

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Barbara Jermol Marcinčak**

**Mentor: prof. dr. Anton Bebler**

**Vpliv institucionalne strukture Evropske unije na njeno zunanjepolitično delovanje  
(primer Evropske sosedске politike)**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2011**

## POVZETEK

### **Vpliv institucionalne strukture Evropske unije na njeno zunanjepolitično delovanje (primer Evropske sosedске politike)**

Evropska unija je pomemben *sui generis* subjekt mednarodne skupnosti, še posebej na ekonomskem in trgovinskem področju, ki ima specifično zunanjepolitično delovanje. Zunanjepolitično delovanje EU je v delu opredeljeno kot delovanje treh podsistemov: zunanjega delovanja EU v okviru nekdanjega prvega stebra in zunanjih dimenzij notranjih politik, skupne zunanje in varnostne politike, vključno s skupno varnostno in obrambno politiko, in usklajevanja zunanjih politik držav članic EU. Delo temelji na predpostavki, da specifična institucionalna struktura EU, ki obsega številne akterje in različne postopke odločanja, močno vpliva na zunanjepolitično delovanje EU, zlasti pa na izbiro sredstev za doseg ciljev zunanjepolitičnega delovanja. Namen magistrskega dela je ugotoviti uporabnost metod analize zunanje politike na ravni držav za razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU. Hkrati je delo tudi prispevek k problematizaciji dileme agent-struktura in poskus presejanja le-te z vpeljavo koncepta akterstva. Teoretični model temelji na analizi t. i. sistema zunanje politike, ki preučuje, kako kontekst, procesi, akterji in sredstva delujejo znotraj sistema zunanjepolitičnega delovanja ter kakšni so njihovi učinki. Uporaba modela na primeru Evropske sosedске politike je potrdila, da zunanjepolitično delovanje EU v okviru Evropske sosedске politike v posameznih primerih presega normativni okvir Lizbonske pogodbe ter z uporabo ekonomskih in diplomatskih sredstev presega delitev na visoko in nizko politiko. V delu preučujemo tudi, kako neuskklajenost zunanjih politik držav članic EU, neskladje med dolgoročnostjo ciljev Evropske sosedске politike in izrazita kratkoročnost uporabljenih sredstev negativno vplivajo na oblikovanje in izvajanje Evropske sosedске politike. Druga ugotovitev je, da je bilo od začetka razvoja Evropske sosedске politike več pozornosti namenjene preoblikovanju metodologije iz procesa širitve kot pa oblikovanju primernih instrumentov in da prilagoditve niso bile ustrezne.

**Ključne besede:** Evropska unija, Evropska sosedska politika, zunanjepolitično delovanje, analiza zunanje politike, akterstvo.

## ABSTRACT

### **The impact of the European Union's institutional structure on its external action (case of European Neighbourhood Policy)**

European Union is an important *sui generis* subject in the field of international relations in particular speaking from its economic and commercial perspectives with a distinctive external action framework. The present thesis defines the external action of the EU as a combination of three subsystems: the external action of the EU in the former first pillar and the external dimensions of internal policies; the Common Foreign and Security Policy including the Common Security and Defence Policy; and the coordination of national foreign policies of the EU member states. The thesis is based on the assumption that the specific institutional structure of the EU encompassing numerous actors and different decision-making processes has an essential impact on the external action of the EU and on the choice of target-oriented instruments. The thesis examines if the method used for analysing national foreign policies can be applied in the analysis of external action of *sui generis* subjects such as the EU. The thesis also discusses the agent-structure dilemma and introduces a concept of actorness. The theoretical model is based on the analysis of the foreign policy system which analyses how context, processes, actors and instruments are interacting in the external action system and examines the outcomes. By applying the theoretical model in the case of the European Neighbourhood Policy, the thesis confirms that in certain cases of the European Neighbourhood Policy, the EU external action goes beyond the regulatory framework set by the Lisbon Treaty and also surpasses the division between high and low politics, in particular with its combined use of economic and diplomatic instruments. Distinctive national foreign policy of the EU member states, inconsistent long-term goals of the European Neighbourhood Policy and short-term oriented instruments adversely affect the development and implementation of the European Neighbourhood policy. The thesis argues that ever since the conception of the European Neighbourhood Policy, particular attention was rather paid to the remodelling the enlargement methodology than to the development of appropriate instruments.

**Key words:** European Union, European Neighbourhood Policy, external action, foreign policy analysis, actorness.

## **KAZALO**

1	UVOD	9
1.1	Cilji in omejitve	10
1.2	Hipoteza	11
1.3	Metode	11
1.4	Struktura	12
2	OPREDELITEV POMEMBNEJŠIH POJMOV	15
2.1	Zunanjepolitično delovanje Evropske unije kot vsota delovanja delno prepletenih podsistemov	15
2.1.1	Zunanje delovanje Evropske unije v okviru nekdanjega prvega stebra	21
2.1.2	Skupna zunanja in varnostna politika	23
2.1.3	Usklajevanje zunanjih politik držav članic Evropske unije	24
2.2	Cilji zunanjepolitičnega delovanja EU	26
2.3	Politike Evropske unije do sosednjih držav	27
2.4	Evropska sosedstva politika	29
2.5	Koncept varnosti in Evropska varnostna strategija	32
3	ANALIZA ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA	34
3.1	Analiza zunanje politike kot podpodročja mednarodnih odnosov	35
3.2	Realistično razumevanje	37
3.3	Liberalistično razumevanje	38
3.4	Konstruktivistično razumevanje	38
3.5	Analiza zunanjepolitičnega delovanja EU	39
3.5.1	Razprava o vlogi Evropske unije v mednarodnih odnosih (agent-struktura)	39
3.5.1.1	Evropska unija kot akter	40
3.5.1.2	Evropska unija kot struktura	41
3.5.1.3	Evropska unija kot akter in struktura	44
3.5.2	Sistemi pristop	45
4	EVROPSKA SOSEDSKA POLITIKA – ŠTUDIJA PRIMERA	53
4.1	Kontekst	54
4.1.1	Notranji kontekst	54
4.1.1.1	Širitev Evropske unije leta 2004 in 2007	54
4.1.1.2	Povečevanje odvisnosti držav članic EU od uvoza energetskih virov	56
4.1.1.3	Percepcija notranje varnosti Evropske unije glede na potencialne grožnje varnosti v državah, vključenih v ESP	57
4.1.2	Zunanji kontekst	58
4.1.2.1	Politična situacija v državah v okviru Evropske sosedstva politike in potencialni vpliv na varnost EU	58
4.1.2.2	Stanje tržnega gospodarstva v državah v okviru Evropske sosedstva politike	59
4.1.2.3	Želje po članstvu v EU držav, vključenih v Evropsko sosedstvo politiko	60
4.2	Akterji	61
4.2.1	Evropski parlament	62
4.2.2	Evropski svet	64
4.2.3	Svet	65
4.2.4	Evropska komisija	68
4.2.5	Države članice EU	69
4.2.6	Drugi akterji	70
4.2.7	Analiza delovanja akterjev na študiji primera	71
4.3	Proces	75
4.3.1	Proces sprejemanja odločitev v zvezi z zunanjepolitičnim delovanjem EU	76

4.3.2	Proces sprejemanja in izvajanja Evropske sosedске politike	79
4.4	Sredstva	82
4.4.1	Diplomacija	85
4.4.1.1	Pogodbeni odnosi med Evropsko unijo in državami vključenimi v ESP	87
4.4.1.2	Sodelovanje na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin	88
4.4.2	Ekonomska politika	89
4.4.2.1	Sodelovanje na delu skupnega trga	90
4.4.2.2	Sodelovanje na področju energetike	92
4.4.2.3	Tehnična in finančna pomoč	93
4.4.2.4	Sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo in neposredne tuje investicije	97
4.4.3	Sredstva na področju naslova IV PDEU	98
4.4.4	Sredstva na področju Skupne varnostne in obrambne politike	101
4.4.5	Metodološka nasprotja v Evropski sosedski politiki	103
4.4.5.1	Pogojevanje in partnerski pristop	103
4.4.5.2	Diferenciacija med državami v okviru enotne politike	104
4.5	Učinki	107
4.5.1	Učinki v državah Evropske sosedске politike	107
4.5.2	Učinki v državah članicah Evropske unije	111
5	SKLEP	112
6	LITERATURA	119
PRILOGA A:	Institucionalna struktura SZVP/SVOP po Lizbonski pogodbi	141
PRILOGA B:	Pravni okvir zunanjepolitičnega delovanja po Lizbonski pogodbi	142

## **SEZNAM KRATIC**

ASEAN	Azijsko združenje za prosto trgovino <i>The Association of Southeast Asian Nations</i>
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov <i>Comite des representants permanents</i>
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj <i>European Bank for Reconstruction and Development</i>
EFTA	Evropsko združenje za prosto trgovino <i>European Free Trade Association</i>
EGP	Evropski gospodarski prostor <i>European Economic Area</i>
EIB	Evropska investicijska banka <i>European Investment Bank</i>
EK	Evropska komisija <i>European Commission</i>
ESPI	Evropski instrument sosedstva in partnerstva <i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i>
EPS	Evropsko politično sodelovanje <i>European political cooperation EPC</i>
ES	Evropske skupnosti <i>European communities</i>
ESP	Evropska sosedska politika <i>European Neighbourhood policy ENP</i>
ESZD	Evropska služba za zunanje delovanje <i>European External Action Service</i>
EU	Evropska unija <i>European Union</i>
EUBAM	Evropska misija za pomoč pri upravljanju meje <i>European Union Border Assistance Mission</i>
EUFOR ALTHEA	Vojaška operacija EU v Bosni in Hercegovini <i>EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina</i>
EUJUST	Misija Evropske unije za krepitev pravne države <i>European Union Rule of Law Mission</i>
EUMM	Nadzorna misija EU <i>European Union Monitoring Mission</i>
EUPAT	Policijska svetovalna skupina EU <i>European Union Police Advisory Team</i>
EUPM	Policijska misija EU v Bosni in Hercegovini <i>European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina</i>
EUPOL	Policijska misija EU <i>European Union Police Mission</i>
EUPOL COPPS	Koordinacijska pisarna EU za pomoč Palestini <i>European Union Coordinating Office for Palestinian Support</i>
EUSR	Posebni predstavnik EU <i>EU Special Representative</i>
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika <i>European Security and Defence Policy</i>
FRONTEX	Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanja na zunanjih mejah držav članic <i>European Agency for Management of Operational Cooperation at the External Borders</i>
GAC	Svet za zunanje zadeve <i>Foreign Affairs Council</i>
GAERC	Svet EU za splošne in zunanje zadeve

GS/VP	<i>EU General Affairs and External Relations Council</i> Generalni sekretar Sveta in visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko
MEDA	<i>General Secretary and High Representative for CFSP</i> Finančni in tehnični ukrepi za spremljanje reforme ekonomskih in socialnih struktur v okviru evro-sredozemskega partnerstva <i>Financial and technical measures to accompany reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean Partnership</i>
NATO	Organizacija severnoatlantskega sporazuma <i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
NIF	Sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo <i>Neighbourhood Investment Facility</i>
OECD	Organizacija za evropsko sodelovanje in razvoj <i>Organisation for European Cooperation and Development</i>
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi <i>Organisation for Security and Cooperation in Europe OSCE</i>
OZN	Organizacija Združenih narodov <i>United Nations Organisation</i>
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije <i>Treaty on Functioning of the European Union TFEU</i>
PES	Pogodba o Evropskih skupnostih <i>Treaty on European communities TEC</i>
PEU	Pogodba o Evropski uniji <i>Treaty on European Union TEU</i>
PNZ	Pravosodje in notranje zadeve <i>Justice and Home Affairs JHA</i>
PS	Pridružitveni sporazum <i>Association Agreement</i>
PVO	Politični in varnostni odbor <i>Political and Security Committee PSC</i>
SPS	Sporazum o partnerstvu in sodelovanju <i>Partnership and Cooperation Agreement PCA</i>
STO	Svetovna trgovinska organizacija <i>World Trade Organisation</i>
STP	Skupna trgovinska politika <i>Common Commercial Policy</i>
SVOP	Skupna varnostna in obrambna politika <i>Common security and defence policy CSDP</i>
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika <i>Common Foreign and Security Policy CFSP</i>
TACIS	Tehnična pomoč Skupnosti neodvisnih držav <i>Technical Aid to Commonwealth of Independent States</i>
TAIEX	Instrument za tehnično pomoč in izmenjavo informacij <i>Technical Assistance and Information Exchange</i>
VP	Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko <i>High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy HR</i>

## **SEZNAM TABEL IN SHEMA**

<i>Tabela 4.1:</i>	Gospodarski kazalniki držav ESP glede na povprečje EU-27 leta 2007 .....	59
<i>Tabela 4.2:</i>	Procesi sprejemanja odločitev v EU .....	78
<i>Tabela 4.3:</i>	Tipična poglavja v akcijskih načrtih .....	82
<i>Tabela 4.4:</i>	Sredstva zunanje politike .....	84
<i>Tabela 4.5:</i>	Število veleposlaništev ali predstavništev v tretjih državah .....	86
<i>Tabela 4.6:</i>	Pogodbeni odnosi med državami ESP in EU .....	87
<i>Tabela 4.7:</i>	Projekti medinstitucionalnega sodelovanja v okviru ESPI 2005–2009 .....	95
<i>Tabela 4.8:</i>	Potrjena alokacija ESPI za obdobje 2011–2013 po državah ESP .....	96
<i>Tabela 4.9:</i>	Sredstva, uporabljena v ESP glede na podsistem zunanjepolitičnega delovanja.	106
<i>Shema 2.1:</i>	Zunanjepolitično delovanje EU kot vsota treh podsistemov	19
<i>Shema 4.1:</i>	Delovanje akterjev in interakcije med notranjo in zunanjo politiko	71
<i>Shema 4.2:</i>	Proces sprejemanja dokumentov ESP	82



## 1 UVOD

Evropska unija (EU) je vpliven mednarodni subjekt na ekonomskem in trgovinskem področju ter ima vodilno vlogo pri zagotavljanju razvojne in humanitarne pomoči. EU je s 500 milijoni prebivalcev, ki predstavljajo 25 % svetovnega bruto domačega proizvoda, donirajo več kot polovico svetovne razvojne pomoči in prispevajo petino svetovnega izvoza ter uvoza, aktiven politični igralec z regionalnimi varnostnimi interesi in odgovornostjo. Za zagotavljanje miru, varnosti, stabilnosti in rasti, kar je *raison d'être* povezovanja evropskih držav, se mora EU nenehno odzivati na aktualne izzive v mednarodni skupnosti, pri čemer je različno uspešna. Večkrat uporabljena ironična oznaka, da je EU v svetovnem merilu gospodarski velikan, politični palček in črv z vidika varnosti, je zelo zgovorna. Razloge za takšno opredelitev oziroma za način njenega delovanja v mednarodni skupnosti lahko iščemo v njeni institucionalni strukturi. Tristebrna struktura EU do uveljavitve Lizbonske pogodbe in delitev na dve pogodbi po njej, kompleksni postopki odločanja, različne institucije na nadnacionalni in medvladni ravni ter delitev pristojnosti prinašajo določene posebnosti v sam način kreiranja zunanjepolitičnega delovanja, definiranja njegovih ciljev in strategij ter postopkov izvajanja, ki se kažejo tudi v zunanjepolitičnem delovanju EU in v njenem specifičnem mestu v mednarodni skupnosti.

Odnosi EU z državami ob njenih mejah so v zadnjem desetletju veliko bolj večplastni in dinamični, čemur smo bili priča ob zadnji širitvi EU. Širitev EU in sprejem desetih novih članic leta 2004 in še dveh 2007 je pomaknila mejo EU proti vzhodu, kar je zahtevalo preusmeritev in redefinicijo zunanjepolitičnega delovanja, da bi v okviru nove strategije z obstoječimi sredstvi zagotovilo čim boljše sodelovanje z neposrednimi sosedi in posledično tudi večjo stabilnost same EU.

Če so države ob mejah EU nedemokratski politični sistemi z nerazvitim gospodarstvom in ne spoštujejo človekovih pravic, lahko postanejo žarišče najrazličnejših groženj varnosti in stabilnosti EU (terorizem, ilegalne migracije, organizirani kriminal, ekološke katastrofe). Dodatni dejavnik predstavlja dejstvo, da so med sosedi tudi države, bogate z energetskimi viri oziroma države, čez katere poteka glavna infrastruktura za dobavo energetskih virov EU. EU se z vsemi temi izzivi sooča v okviru Evropske sosedске politike, ki je relativno nova, vendar hkrati zelo široko vsebinsko in geografsko zastavljena politika ter obsega območja držav severne Afrike

(Maroko, Alžirija, Tunizija, Libija, Egipt), Bližnjega vzhoda (Izrael, Zasedena palestinska ozemlja, Libanon, Jordanija, Sirija), Kavkaza (Gruzija, Armenija in Azerbajdžan) in vzhodne Evrope (Moldavija, Belorusija ter Ukrajina). Politika uporablja nekatera sredstva »najuspešnejše zunanje politike EU« – širitve s poudarkom na diplomaciji in ekonomski politiki, ki spodbujata in nagrajujeta politične in ekonomske reforme v neposredni okolici. Zanimiv je diferenciran pristop, saj se EU pogaja z vsako državo posebej, v akcijskih načrtih se postavljajo različne prioritete in različna merila, zato njeni odnosi predstavljajo kompleksen mozaik, ki je analitično zanimiv in hkrati zelo zahteven. V tej politiki se prepletata t. i. visoka in nizka politika, kar je prispevalo k razumevanju EU kot t. i. civilne moči. Proces je zanimiv tudi z vidika mednarodne skupnosti, saj je drugačen od zunanjih politik ZDA in Rusije do teh držav, ki temeljita predvsem na vojaški moči. Nova sosedska politika tako že od vsega začetka pomeni veliko več kot tradicionalno politično priložnost ali rutinske sosedske odnose, saj se v tem okviru soočajo zmožnosti in omejitve institucionalne strukture EU, njeni neposredni interesi in potrebe, interesi posameznih držav, zelo različno zunanje okolje z različnimi pričakovanji sosednjih držav, kar vse vpliva na način zunanjepolitičnega delovanja.

## 1.1 Cilji in omejitve

Magistrsko delo temelji na predpostavki, da specifična institucionalna struktura EU močno vpliva na lastnosti zunanjepolitičnega delovanja EU in na njegovo uspešnost oziroma neuspešnost. Evropsko unijo bom vseskozi obravnavala kot pojav *sui generis*, ki ga težko natančno pojmovno opredelimo. Nekateri strokovnjaki namreč menijo, da je »več kot mednarodna organizacija in manj kot država« (Sjursen 2006, 170), drugi pa, da gre za pojav v mednarodnih odnosih, ki ni primerljiv z drugimi obstoječimi deli mednarodnega sistema, kot sta država in mednarodna organizacija. Predmet analize bo zunanjepolitično delovanje EU, ki je prav zaradi posebnih lastnosti EU zelo samosvoj pojav. Opredelila ga bom kot rezultanto delovanja treh podsistemov: zunanjega delovanja v okviru nekdanjega »prvega« stebra in zunanjih dimenzij notranjih politik EU, skupne zunanje in varnostne politike s skupno varnostno in obrambno politiko (zunanje delovanje v okviru Naslova 5, poglavja 2 konsolidirane različice PEU) in usklajevanja zunanjih politik držav članic EU.

Namen magistrskega dela je ugotoviti uporabnost metod analize zunanje politike na ravni držav za razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU kot svojevrstnega pojava v mednarodnih

odnosih s specifično institucionalno strukturo. To delovanje bom razčlenila na primeru Evropske sosedске politike.

## 1.2 Hipoteza

Moja izhodiščna hipoteza se glasi: metode analize zunanje politike na ravni držav je mogoče uporabiti za razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU le z ustreznimi prilagoditvami in ob preseganju dihotomije agent-struktura.

Druga hipoteza magistrskega dela je: EU si prizadeva okrepiti svojo vlogo v mednarodnih odnosih in med drugim povečati uspešnost svojega zunanjepolitičnega delovanja tudi prek Evropske sosedске politike, tako da v praksi presega delitev na visoko in nizko politiko ter svoj institucionalni okvir, kadar z uporabo ekonomskih sredstev poskuša vplivati na države partnerice na zunanjepolitičnem in varnostnem področju. Pričakujem, da bodo tudi v bodoče obstajali primeri »čezstebnega« delovanja in preseganja normativnega okvira Lizbonske pogodbe ob oblikovanju in izvajanju ESP, delitvi pristojnosti in vlog med institucijami, ob procesu odločanja ter izbiri sredstev.

Moja tretja hipoteza se glasi: EU ne dosega zastavljenih ciljev zunanjepolitičnega delovanja zaradi neuskklajenih zunanjih politik držav članic EU, zaradi nerealno zastavljenih ciljev Evropske sosedске politike ter neustrezno prilagojenih metod.

## 1.3 Metode

Razlaga teoretičnih izhodišč bo temeljila na analizi in interpretaciji sekundarnih virov. V analitičnem delu bo uporabljena metoda študije primera, pri čemer sem izbrala intenzivni raziskovalni pristop. Pri tem si bom pomagala z metodo analize in interpretacije primarnih virov (predvsem dokumentov Komisije in Sveta o ESP) ter sekundarnih virov (knjige in strokovni članki). V ožjem smislu razumevanja metodologije bom uporabila naslednje metode:

- konceptualno analizo bom uporabila predvsem na začetku naloge, ko bom opredelila pojme in izbrala ustrezen pristop, ki me bo vodil k nadaljnji obravnavi;
- s pomočjo funkcionalne metode bom iskala razlago, zakaj se je EU odločila za določeno potezo ali usmeritev v zunanji politiki;
- nenazadnje se pri preučevanju ESP ne bom mogla izogniti teoretično-deskriptivni metodi.

## 1.4 Struktura

Utemeljevanje hipoteze bo potekalo v več fazah, kar odraža struktura dela. Magistrsko delo je sestavljeno iz uvoda, treh osrednjih poglavij in sklepa. Po uvodnem poglavju bom z uporabo pojmov zunanje politike države in zunanjega delovanja mednarodnih organizacij utemeljila, zakaj ta izraza nista primerna in zakaj uporabljam izraz zunanjepolitično delovanje. Predmet analize – to je zunanjepolitično delovanje EU, bom definirala kot celoto treh podsistemov: skupne zunanje in varnostne politike vključno s skupno varnostno in obrambno politiko, zunanjega delovanja EU v okviru nekdanjega »prvega« stebra in zunanjih dimenzij notranjih politik ter usklajevanja zunanjih politik držav članic EU. Lizbonska pogodba je sicer odpravila *de jure* stebrno strukturo, vendar nekdanji drugi steber, ki se zdaj v okviru Pogodbe o Evropski uniji imenuje Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) in Skupna varnostna in obrambna politika (SVOP), še ohranja medvladni značaj politik EU, za katerega veljajo drugačna institucionalna, postopkovna in pravna določila. Vsak podsistem bom posebej definirala in opisala interakcijo med njimi. Kot argumentacijo za takšno izbiro bom izbrano definicijo primerjala z drugimi poskusi opredelitve zunanjepolitičnega delovanja oziroma zunanje politike EU različnih avtorjev in ovrednotila njihovo razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU. To hkrati razumem kot prikaz, kako pomembna, večplastna in specifična *sui generis* je vloga EU v mednarodni skupnosti in kako težko jo je zajeti v terminologijo obstoječih teoretičnih in metodoloških okvirov. *Sui generis* narava EU tako predstavlja poseben teoretičen izziv preučevanja. Predstavila bom zunanjepolitično delovanje EU v okviru sodelovanja s sosedskimi državami, s poudarkom na Evropski sosedski politiki z vidika njenega razvoja, vsebine, obsega, metod in drugih aspektov, pomembnih za nadaljnje raziskovalne korake. V tem poglavju bom opredelila tudi cilje zunanjepolitičnega delovanja EU in pojem varnosti, kot jih razumem in uporabljam v tej nalogi.

Tretje poglavje bo posvečeno analizi zunanje politike. Najprej me zanima področje analize zunanje politike kot del študija mednarodnih odnosov. Na kratko bom pregledala različne pristope ter njihove predpostavke k analizi zunanje politike in zunanjepolitičnega delovanja: realističnega, liberalističnega, konstruktivističnega in integriran t. i. pristop sistema zunanje politike (Carlsnaes 2004, Ginsberg 2001, Manners and Whitman 2000, White 2001). Na koncu jih bom ovrednotila glede na primernost za analizo zunanjepolitičnega delovanja EU in za podkrepitev postavljene hipoteze. To predstavlja velik analitični in vsebinski izziv glede možnosti aplikacije in prilagoditve tradicionalnih analitičnih pristopov, kjer je država osnovna enota preučevanja, zmožnost ločitve notranje in zunanje politike pa zato preprosta. Pri tem se

zavedam oziroma jemljem kot predpostavko določene neusklajenosti med teorijami mednarodnih odnosov in empiričnim stanjem v mednarodni skupnosti, ki jih poskušam preseči, najprej z natančnim pregledom, poznavanjem ter analiziranjem možnosti in omejitev, ki jih obstoječi teoretični okvirji ponujajo, in v drugem koraku z določenimi premišljenimi metodološkimi prilagoditvami (kot je zamenjava države z akterjem in vpeljava pojma akterstvo). Zadnji korak bom tudi utemeljila z obravnavo vprašanja akterstva, problemom agent-struktura v mednarodni skupnosti in s poskusom preseganja te dileme, tako da bom na podlagi kritičnega ovrednotenja do razprave v akademski literaturi EU obravnavala kot akterja in strukturo hkrati.

V četrtem poglavju bom izbrani teoretični pristop analize t. i. sistema zunanje politike aplicirala na predmet preučevanja oziroma na izbrani primer Evropske sosedске politike. Pristop predvideva analizo naslednjih faktorjev: konteksta, znotraj katerega se definirajo interesi in cilji, procesa sprejemanja in izvajanja politik ter akterjev, ki so vanj vključeni, sredstev, ki se uporabljajo za doseganje ciljev in doseženih učinkov. Takšna analiza bo za vsak element izpostavila specifične lastnosti EU in njihov vpliv na zunanjepolitično delovanje ter hkrati identificirala načine, kako mednarodno okolje vpliva na EU. Za vsakega izmed preučevanih dejavnikov bom poskušala oblikovati zaključke oziroma se opredeliti do hipotez.

Podpoglavje o kontekstu bom razdelila na notranji in zunanji kontekst, pod katerim razumem vzroke za sprejem in implementacijo politike. Na primeru ESP so to širitev EU leta 2004 in nove zunanje meje Unije, teroristični napadi in grožnje na evropskem ozemlju, povečano število ilegalnih imigrantov, organiziranega kriminala, trgovine z ljudmi, drogo in orožjem, možnost ekoloških katastrof in širjenja nalezljivih bolezni. Hkrati je še posebej aktualno povečevanje odvisnosti EU od uvoza energetskega virov oziroma od delovanja energetske infrastrukture v teh državah. V analizi zunanjega konteksta bom z vidika vpliva na odnose z EU orisala stanje v državah upravičenkah ESP, predvsem na področjih demokracije, spoštovanja človekovih pravic in notranjepolitičnih problemov.

Nato bom obravnavala vse akterje oziroma institucije, ki so udeležene pri formulaciji in izvajanju zunanjepolitičnega delovanja in analizirala, kako se njihove specifične vloge in odnosi odražajo v ESP. To so Evropski parlament, Evropski svet, Svet in Evropska komisija kot institucije EU ter države članice EU in drugi akterji. Pri tem bom izhajala iz pravne podlage, ki določa delitev pristojnosti in procese odločanja, posebej bom poudarila, kako države članice EU dosegajo svoje zunanjepolitične prioritete znotraj teh institucij ter kako se njihovi specifični interesi odražajo v

formulaciji in obsegu te politike. Nadgradnja sledi v podpoglavju o procesu, kjer bom še bolj natančno opredelila, na kakšen način, s katerimi institucijami in s kakšnimi pristojnostmi se EU odziva z vidika procesa na omenjene probleme, ki sem jih identificirala v poglavju o kontekstu.

V četrtem podpoglavju bom opisala sredstva zunanjepolitičnega delovanja EU, s poudarkom na diplomaciji in ekonomski politiki, ki sta znotraj ESP najbolj uporabljena. Omenila bom tudi sredstva na območju varnosti, svobode in pravice. Za celostno analizo bom na kratko primerjala uporabljeno metodologijo v okviru politike širitve in politike ESP in opozorila na glavne razlike. Za potrditev dela hipoteze o izboru sredstev zunanjepolitičnega delovanja, bom posebno pozornost posvetila sredstvom, ki presegajo nekdanjo stebrno strukturo oziroma delitev zunanjega delovanja med dve pogodbi v skladu z Lizbonsko pogodbo.

V naslednjem poglavju bom poskušala izluščiti prve rezultate ESP, saj gre za relativno novo politiko, kjer rezultate lažje napovedujemo, kot empirično ugotavljamo. Ugotovitve oziroma napovedi bom poskušala ovrednotiti tako z vidika držav v okviru ESP kot z vidika držav članic EU. Pri tem se bom manj posvečala vsebini in obsegu problemov ter se bom predvsem osredotočila na način, kako jih EU poskuša reševati v okviru ESP. Omejiti se bom morala tudi glede stanja v državah, vključenih v ESP, in njihovega pogleda na ESP, saj je v ospredju institucionalni ustroj EU.

V zaključku bom glede na ugotovitve analize preverila postavljeno hipotezo ter opozorila na težave in morebitna dodatna vprašanja, na katera bom naletela med analizo.

## **2 OPREDELITEV POMEMBNEJŠIH POJMOV**

V tem poglavju bom utemeljila, zakaj uporabljam izraz zunanjepolitično delovanje EU, saj klasičen pojem zunanje politike držav in pojem zunanjega delovanja mednarodnih organizacij nista primerna. Predmet analize – zunanjepolitično delovanje EU bom definirala kot celoto treh podsistemov: i) zunanjega delovanja EU v okviru nekdanjega »prvega« stebra in zunanjih dimenzij notranjih politik, ii) skupne zunanje in varnostne politike vključno s skupno varnostno in obrambno politiko (zunanje delovanje v okviru Naslova 5, poglavja 2 konsolidirane različice PEU) in iii) usklajevanja zunanjih politik držav članic EU. Vsak podsistem bom posebej definirala, opisala in prikazala interakcijo med njimi v potrditev, da gre dejansko za celoto treh podsistemov in ne za tri ločene sklope. Interakcije med podsistemi so del preučevanja naloge in ustvarjajo specifično institucionalno strukturo, katere posledice preučujem v empiričnem poglavju. Dodatne argumente za izbrano definicijo zunanjepolitičnega sistema bom poiskala s primerjavo opredelitev zunanjepolitičnega delovanja EU različnih avtorjev. Prikazala bom, kako široka je interpretativna moč *sui generis* narave zunanjepolitičnega delovanja EU<sup>1</sup>.

V tem poglavju bom predstavila tudi definicije visoke in nizke politike, ki jih potrebujem za preverjanje druge hipoteze. Opredelitve, izbiro teoretične podlage in samo analizo otežuje tudi vedno težje ločevanje med domačo in zunanjo politiko. Na koncu tega poglavja bom na kratko predstavila zunanjepolitično delovanje EU v odnosih s sosednjimi državami in Evropsko sosedsko politiko. Poglavje zaključujem z opredelitvijo ciljev zunanjepolitičnega delovanja EU, predstavitev Evropske varnostne strategije in z definiranjem pojma varnosti, kot jo razumem in uporabljam v tej nalogi.

### **2.1 Zunanjepolitično delovanje Evropske unije kot vsota delovanja delno prepletenih podsistemov**

Dimitrijević in Stojanović (1979, 198) govorita o zunanji politiki kot »političnih odnosih, v katere subjekt mednarodnih odnosov stopa z drugimi subjekti mednarodnih odnosov«. Russett in

---

<sup>1</sup> V nalogi ločujem med Evropsko skupnostjo (ES) in Evropsko unijo (EU). Po Lizbonski pogodbi Evropska skupnost pravno formalno še obstaja, vendar je zdaj združena v Evropsko unijo. Kjer izraz uporabljam splošno za regionalno integracijo uporabljam kratico EU, medtem kot ES uporabljam striktno tam, kjer se navezujem na določen časovni trenutek pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe oziroma na pogodbo ali določila, ki so se distinktivno nanašala na ES in ne na EU.

Starr (1996, 278) menita, da je »zunanja politika izraz države«, Vukadinović (1989, 115) govori o »dejavnosti države«, Petrič (1996, 878) o »dejavnosti države in njenih organov«, Benko (1997, 221) o »institucionaliziranem procesu dejavnosti – akcij, ki jih določena, v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju«. Zunanja politika je »institucionaliziran proces dejavnosti–akcij /.../ z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese« (Benko 1997, 221); Petrič to opredeli tako, da vsaka država »zato, da bi uresničila svoje zunanje politične cilje, organizirano nastopa v mednarodni skupnosti, to je deluje s posebnimi in za to pooblaščenimi in usposobljenimi organi« (Petrič 1996, 879). Ta definicija zaobjame centraliziranost držav in vlad, uporabo instrumentov politike preko državnih meja in namenskost delovanja. White razume zunanjo politiko države kot »delovanje vlad usmerjeno k zunanjemu okolju njihove države z namenom vzdrževanja ali spreminjanja tega okolja« (White 2004, 11). Pri iskanju splošne definicije zunanje politike Vončina povzame, da se v »osnovi opredelitve nanašajo na izvajanje odnosa države do drugih držav v mednarodnem okolju z določenim namenom, od avtorjev in teoretske smeri je odvisno, kateremu sestavnemu delu dajo večji pomen /.../ oz. kateri sestavni del vzamejo kot izhodiščnega pri pojasnjevanju mednarodnih odnosov« (Vončina 2009, 18). Tako je vsem skupno, da je osnovna enota država, nekateri avtorji se poglobijo tudi v njen notranji aparat, ki sodeluje pri oblikovanju te politike, katere namen je vplivati na podobne politike drugih podobnih enot držav v mednarodnem sistemu izhajajoč iz lastnih interesov in suverenosti. Ker EU ni država, tudi pojasnjevanja njenega delovanja na zunanjepolitičnem področju ne moremo iskati v teh definicijah, vendar so pomembne za iskanje paralel z »zunanjepolitičnimi lastnostmi« držav in njenimi aktivnostmi.

Po drugi strani ima EU vse značilnosti mednarodne (vladne) organizacije, če kot glavne lastnosti privzamemo (Bennet in Oliver 2002, 2), da ima stalno organizacijo, prostovoljno članstvo do tega upravičenih subjektov, določene cilje, strukturo in metode delovanja, ima posvetovalni organ s širokim predstavništvom in stalni sekretariat za izvajanje administrativnih, raziskovalnih in informativnih funkcij, prav tako pa je ustanovljena s pogodbo in deluje (deloma tudi) na osnovi soglasja, priporočil ter drugih neobvezujočih instrumentov. Prav tako imajo mednarodne organizacije na področju svojega delovanja navzven svoja predstavništva in svoje osebe v posameznih državah ter pri drugih mednarodnih organizacijah. EU vse te elemente vsebuje, vendar jih hkrati presega.

Ne iskanje analogij z državo ne z mednarodno organizacijo nam ne dajeta ustreznega okvirja za kategorizacijo EU kot mednarodnega akterja, prav tako iskanje poudarkov v definicijah zunanje



politike države in zunanjega delovanja mednarodnih organizacij. Z mestom, definicijo in vlogo EU v sodobni mednarodni skupnosti se ukvarja veliko avtorjev, ki te elemente obravnavajo in utemeljujejo z različnih teoretičnih vidikov. Samo opredeljevanje EU kot akterja v mednarodni skupnosti skupaj s problem akterstva in preko tega analize zunanje politike bom podrobneje obravnavala v tretjem poglavju. V tem podpoglavju se bom osredotočila na iskanje definicije zunanjepolitičnega delovanja EU tako, da bom najprej pregledala obstoječo literaturo ter razvoj razumevanja terminov in definicij.

V literaturi najpogosteje zasledimo poimenovanja kot so »zunanja politika EU«, »evropska zunanja politika« (Carlsnaes 2004, Smith 1994, Hill 1996). Nekateri avtorji uporabo pridevnika »evropski« utemeljujejo s tem, da aktivnosti na zunanjepolitičnem področju presegajo meje EU. Hill (1998) utemeljuje, da i) takšno delovanje vključuje »skupek organizacij in akterjev, ki segajo preko držav članic EU«, da ii) države članice EU zasledujejo svoje lastne cilje v okviru nacionalnih zunanjih politik in hkrati sodelujejo pri oblikovanju SZVP ter iii) da meje EU ne pomenijo več jasne teritorialne ločitve ter ločitve med notranjimi in zunanjimi politikami, tako da je lahko po njegovem mnenju termin »zunanja politika EU« preveč restriktiven. Allen (White 1999, 43) ugotavlja, da je odločnost po ohranitvi nacionalne zunanje politike v nasprotju z ambicijo vzpostavitve Evropske zunanje politike, ki jo razume kot ideološko federalistično vizijo Evrope. Kljub temu večina analitikov raje izbere EU kot lažje opredeljiv subjekt analize. Spet drugi avtorji ostajajo v okvirjih realističnega razumevanja, da je zunanjepolitično delovanje EU vsota zunanjepolitičnih delovanj posameznih držav članic EU in ga zato poimenujejo »zunanje politike držav članic EU« (Manners in Whitman 2000).

V poskusih širše opredelitve je zunanja politika EU »vsota aktivnosti EU in njenih držav članic v mednarodnih odnosih« (Hill 1998, 18). Po Ginsbergu (2001, 3) »aktivnost Evropske zunanje politike obsega konkretne civilne akcije, politike, stališča, odnose, obveze in izbire ES in EU v mednarodni politiki«. Andreatta (2005, 34) to imenuje tudi sistem zunanje politike, saj tak opis ohrani fleksibilnost medvladnega usklajevanja in možnost ustanavljanja *ad hoc* koalicij. White (2001, 1999) uporablja izraz »Evropska zunanja politika«, ki jo sestavljajo zunanja politika Skupnosti, zunanja politika Unije in nacionalne zunanje politike držav članic EU. Koncept upravljanja<sup>2</sup> na področju zunanjepolitičnega delovanja EU obstaja v vseh treh oblikah, ki se za analitične namene sicer lahko omejijo, vendar bi morale zajeti »razdrobljeno naravo institucij na

---

<sup>2</sup> Ang. *governance*.

ravni EU in različne načine delovanja« (White 2001, 39 in 1999, 44). M. Smith (2004a, 18) zamenljivo uporablja izraze zunanja politika EU, evropska zunanja politika in operacije zunanje in varnostne politike, kar definira kot »združene akcije v imenu vseh držav članic EU proti nečlanicam, mednarodnim institucijam ali svetovnim dogodkom in področjem, ki so usmerjene proti določenemu cilju ter uresničene s fizično aktivnostjo, kot sta financiranje in diplomacija v okviru razprav SZVP, pri čemer je Evropska skupnost prav tako vključena«. Kajnič (2008, 7) »zunanjo politiko EU« razvrsti glede na obseg: ožje razumevanje (SZVP skupaj s SVOP), nekoliko širše razumevanje (vključi tudi zunanje delovanje EU in mednarodne razsežnosti sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev), še širše razumevanje (dodana politika držav članic EU) in najširše razumevanje (dodana dejavnost držav članic EU v okviru mednarodnih organizacij). Najbolj drzna je ugotovitev Hazel Smith (2002, 1, 7–8), ki meni, da je zunanja politika »sposobnost sprejemanja in izvajanja politik v tujini, ki promovira vrednote, interese in politike izbranega akterja« in ker EU izpolnjuje vse te pogoje, ima po njenem mnenju *ipso facto* zunanjo politiko, ki jo lahko analiziramo na podoben način kot vsako zunanjo politiko nacionalne države.

Vse te opredelitve kažejo, da je ideja o zunanjepolitičnem delovanju EU kontroverzna ideja, saj vsak poskus opredelitve tega področja nosi politično-ideološki naboj in predpostavke različne teoretične smeri. Z Lizbonsko pogodbo je bila stebna struktura *de jure* ukinjena, vendar je ostala ločitev zunanjega delovanja med dve pogodbi in ločitev na medvladni način odločanja s soglasjem ter na metodo skupnosti, kar bi lahko označili tudi kot obstoj dveh režimov v zunanjem delovanju EU<sup>3</sup>. Tudi če so stebri izginili, problem konsistentnosti ostaja.

