *Development Policy Review* 0 (0). Doi:10.1111/dpr.12192

Organisation for Economic Cooperation and Development. 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Pariz: OECD. Dostopno na: https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf (13. november 2016).

--- 1999. *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*. Pariz: OECD.

Organisation for Economic Cooperation and Development. 2002. *OECD Annual Report 2002*. Dostopno na: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-annual-report-2002_annrep-2002-en (13. november 2016).

--- 2016. *Development*. Dostopno na: http://www.oecd.org/development/ (13. november 2016).

Organisation for Economic Cooperation and Development – DAC. 2016. Glossary. Dostopno na: http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA (13. november 2016).

Øhrgaard, Jakob C. 2004. International relations or European Integration: is the CSFP *sui generis?* V *Rethinking European Union Foreign Policy*, ur. Ben Tonra in Thomas Christiansen, 26–44. Manchester, New York: Manchester University Press.

Padoa-Schioppa, Tommaso. 2001. *Europa, forza gentile*. Bologna: il Mulino.

Papadimitriou, Dimitris in Petar Petrov. 2012. Whose Rule, Whose Law? Contested Statehood, External Leverage and the European Union's Rule of Law Mission in Kosovo. *Journal of Common Market Studies* 50 (5): 746–763.

Papadopoulos, Yannis in Paul Magnette. 2010. On the Politicisation of the European Union: Lessons from Consociational National Polities. *West European Politics* 33 (4): 711–729. Doi: 10.1080/01402381003794571

Pape, Elisabeth. 2013. An old Partnership in a New Setting: ACP-EU Relations from a European Perspective. *Journal of International Development* 25 (5): 727–741.

Paris, Roland. 1997. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security* 22 (2).

--- 2002. International Peacebuilding and the 'mission civilisatrice'. *Review of International Studies* 28: 637–656.

Parker, Owen in Ben Rosamond. 2013. 'Normative power Europe' meets economic liberalism: Complicating cosmopolitanism inside/outside the EU. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 229–246.

Patten, Chris. 2001. *The role of the European Union on the world stage*. Govor na India Habitat Centre - Jawarharlal Nehru University v New Delhiji, 25. januarja. Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-23_en.htm (8. julij 2016).

Peirce, Charles Sanders. 1957. *Essays in the Philosophy of Science*. Indianapolis, New York: The Bobbs-Merrill Company.

--- 2004. *Izbrani spisi o teoriji znaka in pomena ter pragmaticizmu*. Ljubljana: Krtina.

Persson, Torsten in Guido Tabellini. Democracy and development: The devil in the details. *American Economi*c Review 96 (1): 319–324.

Peruzzi, Roberto, Arlo Poletti in Shuangquan Zhang. 2007. China's Views of Europe: A Maturing Partnership. *European Foreign Affairs Review* 12 (3): 311–330.

Petersberška deklaracija – Petersberg Declaration. 1992.

Peterson, John. 2001. Get away from me closer, you're near me too far: Europe and America after the Uruguay round. V *Transatlantic governance in the global economy*, ur. Mark A. Pollack in Gregory C. Shaffer, 45–72. Lanham: Rowan & Littlefield Publishers.

Peterson, John in Helene Sjursen. 1998. *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*. London: Routledge.

Petiteville, Franck. 2003. Exporting Evropske unijevaluesEvropske unije? EU external co-operation as a Evropske unijesoft diplomacyEvropske unije. V *Understanding the European UnionEvropske unijes External Relations*, ur. Michèle Knodt in Sebastiaan Princen, 127–41. London, New York: Routledge.

Peter, Mateja in Milan Brglez. 2007. Dinamika razvoja mednarodnih norm – preventivna uporaba sile v mednarodnih odnosih po drugi svetovni vojni. *Teorija in praksa* 44 (6): 823–841.

Piening, Christopher. 1997. *Global Europe: The European Union in World Affairs*. Boulder: Lynne Rienner.

Pirozzi, Nicoletta. 2013. The European Union's Crisis Management After Lisbon: Addressing New Security Challenges in the 21st Century. *IAI Working Papers* št. 1326. Dostopno na: www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1326.pdf (25. junij 2016).

Pirozzi, Nicoletta, Pier Domenico Tortola in Lorenzo Vai. 2017. *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*. Rim: IAI.

Plamenatz, John. 1970. *Ideology*. New York, Washington in London: Praeger Publishers.

Pollack, Mark A. 2009. The New Institutionalism and European Integration. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 125–143. Oxford, New York: Oxford University Press.

Pollack, Mark A. and Gregory C. Shaffer, ur. 2001. *Transatlantic Governance in the Global Economy*. Lanham: Rowman and Littlefield Press.

Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, sprejeta 26. februarja 2001, v veljavi od 1. februarja 2003.

Pogodba o Evropski uniji, sprejeta 16. decembra 2016, v veljavi od 1. novembra 1993.

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisana 25. marca 1957, v veljavi od 1. januarja 1958.

Pomorska, Karolina in Sophie Vanhoonacker. 2016. Europe as a Global Actor: Searching for a New Strategic Approach. *Journal of Common Market Studies* 54 (S1)*:* 204–217. Doi: 10.1111/jcms.12430

Pond, Elisabeth. 2008. The EU's Test in Kosovo. *The Washington Quarterly* 31 (4): 97–112.

Poročilo Evropskemu svetu v Lizboni o verjetnem razvoju skupne in zunanje varnostne politike (SZVP) z namenom opredeliti podoročja za skupno sodelovanje glede posameznih držav ali skupin držav – Report to the European Council in Lisbon on the likely development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with a view to identifying areas open to joint action vis-a-vis particular countries or groups of countries. 1992.

Portela, Clara in Jan Orbie. 2014. Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and foreign policy: Coherence by accident? *Contemporary Politics* 20 (1): 63–76.

Postel-Vinay, Karoline. 2008. The historicity of European normative power. V *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, ur. Zaki Laïdi, 38–47. Oxon, New York: Routledge.

Požgan, Jure. 2006. Razvoj Skupne zunanje in varnostne politike EU v luči odnosov z Združenimi državami Amerike. Diplomska naloga, Univerza v Ljubljani, FDV.

Prodi, Romano. 2000. 2000 - 2005: Shaping the New Europe. Govor predsednika Evropske komisije v Evropskem parlamentu, Strasbourg, 15. februar. Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-41_en.htm?locale=sl (13.september 2016).

Price, Richard in Nina Tannenwald. 1996. Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos. V *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics,* ur. Peter J. Katzenstein, 114–152. New York: Colombia University Press.

Puchala, David. 1972. Of blind men, elephants and international integration. *Journal of Common Market Studies* 10 (3): 267–284.

Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42 (3): 427–460.

Radaelli, Claudio M. 2006. Europeanization: Solution or Problem? V *Palgrave Advances in European Union Studies*, ur. Michelle Cini and Angela Bourne, 56 – 76. Basingstoke: Palgrave.

Raza, Werner. 2007. EU Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in Different Fora? V *Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations,* ur. Wolfgang Blass in Joachim Becker, 67–96. Aldershot: Ashgate.

Regilme, Salvador Santino F. Jr. 2011. The Chimera of Europe's Normative Power in East Asia: A Constructivist Analysis. *Central European Journal of International and Security Studies* 5 (1): 1–19.

Regional Cooperation Council. 2016. *Participants*. Dostopno na: http://www.rcc.int/pages/96/participants (23. januar 2017).

Rehn, Olli. 2007. The European perspective for the Western Balkans. Govor na panelu Western Balkans, International Conference Hall, Rim, 16. januar. Dostopno na: http://eu-un.europa.eu/the-european-perspective-for-the-western-balkans-%C2%96-speech-by-eu-commissioner-rehn/ (1. december 2016).

Reus-Smit, Christian. 2004a. Introduction. V *The Politcs of International Law*, ur. Christian Reus-Smit, 1–13. Cambridge: Cambridge University Press.

--- 2004b. The politics of international law. V *The Politcs of International Law*, ur. Christian Reus-Smit, 14–44. Cambridge: Cambridge University Press.

--- 2004c. Society, power, and ethics. V *The Politcs of International Law*, ur. Christian Reus-Smit, 272–290. Cambridge: Cambridge University Press.

Rhodes, Carolyn, ur. 1998. *The European Union in the World Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Richmond, O., A. Bjorkdahl in S. Kappler. 2011. The Emerging EU Peacebuilding Framework: Confirming or Transcending Liberal Peacebuilding. *Cambridge Review of International Affairs* 24 (3): 450–452.

Risse, Thomas in Stephen C. Ropp. International human rights norms and domestic change: conclusions. V *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, 234–278. Cambridge: Cambridge University Press.

Risse, Thomas in Kathryn Sikkink. 1999. The socialization of internatinal human rights norms into domestic practices: introduction. V *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, 1–38. Cambridge: Cambridge University Press.

Risse-Kappen, Thomas. 1996. Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO. V *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ur. Peter J. Katzenstein, 357–399. New York: Colombia University Press.

Robertson, Roland. 1996. Globality, globalization and transdisciplinarity. *Theory, Culture and Society* 13 (4): 127–132.

Romanova, Tatiana. 2009. Normative Power Europe: A Russian View. V *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*. Clingendael European Papers št. 5. Haag: Netherlands Institute of International Relations.

Rosamond, Ben. 2007. *Globalization and the European Union*. Basingstoke: Palgrave.

--- 2010. New Theories of European Integration. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 104–122. Oxford: Oxford University Press.

--- 2014. Three Ways of Speaking Europe to the World: Markets, Peace, Cosmopolitan Duty and the EU's Normative Power. *The British Journal of Politcs and International Relations* 16: 133–148.

Rosato, Sebastian. 2003. The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *American Political Science Review* 97 (4): 585–602.

Rosencrance, Richard. 1998. The European Union: A New Type of International Actor. V *Paradoxes of European Foreign Policy*, ur. Jan Zielonka, 15–25. The Hague: Kluwer Law International.

Roter, Petra. 1996. Stranpoti režimske teorije: upravljanje mednarodne skupnosti in kritika režimske teorije. Diplomska delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2017. Voting rights of minorities and the role of ethnicity in elections in the post-Yugoslav space. V *Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges*, ur. Helen Hardman in Brice Dickson. London: Routledge. (v tisku)

Roter, Petra in Ana Bojinović Fenko. 2015. Parliamentarisation in a post-conflict context: the Kosovo Assembly Support Initiative. *Parliamentary affairs* 68 (4): 775–793.

Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.

--- 1992. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization* 46 (3): 561–598. Doi: 10.1017/S0020818300027831

Rumford, Chris. 2003. Resisting Globalization? Turkey-EU Relations and Human and Political Rights in the Context of Cosmopolitan Democratization. *International Sociology* 18 (2): 379–394.

--- 2006. *The SAGE Handbook of European Studies*. London, Thousand Oak, New Delhi, Singapore: Sage Publications.

Rumford, Chris in Philomena Murray. 2003. Globalization and the limitations of European integration studies: interdisciplinary considerations. *Journal of Contemporary European Studies* 11 (1): 85–93.

Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Rutazibwa, Olivia U. 2010. The Problemtics of the EU's Ethical (Self)Image in Africa: The EU as an 'Ethical Intervener' and the 2007 Joint Africa-EU Strategy. *Journal of Contemporaray European Studies* 18 (2): 209–228.

Rye Olsen, Gorm. 2008. Coherence, Consistency and Political Will in Foreign Policy: The European Union's Policy towards Africa. *Perspectives on European Politics and Society* 9 (2): 157–171.

Rytövuori-Apunen, Helena. 2005. Forget Evropske unijePost-PositivistEvropske unije IR: The Legacy of IR Theory as the Locus for a Pragmatist Turn. *Millennium: Journal of International Studies* 40 (2): 147–177.

--- 2009. Abstractive Observation as the Key to the "Primacy of Practice". *International Studies Review* 11: 641–645.

Salomon, J.-J. 2001. Scientists and international relations: a European perspective. *Technology in Society* 23: 291–315.

Santos, Indhira. 2009. State of Affairs. Development. Bruegel Memos to the New Commission, 95–99.

Sapir, André. 2007. *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*. Brussels: Bruegel Aigbl. Dostopno na: http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/54-fragmented-power-europe-and-the-global-economy/ (10. maj 2011).

Saurugger, Sabine. 2014. *Theoretical Approaches to European Integration*. Hampshire in New York: Palgrave Macmillan.

Sbragia, Alberta. 1993. Asymmetrival integration in the European community. V *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe*, ur. Dale L. Smith in James Lee Ray. New York: Armonk.

--- 2005. Seeing the European Union through American Eyes: the EU as a Reflection of the American Experience. *European Political* 4 (2): 179–187.

Scharpf, Fritz W. 1998. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Scheipers, Sibylle in Sicurelli, Daniela. 2007. Normative Power Europe: A Credible Utopia? *Journal of Common Market Studies* 45: 435–457. Doi:10.1111/j.1468-5965.2007.00717.x

Schimmelfennig, Frank. 1999. The Double Puzzle of Enlargement: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Decision to Expand to the East. ARENA Working Paper 15, Oslo.

--- 2001. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization* 55 (1): 47–80.

Schimmelfennig, Frank in Ulrich Sedelmeier. 2004. Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 661–679.

Schimmelfennig, Frank, B. Bürgin in G. Schwellnus. 2006. The Constitutionalizatioon of the European Union: A Qualitatitve Comparative Analysis. *Journal of European Public Policy* 13: 1168–1190.

Schmidt, Vivien Ann. 2004. The European Union: democratic legitimacy in a regional state? *Journal of Common Market Studies* 42 (5): 975–997.

Schmidt, Vivien A in Claudio M Radaelli. 2004. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics* 27 (2): 183–210. Doi: 10.1080/0140238042000214874

Schmitter, Philipp. 1969. Three Neo-functional Hyptheses. International Organization 23 (1): 161–166.

Schraeder, Peter J. 2002. Promoting an International Community of Democracies. V *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, ur. Peter J. Schraeder, 1–14. Boulder: Lynne Rienner.

Schroeder, Ursula C. 2011. *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition.* London: Routledge.

Schout, Adriaan. 2017. *The EU's Existential Threat: Demands for Flexibility in an EU Based on Rules.* Rim: IAI.

Schumacher, Tobias. 2012. 'New Neighbors, Old Formulas? The ENP one Year after the Arab Spring'. V *The Arab Spring: One Year After: Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab-European Cooperation*, ur. Amine Ghali, Ibrahim Hegazy, Salam Kawakibi, Eberhard Kienle, Elham Manea, Samir Saadawi, Tobias Schumacher in Jan Voelkel, 87–105. Gutersloh: Bertelsmann Publishers.

Schürr, Ulrich. 2003. *Der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Beziehungsgeflecht von EU, WEU, OSZE und NATO.* Frankfurt am Main: P. Lang.

Sen, Amartya. 2001. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford paperbacks.

Severnoatlanstki svet. 1994. *Deklaracija predsednikov držav in vlad na ministrski konferenci Severnoatlantskega sveta – Declaration of the Heads of State and Government at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council.*

Shepherd, James. 2009. 'A milestone in the history of the EU': Kosovo and the EU's international role. *International Affairs* 85 (3): 513–530.

Shields. Stuart. 2011. From the Washington Consensus to the Brussels Consensus … and beyond: neoliberalisation by depoliticisation in post-communist Poland. *Socialism and Democracy* 25 (2): 81–103.

Singh, J. P. 2013. Information technologies, Meta-Power, and Transformations in Global Politics. *International Studies Review* 15: 5–29.

Siles-Brügge, Gabriel. 2013. The Power of Economic Ideas: A Constructivist Political Economy of EU Trade Policy. *Journal of Contemporary European Research* 9 (4): 597–617.

Simon, Luis. 2012. CSDP, Strategy and Crisis Management: Out of Area or Out of Business? *The International Spectator* 47 (3): 100–115.

Simmons, Beth A. in Lisa L. Martin. 2010. International Organizations and Institutions. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, 192–211.

Singer, Peter. 1972. Famine, Affluence, and Morality. *Philosophy and Public Affairs* 1 (3): 229–243.

Sjöstedt, Gunnar. 1977. *The External Role of the European Community*. Farnborough: Saxon House.

Sjursen, Helene. 2003. Understanding the common foreign and security policy: analytical building blocks. V *Understanding the European UnionEvropske unijes External Relations*, ur. Michèle Knodt in Sebastiaan Princen, 35–53. London, New York: Routledge.

--- 2006a. What kind of power? *Journal Of European Public Policy* 13 (2): 169–181.

--- 2006b. The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European Public Policy* 13 (2): 235–252.

Skolnikoff, Eugene B. 1971. Science and technology: The Implications for International Institutions. *International Organization* 25 (4): 759–775.

--- 1993. *The Elusive Transformation. Science, Technology, and the Evolution of International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Skupna deklaracija o evropski obrambi, podana na britansko-francoskem vrhu v St. Maloju – Joint Declaration on European Defence issued at the British-French Summit (Saint-Malo). 1999.

Slocum-Bradley, Nikki in Andrew Bradley. 2010. Is the EU's Governance Good? An assessment of EU governance in its partnership with ACP states. *Third World Quarterly* 31 (1): 34–49.

Smith, Hazel. 2002. *European Union Foreign Policy: What it is and What it Does*. London: Pluto Press.

Smith, Karen E. 2000. The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern. *The International Spectator* 35 (2): 11–28.

--- 2001. The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: 'Foreign Policy' with an Ethical Dimension? V *Ethics and Foreign Policy*, ur. Karen E. Smith and Margot Light, 185–203. Cambridge: Cambridge University Press.

--- 2003. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Oxford: Blackwell.

--- 2004. Still Civilian Power EU? Paper presented at the CIDEL Workshop *From Civilian to Military Power: The European Union at a Crossroads?*, 22.–23. oktobra 2004, v Oslu, Norveška.

--- 2006. Speaking with one voice? European Union co-ordination on human rights issues at the United Nations. *Journal of Common Market Studies* 44 (1): 113–137.

--- 2014. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Third edition. Oxford: Blackwell.

Smith, Michael E. 2004 *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cmabridge University Press.

Smith, Steve. 2003. International Relations and international relations: The Links Between Theory and Practice in World Politics. *Journal of International Relations and Development* 6 (3): 233–239.

Solana, Javier. 2003. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Paris: The European Union Institute for Security Studies.

--- 2009. Remarks at the conference ESDP@10: What lessons for the future?, 28. julija na EU ISS v Bruslju. Dostopno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/109456.pdf (22. maj 2016).

Splošni sporazum o carinah in trgovini – General Agreement on Tariffs and Trade, sprejet 30. oktobra 1947.

Sporazum o dopolnilih k četrti Lomejski konvenciji AKP-ES – Agreement Amending the Fourth ACP-EC Convention of Lomé, podpisan 4. novembra 1995 na Mavriciju.

Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami, na drugi strani – Partnership Agreement between the members of the African, Carribean and Pacific Groups of States, of the one part and the European Community and its Member States, of the other part, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju, v veljavi od 1. aprila 2003.

Sporazum o spremembi Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju – Agreement amending the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, podpisan 22. decembra 2005 v Luxembourgu, v veljavi od 1. julija 2008.

Sporazum o drugi spremembi Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju in prvič spremenjen 25. junija 2005 v Luxembourgu - Agreement amending for the second time the Partnership

Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, as first amended in Luxembourg on 25 June 2005, podpisan 22. junija 2010 v Ouagadougouju, še ni v veljavi.

Sporazum o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo na eni strani in državami pogodbenicami Listine Sveta za sodelovanje arabskih zalivskih držav (Združenimi arabskimi emirati, Državo Bahrajn, Kraljevino Saudovo Arabijo, Sultanatom Oman, Državo Katar in Državo Kuvajt) na drugi strani ter izmenjava pisem in izjave, priložene k temu sporazumu – Cooperation Agreement between the European Economic Community, of the one part, and the countries parties to the Charter of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (the State of the United Arab Emirates, the State of Bahrain, the Kingdom of Saudi Arabia, the Sultanate of Oman, the State of Qatar and the State of Kuwait) of the other part – Joint Declarations – Declaration by the European Economic Community – Exchange of letters (OJ L 054/3), podpisan 25. februarja 1989. Dostopno na: trade.ec.europa.eu/doclib/html/140300.htm (2. november 2016).