Pri definiranju zunanjepolitičnega delovanja EU v okviru mednarodnih odnosov ne moremo mimo definicije visoke (*high*) in nizke (*low*) politike. Nizka politika obsega področje mednarodne trgovine in ekonomskih odnosov, visoka pa področje diplomacije in obrambne politike (Hoffman v Kajnič 2008, 12). Tako opredeljeno razliko med politikama razumem tudi v tej nalogi, saj z njo delno pojasnjujemo težave s prevelikimi pričakovanji, ki po mojem mnenju izvirajo iz razumevanja zunanjepolitičnega delovanja EU kot izključno visoke politike.

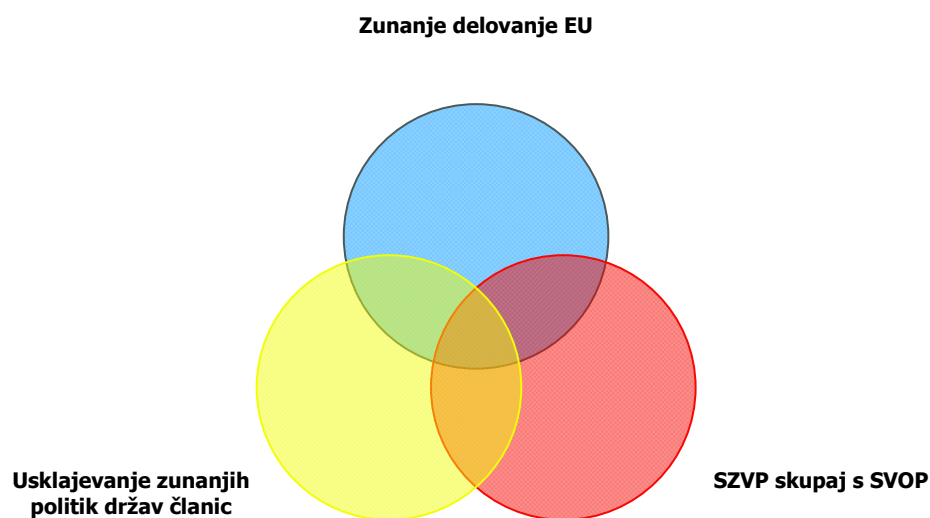
Kljub številnim podobnostim z drugimi subjekti mednarodnih odnosov jemljem v nalogi EU kot *sui generis* subjekt mednarodnih odnosov, vendar vsekakor bližje Benkovi definiciji mednarodne

---

<sup>3</sup> Več v poglavjih o institucijah (4.2) in procesih (4.3).

organizacije kot katerikoli definiciji države, čemur pritrjuje tudi mednarodno pravni vidik. Strinjam se s Hillom (1993, 316), da mora »evropska zunanja politika najprej počakati na federalno urejeno Evropsko unijo«. Zaradi upoštevanja te osnovne razlike in terminološke doslednosti bom v nalogi uporabljala za celoto odnosov EU na zunanje političnem področju izraz »zunanje politično delovanje EU«<sup>4</sup>. Delovna predpostavka za analizo bo, da je zunanje politično delovanje EU interaktiven sistem, ki ga sestavljajo trije zgoraj navedeni podsistemi. V petem poglavju, študiji primera Evropske sosedске politike, bom sistematično aplicirala analitični okvir sistema zunanje političnega delovanja, tako da bom ugotavljala lastnosti in način delovanja vsakega podsistema ter njihovo interakcijo tako na podlagi pravnih dokumentov kot tudi na podlagi prakse.

**Shema 2.1:** Zunanje politično delovanje EU kot vsota treh podsistemov



*Vir:* Lastna shema.

<sup>4</sup> Druge izraze, kot je npr. izraz zunanja politika EU uporabljam izključno v citatih različnih avtorjev.

Pred definiranjem pojmov, ki jih bom uporabljala v nalogi, je uvodoma smiselno predstaviti spremembe, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba, katere namen je bil preseči in odpraviti razlike med različnimi stebri EU. Lizbonska pogodba spreminja Pogodbo o Evropski uniji (PEU), ki ohranja svoje ime, in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), ki se je preimenovala v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU) (glej Prilogo B). Obe pogodbi imata enako pravno vrednost. Spremenila se je tudi struktura PEU, kjer preambuli sledi šest poglavij (splošne določbe, določbe o demokratičnih principih, določbe o institucijah, določbe o poglobljenem sodelovanju, splošne določbe o zunanjem delovanju Unije in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki ter končne določbe). Ena izmed večjih sprememb nove pogodbe je, da je Evropska unija s pravnega stališča nadomestila Unijo in Evropsko skupnost. Evropska unija ima tudi pravno subjektiviteto. Pri tem ne smemo pozabiti na dve dimenziji, ki jih pravna subjektiviteta v mednarodnih odnosih prinaša EU: *jus missionis* in *jus tractatus* – ki pa še vedno ostajata v okviru pristojnosti, določenih v temeljnih pogodbah. Vsekakor je Unija v »skladu z določbami PEU pristojna za opredelitev in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike, vključno s postopnim oblikovanjem skupne varnostne in obrambne politike« (člen 2(4) PDEU). Kljub zelo obsežnim spremembam, je področje zunanjega delovanja še vedno razdeljeno med dve pogodbi – Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju EU, kar implicira razlike; deklaracije kot priloge pogodb pa razlike v pristojnostih med Unijo in državami članicami še dodatno poudarjajo in definirajo.

Tretja pomembna novost je vključitev načel<sup>5</sup> in ciljev<sup>6</sup> (Člen 21 PEU) v okviru poglavja »Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije«, ki predstavljajo podlago za delovanje EU na mednarodni ravni, saj veljajo za celoten obseg zunanjega delovanja Unije (referenca v členih 21 PEU in 205 PDEU). Govorimo lahko tudi o novem referenčnem okvirju za prihodnje širitve, prav tako so

---

5 Načela so: 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.

6 Cilji so (a) zaščita svojih vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti; (b) utrjevanje in podpora demokracije, pravne države, človekovih pravic in načel mednarodnega prava; (c) ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, z načeli Helsinške sklepne listine ter s cilji Pariške listine, tudi s tistimi, ki se nanašajo na zunanje meje; (č) pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine; (d) spodbujanje vključitve vseh držav v svetovno gospodarstvo, skupaj s postopno odpravo omejitev v mednarodni trgovini; (e) pomoč pri oblikovanju mednarodnih ukrepov za ohranitev in izboljšanje kakovosti okolja in trajnostnega gospodarjenja s svetovnimi naravnimi viri, da se zagotovi trajnostni razvoj; (f) pomoč prebivalstvu, državam in regijam, ki se spopadajo z naravnimi nesrečami ali nesrečami, ki jih je povzročil človek; (g) podpiranje mednarodne ureditve, ki temelji na okrepljenem večstranskem sodelovanju in odgovorni svetovni politiki.

načela in cilji pomembni za razumevanje ESP, saj »jih želi s svojim delovanjem spodbujati v svetu«.

### 2.1.1 Zunanje delovanje Evropske unije v okviru nekdanjega prvega stebra

Zunanje delovanje EU, kot ga definira Peti del PDEU, se je razvilo iz zunanjih ekonomskih odnosov, ki so najstarejše področje mednarodnega delovanja ES. Kar se je začelo kot skupna trgovinska politika Evropske gospodarske skupnosti, je danes del zunanjega delovanja EU. ES je postala akter na področju zunanjega delovanja z Rimsko pogodbo iz leta 1957, s katero so države Beneluksa, Francija, Nemčija in Italija ustanovile carinsko unijo. Za njeno delovanje je bilo treba določiti mehanizem skupne zunanje tarife in skupne trgovinske politike ter skupnega razvojnega sodelovanja, v okviru katerega so takratne oziroma nekdanje kolonije dobile brezcarinski dostop<sup>7</sup>. S poglobljanjem integracije in posledičnimi revizijami pogodb, s katerimi so države članice na EU prenesle vedno večji obseg pristojnosti na področju zunanje trgovine, se je ta segment zunanjepolitičnega delovanja širil. Za skrbno izbranim imenom »zunanji odnosi« se je skrivala želja držav, da bi ohranile prepričanje, da ta področja niso »prava« zunanja politika, kar bi lahko ogrozilo suverene pravice držav članic (Ginsberg 2001, 3). White (1999, 47) to področje imenuje tudi ekonomska dimenzija zunanjepolitičnega delovanja ali »naravni podaljšek notranjih politik – *foro externo*, ki dopolnjuje delovanje na *foro interno*« (Lasok 2001, 73). V svojem razumevanju tega podsistema grem še dlje, saj upoštevam tudi zunanje dimenzije drugih notranjih politik EU, kot so politike na področju prometa, telekomunikacij, raziskav in znanosti, izobraževanja ter energetike – seveda v okviru pristojnosti, ki so bile prenesene na EU s strani držav za določeno področje.

Skupna trgovinska politika je jedro zunanjega delovanja EU v okviru nekdanjega prvega stebra, ki ima pravno podlago v členu 207 PDEU (bolj znan kot nekdanji člen 133 PES) in vsebinsko zajema različne bilateralne in multilateralne (STO, ASEAN) trgovinske sporazume, protidampinške ukrepe, pravila o poreklu, sankcije in druge ukrepe<sup>8</sup>. EK je razvila sofisticirano mrežo za vodenje trgovinskih pogajanj in vodenje trgovinske diplomacije s pomočjo njenih

<sup>7</sup> Sprva s konvencijo iz Yaounde omejeno na nekdanje francoske kolonije, kasneje z Lomejsko konvencijo razširjeno na afriške, karibske in pacifiške države.

<sup>8</sup> Člen 207 PDEU (nekdanji člen 133 PES) daje podlago metodi Skupnosti, saj določa, da ima EK iniciativo za začetek, vodenje in implementacijo STP in da je EK tista, ki na podlagi mandata Sveta vodi pogajanja v imenu EU (prej ES) v obliki »pogajalskih direktiv«. Pri tem se redno posvetuje in oblikuje mandat na sestankih posebnega »Odbora 133«, to je delovne skupine Sveta.

delegacij in posebnih misij, kot je misija pri STO v Ženevi, v kateri EU aktivno sodeluje. Na tem področju je EK »učinkovito nadomestila nacionalne trgovinske politike držav članic EU« in razvila »hierarhijo privilegijev«, v okviru katere upravlja odnose s posameznimi partnerji (Smith 2010, 228, 232). Z razvojem mednarodne trgovine na področju storitev, intelektualne lastnine in z razvojem zunanje dimenzije nekaterih prej strogo notranjih politik se je EU dostikrat soočila z dilemo glede pristojnosti, npr. ali so pogajanja za sklenitev sporazuma o zračnem prometu z ZDA v pristojnosti EK kot za druge trgovinske sporazume ali v pristojnosti držav članic EU. Lizbonska pogodba to področje ureja v petem delu PDEU – Zunanje delovanje Unije. Z Lizbonsko pogodbo EU dobiva pravico do sklepanja mednarodnih pogodb in sporazumov, ki so eden glavnih sredstev zunanjepolitičnega delovanja v okviru tega podsistema. To pomeni, da Unija lahko sklepa sporazume, kjer to pogodba predvideva ali kjer je sklenitev pogodbe potrebna, da se dosežejo cilji iz pogodbe ali to predvideva drug pravni akt Unije. Lizbonska pogodba s tem institucionalizira sodno prakso Sodišča EU glede implicitnih zunanjih pristojnosti. Dodati je potrebno, da gre tu za politiko, kjer so lobiji, interesne skupine, sindikati in industrijske konfederacije znotraj EU še posebej aktivne, tako da je EK dejansko presečišče različnih interesov, ki so deloma zastopani preko držav članic, deloma neposredno (glej poglavje 4.2.6).

Pod zunanje delovanje EU uvrščamo tudi razvojno pomoč, pri kateri imamo za razliko od trgovinske politike vzporedne politike na ravni EU in držav članic. To je vsekakor področje, kjer ima EU vodilno vlogo v svetovnem merilu. Če iz obsežnega korpusa sporazumov in dejavnosti omenim le Cotonoujski sporazum, kjer je za nalogo zanimivo, da se v okviru te politike prvič v širšem okviru srečamo z metodologijo pogojevanja; to je pogojevanjem pomoči EU tretjim državam z izboljšanjem razmer na področju človekovih pravic in tržne ekonomije, ki se je kasneje prenesla tudi na druge politike.

Ta podsistem bi lahko označili tudi kot področje »nizke politike«, na katerem je takratna ES prva dobila širše pristojnosti, saj je bilo vprašanje trgovine in razvojne pomoči najmanj politično občutljiv del takratnih »zunanjih ekonomskih odnosov«, ker tradicionalno ni le v domeni držav, ampak tudi drugih mednarodnih subjektov.

Na koncu je potrebno omeniti še območje svobode, varnosti in pravice. Dejansko se je področje nekdanjega tretjega stebra (pravosodje in notranje zadeve – PNZ) po lastnostih zelo približalo nekdanjemu prvemu stebri, tako glede postopkov odločanja kot tudi pristojnosti Sodišča EU in je po Lizbonski pogodbi, razen nekaterih izjem, integriran del PDEU.

### 2.1.2 Skupna zunanja in varnostna politika

To je najbolj politična dimenzija zunanjepolitičnega delovanja EU in vsebuje koordinacijo zunanjih politik držav članic EU v okviru procesa, ki je šele z Enotnim evropskim dokumentom dobil pravno podlago v primarni zakonodaji. SZVP lahko opredelimo tudi kot »zunanjo politiko EU« v smislu zunanjepolitičnega delovanja EU kot mednarodne organizacije. M. Smith vidi v tem podsistemu poudarek na institucionaliziranem sodelovanju držav članic EU, še posebno v situacijah, v katerih »države niso imele enakih interesov, vendar so se odločile prilagoditi njihove zunanje politike druga drugi« (Smith 2004b, 18).

Ta oblika je bila ustanovljena kot Evropsko politično sodelovanje in je imela izrazito medvladno naravo. Nadaljnji razvoj je temeljil na *ad hoc* pravilih, ki so nadgrajevali že sprejeta in zato je bila vedno posebna pozornost namenjena postopkom, za kar Koutrakos (2009, 162) meni, da je to ena glavnih ovir pri razvoju v učinkovito zunanjo politiko. PEU je institucionalizirala ta proces v okviru drugega stebra – Skupna zunanja in varnostna politika. S tem so želeli evropski voditelji preseči neučinkovitost v primerih konfliktov (vojne v nekdanji Jugoslaviji) in vzpostaviti pravni okvir tudi na diplomatsko-političnem področju, ki bi bil sorazmeren z vedno večjo ekonomsko močjo; vendar v samo medvladno naravo odločanja niso posegali. Za ta podsistem so značilne posebne institucije in procesi odločanja, ki jih opisuje shema (glej Priloga A). Pravila SZVP so drugačna tako glede njihovih normativnih kvalitiet kot glede njihove izrazite politične občutljivosti do držav članic, kar jih ločuje od okvira skupnosti in modela integracije, značilnega za področja nekdanjega prvega in deloma tretjega stebra (Koutrakos 2009, 169). Keukelaire (2008, 239) meni, da so države članice EU v vzpostavitvi SZVP videle sredstvo nacionalne zunanje politike, da bi dosegle svoje zunanjepolitične cilje preko delne kontrole svojih sočlanic.

Lizbonska pogodba je *de jure* odpravila tristebno strukturo, ki jo je vpeljala Maastrichtska pogodba, vendar pogodba *de facto* ne odpravi »v svojem bistvu drugačnega značaja SZVP« (Koutrakos 2009, 169). Kljub zelo obsežnim spremembam, je področje zunanjepolitičnega delovanja še vedno razdeljeno med dve pogodbi – Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju EU, kar implicira razlike. Za nalogo je še posebej pomemben V. naslov PEU – Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije in posebne določbe o Skupni zunanji in varnosti politiki. Na tem področju se tudi po Lizbonski pogodbi odločitve še vedno sprejemajo s soglasjem, predvideni so drugačni pravni akti in sredstva, EK si zakonodajno iniciativo deli z državami članicami EU, Evropski parlament in Sodišče Evropske unije imata manjšo vlogo.

Lizbonska pogodba prinaša tudi širši mandat in novo ime visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko<sup>9</sup>, ki je hkrati podpredsednik EK, ter nov diplomatski aparat EU, to je Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD). Njen namen je pomagati visokemu predstavniku pri izpolnjevanju njegovega mandata, razvijati in koordinirati zunanjo politiko EU ter predstavljati njene interese in vrednote v svetu. Evropsko zunanjo službo bodo sestavljali uradniki iz sekretariata Sveta, EK in diplomatskih služb držav članic EU. Delegacije EK so se že 1. decembra 2009 preimenovala v delegacije EU in delajo pod vodstvom novega visokega predstavnika ter bodo postale del ESZD. Samo organizacija in način dela sta še v fazi sprejemanja.

Pri tem moramo omeniti tudi Skupno varnostno in obrambno politiko (SVOP), ki je sestavni del SZVP, ki Uniji zagotavlja operativno sposobnost, oprto na civilna in vojaška sredstva (člen 42(1) PEU). Namen je razvoj vojaških in civilnih zmogljivosti, ki bi jih Unija lahko uporabljala pri misijah zunaj svojih meja za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine ZN<sup>10</sup>. Misije, v katerih EU lahko uporabi civilna ali vojaška sredstva, vključujejo operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje sporov in ohranjanje miru ter bojne operacije za krizno upravljanje. Dosedanje civilne misije (še v okviru nekdanje Evropske varnostne in obrambne politike – EVOP) so imele v svojem mandatu povečanje usposobljenosti policije, reformo javne uprave, pomoč pri utrditvi pravne države in reformo varnostnega sektorja.

### **2.1.3 Usklajevanje zunanjih politik držav članic Evropske unije**

Zunanje politike držav članic EU so ločene zunanje politike držav članic EU v tradicionalnem realističnem smislu. Kljub temu da sta zgoraj opisana podsistema v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU za večino raziskovalcev v ospredju, zaradi celovitosti analize ne moremo mimo zunanjih politik držav članic EU in njihovega vpliva na ta proces. Še več, v nadaljevanju nas bo zanimalo, kako sodelovanje držav članic v institucionalnih okvirih EU in njihovo usklajevanje vpliva na zunanje politike posameznih držav. V nalogi se bom dotaknila tudi t. i. procesa evropeizacije, ko države članice oblikujejo zunanjepolitično delovanje na ravni EU, EU pa vpliva na zunanje politike držav članic (Keukeleire, MacNaughtan 2008, 147).

---

<sup>9</sup> V delu za visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko uporabljam okrajšavo visoki predstavnik ali VP. Kjer se vsebina dela nanaša na funkcijo pred Lizbonsko pogodbo uporabljam kratico VP/GS.

<sup>10</sup> Člen 42(1) pomeni dejansko razširitev petersberških nalog, saj EU lahko uporablja tako civilna kot vojaška sredstva.



Države ostajajo »osrednji akter v mednarodni skupnosti« (Šabić 2007, 956), saj odločitve, ki zadevajo mednarodno skupnost in njene akterje, kot so mednarodne vladne organizacije, še vedno sprejemajo države. Države vstopajo v določene mednarodne vladne organizacije kot del njihove lastne zunanje politike (npr. NATO, OZN, Svet Evrope) ter s tem hkrati oblikujejo notranjo in zunanjo politiko teh akterjev. Nacionalni akterji imajo pomembno vlogo v zunanjepolitičnem delovanju EU. Nacionalne metode oblikovanja politik in politična moč, ki je s tem povezana, so pomembni indikatorji njihove moči v oblikovanju zunanjepolitičnega delovanja EU. Velike države prispevajo s svojo politično močjo in povezavami, da je zunanjepolitično delovanje operativno, hkrati pa njihovo nestrinjanje z določeno politično usmeritvijo lahko pomeni konec te politike. Male države imajo večjo vlogo v določenih segmentih, kjer prispevajo svoje specifične izkušnje in znanje. Zmeraj večja segmentacija zunanjepolitičnega delovanja EU, ki je pravzaprav posledica velikega števila akterjev in njihovih interesov, hkrati omogoča malim državam, da imajo pomembno vlogo na določenih področjih. Hill ugotavlja, da imajo nacionalne zunanje politike še vedno pomembno funkcijo v bilateralnih odnosih in nadgrajevanju njihovih zgodovinskih interesov (Hill 1996, 15).

S tem ko zunanjepolitično delovanje EU razumem kot celoto delovanja EU v mednarodni skupnosti oziroma bolj natančno v okviru treh, med seboj prepletenih sistemov:

- i) se odmaknem od državocentričnega, monoakterskega pristopa in s tem pripravim temelje za razumevanje in razvoj analitičnega okvira v naslednjem poglavju;
- ii) se odmaknem od poskusa definicije za vsako ceno, kaj EU je in kaj EU ni, in se raje usmerim na njeno delovanje ter s tem naredim korak od akterja do koncepta akterstva (*actorness*), ki ga podrobno razlagam v 3. poglavju;
- iii) poskušam preseči dilemo »prepada med pričakovanji o veliki mednarodni vlogi EU in realnimi zmožnostmi, da tem pričakovanjem zadostijo«, kot enega izmed pogosto preučevanih področij v analizi zunanje politike in v integracijskih teorijah EU, saj že s tem ko definiram zunanjepolitično delovanje EU kot vsoto treh podsistemov, pokažem na nekoliko drugačno sliko EU v mednarodni skupnosti. Če namreč k močni ekonomski moči EU prištejemo ne samo SZVP, ampak tudi usklajevanje zunanjih politik držav članic, še posebej Nemčije, Francije, Velike Britanije, takoj dobimo drugačno sliko vloge EU v mednarodnem prostoru. Seveda je problem v tem, ker zunanjepolitično delovanje ni v vseh odnosih in na vseh področjih vsota zunanjih politik držav članic z dodano vrednostjo Evropske komisije (EK) in močnega administrativnega aparata,

temveč je včasih sporočilo »manj kot vsota« in tako manj prepoznavno ali definirano v iskanju najmanjšega skupnega imenovalca. Kakšno je na področju ESP, bom ugotavljala v naslednjih poglavjih;

iv) poskušam ustrezno zajeti tudi razliko med visoko in nizko politiko in njuno vse večjo prepletenost. Ta definicija mi omogoča tudi analizo zunanje politike kot »podaljšek« notranje politike oziroma zunanjo dimenzijo notranjih politik in z vse večjo globalizacijo tudi dejansko prepletanje teh dveh aspektov. EU vedno bolj išče sinergije med tradicionalno gospodarsko diplomacijo, zunanjo pomočjo in z naraščajočimi kompetencami na področju SZVP (Ginsberg in Smith 2007, 270);

iv) omogočim analizo širšega koncepta varnosti, ki vse bolj povezuje različne podsisteme in aktivnosti na področju zunanjepolitičnega delovanja<sup>11</sup>.

## **2.2 Cilji zunanjepolitičnega delovanja EU**

Za operacionalizacijo hipoteze je treba opredeliti razumevanje ciljev zunanjepolitičnega delovanja, če želimo preko njih vrednotiti izbiro sredstev. V nalogi cilje zunanjepolitičnega delovanja EU razumem v skladu s členom 3(5) PEU, kot je bila spremenjena z Lizbonsko pogodbo: »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«.

Kot specifične cilje ESP v nalogi razumem stabilnost, blaginjo in varnost (Evropska komisija 2003, Evropski svet 2006a). Varnost EU v okviru ESP, razen kjer je EU neposredno vključena v preprečevanje konfliktov, temelji predvsem na doseganju čim večje stabilnosti kot predpogoja za politični, ekonomski in socialni razvoj, ki bi posledično prinesel večjo varnost za meje EU. Blaginjo povezuje z ekonomskimi reformami, uspešno tranzicijo v tržno gospodarstvo in ekonomsko integracijo. Povečanje blaginje v državah sosedstva je za EU bolj pomemben cilj, kot se zdi na prvi pogled, saj dolgoročno povečuje stabilnost, zmanjšuje razloge za nelegalne migracije in ustvarja trg za proizvode in storitve EU.

---

<sup>11</sup> To je še posebej značilno za območje svobode, varnosti in pravice, kar še otežuje poskuse definicije zunanjepolitičnega delovanja, saj v tem primeru zunanja politika ni nujno obrnjena samo navzven (Ginsberg in Smith 2007, 273).

### 2.3 Politike Evropske unije do sosednjih držav

Evropska sosedstva politika ni prva oblika zunanjepolitičnega delovanja, ki je usmerjena v neposredno sosedstvo EU. Dejstvo je, da EU že tradicionalno posveča največ pozornosti in sredstev neposrednemu sosedstvu. Bolj so sosednje države ekonomsko razvite, bolj razviti in tudi pravno definirani so sosedski politični, gospodarski in kulturni odnosi (Norveška, Švica).

Začeti moramo s Sporazumom o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), ki je stopil v veljavo leta 1994 in je omogočal evropskim državam, vključenim v Evropsko združenje za prosto trgovino<sup>12</sup> (EFTA), da pod določenimi pogoji sodelujejo na skupnem trgu EU. Izjema je Švica, ki ni ratificirala sporazuma in sklepa sporazume z EU za vsako področje skupnega trga posebej. Sodelovanje EFTA in EU v okviru sporazuma je eden izmed najbolj poglobljenih načinov sodelovanja, saj se vsa nova zakonodaja EU, ki ureja območje skupnega trga, pravno formalno vključi v sporazum EGP skozi Skupne odbore Evropskega gospodarskega prostora. Prav tako se EK posvetuje z odbori v času priprave novih zakonodajnih predlogov, le na sam proces odločanja države EFTA formalno ne morejo vplivati. Ta model vključevanja se je večkrat omenjal kot dolgoročna možnost za Turčijo ali za nekatere države ESP, kot sta Ukrajina in Moldavija.

Ena izmed oblik intenzivnega zunanjepolitičnega delovanja je bila politika do srednje- in vzhodnoevropskih držav od padca Berlinskega zidu naprej. Politika je nato prerasla v proces približevanja EU in širitveni proces. Nadaljevanje te politike je danes v odnosu do držav na zahodnem Balkanu in do Turčije. V državah zahodnega Balkana je EU po velikem neuspehu SZVP v času vojn v državah nekdanje Jugoslavije začela aktivno zunanjepolitično delovanje, ki se je najbolj približalo klasičnim definicijam zunanje politike, saj se je aktivno vključila v diplomatska prizadevanja za stabilizacijo (imenovanja posebnih predstavnikov (EUSR)) in prvič uporabila tudi možnosti vojaškega posredovanja v okviru SVOP. Med njimi moramo omeniti civilno policijsko misijo EUPM v Bosni in Hercegovini (2003–2007), civilno policijsko misijo Proxima (2003–2005) v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in njeno nadaljevanje EUPAT (2005–2006) ter civilno misijo EUPAT na Kosovu (2006). Prva vojaška operacija EU (v okviru t. i. sporazuma »Berlin Plus« med zvezo NATO in EU) je bila operacija Concordia v

---

<sup>12</sup> Danes združenje EFTA sestavljajo Norveška, Švica, Islandija in Lihtenštajn. Islandija je 2009 zaprosila za članstvo v EU.

Makedoniji v letu 2003, medtem ko je bila operacija EUFOR-Althea v Bosni in Hercegovini od decembra 2004 največja vojaška operacija EU z več kot 7000 silami na začetku.

Vse države, nastale na ozemlju nekdanje Jugoslavije, in Albanija imajo člansko perspektivo. Hrvaška je od leta 2004 država kandidatka, ki se od leta 2005 skupaj s Turčijo pogaja za članstvo. Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija ima status kandidatke od leta 2005, vendar s pogajanjem še ni pričela zaradi grškega veta. Albanija, Srbija, Črna gora, Bosna in Hercegovina ter Kosovo, kakor ga opredeljuje Resolucija Varnostnega sveta ZN 1244, imajo status morebitnih držav kandidatk. Evropska unija z vsemi državami zahodnega Balkana sodeluje v okviru stabilizacijsko-pridružitvenega procesa, ki državam omogoča prost dostop do enotnega trga EU za skorajda vse svoje izvozne izdelke.

Evro-sredozemsko partnerstvo ali t. i. Barcelonski proces se je začel v sredini devetdesetih let kot poskus uravnoteženja pozornosti, ki jo je EU namenjala državam srednje in vzhodne Evrope. Ustanovljeno je bilo leta 1995 in je prvič združilo vse države takratne EU in države Magreba, Bližnjega vzhoda, Ciper, Malto in Turčijo. Partnerstvo ima delovni program, celoviti institucionalni okvir z rednimi sestanki na različnih ravneh in od vsega začetka na voljo relativno velike finančne vire (finančne instrumente MEDA in TACIS, bilateralno razvojno pomoč (Francija) in preko posojil EIB). Cilj partnerstva je vzpostaviti prostotrgovinsko območje. Barcelonski proces, ki je še danes aktivno partnerstvo, predstavlja osnovo za nadgradnjo v ESP, ki je v veliki meri gradila na izkušnjah tega tako širokega multilateralnega zunanje-političnega delovanja.

Na območju Bližnjega vzhoda se EU v okviru svojih zunanje-političnih prizadevanj pogaja za podpis prostotrgovinskega sporazuma s šestimi državami Sveta za sodelovanje v Zalivu (Bahrajn, Kuvajt, Oman, Katar, Saudova Arabija in Združeni arabski emirati).

Rusija kot neposredna soseda baltskih držav članic EU in Finske zaradi svoje politične moči, velikosti in strateško pomembnega položaja ni vključena v ESP. EU in Rusija sta sklenili t. i. strateško partnerstvo, ki obsega štiri skupna področja (svoboda, varnost in pravica, zunanja varnost, raziskave in izobraževanje) in temelji na Sporazumu o partnerstvu in sodelovanju iz leta 1994. Kljub temu Rusija sodeluje v okviru Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (ESPI).

## 2.4 Evropska sosedstva politika

Evropska sosedstva politika je »ena izmed osrednjih prioritet zunanjega delovanja Unije« (Svet 2006), »osrednja zunanja politika« (Svet 2007) in hkrati politika, ki ni »omejena na področje zunanjega delovanja, ampak je prioriteta za celo Komisijo« (Ferrero-Waldner 2006a). ESP je osrednja politika EU do sosednjih držav in zajema države na jugu (Maroko, Alžirijo, Tunizijo, Egipt), ki so vključene v Barcelonski proces, države na jugovzhodu (Izrael, Libanon, Jordanijo, Zasedena palestinska ozemlja, Sirijo) ter države na vzhodu (Ukrajino, Moldavijo, Gruzijo, Azerbajdžan, Armenijo), izključuje Rusijo in države zahodnega Balkana. Libija in Belorusija ne sodelujeta aktivno, ker je za sodelovanje v ESP potrebna sklenitev pogodbenih odnosov v obliki pridružitvenega sporazuma ali sporazuma o partnerstvu in sodelovanju.

Osnovni lastnosti ESP sta regionalni značaj in poudarek na diferenciaciji v enotnem okviru. EU je že od 1980 naprej poskušala strukturirati svoje odnose s tretjimi državami v regionalne sklope oziroma dimenzije (npr. zahodni Balkan, zahodne države Skupnosti neodvisnih držav, južne sredozemske države), kar se v določenih primerih ni skladalo s percepcijami samih držav glede njihovega geografskega epicentra. EU je v poskusu presejanja te delitve svoje sosede razdelila na tri skupine: na države, ki bi lahko postale članice EU, vendar tega ne želijo (Švica, Norveška), potencialne kandidatke (zahodni Balkan) in bližnje sosede. Čeprav so začetne razprave 2002–2003 na Svetu izpostavljale Ukrajino, Moldavijo in Belorusijo skupaj z južnimi sredozemskimi državami, je maja 2004 EK predlagala širitev politike na južni Kavkaz v skladu s priporočilom Evropskega parlamenta (Evropski parlament 2003). ESP razumem kot poskus združitve zunanjepolitičnega delovanja na področju več regij in ustvarjanja »kompleksnega geopolitičnega prostora, ki se razteza od Rusije do Maroka, in ki se zaradi zgodovinskih in kulturnih razlogov ter razlogov geografske bližine lahko definira kot panevropska in sredozemska regija« (Evropska komisija 2003b). V okviru ESP ločimo dve skupini držav: severnoafriške in bližnjevzhodne države, ki nimajo možnosti članstva zaradi njihove geografske lokacije ter vzhodne države, ki niso izključene po geografskem kriteriju, vendar veljajo za države, ki so še daleč od izpolnjevanja pristopnih kriterijev.

Močan faktor motivacije pri izbiri metodologije je bila želja ponoviti uspeh iz procesa širitve. Širitev je bila večkrat definirana bodisi kot »najbolj uspešna strategija zunanje politike Evropske unije v vsej njeni zgodovini« (Kok 2003) bodisi je »obljuba članstva najbolj uspešni zunanjepolitični instrument EU« (Cremona 2004, 4). Z namenom ponovitve »zgodbe o uspehu«

iz procesa širitve, EU uporablja podobna sredstva in metodologije, kot so pogojevanje, diferenciacija, vendar brez cilja članstva. ESP temelji na predpostavki, da bo obljuba o visoki stopnji ekonomske in politične integracije predstavljala tako veliko spodbudo in motivacijo kot v procesu širitve. Pri ESP ne gre za nov krog širitve, temveč za »vzajemni interes pri podpori reform in modernizaciji« (Ferrero-Waldner 2006b, 140). ESP temelji na skupnih vrednotah in interesih, kot so demokracija in tržno gospodarstvo, izzivih varnosti (terorizem, organizirani kriminal, migracije, zdravje, okolje) ter ponuja postopno poglobljanje integracije v okviru skupnega trga EU in poglobljenega političnega sodelovanja.

Z Lizbonsko pogodbo je ESP dobila neposredno pravno podlago v primarni zakonodaji EU. Uvrstitev člena o ESP neposredno poleg členov PEU, ki se nanašajo na članstvo v EU in ne v okviru določb V. naslova PDEU implicira poseben status teh držav, ki je ločen od članstva, vendar hkrati »ni samo eno izmed področij zunanje-političnega delovanja« (Cremona 2008b, 250).

#### *7a člen PEU*

*»1. Unija razvija posebne odnose z državami v svojem sosedstvu, da ustvari območje blaginje in dobrega sosedstva, ki temelji na vrednotah Unije in za katero so značilni tesni in miroljubni odnosi na podlagi sodelovanja.*

*2. Za namene odstavka 1 lahko Unija s temi državami sklepa posebne sporazume. Ti sporazumi lahko vsebujejo vzajemne pravice in obveznosti, kakor tudi možnost skupnega delovanja. O izvajanju teh sporazumov potekajo redna posvetovanja.«*

ESP, ki jo predstavniki EK in Sveta opredeljujejo kot ključno strateško prioriteto za EU, sem izbrala za analizo, ker je dober primer številnih izzivov, s katerimi se sooča EU, ko želi razviti celovito zunanje-politično delovanje, ki bi odražalo lastne prioritete EU, se ustrezno in hitro odzivalo na pričakovanja partnerskih držav, medtem ko se oblikuje v okviru danih institucionalnih okvirjev. ESP predstavlja nov trend v zunanje-političnem delovanju EU, ki je usmerjen proti širšim regijam in poskuša v okviru enotne strukture združevati sredstva različnih politik, ki imajo svojo pravno podlago v vseh treh nekdanjih stebrih. S tem ko je ESP postala implementacijsko sredstvo Evropske varnostne strategije, je še pridobila na kompleksnosti. Kot takšno jo lahko označimo kot »čezstebno politiko« (Cremona in Hillion 2006, 5).

Akcijski načrti predstavljajo osnovni strateški dokument ESP za posamezno državo. Analogni po strukturi – vključujejo politični dialog, ekonomsko in socialno sodelovanje, trgovinska vprašanja,

tržno in zakonodajno reformo, sodelovanje na področju pravosodja, notranjih zadev in sektorske politike kot so promet, energetika, informacijska družba, okolje, raziskave in razvoj, človeško dimenzijo, civilno družbo, izobraževanje in javno zdravje – so različni za vsako državo. V podporo političnim zavezam je EU ustanovila Evropski sosedski partnerski instrument (ESPI). Medtem ko ESP omogoča nadgrajevanje napredka, nima oblikovanega »rezervnega načrta« za države, kot je Belorusija, ki ne želijo sodelovati.

V okviru ESP je treba omeniti tudi nove oblike sodelovanja: Unija za Sredozemlje, Sinergija Črnega morja in Vzhodno partnerstvo. Unija za Sredozemlje je bila ustanovljena 2008 na pobudo francoskega predsedstva Svetu na vrhu v Parizu z željo po novem političnem zagonu v odnosih EU s sredozemskimi partnericami in za večjo podporo regionalnim in subregionalnim projektom, ki temeljijo na dosežkih Barcelonskega procesa. V to pobudo je vključenih vseh 27 držav članic EU in 16 sredozemskih držav<sup>13</sup>. Projekti v okviru te oblike sodelovanja bodo usmerjeni predvsem v sanacijo onesnaženja sredozemskega morja, določitev glavnih pomorskih in kopenskih poti, pobude civilne zaščite v primeru naravnih nesreč, načrt za sončno energijo v Sredozemlju, otvoritev Evrosredozemske univerze v Sloveniji in Sredozemske pobude za razvoj podjetništva (Evropska komisija 2008d). Unija za Sredozemlje je vzpostavila tudi posebno povezavo z Arabsko ligo, katere predstavniki bodo prisotni na zasedanjih na vseh ravneh.

Sinergija Črnega morja, ki je nastala na pobudo Evropske komisije (Evropska komisija 2007b, 160) in bila sprejeta februarja 2008 v Kijevu, je regionalna pobuda znotraj ESP in dopolnjuje Vzhodno partnerstvo. Medtem ko je Vzhodno partnerstvo predvsem usmerjeno k približevanju držav k EU, je Sinergija Črnega morja usmerjena predvsem k spodbujanju regionalnega sodelovanja znotraj črnomske regije, k spodbujanju regionalnih iniciativ (kot je Komisija Črnega morja) in sodelovanja regije kot celote z EU. Financiranje ukrepov poteka v okviru ESPI instrumenta. V okviru iniciative so bila sprejeta tri strateška partnerstva: na področju prometa, okolja in energetike, medtem ko ukrepi na regionalni ravni vključujejo tudi področja telekomunikacij, trgovine, pomorske politike, ribištva, migracij, kazenskega pregona in boja proti organiziranemu kriminalu.

Vzhodno partnerstvo je bilo vzpostavljeno leta 2009 kot posebna vzhodna dimenzija ESP in protiutež Uniji za Sredozemlje (glej poglavje 4.2.3 in 4.3.1). Namen te pobude je spodbujanje

---

<sup>13</sup> Albanija, Alžirija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Egipt, Izrael, Jordanija, Libanon, Libija, Mavretanija, Monako, Črna gora, Maroko, Zasedena palestinska ozemlja, Sirija, Tunizija in Turčija.

politične in ekonomske integracije partnerskih držav in EU, saj združuje šest držav (Ukrajino, Moldavijo, Gruzijo, Armenijo, Azerbajdžan in Belorusijo), med katerimi so nekatere že večkrat izrazile nezadovoljstvo s samim okvirjem ESP ter močno politično željo in potrebo po bolj aktivnem približevanju EU s končno obljubo članstva. Na drugi strani pa je začetek te iniciative zaznamovala razprava o povabilu Belorusiji in glasni pomisleki Rusije, da si EU želi razširiti svoje vplivno območje. Čeprav je članstvo v EU tudi v okviru te pobude izključeno, pa v zameno za politične in ekonomske reforme Vzhodno partnerstvo ponuja nove pogodbene odnose – podpis prostotrgovinskih sporazumov in postopno vizumsko liberalizacijo.

## **2.5 Koncept varnosti in Evropska varnostna strategija**

Narava varnostne grožnje Evropi se je po padcu Berlinskega zidu in še bolj po 11. septembru spremenila in vedno bolj zadeva tudi notranjepolitične vidike. V nalogi razumem varnost kot širši pojem od tradicionalne povezave z vojaškimi sredstvi. Predpostavljam, da je »varnost danes precej širša, saj vključuje ekonomske, okoljske in socialne probleme /.../ Ljudje se danes precej bolj zavedajo ne-vojaških groženj varnosti« (Cremona in Hillion 2006, 3). S tem je ozko povezan tudi koncept t. i. mehke varnosti (*soft security*), kjer se posameznik počuti ogroženega od civilnih faktorjev in ne samo od neposrednega vojaškega ali terorističnega napada. Ta razmišljanja so v nalogi podlaga za razumevanje varnosti, ki jo razumem kot širši pojem, v okviru katerega med potencialne grožnje štejem terorizem, organizirani kriminal, ekonomske, okoljske, socialno-demografske (migracije, staranje prebivalstva) in energetske vidike.

V okviru zadnjega kroga širitve in priprav nanjo je EU delovala kot model za mirno reševanje sporov med sosedami, novimi članicami (npr. Madžarsko in Romunijo), kar je nenazadnje osnovni *raison d'etre* obstoja EU. Hill in Smith (2005b, 15) menita, da je EU »ponotranjila in udomačila« precejšen del prej zunanjih in zato nevarnih odnosov. Širša definicija varnosti pa zahteva povezovanje z drugimi politikami, na kar odgovarja EU. Tako je domača varnostna agenda vplivala tudi na definiranje zunanjepolitičnega delovanja in je vplivala na trgovinsko politiko, humanitarno politiko, razvojno politiko in migracije (Jones in Vangenugten 2008, 3). Povečevanje regionalnega sodelovanja, mirno reševanje sporov in povečanje notranje varnosti EU so tudi v samem bistvu ESP.



Na razvoj in definicijo varnostne dimenzije v okviru ESP je pomembno vplivala Evropska varnostna strategija, ki jo je za zasedanje Evropskega sveta v Solunu junija 2003 pripravil generalni sekretar Sveta in visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko (GS/VP) Solana. Hkrati EVS predstavlja neke vrste načrt za večjo vlogo EU v mednarodni skupnosti. Z varnostno strategijo je »izgradnja varnosti v soseščini« dobila status enega izmed treh strateških ciljev EU, ESP pa je postala implementacijski instrument varnostne strategije. EU se je odločila, da bo raje »izvažala« stabilnost in varnost v sosednje države, kot da bi tvegala, da bo »uvožila« nestabilnost (Wallace 2003, 18–19). Strategija ugotavlja:

*» /V/ našem interesu je, da mejimo 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. Vključevanje držav pristopnic povečuje našo varnost, vendar EU tudi vse bolj približuje nemirnim območjem. Zavzemati se moramo, da bi vzhodno od Evropske unije in na mejah Sredozemlja nastala skupina držav z odgovornimi vladami, s katerimi bi negovali tesne odnose, temelječe na sodelovanju« (Svet 2003, 7–8).*

### 3 ANALIZA ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA

Evropska unija predstavlja izziv za tradicionalno analizo zunanje politike, saj je izziv že predmet preučevanja – EU je eden izmed najpomembnejših akterjev v mednarodni skupnosti, hkrati imamo opravka z njegovo *sui generis* naravo. Zunanjepolitično delovanje EU vsekakor težko razlagamo s tradicionalno državocentrično analizo zunanje politike z relativno jasnimi mejami med notranjim in zunanjim okoljem<sup>14</sup>. Že samo pomanjkanje konsenza o naravi tega novega področja analize zunanje politike prispeva k teoretični debati, kako znanstveno preučevati te pojave. Druga dilema, ki se pojavlja, je, kakšne metode razviti in uporabljati za analizo tega subjekta, ki se precej razlikuje od predmetov klasične analize zunanje politike.

Glavno vprašanje, ki me vodi v tem poglavju, je, ali se lahko tradicionalna analiza zunanje politike ustrezno prilagodi in razišče novi fenomen ter kakšne so posledice za objekt preučevanja kot za samo področje. To poglavje opisuje in vrednoti glavne teoretične pristope k analizi zunanje politike in preko tega tudi do mednarodne vloge EU v obstoječi literaturi. Posebej se bom osredotočila na teoretične in praktične omejitve, ki so za celovitost in koherenco tega dela enako pomembne kot dovolj široko zastavljen okvir. Predvsem se bom v teoretičnem delu omejila na teorije mednarodnih odnosov in se bom distancirala od teorij integracije, kar predstavlja dodaten napor v razumevanju literature, saj je večji del dostopne literature o EU pisan v okviru teorije integracij, predvsem federalizma in neofunkcionalizma (Mitrany, Haas)<sup>15</sup>, zanimive študije najdemo v okviru mednarodne politične ekonomije.

Cilj poglavja je – na podlagi pregleda različnih pristopov pripraviti analitični okvir za analizo ESP in s tem pripraviti teoretični aparat za testiranje hipotez. Za preučevanje, kako institucionalna struktura vpliva na zunanjepolitično delovanje, je primeren pristop, ki analizira zunanjo politiko »od znotraj«. Poglavje je strukturirano tako, da najprej predstavim pristope k analizi zunanje politike kot del znanosti o mednarodnih odnosih, v drugem podpoglavju glavne elemente teorij mednarodnih odnosov, ki so relevantni za razumevanje zunanje politike in njihovo uporabnost za analizo le-te. Iskanje teoretične podlage za analizo zunanjepolitičnega delovanja EU me bo v tretjem podpoglavju vodilo do aktualnega problema v znanosti o

---

<sup>14</sup> Za podrobnosti glej poglavje 2 z definicijami zunanjepolitičnega delovanja.

<sup>15</sup> Kritično gledano sta obe šoli usmerjeni v razlago procesa evropske integracije, kot da bi bili prenosljivi na vse druge vrste integracij. Teorije integracij, ki imajo sicer veliko pojasnjevalno moč in širok spekter pristopov glede razumevanja razvoja EU, bom uporabila le, v kolikor je to potrebno za pojasnjevanje ali analizo.

mednarodnih odnosih, to je »dileme agent-struktura« (podpoglavje 3.5.1), s preučevanjem katerega bom razvila razumevanje EU kot agenta in strukture ter vpeljala pojem »akterstvo«. Z njegovo pomočjo bom lahko ugotovitve prejšnjih podpoglavij združila v izbranem pristopu, t. j. sistemu zunanje politike kot teoretični podlagi. V zaključnem podpoglavju še enkrat sintetiziram korake.

### **3.1 Analiza zunanje politike kot podpodročja mednarodnih odnosov**

Poglavje začenjam z enim od utemeljiteljev analize zunanje politike Richardom Sneyderom, ki je v svojem znanem delu<sup>16</sup> pozval, da je treba raziskovati pod nivojem nacionalne države: »Držimo se nacionalne države kot osnovne ravni analize, vendar smo izločili državo kot metafizično abstrakcijo /.../ odločevalci delujejo v dvojnem okolju, tako da se na videz nepovezani zunanji in notranji faktorji povežejo v dejanjih odločevalcev« (Smith, Hadfield in Dunne 2008, 13). Jackson (2007, 223) razume analizo zunanje politike kot študij upravljanja zunanjih odnosov in aktivnosti nacionalnih držav ter njihovo pozicioniranje v širši akademski kontekst. »Zunanja politika je empirični subjekt, ki presega mejo med notranjo in zunanjo sfero države, saj se izvaja v kompleksnih notranjih in zunanjih okoljih, je rezultat koalicij aktivnih akterjev in skupin znotraj in zunaj državnih meja, vsebinsko zadeva področja tako notranje kot mednarodne politike in vključuje pogajalski proces s kompromisi, ki vplivajo na interese domačih in mednarodnih skupin« (Neack v Smith 2008, 86). Ravno ta povezava med notranjo in zunanjo politiko dela analizo zunanje politike tako zahtevno in hkrati relevantno za našo študijo. Benko (1997, 435) pravi, da je za preučitev zunanje politike neke države nujno ugotoviti »družbene, politične in pravne strukture te družbe, saj je povezanost notranjih družbenih procesov s procesi v zunanji politiki mogoče razumeti v smislu nadaljevanja notranje politike«. Vendar avtor opozarja, da to ni »čista replika notranjih družbenih procesov in razporeditev, saj država nastopa v mednarodni skupnosti kot kompleksni predstavnik družbe« (Benko 1997, 221–222). Še bolj zapleteno postane, če se vprašamo, kaj je predmet analize zunanje politike v ožjem smislu; nekateri avtorji (Hudson 2007, Neack 2003) se osredotočajo predvsem na dinamiko procesa sprejemanja odločitev. Za celovito analizo zunanje politike torej ni dovolj samo razumevanje notranjepolitičnega okolja države, potrebno je tudi razumevanje strukture mednarodne skupnosti v določenem obdobju.

---

<sup>16</sup> »Odločanje kot pristop k študiju mednarodne politike«.

Pri pregledu analize zunanje politike z vidika treh pomembnih teoretičnih pristopov znotraj znanosti o mednarodnih odnosih, v prid celovitosti ne smem pozabiti na omembo še nekaterih pristopov. Behavioristični pristop, ki je razvil t. i. primerjalni pristop k zunanji politiki z ambicijo izgradnje sistematične teorije in razlage splošnega procesa zunanje politike, je temeljil na Rosenaujevi »prateoriji zunanje politike«. Prav tako se je t. i. pristop uradniških struktur in procesov osredotočil na organizacijski vidik odločanja z najbolj znano Allisonovo študijo Kubanske krize. Pristop zavrže idejo o uradniškem odločanju kot racionalnem procesu, ki temelji na jasnih formalnih in pravnih postopkih. Uradniška politika je bolj pogajalski proces, v katerem posamezniki tekmujejo za osebni položaj in moč. Kljub kritikam, da je preveč negativen, prispeva k razčlembi države kot akterja in izpostavi notranjepolitični vidik zunanje politike. Tretji je pristop organizacijskega vedenja, imenovan tudi »pristop skupinskega mišljenja«, ki upošteva kognitivne procese in psihologijo ter se osredotoča na posameznika v procesu odločanja. Njegova avtorja Jervis in Herman sta definirala, da ob pojavu »mišljenja v skupini« skupina ne razmišlja več o alternativah in se raje osredotoči na soglasje kot na najboljšo možno odločitev. V zadnjih letih so se uveljavili večnivojski multidimenzionalni pristopi, ki so poskusili združiti prednosti več različnih pristopov (Smith, Hadfield in Dunne 2008).

Bistvena razlika glede na klasične pristope k študiju zunanje politike je v premiku od predpostavke o racionalnem akterju k predpostavki, da zunanjo politiko ustvarjajo ljudje, kar povzroča posebnosti v zunanji politiki, ki so ključnega pomena za razumevanje zunanjepolitičnih izbir (Kajnič 2008, 45). Čeprav ta pristop razvijajo predvsem ameriške šole mednarodnih odnosov je ravno ta vidik izredno relevanten za tako kompleksen sistem, kot je EU, kjer lahko tudi osebne lastnosti in preference posameznikov skozi strukture in institucije, ki so jim na voljo, vplivajo na zunanjepolitično delovanje EU (npr. nekdanji britanski premier Anthony Blair je v določenem trenutku deloval kot premier države članice EU – Velike Britanije, predsedujoči Evropskemu svetu, preko britanskega člana EK in preko poslancev iz njegove stranke v EP).

Ko poskušam umestiti analizo zunanje politike v znanost o mednarodnih odnosih, se strinjam z Whitom (1999, 38), da analiza zunanje politike ne sodi v nobeno obstoječo teoretično paradigmo, čeprav se jo največkrat povezuje s tradicionalnim realizmom. Še bolj kritična je Lister (v White 1999, 39), ki meni, da ne obstaja splošna teorija zunanje politike, ki bi jo lahko aplicirali na zunanjepolitično delovanje EU. V naslednjih podpoglavjih bom analizo zunanje politike skušala umestiti v ustreznih teoretični okvir s pregledom glavnih smeri v znanosti o mednarodnih odnosih.

### 3.2 Realistično razumevanje

Za realiste je država dominantni akter v mednarodnih odnosih, ki deluje kot koherentna, enotna, racionalna in neodvisna enota, katere zmožnost delovanja določajo zunanji ali notranji materialni faktorji. S povezavo koncepta moči z nacionalnim interesom je Morgenthau verjel, da lahko določi univerzalne razlage za zunanje delovanje suverenih držav. Pri realistih je potrebno ločiti defenzivne in ofenzivne realiste. Defenzivni poudarjajo, da države iščejo varnost bolj kot moč in so na splošno zadovoljne s prevladujočim ravnotežjem moči, če varuje njihovo varnost, medtem ko ofenzivni realisti menijo, da države vedno iščejo možnost za povečanje svoje relativne moči na račun konkurentov znotraj sistema in izkoristijo situacije, ko so prednosti večje kot stroški (Mearsheimer 2000, 389). Realizem je strukturno orientiran, saj je v centru pojem moči države, ki je definirana s strani mednarodnega sistema (Smith 2008, 85–100).

Neorealizem je dal strukturam mednarodnega sistema ekskluzivno pojasnjevalno vlogo, medtem ko je neoklasični realizem ohranil centralnost koncepta moči in je zavrnil izključevanje notranjih faktorjev pri razlagi zunanje politike. Neoklasični realisti in neorealisti delijo mnenje, da se zunanja politika države primarno formulira z mestom države v mednarodni skupnosti in z njeno relativno materialno močjo. Večine neorealistov<sup>17</sup> specifične zunanje politike posameznih držav niso zanimale, saj je bilo težišče njihovih raziskav na sistematičnem vplivu mednarodnih struktur na vedenje držav. Obnašanje držav razlagajo z distribucijo moči med državami, čeprav priznavajo, da v primeru pomanjkanja omejitev ravnotežje moči ne bo dovolj za razlago zunanje politike glavne države, zato je potrebno vpeljati druge argumente, kot sta socialni namen ali birokratski interesi (Krasner 1992, 41).

Za nalogo je relevantno razumevanje realistov, kot je Waltz, za katere integracija oziroma združitve več držav v eno ne bi spremenila mednarodne skupnosti, saj ne bi podrla anarhičnega odnosa med novo enoto in vsemi ostalimi (Waltz 1987, 226). Realizem nam lahko pomaga razumeti relativne omejitve SZVP, saj je težko od suverenih držav pričakovati, da se odpovejo temu delu suverenosti v interesu dolgoročne solidarnosti (Hill in Smith 2005a, 390).

---

<sup>17</sup> Kenneth Waltz in Stephan Krasner kot najbolj znana avtorja.

### 3.3 Liberalistično razumevanje

Za liberaliste so poleg držav tudi mednarodne organizacije (bodisi nadnacionalne, subnacionalne ali transnacionalne) subjekti mednarodne skupnosti. Predstavniki liberalistične šole so preučevali kompleksno soodvisnost, vlogo mednarodnih organizacij, proces integracije in demokratizacije. V liberalnem pogledu vsi ti elementi prispevajo k zunanji politiki, ki je bolj usmerjena k miroljubnemu sodelovanju za vzajemne koristi. Liberalisti menijo, da posamezniki, skupine in organizacije v družbi igrajo pomembno vlogo v zunanji politiki. Ne samo da vplivajo na vlado, temveč tudi sodelujejo v mednarodnih odnosih. Zagovorniki liberalne soodvisnosti menijo, da mednarodni odnosi postajajo bolj podobni domači politiki, kjer se za različna področja oblikujejo različne koalicije tako znotraj vlad kot preko njih in vključujejo različno raven konflikta (Keohane in Nye 1977)<sup>18</sup>. Kritični so do pogleda na zunanjo politiko kot interakcije med državama elitama dveh držav, zato predlagajo, da analiza zajame tudi kompleksno mrežo odnosov med družbami, kar je pomembna razlika od realističnega pristopa. Moravcsik (v Jackson 2007) pravi, da zunanja politika, kot druge vladne politike, odraža preference različnih kombinacij skupin in posameznikov v domači družbi, zato bi se morala analiza zunanje politike osredotočiti na to, kako različne skupine v družbi vplivajo in dominirajo na oblikovanje preferenc države.

### 3.4 Konstruktivistično razumevanje

Čeprav nekateri avtorji konstruktivizma ne uvrščajo med teoretične pristope znotraj mednarodnih odnosov (Carlsnaes) in jih imajo za metodološko izhodišče znotraj politične analize (Hay 2002), je ta smer zelo pomembna za razvoj analize zunanje politike. V teorijo mednarodnih odnosov ga je v osemdesetih letih uvedel Nicholas Onuf, posebej zanimiv pa je postal s koncem hladne vojne. Konstruktivizem poudarja vlogo identitete v mednarodnih odnosih, ki izhajajo iz norm, pravil, idej in (dogovorjenih vedenjskih) vzorcev ter s tem oblikuje identiteto, interes in vedenje subjektov v mednarodni skupnosti. Zanje je zunanja politika bolj definiranje nacionalnih interesov kot neposredna obramba nacionalnih interesov (Checkel v Smith 2008, 74). Konstruktivisti predlagajo za analizo zunanje politike kombinacijo notranjih in mednarodnih dejavnikov (Wendt 1999). V svoji analizi zunanje politike sledijo vplivu idej kot enemu izmed glavnih dejavnikov v procesu in rezultatih zunanje politike. Konstruktiviste v okviru analize zunanje politike tudi zanima, kako oblikovalci zunanje politike oblikujejo situacije skozi različne

---

<sup>18</sup> Keohane in Nye sta razvila pojem »transgovermentalizma«. Transgovermentalizem je predispozicija podenot vlade, da oblikujejo mednarodne koalicije preko nacionalnih mej in da delujejo na podlagi skupnih interesov (Keohane in Nye 1974).

kognitivne procese. Cilje držav oziroma njihov nacionalni interes torej oblikujejo ideje, norme in vrednote, ki se izkristalizirajo v procesu diskurza in interakcije med drugimi državami. S tem povzetkom se zelo približamo delovanju EU.

### **3.5 Analiza zunanjepolitičnega delovanja EU**

V tem poglavju si zastavljam vprašanje, ali je možno preučevati zunanjepolitično delovanje EU v okviru mednarodnih odnosov z obstoječimi pristopi znotraj analize zunanje politike. Prvi izziv je, kako v osnovi in samem izhodišču državocentrične pristope prilagoditi *sui generis* akterju, kot je EU. S tem izzivom se soočam v podpoglavju 3.5.1, ko na podlagi aktualne razprave v mednarodnih odnosih o problemu agent-struktura, vpeljem pojem akterstva EU. Drugi izziv je, upoštevajoč izhodiščno definicijo zunanjepolitičnega delovanja EU kot tridelne strukture, da moramo pazljivo pristopiti k analizi zunanjepolitičnega delovanja EU, saj študije, ki se lotevajo tega izziva bodisi analizirajo samo enega izmed podsistemov (SZVP) bodisi se osredotočajo na države članice kot glavne akterje v zunanjepolitičnem delovanju EU in se tako implicitno odločijo za realistični pristop. Več avtorjev (Hill in Smith 2005b, 5) meni, da moramo združiti razumevanje notranjih značilnosti EU z analizo njene mednarodne situacije in strukturo mednarodne skupnosti, saj so ideje in materialni dejavniki oblikovali razvoj zunanjih odnosov EU, s čimer se še najbolj približamo konstruktivizmu. Hill in Smith (2005b, 7) menita, da je metodološki pluralizem potreben, če želimo analizirati mednarodno akterstvo tako specifičnega akterja, kot je EU. Ta, tretji izziv, obravnavam v poglavju 3.5.2, kjer razvijem sistemski pristop k analizi zunanjepolitičnega delovanja EU.

#### **3.5.1 Razprava o vlogi Evropske unije v mednarodnih odnosih (agent-struktura)**

V literaturi mednarodnih odnosov trenutno dominirata dva pristopa k analizi vloge EU. V epistemoloških terminih prvi temelji na akterjih in drugi na strukturi kot glavnima dejavnikoma za ustvarjanje zunanje politike. Kadar sta prisotna oba (kot so npr. analize odločanja), se ju obravnava kot individualna neodvisna dejavnika. Gre za znano »dilemo agent-struktura«, ki jo je v znanost o mednarodnih odnosih pripeljal Wendt (1987, 335–370). Seveda je realnost splet tako akterjev kot struktur, ki so med seboj dinamično povezani. Po Hillu (2003, 28) je proces ustvarjanja zunanje politike kompleksen proces interakcij med več akterji, ki so različno vpeti v širok spekter različnih struktur, njihove interakcije so dinamični procesi, ki vodijo v nenehno evolucijo tako akterjev kot struktur. Ravno ta povezava in nenehno vzajemno spreminjanje še

doda h kompleksnosti študija. Zaradi novih subjektov, kot je EU v mednarodni skupnosti, je v teoriji in analizi zunanje politike vedno bolj pomembno tudi vprašanje »akterstva«<sup>19</sup>. S pomočjo koncepta akterstva je namreč mogoče preseči določene probleme, ki izhajajo iz kompleksne realnosti mednarodne skupnosti in obravnavati akterje, kot je EU.

Zgoščen pregled dognanj s tega področja bo služil kot pomoč pri razumevanju relevantnosti izbire alternativnega pristopa. Hkrati se s to širšo razpravo o vlogi EU v mednarodnih odnosih in njenem metodološkem opredeljevanju nekoliko oddaljim od analize zunanje politike, vendar je za kasnejši razvoj analitičnega modela in njegovo metodološko konsistentno uporabo v empiričnem poglavju takšna refleksija potrebna.

### **3.5.1.1 Evropska unija kot akter**

Delovni model pristopa sestavlja država, zato se pristop osredotoča na razlaganje mednarodnih odnosov preko delovanja držav in se ne sprašuje, zakaj se države obnašajo, kot se. Pristop EU kot akterja se osredotoča na vpliv EU na svetovno politiko in poskuša razumeti, kakšen akter je EU, da je postala pomemben akter v mednarodni skupnosti.

Duchêne (1972, 82) je prvi označil »zahodno Evropo« kot »prvi svetovni civilni center moči«, saj je ugotavljal, da »so varnostne politike danes (leta 1972! *opomba B. J.*), tudi za velesile sestavljene iz poskusa vplivanja na področja, ki nimajo na prvi pogled z varnostjo nič skupnega« Duchêne (1972, 83). Sjöstedt (1977), Hill (1990), Smith (1998) in White (2001) EU označijo kot »civilno silo«<sup>20</sup> s poudarkom na njenih vrednotah in socialni pravičnosti, ki jih preko svoje moči na ekonomskem področju lahko prenese v mednarodne odnose. Z uporabo civilnih sredstev si EU prizadeva preseči pomanjkanje pristojnosti na področju obrambe. Sjursen (2006, 169) meni, da civilna sila pomeni širjenje lastne oblike varnosti in stabilnosti z ekonomskimi in političnimi sredstvi. Njeno razumevanje lahko označim kot realistično, saj predpostavlja, da EU nima ključne lastnosti držav za obrambo lastnih interesov, to je vojaške sile. Vendar po Amsterdamski pogodbi, s katero je EU ustanovila EVOP, in še bolj po Lizbonski pogodbi in SVOP ta argument deloma izgublja na moči, čeprav še vedno ne moremo govoriti o primerljivem načinu zagotavljanja varnosti z državo. Hettne in Soderbaum definirata EU kot civilno silo, ki pomeni, »da zunanja politika temelji na normah, ki veljajo znotraj Unije in na prostovoljnem dialogu in

---

<sup>19</sup> Angl. *actorness*. Besedo akterstvo uporabljam, kot je definirana v Kajnič (2008, 66). Prav tako sledim pristopu Kajnič pri ločevanju agenta od akterja, pri čemer akterja razume kot igralca neke vloge, agenta pa kot akterja, ki izbere način, kako bo to vlogo igral.

<sup>20</sup> Angl. *civilian power*.



sporazumnih dogovorih s partnerji« (2005, 549). Oznaka EU kot npr. »mehke sile«<sup>21</sup> temelji tudi na (zgoraj omenjeni) Duchênovi predpostavki, da tradicionalna definicija moči kot sopomenka vojaške moči države izgublja na pomenu, saj postajajo vedno bolj pomembni drugi elementi: tehnologija, izobraževanje, gospodarska rast (Nye 1990, 154). Manners (2002, 237) svari, da oznake, kot je civilna sila, preusmerijo pozornost na to, do kakšne mere je EU podobna državi. Predlaga izraz »normativna sila«, pri čemer upošteva zgodovinski razvoj in njen pravno-institucionalni okvir.

S kritičnega vidika je razumevanje EU kot akterja za analizo zunanjepolitičnega delovanja pomanjkljivo v tem, da se osredotoča bolj na rezultate kot na proces oziroma celo eksplicitno zanemari analize politik (White 2001, 29). Druga omejitev tega pristopa je predpostavka, da se EU lahko analizira kot enotni in edini subjekt, kar je v nasprotju z realnostjo (White 2004, 19). Zato je bolj primerna analiza subjekta kot neenotne in razčlenjene entitete ali kot pravi Jorgensen (1997, 12) »analiza več različnih realnosti«, ki sestavljajo EU. Kot ugotavlja Kajnc (2008, 58), je vsem vejam tega pristopa skupno, da »gledajo na Evropo kot na enotnega, celostnega akterja in pri tem zanemarjajo njeno pluralnost, razpršenost in večplastnost, kar se odraža v oceni njenih sposobnosti in rezultatov«. Kljub temu lahko ugotovimo, da je ta pristop sprožil zanimiva razmišljanja o zmožnostih EU, ki jih uporablja in pretvarja v moč in vpliv – na različnih področjih v različni meri, kar je pomembno za nalogo. Tudi politična elita v EU se zaveda te vloge, saj je ob začetku medvladne konference, katere rezultat je bil Lizbonska pogodba v zaključkih predsedstva zapisala: »/.../ da bomo zagotovili svojo prihodnost kot aktivni igralec v hitro spreminjajočem se svetu in ob vedno večjih izziv, s katerimi se soočamo, moramo ohraniti in razvijati sposobnost EU, da ukrepa« (Evropski svet 2007).

### **3.5.1.2 Evropska unija kot struktura**

Strukturalistični pristop se razlikuje glede perspektive, s katere subjekt analizira. Ta pristop razlaga dogajanje v mednarodni skupnosti preko okolja, to je strukture. Pogled na procese skozi strukturalistično lupo razume obnašanje držav ali drugih akterjev kot določeno z mednarodnimi ali drugimi strukturami, saj je reakcija akterjev omejena na zahteve sistema. V središču tega pristopa je analiza na ravni držav članic oziroma na ravni oblikovanja zunanje politike (White 2004, 18). Če poskušamo opredeliti ta pristop glede na njegove teoretične temelje, ugotovimo, da je glavna determinanta obnašanja držav v realizmu distribucija moči med enotami v mednarodnem sistemu (Kajnc 2008, 76), medtem ko se neoliberalistični pristopi (Keohane in Nye

---

<sup>21</sup> Angl. *soft power*.

1977, Krasner 1983) osredotočajo na pomen institucij za delovanje sistema in obnašanje držav znotraj njega. Strukturni pristopi se osredotočajo na razlago in razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU kot funkcije institucionalnih in drugih struktur, v katerih se le-ta oblikuje in udejanja (Kajnc 2008, 59). Zaradi opisanih lastnosti lahko ta pristop uvrstimo tudi med institucionalistične teorije, ki razlagajo obnašanje akterjev kot funkcijo mednarodnih institucij ali drugih struktur znotraj katerih se akterji nahajajo (White 2004, 18). Liberalni institucionalisti<sup>22</sup> so si pri analizi EU postavljali vprašanja glede razvoja institucij in institucionaliziranosti procesa odločanja, kako so institucije razvijale svojo agendo in lastne spodobnosti in kako so države članice prilagodile svoje obnašanje kot posledico delovanja v kontekstu EU (White 2004, 18).

V sedemdesetih letih so, še vedno izhajajoč iz realističnega razumevanja, vendar oddaljujoč se od državocentričnega pristopa, akterstvo EU označili kot »mednarodno prisotnost« (Allen in Smith 1990, 19–37), »mednarodno identiteto« (Whitman 1998, 1–24) in »novo obliko evropske simbolne in institucionalne dominantnosti« (Rosecrance 1998, 23). Dejstvo je, da EU na specifičen način vpliva na strukturo mednarodne skupnosti in na njene subjekte. Allen in Smith (1990, 36) ugotavljata, da je »prisotnost "zahodne Evrope" v mednarodni skupnosti pomembna, /.../ čeprav ima malo lastnosti enotnega mednarodnega akterja, vendar ima celovito strukturo in legitimnost v procesih mednarodne politike«. Prisotnost razumeta kot politično, vojaško in ekonomsko. Whitman razume, da se »skozi delovanje EU v mednarodnih odnosih oblikuje ne samo identiteta EU in njena struktura, znotraj katere se tvori zunanja politika, ampak tudi njena specifična mednarodna identiteta, ki predstavlja strukturni element njene mednarodne prisotnosti« (1998, 1–20). Pojem prisotnosti je zelo pomemben, ker nakazuje, da EU ni vpeta v odnose zgolj s svojim akterstvom ali delovanjem, temveč je vlogo EU v mednarodni skupnosti moč razumeti tudi kot posledico samega obstoja EU, ki vpliva na percepcijo in sooblikuje okolje ostalih akterjev (Hill 1993, 309). Hill idejo razvije do te mere, da razume EU kot podsistem mednarodnih odnosov, ki hkrati simultano poraja mednarodne odnose. To je še posebej relevantno za vpliv EU v okviru ESP, saj bomo v empiričnem delu ugotavljali, ali je njena prisotnost pomembna tako kot njeno delovanje. V primeru ESP, EU za večino držav predstavlja glavnega trgovinskega partnerja in hkrati uživa velik ugled v državah in ima zato »magnetno

---

<sup>22</sup> Liberalni institucionalizem se je pojavil v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja kot reakcija na dominanco realistične misli v okviru teorije mednarodnih odnosov. V devetdesetih letih sta se misli realistov in institucionalistov zbližali, spričo novih vej obeh pristopov. Oba pristopa sprejemata anarhičnost mednarodnega sistema in oba pristopa se osredotočata na države kot glave subjekte sistema. Ločuje jih razlaga temeljnih pojmov konflikta in sodelovanja, vendar jih združuje skupni strukturalistični pristop k razlagi obnašanja akterjev. Čeprav se je ta pristop razvijal izven Evrope, je njegova relevantnost za vedno bolj institucionaliziran proces evropske integracije postajala vedno bolj

privlačnost za svoje neposredne sosede« (Casier 2010, 103), kljub relativno majhni vlogi SZVP, če jo primerjamo z zunanjo politiko velike države.

Omejitev strukturnega pristopa je v razlagi zunanjepolitičnega delovanja kot funkcije strukturnih imperativov (specifičnih institucij in struktur), pri čemer zanemarjajo zmožnost akterjev, da te strukture in institucije oblikujejo (Kajnc 2008, 61) oziroma da se s svojim vedenjem ne prilagodijo nareku sistema (White 1999, 41 in 2001, 31). Keukelaire in MacNaughtan (2008, 329) menita, da so neorealistični argumenti bolj prepričljivi, ko pride do vprašanja preživetja in vojaške moči. Menita, da je bilo zunanjepolitično delovanje EU najbolj neuskklajeno v času kriz in vojn (Irak), ko so velike države članice delno zaobšle EU (Iran) ali je mednarodna skupnost molčala (Čečenija). Ravnotežje moči v mednarodni skupnosti in neenaka distribucija vojaške moči med državami članicami je v teh okoliščinah določila rezultat. V takšnih primerih bi bilo primerno preučiti posebnosti tega akterja, vendar so strukturalisti logično šibki pri razlagi akterjev in se zato pri analizi procesa zunanje politike znotraj držav ne bodo dovolj posvečali vlogi domačih faktorjev. Kritika Hollis in Smith je, da je »razlaga od zunaj, namesto razumevanja procesa odločanja od znotraj, dominantna epistemološka perspektiva, namesto da bi rekonstruirali cilje, kakor tudi subjektivno okolje, v katerem delujejo« (v Andreatta 2005, 31).

Vsekakor je to problematičen »makro« pristop k analizi zunanje politike, ki potrebuje dopolnitev na »mikro« ravni akterjev, vendar na način, da ta ne bo predpostavljala enotnosti oziroma celovitosti posameznih akterjev, ampak bo šel tudi v globino. To bi nam tudi omogočalo, da presežemo problem agent-struktura in da lahko konceptualiziramo agente in strukture kot »ontološko soodvisne« (Wendt 1987).

---

pomembna, kar je dvosmeren pojav, saj so ideje institucionalistov stimulirale proces integracije, prav tako je EU pomemben testni primer pričakovanj institucionalistov glede regionalnega in mednarodnega sodelovanja.

### 3.5.1.3 Evropska unija kot akter in struktura

O EU ne moremo razmišljati samo kot o akterju, ampak je potrebno vključiti tudi strukturo s posledico, da v okviru proučevanja vloge EU v mednarodnem okolju razlagamo tudi njeno obnašanje kot funkcijo institucionalnih in drugih struktur. Razumevanje v tej nalogi je, da je EU torej hkrati agent in struktura. Pri tem se zelo približamo konceptu države, ki jo prav tako lahko razumemo kot akterja in kot strukturo, nenazadnje so države subjekti, ki sestavljajo EU. Wendt (1987, 335–370) ugotavlja, da so agenti neločljivi od socialnih struktur, ker je njihova aktivnost možna samo v okviru struktur, prav tako socialne strukture nimajo pomena, če jih ne oblikujejo in upravljajo agenti. Kajnič (2008, 67–71) v svoji analizi EU opredeli kot akterja zunanje politike in kot strukturo ter pri tem razume obnašanje drugih akterjev (tako tistih, ki soustvarjajo zunanjo politiko EU, kot jo imenuje, kakor tudi objektov zunanje politike EU) tudi kot funkcijo EU kot strukture, saj je zunanja politika EU sestavljena iz množice akterjev, katerih ravni delovanja se prepletajo med nivojem države in EU. S širšim konceptom akterstva (po Kajnič 2008, 14–15) kot ga razumem v tem delu, zajamemo tako notranjo dinamiko institucionalnega razvoja kot spremembe v mednarodnem okolju, v katerem EU deluje (Hill 1993, 309). »Korenine pristopov, ki poskušajo presegati dihotomijo akterja in strukture, je mogoče najti v konceptih akterstva in navzočnosti. /.../ Navzočnost<sup>23</sup> namreč ob akterstvu dodaja strukturni pol EZZP« (Kajnič 2008, 62). EU s svojo strukturo in vlogami predstavlja novo strukturo, znotraj katere delujejo drugi akterji (Kajnič 2008, 62). Tako definirani koncept akterstva, nas pripelje do zaključka, da na opredelitev zmožnosti EU kot akterja vplivajo tudi zunanja pričakovanja, spremembe strukture mednarodnega sistema in mreža odnosov EU, ki jih je sama ustvarila in določajo njeno mednarodno okolje (Whitman 1998, 69).

Drugi možen koncept je iskanje vzporednic s konstruktivistično mislijo, predvsem upoštevajoč predpostavko, da sta struktura in agent vzajemno konstitutivna in ločena samo v teoriji in da obnašanja akterjev ne determinirajo samo dejavniki okolja, ampak tudi akterji skozi socialno interakcijo pomagajo ustvarjati njihovo okolje (White 2004, 24). Seveda to pomeni konflikt z racionalističnimi pristopi, ki trdijo, da so najbolj pomembne strukture v svetovni politiki materialne in so zunanje delovanju akterjev ter da identitete in interesi akterjev izhajajo predvsem iz njihove materialne pozicije. Konstruktivizem v nekem smislu torej presega dilemo o strukturi in agentu s stališčem, ki zavrača opredelitev za posamezni pristop, saj agente vežejo strukture,

---

<sup>23</sup> EU kot navzočnost, katere vloga v mednarodni skupnosti izhaja iz samega obstoja subjekta, ki vpliva na percepcije in sooblikuje okolje drugih akterjev (Hill 1993, 309).

vendar so vseeno skozi dejanja sposobni spreminjati strukturno okolje, znotraj katerega delujejo (Rosamond 2005, 478). Takšen pristop bi lahko uporabili za analizo zunanjepolitičnega delovanja EU, saj omogoča upoštevanje dinamike procesa z vidika samih akterjev. Bretheron in Vogler gledata na EU kot dinamično interakcijo med inovativnimi akterji in spreminjajočimi se strukturami, zunanjepolitično delovanje imenujeta »ciklični proces socialne konstrukcije in rekonstrukcije« (1999, 29), ki ga oblikujejo »interakcije zunanjih pričakovanj in notranjih zmožnosti« (1999, 13).

Kot ugotavlja Kajnč, je »vsem pristopom skupno, da imajo problem v ravni analize oziroma da ne uspejo vključiti v analizo vseh akterjev in struktur, ki tvorijo zunanjo politiko EU« (2008, 52). Pri pregledu smo torej ugotovili še eno omejitev, saj EU v svojem zunanjepolitičnem delovanju deluje na različnih ravneh analize, predvsem na ravni EU in na ravni držav, zato potrebujemo analitično perspektivo, ki nam omogoča, da preučimo tudi povezavo med njima. To posebnost Ginsberg (2001, 9) imenuje tudi »delno zgrajena« narava agenta znotraj zunanjepolitičnega delovanja, zato zaradi stalne interakcije med razvijajočo se institucionalno strukturo EU, ne bi bilo ustrezno ločevati agenta in strukture. Za povezovanje obeh ravni analize White (2004, 20) uporabi koncept »evropeizacije«<sup>24</sup>. Konstruktivistične analize se osredotočajo na povezavo med SZVP in nacionalnimi zunanjimi politikami (Tonra 2001, Jorgensen 1997), vendar bi lahko njihove pristope razširili tudi na druge oblike zunanjepolitičnega delovanja. Jorgensen ugotavlja, da »imajo države v okviru EU formalno kontrolo nad odločanjem, vendar proces socializacije in institucionalne dinamike ustvarja številne rezultate« (1997). Po Jorgensenu nacionalne in evropske ravni formalnega in neformalnega odločanja sestavljajo celoto, ki jo imenuje »evropski način vladanja na področju zunanje politike« (1997).

### **3.5.2 Sistemski pristop**

V tem poglavju bom, upoštevajoč predstavljene različne teoretične pristope in dilemo agent-struktura, poskusila identificirati analizo zunanjepolitičnega delovanja EU, ki bi upoštevala glavne parametre v moji nalogi (koncept zunanjepolitičnega delovanja EU kot vsoto treh podsistemov, *sui generis* naravo EU kot subjekta mednarodnih odnosov, teoretično podlago v teoriji mednarodnih odnosov in ne v teorijah integracije ter preseganje dileme agent-struktura z obravnavo akterstva).

---

<sup>24</sup> Glej definicijo v poglavju 2.1.3.

Po Morgenthau (1995, 207–225) so elementi, ki jih je treba upoštevati pri analizi zunanje politike določenih držav naslednji: geografija, naravna bogastva, industrijska zmogljivost, vojaška pripravljenost ter število prebivalcev. Benko (1997, 233–238) identificira za analizo zunanje politike neke države dva sklopa spremenljivk: notranje okolje (družba z območjem, prebivalstvo, struktura družbe, zgodovinski razvoj družbe, narodova integracija, ekonomske, kulturne, zdravstvene in prosvetne determinante, prevajanje družbenih odnosov v politiko, formuliranje, vodenje in uresničevanje zunanje politike, vojaški dejavnik) in zunanje okolje (tipi držav, tipi situacij, obnašanje držav, dejavniki združevanja in dejavniki razdruževanja, komunikacija, pomen gospodarstva, moč transnacionalnih procesov in subjektov, vloga mednarodnega prava, mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij). Holsti (1995, 252) meni, da vlade delujejo pri oblikovanju zunanje politike v kompleksnem notranjem in zunanjem okolju. Okolje ponuja različne izzive, na katere se morajo politični akterji stalno odzivati z oblikovanjem državnih odločitev, ki varujejo oziroma uveljavljajo nacionalne interese. Light (1994, 100) ugotavlja, da zaradi vedno novih dejavnikov, kot so stalno članstvo v mednarodnih organizacijah, soodvisnost in globalna prizadevanja za rešitev problemov, države niso več edini določevalci njihove zunanje politike. Hkrati ugotavlja, da še vedno obstajajo z ozemljem zamejene države, katerih število se je v zadnjih letih še povečalo. Vsa ta dejstva bi morala upoštevati ustrezno prilagojena analiza zunanje politike. Light (1994, 94) pravi, da je analiza zunanje politike »študija odnosov med enotami v mednarodnem sistemu, domačimi okoliščinami, ki jih proizvajajo, vplivi sistema in njegovih struktur ter njihovimi vplivi na sistem«. White (1999, 41) vidi potrebo v dopolnitvi strukturalistične »makro« analize z »mikro« ravnijsko analizo, ki bi temeljila na akterju. Nekateri avtorji, kot sta Manners in Whitman (2000) razumeta analizo zunanje politike kot del klasične realistične perspektive, zato bi bila analiza zunanje politike EU lahko omejena na naravo in vsebino zunanje politike držav članic, čeprav v EU kontekstu. Vprašanje je, ali se lahko analiza ustrezno prilagodi in uporabi v kontekstu EU (Smith 1999, 2004), pri čemer se upošteva vse predpostavke, na katerih temeljijo različni pristopi. Kot ugotavljata Knodt in Princen (2005, 9) je posebnost EU tudi njen večnivojski značaj in večstebna struktura, saj odločanje o različnih področjih zunanjepolitičnih aktivnostih vključuje akterje (EU, države članice, interesne skupine) na različnih nivojih, v različnih koalicijah in institucionalnih konfiguracijah (glede na nekdanji steber), ki lahko delujejo tudi v več vlogah, nivojih in koalicijah hkrati. Če ilustriram s primerom ekonomskih sankcij kot negativnim sredstvom zunanje politike, potrebuje EU za njihovo odobritev soglasno politično odločitev Sveta v okviru nekdanjega drugega stebra in izvedbeno odločbo v okviru nekdanjega prvega stebra, ki se sprejema z večinskim glasovanjem. Sankcije izvajajo države članice, EK pa lahko spremlja izvajanje, če so ji dane pristojnosti. Drugi primer je

npr. zunanje delovanje na področju pravosodja, ki sodi v okvir nekdanjega tretjega stebra in je zdaj del PDEU. Tako lahko govorimo tudi o med-, čez- ali večstebni problematiki naše analize.