Statut Mednarodne banke za obnovo in razvoj – IBRD Articles of Agreement, podpisan 22. julija 1944 v Bretton Woodsu, New Hampshire, ZDA, v veljavi od 27. decembra 1945.

Stavridis, Stelios. 2001a. »Militarising« the EU: the Concept of Civilian Power Revisited. *The Transnational Spectato*r 36 (4): 43 – 50.

--- 2001b. Why the Militarising' of the European Union is strenthening the concept of a 'Civilian Power Europe'. EUI Working Papers RSC N.2001/17. Firence: European University Institute.

Steger. Manfred B. 2008. *The Rise of the Global Imaginary*. Oxford in New York: Oxford University Press.

Steiner, Michael. 2002. Govor v VS OZN, 30. julija. Dostopno na: https://www.un.org/press/en/2002/sc7495.doc.htm (18. junij 2016).

Stephen, Matthew D. 2014. Rising Powers, Global Capitalism and Liberal Global Governance. A Historical Materialist Account of the BRICs Challenge. *European Journal of International Relations* 20 (4): 912–938.

Stevens, Christopher. 2005. Creating a development friendly EU trade policy. IDS Briefing Paper March, Institute of Development Studies.

Stone, Alec. 1999. Judicalization and the Construction of Governance. *Comparative Political Studies* 32 (2): 147–182.

Storey, Andrew. 2006. Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa. *Journal of Contemporary African Studies* 24 (3): 331–346.

Strange, Susan. 1995. The Defective State. *Daedalus* 124 (2): 55–74.

--- 1996. *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Suganami, Hidemi. 2007. Friedrich Kratochwil's pragmatic search for a theory of international relations. *Journal of International Relations and Development* 10 (1): 25–39.

Suzuki, Shogo. 2005. Japan's Socialization into Janus-Faced European International Society. *European Journal of International Relations* 11 (1): 137–164.

Svet Evropske unije. 1989. *Zbirka besedil. Sprejeta s strani ministrov za razvoj (1. januar 1981-31. december 1988)*. Bruselj: Svet EU.

--- 1991. *Resolucija Sveta ministrov o človekovih pravicah, demokraciji in razvoju*, 28. november v Bruslju.

--- 2005a. *The European consensus on development*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_ consensus_2005_en.pdf (10. avgust 2010).

--- 2005b. *Presidency conclusions*, sprejeti 16. in 17. junija na zasedanju ES v Bruslju. Dostopno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85349.pdf (23. september 2016).

--- 2007. *The Africa-EU strategic partnership. A joint Africa-EU strategy*. Dostopno na: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy _en.pdf (10. avgust 2010).

--- 2008. *Council Joint Action*, 4. februarja v Bruslju.

--- 2009. *Council conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations*, 17. novembra v Bruslju.

--- 2010. *Zaključki Sveta o trgovinski politiki EU,* 21. decembra v Bruslju.

--- 2012a. *EU strategic framework and action plan on human rights and democracy* (11855/12), 25. junija.

--- 2012b. *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, 11. decembra v Bruslju.

--- 2012c. *Sklep Sveta 2012/291/SZVP z dne 5. junija 2012 o spremembi in podaljšanju Skupnega ukrepa 2008/124/SZVP o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovem, EULEX KOSOVO*.

--- 2013a. *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, 17. decembra v Bruslju.

--- 2013b. *Council decision 2013/755/EU of 25 November 2013 on the association of the overseas countries and territories with the European Union ('Overseas Association Decision').* Dostopno na: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/overseas-countries-and-territories-octs/oct-eu-relations-detail_en (9. januar 2017).

--- 2015a. *Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019). Keeping human rights at the heart of the EU agenda* (10897/15), sprejet 20. julija na zasedanju zunanjih ministrov držav članic v Bruslju.

--- 2015b. *Stabilisation and Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo*, of the other part*, sprejet 2. oktobra v Bruslju.

Svet Evropske unije in Evropska komisija. 2005a. *Joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo* (S217/05). Dostopno na: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/85228.pdf (26. julij 2016).

--- 2005b. *Joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo* (S412/05). Dostopno na: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/87565.pdf (26. julij 2016).

--- 2006. *Joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo* (MEMO/06/286). Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-286_en.htm?locale=en (26. julij 2016).

--- 2007. *Joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on the future EU Role and Contribution in Kosovo* (MEMO/07/121). Dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-121_en.htm (26. julij 2016).

Svet ministrov AKP-ES. 2006. *Declarations concerning the multi-annual financial framework for the period 2008 to 2013 agreed at the 31st session of the ACP-EC Council of Ministers,* 1. in 2. junija 2006 v Port Moresby, Papua Nova Gvineja.

Svetovna trgovinska organizacija. 2010. *International Trade Statistics 2010*. Dostopno na: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_world_trade_dev_e.pdf (10. maj 2011).

Svetovna trgovinska organizacija. 2015. *International Trade Statistics*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its_e.htm (10. november 2016).

Svetovna trgovinska organizacija. 2016. *Understanding the WTO*. Dostopno na: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm (10. november 2016).

Tansey, Oisin. 2007. Democratization without a State: Democratic Regime-building in Kosovo. *Democratization* 14 (1): 129–150.

Tardy, Thierry. 2008. Introduction. V *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*, ur. Thierry Tardy, 1–13. London: Taylor and Francis.

Taylor, Paul. 2008. *The end of European Integration. Anti-Europeanism Examined*. Oxon, New York: Routledge.

Telo, Mario. 2001. *EU and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in the Post-hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate.

Telo, Mario. 2006/2007. *Europe: A civilian power? European Union, Global Governance, World Order*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan

The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. 2004. *Doktrina o človekovi varnosti za Evropo*. London: LSE. Dostopno na: http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/humanSecurity/barcelona Report.pdf (1. december 2016).

The Courier. 1985. *ACP-EEC Convention Lomé III,* posebna številka 89 (januar-februar). Dostopno na: http://aei.pitt.edu/1778/ (3. september 2016).

The Economist. 2015. Germany and economics. Of rules and order. Dostopno na: http://www.economist.com/news/europe/21650565-german-ordoliberalism-has-had-big-influence-policy-during-euro-crisis-rules-and-order (1. december 2016).

Therborn, Göran. 2001. Europe´s Breaks with Itself. The History, Modernity, and the World Future of Europe. V *A Soul for Europe,* ur. F. Cerutti and E. Rudolph, 73–94. Leuven and Virginia: Peeters.

Tholens, Simone in Lisa Groß. Diffusion, contestation and localisation in post-war states: 20 years of Western Balkans reconstruction. *Journal of International Relations and Development* 18 (3): 249–264.

Thompson, John B. 1983. Ideology and the critique of domination I. *Canadian Journal of Political and Social Theory* 7 (1–2): 163–183.

Tickner, Ann. 2003. What Is Your Research Program? Some Feminist Answers to International Relations Methodological Questions. *International Studies Quarterly* 49 (1): 1–22.

Tocci Nathalie. 2007. *The EU and Conflict Resolution. Promoting Peace in the Backyard*. Abingdon: Routledge.

--- 2008. The European Union as a Normative Foreign Policy Actor. CEPS Working Document no. 281, Centre for European Policy Studies, 1–2.

Todaro, M. P. 1994. *Economic Development*. New. York, London: Longman.

Tonra, B. 2000. Mapping EU Foreign Policy Studies. *Journal of European Public Policy Studies* 7 (1): 163–169.

Tonra, Ben in Thomas Christiansen. 2004. The study of EU foreign policy: between international relations and European studies. V *Rethinking European Union Foreign*

Policy, ur. Ben Tonra in Thomas Christiansen, 1.–9. Manchester in New York: Manchester University Press.

Toshkov, Dimiter, Elitsa Kortenska, Antoaneta Dimitrova in Adam Fagan. 2014. The 'Old' and the 'New' Europeans: Analyses of Public Opinion on EU Enlargement in Review. *MAXCAP Working Paper* št. 2. Dostopno na: http://www.maxcap-project.eu/system/files/maxcap_wp_02.pdf (15. junij 2016).

Tretja Lomejska konvencija AKP-EGS – Third ACP-EEC Lomé Convention, je bila podpisana 8. decembra 1984 v Lomeju, Togu, v veljavo pa je vstopila 1. maja 1986.

Tsagourias, Nicholas, ur. 2007. *Transnational Constitutionalism: International and European Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsoukalis, Loukas. 2005. *What kind of Europe?* Oxford: Oxford University Press.

Tsygankov, Andrei P. 2007. Finding a Civilisational Idea: "West," Eurasia," and "Euro-East" in Russia's Foreign Policy. *Geopolitics* 12 (3): 375–399.

--- 2013. *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity.* Plymouth: Rowman and Littlefield.

Tsygankov, Andrei P. in Pavel A. Tsygankov. 2010. National ideology and IR theory: Three incarnations of the 'Russian idea'. *European Journal of International Relations* XX (X): 1–24.

Tzifakis, Nikolaos. 2011. Problematizing human security: a general/contextual conceptual approach. *Southeast European and Black Sea Studies* 11 (4): 353–368.

--- 2013. The European Union in Kosovo. Reflecting on the Credibility and Efficiency Deficit. *Problems of Post-Communism* 60 (1): 43–54.

Udvari, Beata. 2011. The role of Aid for Trade in the European Union's development policy. Znanstveni prispevek na ETSG konferenci, 9. avgust. Dostopno na: www.etsg.org/ETSG2014/Papers/116.pdf (19. avgust 2016).

United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report 1994*. New York: UNDP. Dostopno na: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994 (17. november 2016).

--- 2010. *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: UNDP. Dostopno na: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2010 (17. november 2016).

United Nations. 2016. Sustainable Development Goals. Dostopno na: http://www.un.org/sustainabledevelopment/ (4. julij 2016).

Ustava Republike Kosovo, podpisana 7. aprila 2008, v veljavi od 15. junija 2008.

Ustanovitveni akt AU – *Constitutive Act of the African Union*, podpisan 11. julija 2000 v Lomeju, Togu, v veljavi od 26. maja 2001.

Ustanovna listina Združenih narodov, sprejeta 26. junija 1945.

Vachudova, Milada Anna. 2006. Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and the Leverage of Interantional Actors. CES Working Paper 139.