V nadaljnjih korakih predpostavljam, da analiza zunanje politike ni omejena samo na državocentrično razumevanje (Carlsnaes 2005, 24 in White 2001, 32–36). Analiza zunanje politike države bi se lahko razširila tudi na druge akterje, saj se je analiza zunanje politike razvila v času, ko vestfalska država ni imela konkurenta v mednarodnih odnosih, vendar je bil »vidik akterja za analizo vedno bolj pomemben kot sam specifični akter« (White 1999, 41 in 2004). Če zamenjamo državo z akterjem<sup>25</sup>, s tem ne ogrozimo bistva analize zunanje politike – za analitika je najpomembnejše, da se osredotoči na politiko na mednarodni ravni in ne, ali je akter vlada tradicionalnega subjekta mednarodnih odnosov ali drugačen nadnacionalni akter (White 1999, 2001, 2007 in Carlsnaes 2005, 25). Manners in Whitman (2000, 12) to imenujeta »preoblikovana analiza zunanje politike«, ki obravnava širši spekter akterjev in širšo zunanjepolitično agendo, ki se povezuje tudi z drugimi področji. Ginsberg takšen pristop imenuje »integriran sistem oblikovanja politike ali pristop sistema zunanje politike<sup>26</sup>, ki ima to prednost, da ponuja uporabno in nevtralno definicijo zunanje politike (2001, 32). V odsotnosti konsenza o teoriji, je pomen pristopa sistema zunanje politike v tem, da »ne privilegira katere izmed teoretičnih pozicij in ne izključuje alternativne teoretične perspektive« (White 2004, 25).

Da bi ilustrirali potencial tega pristopa, lahko na kratko pregledamo razvite modele, ki sta jih razvili skandinavska in angleška šola. Eden prvih modelov, ki presega dilemo agenta in strukture je Carlsnaesov model, kjer strukturo vidi kot sodelujočo in ne omejujočo; akterji oblikujejo strukturo, medtem ko njih same določajo strukture<sup>27</sup> (Carlsnaes 1992, 260).

Ginsberg (2001) svari pred analizo zunanjepolitičnega delovanja EU, kot da bi bila EU država. Zunanjepolitično delovanje razume kot aktivnost v mednarodni skupnosti na regionalnem in na državnem nivoju, kot »aktivnost, ki se nanaša na univerzum konkretnih civilnih akcij, politik, stališč, odnosov, zavez in izbir EU v mednarodni politiki« (Ginsberg 2001, 3). V njegovi obširni izdelavi modela za analizo evropske zunanje politike (2001, 23), ki temelji na klasičnem *input-output* modelu vladnega sistema odločanja, so različne vrste aktivnosti konceptualizirane v obliki

---

<sup>25</sup> White (1999, 299) meni, da ni nobenega *prima facie* razloga, zakaj pogleda in analitičnih tehnik analize zunanje politike ne bi mogli prenesti z države na druge pomembne mednarodne akterje. Podoben koncept je tudi zamenjava pojma »vlada« s »konceptom vladanja« (glej Kajnič 2008).

<sup>26</sup> Angl. *foreign policy system approach*.

<sup>27</sup> Za kritiko tega modela glej Kajnič 2008, 83.

konteksta, *inputov*, samega sistema zunanje politike, povratnih zank in *outputov* iz sistema evropske zunanje politike, ki vključuje vse tri stebre EU in zunanje politike držav članic. Namen njegove analize je predvsem razlaga zunanjepolitičnih učinkov sistema, ki nastanejo, ko model generira rezultate. Tako različni elementi strukture vplivajo na akterstvo, ki potem kot novi *input* povratno vstopa v model.

Okvir analize, ki ga uporablja White (2001) za empirično analizo zunanjepolitičnega delovanja EU, temelji na **analizi sistema zunanje politike** in ga sestavljajo med seboj povezani elementi: procesi, sredstva, akterji in kontekst, ki ustvarjajo učinke. Temelji na predpostavki, da na naravo politike vplivajo identiteta vpletenih akterjev, vprašanja, s katerimi se ukvarjajo, sredstva politike, ki so na voljo in kontekst, v katerem se ustvarja politiko, kar se odraža na njenih rezultatih (White 1999, 304 in 2001, 409). Predpostavlja, da so elementi med seboj povezani in sestavljajo sistem zunanje politike v delovanju. Pri tem si analitik postavlja vprašanja (White 1991, 1999), kdo ustvarja zunanjo politiko, kakšna je narava procesa, katera področja so na agendi, kateri instrumenti so uporabljeni, v okviru kakšnega konteksta nastane politika in kakšne učinke/rezultate ustvari ta proces. Povzamemo lahko s Kajnič, da je »delovanje zunanjepolitičnega akterja omogočeno in hkrati omejeno v skladu z notranjo strukturo sistema, katerega del je in v skladu z omejitvami in priložnostmi, ki obstajajo zunaj tega sistema, v kontekstu, kamor je njegovo ciljno delovanje usmerjeno« (2008, 81). Whitov model je že bil uporabljen v praksi, in sicer je okvir analize apliciral na tri podsisteme zunanjepolitičnega delovanja EU, identificiral razlike in prekrivanja med njimi v okviru študije primera o zunanji politiki Velike Britanije (White 2001, 118–141).

Whitov model analize sistema zunanje politike bo v nalogi uporabljen kot metodološki pristop k empiričnemu poglavju, ker predstavlja model, ki zajema vse dejavnike, ki izhajajo iz agenta (akterji, procesi, delno področja) in iz strukture (kontekst, delno področja, sredstva). Skladen je tudi z Bučarjevim (2001, 142–143) modelom zunanje politike kot sistema, ki ga sestavljajo proces (prizadevanja po rezultatu, vključno z delnimi rezultati procesa odločanja in dejanske vsebine zunanjepolitične odločitve), zaključek, rezultat zunanjepolitičnega odločanja, ki se vsiljuje okolju, in učinka, ki je dejanska implementacija zunanjepolitičnega rezultata. Posamezne elemente bom v nadaljevanju na kratko definirala, kot jih bom nato ločeno uporabila za empirično analizo in hkrati pokazala, kako ti elementi tvorijo povezane komponente sistema zunanjepolitičnega delovanja.



## Akterji

EU kot akterju je posvečeno že poglavje 3.5.1. V osnovni definiciji zunanjepolitičnega delovanja opredeljujemo dve ravni akterjev, ki se prepletata: i) države članice EU, ki v okviru zunanjepolitičnega delovanja delujejo v okviru svoje zunanje politike, ii) EU s svojimi institucijami in iii) sodelovanje obeh ravni v okviru SZVP. Z metodološkega vidika se postavlja vprašanje, če so države članice in EU lahko akterji, katerih vedenje hkrati preučujemo. Waever (v White 1991, 48) to imenuje »nerešena dualnost«, ki bi jo morali preseči s študijo »hkratnosti enotnosti«. V nalogi bom kot akterje analizirala institucije EU, ki sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju zunanjepolitičnih aktivnosti vseh treh podsistemov, države članice in druge akterje.

## Proces

Za analitične namene White predlaga delitev na študije različnih stopenj procesov od sprejemanja in formuliranja politik do implementacije preko sredstev. To bi v praksi lahko pomenilo konkretno uporabo modelov analize zunanje politike, kot sta npr. uradniški pristop in kognitivni pristop. S tem se povežemo tudi z analizo politik in njihovim obsežnim študijem EU, s čimer bi analiza pridobila dodatne informacije o notranjih faktorjih. Pri analizi procesa EU v nalogi se posvetim medvladnemu načinu odločanja, kjer vlade držav odločajo s soglasjem v klasičnem realističnem smislu suverenih držav, ki branijo nacionalne interese in s t. i. metodo Skupnosti, ki je nadnacionalni element, kjer ima posebno vlogo EK.

## Sredstva

White ugotavlja, da ima EU zaradi specifičnega statusa akterja, na izbiro manj učinkovitih sredstev zunanje politike kot država (White 1999, 50). V okviru Skupnosti (zdaj EU) se je razvil velik nabor ekonomskih in finančnih instrumentov, medtem ko so sredstva na področju SZVP (na prvi pogled) precej manj razvita. Tukaj trčimo na »popularno« razpravo o sposobnostih, to je virih, ki se lahko spremenijo v uporabne politične instrumente (White 2001, 43). Vsa ta vprašanja nas vodijo v empiričnem delu, kjer ob vseh omejitvah ugotavljamo tudi prednosti multilateralizma in dolgoročnega pristopa odpravljanja temeljnih vzrokov za različne grožnje varnosti, ki so v nasprotju z bolj neposrednim tradicionalnim pristopom ZDA k vojni proti terorizmu.

## Kontekst

Pomemben nabor spremenljivk v sistemih zunanje politike predstavlja kontekst (tudi »okolje« ali »okvir«), v katerem se oblikuje politika. Razdelimo ga lahko na zunanjega in notranjega, pri

čemer notranji kontekst v okviru EU pomeni tradicionalne notranje vidike kot tudi meddržavne aspekte znotraj EU. V širši zunanji kontekst za zunanjepolitično delovanje EU lahko uvrstimo konec hladne vojne in ustanovitev notranjega trga; pri uvrstitvi zadnjega kroga širitve EU pa se pojavi vprašanje, ali gre za notranji ali zunanji kontekst. White omenja tudi dinamični politični kontekst, ki zahteva od držav članic, da vzpostavijo učinkovit sistem za koordiniranje aktivnosti na več ravneh in področjih.

Znotraj konteksta lahko uvrstimo tudi področja zunanjepolitičnega delovanja. V literaturi analize zunanje politike se glede področij (*issues*) zastavlja več vprašanj, npr. katera področja sestavljajo zunanjo politiko, kako različna področja privlačijo različne skupine akterjev, kako se obravnavajo v različnih postopkih. Akademiki ugotavljajo, da se je zunanjepolitična agenda v zadnjih letih precej razširila in na tem mestu je prav, da omenimo in definiramo tudi t. i. problem razmejitve<sup>28</sup> med nizko in visoko politiko kot tudi med področji, ki presegajo mejo med notranjo in zunanjo politiko. To bi lahko dopolnili tudi s študijo Hazel Smith (2002), ki dokazuje, da obseg različnih področij, s katerimi se ukvarja EU, presega delitev na visoko in nizko zunanjo politiko ter se razteza preko klasičnih področij visoke politike in vojaške varnosti. Po njenem mnenju so glavna področja na agendi mednarodne skupnosti in tudi v zunanjepolitičnem delovanju EU na začetku 21. stoletja varnost in obramba, zunanja trgovina, razvojna pomoč in medregionalno sodelovanje (Smith 2002, 17–18, 224). EU skupaj s svojimi državami članicami danes dejansko postavlja dnevne rede vsaj na področjih, kot so mednarodna okoljska politika, boj proti podnebnim spremembam, prehod v gospodarstvo, ki temelji na obnovljivih virih energije, in človekove pravice, pri bolj tradicionalnih pa aktivno sodeluje. White (1999, 50) omenja tudi problem učinkovitosti. Vse to še posebej velja za EU, ki se je v zadnjih dvajsetih letih po padcu Berlinskega zidu in predvsem po zadnjem krogu širitve morala soočiti z novimi in starimi področji v novi obliki. Ohranitev koherence med tako razširjeno agendo in problemi razmejitve za EU pomeni iskanje vedno novih sredstev in institucionalnih mehanizmov, da bi lahko upravljali s takšno dinamično agendo na več ravneh. Smith (1996, 12–16) vidi tukaj še druge probleme razmejitve, kot so npr. med zunanjimi ekonomskimi odnosi in zunanjimi političnimi odnosi, med spodbujanjem razvoja v okviru zunanje politike in med varnostnimi vprašanji, med domačimi in zunanjimi politikami. Konkretno na ravni EU je problem razmejitve povezan tudi z načini sprejemanja odločitev, institucijami in njihovimi pristojnostmi (glej poglavje o procesih, akterjih in sredstvih). Tak instrument v širšem smislu je tudi ESP. Nenazadnje mediji posvečajo

---

<sup>28</sup> Angl. *boundary problem*.

več pozornosti državocentrični visoki politiki in kriznim (vojaškim) področjem, medtem ko so aktivnosti civilne velesile bolj počasne in dolgoročne v rezultatih; zato ne privlačijo medijske pozornosti in imajo manjši vpliv na javno mnenje. Slab marketing, kot ta pojavi imenuje Ginsberg, je dodal k podobi EU kot »ekonomske velesile, vendar političnega palčka« (Ginsberg 2001, 76).

### Učinki

V tej nalogi bolj poskušamo razumeti sam proces in notranjo strukturo ter se manj osredotočamo na rezultate. Vsekakor je ta element analize pomemben, saj iz njega izhaja razumevanje o vlogi in teži EU v mednarodni skupnosti.

Če povzamem, v analizi EU kot mednarodnega akterja povežem notranje procese EU s splošnim razvojem odnosov v mednarodni skupnosti. Analiza prinaša spoznanja, kako struktura mednarodne skupnosti vpliva na notranje procese in obratno, kako notranji procesi oblikujejo zunanje akterstvo EU. Še posebej nas zanima, kako znanost o mednarodnih odnosih razlaga proces razvoja zunanjepolitičnega delovanja EU, ki postaja po eni strani vedno bolj koherenten in centraliziran, na drugi strani pa še vedno vključuje države članice in nadsacionalne akterje. V tem smislu v nalogi predpostavljam, da akterstvo EU v mednarodni skupnosti (učinki) izhaja iz elementov sistema EU (konteksta, narava procesa, področja), oba smo preučevali v nalogi.

V tem poglavju je naloga poskušala preseči dilemo agent-struktura kot eno izmed modernih dilem v znanosti o mednarodnih odnosih. Po drugi strani je v analizi zunanje politike kot podpodročja mednarodnih odnosov na voljo drugačen metodološki aparat. V nalogi bom poskušala povezati obe smeri študija, saj brez *inputa* teorij mednarodnih odnosov glede koncepta agent-struktura, preko katerega sem utemeljila in razvila razumevanje Evrope kot agenta in strukture, ne moremo analizirati zunanjepolitičnega delovanja EU z državocentričnim pristopom analize zunanje politike. Vpeljala sem novo spremenljivko akterstvo, ki mi bo omogočala razumevanje EU kot agenta in strukture hkrati. Akterstvo v smislu zunanjepolitičnega delovanja EU bo tako predmet analize zunanje politike. Seveda je takšna zamenjava enote analize zahtevala drugačen, prilagojen pristop k analizi zunanje politike. S pomočjo pristopa t. i. sistema zunanje politike, ki ga je razvil White, sem dobila konceptualni okvir, ki ga bom lahko uporabila na študiji primera. Študije primera so pogosto uporabljena metoda v analizi zunanje politike, vendar je literatura osredotočena večinoma na trenutke kritičnih odločitev posameznih primerov zunanje politike in ne na širši rutinski proces odločanja. Namen naloge je ugotoviti, ali je okvir analize

zunanje politike primeren kot način analize konkretnega primera zunanjepolitičnega delovanja EU. Moja teza je, da je okvir analize zunanje politike mogoče prilagoditi in uporabiti za analizo tudi na področjih, ki niso tradicionalno del zunanje politike in za subjekt, ki ne ustreza definiciji vestfalske države.

#### **4 EVROPSKA SOSEDSKA POLITIKA – ŠTUDIJA PRIMERA**

Do tega poglavja sem se ukvarjala predvsem s položajem EU v mednarodni skupnosti in s primernostjo akademskega okvirja za analizo. V četrtem poglavju bom prešla na empirično realnost zunanjepolitičnega delovanja EU na primeru Evropske sosedске politike; namen tega poglavja je torej uporaba analitičnega okvirja na študiji primera in opredelitev do izhodiščnih hipotez. V analizi zunanjepolitičnega delovanja EU bom uporabila analitični okvir Whitovega pristopa, t. j. sistema zunanje politike s petimi elementi: kontekstom, akterji, procesom, sredstvi in učinki. Moj pristop bo v obliki »matrike 3×2«: vsak element analitičnega okvirja bom najprej na kratko predstavila v splošnem, z vidika razumevanja v okviru mednarodnih odnosov in v EU, ter potem na konkretnem primeru – ESP, pri čemer bom v obeh sklopih iskala lastnosti vseh treh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja EU. Da bo analiza ves čas osredotočena na iskanje potrditve oziroma zavrnitve začetne hipoteze, bom analizirala, kako posamezni podsistem deluje, kakšne so interakcije med posameznimi podsistemi in kako na ravni posameznega elementa analize prevlada eden izmed podsistemov. To poglavje je ključno, da se opredelim do hipoteze o prizadevanjih EU za krepitev svoje vloge v mednarodnih odnosih in za povečanje uspešnosti svojega zunanjepolitičnega delovanja tudi prek Evropske sosedске politike, tako da v praksi presega delitev na visoko in nizko politiko ter svoj institucionalni okvir, kadar z uporabo ekonomskih sredstev poskuša vplivati na države partnerice na zunanjepolitičnem in varnostnem področju. Ključna je tudi preučitev v praksi, ali EU z zunanjim delovanjem, to je predvsem z ekonomskimi sredstvi in sredstvi na območju svobode, varnosti in pravice, res dosega »visoke« t.j. »klasične« zunanjepolitične cilje. Kot sem zastavila uvodoma, bom kot zunanjepolitične cilje privzela osnovne cilje ESP – stabilnost, blaginjo in varnost (Evropska komisija 2003, Evropski svet 2006a) kot neke vrste okvir za vrednotenje rezultatov analize.

Evropsko sosedsko politiko sem izbrala za študijo primera, ker je ena novejših in najbolj oblikovanih zunanjih politik EU in je zelo aktualen primer, ki ponazarja pomembnost konteksta, v okviru katerega se oblikuje politika, kompleksnost oblikovanja politike in interakcije njenih akterjev na različnih nivojih, ko naletimo na visoko in nizko politiko ali na t. i. mejni problem med njima. Po drugi strani gre za izredno širok okvir zunanjepolitičnega delovanja, v katerem že v samem bistvu sodeluje 27 držav članic EU in 16 držav sosedске politike. Analiza celotne Evropske sosedске politike bi presegala okvirje te naloge in njen namen, saj s študijo primera v prakso apliciram teoretični model in iščem potrditve izhodiščnih hipotez, kar v tako širokem

okviru nujno zahteva omejevanje. Omejila se bom predvsem pri analizi rezultatov in učinkov v posamezni državi ESP, saj se v izhodiščni hipotezi ukvarjam s strukturo EU, ki vpliva na njeno zunanjepolitično delovanje, zato me bo bolj zanimal EU vidik kot sam vidik držav, vključenih v ESP. Največ pozornosti bom posvetila preučevanju sredstev, akterjev in procesov, saj so to ključni elementi zastavljenega okvirja raziskovanja. Tudi pri njihovem preučevanju jih bom poskušala čim bolj celostno predstaviti, analitično pa se bom osredotočila na posamezne primere.

## **4.1 Kontekst**

Poglavje o kontekstu bom razdelila na notranji in zunanji kontekst, ki vplivata na oblikovanje zunanjepolitičnega delovanja EU. Pod notranjim kontekstom razumem refleksijo znotraj EU o njenem zunanjepolitičnem delovanju pod vplivom zadnjega kroga širitve EU leta 2004 in 2007, povečevanje odvisnosti EU od uvoza energetskih virov, s katerim je neposredno povezan tudi tretji element – notranja varnost. Preko percepcije EU glede potencialnih nevarnosti za notranjo varnost EU, ki jo predstavljajo države vključene v ESP, preidem na zunanji kontekst, ki ga predstavlja politična, gospodarska in varnostna situacija v državah, vključenih v ESP, njihova navezanost na EU ter z njo povezane članske aspiracije.

### **4.1.1 Notranji kontekst**

#### **4.1.1.1 Širitev Evropske unije leta 2004 in 2007**

Do priprav na širitev EU leta 2004 (in 2007<sup>29</sup>) odnosi z državami na vzhodu, razen Rusije, niso imeli visoke prioritete na zunanjepolitični agendi EU. Širitev z vsemi pozitivnimi učinki za nove države članice iz srednje in vzhodne Evrope ter samo EU, bi na drugi strani lahko imela večje negativne posledice v odnosih z novimi sosedi predvsem na vzhodu. Zaradi razširitve Schengenskega območja bi lahko širitev kot stabilizacijska politika delovala izrazito ločevalno in vplivala na nestabilnost. Hill (2002, 97) celo meni, da je razširitev mej EU najbolj pomembna zunanjepolitična implikacija zadnje širitve.

Na začetku priprav na zadnji krog širitvenega procesa EU, je bil poudarek na državah kandidatkah, pristopnih kriterijih, razvoju predpristopne strategije, pogajanjih in prilagoditvah institucionalne strukture in zakonodaje, šele v kasnejših fazah pa je EU začela več pozornosti namenjati vplivu širitve na same politike EU. Leta 1997, v Agendi 2000 je Komisija poudarila

---

<sup>29</sup> Širitev EU leta 2007 na Bolgarijo in Romunijo.

pomembnost novih sosedskih držav za razširjeno EU in identificirala potrebo po zagotavljanju stabilnosti na podlagi sodelovanja v širši evropski regiji (Evropska komisija 1997, 43). Poročila o napredku in drugi strateški dokumenti EK so to potrebo povzemali, vendar niso prispevali k oblikovanju jasnega stališča do odnosov z novimi sosedskimi državami (Evropska komisija, 2001a, 2002). Prvič je sprememba konteksta bolj konkretno omenjena v Strateškem dokumentu EK iz leta 2002:

*»Razširjena EU bo morala gledati preko njenih lastnih meja in razviti novo sosedsko politiko za dobrobit vseh. Razvijajo se ideje za politiko »širše Evrope«. Njihov namen je bolj usklajen pristop razširjene unije do sosedskih držav /.../. Takšna nova politika v bližini bo omogočila, da bo razširjena EU imela odprt pristop in da bo delovala v smeri skupnih interesov in aktivnosti z njenimi sosedi na zahodnem Balkanu, vzhodni Evropi in Sredozemlju« (Evropska komisija 2002, 6–7).*

Leta 2002 se je s skupno pobudo EK in VP/GS Solane politika do sosedstva uvrstila na dnevni red Sveta<sup>30</sup>. Svet je v zaključkih potrdil potrebo po novi specifični iniciativi EU in jo formuliral v obliki »priložnosti, ki jih prinaša širitev, predvsem v izboljšanju odnosov med EU in državami z namenom ustvarjanja stabilnosti in zmanjševanja razlik v blaginji na novih mejah« (Svet, 2002a). Na naslednjem zasedanju novembra 2003, je Svet šel še korak naprej (in bližje sedanjemu razumevanju ESP), ko je v zaključkih ugotavljal, da »širitev predstavlja pomembno priložnost za napredovanje odnosov z novimi sosedi EU, ki morajo temeljiti na skupnih političnih in ekonomskih vrednotah« (Svet, 2002b).

V analizi razumem širitev kot del notranjega konteksta, kot eno izmed odločilnih spodbud za oblikovanje ESP, čeprav nekateri avtorji širitev uvrščajo med sredstva zunanjepolitičnega delovanja ali kot vrsto zunanje politike. Vsekakor gre za posebno politiko v okviru zunanjepolitičnega delovanja, lahko tudi netipično sredstvo, ki s širitvijo notranjih politik dosega zunanjepolitične cilje. Širitev predstavlja izziv tradicionalni zunanji politiki, saj je njen cilj spreminjanje lastnih meja, stroga meja med notranjim in zunanjim pa izginja.

Na tem mestu velja omeniti še vidik, ki je predmet intenzivnega preučevanja v zadnjih letih v okviru mednarodnih odnosov, teorij integracije in analize politik, to je primerjava elementov

---

<sup>30</sup> Za podrobni opis procesa oblikovanja ESP glej poglavje o procesih. Na tem mestu omenjam samo tiste elemente, pomembne za element širitve v okviru konteksta.

(sredstev, procesov, idr.) širitve z ESP. V ospredju je predvsem instrument pogojevanja z obljubo članstva v EU<sup>31</sup>. Wallace (2003, 3) širitev imenuje najbolj uspešen zunanjepolitični instrument EU, saj je obljuba članstva spodbudila vlade, da so zmogle napore za politične in ekonomske reforme in prenos pravnega reda EU v nacionalni pravni red. EU je proces podpirala z intenzivnimi izobraževanji, tehnično pomočjo in relativno skromnimi finančnimi transferji in na ta način uspela »izvoziti varnost preko blaginje in demokracije v poprej ogrožajočo periferijo« (Wallace 2003, 3). Wallace gradi svoje trditve na moči "prisotnosti" EU, saj so sredstva, ki so podpirala te procese, proporcionalno zelo majhna v primerjavi z obsegom sprememb. To razmerje se ohranja tudi v okviru ESP, vendar brez obljube članstva ali neke druge, po svoji prepričevalni moči enake obljube, tako velikih sprememb ne more doseči. Pri vlogi širitve na oblikovanje ESP moramo omeniti tudi t. i. širitveno utrujenost<sup>32</sup>, saj se »EU ne more širiti v neskončnost« (Ferrero-Waldner 2006b, 139).

#### **4.1.1.2 Povečevanje odvisnosti držav članic EU od uvoza energetskih virov**

Naravni viri so vedno predstavljali pomemben vir moči, primerjalnih prednosti in geopolitičnega vpliva. Energetski viri predstavljajo vir moči za tiste, ki imajo dostop do virov, infrastrukturnih omrežij in do prodajnih poti; hkrati pomenijo varnostno vprašanje tako za proizvajalce in dobavitelje kot za kupce (Hadfield v Smith 2008, 322–335).

V EU je energetika v zadnjih letih spet dobila izredno pomembno mesto v okviru zunanje politične agende, saj se je število članic, ki so neposredno odvisne od uvoza energetskih virov iz tretjih držav, večina iz držav, vključenih v ESP, in iz Rusije, povečalo, hkrati pa se energetska poraba v vseh državah povečuje. Vsekakor pa to ni nov pojav, saj je v času naftne krize v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, energetika prišla na dnevni red takratnega Evropskega političnega sodelovanja. V letu 2004 je EU pokrivala 27 % svojih potreb z uvozom nafte iz Rusije, 19 % z uvozom iz Bližnjega vzhoda in 12 % iz Severne Afrike. 24 % porabljenega zemeljskega plina v EU je bilo uvoženega iz Rusije in 10 % iz Alžirije. Po ocenah naj bi v naslednjih dvajsetih ali tridesetih letih EU 70 % svojih energetskih potreb pokrivala z uvozom (Evropska komisija, 2005g). Povečevanje energetske odvisnosti pa ima pomembne varnostne implikacije, saj bo EU za zagotavljanje redne dobave energetskih virov morala vedno bolj upoštevati ekonomske in politične razmere v državah izvoznicah energetskih virov ter v tranzitnih državah.

---

<sup>31</sup> Relevantnost tega vidika za ESP povzemam v poglavju 4.4.5.1.

<sup>32</sup> Angl. *enlargment fatigue*.



#### 4.1.1.3 Percepcija notranje varnosti Evropske unije glede na potencialne grožnje varnosti v državah, vključenih v ESP

Regionalna stabilizacija je bila glavni razlog za ustanovitev Evropskih skupnosti, za njihove širitve in institucionalno poglobljanje, prav tako je tudi neposreden razlog za oblikovanje ESP. Nobena država, vključena v ESP, ne predstavlja neposredne vojaške nevarnosti za EU, vendar prisotnost meddržavnih in notranjih konfliktov lahko prenese določeno stopnjo nestabilnosti tudi v EU. Zelo znana je ugotovitev W. Wallaca (2003, 4), da ima EU na razpolago samo dve alternativni, »da izvaža varnost in stabilnost ali da tvega, da bo uvozila nestabilnost«, saj nestabilnosti EU ne more »zapečatiti« na drugi strani njenih meja.

Ne gre spregledati, da so se že prvi dokumenti o ESP osredotočali na tri osnovne ideje ESP: stabilnost, blaginjo in skupne vrednote (Evropska komisija 2003), ki jih lahko postavimo v kontekst varnosti. Eksplicitno omembo dimenzije varnosti je prinesla Evropska varnostna strategija leta 2003. Z razvojem koncepta ESP je vse bolj prevladalo razumevanje, da mora nova politika temeljiti na odnosih, ki bodo krepili varnost same EU, s tem da bodo preprečili, da bi zadnji krog širitve deloval kot destabilizacijski dejavnik (Cremona 2008b, 257). Z razvijanjem te misli lahko »Prodijev krog prijateljev« razumemo tudi kot stabilno in varno cono okrog EU. EK je v svojem sporočilu (2006a, 9) poudarila, da:

*"Če ESP ne more prispevati k reševanju konfliktov v regiji, ne bo uspela v enem izmed njenih glavnih namenov. Takšni konflikti lahko ogrozijo lastno varnost EU s tveganji, povezanimi z eskalacijo konfliktov, zaradi begunskega vprašanja, prekinitvijo dobav energije, prekinitvijo trgovinskih in prometnih povezav ali s širitvijo terorizma in organiziranega kriminala vključno s trgovino z ljudmi, drogami in orožjem«.*

Nekateri avtorji (Marchetti 2006, 16–29) vidijo v ozadju ESP tudi geopolitične razloge. Z oblikovanjem kroga držav okrog svojih meja želi EU kot center regije ustvariti funkcionalno semiperiferijo kot tamponsko območje do periferije, da bi tako povečala svojo varnost in si zagotovila vplivno območje. To je vsekakor zanimivo razmišljanje, ki mu je posvečeno vedno več literature, vendar se v nalogi s tem vprašanjem ne bom ukvarjala.

## 4.1.2 Zunanji kontekst

### 4.1.2.1 Politična situacija v državah v okviru Evropske sosedске politike in potencialni vpliv na varnost EU

ESP združuje izredno različne države z različnimi političnimi sistemi, različno razvito demokracijo, notranjimi in mejnimi konflikti, ki različno intenzivno sodelujejo v okviru mednarodnih organizacij in sprejemajo dogovore. V tem podglavju zato izpostavljam in posplošujem le glavne elemente izrazito raznolikih političnih situacij v državah ESP, ki so pomembni za našo analizo.

Preprečevanje kršitve človekovih pravic je že dolgo visoko na agendi EU in posameznih držav članic, saj imamo v okviru ESP opravka z nekaterimi izredno kritičnimi državami na tem področju, kjer so majhne spremembe že velik uspeh. Države, ki so vključene v ESP, so v različni meri pomemben dejavnik na področjih terorizma, organiziranega kriminala, trgovine z ljudmi, drogo in orožjem, ilegalnih migracij, okoljskih izzivov in upravljanja mej, kar vse predstavlja grožnjo varnosti EU, kot jo razumem v tej nalogi. Nekaterе države so t. i. države izvora, druge so samo tranzitne države zaradi svoje lege na obrobju EU. Problem ilegalnih migracij je vsako poletje zaradi večjega števila migrantov še posebej pereč za države članice EU v Sredozemlju (Španija, Grčija, Malta, Italija), za katere je reševanje tega problema v državah izvora (afriške države, deloma tudi severna Afrika) in tranzitnih državah (Magreb in Mašrek) izredno pomembno. EU je prvi cilj za legalne in nelegalne migrante iz teh držav, ki v državah, kot so Francija, Belgija, Nizozemska, tvorijo velike diaspore (ocenjujejo, da je okrog 10 milijonov migrantov samo iz Magrebskih držav). Veliko državljanov EU se boji še večjega obsega ilegalnih imigracij, saj politični, socialni in ekonomski sistemi z v povprečju 25 % brezposelnostjo in povprečnim dohodkom 10 % povprečja EU pomenijo nadaljevanje migracijskih tokov.

Splošno prepoznana je nujnost mednarodnega sodelovanja tako na svetovni kot na regionalni ravni za preprečevanje širjenja nalezljivih boleznih (ptičja in svinjska gripa kot zadnja primera epidemij svetovnih razsežnosti) in pri reševanju okoljskih problemov (npr. morski ekosistem v Sredozemlju, preprečevanje in sodelovanje pri odpravi posledic ekoloških katastrof in naravnih nesreč), kjer so geografija, lega in bližina bistvenega pomena.

#### 4.1.2.2 Stanje tržnega gospodarstva v državah v okviru Evropske sosedске politike

Sredozemlje in Bližnji vzhod sta za EU ključnega pomena, hkrati je EU največji gospodarski partner teh držav. 50 % izvoza držav ESP je usmerjenega na trg EU, ki investira 55 % vseh neposrednih tujih naložb držav ESP (Cameron 2007, 110). Stanje tržnega gospodarstva v državah ESP prikaže tabela 4.1, v kateri so razvidne velike razlike med povprečjem EU in posameznimi državami EU. Še posebej kritična je stopnja brezposelnosti med mladimi do 25. leta. EU je tudi največja po obsegu finančne pomoči s skoraj 3 milijardami evrov letno v posojilih in subvencijah, poleg izdatkov bilateralne razvojne pomoči držav članic. Ekonomska situacija se je nekoliko popravila v zadnjih letih zaradi višjih cen energetskega virov (iz tabele razvidno pri Libiji). Kljub temu stanje tržnega gospodarstva ostaja na nizkem nivoju.

**Tabela 4.1:** Gospodarski kazalniki držav ESP glede na povprečje EU-27 leta 2007

Država	BDP na prebivalca tekoče cene v evrih	Primerjava s povprečjem BDP v EU	Stopnja brezposelnosti v %	Stopnja brezposelnosti med mladimi do 25. leta v %	Število prebivalcev v milijonih
Alžirija	2770	11.17	12.3	24.3	33.7
Armenija	2086	8.41	28.1	55.9	3.2
Azerbajdžan	1270	5.12	6.5	Ni podatka	8.5
Belorusija	2476	9.98	Uradni podatek 1.4	Ni podatka	9.7
Egipt	1228	4.95	8.9	24.8	72.9
Gruzija	1405	5.67	13.6	29.3	4.3
Izrael	16621	67.02	7.4	16.1	7.1
Jordanija	1873	7.55	13.1	34.7	5.6
Libanon	4666	18.81	9.2	22.0	3.7
Libija	6832	27.55	20.74	Ni podatka	6.7
Maroko	1735	7.00	9.8	17.2	30.6
Moldavija	666	2.69	5.2	14.4	3.5
Sirija	1382	5.57	8.1	18.3	19.1
Tunizija	2504	10.10	14.1	31.4	10.1
Ukrajina	2218	8.94	6.4	12.5	46.5
ZPO	1024	4.13			3.7
EU-27	24 800	100	7.1	15.3	495

*Vir:* Evropska komisija 2010c; EUROSTAT 2009, lastni izračuni.

Velike gospodarske razlike med državami so že same po sebi lahko dejavnik nestabilnosti. Ta element zunanjega konteksta razumem kot neposredno povezavo z elementom notranjega konteksta, to je potrebe EU po zagotavljanju notranje varnosti, s spreminjanjem temeljnih varnostnih parametrov v neposredni soseščini.

#### **4.1.2.3 Želje po članstvu v EU držav, vključenih v Evropsko sosedsko politiko**

V tem podpoglavju gledam na ESP kot širši izziv za zunanjepolitično delovanje EU: kako razviti dobre in tesne odnose s partnerskimi državami, odgovoriti na njihova pričakovanja ter hkrati vztrajati pri interesih EU. Kot ugotavlja Cremona (2008b, 245) pretekle oblike sodelovanja, kot so prostotrgovinski in pridružitveni sporazumi, niso dovolj za zadovoljitev potreb in pričakovanj znotraj in zunaj EU. EU je neke vrste varni pristan, posebno geopolitično območje, kjer so najbolj nevarni elementi mednarodnih odnosov izločeni (Hill in Smith 2005b, 8). V tem smislu je z vidika aspiracij predvsem vzhodnih držav v okviru ESP samo članstvo v EU dovolj zanimiva motivacija in cilj za izpeljavo temeljnih demokratičnih in tržnih reform. Sredozemske države, ki geografsko niso del Evrope in članstva v EU<sup>33</sup> ne jemljejo kot cilj, so v drugačnem položaju, vendar je obseg in vsebina sodelovanja z EU in njenimi državami članicami, kot njihovimi najbolj razvitimi sosedomi in v večini primerov najpomembnejšimi trgovinskimi partnerji, prav tako bistvenega pomena.

»ESP mora biti obravnavana ločeno od vprašanja potencialnega pristopa k EU« (Evropska komisija 2003, 5). Čeprav je stil jezika nevtralen, v diplomatski praksi že samo dejstvo, da sta pojma ESP in članstvo negativno korelirana v enem stavku, pomeni pošiljanje negativnega signala sosedskim državam na vzhodu. S tem ko ESP združuje Ukrajino, Belorusijo in Moldavijo s sredozemskimi, severnoafriškimi in bližnjevzhodnimi državami, ustvarja dodatno ločnico med državami ESP in potencialnimi kandidatki z zahodnega Balkana, kar je še bolj eksplicitno poudarila EK v svojem poročilu (Evropska komisija 2004b, 5). Za države, kot sta Ukrajina, Moldavija in deloma tudi Gruzija, ki imajo dejansko članske aspiracije, to zmanjšuje motivacijo za korenite politične in ekonomske reforme na podlagi ESP. Po drugi strani izpolnitev ciljev iz akcijskih načrtov v praksi lahko pomeni, da bodo te države bolj pripravljene na potencialno članstvo in da bodo zaradi svojega napredka lahko hitreje in bolj utemeljeno vložile prošnjo za članstvo.

---

<sup>33</sup> Pri tem velja omeniti vlogo za članstvo Maroka, ki je bila zavrnjena na podlagi geografskega argumenta.

## 4.2 Akterji

Od začetka povezovanja je imel proces evropske integracije zunanje politične implikacije, predvsem zaradi obsega evropskega trga in njegove pomembnosti za tretje države. Ker je bila EU vedno predvsem ekonomska unija, je bila zmožna prevzeti največjo vlogo v politikah v okviru zunanjega delovanja. Zunanja trgovinska politika se je od leta 1960 naprej izvajala na ravni ES, ki je postala članica več mednarodnih organizacij. V okviru nekdanjega prvega stebra je ES (zdaj EU) imela na nekaterih področjih, kot je skupna trgovinska politika, ekskluzivne pristojnosti, na nekaterih si je pristojnosti delila z državami članicami. V vseh teh politikah institucije, kot sta EK in EP, igrajo pomembno, vendar glede na politiko različno vlogo. Po drugi strani so politike v okviru nekdanjega drugega stebra, SZVP in SVOP tudi po Lizbonski pogodbi večinoma ostale medvladnega značaja. Kot posledico te dvotirnosti in vrste zgodovinskih kompromisov pri sprejemanju primarne zakonodaje je EU razvila unikatno strukturo institucij, postopkov in sredstev, ki imajo na papirju sicer »enotni institucionalni okvir«, vendar se ne razlikujejo samo od tradicionalnih politik držav ali mednarodnih organizacij, ampak tudi med seboj glede na področje ali politiko. Zato je izbira ESP zanimiv primer, saj združuje več notranjih politik, ki imajo različno strukturo odločanja.