--- 2014. EU Leverage and National Interest in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On. *Journal of Common Market Studies* 52 (1): 122–138.

Van Eekelen, Willem F. in Sebastian Kurpas. 2008. The Evolution of Flexible Integration in European Defence Policy. Is permanent structured cooperation a leap forward for the Common Security and Defence Policy? CEPS Working Document 296.

Van Vooren, Bart in Ramses A. Wessel. 2014. EU external relations law: text, cases and materials. Cambridge: Cambridge University Press.

Varnostni svet OZN. 1999. *Resolucija 1244* (1999), 10. junija.

--- 2007. Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (S/2007/168/Add.1). Dostopno na: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/168/Add.1 (3. maj 2016).

--- 2007. Poročilo posebnega odposlanca generalnega sekretarja o prihodnjem statusu Kosova – *Report of the Special Envoy of the Secretary general on Kosovo's Future Status*. S/2007/168, 26. marec.

--- 2014. *Resolucija 2171* (2014), 21. avgusta.

Varwick, Johannes. 2002. EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1 (2): 23–30. Dostopno na: http://www.bpb.de/system/files/pdf/5ICKCD.pdf (3. april 2016).

Vauchez, Antoine. 2015. Methodological Europeanism at the Cradle: Eur-lex, the *Acquis* and the Making of Europe's Cognitive Equipment. *Journal of European Integration* 37 (2): 193–210.

Verlin Laatikainen, Katie. 2013. EU multilateralism in a multipolar world. V *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, policy, power*, ur. Knud Erik Jørgensen in Katie Verlin Laatikainen, 472–487. Oxon in New York: Routledge.

Viotti, Paul R. in Mark V. Kauppi. 1998. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. 3. izdaja. Boston: Prentice-Hall.

Visoka, Gezim in Grace Bolton. 2011. The Complex Nature and Implications of International Enagagement after Kosovo's Independence. *Civil Wars* 13 (2): 189–214.

Visoka, Gezim in John Doyle. 2016. Neo-Functional Peace: The European Union Way of Resolving Conflicts. *Journal of Common Market Studies* 54 (4): 862–877. ž

Vogel, Christoph. 2009. *The Africa Policy of 'normative' power EU considering Cotonou Agreement and promotion of EPAs. Beiträge zur Kölner Afrikawissenschaftlichen Nachwuchstagung (KANT II).* Köln: Universität zu Köln.

Vogt, Henri. 2006. Coping with Historical Responsibility: Trends and Images of the Eu's Development Policy. V *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, ur. Hartmut Mayer in Henri Vogt, 159–180. Basingstoke: Palgrave.

Walker, Martin. 2000/2001. Europe: Superstate or Superpower? *World Policy Journal* 17 (4): 7–16.

Wallace, Helen. 2000. Europeanization and Globalization: Complementary or Contradictory Trends? *New Political Economy* 5 (3): 369–382.

Wallace, William. 1983. Less than a Federation, More than a Regime: the community as a political system. V *Policy-making in the European Community*, ur. William Wallace, Helen Wallace in Caroline Webb. Chichester: John Wiley and Sons.

Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

--- 1998. International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy* (110): 29–46. Doi: 10.2307/1149275

Walters William. 2002. The Power of Inscription: Beyond Social Construction and Deconstruction in European Integration Studies. *Millenium – Journal of International Studies* 42 (3).

Walters, William in Jens Henrik Haahr. 2005. *Governing Europe. Discourse, governmentality and European integration.* Oxon, New York: Routledge.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Warleigh, Alex. 2002. *Flexible Integration. Which Model for the European Union?* London, New York: Sheffield Academic Press.

Weaver, Ole. 1998. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization* 52 (4): 687– 727.

Webber, Douglas. 2014. Declining Power Europe? The Evolution oft he European Union's World Power in the Early 21st century. Working Paper Series 2014/1, Monash University.

Weber, Cynthia. 2005. *International Relations Theory: A critical introduction*. London: Routledge.

Weber, Max. (1904/1982). Die 'Objektivität' Sozialwissenschaftlicher und Sozialpolitischer Erkentniss. V *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, ur. Johannes Winckelmann,

146–214. Tübingen: Mohr/Siebeck.

Weiler, Joseph. 1999. *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weiler, Joseph in Wolfgang Wessels. 1988. EPC and the challenge of theory. V *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*, ur. Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger in Wolfgang Wessels, 229–58. Dordrecht, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Weiss, Charles. 2003. Information technology and international relations: new tools and new challenges. *Georgetown Journal of International Affairs* 4 (2): 107–110.

--- 2005. Science, technology and international relations. *Technology in Society* 27: 295–313.

Weller, Marc. 2008. Kosovo's final status. *International Affairs* 84 (6): 1223–1243. Doi:10.1111/j.1468-2346.2008.00766.x

Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization* 46 (2): 391–426.

Wetzel, Anne in Jan Orbie. 2011. Promoting Embedded Democracy? Researching the Substance of EU Democracy Promotion. *European Foreign Affairs Review* 16: 565–588.

Wetzel, Anne, Jan Orbie in Fabienne Bossuyt. 2015. One of what kind? Comparative perspectives on the substance of EU democracy promotion. *Cambridge Review of International Affairs* 28 (1): 21–34.

Wheeler, Nicholas J. 2004. The Kosovo bombing campaign. V *The Politcs of International Law*, ur. Christian Reus-Smit, 189–216. Cambridge: Cambridge University Press.

White, Brian 2001. Understanding European Foreign Policy. Houndmills: Palgrave.

--- Foreign Policy Analysis and the New Europe. V *Contemporary European Foreign Policy*, ur. Walter Carlsnaes, Helene Sjursen in Brian White, 11–31. London: Sage Publishers.

Whitehead, Laurence. 2011. Enlivening the Concept of Democratization: The Biological Metaphor. *Perspectives on Politics* 9 (2): 291–299.

Whitman, Richard G. 1998. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the EU*. London: Macmillan.

--- 2011. Norms, Power and Europe: A New Agenda for Study of the EU and International Relations. V *Normative Power Europe Empirical and Theoretical Perspectives*, ur. Richard G. Whitman, 1–22. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

--- 2013. The neo-normative turn in theorising the EU's international presence. *Cooperation and Conflict* 48 (2): 171–193.

Wiener, Antje. 2009. Enacting Meaning-in-Use. Qualitative Research on Norms and International Relations. *Review of International Studies* 35 (1): 175–193.

--- 2015. In the Eye of the Beholder: A Sociology of Knowledge Perspective on Norm Transfer. *Journal of European Integration* 37 (2): 211–228.

Wiener, Antje in Thomas Diez. 2009. Introducing the Mosaic of Integration Theory. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 1–22, 2. izdaja. Oxford, New York: Oxford University Press.

Wiener, Antje in Thomas Diez. 2009. Taking Stock of Integration Theory. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 241–252, 2. izdaja. Oxford, New York: Oxford University Press.

Wiener, Antje in Uwe Puetter. 2009. The Quality of Norms is What Actors Make of it: Critical Constructivist Research on Norms. *Journal of International Law and International Relations* 5 (1): 1–16.

Wilde, Pieter de in Michael Zürn. 2012. Can the Politicization of European Integration be Reversed? *Journal of Common Market Studies* 50 (1): 137–153. Doi:10.1111/j.1468-5965.2011.02232.x

Wilde, Pieter de in Christopher Lord. 2016. Assessing actuallyexisting trajectories of EU politicisation. *West European Politics* 39 (1): 145–163. Doi: 10.1080/01402382.2015.1081508

Winn, Neil in Christopher Lord. 2001. *EU Foreign Policy beyond the nation state: joint actions and institutional analysis of the Common Foreign and Security Policy.* Basingstoke: Palgrave.

Wittkowsky, Andreas in Holger Kasch. 2012. Test Case Kosovo: A preliminary Stocktaking of European Crisis Management. Policy Briefing, Center for International Peace Operations.

Wolfers, Arnold. 1962. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics.* Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Wood, Steve. 2009. Energy Security, Normative Dilemmas, and Institutional Camouflage: Europe's Pragmatism. *Politics & Policy* 37: 611–635. Doi:10.1111/j.1747-1346.2009.00187.x

Wood, Steve in Wolfgang Quaisser. 2008. *The New European Union: Confronting the Challenges of Integration*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

Woodward, Susan L. 2013. The long intervention: Continuity in the Balkan theatre. *Review of International Studies* 39 (5): 1169–1187. Doi:10.1017/S0260210513000284

Woolcock, Stephen. 2014. Differentiation within reciprocity: the European Union approach to preferential trade agreements. *Contemporary Politics* 20 (1): 36–48.

World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth. A Long Term Perspective Study*. Washington: The World Bank.

--- 2000. *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. Washington: World Bank.

--- 2016. Wealth Accounting. Dostopno na: http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-accounting (2. januar 2017).

Wyzycka, Natalia in Reza Hasmath. 2015. The Influence of EU Norms on Foreign Policy Practice: The Case of EU-China relations. Working Paper.

Yee, Albert S. 1996. The causal effects of ideas on policies. *International Organization* 50 (1): 69–108. Doi: 10.1017/S0020818300001673

Young, Alasdair R. 2014. The vaule of pointillism? Integrating trade and development and the European Union as a global actor. *Contemporary Politics* 20 (1): 118–126.

Young, Alasdair R. in John Peterson. 2006. The EU and the new trade politics. *Journal of European Public Policy* 13 (6): 795–814.

Youngs, Richard. 2004. Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity. *Journal of Common Market Studies* 42 (2): 415–35.

--- 2008. Is European democracy promotion the wane? *CEPS Working Document* št. 292.

Zaiotti, Ruben. 2007. Pragmaticist explorations: C. S. Peirce, the logic of inquiry and world politics. Paper prepared for the Sixt Pan-European Conference on International Relations, 12.–15. september 2007, Torino, Italija.

Zaum, Dominik. 2007. *The Sovereignty Paradox: The Norms and Politics of International Statebuilding*. Oxford: Oxford University Press.

Zielonka, Jan. 2006. *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

--- 2008. Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs* 84 (3): 471 – 484.

7 Imensko kazalo

Adler, Emanuel, 46, 52, 54, 57, 60, 63, 71, 76, 77, 85, 94
Adler-Nissen, Rebecca, 47, 52, 53, 59, 60, 61, 77, 80
Aggestam, Lisbeth, 105, 106, 108, 111, 113, 114, 117, 123, 132, 133, 134, 142, 145, 146, 405
Althusser, Louis, 69
Aron, Raymond, 80
Arts, Karin, 195, 197, 199, 202, 214, 220, 223, 227, 238, 243, 244, 247, 249, 250, 251, 260, 274, 332
Barbé, Esther, 107, 112, 122, 126, 133, 364, 374
Benko, Vladimir, 8, 10, 11, 44, 47, 48, 56, 57, 59, 61, 67, 72, 73, 81, 86, 89, 101
Bhagwati, Jagdish, 149, 162, 177, 239, 271, 272, 335
Bretherton, Charlotte, 11, 15, 16, 18, 19, 21, 23, 106, 107, 108, 113, 116, 119, 130, 132, 139, 141, 143, 145, 146, 213, 214
Brglez, Milan, 33, 83, 85, 86, 88, 91, 97
Brittan, Leon, 168, 169, 176
Brown, Chris, 99, 100, 123
Brown, William, 195, 197, 202, 214, 220, 221, 222, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 234, 237, 238, 239, 242, 243, 246, 250, 251, 252, 254
Bueger, Christian, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 60, 77
Bull, Hedley, 84, 106, 108
Buzan, Barry, 50
Cameron, Fraser, 18, 23
Carbone, Maurizio, 20, 128, 134, 135, 136, 149, 151, 164, 196, 197, 198, 202, 204, 209, 212, 214, 242, 243, 247
Carlsnaes, Walter, 29, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 77
Carothers, Thomas, 330, 331, 334
Carr, Edward Hallett, 122
Chandler, David, 20, 24, 145, 175, 288, 324, 331, 335, 341, 342, 343, 345, 347, 349, 350, 351, 352, 383, 384, 386,
Cooper, Robert, 111, 123, 133
Costa, Oriol, 135, 136, 137, 364, 374
Cox, Robert, 172
De Gucht, Karl, 182, 184, 185
De Ville, Ferdi, 149, 150, 167, 169, 176, 177, 178, 179, 180, 184, 185, 186, 188, 271
Delanty, Gerard, 23, 34
Diez, Thomas, 11, 16, 22, 28, 33, 34, 53, 62, 77, 78, 79, 95, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 118, 123, 124, 133, 136, 144, 145, 146
Doidge, Mathew, 149, 195, 196, 197, 198, 199, 202, 206, 207, 215, 216, 217, 220, 221, 223, 224, 226, 231, 233, 236, 236, 240, 241, 243, 244, 246, 254, 255, 259, 261, 262, 264, 269, 270
Duchene, Francois, 15, 106, 107, 108, 123, 135, 143, 281
Duke, Simon, 10, 18, 22
Edwards, Geoffrey, 11, 20, 21, 119, 129
Elgström, Ole, 141, 159, 164, 198, 199, 200, 202, 203, 225, 227, 234, 238, 247, 248, 267, 270, 273
Farrell, Mary, 10, 202, 260
Finnemore, Martha, 84, 85, 88, 89, 96, 97, 98, 99, 100
Fisher Onar, Nora, 16, 113, 115, 116, 123, 124, 126, 128, 133
Foucault, Michel, 63, 77, 78, 172
Friedrichs, Jörg, 36
Fukuyama, Francis, 80, 81
Galtung, Johan, 15, 107, 143
Giddens, Anthony, 69
Gilpin, Robert, 92, 163
Ginsberg, Roy, 8, 9, 10, 15, 21, 119
Giumelli, Francesco, 286, 288, 304, 393
Gramsci, Antonio, 73, 81
Haas, Ernst, 19, 53, 55, 85
Habermas, Jürgen, 18, 19, 29, 33, 75, 76, 77
Ham, Peter van, 23, 29, 295
Hay, Colin, 166, 180
Heron, Tony, 199, 202, 216, 219, 220, 221, 223, 240, 242, 276
Hill, Christopher, 10, 15, 17, 22, 119, 214, 281, 301

Hix, Simon, 18, 22
Hofferberth, Mathias, 83, 84, 94, 96, 99, 100
Hoffman, Stanley, 36, 78, 392
Holland, Martin, 149, 195, 196, 197, 198, 199, 202, 204, 206, 207, 214, 215, 216, 217, 220 221, 223, 226, 231, 233, 236, 240, 241, 243, 244, 246, 254, 255, 259, 261, 262, 263, 264, 265, 269, 270
Howorth, Jolyon, 125, 286, 323
Huntington, Samuel P., 53, 66, 67, 75, 81
Hurt, Stephen R., 136, 140, 145, 152, 153, 155, 163, 178, 179, 196, 197, 198, 199, 206, 215, 218, 220, 224, 226, 235, 245, 247, 249, 254, 262, 267, 268, 270, 271, 274, 275
Hyde-Price, Adrian, 11, 21, 107, 108, 113, 121, 122, 126, 145, 320
Jørgensen, Knud Erik, 11, 14, 16, 19, 21, 22, 23, 25, 28, 29, 93, 134
Kagan, Robert, 9, 18, 21, 23, 60, 108, 111, 123, 127, 141, 142, 279, 299, 312
Kajnč, Sabina, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 33, 110, 155
Keil, Soeren, 336, 346, 351, 355, 356
Keohane, Robert O., 23, 60, 353
Ker-Lindsay, James, 339, 352, 356, 358, 359, 361, 362, 363, 366, 368, 369, 370, 376, 379, 380, 383, 384, 385, 386, 388
Krasner, Stephen D., 86, 87, 92
Kratocwill, Friedrich V., 36, 95
Kurki, Milja 324, 330, 332, 360, 368, 373
Lamy, Pascal, 139, 140, 163, 164, 176, 177, 179, 181, 273
Langan, Mark, 198, 220, 234, 271, 272, 273
Lucarelli, Sonia, 11, 16, 21, 22, 23, 24, 30, 111, 132, 142, 176, 324, 325, 326, 328, 329
Malešević, Siniša, 67, 68, 78
Manners, Ian, 10, 11, 13, 16, 21, 22, 29, 30, 33, 35, 47, 53, 62, 73, 79, 80, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 119, 120, 121, 124, 134, 135, 143, 144, 146, 151, 152, 176, 281, 330
Marx, Karl, 47, 81
Nicolaidis, Kalypso, 16, 33, 113, 115, 116, 117, 120, 123, 124, 126, 127, 128, 133, 149, 151, 152, 153, 155, 160, 161, 162,
Noutcheva, Gergana, 97, 118, 126, 305, 325, 337, 339, 341, 344, 352, 357, 358, 364, 365, 366, 367
Nowak, Angieszka, 20, 281, 282, 284, 286, 287, 292, 293, 296, 297, 300, 301, 325
Nye, Joseph, 23, 61, 112
Orbie, Jan, 20, 108, 113, 126, 136, 138, 139, 140, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 169, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 185, 186, 188, 191, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 217, 222, 237, 239, 242, 243, 246, 247, 248, 249, 250, 261, 262, 266, 267, 271, 272, 275, 276, 330 331, 341, 353, 360, 361, 368, 393, 395, 396, 397
Paris, Roland, 20, 23, 331, 390, 395
Pierce, Charles Sanders, 36, 37
Peterson, John, 155, 225
Pirozzi, Nicoletta, 21, 24, 279, 281, 287, 289, 290, 292, 303, 307, 308, 309, 317, 319
Pollack, Mark A., 34, 158Rehn, Olli, 126, 371, 372
Reus-Smit, Christian, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 98
Risse, Thomas, 41, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 97, 98
Rosamond, Ben, 22, 52, 88, 89
Rosencrance, Richard, 109
Roter, Petra, 87, 354
Ruggie, John Gerard, 96, 137
Rumford, Chris, 23, 24, 34
Russett, Bruce, 53
Rytövuori-Apunen, Helena, 29, 36
Salomon, J.-J., 50, 56, 57, 58, 62
Sbragia, Alberta, 18
Scharpf, Fritz W., 156, 288
Schimmelfennig, Frank, 33, 97, 161, 305, 365, 375
Schmidt, Vivien Ann, 18, 150, 157
Sen, Amartya, 313
Sjursen, Helene, 16, 108, 110, 111, 146
Skolnikoff, Eugene B., 46, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 58, 59, 60, 62
Smith, Hazel, 14, 16, 17
Smith, Karen E., 14, 15, 16, 17, 23, 33, 108, 111, 199, 200, 213, 243, 267, 279,

281, 308, 321, 322, 324, 328, 330, 331, 333, 334, 335
Smith, Michael, 8, 15, 21, 151, 152
Solana, Javier, 371
Stavridis, Stelios, 108, 111, 114, 125, 142
Strange, Susan, 60
Suganami, Hidemi, 14
Telo, Mario, 108, 111, 113
Tocci, Nathalie, 102, 116, 118, 137, 145,281, 336, 359
Tonra, Ben, 17, 150
Tsygankov, Andrei P., 63, 68, 69, 71, 73, 77, 78, 79, 80, 81, 82
Tzifakis, Nikolaos, 312, 356, 357, 360, 370, 377, 378, 387
Vachudova, Milada Anna, 21, 161, 351, 352
Visoka, Gezim, 336, 344, 346, 348, 351, 355, 359, 369, 377, 383, 385, 386, 387, 390, 391, 392, 396
Vogler, John, 9, 12, 16, 18, 19, 21, 23, 116, 119, 130, 132, 139, 141, 143, 196, 208, 213, 214
Wallace, Helen, 24
Wallace, William, 19
Walt, Stephen M., 72, 79
Waltz, Kenneth N., 8
Waever, Ole, 50, 52, 58, 79, 81
Weber, Christian, 83, 84, 94, 96, 99, 100
Weber, Cynthia, 78
Weber, Max, 37
Weiler, Joseph, 14, 19
Weiss, Charles, 46, 48, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 82
Wendt, Alexander, 88
Wetzel, Anne, 330, 331, 332, 360, 361, 365, 368, 393
Wheeler, Nicholas, 86
White, Brian, 14, 15, 16, 17, 214
Whitman, Rochard G., 11, 15, 16, 22, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 118, 125, 143, 144
Wiener, Antje, 11, 28, 33, 94, 95, 96, 102, 103,
Wilde, Pieter, 157
Wood, Steve, 9, 10, 11, 12, 19, 24, 122
Young, Alasdair R., 20, 155, 174, 197, 198, 202, 216, 218, 225, 239, 247, 254, 261
Youngs, Richard, 165, 198, 330, 332
Zielonka, Jan, 111, 112, 113, 118, 121, 124, 127, 144
Zürn, Michael, 157