V tem poglavju so v ospredju akterji – institucije, države članice in drugi akterji, ki vplivajo na oblikovanje zunanje političnih aktivnosti EU, konkretno na primeru ESP. V poglavju predstavim tudi ozadje posamezne institucije in definiram njihovo različno moč in vpliv na podsisteme zunanje političnega delovanja EU. Ker je okvir zunanje političnega delovanja in možnih interakcij med institucijami zelo širok (kot bomo videli v poglavju o procesih), se bom posvetila predvsem pojasnjevanju vloge posameznih akterjev v okviru izbrane študije primera, kar bo omogočilo sprejem delnih sklepov v povezavi s hipotezami. Poglavje je strukturirano tako, da bom v podpoglavjih na kratko opredelila vlogo posamezne institucije, ki izhaja iz primarne zakonodaje EU, predstavila njeno vlogo na področju vseh treh podsistemov zunanje političnega delovanja in se nato posvetila njeni dosedanji vlogi na področju ESP. Splošno vlogo posameznih institucij na področju zunanje političnega delovanja bom tudi grafično povzela.

Ne gre spregledati, da se zunanje politično delovanje težko vedno uvrsti v tri podsisteme, v tri nekdanje stebre, celo med dve obstoječi pogodbi. V veliko zunanje političnih dosjejih – ESP ni izjema – sta vključena tako metoda skupnosti kot medvladna metoda sprejemanja odločitev z različnimi pristojnostmi, postopki in sredstvi. Tudi znotraj vsake politike so različne prakse glede

vloge institucij, postopkov odločanja in sredstev. V poglavju bom prikazala obstoj cele vrste kombinacij akterjev, institucij, postopkov odločanja in procesov, ki bi jih lahko uvrstili na daljico med obema »skrajno« definiranima metodama, ki se uporabljata v zunanjepolitičnem delovanju EU.

#### 4.2.1 Evropski parlament

Evropski parlament (EP) skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Sestavlja ga 736 poslancev<sup>34</sup>. Opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu s pogodbama (člen 14 PEU). Z Lizbonsko pogodbo je še razširil svoje pristojnosti in večina zakonodajnih aktov se bo sprejemala s t. i. rednim zakonodajnim postopkom (prej soodločanjem).

Na področju zunanjepolitičnega delovanja se visoki predstavnik v skladu s členom 36 PEU redno posvetuje z EP o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah SZVP ter SVOP in ga obvešča o razvoju teh politik. EP lahko Svetu in VP zastavlja vprašanja ali daje priporočila. Dvakrat na leto razpravlja o napredku pri izvajanju SZVP, vključno s SVOP.

V okviru naslednjega podsistema zunanjepolitičnega delovanja EU, to je zunanje delovanja EU, ima EP vlogo v okviru posvetovanja s Svetom pri sklepanju mednarodnih sporazumov o pridružitvi in trgovinskem sodelovanju med EU in tretjimi državami, ki so podlaga za takšne odnose.

Čeprav na prvi pogled ne neposredno, ima EP vlogo tudi v okviru podsistema usklajevanja zunanjih politik držav članic. Poslanci v EP so v večini primerov člani nacionalnih političnih strank, se združujejo v stranke na evropski ravni<sup>35</sup> in so tako neposredno povezani z nacionalno politiko. Čeprav je bila vloga EP na področju zunanjepolitičnega delovanja EU do Lizbonske pogodbe manj pomembna, je bilo članstvo in predsedovanje zunanjepolitičnemu odboru EP (AFET) s pododboroma za človekove pravice (DROI) in za varnost in obrambo (SEDE) vedno ena izmed najbolj eminentnih funkcij v EP. V tem odboru so po zasedanju Sveta za zunanje zadeve (prej GAERC) poročali zunanji ministri predsedujoče države Sveta, pomenil je forum za razprave in obiske visokih državnih predstavnikov in politikov iz tretjih držav in še posebej iz držav ESP. Že v dnevnem redu odbora in v razpravi je pogosto razvidno, iz katerih držav

---

<sup>34</sup> V PDEU sta njegova sestava in delovanje definirana v členih 223–234.

<sup>35</sup> Kot so ELS, S&D, ALDE, Zeleni, GUE/NGL, če naštejemo najbolj znane, ki imajo svoje poslanske skupine tudi v tem mandatu EP.

prihajajo poslanci EP. Npr. poljski in litvanski poslanci so bili tradicionalno veliki podporniki čim večje integracije Ukrajine in Moldavije, podporniki močne vloge EU v Belorusiji ter veliki nasprotniki in vlagatelji številnih amandmajev k resolucijam o odnosih Rusija in EU. Za sredozemske članice EU je bil vedno v ospredju Barcelonski proces. Dejansko lahko ugotovimo, da se v kandidiranju in izbiri poročevalcev za posamezna poročila EU, v agendi razprav v ključnih odborih EP in pobudah za razpravo na plenarnem zasedanju, v določanju govorcev iz posamezne politične skupine, kot tudi v ustnih in pisnih vprašanjih EK in predsedstvu Sveta ter pri izbiri predsednikov delegacij EP odražajo nacionalna zunanjepolitična stališča poslancev EP.

Pri tem ne smemo pozabiti na delegacije EP za parlamentarno sodelovanje s posameznimi državami. Naloga medparlamentarnih delegacij je vzdrževanje odnosov s parlamenti zunaj EU in parlamenti držav, ki niso kandidatke za pristop. Srečanja delegacij so lahko zelo visoka politična srečanja glede na to, kolikšno pomembnost jim pripisuje partnerska država. V tem primeru EP dejansko nekoliko presega svoje pristojnosti s področja predstavljanja EU in ima hkrati nesporno vlogo pri promociji človekovih pravic, saj se delegacije velikokrat sestanejo s predstavniki opozicije ali disidenti. EP oblikuje in deluje v okviru naslednjih medparlamentarnih delegacij z državami ESP: EU-Ukrajina, EU-Moldavija, EU-Belorusija, EU-Armenija, Azerbajdžan in Gruzija, EU-Izrael, EU-palestinski zakonodajni svet, EU-Magreb, EU-Mašrek in Delegacija EP pri Evro-sredozemski parlamentarni skupščini<sup>36</sup>. Hiter pregled predsedstev teh delegacij nam še potrди, da poslanci izbirajo članstvo in vodilna mesta v delegacijah in odborih glede na nacionalne geografsko-politične preference. V predsedstvu odbora EU-Ukrajina so poljski, litovski in estonski poslanec, EU-Moldavija romunski poslanci, EU-Belorusija poljski predsednik in trije litovski podpredsedniki, EU-Armenija, Azerbajdžan in Gruzija češki predsednik ter litovski in poljski poslanci, delegaciji EU-Izrael predseduje nizozemski poslanec, delegaciji EU-palestinski zakonodajni svet irski in ciprski poslanec, v delegacijah EU-Magreb, EU-Mašrek in v Delegaciji EP pri Evro-sredozemski parlamentarni skupščini imajo bodisi vlogo predsedujočega bodisi največje število poslancev portugalska, španska, francoska in italijanska delegacija.

Na področju ESP je bil EP aktiven že od samega začetka in je pripravil poročila na lastno pobudo, kar pomeni, da ga Svet za mnenje ni zaprosil oziroma ga EP ni bil dolžan pripraviti v okviru postopka soodločanja. Kljub temu so v praksi takšna poročila, še posebej s področja

---

<sup>36</sup> Evro-sredozemska parlamentarna skupščina je večstranska skupščina, ki združuje poslance EP in sredozemskih držav. EP sodeluje še v štirih večstranskih skupščinah (EMPA, ACP-EU JPA, EUROLAT, EURONEST in države Nata).

zunanjepolitičnega delovanja, vplivni dokumenti, saj povzemajo stališče EP. Prvo poročilo s področja ESP je leta 2003 pripravila poslanka Napoletano (Evropski parlament 2003) in v njem je opredeljeno stališče EP do sporočila EK o iniciativi »Širša Evropa«. V poročilu iz leta 2005, ki ga je pripravil poslanec Tannock, je EP pozval k razširitvi politike na kavkaške države (Evropski parlament 2005), kar je EK upoštevala. Zadnje poročilo (Evropski parlament 2009), ki ga je pripravil poslanec Szymanski, kot nadgradnjo in aktualizacijo Tannockovega poročila, se osredotoča predvsem na delovanje Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva (ESPI).

Že pri prvi obravnavani instituciji, smo tako ugotovili prepletanje vseh treh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja EU, kar še posebej velja za Evropsko sosedsko politiko.

#### 4.2.2 Evropski svet

Evropski svet je postal *de jure* institucija celotne Unije šele z Lizbonsko pogodbo, pred tem je bil samo institucija EU. Evropski svet ne opravlja zakonodajne funkcije, vendar je zaradi svoje politične teže – sestavljajo ga voditelji držav ali vlad držav članic skupaj z njegovim predsednikom in predsednikom EK (člen 15 PEU) – institucija, ki določa strateške usmeritve, spodbude za njen razvoj in opredeljuje splošne prednostne cilje, torej *de facto* odloča o najbolj pomembnih vprašanjih z vseh področij, tudi in predvsem na področju zunanjepolitičnega delovanja. Po Lizbonski pogodbi bo pri njegovem delu sodeloval tudi visoki predstavnik. Sestaja se dvakrat v vsakem polletju na sklic predsednika, na pobudo slednjega je možen sklic tudi izrednega zasedanja. Evropski svet večinoma odloča soglasno na priporočilo Sveta.

Pri tem je primerno, da se na kratko ustavim tudi pri funkciji predsednika Evropskega sveta, ki je nov institut po Lizbonski pogodbi<sup>37</sup>. Nova funkcija naj bi omogočala kontinuiteto dela Evropskega sveta, ki so mu prej predsedovali predsedniki vlad ali držav članic vsakokratnega predsedstva Sveta. Naloga predsednika je iskanje konsenza in poročanje v EP po vsakem zasedanju Evropskega sveta. Prvi predsednik je nekdanji belgijski premier Herman Van Rompuy. V zadevah, ki se nanašajo na SZVP, predsednik Evropskega sveta na svoji ravni in v tej vlogi predstavlja Unijo navzven, ne da bi to posegalo v pooblastila visokega predstavnika<sup>38</sup>. Evropski svet je s PEU dobil vlogo sprejemanja usmeritev za zunanje politično delovanje, t. i. strateških

---

<sup>37</sup> Evropski svet izvoli svojega predsednika s kvalificirano večino. Evropski svet izvoli predsednika za dobo dveh let in pol, z možnostjo enkratne ponovne izvolitve. V primeru njegove zadržanosti ali hude kršitve ga Evropski svet po istem postopku razreši.

<sup>38</sup> Ta razmejitev oziroma dopolnjevanje obeh predstavniških funkcij, ki jo neposredno prinaša Lizbonska pogodba, je še v fazi konkretnega opredeljevanja in dogovarjanja.



interesov in ciljev (člen 22 PEU), in sprejemanja sklepov, ki bodisi zadevajo odnose EU s posamezno državo ali regijo bodisi so tematsko usmerjeni. V njih se določijo njihovo trajanje in sredstva, ki jih dajo na razpolago Unija in države članice.

Evropski svet je od leta 2003 naprej skoraj na vsakem zasedanju v smislu zaključkov posvetil pozornost tudi razvoju ESP. Na prvi pogled je vloga Evropskega sveta pri tem, ko v zaključkih »spodbuja in podpira«, »priznava pomembnost« ali pa »pozdravlja sporočilo Komisije« manj konkretna in pomembna. Vendar zaradi razloga, da spodbuda, podpora ali priznanje prihajajo z najvišje ravni odločanja, na kateri je bil dosežen konsenz med institucijami znotraj EU in državami članicami, daje tem sporočilom odločilno težo. Ko je ESP postala »redni« del zaključkov Evropskega sveta, je s tem dobila določeno legitimnost, veljavo in prepoznavnost tako s strani notranje kot zunanje javnosti in potrditev naporom EK v praksi s strani voditeljev držav članic, ki delujejo v skladu s svojo domačo politično agendo in predstavljajo nacionalne zunanje politike (Keukelaire in MacNaughtan 2008, 69). Po drugi strani večina zaključkov Sveta potrebuje tako politično, administrativno, pravno in tehnično izpeljavo v praksi, kar nas pripelje do naslednjih akterjev.

#### 4.2.3 Svet

Svet je zaradi svoje sestave, pristojnosti in rednih sestankov glavna institucija v procesu sprejemanja odločitev v zvezi z zunanjepolitičnim delovanjem EU, tako v političnem kot v pravnem smislu. V skladu s členom 16 PEU Svet skupaj z EP opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s pogodbama. Svet, ki se sestaja v različnih sestavah glede na področje, sestavlja po en predstavnik vsake države članice na ministrski ravni. Svet odloča s kvalificirano večino<sup>39</sup>, če pogodbi ne določata drugače. Sestavam Sveta, razen Svetu za zunanje zadeve, predsedujejo predstavniki, večinoma na ravni ministrov predsedujoče države članice Svetu.

Za nalogo je treba izpostaviti svet za zunanje zadeve, ki je v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta, odgovoren za oblikovanje zunanjega delovanja Unije in zagotavljanje doslednosti ukrepanja Unije. S tega področja sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve. Države članice EU zagotavljajo skladnost svoje

---

<sup>39</sup> V skladu s členom 16 PEU bo od 1. novembra 2014 naprej kvalificirana večina najmanj 55 % članov Sveta, ki jo tvori najmanj petnajst članov, predstavnikov držav članic, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva Unije. Za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, so potrebni najmanj štiri člani Sveta, sicer se šteje, da je

nacionalne politike s stališči Unije (člen 29 PEU). Dejansko je Svet institucija, kjer se stikajo vsi trije podsistemi zunanjepolitičnega delovanja EU, to je delovanje držav članic, SZVP kot konsenz med politikami držav članic na višjem nivoju in zunanje delovanje EU v okviru nekdanjega prvega stebra. Svet namreč sprejema odločitve tako s področij nekdanje Skupnosti kot s področij SZVP, torej po metodi skupnosti<sup>40</sup> in po medvladni metodi<sup>41</sup>. V skladu s členom 22 PEU lahko visoki predstavnik in EK Svetu predložita skupne predloge, prvi s področja SZVP in EK s preostalih področij zunanjega delovanja. Svet oblikuje SZVP in sprejema sklepe, potrebne za določitev in izvajanje te politike na podlagi splošnih smernic in strateških usmeritev, ki jih določi Evropski svet.

Na ravni zasedanj Sveta za zunanje zadeve ne vidimo ločitve med politikami in podsistemi, kar pa je vidno v ozadju priprav na zasedanje Sveta, pri pripravi agende in stališč. Za pripravo dela Sveta je namreč v splošnem odgovoren Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic (COREPER), ki na nižji ravni deluje v obliki delovnih skupin. Za pripravo zasedanj Sveta za zunanje zadeve je odgovoren COREPER II v sestavi stalnih predstavnikov držav članic pri EU, pri čemer ima svojo vlogo tudi Politični in varnostni odbor (PVO), ki v skladu s členom 38 PEU spremlja mednarodni položaj na področjih, ki jih zadeva SZVP, spremlja izvajanje politik in podaja mnenje Svetu. Prav PVO v okviru odgovornosti Sveta in visokega predstavnika izvaja politični nadzor in strateško vodi operacije za krizno upravljanje iz člena 43 PEU. Pri tem mu pomagata Vojaški odbor EU in Odbor za civilne aspekte kriznega upravljanja. V okviru tretjega podsistema zunanjepolitičnega delovanja EU, zunanje politike držav članic EU, je treba omeniti še mrežo evropskih korespondentov, ki jo sestavljajo uradniki ministrstev za zunanje zadeve v prestolnicah in so stalna povezava med zunanjimi ministrstvi držav članic EU (in EK), ki dnevno koordinirajo vprašanja s področja SZVP. To jim omogoča tudi Coreu mreža za izmenjavo kodiranih podatkov, ki je centralna informacijska mreža na področju zunanjepolitičnega delovanja.

---

kvalificirana večina dosežena. Druge podrobnosti glasovanja s kvalificirano večino so določene v členu 238(2) PDEU.

<sup>40</sup> Metoda skupnosti je sistem institucionalnega ravnovesja med nadnacionalno EK, ki definira in zastopa skupne interese in med Svetom s predstavniki držav. Izraz »metoda skupnosti« povzemam po terminološki bazi Evroterm, vendar je s postopno odpravo skupnosti, ki so z Lizbonsko pogodbo postale EU (čeprav *de jure* še obstajajo), njena terminološka vrednost vedno bolj vprašljiva v vseh jezikovnih različicah.

<sup>41</sup> V okviru medvladne metode države članice obdržijo odločilno kontrolo v procesu sprejemanja odločitev bodisi preko koordinacije nacionalnih zunanjih politik bodisi s prenosom določenih pristojnosti na EK, ki je pod strogim nadzorom Sveta, ki odloča s soglasjem.

Funkcijo visokega predstavnika je uvedla Amsterdamska pogodba, okvir njegovih pristojnosti pa se je z Lizbonsko pogodbo precej razširil. Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko<sup>42</sup>, ki je hkrati podpredsednik EK in opravlja naloge nekdanjega komisarja za zunanje zadeve, je hkrati predstavnik Sveta na področju zunanje politike in predsedujoči Svetu za zunanje zadeve, ki mu je prej predsedoval zunanji minister predsedujoče države članice Sveta. Namen takšne štirikratne funkcije je predvsem povečati konsistenco in prepoznavnost v zunanjepolitičnem delovanju EU in dati jasen glas ali znano »telefonsko številko Kissingerjevemu naslednikom«. Visoki predstavnik je v Lizbonski pogodbi dobil *de jure* velika pooblastila, saj v skladu s členom 18 PEU vodi, oblikuje in izvaja SZVP in SVOP, hkrati je odgovoren za usklajevanje zunanjega delovanja EU v okviru pristojnosti EK. V skladu s členom 27 PEU VP vodi politični dialog s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami. Pri njegovem delu mu bo pomagala Evropska služba za zunanje delovanje. Ta služba<sup>43</sup> bo opravljala svoje delo v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic EU in jo bodo sestavljali uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in EK ter napoteno osebje iz nacionalnih diplomatskih služb. Ta funkcija dejansko prinaša realno možnost, da se bo okrepilo zunanjepolitično delovanje EU z delno odpravo institucionalnih okvirjev, s centraliziranim pregledom nad različnimi oblikami odločanja in z različnimi instrumenti ter z zmanjšanjem vpliva nacionalnih agend, ki so jih prinašala predsedstva držav članic Svetu. V praksi je to v veliki meri odvisno od imenovanega VP. Prvo takšno nalogo je dobila Catherine Ashton.

Na področju podsistema zunanjega delovanja, v okvir katerega uvrščamo npr. trgovinsko in razvojno politiko, ima Svet več kompetenc, kot se zdi na prvi pogled. V okviru trgovinske politike je Komisija po pooblastilu Sveta in v posvetovanju z "Odborom za trgovinsko politiko" (t. j. odbor Sveta, ki ga sestavljajo trgovinski uradniki na visoki ravni) pristojna za pogajanja o trgovinskih sporazumih, ki zajemajo tarifne spremembe, carinske in trgovinske določbe ter varnostne ukrepe, in za njihovo upravljanje. Pri tem ima samo Svet pristojnost, da podpiše sporazum v imenu Unije.

---

<sup>42</sup> Evropski svet imenuje visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika EK (Člen 18 PEU).

<sup>43</sup> Delovanje Evropske službe za zunanje delovanje je bilo določeno s sklepom Sveta na predlog visokega predstavnika po posvetovanju z Evropskim parlamentom in po odobritvi Komisije.

#### 4.2.4 Evropska komisija

Evropska komisija je edina izmed institucij EU, ki ima jasen nadnacionalni status in deluje na podlagi pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice v mednarodni skupnosti. Že v členu 113 Rimske pogodbe je Evropska komisija<sup>44</sup> dobila nalogo predstavljanja in pogajanja v imenu držav članic tako v bilateralnih kot v multilateralnih mednarodnih ekonomskih forumih. V skladu s členom 17 PEU EK zastopa EU, razen na področju SZVP. V skladu s pogodbama opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo in skrbi za uporabo pogodb in *acquisa*. Razen v primerih, ko pogodbe določajo drugače (tu gre predvsem za področje SZVP in SVOP) se zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije.

Na področju zunanjepolitičnega delovanja opravlja glavno nalogo pri oblikovanju, zastopanju in predstavljanju skupnega interesa v okviru zunanjega delovanja EU in zunanjih dimenzijah notranjih politik. Na področju SZVP in SVOP je njena vloga manjša, morda se bo okrepila z novo definicijo vloge visokega predstavnika, ki je tudi podpredsednik EK in hkrati komisar za zunanje zadeve. Njena vloga je kljub temu vedno bolj pomembna, ker ima večina politik Unije, tudi najbolj tradicionalne notranje politike (npr. regionalna in socialna politika), zunanjo dimenzijo. Kot pravi Edwards (2005, 3) to postavlja EK za notranjo zunanjo pogajalsko mizo in ji omogoča uporabo zunanjega pritiska za okrepitev svoje pogajalske pozicije navznoter<sup>45</sup>.

EK se srečuje bolj kot vse druge predstavljene institucije s t. i. problemom razmejnitve (glej poglavje 3.5.2) med nekdanjo delitvijo na politike znotraj Skupnosti in politike povezane s SZVP ter med sedanjimi politikami znotraj Unije in posebnim statusom SZVP. Ta problem se je pojavil tudi pri oblikovanju ESP.

Vloga EK za oblikovanje ESP bo natančno predstavljena v naslednjem poglavju. Vsekakor je vloga EK zelo pomembna – EK je oblikovala predloge za oblikovanje, usmeritev in sredstva, uporabljena v okviru politike, v obliki sporočil Komisije, ki so pravno nezavezujoči dokumenti in kot takšni ne sprožijo zakonodajnih postopkov, vendar so bili odločilni za oblikovanje politike.

---

<sup>44</sup> V skladu s členom 17 PEU Komisijo, imenovano med dnem začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe in 31. oktobrom 2014, sestavlja po en državljani vsake države članice. Od 1. novembra 2014 število članov Komisije ustreza dvema tretjinama števila držav članic, razen če Evropski svet soglasno ne odloči o spremembi tega števila.

<sup>45</sup> To je znan pristop, ki ga uporabljajo tudi države članice v obratni smeri, ko krivijo EK/Bruselj za implementacijo neprijetne politike ali ukrepa.

Za uredbo o uporabi evropskega sosedskega instrumenta je EK pripravila zakonodajni predlog. Še večja je njena vloga pri implementaciji, kot bomo videli v poglavju o procesih.

#### **4.2.5 Države članice EU**

Države članice EU lahko jemljemo kot samostojne, čeprav ne unitarne akterke, v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU, hkrati smo njihovo posredno vlogo, bodisi pri imenovanju članov institucij (kolidž komisarjev, VP/PP, predsednik EK) bodisi pri njihovem neposrednem sodelovanju v institucijah (Svet, Evropski svet, komisarji) že deloma obravnavali v okviru drugih institucij. Usklajevanje zunanjih politik držav članic EU kot enega izmed podsistemov zunanjepolitičnega delovanja smo prav tako opredelili že v poglavju 2.3.3.

Zunanje politike držav članic EU so v osnovi še vedno samostojne in neodvisne politike v najbolj klasičnem realističnem smislu, ki jih oblikujejo samostojni akterji in se lahko v geografskih preferencah, intenzivnosti diplomatskih stikov, ki izhajajo iz zgodovine in tradicije posameznih držav, pomembno razlikujejo od drugih dveh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja EU, kljub temu da se ravno skozi vpliv držav članic znotraj institucij vsaj parcialno izražajo. Kempe (2008, 7) meni, da je odločanje v EU-27 odvisno od nacionalnega vpliva in strateških povezav med državami, kar vpliva tudi na prevladovanje in krepitev nacionalnih interesov v okviru ESP. Prav tako EU uporablja tradicionalne vezi med posameznimi državami bodisi pri imenovanju posebnih odposlancev bodisi se lahko vsak državljan EU v skladu s temeljnimi pogodbami obrne za konzularno pomoč na mrežo diplomatsko-konzularnih predstavništev drugih držav članic EU v tretjih državah.

Študije v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja (Tondra 1997, Hill 1996) ugotavljajo povratne spremembe v oblikovanju nacionalnih zunanjih politik kot posledico sodelovanja v okviru SZVP zaradi samega načina sodelovanja, privilegirane dostopa do informacij in prihrankov. Ugotavljajo, da je vpliv značilen predvsem za male države, npr. Portugalska se je v svoji zunanji politiki delno preusmerila iz atlantske perspektive na Sredozemlje, povečala učinkovitost in zmožnosti vodenja zunanje politike, medtem ko imajo velike tri države Nemčija, Velika Britanija in Francija več izbire, kdaj sodelujejo v kolektivnih stališčih in kdaj se odločijo za bilateralni oziroma individualni pristop (Tondra 1997). Nekateri avtorji opozarjajo na paradoks, ko je dejansko sodelovanje v okviru SZVP dalo Nemčiji, Italiji in Španiji novo platformo oziroma okvir, v katerem bolj intenzivno zastopajo nacionalne interese (Hill 1996, 15). White (2001, 118)

ta proces poimenuje »evropeizacija zunanjih politik«. V samih državah članicah je razširjena agenda zunanje politike kot posledica sodelovanja v okviru SZVP pritegnila več domačih akterjev in institucij v samo oblikovanje zunanje politike.

Edwards (2005, 62) pravi, da se vlade držav članic zavedajo prednosti »politike obsega«<sup>46</sup>, vendar kljub temu ne želijo izgubiti individualne teže in pomembnosti, še posebej na področjih, kjer so bile tradicionalno močne ali uveljavljene s svojimi prizadevanji in vplivom. Dejstvo, da EU nima sedeža v Varnostnem Svetu ZN in da je njena vloga v tem organu odvisna od stalnih in nestalnih članic, daje temu podsistemu zunanjepolitičnega delovanja poseben pomen. Povezava med državami članicami in evropsko politiko je vsekakor dvosmeren proces, ki potrebuje nadaljnje raziskave z daljšimi časovnimi serijami podatkov.

#### **4.2.6 Drugi akterji**

Na oblikovanje zunanjepolitičnega delovanja poleg držav članic in institucij EU vpliva tudi veliko drugih akterjev na vseh nivojih: lokalnem, regionalnem, nacionalnem in EU nivoju. Tukaj lahko govorimo o podjetjih, gospodarskih in drugih interesnih združenjih, sindikatih, akademskih institucijah, nevladnih organizacijah ter predstavnikih lokalnih skupnosti. Evropeizacija zunanje politike držav članic se kaže tudi v tem, da so se tradicionalne meje med zunanjimi in notranjimi politikami zaradi sodelovanja v procesih EU še bolj zabrisale in da sta se nivo in število domačih akterjev in institucij, ki sodelujejo v teh procesih, še povečala. Akterji sodelujejo tako pri oblikovanju notranje politike države, preko zunanje dimenzije teh politik na zunanjo politiko države, na oblikovanje stališča države za sodelovanja v institucijah EU in preko tega na oblikovanje posamezne politike in njene zunanje dimenzije na nivoju EU in glede na področje s tem tudi na notranjo politiko druge države ter v redkih primerih tudi na zunanjepolitično dimenzijo te države članice.

Hkrati se domači akterji povezujejo z drugimi podobnimi nacionalnimi akterji držav članic v obliki regionalnih združenj ali združenj na nivoju EU, kjer potem ponovno poskušajo vplivati na proces odločanja pri oblikovanju domače politike in politike na nivoju EU (npr. Business Europe kot združenje delodajalcev in industrije vseh držav članic, čigar predsednik je večkrat povabljen tako v EP kot na zasedanje Evropskega sveta, da predstavi stališče »evropske« industrije), druga sektorska združenja, predstavništva regij ali federalnih enot, ki imajo predstavništva v Bruslju. Čeprav to ni predmet naše analize velja omeniti, da se tudi znotraj teh združenj oblikujejo procesi

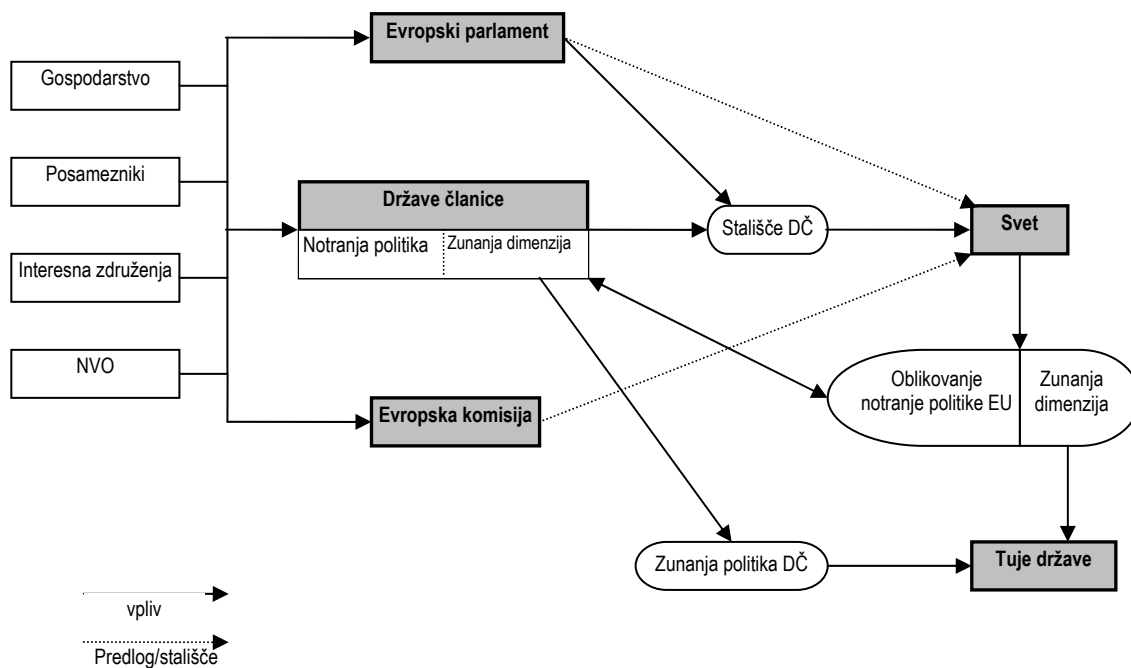
---

<sup>46</sup> Besedno zvezo »politike obsega« je sicer prvi uporabil Ginsberg (2001, 27).

odločanja in oblikovanja skupnih stališč, ki jih potem izbrani predstavniki posredujejo odločevalcem. Vendar težko govorimo o nekem konkretnem načinu delovanja posameznih akterjev, saj gre bolj za vprašanje *ad hoc* koalicij glede na področje in vsebino kot za homogeno in stabilno obliko načina upravljanja na več nivojih<sup>47</sup> (Hill in Smith 2005b, 6).

V okviru ESP so aktivna predvsem predstavništva industrije in različnih sektorjev, energetske zbornice in nevladne organizacije v državah članicah, Bruslju in v državah ESP.

**Shema 4.1:** Delovanje akterjev in interakcije med notranjo in zunanjo politiko



*Vir:* Lastna analiza.

#### 4.2.7 Analiza delovanja akterjev na študiji primera

V tem poglavju bom poskušala na študiji primera identificirati elemente delovanja posameznih institucij in postopke, ki so sicer predmet naslednjega poglavja. Domnevam, da bo ESP prikazala različne vloge, ki jih imajo akterji pri oblikovanju konkretne zunanjepolitične aktivnosti. Zaradi njene čezstebrne strukture in področij, ki jih pokriva, pa je še posebej ilustrativen primer.

<sup>47</sup> Angl. *multilevel governance*.

Kronisti ESP navajajo, da se je politika začela bolj konkretno oblikovati, ko je britanski zunanji minister Jack Straw leta 2002 v pismu španskemu predsedstvu (v Comelli 2004, 99) izrazil skrb glede situacije v Belorusiji, Ukrajini in Moldaviji ter predlagal, da bi EU izoblikovala in ponudila »jasne in praktične iniciative« za te države, v zameno za »napredek na področju političnih in gospodarskih reform«. Predlagal je poseben status za te države, ki bi jim omogočil liberalizacijo trgovine, poglobljene odnose na področju PNZ in SZVP. Švedska ministra Anna Lindth in Leif Pagrotsky sta oblikovala podoben predlog, ki sta ga 8. marca 2002 v obliki pisma posredovala predsedstvu, ki je geografsko razširil britanski predlog tudi na Rusijo in na sredozemske države. Predlagala sta, da so odnosi z vsemi sosedami EU urejeni v okviru celovitega in enotnega pristopa, ki bi nadgradil obstoječe iniciative in pogodbene okvirje. Po njunem mnenju bi takšen pristop »dal močno politično sporočilo o pomembnosti sosedskih držav in bi okrepil prizadevanja za nadaljevanje političnih in ekonomskih reform s pomočjo odpiranja novih odnosov in iniciativ na ekonomskem področju«. Komisar za zunanje zadeve Patten in VP/GS Solana sta v pismu naslovljenem na dansko predsedstvo Sveta avgusta leta 2002 definirala željo po »ekonomskem in političnem prostoru okoli novih meja EU, v katerem bi spodbujali stabilnost, blaginjo, skupne vrednote in pravno ureditev«, vendar izven članskega okvira (Patten in Solana, 2002). Prvi na seznamu konkretnih ukrepov je bil okrepljen politični dialog, katerega namen bi bil povečati kvaliteto razprave namesto števila sestankov na visokem nivoju. Tudi program dela EK za leto 2002 je predvidel oblikovanje enotnega okvirja za odnose EU s sosednjimi državami (Evropska Komisija 2001, 8).

Koncept je decembra 2002 dokončno podprl predsednik EK Romano Prodi v svojem znanem govoru. S konceptom iniciative »Širša Evropa« leta 2002, predhodnice ESP, je EU želela državam na novih mejah oziroma »krogu prijateljev«<sup>48</sup> ob prihajajoči širitvi ponuditi »več kot partnerstvo in manj kot članstvo« in z njimi deliti »vse razen institucij« (Prodi 2002, 4–5). Ta iniciativa ni bila dobro sprejeta, ker je bilo veliko neznank glede vpliva na dosedanje pogodbene obveznosti, glede instrumentov, finančnih iniciativ in predvsem, ker nova shema ni vsebovala cilja članstva v EU, kot je pred tem uspešno ponujala shema širitve. EK je marca 2003 pripravila sporočilo o »Širši Evropi« (2003b). Evropski svet je junija 2003 v Solunu podprl sporočilo EK. 2004 je bila sprejeta ESP, katere namen je »izognitev novim ločnicam na kontinentu in poglobljanje odnosov med EU in sosedami«.

---

<sup>48</sup>Angl. »ring of friends«, »more than partnership and less than membership«, »everything but institutions«. Fraze navajam v originalnem angleškem jeziku, ker so zelo znane in velikokrat uporabljene fraze za opisovanje ESP.



Že pri kronološkem historičnem pregledu razvoja ESP lahko ugotovimo, kako je že pri nastanku politike specifična institucionalna struktura vplivala na njeno oblikovanje. Politika je nastala tako na pobudo držav članic (Velika Britanija, Švedska), ki so svoj interes zastopale preko predsedujoče države Svetu (Španija), na pobudo EK v okviru njenega letnega programa in še posebej na pobudo komisarja za zunanje zadeve in VP/GS Sveta za zunanje zadeve. Čeprav z omejenimi formalnimi pristojnostmi, se je pravi razvoj te pobude dejansko začel šele, ko je predsednik EK podprl koncept, upoštevajoč pobude in ideje držav članic.

EK je julija 2003 pripravila sporočilo o novem instrumentu (Evropska komisija, 2003a), maja 2004 je sprejela še en strateški dokument o ESP in pripravila poročila o državah. Tako je EK začela z aktivno vlogo v izvajanju ESP in izhajajoč iz tako dobljenih izkušenj redno obveščala Svet o napredku in težavah s predlogi za izboljšave (Evropska komisija 2006a). ESP je od leta 2002 dobila »stalno mesto« na agendi zasedanj Sveta za splošne in zunanje zadeve in vsaj dvakrat letno tudi na zasedanjih Evropskega sveta. Od leta 2006, kot opisujem v nadaljevanju, vidimo ponovno pobudo s strani držav članic, kar lahko pripišemo sosledju nekaj predsedovanj velikih in vplivnih članic EU Svetu. Čeprav so države članice s svojimi predlogi uspele v določeni meri preoblikovati ESP, je zaradi EK ESP še vedno politika z enakimi splošnimi cilji in okvirjem kot v začetku, čeprav je dopolnjena ali nadgrajena z dvema regionalnima pobudama: Unijo za Sredozemlje in Vzhodnim partnerstvom.

V času priprav na nemško predsedovanje Svetu leta 2006, je nemško zunanje ministrstvo pripravilo predlog »ESP Plus«, ki se je osredotočil predvsem na vzhodno agendo: Moldavijo, Ukrajino, Belorusijo in kavkaške države. Predlog je obsegal tudi razmišljanje o večjem institucionalnem sodelovanju – to je vključitvi držav v procese odločanja v okviru EU in o novi strategiji, kako prenašati del *acquisa* na ključnih področjih, kot so energetika, notranji trg in pravosodje, v države. Tej pobudi sta sledila poljski in litvanski *non-paper*<sup>49</sup>, v katerem ločujeta med »evropskimi sosedi«, ki si želijo institucionalne perspektive v okviru EU in »sosedi Evrope«, ki si tega ne želijo oziroma to ni mogoče. Predloga se razlikujeta predvsem v tem, kako eksplicitno bi člansko perspektivo ponudili državam (Vilnius in Varšava predlagata odprto evropsko perspektivo za Ukrajino), strinjata se v ločitvi med vzhodno in sredozemsko agendo

---

<sup>49</sup> *Non-paper* ali *aide-mémoire* je v diplomatskem jeziku naziv za neformalni dokument, ki vsebuje predlog sporazuma, stališča ali predlaga razpravo, hkrati ni zavezujoč za državo, katere delegacija je ta dokument pripravila, predložila ali distribuirala. Običajno na njem ni navedenega vira in drugih podatkov. Evroterm ga prevaja kot delovni dokument ali neuradni dokument.

znotraj ESP. To razumem tako, da že šest let po sprejemu ESP kot novega celovitega okvira iz različnih politik držav članic, države s svojimi interesi poudarjajo ločnice. Podpora predvsem nemškemu predlogu s strani srednje- in vzhodnoevropskih držav članic je spodbudila EK, da je konec leta 2006 predstavila sporočilo Komisije za Svet in Evropski parlament o krepitvi ESP (Evropska Komisija 2006a). Ta dokument je precej bolj specifičen in podroben, kjer vidimo jasen rezultat nemškega predloga, hkrati je EK želela predvideti še druge reformne predloge za ESP in tako obdržati celotno politiko v načrtanem strateškem okviru. Nemčija je v okviru svojega predsedovanja v prvi polovici 2007 z dogodki in izjavami spodbujala regionalno sodelovanje z državami na vzhodu in na podlagi sodelovanja z EK odprla razpravo glede sektorskega sodelovanja med EU in državami ESP ter glede možnosti sodelovanja držav v agencijah in programih EU. V tem času je tudi Francija, ki je bila v fazi vsebinskih priprav na predsedovanje EU v drugi polovici 2008, oblikovala svoj predlog. Ideja francoskega predsednika Nicolasa Sarkozyja o Uniji za Sredozemlje<sup>50</sup>, je v začetku predvidevala posebno obliko regionalnega sodelovanja, ki bi temeljilo predvsem na področju boja proti terorizmu, ilegalnim migracijam, trajnostnemu razvoju in energetske varnosti. Glavni steber Unije bi bila energetska varnost, kar bi omogočilo Franciji dostop do zalog severnoafriškega plina v zameno za prenos jedrskih tehnologij za civilne namene. Ustanovitev Unije za Sredozemlje je bila sprejeta na Evropskem svetu 2008.