8 Stvarno kazalo

A

abdukcija, 36
Afganistan, 62, 81, 210, 211, 310, 362
Agenda za mir, 390
Agenda za spremembo, 207
Ahtisaarijev načrt, 365, 369, 372, 373, 377, 378, 395
akterstvo, 9, 14, 15, 20 ,21, 27, 35, 36, 38, 39, 43, 52, 107, 115, 119, 145, 146, 292, 316, 363, 370, 392, 404
  navzočnost, 9, 15, 21, 166, 206, 367, 370
  priložnost, 119, 125, 139, 184
  zmogljivosti, 10, 16, 17, 20 23, 37, 47, 49, 73, 102, 106, 108, 110–112, 120, 125, 129, 134, 141, 142,
asimetrična integracija, 18
asimetrična liberalizacija, 183, 247, 267
asimetrični odnosi, 92, 148, 159
arabska pomlad, 43, 62, 81, 98, 289, 307, 309, 334

B

Balkan, 9, 122, 142, 288, 296, 297, 304–306, 309, 311, 333, 340, 357, 358, 361, 364
barcelonske zaveze, 264
bipolarni sistem, 60
bipolarna ureditev, 90, 131, 286, 311
boj proti
  korupciji, 193, 194, 235, 237, 239, 251, 252, 324, 329, 333, 335, 347
  organiziranemu kriminalu, 346, 376
  podnebnim spremembam, 51, 156, 194, 262
  revščini, 24, 195, 207, 269
  terorizmu, 115, 221, 249, 258, 273, 302, 307, 309
brexit, 9, 19, 43, 154, 277
Bosna in Hercegovina
brettonwoodske institucije, 224, 230, 249
BRICS, 60, 93, 139, 169, 409
‘bruselizacija’, 288

C

celoviti gospodarski in trgovinski sporazum, 42, 156, 192, 275
celoviti pristop, 39, 299, 303, 309, 310, 335, 345, 348, 367, 370, 371, 377, 388, 391, 398, 401,
celostni razvojni okvir, 242
civilna družba, 42, 61, 73, 87, 130, 152, 156, 205, 206, 237, 242, 256, 300, 331, 332, 338, 368, 391, 393–385, 403
civilna moč, 107–110, 114, 125, 311, 325
civilna sila, 123
civilizacijska misija, 33, 109, 330, 351
civilne misije, 278, 280, 294, 302–305, 308–310, 319, 327–329, 363
civilizacijska sila, 123
civilizacijski standardi, 91

Č

čezatlantsko partnerstvo za trgovino in naložbe, 42, 59, 156, 192, 193
čezmorske države in ozemlja, 124, 215, 221, 223
človekova varnost, 25, 31, 50, 61, 120, 142, 311–316, 318, 320, 323, 326, 349, 390, 401, 403, 407, 409

D

deevropeizacija, 144
Deklaracija Evropskega sveta o mednarodni vlogi, 283
Deklaracija o človekovih pravicah, 333
Deklaracija o evropski identiteti, 139, 281
dekolonizacija, 66, 69, 84, 91, 98, 100, 215, 222, 241
deliberativna teorija, 29, 32, 33, 59, 76
delovanje po načelu zgleda, 134, 142, 208
delovni standardi, 127, 151, 160, 175, 194, 271–273, 492
demokratični deficit, 22, 157
demokratični mir, 79, 90
Demokratična republika Kongo, 99, 305,

319, 325
dezintegracija, 9
diplomacija, 56, 59, 86, 108, 132, 276, 293, 303, 316, 381, 391
gospodarska, 59, 316
kreativna, 316, 403
multilateralna, 159, 349
diskurz
nujnosti, 184, 224, 298, 301, 362, 405, 408
o humanitarnem posredovanju, 97–100
o normativni moči, 79, 110, 115, 120, 125, 137, 143–145, 405
razvojni, 198, 202, 207, 211, 231, 270
trgovinski, 140, 163–165, 176, 185, 186
upravljanja, 309, 345, 349
dobra moč, 213, 321
dobra sila, 53, 105, 151, 262
Doktrina o človekovi varnosti za Evropo, 120, 313
dolžniška kriza, 195, 224, 225, 231
drugačenje, 173
družbeno-ekonomski razvoj, 275, 335, 347
država z največjimi ugodnostmi, 138, 162
države v razvoju, 138, 165, 167, 171, 174, 175, 182, 183, 189, 190, 195, 198, 200–202, 205, 206, 208, 209, 211, 216, 218–220, 222, 225, 228–231, 234, 236, 240–242, 245–247, 257, 262–265, 268, 270, 313, 317, 398
državocentričnost, 108, 244, 311

E

eksternalizacija, 38, 40, 110, 116, 128, 129, 158, 330, 344
enak pristop za vse, 116, 226, 332, 368, 405, 409
enakost med spoloma, 205, 269
epistemska skupnost, 30, 53
etična moč, 78, 114, 144, 145,
Evropa 2020, 24, 44, 127, 185
evropeizacija, 41, 90, 96, 144, 336, 367, 383, 387, 393, 403
evropocentričnost, 64, 66, 84, 115, 116, 144, 405, 409
Evropska gospodarska skupnost, 155, 197, 200, 202, 215, 233, 240, 281, 282
evropska perspektiva,12, 336–239, 341, 344, 345, 352, 359, 360, 363, 367–371, 375, 379, 380, 382, 384, 385, 394
Evropska skupnost, 107, 137, 155, 212, 215, 216, 219, 229, 238, 246, 252, 283
evropska sosedska politika, 12, 26, 91, 113, 122, 281
Evropska varnostna strategija, 8, 72, 106, 113, 119, 120, 138, 141, 142, 207, 211, 259, 287, 288, 290, 298, 299, 301, 304–306, 309, 311, 313–315, 318, 324, 326, 328
evropska zunanja politika, 17
Evropski pristop k varnosti, 314, 317
evropski razvojni sklad, 202, 211, 217, 252, 266
Evropsko politično sodelovanje, 21, 37, 281–283, 321
Evropsko soglasje, 204, 205, 208, 210–212

G

globalizacija, 78, 80, 118, 130, 146, 151, 153, 158–160, 170, 176– 179, 185, 187, 192, 198, 203, 243, 271, 298, 399, 405, 408, 410
Globalna Evropa, 162, 163, 178, 179, 181–183, 185, 187, 193
globalna moč, 20, 142, 398, 399, 406
globalna odgovornost, 144, 287
globalna sila, 8, 12, 13, 15, 20, 26, 27, 33, 45, 93, 398, 406
Globalna strategija Evropske unije, 8, 24, 72, 120, 212, 290, 303, 399–311, 315, 316, 318, 323–325, 327, 329, 337, 344, 345, 391
Globalni izziv za mednarodno trgovino, 168
globalni regionalizem, 203, 402
globalno vladanje, 51, 159, 173
globoka trgovinska agenda, 181, 187, 402

H

harmonizacija, 39, 58, 121, 155, 188, 253, 259, 264, 344, 350, 399, 400, 404
hegemonija, 64, 67, 73, 74, 77–79, 81, 89, 92, 114, 123, 126, 155, 158, 163, 172, 173, 286, 367, 395
hegemon, 23, 60, 84, 117, 142, 191, 208
Helsinški glavni cilj, 266, 297

Helsinška sklepna listina, 109, 138, 339, 373, 375
hitro rastoča gospodarstva, 169, 179, 181, 183, 188, 203, 276, 402
hladna vojna, 66, 163, 175, 234, 241, 243, 244, 250, 278, 281, 283, 284, 288, 289, 306, 311, 312, 322, 329, 332, 364, 392 410
humanitarno posredovanje, 25, 61, 84, 90, 98, 99, 100, 122, 132, 133, 321, 328, 407, 408, 409
humanitarna kriza, 218, 359
humanitarna pomoč, 210, 293, 296, 300, 303, 315, 320, 390, 391

I

identiteta, 11, 50, 83, 91, 95, 97, 98, 101, 102, 310, 395, 410
  civilna, 310, 395, 403, 407, 410
ideologija
  fašizem, 64, 65, 66, 80, 124
  islamski fundamentalizem, 68, 80, 306
  kolonializem, 204, 220, 222, 244, 394, 395
  nacionalizem, 64, 65, 66, 67, 82, 83, 342
  nacizem, 64, 65, 66, 80
  neokolonializem, 67
  neoliberalizem, 163,170,177, 274
  socializem, 64, 69, 71, 80
ideološka moč, 143
igra na dveh ravneh, 41
igra na treh ravneh, 41, 152
imperializem, 58, 64, 67, 172
imperij, 48, 65, 121, 330, 335, 340
industrializacija, 46, 60, 216, 402
inkluzivna rast, 187, 191
instrumentalizacija, 10, 13, 39, 117, 367, 398, 399
integracija Jug-Jug, 176, 225
interesi držav članic Evropske unije
  Belgija, 215, 275
  Ciper, 196, 364, 369
  Francija, 9, 68, 109, 115, 210, 215, 220, 263, 281, 289, 294, 328, 378
  Grčija, 9, 196, 209, 210, 213, 215, 328, 378
  Italija, 9, 196, 209, 210, 213, 215, 328, 378
  Nemčija, 4, 68, 199, 208, 210, 213, 263, 281, 365, 378
  Nizozemska, 199, 209, 218, 231, 263, 328
  Madžarska, 9, 68
  Poljska, 9, 68
  Portugalska, 48, 196, 209, 228
  Romunija, 364, 369
  Slovaška, 364, 369
  Španija, 115, 196, 209, 213, 229, 267, 328, 364, 369
interregionalizem, 171, 402
intervencionistična politika, 287, 308, 319, 321, 323, 334, 355, 405
Irak, 11, 62, 79, 85, 119, 133, 141, 211, 298, 302, 319, 328, 362
Islamska država, 62, 68, 81
izgradnja države, 12, 31, 99, 120, 303, 330, 334, 336–338, 341, 343, 344, 347–351, 353–356, 358, 360, 361, 363, 367, 370, 373, 377, 378, 383–385, 387, 389
izgradnja institucij, 12, 334, 336, 338, 340, 343–345, 349, 353, 354, 357, 363, 369, 373, 377, 387, 391, 403
izgradnja miru, 92, 105, 120, 249, 252, 260, 286, 292, 301, 310, 315, 326, 330, 341, 344–347, 375–377, 387–391, 393, 394, 397, 401, 408
izomorfizem, 39, 100, 332

J

Jugoslavija, 54, 79, 336, 345, 353, 356–359, 375
jus cogens, 87, 103

K

Kanada, 42, 43, 139, 156, 193, 275
kapitalizem, 67, 73, 75, 76, 78, 80, 81, 129, 130, 161, 275
Kitajska, 13, 17, 34, 60, 61, 71, 90, 122, 128, 129, 132, 134, 135, 139, 140, 141, 154, 169, 170, 181, 183, 187, 191, 193, 255, 266, 276, 299, 301, 322, 369, 408
Kjotski protokol, 51, 59, 109, 117, 136, 142
klavzula
  človekovih pravic, 140, 334, 406
  o korupciji, 251, 252
  socialna, 271, 272, 402

koalicija voljnih držav, 133
koherentnost, 22, 112, 119, 183, 267, 288, 291, 296, 300, 403
kompartmentalizacija, 28, 31, 398
komunitarizem, 35
konec zgodovine, 80
konsistentnost, 22, 112, 135, 206, 207, 283, 308
konstruktivizem, 78, 94, 96
Konvencija iz Ottawe, 87, 136, 137
korenček in palica, 127, 165, 322, 364
kozmopolitizem, 29, 35, 38, 89
kritična teorija, 15, 26, 29, 32–34, 63, 77, 78, 111, 399
kriza
  begunska, 43, 93
  dolžniška, 195, 224, 225, 231
  ekonomska in finančna, 9, 173, 185, 390
  legitimnosti, 19, 35

L

Latinska Amerika, 169, 172, 193, 217, 234, 244, 263
legitimnost, 10, 19, 22, 30, 38, 39, 88, 93, 113, 129, 156, 157, 189, 224, 319, 331, 342, 352, 355, 374, 384, 385, 387, 388, 410
liberalizem
  ekonomski, 128–130, 151, 153, 391, 394
  politični, 89
liberalna demokracija, 66, 67, 75, 80, 130, 234, 321, 330–332
liberalni pristop k izgradnji miru, 389–391, 397
liberalno-demokratični paket, 90, 91, 273, 400
Libija, 43, 289, 308, 309
Lizbonska agenda, 24, 178
Lizbonska strategija, 61, 187

M

Makedonija, 304, 319, 340, 342, 352, 353, 359, 361
marginalizacija, 115, 144, 245
mednarodna navzočnost, 15
mednarodne organizacije
  Afriška unija, 134, 309, 317
  Meddržavno sodišče, 87, 318, 381, 383
  Mednarodna organizacija dela, 171, 271, 273
  Mednarodni denarni sklad, 91, 93, 149, 173, 197, 201, 224–228, 230–232, 242, 253, 268, 405, 409
  Mednarodno kazensko sodišče, 91, 117, 142, 143, 257, 273, 307
  Organizacija Severnoatlantske pogodbe, 17, 21–23, 30, 86, 95, 99, 102, 135, 143, 280, 286–289, 295, 297, 301, 304, 308–311, 356, 358, 359, 364, 378, 387, 394, 408
  Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 149, 173, 196, 197, 201, 210–213, 242, 254, 262, 263, 265, 269
  Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, 103, 118, 135, 138, 287, 292, 296, 300, 301, 309, 311, 331, 337, 347–349, 357, 373–375, 387, 389, 394, 401, 408
  Severnoameriški prostotrgovinski sporazum, 23, 169
  Skupni trg juga, 23, 134, 162, 163, 169, 185, 186
  Svet za sodelovanje v Zalivu, 175
  Svetovna banka, 8, 91, 135, 149, 175, 195, 197, 201, 204, 212, 224, 225–228, 230–232, 235, 236, 239, 242, 243, 252–254, 390, 401, 408, 409
  Zahodnoevropska unija, 103
  Združenje držav jugovzhodne Azije, 23, 134, 162, 169, 179, 180, 184, 185, 193
  Združenje afriških držav in Madagaskarja, 216–219
  Zveza južnoameriških držav, 134, 287
mednarodni civilni predstavnik na Kosovu, 372, 377, 378, 381
protektorat, 340, 355, 356, 366
mehka moč, 60
merkantilizem, 157
migracije, 51, 69, 61, 100, 132, 143, 196, 206, 306
militarizacija, 114
minimalna država, 352, 353, 356, 388
misija Združenih narodov na Kosovu, 356, 357, 359–363, 365, 370–374, 376–378, 380, 385, 396, 397, 403
misije ‘zunaj območja’, 305

misija Zveze NATO za zaščito Kosova, 359, 361, 374
multilateralizem, 57, 101, 112, 119, 133, 137–141, 148, 151, 163, 171, 177–179, 186, 205, 257, 269, 276, 290, 299, 301, 314, 316, 365, 366, 392, 394, 404, 409
učinkoviti multilateralizem, 392, 399
pametni multilateralizem, 316
multilateralni institucionalizem, 321

N

načela
asimetričnost, 148, 151, 158, 238, 402
diferenciacija, 31, 223, 244, 246, 254, 399
diverzifikacija, 216, 402
enakopravnost, 36, 123, 260, 327, 349
lastništvo, 31, 34, 113, 136, 204, 223, 231, 235, 240–242, 254, 268, 330, 349, 350, 372, 374, 389, 395, 399, 402–405, 409, 410
nediskrimacija, 129, 138, 165, 169, 245, 338, 374, 409
nerecipročnost, 148, 151, 165, 166, 188, 219, 221, 255, 261, 402
partnerstvo, 129, 205, 230, 239, 246, 256, 257, 269, 349, 372, 389, 399, 402–404, 409
politični dialog, 256, 258, 402
pravičnost, 33, 36, 64, 83, 84, 89, 101, 112, 122, 133, 193, 195, 205, 230, 257, 281, 347, 389, 390,
recipročnost, 31, 129, 139, 148, 151, 164–166, 183, 188–190, 217, 219, 221, 247, 255, 261, 268, 277, 399
selektivnost, 13, 19, 298, 394
solidarnost, 54, 90, 109, 126, 131, 137, 153, 175, 201, 205, 219, 220, 228, 256, 283, 285, 302, 314, 394, 402
stabilizacija, 12, 172, 284, 302, 307, 309, 315, 329, 337, 338, 340, 341, 344–348, 350, 351, 353, 355, 357, 360, 361, 378, 380, 387, 389, 390, 407
transparentnost,, 133, 156, 235, 237, 333
vzajemna odgovornost, 31, 112, 136, 253
najmanj razvite države, 176, 200, 209, 210, 223, 224, 240, 246, 248, 254, 255, 258, 261, 262, 264, 266, 270, 271, 273, 402, 407
neodvisnost
nadzorovana, 348, 362, 363, 365, 373, 377
pogojna, 360, 366
popolna, 364
neofunkcionalni mir, 346
neoliberalni institucionalizem, 340
nevezana pomoč, 196, 209, 213, 263–266
nevladne organizacije, 24, 30, 44, 57, 59, 60, 87, 136, 390
normativna inflacija, 87, 132, 405
normativna moč, 11, 26, 35
normativna teorija, 83, 399
normativni obrat, 35, 80
nova sociologija znanja, 47, 52

O

objektivni dejavniki, 10, 11, 13, 24, 43, 44, 47
odgovornost zaščititi, 40, 84, 98, 120, 133
odnosi Sever-Jug, 220, 248, 261, 270, 408
odprava revščine, 122, 160, 162, 194, 195, 202, 213, 252, 254, 386, 393, 402, 407
odprti regionalizem, 277
okoljski standardi, 151, 193, 402
opolnomočenje, 136, 390
ordoliberalizem, 151, 161, 165
Osrednji civilni cilj 2010, 301
ozemeljska celovitost, 90, 93, 325, 339, 345, 349, 364, 366, 373

P

Pakt za stabilnost v Jugovzhodni Evropi, 337, 338, 340, 341, 360, 403
pametna rast, 24, 186, 187
paradoks normativne moči, 274
paradoks suverenosti, 348
Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči, 208, 265
Pariški sporazum, 51, 59, 136, 142
partnerstvo za mir, 269
petersberške naloge, 287, 302
piramida privilegijev, 160, 244, 261, 283
‘podrugostebrenje’, 20, 157, 158, 211, 213, 304, 406
podsaharska Afrika, 228, 230, 232, 243, 263, 269, 273, 305, 309