Na ta predlog sta se odzvali poljska in švedska delegacija (Polish Swedish proposal 2008)<sup>51</sup>, ki sta želeli preusmeriti pozornost na reformo ESP in sodelovanje z vzhodnimi državami. Tako se je začela komplementarna ideja Vzhodnega partnerstva v okviru ESP, vendar s poudarkom na večji diferenciaciji med državami in krepitvi povezav med posamezno državo in EU. Za razliko od francoskega predloga bi bilo to partnerstvo še vedno del ESP in tako obstoječih struktur, brez dodatnega financiranja. Decembra 2008 je iniciativa postala del dokumenta EK (Evropska Komisija 2008a), ki jo je še naprej razvijalo švedsko predsedstvo. Ponovno lahko ugotovimo, da je agenda ESP del agend različnih interesov, ki jo poskušajo oblikovati skozi sodelovanje v institucijah. Dejstvo je tudi, da tako širok okvir lahko služi vsakovrstnim interpretacijam in interesom. Razprave med državami članicami ugotavljajo, da ESP ne omogoča doseganja visokih

---

<sup>50</sup> Ideja Unije za Sredozemlje se je prvič pojavila leta 2007 v okviru volilne kampanije za predsednika države v Franciji, ko je takrat še kandidat Nicolas Sarkozy predlagal selektiven pristop, v okviru katerega bi sodelovale samo Francija, Španija, Italija, Portugalska in Malta s Tunizijo, z Alžirijo, Mavretanijo in Libijo. Po volitvah se je ta ideja razširila še na Turčijo, Egipt, Ciper, Grčijo, Izrael, Palestinsko oblast, Jordanijo, Libanon in Sirijo.

<sup>51</sup> Ta pobuda je zanimiva tudi z vidika dobrega sodelovanja med Švedsko in Poljsko, ki do takrat nista bili zaveznici ali aktivni sodelavki v institucionalnih krogih EU.

strateških ciljev, vendar je dober okvir za razpravo, ki ji zaenkrat še vedno dominirajo nacionalni interesi (Kempe 2008, 14).

Če povzamemo celotno poglavje na področju zunanjega delovanja in zunanjih dimenzij notranjih politik, EK predlaga, Svet sprejema odločitve v sodelovanju z EP, EK izvaja, nadzira in distribuira sredstva. Vlogo ima tudi Sodišče EU. V okviru SZVP, Svet v skladu s strateškimi usmeritvami Evropskega sveta dominira na vseh ravneh odločanja, z novo vlogo visokega predstavnika in predsednika Evropskega sveta. V okviru držav članic so vzpostavljeni klasični notranji procesi za oblikovanje nacionalne zunanje politike in stališč, ki jih predstavniki zastopajo v okviru Sveta v obliki sodelovanja na delovnih skupinah, odborih in svetih in preko drugih diplomatskih kanalov, veliko se uporabljajo *non-paperji*. Ugotavljam vedno večje število akterjev, ki so vključeni v notranji proces sprejemanja odločitev v okviru zunanjepolitičnega delovanja, pri čemer je njihova vloga različno strukturirana in močna. V okviru ESP glavno usmerjevalno vlogo igra Svet, osnovne in strateške odločitve za oblikovanje politike so bile sprejete s strani Evropskega sveta, večji koraki, usmeritve na Vzhodno partnerstvo in Unijo za Sredozemlje so oblikovale pobude držav članic v okviru Sveta, ki se v večini primerov skladajo z njihovo tradicionalno geografsko zunanjepolitično usmeritvijo. Posebej je potrebno izpostaviti vloge EK, ki je pripravila zakonodajne osnutke in sporočila, poroča Svetu in EP, posebej močna je njena vloga v okviru implementacije te politike. Kot bomo videli v naslednjem poglavju o procesih, EK pripravlja strategije za državo in akcijske načrte, katerih pravno nezavezujoča narava omogoča EK večjo vlogo, kot jo ima drugače na področju zunanjepolitičnega delovanja, kar deloma potrjuje drugo hipotezo.

### 4.3 Proces

Zunanja politika vsebuje veliko institucionalnih procedur, ki lahko povečujejo ali na drugi strani zmanjšajo usklajenost delovanja kateregakoli akterja v mednarodni skupnosti bodisi države bodisi mednarodne organizacije. Kot pravi Keohane (1988), zahteva za ukrepanje, ki temelji na skupnem interesu, še ne vodi avtomatično do kolektivnega ukrepa v svetovni politiki. Zato so potrebni procesi odločanja.

V tem poglavju me zanimajo procesi, ki oblikujejo zunanjepolitično delovanje EU. Poglavje je tesno povezano in dopolnjuje predhodno poglavje o akterjih, hkrati se v postopkih odločanja sprejemajo odločitve in oblikujejo sredstva zunanjepolitičnega delovanja, ki jih obravnava

naslednje poglavje. Opis vseh procesov, ki potekajo v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU, bi lahko predstavljal samostojno celoto, zato se bom v tem poglavju omejila na procese in postopke oblikovanja in sprejemanja ESP, dokumentov in postopkov povezanih z njeno implementacijo in pri tem preučevala interakcijo vseh treh podsistemov. Vseeno bom na začetku na kratko predstavila procese, ki so značilni za sprejemanje odločitev v okviru vsakega posameznega podsistema in glavne parametre tudi shematsko predstavila.

#### **4.3.1 Proces sprejemanja odločitev v zvezi z zunanjepolitičnim delovanjem EU**

Razumevanje pravne podlage je pomembno, saj se v tem elementu naše analize najbolj vidijo razlike med posameznimi aspekti zunanjepolitičnega delovanja. Hkrati to tvori bistvo posebnosti institucionalne strukture, za katero v tezi trdim, da jo EU v praksi presega. Kratek pregled pravnega okvirja nam bo tako začrtal primerjalno osnovo.

Prva pomembna predpostavka je, da kljub odpravi tristebne strukture EU, razlike med področjem SZVP in zunanjim delovanjem Unije na drugih področjih *de facto* in *de jure* ostajajo. Še vedno ločimo t. i. metodo skupnosti in medvladno metodo. V Lizbonski pogodbi ostaja delitev tako med pogodbama kot med poglavji. Določbe o SZVP so zajete v petem poglavju PEU, zunanje delovanje Unije določa peti del PDEU (naslov I Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije, naslov II Skupna trgovinska politika, naslov III Sodelovanje s tretjimi državami in humanitarna pomoč, naslov IV Omejevalni ukrepi, naslov V Mednarodni sporazumi, naslov VI Odnosi Unije z mednarodnimi organizacijami in tretjimi državami ter delegacijami Unije, naslov VII Solidarnostna klavzula). Pri tem ne smemo pozabiti tudi na zunanje vidike drugih politik, ki imajo neposredno pravno podlago v PDEU. Prepletanje teh elementov je že prva značilnost ESP, kjer se prepletajo področja, ki spadajo v SZVP, zunanje delovanje Unije in zunanjo dimenzijo notranjih politik.

Kljub temu, da je Lizbonska pogodba okrepila metodo skupnosti z določili, da se večina zakonodaje sprejema po t. i. rednem zakonodajnem postopku (oziroma nekdanjem postopku soodločanja), da je več odločitev sprejetih s kvalificirano večino, da ima EK skoraj izključno zakonodajno iniciativo in izvajalsko funkcijo, da je EK dobila nalogo sprejemanja t. i. delegiranih instrumentov, ki spreminjajo ali dopolnjujejo nebitvene aspekte obstoječe zakonodaje, pa še vedno ostaja 24 področij, na katerih je za sprejem odločitve potrebno soglasje (meje, azil, imigracija, Eurojust, Europol, SZVP in komitologija). Na področju zunanjega delovanja EU v okviru nekdanjega prvega stebra je EP dobil večje pristojnosti na področju trgovinske politike in

humanitarne pomoči, kjer se o sklepanju mednarodnih sporazumov odloča z rednim zakonodajnim postopkom. Redni zakonodajni postopek določa člen 289 PDEU, ki ga zaradi njegove kompleksnosti na tem mestu ne bom natančno opisala.

Za nalogo je pomembno tudi razumevanje pristojnosti (Naslov I PEU). Lizbonska pogodba loči med področji, kjer ima EU izključno pristojnost (kjer lahko samo EU izda zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte, države članice lahko ukrepajo le na podlagi pooblastila EU – člen 2(1) PEU), kjer ima EU deljeno pristojnost (kjer lahko EU in države članice izdajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte – člen 2(2) PEU) in kjer ima EU pristojnost za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem nadomestila pristojnost držav članic na teh področjih (člen 2(5) PEU).

Pristojnosti na področju SZVP in SVOP ne moremo uvrstiti v nobeno od teh kategorij. Za področje nacionalne obrambe je izrecno določeno, da ostaja odgovornost držav članic, prav tako deklaracija določa, da SZVP ne vpliva na odgovornosti držav članic pri vodenju njihove zunanje politike in nacionalnega predstavljanja. Pristojnosti EU na področju SZVP ureja člen 24 PEU (prejšnji člen 11 PEU), ki pravi, da pristojnosti na tem področju zajemajo vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo EU, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi do skupne obrambe. Člena 22 in 31 PEU tudi eksplicitno navajata, da za to področje veljajo posebna pravila in postopki, saj sklepe iz tega poglavja sprejemata Evropski svet in Svet soglasno. Eksplicitno tudi navaja, da je sprejemanje zakonodajnih aktov izključeno. Kljub temu pogodba ponuja možnost v smeri nadnacionalnega odločanja, saj v skladu s členom 31 dopušča možnost, da se država vzdrži glasovanja, kar obrazloži s formalno izjavo, s katero soglaša, da je sklep zavezujoč za Unijo, sama pa z njim ni zavezana. Člen še predvideva, da se država v imenu solidarnosti vzdrži vseh dejanj, ki bi lahko nasprotovala ali ovirala delovanje Unije na podlagi tega sklepa, druge države članice pa spoštujejo njeno stališče. Če vzdržane države članice predstavljajo najmanj tretjino držav članic, ki imajo skupaj najmanj tretjino prebivalstva Unije, sklep ni sprejet. Rezultati tega procesa so opredeljeni v členu 25, to so splošne smernice, sklepi o določitvi ukrepov, ki naj jih izvaja EU, stališča, ki naj jih sprejme EU in krepitev rednega sodelovanja med državami članicami pri vodenju njihove politike.

Lizbonska pogodba prvič prinaša možnost odločanja s kvalificirano večino v primeru sprejemanja določenih aktov<sup>52</sup>. Hkrati ima Evropski svet možnost, da soglasno sprejme sklep, ki razširi področje oziroma akte, ki jih Svet na tem področju sprejema s kvalificirano večino. Tudi ta postopek dopušča izjemo, da se katera izmed članic zaradi bistvenih in utemeljenih nacionalnih razlogov ne strinja s takšnim načinom odločanja, kar prepreči glasovanje<sup>53</sup> ali ga Svet prenese na višjo raven odločanja, to je na Evropski svet. Pri postopkovnih vprašanjih Svet odloča z večino, za sklepe, ki zadevajo obrambne in vojaške zadeve, določila v zvezi s kvalificirano večino ne veljajo.

**Tabela 4.2:** Procesi sprejemanja odločitev v EU

Stebrni sistem po Maastrichtski pogodbi		
Prvi steber EC	Tretji steber PNZ	Drugi steber SZVP
Zunanja trgovina, trgovina, pridružitveni sporazumi, sporazumi o sodelovanju, ekonomske sankcije, razvojna politika, azil in imigracija, preprečevanje sporov, notranje politike: npr. energetika	Sodelovanje policije in sodstva v kazenskih zadevah, notranja varnost	SZVP, krizno upravljanje, mirovne misije
Metoda skupnosti		Medvladna metoda
↓ ↓ ↓ <b>Lizbonska pogodba</b>		
V. del PDEU Zunanje delovanje Unije, II. del PDEU Notranje politike in ukrepi Unije (energetika, okolje, idr.) in IV. Naslov: Območje svobode, varnosti in pravice		V. del PEU Zunanje delovanje Unije in posebne določbe o SZVP
Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, policijsko sodelovanje, politika glede mejne kontrole, azila in priseljevanja		SZVP, SVOP
Metoda skupnosti		Medvladna metoda
Svet (večinsko glasovanje ali soglasje), EK, Sodišče EU, zakonodajni akti		Evropski svet, Svet (soglasje ali (omejena) kvalificirana večina), predsednik Evropskega sveta, VP, organi SVOP, sprejem zakonodajnih aktov izključen

*Vir:* Prirejeno po Keukelaire in MacNaughtan (2008, 30), Lizbonska pogodba 2009.

<sup>52</sup> Svet odloča s kvalificirano večino pri sprejemanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije na podlagi sklepa Evropskega sveta o strateških interesih in ciljih Unije iz člena 22(1), pri sprejemanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije na predlog VP/PP, pri sprejemanju vseh sklepov o izvajanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije, pri imenovanju posebnega predstavnika v skladu s členom 33.

<sup>53</sup> V tem primeru VP poskuša najti ustrezen rešitev za državo. Če mu to ne uspe, lahko Svet s kvalificirano večino zahteva predložitev zadeve Evropskemu svetu, da ta o njej soglasno sprejme sklep.

Pri tem moramo dodati, da namen zunanjepolitičnega delovanja EU ni izključno vplivanje na druge subjekte v mednarodni skupnosti, lahko gre deloma tudi za urejanje notranjih odnosov (Keukelaire 2008, 13). Možna je tudi obrnjena logika, da se države članice dogovorijo, da ne bodo ukrepale na določenem zunanjepolitičnem področju znotraj okvirja EU, ker bi to lahko sprožilo notranja trenja in konflikte.

#### **4.3.2 Proces sprejemanja in izvajanja Evropske sosedске politike**

Po opisu postopkov, ki se uporabljata v podsistemih zunanjepolitičnega delovanja EU, bom v tem poglavju pokazala njihovo uporabo v praksi na primeru ESP, pri čemer bom pokazala, kako v postopku glede na področje sodelujejo različne institucije. Največ pozornosti je posvečene dvema ločenima in hkrati povezanim procesoma: sprejemanju dokumentov in stališč na področju ESP v EU in načinu sodelovanja z državami ESP.

Pred ESP je bil glavni instrument EU za določeno področje t. i. skupna strategija<sup>54</sup>. Kot je v svojem poročilu o vrednotenju ugotavljal GS/VP Solana (Comelli 2004, 106), so največjo pomanjkljivost tega instrumenta predstavljala dolgotrajna pogajanja pod vodstvom predsedujoče države Sveta. Pravno-formalno je sicer Evropski svet sprejel skupno strategijo, za samo pripravo je bilo zadolženo predsedstvo v okviru običajnih postopkov na Svetu (delovna skupina, COREPER, Svet). Tako skupne strategije niso imele potrebnega političnega impulza in ustrezne prioritete (Comelli 2004, 106); vsaka predsedujoča država je imela svoje prioritete na zunanjepolitičnem področju, kar je na koncu prineslo nekonsistenten in nekoherenten pristop EU in nekakšen »seznam prioritet držav članic«. Okvir ESP je zato korak k večji konsistentnosti, a kljub temu ostaja dejstvo, da bodo države v okviru bilateralnih zunanjih politik še vedno zastopale svoje interese.

V okviru ESP odnosi EU in držav ESP temeljijo na pogodbenih odnosih na podlagi sporazumov (sporazumov o partnerstvu in sodelovanju<sup>55</sup> ter evro-sredozemskih pridružitvenih sporazumov<sup>56</sup>). Na podlagi predhodno sprejetih pogodbenih obveznosti in z namenom preučitve potreb in zahtev partnerske države je EK v sodelovanju z VP/GS Solano pripravila osnutek »poročila o državi«, ki

---

<sup>54</sup> Skupno strategijo je vpeljala Amsterdamska pogodba kot instrument za definiranje srednjeročne in dolgoročne vizije EU za določeno področje. EU je sprejela skupne strategije o Rusiji (1999), Ukrajini (1999) in Sredozemlju (2000).

<sup>55</sup> SPS imajo pravno podlago v členu 207 PDEU (nekdanji člen 133 PES) in v členu 218 PDEU (nekdanji člen 300 PES).

<sup>56</sup> Pridružitveni sporazumi imajo pravno podlago v členu 207 PDEU (nekdanji člen 133 PES), členu 217 PDEU (nekdanji člen 310 PES o sklepanju pridružitvenih sporazumov) in nekdanjem členu 308 PES (Meda).

je zajemal politično, ekonomsko, socialno in zakonodajno situacijo v državah in definiral prve izzive. Ta poročila so služila kot podlaga za pripravo akcijskih načrtov za vsako državo ESP, ki so osrednji dokument ESP.

»Vsak akcijski načrt zajema seznam prioriteten reform« (Evropska komisija 2004b). Akcijski načrti so torej okvirni dokumenti, ki ponovno presojujejo in združujejo obstoječe iniciative, ki so predvidene v okviru sporazumov oziroma so se razvile na podlagi le-teh. Ti akcijski načrti so tudi referenčni dokumenti za izvajanje, nadzor in vrednotenje. Akcijski načrti so politični dokumenti in niso pravno zavezujoči, saj jih Svet pravnoformalno obravnava kot poročila, kar pomeni, da zaobidejo pravne zahteve nekdanjega člena 300 PES glede mednarodnih sporazumov, hkrati zanje ni potrebna ratifikacija s strani držav članic EU in ESP. To razumem v okviru parcialne potrditve hipoteze, da EU s pomočjo sredstev, za katera ne potrebuje odobritve s strani držav članic, dosega zunanjepolitične cilje. EK je v dokumentih predvidela tudi sklenitev Evropskih sosedskih sporazumov, ki bi bili posebni pogodbeni sporazumi v okviru te politike. Z novo obliko sporazumov bi lahko s pravnega vidika uskladili stanje na področju pogodbenih odnosov med državami ESP.

Zanimiv je proces sprejemanja dokumentov v okviru ESP, če vključimo še institucije. ESP temelji na *ad hoc* sodelovanju med EK in Svetom, ob sodelovanju VP/GS in na podlagi usmeritev Evropskega sveta<sup>57</sup>. Pri pripravi poročila o državi je EK sodelovala z administracijo države članice, npr. v primeru Ukrajine je proces trajal od januarja do septembra 2004. V tem času sta se na šestih sestankih namestnik generalnega direktorja EK za zunanje odnose in namestnik ukrajinskega zunanjega ministra pogajala o akcijskem načrtu, ki ga je pripravila EK (Hillion 2008, 315). Zanimivo je, da je EK sama predstavljala EU brez jasnega mandata Sveta. Po protestu Sveta, da se EK sama pogaja tudi o elementih, ki ne sodijo v pristojnost ES, se je v delegacijo EU vključil tudi predstavnik predsedujoče države članice Sveta in predstavnik Sekretariata Sveta. Sekretariat Sveta tako predstavlja EU za vprašanja političnega dialoga, Komisija pa za vsa druga vprašanja (Comelli 2004, 102). EK je nato predstavila akcijski načrt Svetu (Evropska komisija 2004a). V okviru Sveta je potekala razprava na ravni delovnih skupin, kasneje na ravni COREPER, ki ga je po končni uskladitvi uvrstil na dnevni red Sveta. Po dobljeni odobritvi Sveta so bili akcijski načrti predstavljeni na zasedanjih t. i. Sveta za sodelovanje<sup>58</sup> EU-posamezna država, ki so jih po razpravah potrdili. Če primerjamo sprejeto priporočilo EK Svetu

---

<sup>57</sup> Glej Evropski Svet 2003a, Evropski Svet 2003b, Evropski Svet 2005, Evropski Svet 2006a.

<sup>58</sup> Angl. *Cooperation council*.

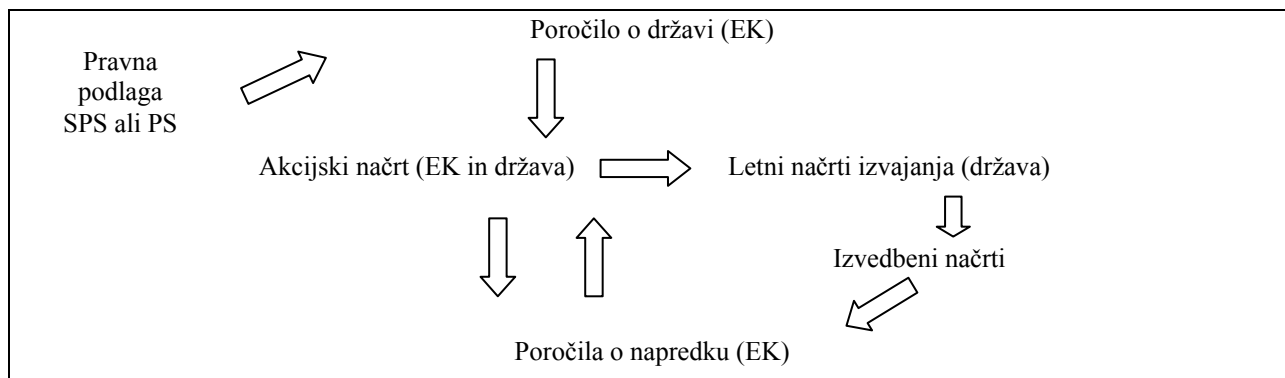


za implementacijo akcijskega načrta za Ukrajino s končno različico podpisanega dokumenta, vidimo, da ni večjih razlik (Duleba 2008, 59), zato nekateri avtorji očitajo tem organom, da niso dovolj uravnoteženi. Pri tem je zanimivo, da sta v tej komunikaciji kot pravna podlaga navedena dva člena: člen 2(1) Odločbe Sveta in Komisije o sklepanju Sporazumov o partnerstvu in sodelovanju s 26. januarja 1998 in členu 15 PEU, ki se nanaša na SZVP. To samo potrjuje čezstebrno strukturo te politike in delno fleksibilnost v postopkih odločanja. Po drugi strani akcijski načrti niso pravno zavezujoči (Hillion 2008, 317), ampak so politični dokumenti, ki ne zahtevajo ratifikacije.

V fazi implementacije je Komisija skupaj z VP/GS zadolžena, da spremlja napredek in poroča v rednih poročilih o napredku o izvajanju akcijskih načrtov, ki jih posreduje Svetu. Svet se v razpravi na podlagi teh poročil odloči, v sodelovanju z Evropskim svetom, o nadaljnjih korakih v razvoju partnerstva z določeno državo, o morebitni finančni pomoči in o morebitnem pričetku pogajanj o t. i. Evropskem sosedskem sporazumu. V okviru ESP je namreč predvidena posebna oblika mednarodnih sporazumov (Evropska komisija 2004b, 5), ki naj bi nadomestili sedanje bilateralne sporazume, pri čemer ni specifičnih določil, kakšna naj bi bila obličnost in vsebina teh sporazumov in v kakšnem smislu pomenijo nadgradnjo obstoječih pogodbenih povezav. Ti sporazumi so nekakšen »sosedski korenček« ter analogni z logiko in ciljem pridružitvenih sporazumov, vendar jim manjka element članstva. Opisane procese razumem tudi v smislu, da je ES/EU že pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe v praksi presegala večstebrno strukturo in v praksi na delovnem nivoju združila funkcije VP/GS in EK, ki sta na področju ESP že intenzivno sodelovala.

Vpliv držav članic lahko vidimo v sami vsebini akcijskih načrtov, saj npr. akcijski načrt za Maroko ne omenja teritorialnega spora s Španijo.

**Shema 4.2:** Proces sprejemanja dokumentov ESP



*Vir:* Lastna analiza.

Akcijski načrti so predmet več študij; če omenimo le Smitha (2005, 764) jim očita premalo definiranja konkretnih ukrepov, določanja odgovornih akterjev, ciljev, časovnih rokov in načinov njihove evalvacije. Prav tako nekateri avtorji (Smith 2005, 766) menijo, da je ravno diferenciacija lahko napačen pristop, ki lahko zmanjša kredibilnost in legitimnost, saj je npr. akcijski načrt za Izrael manj zahteven kot za druge države.

**Tabela 4.3:** Tipična poglavja v akcijskih načrtih

1	2	3	4	5	6	7
Politični dialog in reforme	Sodelovanje pri reševanju političnega spora	Ekonomске in socialne reforme in razvoj	Trgovina, trg in zakonodajna reforma	Sodelovanje na področju PNZ	Promet, energetika, informacijska družba, okolje, raziskave	Medčloveški odnosi

*Vir:* Akcijski načrti za države ESP.

Analiza akcijskih načrtov je lahko predmet posebne naloge, zato se bom na tem mestu omejila samo s splošnim pregledom. Na podlagi akcijskih načrtov je bilo konec leta 2009 ustanovljenih že skoraj 100 tematskih pododborov, v okviru katerih se spremlja napredek na določenem vsebinskem področju (Evropska komisija 2010b, 3).

#### 4.4 Sredstva

Namen tega poglavja je preučiti sredstva, ki jih EU uporablja v okviru ESP in jih poskušati povezati z enim izmed treh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja EU. Še posebej me bodo zanimala sredstva, ki presegajo izhodiščno delitev na posamezne podsisteme in ki presegajo

uvrstitev v nekdanje »stebre«. To podpoglavje je bistveno tudi za opredelitev do hipoteze, kako delovanje politik s sredstvi nekdanjega »prvega stebra«, to so predvsem ekonomska sredstva, poskuša doseči zunanjepolitične cilje EU (stabilnost, varnost in deloma blaginjo), ki so tradicionalno v domeni nekdanjega »drugega« stebra SZVP in zunanjih politik držav. V smislu strukture začenjam s splošnim pregledom sredstev zunanje politike, potem med njimi poiščem dejansko uporabljena sredstva zunanjepolitičnega delovanja EU ter njihovo rabo opredelim in analiziram glede na podsistem, nato se osredotočim na sredstva, ki jih EU uporablja v okviru ESP. Po poglavju o akterjih in procesih so »sredstva tista, ki delujejo ali ne, ki vplivajo in povzročajo izide« (Kajnc 2008, 96).

Pri izbiri metodologije in sredstev ne moremo mimo ugotovitve, da je EU gradila na izkušnjah, metodah in uspehu širitvenega procesa. Večina avtorjev ugotavlja, povzema ali jemlje kot predpostavko v svoji analizi, da je širitev najuspešnejše zunanjepolitično dejanje EU oziroma da je obljuba članstva najbolj uspešno zunanjepolitično sredstvo (Cremona 2004, Aliboni 2005, Smith in Webber 2008). V literaturi o ESP so primerjave med obema politikama najbolj pogost subjekt analize.

Znanost o mednarodnih odnosih loči med naslednjimi sredstvi zunanje politike: komunikacijo in pogajanje, gospodarskimi in vojaškimi sredstvi, lahko dodamo tudi javno diplomacijo, javno mnenje in propagando. Benko loči med sredstvi prisile, diplomacijo in ekonomskimi sredstvi (Benko 1997, 255). V nadaljevanju tradicionalne oblike posameznih sredstev povzemam v tabeli.

**Tabela 4.4:** Sredstva zunanje politike

Diplomatska sredstva/metode	Ekonomska sredstva	
Pogovarjanje, prepričevanje	<i>Negativna</i>	<i>Pozitivna</i>
Pogajanje	<i>Trgovinski ukrepi</i>	
Nudenje nagrad	Embargo	Znižanje carin
Izmenjava koncesij	Bojkot	Ugodno carinsko diskriminiranje
Grožnje	Zvišanje carin	Uvedba statusa države z največjimi ugodnostmi
Propaganda	Carinsko diskriminiranje	Podelitev licenc
Javno mnenje	Ukinitev statusa države z največjimi ugodnostmi	Subvencije
Diplomatska mreža predstavništev – Bilateralna diplomacija	Črna lista	Neposredni nakup
Posebne misije	Kvote in druge netarifne ovire	Obljube zgoraj navedenega
Osebja misij	Damping	
Vrhi, konference	Preprečevanje nakupov	
Diplomatska mreža stalnih misij – Multilateralna diplomacija	Grožnja zgoraj navedenega	
Sklepanje sporazumov	<i>Kapitalski ukrepi</i>	
Diplomatsko sankcioniranje	Zamrznitev premoženja	Jamstva za investicije
Priznanje	Nadzor uvoza in izvoza	Spodbuda uvoza in izvoza
	Ukinitev pomoči	Pomoč
	Razlastitev	Ugodno obdavčenje
	Neugodno obdavčenje	Obljube zgoraj navedenega
	Grožnje zgoraj navedenega	

*Vir:* Prirejeno po Benko 1997, Russett in Starr 1996, Kajnc 2008.

EU ima pravne, institucionalne, tehnične in finančne vire (t. i. lastni viri), da oblikuje sredstva zunanjepolitičnega delovanja, s pomočjo katerih bi njene skupne interese pretvorila v skupne ukrepe v mednarodni skupnosti. Njihovo izvajanje je kritična faza političnega procesa, saj pomeni prelomno točko, ko se odločitve prevedejo v aktivnosti in se izkaže njihova učinkovitost. V okviru EU je ta element še dodatno kompleksen zaradi prepletanja nacionalnih in »skupnih« interesov, ko mora EU za vsako odločitev iskati ravnovesje s konkurenčnimi sredstvi zunanje politike držav članic (Smith 2005, 155). Pri oblikovanju sredstev je vedno bolj pomembna čezstebrna koordinacija ali po Lizbonski pogodbi koordinacija med dvema režimoma zunanjega delovanja (po PDEU in PEU). Kot ugotavlja Keukelaire (2005, 332) je tradicionalno področje

zunanje politike vedno bolj povezano z drugimi politikami; npr. varnostna politika ne pomeni več samo oboroženih sil, ampak vključuje tudi usposabljanje policijskih sil in organizacijo misij za uveljavitev vladavine prava, razvojni sporazumi ne obsegajo samo boja proti revščini, ampak tudi razminiranje, boj proti terorizmu in spodbujanje demokracije, tehnološki razvoj, zdravje in okolje, niso več samo del notranje politike, ampak so postali zunanjepolitične in varnostne zadeve.

#### **4.4.1 Diplomacija**

Po Benku je za diplomacijo značilen »obstoj stalne organizacije in osebja ter predvsem stalnih diplomatskih misij v drugih državah« (Benko 1997, 260), kar je značilno tudi za mednarodne organizacije, ki lahko »pošiljajo diplomatsko misijo v državo članico ali tretjo državo, pod pogojem, da imajo dovoljenje države in da imajo same sposobnost sklepanja odločitev o ustanovitvi misije«. Diplomacijo kot tradicionalno orodje zunanje politike držav je vedno treba obravnavati v povezavi z ekonomsko težo (Vončina 2009).

EU je zastopana v tretjih državah in pri mednarodnih organizacijah preko delegacij in stalnih misij EK. Do Lizbonske pogodbe je stališča na področju drugega in tretjega stebra zastopala predsedujoča država članica Svetu skupaj s komisarjem za zunanje zadeve (ali širitev) in z GS/VP, Lizbonska pogodba pa tovrstne pristojnosti podeljuje novi funkciji predsednika Evropskega sveta in visokemu predstavniku, ki mu pomaga ESZD.

Diplomatske metode in tehnike so prevladujoče sredstvo zunanjepolitičnega delovanja v podsistemu zunanjih politik držav članic, kjer imamo opraviti s tradicionalno mrežo diplomatsko-konzularnih predstavništev. V državah ESP nimajo vse države EU svojih predstavništev, zato že pogled na zemljevid pove, katere države članice EU imajo v okviru svoje zunanje politike določene geografske prioritete, izhajajoče iz zgodovinsko-družbenih okoliščin, prav tako pa tabela 4.7 prikaže, kako razvita je bilateralna diplomacija posamezne države članice. Evropska unija ima svoje delegacije v vseh državah, ki sodelujejo v ESP. Pri predstavljanju EU in zastopanju njenih stališč v posamezni državi pa se delegacije Evropske komisije v praksi povezujejo z bilateralnimi veleposlaništvimi držav članic, še posebej s tistimi, ki imajo dolgo tradicijo diplomatskih odnosov in so pomembni politični sogovorniki zadevnih držav, kar je prvi primer prepletanja dveh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja EU pri uporabi enega sredstva.

**Tabela 4.5:** Število veleposlaništev ali predstavništev v tretjih državah

Država	Število	Država	Število
Francija	132	Portugalska	50
Evropska komisija	123	Danska	49
Nemčija	122	Madžarska	48
Velika Britanija	112	Finska	47
Italija	96	Bolgarija	42
Nizozemska	84	Slovaška	32
Španija	80	Irska	31
Poljska	74	Slovenija	20
Romunija	68	Litva	18
Češka	66	Ciper	17
Belgija	63	Latvija	13
Švedska	59	Estonija	10
Grčija	57	Malta	8
Avstrija	56	Luksemburg	7

*Vir:* Keukeleire, MacNaughtan 2008, 134.

Med diplomatskimi sredstvi, ki jih uporablja EK v okviru ESP zasledimo organizacijo konferenc na visokem nivoju, kot npr. konferenca o ESP, kjer lahko govorimo o združitvi vseh treh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja EU in kombinaciji sredstev zunanje politike. Konferenc se udeležujejo najvišji politični predstavniki držav ESP, visoki predstavniki ali diplomati držav članic EU in predstavniki EK na nivoju predsednika EK in komisarjev skupaj z visokim predstavnikom. Poleg namena uporabe klasičnih diplomatskih metod, kot so pogovarjanje, izmenjava mnenj, pogajanja, tako formalno na konferencah kot neformalno ob robu konferenc in na bilateralnem nivoju država članica – država ESP, multilateralnem nivoju EU – država ESP, je vsebina teh pogovorov večinoma uporaba ekonomskih sredstev zunanjepolitičnega delovanja v prihodnosti.

Še posebej zanimiva oblika diplomacije so t. i. donorske konference, ki združujejo klasično diplomacijo držav članic s SZVP in z ekonomskimi sredstvi EU. Donorske konference združujejo diplomatske predstavnike, uradnike EK, predstavnike evropskih finančnih institucij in predstavnike gospodarstva. Tovrstne konference so namenjene razvoju specifične infrastrukture (npr. razvoj omrežja za proizvodnjo in prenos obnovljive energije v Severni Afriki), ki ga EU neposredno podpira preko svojih politik, s svojim proračunom (npr. preko instrumenta ESPI), s

posredovanjem za države vključene v ESP pri finančnih institucijah ter tako združuje diplomatska sredstva z ekonomskimi sredstvi (tehnična in finančna pomoč in neposredne investicije).

#### 4.4.1.1 Pogodbeni odnosi med Evropsko unijo in državami vključenimi v ESP

EU svoje zunanjepolitične cilje dosegata preko uporabe različnih diplomatskih, ekonomskih, socialnih, kulturnih in celo vojaških sredstev, katerih obseg EU opredeli v pogodbenih odnosih s posamezno državo. Namen pogodbenih odnosov je dvojen: gre za opredelitev različnih stopenj ekonomskega, socialnega, institucionalnega in pravnega sodelovanja z EU ter za spodbujanje dolgoročnih strukturnih sprememb v tretji državi, kot je reševanje konfliktov, povečanje varnosti in blaginje (Tocci 2008, 217).

**Tabela 4.6:** Pogodbeni odnosi med državami ESP in EU

Država	Sporazum	Status in datum
Alžirija	Pridružitveni sporazum	Veljaven, september 2005
Armenija	Sporazum o partnerstvu in sodelovanju	Veljaven, julij 1999
Azerbajdžan	Sporazum o partnerstvu in sodelovanju	Veljaven, julij 1999
Belorusija	Sporazum o partnerstvu in sodelovanju	Podpisan, marec 1995, suspendiran s strani EU zaradi politične situacije
Egipt	Pridružitveni sporazum	Veljaven, junij 2004
Gruzija	Sporazum o partnerstvu in sodelovanju	Veljaven, julij 1999
Izrael	Pridružitveni sporazum	Veljaven, junij 2000
Jordanija	Pridružitveni sporazum	Veljaven, maj 2002
Libanon	Pridružitveni sporazum	Veljaven, april 2006
Libija	Ni pogodbenih odnosov	
Maroko	Pridružitveni sporazum	Veljaven, marec 2000
Moldavija	Pridružitveni sporazum Pogajanja za nov pridružitveni sporazum	Veljaven, julij 1998 Začetek pogajanj, januar 2010
Zasedena palestinska ozemlja	Prehodni pridružitveni trgovinski sporazum	Veljaven, julij 1997
Sirija	Sporazum o sodelovanju Pridružitveni sporazum	Veljaven od 1977 Ni podpisan
Tunizija	Pridružitveni sporazum	Veljaven, marec 1998
Ukrajina	Sporazum o partnerstvu in sodelovanju Pogajanja o pridružitvenem sporazumu	Veljaven, marec 1998 Začetek pogajanj, marec 2007

*Vir:* European External Action Service 2010.

Kot je razvidno iz tabele 4.8 pogodbeni odnosi temeljijo na Sporazumih o partnerstvu in sodelovanju z vzhodnimi državami ESP in Evro-sredozemskih sporazumih z državami, vključenimi v Barcelonski proces. Evro-sredozemski sporazumi so v svojem bistvu prostotrgovinski sporazumi, medtem ko Sporazumi o partnerstvu in sodelovanju ponujajo samo status države z največjimi ugodnostmi. SPS sporazumi so s pravnega vidika t. i. mešani sporazumi, kar pomeni, da so na strani EU pogodbene stranke tako ES (zdaj EU) kot države članice. Evro-sredozemski sporazumi pa so pridružitveni sporazumi med ES, državami članicami in drugimi državami, ki so sodelovale v okviru Evro-sredozemske pobude. S pravnega vidika gre prav tako za mešane sporazume, sklenjene na podlagi člena 310 PES.

Sredstva za zunanjepolitično delovanje EU v okviru ESP temeljijo na t. i. mehkem pravu, saj so zapisana v dokumentih EK, zaključkih Evropskega sveta in Sveta, v pismih, govorih in v akcijskih načrtih, ki so vsi pravno nezavezujoči. S pravnega vidika delovanje v okviru ESP temelji na že omenjenih bilateralnih sporazumih, ki so bili sklenjeni še pred oblikovanjem politike, na skupni strategiji za Ukrajino in Sredozemlje in na uredbi o ESPI. Pri tem se ugotovitev, zakaj se za tako pomembno politiko izbira izven pravnega okvira ponuja sama, saj gre za pravo čezstebrno politiko oziroma »post-lizbonsko« politiko, ki združuje dva sistema odločanja in upravljanja znotraj EU. Za sprejem zaključkov Evropskega sveta ali pripravo sporočila EK ni potrebno dolgotrajno usklajevanje glede pravne podlage, ki je eno izmed prvih tehničnih vprašanj, ki jih države članice odprejo, ko želijo uveljaviti svoje nacionalne interese v okviru Sveta. Hkrati uvrstitev ESP v zaključke Sveta ali Evropskega sveta pomeni soglasje držav članic na visokem nivoju in ohranja celovitost specifične »čezstebrne« politike, ki bi drugače za vsako področje temeljila na drugi pravni podlagi in bila razdrobljena na veliko pravnih aktov. To deloma pritrjuje hipotezi, da EU v praksi presega normativni okvir in institucionalno strukturo EU. Z Lizbonsko pogodbo in z novo neposredno pravno podlago v primarni zakonodaji pa ima EU večje možnosti za razvoj odnosov s tretjimi državami v okviru ESP.

#### **4.4.1.2 Sodelovanje na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin**

Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s svobodo medijev in izražanja, pravic manjšin in otrok, enakost spolov, pravica do združevanja, pravice delavcev, boj proti vsem oblikam mučenja, podpora razvoju civilne družbe, sodelovanje z mednarodnim kazenskim sodiščem so vrednote, ki jih EU predstavlja v mednarodni skupnosti in dejansko bi jih lahko označili kot področje, kjer ima EU glavno vlogo. Vsi dokumenti o ESP govorijo o skupnih



vrednotah oziroma vrednotah, ki si jih države EU in ESP delijo<sup>59</sup>. Že v pismu iz leta 2002 so omenjene »skupne politične in ekonomske vrednote« kot podlaga za odnose s sosedi (Patten in Solana 2002, 1), najdemo jih v zaključkih Sveta in Evropskega Sveta (glej 2002, 2003). EU ima pri tem v mislih njene lastne vrednote, ki jih z njo delijo tudi države ESP, in ne gre za poskus iskanja novih, skupnih vrednot ali stičnih točk. To je še potrdila Lizbonska pogodba, ki v členu 7a PEU govori o »ESP, ki temelji na vrednotah EU«. Za nalogo je še posebej pomemben člen 10a(3) PEU, ki določa, da »Unija pri oblikovanju in izvajanju svojih zunanjih dejavnosti na različnih področjih iz tega naslova in iz petega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zunanjih vidikov svojih drugih politik spoštuje načela in uresničuje cilje iz odstavkov 1 in 2«. EU to v praksi izvaja tako, da spodbuja partnerske države, da pristopijo k mednarodnim sporazumom, ki urejajo ta področja (Konvencija Sveta Evrope o civilnem in kazenskem pravu, Konvencija o človekovih pravicah idr.). Tovrstni pristop v okviru ESP nam osvetli tudi vlogo EU kot akterja v mednarodnih odnosih, saj ne gre le za spodbujanje vrednot EU, ampak tudi »mednarodnega prava in razvoj svetovnega načina vladanja« (Cremona 2008b, 256).