poglabljanje, 8–10, 20, 21, 159, 167, 406
pogodbe Evropske unije
  Amsterdamska pogodba, 284, 285, 287, 294
  Enotni evropski akt, 137, 167, 282
  Lizbonska pogodba, 8, 9, 11, 17, 20, 22, 24, 61, 72, 89, 157, 166, 174, 178–180, 187, 195, 206, 207, 211, 248, 279, 280, 284, 285, 289, 290, 292, 301–303, 307, 308, 323, 398, 406
  Pogodba iz Nice, 138, 284
  Pogodba o delovanju Evropske unije, 174, 175, 200, 201, 302
  Pogodba o oblikovanju Evropske unije, 21, 72, 89, 135, 174, 175, 182, 198, 200, 201, 206, 211, 248, 252, 283–285, 287, 291, 302, 307, 314, 322, 326, 333
  Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, 155, 215
pogojevanje
  politično, 31, 40, 198, 204, 234–236, 238, 239, 243, 249–252, 256–258, 263, 266, 267, 307, 375, 405, 406
  ekonomsko, 40, 233, 234, 236, 239, 240, 267, 307, 338, 403
politizacija, 31, 117, 140, 149, 156–158, 161, 173, 192, 202, 221, 249, 256, 272, 274, 275, 288, 293, 304, 386, 390, 399, 402, 406
'pomembni drugi', 16, 22
pomenske mreže, 96, 401, 409
pomoč za trgovino, 126, 165, 212
Poročilo iz Barcelone, 120, 313, 316
Poročilo o človekovem razvoju, 312
posebni predstavnik Evropske unije za Kosovo, 372, 377, 378, 391
posebna sredstva za rudarske proizvode iz držav AKP in OCT, 223, 248
postliberalno upravljanje, 342
postpozitivistični pristopi, 83, 114
powashingtonski dogovor, 164, 242
posredovanje
  civilno, 134, 288, 292
  vojaško, 133, 287, 288, 310, 356
pozitivizem, 35, 63, 120
pragmatični obrat, 35
pragmatični pristop, 29, 36, 399, 401
pragmatizem, 26, 27, 29, 32, 35–38, 240, 329,
pravična odcepitev, 366
preferenčni trgovinski sporazumi, 138, 150, 163, 164, 166, 171, 175, 178, 181, 192, 216, 349
preprečevanje konfliktov, 212, 284, 292, 294, 298, 311, 315, 324, 326, 349, 390, 391
prepričevanje, 97, 108, 112, 116, 118, 134, 151, 165, 334, 345, 389, 409
preventivno delovanje, 91, 298, 301, 306, 315, 317
preventivna diplomacija, 391
prisila, 12, 13, 69, 73, 110, 112, 118, 126, 204, 268, 289, 290, 312, 375, 405
pristop k pokonfliktni obnovi
  celostni, 216, 219, 310
  celoviti, 30, 299, 303, 309, 335, 345, 348, 367, 377, 378, 391, 398, 401
  reaktivni, 290, 297, 301, 332, 334, 368, 401
  povezani, 303
  proaktivni, 279, 370
  tehnični, 11, 142, 240, 315, 355, 384, 385, 387, 396, 407
Program Združenih narodov za razvoj, 173, 197, 312, 313
prostotrgovinski sporazum, 175, 177, 178, 180–182,184, 185, 189, 246
protekcionizem, 152, 153, 157, 158, 164, 165, 167, 182, 184, 194
protiglobalizacijsko gibanje, 157

R

racionalistični pristopi, 11, 29, 32–34, 83, 94, 118
razkorak med zmogljivostmi in pričakovanji, 301, 404
ravnotežje moči, 55, 66, 78
razorožitev, demobilizacija in reintegracija, 300, 329
Razvojna agenda iz Dohe, 139, 179, 185, 189, 192, 198, 261, 262, 273
razvojni cilji tisočletja, 139, 195, 202, 257, 259, 262–266, 268–270, 401, 402
realizem, 15, 64, 78, 83
reforma varnostnega sistema, 300, 302, 329
regionalizacija, 34, 40, 218, 259, 277, 309
regionalizem, 17, 40, 148, 151, 162, 164, 171, 172, 187, 189, 203, 277, 337, 338,

402,
regionalna integracija, 23, 33, 110, 134, 138, 165, 172, 175, 177, 189, 204, 248, 255, 256, 260, 261, 270, 275, 340
regionalne skupine
Južnoafriška razvojna skupnost, 134, 140, 260, 261
Srednja Afrika, 140
Vzhodna in južna Afrika, 140, 261
Vzhodnoafriška skupnost, 140, 260, 261
Zahodna Afrika, 140
regionalni konflikti, 137, 141, 286, 306, 335, 347,
regulativna država, 131
renacionalizacija, 204, 206, 213, 256, 290
Resolucija Varnostnega sveta 1244,
Rimski statut, 87, 143, 257
Ruanda, 54, 79, 81, 216

S

'samoizpolnjujoča se prerokba', 53, 116
samoodločba narodov, 65, 67, 83, 93, 100, 357–359, 366, 367
sankcije, 73, 100, 102, 129, 151, 159, 190, 194, 204, 250, 267, 303, 304, 308, 318, 334, 387, 399, 405, 409
ekonomske, 126, 165
negativne, 134, 238, 250, 251, 258, 259, 267, 272, 322, 402
pozitivne, 113
pametne, 316, 403
sekuritizacija, 31, 39, 59, 114, 115, 149, 161, 198, 211, 256, 266, 273, 292, 294, 304, 328, 329, 393, 399, 402, 406, 407
shizofrena hegemonija, 155
sila privlačnosti, 109, 113, 134, 151, 154, 190, 307, 404
Sirija, 11, 43
sistem uravnavanja prihodkov od izvoza držav AKP in OCT, 221, 223, 228
'skleda špagetov', 162
skupno dobro, 101, 113, 122
smrtna kazen, 117, 266, 267
sociologija znanja, 47, 63
solunska deklaracija, 339, 394
soodvisnost, 48, 52, 60, 130, 161, 183, 229, 346
Sovjetska zveza, 51, 60, 66, 83, 90, 99, 281, 286, 322, 364
Splošna deklaracija človekovih pravic, 109, 138, 375
splošna shema preferencialov, 138, 160, 218, 237, 246, 271
splošna shema preferencialov plus, 175, 260, 273
Splošni sporazum o carinah in trgovini, 138, 139, 162, 167
sporazum »Vse, razen orožja«, 160, 246, 255, 257, 260–262, 268, 271
sporazumi o ekonomskem partnerstvu, 140, 178, 207, 246, 247, 255, 256, 260–262, 268, 270, 402
sporna državnost, 358, 388
sporne norme, 101, 132
Stabilizacijsko-pridružitveni proces, 296, 336–338, 340, 344, 345, 349, 350, 360, 367, 369, 374, 394, 403
standardi pred statusom, 337, 339, 341, 359, 361
standardi s statusom, 341
statusna nevtralnost, 380, 388, 389
stebrna struktura, 11, 17, 304, 406
strategija Afrika-EU, 213, 317
strukturne reforme, 224–228, 231, 232, 235, 236, 268, 372, 393, 395, 401, 402, 406, 407
sui generis, 15, 109, 117, 141, 339, 358, 359, 367, 373, 403
supersila, 23
suverenost, 61, 124, 221, 229, 268, 338, 340, 341, 373, 385, 387
deljena, 348
nadzorovana, 348
pogojevana, 348
popolna, 353
prislužena, 348

Š

šibka država, 306, 328, 352, 388
širitev, 125, 138, 158, 196, 203, 342, 343, 350, 371, 381
širitvena utrujenost, 352
študije o znanosti in tehnologiji, 47

T

tehnična pomoč 57, 171, 209, 216, 258, 265, 333, 345, 353, 363, 373, 386, 390,

403
tehnični pristop, 380, 384, 385, 387, 396, 406
tehnokratski pristop, 156, 157, 340,406
teorija akterja in omrežja, 52
teorija mednarodne prakse, 52
tirna odvisnost, 97, 149, 150, 167
točke iz Singapurja, 198
trajnostna rast, 24, 187, 207
trajnostni razvoj, 93, 101, 109, 122, 156, 171, 173, 176, 178, 182, 183, 187, 189, 191–195, 204, 252, 253, 269, 273, 275, 335
transatlantsko sodelovanje, 115
transnacionalna podjetja, 24, 59, 101
transformativna moč, 118, 121, 161, 190, 367, 381
trda moč, 12, 290
triada načel, 319, 334, 335, 383
Trgovina, rast in svetovne zadeve, 184–187, 189, 193
Trgovina za vse, 154, 191, 192
trgovinska moč, 150, 153, 154, 159, 165, 186, 274, 275
trgovinska pogajanja, 13, 117, 128, 139, 140, 155–157, 163, 167, 171, 176–180, 182, 189, 192, 198, 261, 262
trgovinska sila, 33, 153, 191
trgovinsko-razvojni neksus, 189, 214, 270, 275
trk civilizacij, 53, 81

U

učinek bumeranga, 272
učinek funkcionalnega prelitja, 304, 406
učinkovitost pomoči, 196, 204, 208, 213, 224, 241, 253, 254, 257, 259, 260, 264, 265, 267
uradna razvojna pomoč, 196, 209–211, 263–265, 267
unipolarni moment, 60, 286
unilateralizem, 57, 298
unilateralno delovanje, 278, 286
univerzalizacija, 134, 159, 191, 399
univerzalizem, 63
učinkovitost, 93, 102, 119, 129, 133, 135, 138, 145, 152, 157, 187, 199, 205, 213, 229, 230, 253, 259, 269, 275, 280, 291, 298–301, 305, 307, 368, 370, 380, 384, 385, 387, 398, 405
upravljanje
konfliktov, 110, 111, 122, 123, 141, 278, 287, 291–293, 303, 307, 317, 346, 350
globalizacije, 31, 153, 176
Urugvajski krog, 167, 171
Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, 314, 373, 392

V

Varnostni svet Združenih narodov, 85, 86, 98, 133, 136, 141, 295, 316, 326, 339, 348, 356, 357, 362, 364–366, 371–373, 375, 376, 383, 391, 395
varnostno-razvojni neksus, 207, 294
‘več pomoči, več razvoja’, 263
večnivojsko vladanje, 159, 288
Velika Britanija, 9, 11, 115, 154, 196, 199, 208–210, 219, 220, 263, 265, 277, 289, 294, 318, 378
visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko, 293, 299, 314, 371
vojaške operacije, 134, 245, 278, 284, 286, 287, 289, 293, 295, 298, 300, 302, 302, 304, 305, 307, 308, 309, 312, 323, 325–328, 333, 393
vprašanje končnega statusa Kosova, 351, 357, 368
vse, razen institucij, 12

W

washingtonsko soglasje, 226, 228
WTO-plus sporazumi, 180, 270

Y

Yaoundé konvencija, 214, 215, 218, 220, 254

Z

začasne institucije samouprave, 360, 361
zagrebška deklaracija, 339
Zahodni Balkan, 12, 62, 118, 126, 128, 162, 244, 284, 335, 340–345, 347, 349–354, 368, 371, 374, 379, 380–383, 387, 394, 397

zahodnocentrizem, 127
zakoreninjen liberalizem, 161
zamrznjeni konflikti, 358
zgledna moč, 127
zunanje upravljanje, 79, 340, 342, 352, 355, 390, 393, 394, 403, 405, 408