V državah ESP lahko ugotovimo napredek pri pristopu k mednarodnim konvencijam in protokolom na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar je njihovo izvajanje še vedno nezadovoljivo (Evropska komisija 2010b, 3). Največji napredek je bil na področju pravic žensk, kjer so Egipt, Jordanija in Maroko sprejeli zakonodajne spremembe, ki omogočajo povečano participacijo žensk v političnem življenju in obsojajo nasilje nad ženskami, vendar je do implementacije in rezultatov še dolga pot. Najbolj nezadovoljivo je stanje na področjih svobode izražanja, medijske svobode in svobode združevanja.

#### **4.4.2 Ekonomska politika**

»Z ekonomskimi sredstvi razumemo ekonomske zmogljivosti, institucije, tehnike ali politiko, ki jih uporabljajo države za to, da uresničujejo cilje v svoji zunanji politiki« (Benko 1997, 263) in dodaja, da »cilji politike, ki je v ozadju uporabe ekonomskih sredstev, torej niso nujno ekonomski /.../ /P/ogosto nimajo predvsem zunanjepolitičnih obeležij, ampak so odvisni od notranjih potreb in situacij, vendar ima njihova uporaba tudi mednarodne posledice«. Temu razumevanju lahko samo pritrdim na primeru EU, saj so ekonomska sredstva eno izmed njenih najbolj uporabljenih sredstev v okviru zunanjepolitičnega delovanja in dominirajo predvsem v prvem podsistemu.

---

<sup>59</sup> Kot bolj pravilen prevod »*shared values*«.

#### 4.4.2.1 Sodelovanje na delu skupnega trga

Ponudba s strani EU v okviru ESP za višjo stopnjo ekonomske integracije, to je sodelovanje na določenem delu skupnega trga, je bolj iniciativa kot cilj, hkrati je sredstvo, dejansko pa zahteva na obeh pogodbenih straneh velik napor in politično voljo. V času od začetka ESP do konca leta 2008 se je trgovina med državami EU in ESP okrepila, saj se je izvoz EU v države ESP povečal za 63 %, uvoz iz držav pa za 91 % (Evropska komisija 2010b, 6). Glede na medsebojno povezanost in strateški pomen obeh trgov, je sprejem skupnih norm in regulatornih standardov za izdelke še toliko večjega pomena. Tehnično gledano EU državam članicam ESP dolgoročno ponuja status podoben statusu EFTA držav na podlagi sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru. ESP predvideva možnost sklepanja sektorskih sporazumov, kar je prvo sredstvo ESP, ki bo omogočilo sklenitev pogodbenih razmerij med EU in državo na določenem področju, kar je s strani držav pozitiven signal o resnosti ponudbe EU, saj je to »najvišja ponudba do zdaj« in hkrati lahko predstavlja konkreten vmesni cilj za države v okviru ESP (Duleba 2008, 68, 73).

Države članice morajo kot pogoj za sodelovanje v določenem segmentu skupnega trga, prostovoljno prenesti v svoj pravni red bistvene normative korpusa zakonodaje EU, kar je velika in dolgoročna naloga za nacionalne zakonodajne oblasti in administracijo. Kritiki (Albi 2009, 216–217) ravno v tem vidijo pomanjkljivost, da EK postavlja pogoje, da države sprejmejo *acquis* na določenem področju v zameno za zelo ohlapno določene cilje v akcijskih načrtih, ki so pravno nezavezujoči dokumenti. Bobitski (2008, 471) meni, da je »politično pogojevanje kot metodologija zgrešeno, ker brez cilja članstva EU nima ustrezne legitimnosti za mobilizacijo držav, da bi sodelovale v dragem in obsežnem procesu približevanja zakonodaje«. Lazowski (v Albi 2009, 214) meni, da bodo s približevanjem nacionalne zakonodaje pravnemu redu EU države ESP ustvarile »Evropski pravni prostor«.

Države v okviru ESP interpretirajo sodelovanja na skupnem trgu, kot olajšan pretok ljudi, blaga, kapitala in storitev (vrstni red poudarila B. Jermol). Prvi dokumenti ESP govorijo o vseh štirih elementih prostega pretoka, kasnejši pa omenjajo samo še ohlapne reference in pogoje za vizumske olajšave. Pri tem je sprememba vizumske politike s strani EU do posamezne države in možnost vstopa brez vizuma vsaj za določene kategorije državljanov (študenti, akademiki, športniki, kulturniki) eden najpomembnejših »korenčkov«. ESP države zanima tudi sodelovanje na kmetijskem trgu, kar bo eno izmed vprašanj v prihajajoči notranji razpravi EU o reformi

Skupne kmetijske politike, kjer je EU zaradi močnih nacionalnih interesov v sklopu priprav na razpravo o reformi zelo previdna.

Leta 2006 sprejeto sporočilo Komisije (Evropska komisija 2006b) omogoča državam, ki sodelujejo v ESP, da bodo postopno lahko sodelovale v programih skupnosti in v okviru agencij EU. Za sodelovanje v okviru agencij EU je potrebna sklenitev posebnega sporazuma med vsako državo ESP in agencijo. Preko te ponudbe želi EU pospešiti administrativne reforme in okrepiti institucije, saj EU sodelovanje večinoma pogojuje s sprejetjem ustrezne zakonodaje ali z ustanovitvijo ustrezne agencije z določenimi kapacitetami. Namen je v okviru konkretnega sodelovanja še dodatno povečati izmenjavo dobrih praks, standardov in približevanje zakonodajnim normam EU.

Za sodelovanje v programih EU bi bil s pravnega vidika potreben dolgotrajen postopek določanja pogojev sodelovanja v okviru organov ESP, zato se je EK odločila, da ponovno uporabi že preverjeno metodo iz širitvenega procesa, to je, da EK najprej pridobi splošni mandat od Sveta, da se lahko z državami članicami ESP pogaja za sklenitev posebnega protokola k pridružitvenemu sporazumu ali k sporazumu o partnerstvu in sodelovanju. Ko bodo protokoli ratificirani, bodo tako predstavljali široko pravno podlago, na kateri bodo lahko države z EU sklenile memorandum o soglasju, ki bo določal način sodelovanja v določenem programu.

Pri tem pa je treba ločiti programe EU, ki so posebej namenjeni podpori tretjih držav, še posebej držav ESP. To so programi Aeneas, Tempus, Erasmus Mundus, ki so se v okviru ESP še dodatno okrepili v številu izmenjav in sodelujočih. V programih Erasmus Mundus in Tempus so bile v letih 2008–2010 vključene vse države ESP, tudi Belorusija, Libija in Sirija, s katerimi je sicer sodelovanje ESP najmanj intenzivno. V tem obdobju je v okviru programa Erasmus Mundus štipendije pridobilo 1295 študentov in profesorjev (Evropska Komisija 2010a), v programu Tempus pa 63 projektov.

Sodelovanje na skupnem trgu je najbolj izrazito ekonomsko sredstvo zunanjega delovanja EU kot podsistema zunanjepolitičnega delovanja, saj v okviru tega sredstva EU ponuja državam ESP dostop do dela svojega trga, sodelovanje v okviru programov in agencij. V svojem bistvu se ne dotika drugih dveh podsistemov, razen v predstavljenem načinu sprejemanja odločitev o pogajanjih z državami ESP, kjer EK pridobi mandat od držav članic preko Sveta.

#### 4.4.2.2 Sodelovanje na področju energetike

EK je že leta 2000 pripravila prvo evropsko strategijo za varnost energetske dobave, vendar je šele Evropska strategija za trajnostno, konkurenčno in varno energijo, ki jo je pripravila leta 2006, začela z dejanskim oblikovanjem širšega okvira za evropsko energetske politiko. V EU je področje energetske politike področje deljenih pristojnosti. EK je pristojna za področje energetike v zvezi z zunanjo in notranjo trgovino, konkurenco in okoljem, medtem ko so države članice pristojne za komercialni vidik (investicije in odločitve o virih energije). V okviru zunanjepolitičnega delovanja so najbolj pomembni vidiki in cilji: razvoj infrastrukturnega omrežja, zagotoviti in diverzificirati dobavo ter razvoj odnosov z glavnimi dobavitelji energije. Zunanje energetske politike držav članic EU so izredno zapleten forum nacionalnih interesov, javnega sektorja in močnih poslovnih interesov.

Pomen energetske politike je razviden tudi iz Lizbonske pogodbe, s katero je energetika postala samostojna politika z neposredno pravno podlago. Cilj energetske politike je (člen 194 PDEU):

*»pri vzpostavitvi in delovanju notranjega trga in ob upoštevanju potrebe po ohranitvi in izboljšanju okolja so cilji energetske politike Unije v duhu solidarnosti med državami članicami: (a) zagotoviti delovanje energetskega trga; (b) zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji; (c) spodbujati energetske učinkovitost in varčevanje z energijo ter razvijanje novih in obnovljivih virov energije; in (d) spodbujati medsebojno povezovanje energetske omrežij«.*

Države želijo energetske varnost na enak način kot si želijo vojaško in ekonomsko varnost (Hadfield v Smith 2008, 323 ali Gault 2004, 170). Za večino držav EU energetska varnost, še posebej v zadnjih letih po sporih Rusije in Ukrajine glede dobave plina pozimi 2007 in 2009, pomeni varnost dobave, medtem ko za države v okviru ESP in širše Rusijo pomeni varnost povpraševanja, pri čemer sta sodelovanje in dobri odnosi z nasprotno stranjo bistvena za varnost obeh strani. Drugi strateški pregled energetike s strani EK leta 2008 je postavil ESP v središče energetske politike EU. Komisarka Ferrero-Waldner je ob njegovi predstavitvi izjavila, da je »za energetske varnost EU nujen večji poudarek na energetiki v okviru mednarodnih odnosov EU. Razvoj močnega in zanesljivega partnerstva z dobavitelji, tranzitnimi državami in drugimi velikimi potrošniki energije je ključnega pomena. V okviru ESP bo še večji poudarek na spodbujanju vzdrževanja in gradnje nujne infrastrukture, da bi zagotovili dobavo iz tretjih držav« (Evropska Komisija, 2008c).

Na podlagi teh usmeritev se je delo v okviru energetskega pododborov EU – ESP na podlagi akcijskih načrtov še dodatno okrepilo, da bi spodbudili reforme v tem sektorju in približevanje politiki EU. EU je podpisala Energetski memorandum o soglasju ali posebne deklaracije z Ukrajino, Azerbajdžanom, Belorusijo, Egiptom, Jordanijo, Marokom in Ukrajino. Leta 2009 sta Moldavija in Ukrajina pod določenimi pogoji pristopile k Pogodbi o ustanovitvi energetske skupnosti, Gruzija pa ima status opazovalke.

EU si v okviru ESP prizadeva za razvoj energetskega omrežja. Tako je npr. marca 2009 EK organizirala mednarodno konferenco o modernizaciji tranzitnega plinskega omrežja v Ukrajini. Na jugu pa si EU prizadeva za izgraditev t. i. južnega plinskega koridorja, ki vključuje projekt Nabucco in Transkaspjski projekt. Sredozemske države ESP so skupaj s 43 državami vključene v Sredozemski sončni načrt, v okviru katerega se izvajajo prvi pilotski projekti na področju pridobivanja električne energije v južnem Sredozemlju iz obnovljivih virov in razvoj povezav z Evropo. Ugotovim lahko, da tudi v okviru sodelovanja na področju energije EU združuje diplomatska sredstva (sporazumi, konference), ekonomska sredstva (tehnična in finančna pomoč, pomoč evropskih finančnih institucij in neposredne investicije) in prispeva k cilju notranje energetske politike, ki je hkrati tudi eden izmed ciljev zunanjepolitičnega delovanja – to je zagotavljanje varnosti dobav energetskega virov. Skozi varnostni vidik je energetska oskrba definirana kot zunanjepolitični cilj, hkrati gre tudi za »prastari« ekonomski cilj dostopa do redkih virov. Prav tako lahko to razumem kot prepletanje treh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja, kjer se zunanje politike držav članic in zunanje delovanje EU združujejo v velikih infrastrukturnih projektih in dolgoročnih iniciativah za oskrbo energije.

#### **4.4.2.3 Tehnična in finančna pomoč**

Tesno povezano s ciljem sodelovanja na skupnem trgu so ukrepi tehnične in finančne pomoči, s pomočjo katerih EU poskuša pomagati državam, vključenim v ESP, pri doseganju tega cilja. Člen 212 PDEU določa, da EU izvaja ukrepe gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja, skupaj s pomočjo predvsem na finančnem področju s tretjimi državami, ki niso države v razvoju. Predviden postopek za sprejem ukrepov je redni zakonodajni postopek. Izmed sredstev, že uporabljenih v procesu širitve, ESP prevzema instrument t. i. medinstitucionalnega sodelovanja<sup>60</sup> in TAIEX. Oba instrumenta sta primer uporabe nezavezujočih instrumentov, ki jih lahko države

---

<sup>60</sup> Angl. *twining*.

ESP uporabljajo od leta 2006. Medinstitucionalno sodelovanje obsega projekte krepitve usposobljenosti administracij in sprejema ter razvoja zakonodajnega ali institucionalnega okvirja na določenih področjih, ki jih v sodelovanju z državo prejemnico razpiše in financira EK. Države članice EU lahko kandidirajo s svojimi predlogi projektov, ki jih EK v sodelovanju z državo prejemnico izbere. V okviru projekta, od tod tudi ime, je ključno partnersko sodelovanje in prenos izkušenj med izbrano administracijo države EU in administracijo države prejemnice, upoštevajoč potrebe, omejitve in specifične zakonodajnega in administrativnega okvirja. Strokovnjaki držav članic so napoteni kot t. i. rezidenčni strokovnjaki za medinstitucionalno sodelovanje za daljši čas na delo v administracijo države prejemnice, pri čemer jim pomagajo t. i. strokovnjaki za krajše obdobje. Medinstitucionalno sodelovanje se je v času MEDA in TACIS dobro razvilo in večina držav članic ESP aktivno sodeluje s strokovnjaki nacionalnih administracij iz držav članic. Med državami članicami, ki aktivno sodelujejo, je daleč najbolj aktivna Francija, za njo pa sta Nemčija in Avstrija. Francoski angažma v MEDA državah ni presenetljiv, saj so tudi med prejemnicami pomoči v prvi vrsti sredozemske frankofonske države (glej tabelo 4.7), presenetljiva pa je aktivna vloga Avstrije. To lahko pojasnimo s tem, da je avstrijska državna uprava aktivno sodelovala v času priprav na širitev v državah srednje in vzhodne Evrope; reference strokovnjakov pa so eden izmed ključnih dejavnikov izbora. Tudi vsebina projektov medinstitucionalnega sodelovanja posega predvsem v elemente sodelovanja na skupnem trgu EU, saj države najbolj zanimajo približevanje njihove zakonodaje in administrativne prilagoditve na področju financ in notranjega trga ter trgovine in industrije.

TAIEX je instrument tehnične pomoči in izmenjave informacij, ki ga upravlja Evropska komisija v okviru Generalnega direktorata za širitev. Glaven namen instrumenta je pomoč partnerskim državam pri razumevanju *acquisa* in prenosa izbranih določil v njihov pravni red, pri njegovem izvajanju in nadzoru v skladu z akcijskimi načrti. V letih od 2006 do 2009 je EK odobrila 1006 prošenj za organizacijo TAIEX pomoči v državah ESP, od tega 36 % strokovnih misij, 39 % organizacij delavnic in 25 % študijskih obiskov (Evropska komisija 2010a). Največ tehnične pomoči so strokovnjaki, angažirani v okviru TAIEX pobude, izvedli na področju notranjega trga in pravosodja ter svobode in varnosti (obe področji 20 %), na področju kmetijstva in okolja ter na področju finančnih in socialnih zadev (oba 13 %). Najbolj aktivno je TAIEX deloval v Ukrajini in Moldaviji, najmanj pa v Siriji in Libiji.

**Tabela 4.7:** Projekti medinstitucionalnega sodelovanja v okviru ESPI 2005–2009

Država	Število projektov	Sektorji	Število projektov
Alžirija	15	Finance in notranji trg	40
Armenija	33	Trgovina in industrija	30
Azerbajdžan	21	Pravosodje in notranje zadeve	26
Belorusija	0	Zdravje in varstvo potrošnikov	18
Egipt	33	Zaposlovanje in socialne zadeve	17
Gruzija	14	Okolje	14
Izrael	4	Promet	14
Jordanija	11	Energetika	10
Libanon	6	Kmetijstvo	9
Libija	0	Carine	9
Moldavija	9	Statistika	8
Maroko	46	Konkurenca	8
Sirija	0	Telekomunikacije	2
Tunizija	25		
Ukrajina	33		
Zasedena palestinska ozemlja	0		
<b>SKUPAJ</b>	<b>224</b>		<b>224</b>

*Vir:* Evropska komisija 2010a.

Oba instrumenta bi lahko označili kot socialno učenje, to je proces, ki poteka preko institucionalnih, političnih, ekonomskih in širših družbenih stikov med predstavniki akterjev EU in držav, vključenih v ESP (Tocci 2008, 219). V primerjavi s pogojevanjem, ki spreminja račune stroškov in koristi za drugo stran, pa se v okviru tega procesa sprememba zgodi skozi spreminjanja interesov oziroma identitet, ko domači akterji prostovoljno ponotranjijo norme in pravno logiko pravnega reda EU. Socialno učenje tako ne poteka preko prisile ali preko neposrednega vpliva, ampak ko »domači akterji spoznavajo nove institucije in okvirje, ki vplivajo na drugačno razumevanje in reartikulacijo njihovih identitet« (Checkel v Tocci 2008, 219).

Za instrumenta MEDA in TACIS, ki sta financirala programe medinstitucionalnega sodelovanja, je bilo namenjenih približno 8.5 milijarde evrov v obdobju 2000–2006. Z uredbo 1638/2006 je bil ustanovljen Evropski instrument sosedstva in partnerstva, ki od začetka leta 2007 nadomešča oba instrumenta. V okviru finančne perspektive 2007–2013 je za ta instrument namenjenih 12 milijard evrov. Večina sredstev (90 %) je namenjenih za financiranje iniciativ, ki vključujejo bodisi posamezno državo v okviru ESP bodisi regionalne pobude več držav. 10 % financiranja je

namenjenega posebnim ukrepom, predvsem čezmejnemu sodelovanju, v okviru katerega ESPI podpira skupne programe obmejnih regij držav članic EU in ESP partnerskih držav, in podpora v okviru Sklada za spodbujanje naložb v sosedstvo (NIF – glej poglavje 4.4.1.3). Za obdobje 2007–2013 EU v okviru Evropskega sosedskega in partnerskega instrumenta namenja za regionalne pobude (t. i. večdržavne programe) 343.3 milijone evrov za sredozemske države in 223.4 milijone evrov za vzhodnoevropske sosede. Že v tej delitvi se vidi prioriteta, ki jasno izhaja iz interesov velikih držav članic, še posebej Francije, ki je izrazito aktivna na tem področju. S pobudami v smeri vzhodne Evrope jo ponavadi uravnoteži Nemčija, ki v aktualni gospodarski in finančni krizi težko zagovarja pred domačo javnostjo dodatne pomoči sosednjim državam EU, ki niso neposredne sosede Nemčije. Poleg tega je pomoč in status držav Magreba in Mašreka pomembno (notranje) politično vprašanje v Franciji, ki je pomemben element pred volitvami zaradi vedno večjega odstotka francoskih volivcev, ki so hkrati del imigrantskih skupnosti iz teh držav.

**Tabela 4.8:** Potrjena alokacija ESPI za obdobje 2011–2013 po državah ESP

Država	Alokacija (v milijonih evrov)
Alžirija	172
Armenija	157.3
Azerbajdžan	122.5
Egipt	449.3
Gruzija	180.3
Izrael	6
Jordanija	223
Libanon	150
Libija	60
Moldavija	273.1
Maroko	580.5
Sirija	129
Tunizija	240
Ukrajina	470.1
Belorusija	Ni akcijskega načrta
Zasedena palestinska ozemlja	Ni potrjenega programa

*Vir:* Evropska komisija 2010c; EUROSTAT 2009.

EK je v začetku leta 2010 sprejela program ESPI za triletno obdobje (2011–2013), s katerim se je zavezala, da bo namenila 5.7 milijard evrov za projekte političnih in ekonomskih reform in za



regionalno sodelovanje v 17 državah (države ESP in Rusija) (Evropska komisija 2010c). EK je odobrila 16 od 19 programov ESPI, ki jih bo financirala v skupnem znesku 4.2 milijarde evrov. Poleg tega je EU namenila 575.7 milijonov evrov za letni program Vzhodno partnerstvo, ki podpira investicije v promet, energetiko in okolje; program za Unijo za Sredozemlje je še v pripravi.

#### **4.4.2.4 Sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo in neposredne tuje investicije**

Skład za spodbujanje naložb v sosedstvo (NIF) je finančni mehanizem, katerega namen je mobilizirati dodatna sredstva za investicijske potrebe v državah ESP na področju prometa, energetike, okolja in socialnih zadev ter podpirati razvoj privatnega sektorja. Združuje dva finančna vira: proračun EU in neposredne donacije držav članic. EK se je zavezala, da bo v obdobju 2007–2013 namenila 700 milijonov evrov iz postavke ESPI, države članice pa bodo dodale prostovoljne prispevke (do zdaj 47 milijonov evrov), ki jih upravlja Evropska investicijska banka v okviru posebnega skrbniškega sklada. Ker pa instrument podpira velike investicijske projekte, je del finančnega načrta tudi pomoč EU pri pridobitvi posojil evropskih javnih finančnih institucij in prispevkov držav prejemnic pomoči<sup>61</sup>. Instrument upravlja generalni direktorat EK – urad Europeaid. Med najbolj učinkovitimi in zaželenimi projekti v državah EU in ESP so projekti, ki dobesedno povezujejo države ESP z državami EU. To so investicije v infrastrukturna omrežja (promet, energija, telekomunikacije), povezovanje na področju izobraževanja, kulture, okolja in pravi čezmejni projekti, ki bi povezovali sosedske regije čez Schengensko mejo.

S tem instrumentom, ki je dejansko del nabora sredstev v nekdanjem prvem stebru, želi EU zunaj svojih meja dosegati podobne cilje kot s kohezijsko politiko v okviru svojih meja – konkretno izvajanje velikih investicijskih projektov, ki bi povečali prepoznavnost zunanje politike, hkrati pa neposredno prispevali k ciljem zunanjih dimenzij notranje okoljske, prometne in socialne politike EU. V okviru NIF se tako združuje neposredna bilateralna razvojna pomoč držav članic s proračunom EU in z dodatnimi sredstvi zagotovljenimi preko evropskih finančnih institucij, kjer lahko vidimo spet prepletanje vseh treh podsistemov zunanjepolitičnega delovanja EU. NIF podpira še posebej projekte, identificirane v okviru Unije za Sredozemlje, Vzhodnega partnerstva in Sinergije Črnega morja. Projekte, ki želijo pridobiti sredstva, mora odobriti odbor NIF, ki ga

---

<sup>61</sup> Celotna finančna shema tega finančnega instrumenta je zelo blizu kohezijski politiki EU, kjer npr. kohezijski sklad sofinancira gradnjo avtocestnega odseka v Sloveniji, del sofinanciranja zagotovi država prejemnica (Slovenija), za del stroškov pa je upravičenec najel posojilo pri Evropski investicijski banki.

sestavljajo predstavniki evropskih finančnih institucij (EIB, EBRD) in nacionalnih razvojnih bank.

#### **4.4.3 Sredstva na področju naslova IV PDEU**

Po Lizbonski pogodbi Naslov IV PDEU Območje svobode, varnosti in pravice zajema politiko glede mejne kontrole, azila in preseljevanja, pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah (vključno z vsemi oblikami kriminala) in policijsko sodelovanje, torej prevzema določila nekdanjega prvega in tretjega stebra. Zunanjepolitično delovanje v okviru področij Naslova IV PEU ne moremo uvrstiti med diplomatska in vojaška sredstva, čeprav združuje več prvin vseh kategorij.

Eno osrednjih področij ESP je krepitev stikov in povečanje mobilnosti med državljani EU in državljani držav ESP, ki je v vseh državah vključeno v akcijske načrte. Na področju migracij in vizumske politike potekajo z državami ESP različno intenzivna pogajanja glede vizumskih olajšav in sporazumov o vračanju oseb. V okviru ESP je sodelovanje na tem področju najbolj uspešno z Ukrajino, Moldavijo in Gruzijo. Z Ukrajino se nadaljujejo pogajanja o vizumski liberalizaciji. EU za odobritev vizumskih olajšav (spodbude), zahteva ratifikacijo in dejansko implementacijo sporazuma o vračanju oseb, preko katerega rešuje problem ilegalnih migracij in s tem povečuje notranjo varnost. V letu 2009 je bilo državljanom držav, vključenih v ESP, izdanih 2.09 milijona Schengenskih viz (Evropska komisija, 2010a).

Upravljanje mej je eno izmed bistvenih področij ESP z namenom boja proti čezmejnemu in organiziranemu kriminalu, zato so sredstva tehnične pomoči namenjena večji profesionalizaciji upravljanja mej, povečanju kapacitet za nadzor mej za preprečevanje tihotapljenja, ilegalnih migracij in carinskih prevar. V okviru ESP gre za iskanje zelo težkega ravnotežja med notranjo varnostjo in širšimi zunanjepolitičnimi cilji. Na eni strani je vzdrževanje močne mejne kontrole nujno za zagotavljanje notranje varnosti in preprečevanje nelegalnih imigracij in organiziranega kriminala, po drugi strani pa je povečanje stabilnosti in usposobljenosti ter življenjskega standarda v državah okoli EU zelo pomemben, čeprav dolgoročen zunanjepolitični cilj. Prav ta cilj, ki bi dolgoročno lahko tudi pozitivno vplival na notranjo varnost, pa je z vidika držav, vključenih v ESP, negativno koreliran z močnimi mejnimi kontrolami.

EU je leta 2005 ustanovila Evropsko agencijo za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic EU (FRONTEX), katere namen je podpirati nacionalne organe z usposabljanjem, tehnično pomočjo in ocenami tveganja pri nadzoru zunanjih meja. To je t. i. agencija prvega stebra (temelji na nekdanjem členu 62 PES, zdaj člen 77 PDEU), čeprav je za njeno uspešno delovanje bistveno sodelovanje z agencijami drugega in tretjega stebra, kot je npr. Europol. Naloge te agencije so vedno bolj pomembne, saj se EU v zadnjih letih sooča z naraščajočim številom migrantov na sredozemskih mejah; npr. leta 2006 je bilo ocenjeno, da je samo na Kanarskih otokih pristalo več kot 30.000 ilegalnih afriških priseljencev, več tisoč pa je umrlo na morju (Evropska komisija, 2010a). Prav FRONTEX je ena izmed agencij, kjer je predvideno sodelovanje med EU in posameznimi državami ESP.

Kriminal, kot ga razumem v tej nalogi (in v skladu s PDEU), obsega terorizem, trgovino z ljudmi ter spolno zlorabo žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcijo, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal. Velik uspeh ESP, da so vse države ESP ratificirale Konvencijo ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, je hkrati šele prvi korak na tem področju. Vse države razen Maroka so ratificirale tudi prvi in drugi protokol h konvenciji, medtem ko se večina držav pripravlja na ratifikacijo tretjega protokola. Vse države ESP so v okviru akcijskih načrtov začele z izvajanjem nacionalnih strategij za boj proti trgovini z ljudmi, vključno z ukrepi za pomoč žrtvam, njihovo socialno reintegracijo, kljub temu pa ostaja to področje še vedno eno najpomembnejših prioritet in izzivov tudi z vidika percepcije notranje varnosti EU. Vse države so tudi podpisnice Konvencije ZN proti ilegalni trgovini z opojnimi drogami in psihotropnimi snovmi. Poudarek ukrepov v okviru ESP je v krepitvi nacionalne administracije in drugih organov tako na področju preventivnih kot represivnih ukrepov. Prav tako se začenjajo pobude za izmenjavo podatkov med EU in ESP državami glede proizvodnje droge in oskrbovalnimi potmi.

Tudi področje boja proti terorizmu je postalo del zunanjepolitičnega delovanja v okviru ESP, saj so protiteroristične klavzule del večine sporazumov s tretjimi državami. Kot primer vzemimo akcijski načrt za Maroko, kjer je kot eden izmed ciljev navedeno sodelovanje EU in Maroka pri preprečevanju in boju proti terorizmu, vključno z implementacijo Resolucij Varnostnega sveta 1267/99 in 1373/01 ter ratifikacijo in implementacijo vseh relevantnih mednarodnih konvencij in protokolov o terorizmu (Evropska komisija 2004f, 6–7).

V vseh akcijskih načrtih pa lahko zasledimo spodbujanje partnerskih držav s strani EU, da sprejmejo mednarodne standarde in norme preko ratifikacije mednarodnih sporazumov, kot so Kodeks ravnanja glede izvoza orožja, Ottavske konvencije oz. Konvencije o prepovedi uporabe, skladiščenja, proizvodnje in transferja protipehotnih min ter o njihovem uničevanju, Kazenskopravne konvencije o korupciji in drugih (Evropska komisija 2004f, 6; Evropska komisija 2004i, 7). Prav tako EU poziva k reformi kazenskega zakonika z namenom vključitve definicije mučenja v skladu s Konvencijo ZN proti mučenju in uskladitve z Mednarodnim paktom o političnih in državljanskih pravicah (Evropska komisija 2004f, 6).

Na področju pravosodja akcijski načrti v splošnem zajemajo pobude za reformo pravosodja, varstvo osebnih podatkov, reformo civilnega, kazenskega in družinskega zakonika, reformo kazenskih institucij in ukrepov na področju mladotletniškega kriminala. Kljub temu v svojem sporočilu Evropska komisija (2010b, 4) ugotavlja, da je neodvisnost sodstva, učinkovitost in nepristranskost še vedno na zaskrbljujoči ravni v večini držav ESP. Prav tako pa volilna zakonodaja in izvedba volitev v več državah ni na ravni mednarodnih standardov. V letu 2009 je EU nudila pomoč pri organizaciji volitev v Libanonu in na Zasedenih palestinskih ozemljih; izvedbo volitev je v obeh primerih opazovala tudi Misija EU za opazovanje volitev.

Na območju svobode, varnosti in pravice smo že v prejšnjih poglavjih omenili aktivnosti na področju tehnične pomoči, kjer preko instrumentov TAIEX in medinstitucionalnega sodelovanja EU spodbuja spoznavanje in razumevanje pravnega reda EU na področju pravosodja, nadzora mej in policijskega sodelovanja, prenos dobrih praks, okrepitev institucij, s ciljem sodelovanja v določenih agencijah in programih skupnosti na področju migracij in varovanja meje. Prav tako smo v podpoglavju o kontekstu že v splošnem predstavili situacijo in pomembnost tega področja tako za države EU kot države ESP. V tem podpoglavju ugotavljam, kako so cilji nekdanjega tretjega stebra (policijsko sodelovanje in notranje zadeve) postali del zunanjepolitičnih ciljev (nekdanji drugi steber), hkrati pa se jih dosega s sredstvi nekdanjega prvega stebra (TAIEX in medinstitucionalno sodelovanje). Z Lizbonsko pogodbo je poglavje o območju svobode, varnosti in pravice postalo del PDEU z določenimi izjemami. V tej nalogi jih povezujem s klasičnimi zunanjepolitičnimi cilji preko širšega razumevanja varnosti, saj so varovanje meja, pravosodje in priseljevanje dejavniki, ki bistveno vplivajo na notranjo percepcijo varnosti v državah EU. Večja usposobljenost organov in administracije za nadzor meje, urejanje migracij, neodvisnost sodstva in reforma pravosodja pa so nujni predpogoj za politično stabilnost, razvoj demokracije in ekonomsko rast ter kot taki prispevajo tako k ciljem ESP kot k ciljem zunanjepolitičnega

delovanja EU. EU se je odločila za dolgoročni pristop, ki se osredotoča na odpravo temeljnih problemov, kot so npr. revščina, pomanjkanje izobrazbe, položaj žensk, različne oblike diskriminacije, nizka stopnja socialno ekonomskega razvoja, ki vplivajo na razvoj kriminala, terorizma in drugih nestabilnosti, vendar je ta proces izredno dolg, počasen in zahteva veliko mero konsistentnosti.

#### **4.4.4 Sredstva na področju Skupne varnostne in obrambne politike**

Sredstva prisile ali vojaška sredstva so gotovo zadnja izmed sredstev tradicionalne zunanje politike držav, na katera pomislimo v okviru EU. Vendar se EU tudi na tem področju razvija, saj po Lizbonski pogodbi, skupna varnostna in obrambna politika Uniji zagotavlja operativno sposobnost, oprto na civilna in vojaška sredstva ter vključuje tudi postopno oblikovanje obrambne politike Unije (več glej v poglavju 2.1.2). EU ima v skladu s postopki odločanja, kjer imajo še vedno veliko vlogo države članice, kot sredstvo na voljo misije, v katerih EU lahko uporabi civilna ali vojaška sredstva in vključujejo operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje sporov in ohranjanje miru ter bojne operacije za krizno upravljanje. V državah, vključenih v ESP, je EU izvedla že več misij.

Na področju preprečevanja konfliktov moramo omeniti Misijo EU za pomoč na meji med Ukrajino in Moldavijo (EUBAM), ki je bila ustanovljena leta 2005 na pobudo predsednikov Ukrajine in Moldavije. Misija je delovala kot svetovalni in tehnični organ, v katerega je bilo vključenih 69 strokovnjakov in 50 predstavnikov lokalnega osebja ter ni imela izvršnih pooblastil z namenom preprečevanja in odpravljanja konfliktov. Namen misije je bil, da bi na področju Pridnjestrja zagotovila visok standard upravljanja meje, mejne in carinske kontrole ter storitev v skladu z EU standardi in preprečevala tihotapljenje, prekupčevanje ter organizirani kriminal. Preko izobraževanj, študijskih misij in obiskov je spodbujala izmenjavo carinskih informacij med državama, izboljševala sodelovanje med mejnimi organi, usposabljala mejne uradnike in neposredno prispevala k večjemu nadzoru meje (EUBAM 2009). Misija, ki je trajala do 2007, je imela v svojem mandatu tudi krepitev medsebojnega zaupanja in razumevanja na podlagi spodbujanja poslovnega sodelovanja v tem čezmejnem območju. Največji uspeh misije je bil, da sta državi konec leta 2005 podpisali za to območje poseben carinski režim, t. i. Skupno deklaracijo, po kateri imajo podjetja, registrirana na območju Pridnjestrja, status moldavske gospodarske družbe in dostop do trgovinskih preferenc EU. Tudi to je še en primer, kako je EU s

pomočjo sredstva nekdanjega prvega stebra (trgovinske preference), tokrat v okviru civilne misije, neposredno prispevala k zmanjšanju varnostnega konflikta.

V letih 2004–2005 je delovala Misija EU za krepitev pravne države (EUPOL ali EUJUST) Themis v Tbilisiju v okviru EVOP. Mandat misije, ki je vključevala deset mednarodnih strokovnjakov, je bil sodelovati s posebno delovno skupino na najvišji ravni, ki jo je ustanovil predsednik Gruzije, pri pripravi reforme kazenskega zakonika. Tako pripravljena strategija za reformo kazenskega zakonika in pravosodja je bila vključena tudi v akcijski načrt ESP kot eno izmed ključnih poglavij. EU je Gruziji zagotovila politično, tehnično in finančno pomoč (500 milijonov evrov) za obnovo po spopadih, prav tako pa je neposredno vključena v reševanje sporov. EU je namreč sopredsedujoča z Združenimi narodi in OVSE v t. i. Ženevskih pogovorih, ki so edini okvir, kjer se sprte strani prizadevajo za reševanje konfliktov. Prav tako pa je EU v Gruzijo konec leta 2008 napotila Civilno nadzorno misijo (EUMM), katere mandat je nadzor in analiza stabilizacijskega procesa. Misija je nadzirala administrativne meje med Južno Osetijo in Abhazijo, imela je opazovalno vlogo pri umiku ruskih oboroženih sil z ozemelj, ki so se priključila Južni Osetiji in Abhaziji in je s svojo prisotnostjo poskušala preprečiti zaostrovanje konfliktov.

Glede na to, da sta v ESP vključena tudi Izrael in Zasedena palestinska ozemlja, moramo omeniti še dve civilni misiji: policijsko misijo EUPOL COPPS, ki je v letih 2005–2007 pomagala palestinski oblasti pri usposabljanju policijskih organov, in misijo pomoči za mejno kontrolo EUBAM RAFAH, ki je v obdobju 2005–2008 kot tretja stran s 75 policisti nadzirala delovanje mejnega prehoda Rafah.

Po besedah komisarke Ferrero-Waldner (2005) ESP ni sama po sebi mehanizem za preprečevanje konfliktov in njihovo reševanje, saj je njen osnovni prispevek k svetovnemu miru preko podpore lokalni demokraciji, regionalnemu sodelovanju, podpori nacionalnim razvojnim programom in socialno-ekonomskemu razvoju, kar vse prispeva k boljšemu ozračju za reševanje sporov. EU se aktivno vključuje v reševanje nekaterih notranjih ali bilateralnih sporov preko civilnih misij, predvsem po principu preventivnega delovanja, ko EU združuje diplomatska, ekonomska in deloma tudi vojaška sredstva.

Avtorji, kot je Aliboni, menijo, da če ekonomske dimenzije ESP ne bosta dopolnjevali učinkovita politična in vojaška dimenzija (kot so zmogljivosti za preprečevanje in upravljanje konfliktov),

ESP ne bo uspela s svojim dolgoročno naravnanim pristopom k reševanju konfliktov, ampak bo celo zmanjšala varnost EU (2005, 6). Po drugi strani pa lahko skozi zadnja desetletja zunanjepolitičnega delovanja EU ugotavljamo, da so vojaška sredstva redko uporabljena in še to, če se ekonomska sredstva in diplomacija popolnoma izčrpajo.

#### **4.4.5 Metodološka nasprotja v Evropski sosedski politiki**

##### **4.4.5.1 Pogojevanje in partnerski pristop**

Pri analizi ESP skoraj ne moremo mimo primerjave s širitvijo kot zadnjim večjim zunanjepolitičnim projektom EU, saj smo skozi celotno poglavje o sredstvih ugotavljali vzporednice med metodami, tehnikami in sredstvi obeh politik. V nadaljevanju izpostavljam dva elementa procesa širitve, ki jih je treba v okviru ESP na novo ovrednotiti: to je koncept pogojevanja in partnerski pristop.

Pogojevanje je strategija, v okviru katere se podeli ali pridrži nagrado, odvisno od izpolnjevanja z njo povezanih pogojev (Tocci 2008, 218). Pogojevanje je lahko *ex ante* ali *ex post*, pozitivno ali negativno. Pozitivno pogojevanje vsebuje obljubo koristi, kot so npr. trgovinske preference ali finančna pomoč v zameno za izpolnjevanje predhodno določenih pogojev. Negativno pogojevanje, kot so npr. sankcije, vsebuje neko obliko kazni v primeru kršitve nekega določila ali dogovora. Prav tako pa je potrebno *ex ante* izpolnjevanje pogojev, da pride do podpisa neke pogodbe ali pa je pogodba lahko *ex post* prekinjena, če pride do kršitev.

ESP temelji na akcijskih načrtih za vsako državo, ki postavljajo prioritete in hkrati referenčne vrednosti napredka, ki jih bo EK spremljala in vrednotila v rednih poročilih. Pri tem EU uporablja metode, ki so bile del instrumentarija procesa širitve: oblikovanje »skupnih« načrtov, časovnic in ciljev, pogojevanje in redni nadzor. Tako npr. akcijski načrt za Maroko govori o »stopnji napredka tega ambicioznega načrta, ki bo odvisen od naporov in konkretnih dosežkov pri doseganju skupaj določenih prioritete« (Evropska komisija 2004f). Raba pogojevanja postavlja enako vprašanje kot v času predpristopnih pogajanj v zadnjem krogu širitve: problem premikajoče se tarče, problem dvojnih standardov, problem meritev in konsistentnosti.

V procesu širitve so vsa zgoraj navedena vprašanja dobila odgovore v enem samem cilju, to je članstvu. ESP te rešitve nima, saj se ESP do potencialnega članstva držav, vključenih v ESP,

distancira, čeprav so nekatere med državami ESP potencialne kandidatke za članstvo v smislu Člena 49 PEU.

Partnersko načelo je ena izmed osrednjih lastnosti ESP, če sklepamo po retoriki, uporabljeni v sporočilih EK in v zaključkih Sveta, ki vključuje določanje skupnih ciljev, vzajemnih interesov in delitev finančnih bremen. Načelo skupnega partnerstva implicitno sugerira enakopravnost v odnosu, kar bi v praksi ESP pomenilo, da EU in partnerska država skupaj določita področja, obseg, cilje in časovnice ukrepov. »Uspeh akcijskih načrtov je odvisen od jasnega definiranja vzajemnih interesov in prioritetenih področij. Ne sme priti do situacije, da bi prosili partnerje, da sprejmejo vnaprej določen seznam prioriteten, saj bodo le-te določene s soglasjem in se bodo razlikovale od države do države« (Evropska komisija 2004b, 8). Po drugi strani pa člen 7a PEU Lizbonske pogodbe govori o »ESP, ki temelji na vrednotah EU«.

Evropska komisija je za začetno točko vzela pristop, da bo EU sodelovala s partnerskimi državami v ESP le na področjih, kjer obstajajo skupni interesi za sodelovanje, vendar se tu hitro pojavi koncept pogojevanja in s tem vprašanje dejanskega partnerstva. Dejansko lahko koncept pogojevanja združimo s konceptom partnerstva v primeru jasnega skupnega cilja, kot je bilo npr. članstvo v zadnjem krogu širitve, kar pa za ESP ne moremo trditi. Za primer lahko vzamemo cilj »večje stopnje ekonomske integracije«, ki je v okviru ESP uporabljena kot motivacija, kot sredstvo in v manjši meri kot skupni cilj. Partnerske države v okviru ESP bodo lahko sodelovale na določenem segmentu skupnega trga (cilj), ko bodo pokazale ekonomsko in pravno sposobnost in pripravljenost, da sodelujejo v okviru EU politike (pogoj), pri čemer sam cilj ni jasno določen – v kakšni obliki in obsegu bodo države po izpolnjenem pogoju sodelovale na skupnem trgu. Cremona (2004, 7) to imenuje »neke vrste realistični podvig /.../ poskus nadvlade v svoji okolici z uporabo liberalnih sredstev sodelovanja«. Dejstvo je, da bodo ekonomska vprašanja potekala bolj v skladu z interesi EU, medtem ko bo na področjih varnosti EU tudi zaradi svojih institucionalnih omejitev lahko podpirala le tista področja, kjer bo imela partnerska država izrazit interes (Cremona 2008b, 283).

#### **4.4.5.2 Diferenciacija med državami v okviru enotne politike**

ESP združuje izredno različne države v okvir ene politike in že vse od svojega začetka išče ravnotežje med enotnim postopkovnim in institucionalnim okvirjem ter različnimi političnimi, ekonomskimi, varnostnimi in socialnimi situacijami v posamezni državi. Dejstvo je, da različne stopnje ekonomske razvitosti, različnost političnih in družbenih sistemov, različni aktualni



problemi varnosti, geopolitična situacija, povezanost z EU v ekonomskem in sociološkem smislu, nerešena notranja ali zunanja politična vprašanja zahtevajo različna sredstva in različne časovnice za doseganje podobnih ciljev. Čeprav EK vidi skupni imenovalec v vseh partnerskih državah ESP (geografska bližina, revščina, navezanost na EU), je vsebina akcijskega načrta kot osnovnega strateškega dokumenta prilagojena vsaki državi. ESP do določene države je strukturirana v »diferenciranem okvirju, ki bo ustrezal napredku, ki ga bo naredila partnerska država na določenem področju« (Evropska komisija 2004b, 8). Usklajenost med posameznimi akcijskimi načrti in koherenca v ciljih (in pogojevanju) je tako v rokah EK (in deloma Sveta). To prinaša tveganje, da bodo obstoječe razlike med državami glede intenzivnosti njihovih odnosov z EU še večje in ne manjše (Cremona 2004, 7), prav tako se zastavlja vprašanje večje regionalne povezanosti med državami.

V smislu moje hipoteze lahko razloge za združevanje vzhodnih in južnih sosedskih držav znotraj enega okvira iščem tudi v poskusu preseganja tradicionalnih zunanjepolitičnih preferenc posameznih držav članic EU, čeprav v praksi bilateralne zunanje politike, razvojne pomoči in obsega neposrednih investicij posamezne države (tretji podsistem zunanjepolitičnega delovanja) ne spreminja, s čimer lahko potrdim tretjo hipotezo. Pri tem pa ne smemo pozabiti, da je eden izmed namenov ESP okrepitev in združitvev obstoječih iniciativ in instrumentov (npr. Barcelonski proces, finančna pomoč TACIS, MEDA) na način, da bo pristop bolj osredotočen in strukturiran ter z večjim obsegom finančnih virov, ki bodo podpirali večji obseg in intenzivnost sodelovanja.

Namesto zaključka povzeman v tabelarni obliki vsa sredstva, ki jih EU uporablja v okviru svojega zunanjepolitičnega delovanja v EU.

Tabela 4.9: Sredstva, uporabljena v ESP glede na podsistem zunanje-političnega delovanja

	<b>DIPLOMATSKA</b>	<b>EKONOMSKA</b>	<b>PODROČJE VARNOSTI</b>
<b>PODSISTEM NEKDANJEGA PRVEGA STEBRA</b>  <b>ZUNANJE DELOVANJE EU IN ZUNANJE DIMENZIJE NOTRANJIH POLITIK</b>	PRIDRUŽITVENI SPORAZUMI  SPORAZUMI O PARTNERSTVU IN SODELOVANJU  AKCIJSKI NAČRTI  POLITIČNI DOKUMENTI EK  PARTNERSTVA  AGENDE IN ČASOVNICE  ORGANIZACIJA DONORSKIH KONFERENC IN VRHOV  NADZOR VOLITEV  Metode: POGOJEVANJE IN REDNI NADZOR	PRIDRUŽITVENI SPORAZUMI  SPORAZUMI O PARTNERSTVU IN SODELOVANJU  MEDA, TACIS, ESPI  TWINNING, TAIEX  SODELOVANJE NA DELU NOTRANJEGA TRGA  SEKTORSKI SPORAZUMI  SODELOVANJE V PROGRAMIH EU  SODELOVANJE V AGENCIJAH EU  INVESTICIJE V INFRASTRUKTURNO OMREŽJE (NIF)  POMOČ PRI PRIDOBIVANJU POSOJIL MEDNARODNIH FINANČNIH INSTITUCIJ	
<b>PODSISTEM SZVP (vključno s SVOP)</b>	MREŽA DELEGACIJ EK  ORGANIZACIJA VRHOV IN KONFERENC  Metode: SKUPNO LASTNIŠTVO		Civilne misije: POLICIJSKE MISIJE  MISIJE ZA NADZOR MEJE  MISIJE ZA KREPITEV PRAVNE DRŽAVE
<b>PODSISTEM USKLAJEVANJA ZUNANJIH POLITIK DRŽAV ČLANIC</b>	TRADICIONALNA DIPLOMATSKA SREDSTVA predvsem:  MREŽA BILATERALNIH DIPLOMATSKO-KONZULARNIH PREDSTAVNIŠTEV  SODELOVANJE NA KONFERENCAH	TRADICIONALNA EKONOMSKA SREDSTVA, predvsem:  BILATERALNA RAZVOJNA, HUMANITARNA POMOČ  INVESTICIJE  POSOJILA	CIVILNE IN VOJAŠKE ZMOGLJIVOSTI, KI JIH DRŽAVE ČLANICE DAJO NA RAZPOLAGO EU

Vir: Lastna analiza.

## 4.5 Učinki

ESP je relativno nova politika v okviru zunanjepolitičnega delovanja, čeprav temelji na pogodbenih odnosih med EU in državami članicami, ki segajo pred njeno formalno oblikovanje. Upoštevač začetno definicijo zunanjepolitičnega delovanja kot tristebne strukture, moramo tukaj dodati še bilateralne odnose med državami EU in ESP, ki imajo še daljšo tradicijo. Kljub temu je o učinkih politike še vedno relativno zgodaj govoriti, saj je i) ESP relativno nova politika, ii) večina sredstev je namenjenih krejitvi osnovnih elementov demokracije, tržnega gospodarstva, človekovih pravic in varnosti, ki naj bi imeli dolgoročne, strukturne učinke, iii) EU v svojih ciljih zelo ambiciozna in širokopotezna, dogovorjeni koraki in izbrani instrumenti pa omogočajo počasnejši napredek, iv) ni obljube članstva kot glavne motivacije. Kot ugotavlja Casier (2010, 112) bodo rezultati odvisni od kompleksnega procesa socialnega učenja, v katerem bodo odločilno vlogo igrali domača notranjepolitična agenda, politična podpora vplivne države članice EU in potencialna dolgoročna perspektiva članstva v EU.

Učinki ESP za preučevanje institucionalne strukture EU tudi niso tako bistveni kot ostali elementi sistema zunanjepolitičnega delovanja v prejšnjih poglavjih. Zato v tem poglavju na kratko predstavim politično in ekonomsko situacijo v državah ESP, ki jo poskušam kritično ovrednotiti glede na dejanski vpliv ESP.

### 4.5.1 Učinki v državah Evropske sosedске politike

ESP temelji na predpostavki, da EU s partnerskimi državami deli cilje (stabilnost, varnost in blaginjo). Pri poskusih konkretizacije teh ciljev v okviru akcijskih načrtov ali drugih dokumentov, se pokažejo velike razlike v razumevanju teh ciljev, kar neposredno vpliva na učinke. Tako npr. države želijo sodelovati z EU predvsem na področju gospodarskega razvoja, medtem ko EU zanima varnostni vidik. Nekaj učinkov sem že omenila v analizi drugih dejavnikov, kot so ratifikacija mednarodnih pogodb in konvencij, administrativne reforme, spremembe v kazenskem zakoniku. Problem ESP je tudi v merljivosti učinkov, saj so posledice civilne misije za utrditev pravne države ali medinstitucionalnega sodelovanja za usposabljanje administracije težko kvantificirane. Predvsem pa EU gradi na majhnih spremembah, ki imajo v nekaterih primerih izrazito kratkoročne (usposabljanje mejnih organov), ponekod srednjeročne (investicijski projekti) in drugod dolgoročne učinke (večja stopnja demokracije, izboljšani sistem pravosodja).

Smith in Webber (2008, 94) menita, da se zdi EU »nepripravljena, čeprav ne nesposobna«, da uporabi celoten spekter svojih iniciativ za sprožitev sprememb. Ugotavljata, da je ESP precej neuspešna na političnem področju, vendar ji napredka na drugih področjih ne gre očitati. Sodelovanje na ekonomskem področju, energetska varnost, imigrantska vprašanja, spodbujanje civilne družbe bodo dolgoročno lahko prispevali k izboljšanju političnega okolja s pristopom od »spodaj-navzgor« (državljeni, nevladne organizacije, podjetja). Mednarodno sodelovanje ni mogoče brez medsebojnega zaupanja in vzpostavljenih komunikacijskih kanalov, kar ESP vsekakor spodbuja in utrjuje. Pri tem se in se bo EU ves čas srečevala s konkurenco ZDA in Rusije, ki imata svoje vizije za države v okviru ESP; prav ta konkurenca lahko pomembno vpliva na celovitost in učinkovitost ESP. S tem se približamo vprašanju strukture in akterja. EU kot akter deluje v strukturi mednarodne skupnosti, ki jo determinirata druga dva akterja ZDA in Rusija, hkrati pa EU kot akter, ki ga sestavljajo drugi akterji (predvsem države članice, ki imajo svoje, med seboj različne odnose do Rusije in ZDA), svojo vlogo prilagaja notranjemu ustroju. Vsekakor EU nima alternative, kot da se aktivno vključi v sodelovanje s sosednjimi državami članicami, saj bi bila cena nesodelovanja previsoka. Še vedno gre v veliki meri za nestabilne države, kjer bi v določenem trenutku vzpostavljen okvir sodelovanja lahko prispeval k preprečevanju konfliktov. Kot vedno v zunanji politiki so inkrementalni koraki pomembni, prav tako učenje na napakah in simboli ter retorika, ki ustvarjajo identiteto EU (Smith in Webber 2008, 95). Comelli (2004, 108) celo meni, da bi prevelik politični pritisk za strukturne spremembe režimov imel popolnoma nasprotni učinek in bi lahko nevarno zaostril politične razmere ter spodbudil radikalne politične skupine. Bobitski (2008, 471) in Smith (2005, 73) predlagata, da EU začne s predpristopno strategijo za določene države in da jasno odklonilno stališče drugim, večinoma tudi geografsko neevropskim državam, tako da ESP postane dejansko jasen okvir sodelovanja s sosedi. Seveda je takšna težka in jasna odločitev, ki sega v srž evropske identitete in geopolitičnih vprašanj, težko dosežena v strukturi, ki še vedno zahteva soglasje ter veliko iskanj kompromisov med vsemi akterji.

Če navedem še Kempe (2008, 9) kot predstavnico kritike, ugotavlja, da ESP ne izpolnjuje niti pričakovanj sosednjih držav niti strateških ciljev EK. Meni, da je najpomembnejši dosežek, da so te države del evropske agende. ESP ne izpolnjuje visokih pričakovanj Ukrajine, Moldavije in Gruzije, medtem ko sredozemske države ne izkoristijo celotnega potenciala te politike, saj raje uporabljajo obstoječe strategije.

Bližnjevzhodni mirovni proces je v središču pozornosti EU in njenih držav članic, čeprav so druga vprašanja, kot npr. varnost dobave nafte in imigrantska problematika tudi pomembna. Vprašanje je, v kolikšni meri ESP predstavlja drugačno politiko, kot je bilo dosedanje sodelovanje. Dejstvo je, da EU posveča velik del svojih sredstev Bližnjemu vzhodu, kakšen pa je njen dejanski vpliv na regijo, je težko določiti v okviru te analize. Ginsberg (2001, 53) ugotavlja, da ima EU velik vpliv tako na Palestince kot na Izraelce, manjšega na sam mirovni proces. Ugotavlja, da čeprav je vloga EU manj vidna kot ZDA, je EU uporabila velik spekter orodij: diplomacijo in dobre usluge, trgovinske olajšave in investicije, tehnično in razvojno pomoč, humanitarno pomoč, pomoč pri izvedbi volitev, koordinacijo multilateralne pomoči, bilateralne subvencije in donacije, izgradnjo institucij in spodbujanje razvoja civilne družbe (Ginsberg (2001, 106). EU v akcijskih načrtih poziva obe strani k »rešitvi konflikta«, ne nakaže pa konkretnih smernic ali korakov. Vsekakor bi bilo zelo ambiciozno misliti, da bi se tako dolgotrajen in globok spor rešil v okviru tako široke politike, kot je ESP, vendar je po drugi strani iluzorno definirati tako visoke cilje, ki sicer zvišujejo politično, vendar zmanjšujejo aplikativno težo dokumentov. Hkrati zvišujejo pričakovanja in kažejo na razliko med zmožnostmi. Po drugi strani, če upoštevamo kompleksnost te regije kot rezultat zgodovinskih, ozemeljskih, kulturnih in varnostnih faktorjev, je vsaka razprava z EU o političnih vprašanjih, ki ne zaostri problema, lahko že uspeh (Smith in Webber 2007, 89).

Tudi še bolj »nov« spor med Izraelom in Libanonom leta 2006 ni dobil ustreznega odziva v dokumentih ESP. EU v regiji dejansko vzdržuje komunikacijo in si ustvarja diplomatske in ekonomske priložnosti, ki jih bo lahko uporabila, ko se bo situacija spremenila. Že sama bližina EU zahteva določeno angažiranost in senzibilnost za politično realnost te regije, vsaj v primerjavi z ZDA, ki se lahko distancira od problema, kadar se tako odloči njen politični vrh (Smith in Webber 2007, 89). V nekaterih nedemokratskih režimih v Sredozemlju EU ni uporabila političnega pogojevanja, prav tako politični dialog ne temelji na demokraciji in človekovih pravicah, saj to preprečuje strah, da bi s tem spodbudili radikalne politične skupine, prav tako bi bilo nesmiselno destabilizirati države, katerih podpora bližnjevzhodnemu procesu in ukrepi proti terorizmu in nelegalnim priseljencem so zelo pomembni za EU.

V državah nekdanje Sovjetske zveze je več dejavnikov zahtevalo angažma EU. V Ukrajini in Gruziji so z oranžno in rožnato revolucijo oblast prevzele proevropske politične opcije. Teroristični napad 11. septembra v ZDA je povečal strateško pomembnost južnega Kavkaza za ZDA in NATO ter za nekatere države članice EU (Velika Britanija in Francija). Začetek

pristopnih pogajanj s Turčijo 2004 je približal mejo s tremi kavkaškimi državami; pristop Romunije je načrtoval novo zunanjo mejo EU z Moldavijo. Za to območje je izrazitega pomena energetska vprašanja, saj preko teh držav EU zagotavlja bodisi varnost dobav ruskega plina bodisi z njihovimi viri diverzificira svoja energetska tveganja, npr. projekt modernizacije plinovoda in naftovoda iz Kaspijskega bazena preko Azerbajdžana in Gruzije. EU se zaveda kompleksnih problemov na Kavkazu in je v okviru ESP videla svojo posredno vlogo predvsem preko ukrepov za izboljšanje administracije, vladavine prava in gospodarske obnove. Vseh teh prizadevanj ne moremo pripisati samo ESP, saj so intenzivni pogovori in diplomatski naporji potekali vse od sredine devetdesetih let. Gruzija je v okviru pogajanj za akcijski načrt zaprosila za večjo vlogo EU pri obnovi in pri preprečevanju konfliktov. Proevropska retorika takratne vlade je močno poslabšala odnose z Rusijo, s čimer se je ambicioznost na obeh straneh ustavila, saj »približevanje vzhodnih držav ESP k EU ne pomeni zanemarjanja naših odnosov z Rusijo«, ker morajo države »uravnovežiti dobre odnose z EU z odnosi tudi z ostalimi velikimi sosedami« (Ferrero-Waldner 2006b). Pri reševanju Transnitrijskega spora in drugih konfliktov v Moldaviji, Gruziji, Armeniji in Azerbajdžanu EU poleg izvedene civilne misije, sodeluje v okviru OVSE. Tudi v akcijskih načrtih za Moldavijo in Ukrajino pozivajo h konstruktivnemu sodelovanju obeh držav v okviru pogajanj OVSE za reševanje Transnitrijskega vprašanja. Ukrajina je z oranžno revolucijo, ki je razvila civilno družbo, omogočila svobodne volitve, svobodo medijev in s tem že v večini izpolnila prioritete iz akcijskega načrta ESP. Akcijski načrt ne daje usmeritev, kako vztrajati v krhki demokratični tranziciji in ne odpira pogleda naprej. Posebej kompleksno je vprašanje Belorusije, ki jo z EU ne povezujejo pogodbeni odnosi. EU je izrazila jasno stališče, da bo državo aktivno vključila v ESP, ko bo izpolnjen pogoj za svobodne volitve. EK je vmes predlagala, da EU preko drugih organizacij spodbuja civilno družbo in demokratizacijo ter pristop od »spodaj-navzgor«.

Pri sodelovanju na političnem področju ne moremo mimo odnosov z Rusijo, ki je ena izmed svetovnih velesil in še vedno eden najpomembnejših akterjev predvsem v vzhodnih državah ESP, saj v veliki meri nadzira dobavo energetskega virov in transportne poti. Spori na Kavkazu ustvarjajo dodaten pritisk na EU, da oblikuje ustrezno strategijo do Rusije, ki bo vsebovala tako skupne vrednote, različne interese, enoten nastop in evropsko energetska strategijo (Kempe 2008, 17). Tako je sodelovanje z Moldavijo in Ukrajino, ki sta tudi odvisni od Rusije zaradi dobav plina, tranzita in ozemeljskih ter etičnih konfliktov v Pridnjesterju in na Krimu ter si hkrati dolgoročno želita članstva v EU, posebej previdno.

#### **4.5.2 Učinki v državah članicah Evropske unije**

Vsekakor lahko na podlagi predhodnih poglavij zaključim, da ima ESP učinke tudi na samo EU, ki v njenem okviru uspešno presega pravno in institucionalno delitev te večstrane politike in pri tako širokem političnem področju poskuša ohranjati enoten okvir. Oblikovanje in izvajanje ESP lahko jemljemo kot preizkus sposobnosti EU, da nastopa usklajeno v okviru zunanjega delovanja (Stetter 2007, 190), saj zajema številne politike z vseh treh stebrov nekdanje strukture z različno pomembnostjo in kompleksnostjo odnosov za posamezne države EU in z državami v okviru ESP, kar zahteva koherenco in strateško koordinacijo med posameznimi institucijami EU in znotraj njih. Pri tem se lahko strinjam z ugotovitvami Stetterja (2007, 190), da so se osnovne razlike med politikami v prvem stebru in politikami v drugem in tretjem stebru v okviru ESP v vsakodnevem procesu oblikovanja in izvajanja politike začele zmanjševati predvsem glede vsebinskih vprašanj, še posebej na področju povezovanja zunanje politike s pravosodjem in notranjimi zadevami.

Glede sodelovanja EU z državami, vključenimi v ESP, EU dejansko nima alternative nesodelovanja, saj so v ESP v veliki meri vključene nestabilne države, kjer bi v določenem trenutku vzpostavljen okvir sodelovanja lahko pomagal preprečevati, umirjati ali sanirati konflikte. Kot vedno v zunanji politiki so majhni koraki pri pridobivanju zaupanja, komunikacija in izmenjava mnenj lahko že uspeh.

## 5 SKLEP

Namen magistrske naloge je bil preučiti institucionalno strukturo zunanjepolitičnega delovanja EU. Že pri pripravi temeljnih definicij in teoretičnega okvira sem se srečala z izzivi, ki jih preučevanje Evropske unije kot samosvojega subjekta prinaša v študij mednarodnih odnosov. EU sem skozi celotno nalogo obravnavala kot *sui generis* subjekt, ki izvaja specifično zunanjepolitično delovanje. Le-tega sem definirala kot sistem, v katerem se prepletajo trije podsistemi (usklajevanje zunanjih politik držav članic EU, skupna zunanja in varnostna politika vključno s skupno varnostno in obrambno politiko ter zunanje delovanje EU v okviru nekdanjega prvega stebra). Lizbonska pogodba je sicer *de jure* odpravila tristebno strukturo EU, vendar je sistem zunanjega delovanja (npr. Posebne določbe o skupni zunanji in varnosti politiki v PEU) še vedno ločen in v svojem bistvu medvladen. Zato sem se pri oblikovanju osnovnih definicij, oblikovanju analitičnega okvira in pri študiji primera morala soočiti s t. i. problemom razmejitve. Zunanjepolitično delovanje v EU je v svojem bistvu "čezstebno", sega na področje t. i. visoke in nizke politike, briše meje med notranjimi in zunanjimi politikami, med tradicionalno zunanjepolitičnimi vidiki, kot je varnost, in notranjimi politikami, kot je npr. energetika. Pojem varnosti sem skozi nalogo obravnavala v širšem smislu.

### Sklepi o primernosti prve hipoteze:

Začetni izziv pri izdelavi magistrskega dela je bil razviti teoretično-analitski okvir za preučevanje zunanjepolitičnega delovanja EU, tako da bi ga lahko uporabila za študijo primera. Pregledala sem različne teoretske pristope v znanosti o mednarodnih odnosih, analizirala razvite modele na področju analize zunanje politike in ocenila njihovo relevantnost za študij zunanjepolitičnega delovanja EU. Pri tem sem se soočila z zelo različnimi pristopi: ameriške šole so razvile več pristopov k analizi zunanje politike, ki so v svojem bistvu klasični državocentrični modeli, medtem ko je EU zanimala predvsem analitike politike integracije. Ker je bil eden izmed namenov naloge prikazati, da je s prilagojeno analizo zunanje politike na ravni države možno analizirati tudi zunanjepolitično delovanje *sui generis* subjekta, kot je EU, sem morala najprej razčistiti dilemo agent-struktura. Pri tem sem pregledala obstoječe študije, ki EU obravnavajo kot agenta in tiste, ki jo vidijo kot strukturo. Glede na mojo osnovno definicijo zunanjepolitičnega delovanja kot matematične unije treh prepletenih podsistemov sem EU obravnavala kot strukturo in akterja hkrati. Z namenom operacionalizacije tega koncepta za uporabo v analizi sem vpeljala koncept akterstva EU. Upoštevajoč vse predpostavke sem ugotovila, da lahko v analizi zunanje politike, v kolikor zamenjamo državo z akterjem, dobimo ustrezen, nekoliko prilagojen analitski



okvir. Po pregledu modelov, ki obravnavajo EU kot akterja in strukturo, sem se odločila za uporabo t. i. sistema zunanje politike, ki preučuje, kako kontekst, procesi, akterji, sredstva in učinki delujejo znotraj samega zunanjepolitičnega delovanja. Pokazala sem, da tudi če se v analizi zunanje politike kot delu znanosti o mednarodnih odnosih oddaljimo od »omejitev ozkega, predvsem pozitivističnega državocentričnega realizma« (White 1999, 66), dobimo uporaben analitični okvir za analizo tako kompleksnih mednarodnih subjektov, kot je EU.

Na podlagi opredelitev iz drugega in teoretične podlage iz tretjega poglavja sem se opredelila za analitični okvir, ki sem ga uporabila za študijo primera – Evropsko sosedsko politiko. Pri tem sem se zaradi velikega števila vključenih držav omejila predvsem na vidike, ki so bistveni za razumevanje strukture in delovanja EU. Zunanjepolitično delovanje EU sem preučila v splošnem in na podlagi primera Evropske sosedske politike, tako da sem elemente t. i. sistema zunanje politike (kontekst, institucije, procese, sredstva in učinke) preučila za vse tri podsisteme zunanjepolitičnega delovanja. Pri tem sem ugotovila tako izrazito prepletanje vseh treh sistemov v praksi (npr. oblikovanje individualne bilateralne zunanje politike držav članic in prenos idej v okvir skupne zunanje in varnostne politike v okviru EU), prepletanje medvladne metode odločanja in t. i. metode Skupnosti (pogajanje z državami ESP) ter prepletanje notranje in zunanje dimenzije politik (energetska politika in politike notranjega trga v okviru ESP).

Na podlagi zgornjega povzetka in širše analize v tretjem poglavju lahko zaključim, da je bila prva hipoteza v celoti potrjena. To pomeni, da je metode analize zunanje politike na ravni držav mogoče uporabiti za razumevanje zunanjepolitičnega delovanja EU, vendar le z ustreznimi prilagoditvami in ob preseganju dihotomije agent-struktura.

#### Sklepi o primernosti druge hipoteze:

Z analizo v četrtem poglavju sem se poskušala opredeliti do hipoteze, po kateri želi EU okrepiti svojo vlogo v mednarodnih odnosih in povečati uspešnost zunanjepolitičnega delovanja v okviru Evropske sosedske politike, tako da v praksi presega delitev na visoko in nizko politiko ter omejitve lastnega institucionalnega okvirja, kadar z uporabo ekonomskih sredstev poskuša v državah Evropske sosedske politike dosegati cilje na zunanjepolitičnih in varnostnih področjih. Ta vidik sem v empiričnem modelu raziskovala predvsem pri študiju i) procesov, s katerimi EU oblikuje in izvaja ESP, ii) institucij, ki pri tem sodelujejo in iii) sredstev, ki jih pri tem uporablja. Kot konkreten primer naj navedem npr. osnovni strateški dokument ESP – akcijski načrt, pravno nezavezujoč dokument, ki ga pripravi Evropska komisija, ki sicer nima pristojnosti na tem

področju, hkrati pa za njegovo veljavo ni potrebna ratifikacija vseh držav članic in partnerske države. Zato lahko akcijski načrt zajema tudi visoke politične in varnostne cilje, kot so boj proti terorizmu, sodelovanje v preprečevanju konfliktov, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podporo demokraciji in tržnemu gospodarstvu, za njihovo uveljavitev pa ima EU na voljo predvsem ekonomska sredstva. Možna razlaga za takšno delovanje je dinamika, ki jo institucionalni akterji in mehanizmi ustvarjajo v okviru metode Skupnosti in politik nekdanjega prvega stebra EU, ki ustvarjajo pritisk na druge vidike zunanjega delovanja EU, da preseže koncept najmanjšega skupnega imenovalca. Z vse večjo prepletenostjo klasičnih zunanjih politik držav članic z elementi notranjih politik EU je ta pritisk še okrepljen. V primeru Evropske sosedске politike je najbolj izrazit primer energetska politika, ki je vedno bolj pomemben varnostni aspekt v EU in v državah ESP.

Preko že omenjenih akcijskih načrtov, ki omogočajo državam ESP sodelovanje v programih in agencijah EU preko tehnične pomoči v obliki instrumentov TAIEX in medinstitucionalnega sodelovanja, finančne pomoči v obliki posebnega Evropske sosedskega in partnerska instrumenta in z neposrednimi investicijami v infrastrukturne projekte ter s pomočjo EU pri pridobivanju posojil mednarodnih finančnih institucij, EU poskuša dosežati cilje stabilnosti, varnosti in blaginje v državah na njenih mejah. Hkrati EU uporablja klasična diplomatska sredstva zunanje politike, kot so organizacija vrhov in konferenc, ki jih združuje z ekonomskimi sredstvi, kjer izstopa obljuba sodelovanja na določenih segmentih notranjega trga kot glavno motivacijsko sredstvo. V nalogi sem presenetljivo ugotovila, da so najbolj zaželena ekonomska sredstva, kot je sodelovanje na notranjem trgu EU, praktično neuporabljena, na drugi strani pa ugotavljam veliko število predvsem diplomatskih sredstev. Kljub temu da sem zaznala številne napore za večjo konsistenco politike, pa je ESP izredno široka politika, ki jo kljub posameznim poskusom presejanja institucionalnih omejitev še vedno lahko označimo kot kompromis treh podsistemov, kar vpliva na samo uspešnost.

Če se vrnemo k hipotezi, lahko ugotovimo, da je v partnerskih državah ESP EU pomemben subjekt v mednarodnih odnosih. EU se odziva na aktualne probleme v mednarodni skupnosti oziroma na preučevanem primeru na območju držav ESP v skladu s svojo agendo o demokratizaciji, človekovih pravicah, blaginji in tržnem gospodarstvu, ki jo podpira s svojo ekonomsko močjo in jo pretvori v ekonomska sredstva zunanje politike. S to ugotovitvijo lahko samo pritrdim znani Duchênovi opredelitvi EU kot civilne sile. Vendar to ne pomeni, da EU ne razpolaga z vojaškimi zmogljivostmi, temveč da je poudarek na njenem delovanju v mednarodni

skupnosti na področjih človekovih pravic, demokratizaciji in podpori tržnemu gospodarstvu. Poudarek je na dialogu, prepričevanju in ne na prisili, uporabi več različnih vzporednih kanalov in sredstev ter na pripravljenosti za načrtovanje odprte diplomacije in spodbujanje javne razprave o zadevah zunanje politike. Omeniti moramo tudi že uporabljena sredstva civilnih misij v okviru SVOP, ki se neposredno povezujejo z območjem svobode, varnosti in pravice iz okvira PDEU, in sodelovanje EU pri reševanju konfliktov, kot je npr. transdnestrski spor, Bližnjevzhodni mirovni proces, Južna Osetija. Torej lahko potrdim hipotezo, da je EU z določenim preseganjem institucionalnih omejitev na področju varnosti prispevala k stabilnosti. Po drugi strani pa ugotavljam, da prisotnost še ne pomeni uspešnosti in v dosedanjem izvajanju politike skupaj s številnimi avtorji ugotavljam le omejene učinke v državah ESP. Kot pravita Jones in van Genugten (2008, 1) EU odgovarja na globalne izzive, ne pričakujemo pa, da bo EU definirala nov svetovni red. EU ima nalogo, da opravi svojo nalogo v skladu s pričakovanji širše svetovne skupnosti, sodelovati mora pri reševanju problemov, pri nastajanju katerih je v nekaterih primerih tudi sodelovala, in mora pomagati, kjer ima sredstva in zmožnosti za to, torej mora upravičiti svoje »akterstvo« (Genugten 2008, 1).

Na podlagi zgoraj navedenega lahko le delno potrdim drugo hipotezo. V okviru zunanjepolitičnega delovanja EU v nekaterih primerih dejansko presega normativni okvir Lizbonske pogodbe, z uporabo tako ekonomskih kot diplomatskih sredstev presega delitev na visoko in nizko politiko, vendar pa splošnega zaključka o uspešnosti zunanjepolitičnega delovanja ESP kot rezultata omenjenega preseganja ne moremo narediti. Posamezne rezultate lahko bolj označimo kot »prisotnost« v partnerskih državah ESP. EU je pomemben subjekt v mednarodnih odnosih, ki se odziva na aktualne probleme v mednarodni skupnosti, vendar so posamezni primeri preseganja premalo za učinkovito in koherentno politiko. Presenetljivo sem tudi ugotovila, da so, kljub velikem naboru ekonomskih sredstev zunanjepolitičnega delovanja v okviru ESP, najbolj uporabljena diplomatska sredstva. Tako ne morem potrditi dela hipoteze, ki pravi, da EU predvsem s pomočjo ekonomskih sredstev dosega tradicionalne zunanjepolitične cilje.

#### Sklepi o primernosti tretje hipoteze:

V uvodu sem postavila tretjo hipotezo, da EU v svojem zunanjepolitičnem delovanju ni uspešna zaradi neuskklajenih zunanjih politik držav članic EU znotraj zunanjepolitičnega delovanja EU in nerealno zastavljenih ciljev Evropske sosedske politike ter ne dovolj prilagojenih metod.

Vloga držav članic EU sama po sebi ne preprečuje uspešnosti zunanjepolitičnega delovanja EU. Skupine vplivnih držav članic sodelujejo skupaj z institucionalnimi akterji (Evropska komisija in Evropski parlament) in tako oblikujejo politiko in vplivajo na njeno izvajanje. V preučevanju sem kot najbolj značilen primer izpostavila ustanovitev Sredozemske unije in Vzhodnega partnerstva znotraj ESP, ki sta neposredna rezultata vpliva posameznih držav članic. Obe obliki partnerstva sta sicer verodostojni zunanjepolitični iniciativi, vendar je veliko naporov usmerjenih v njuno oblikovanje in njuno mesto deloma znotraj in deloma zunaj ESP dejansko negativno vplivalo na samo uspešnost in preglednost izvajanja ESP. Vpliv držav članic je viden tudi pri pomanjkanju politične volje in soglasja za natančno opredelitev končnega cilja za posamezne partnerske države ESP – perspektive članstva, sklenitve pridružitvenega sporazuma, sklenitve posebnega partnerstva – kar je bil ključni dejavnik motivacije v širitvenem procesu. Kot je potrdila tudi analiza v četrtem poglavju, imajo posamezne države članice dolgoletne tradicije bilateralnih odnosov s posameznimi državami partnericami ali regijami; z drugimi državami, vključenimi v ESP, pa je diplomatsko in ekonomsko sodelovanje zelo omejeno. Posledično pomanjkanje soglasja med državami članicami EU zmanjšuje motivacijo držav partneric za večje politične in gospodarske reforme. Kot sem že omenila v prejšnjem sklepu, institucije EU v želji po učinkovitosti, koherentnosti in preseganju omenjenih razlik v zunanjepolitičnem delovanju presegajo delitev na "stebre", ko npr. Evropska komisija deluje na podlagi nezavezujočih pravnih sredstev, vendar je njihova legitimna vrednost in prepoznavnost ter preko tega stopnja »prisotnosti« EU manjša in politika manj učinkovita, kot če bi dobila močno podporo s strani Sveta, torej s strani držav članic.

EU je cilje z namenom »raje izvoz stabilnosti kot uvoz nestabilnosti« zastavila izrazito dolgoročno, saj je odprava revščine, brezposelnosti, neenakosti spolov, sprememba političnega, pravnega in institucionalnega sistema in prehod v tržno gospodarstvo v državah ESP v večini primerov izrazito oddaljena perspektiva. Brez zgoraj omenjenega jasnega končnega cilja za posamezno državo ESP, pa ESP že kratkoročno izgublja verodostojnost, kar zmanjšuje njeno uspešnost. Tako kratkoročna sredstva, kot je npr. finančna pomoč, zahtevajo od držav le kratkoročni napor (sodelovanje pri konkretnem projektu) in ne predstavljajo dolgoročne motivacije, kot bi jo lahko članska perspektiva ali jasno definirana stopnja integracije (Whitman in Wolf 2010, 15).

V nalogi sem morala večkrat obravnavati proces širitve bodisi kot sprožilni dejavnik pri oblikovanju Evropske sosedске politike bodisi kot področje zunanjepolitičnega delovanja EU, od

katerega si je ESP sposodila sredstva, tehnike in metodologijo, ki pa niso tako uspešni, ker jim manjka »obljuba članstva« kot glavni motivacijski faktor procesa širitve. Konsenz glede bolj natančno določenih političnih ciljev za posamezno državo ESP v primerjavi s splošnimi cilji, kot so stabilnost, blaginja in varnost, je težko doseči v okviru kompleksne institucionalne, pravne in postopkovne strukture EU. Sama metodologija, ki izvira iz uspešnih metodoloških pristopov k širitvi, je dovolj fleksibilna, da pri oblikovanju politike do posamezne države uravnoteži interese posameznih vplivnih držav članic, splošni interes EU, ki ga predstavlja EK, politični konsenz v obliki najmanjšega skupnega imenovalca, dosežen na Svetu, vpliv gospodarstva in nevladnih organizacij ter do neke mere tudi pričakovanja partnerske države. V četrtem poglavju sem analizirala elemente ESP, uporabljene že v širitveni metodologiji (npr. pogojevanje), ki so preko principa diferenciacije in principa partnerstva prilagojeni "nečlanski perspektivi ESP", hkrati pa so v določenem nasprotju s principom pogojevanja. Whitman in Wolf (2010, 15) ESP celo označita, da gre za »recikliranje obstoječih politik«.

Tretjo hipotezo sem v magistrskem delu v celoti potrdila. Prvič, države članice so izredno pomemben akter v zunanje-političnem delovanju EU, tako preko svojih bilateralnih zunanjih politik do posameznih držav ESP kot zaradi svoje vloge v zunanjem delovanju EU, še posebej v okviru SZVP. V nalogi sem ugotovila dva primera, kako neusklajenost zunanjih politik držav članic dejansko negativno vpliva na izvajanje ESP. Drugi del hipoteze, da ESP ni uspešna zaradi nerealno zastavljenih ciljev, v celoti potrjujejo argumenti v poglavju o sredstvih in učinkih, saj sem v ESP ugotovila dolgoročnost ciljev in kratkoročnost sredstev. Z analizo primarnih virov s področja ESP sem ugotovila, da je bilo s strani akterjev do sedaj več pozornosti namenjene preoblikovanju širitvene metodologije kot pa oblikovanju primernih instrumentov in da prilagoditve niso bile ustrezne, saj prihaja do kontradikcij med metodološkimi pristopi npr. med partnerstvom in pogojevanjem.

Splošni sklep magistrskega dela glede veljavnosti vseh treh izhodiščnih hipotez je, da sem prvo in tretjo hipoteze v celoti potrdila, drugo pa le delno.

V magistrskem delu sem na podlagi treh izhodiščnih hipotez prišla do naslednjih sklepov:

- 1) Metode analize zunanje politike na ravni držav je mogoče uporabiti za razumevanje zunanje-političnega delovanja EU, vendar le z ustreznimi prilagoditvami in ob preseganju dihotomije agent-struktura.

- 2) Zunanjepolitično delovanje EU v okviru ESP v posameznih primerih presega normativni okvir Lizbonske pogodbe, z uporabo ekonomskih in diplomatskih sredstev presega delitev na visoko in nizko politiko, vendar pa o uspešnosti zunanjepolitičnega delovanja ESP kot rezultata omenjenega preseganja ne moremo govoriti. EU je pomemben subjekt v mednarodnih odnosih, ki se odziva na aktualne probleme v mednarodni skupnosti, vendar so posamezni primeri premalo za učinkovito in koherentno politiko v državah ESP. Na študiji primera nisem potrdila dela hipoteze, ki pravi, da EU s pomočjo ekonomskih sredstev dosega tradicionalne zunanjepolitične cilje. Kljub velikem naboru ekonomskih sredstev, so v okviru ESP največkrat uporabljena diplomatska sredstva.
- 3) Države članice so izredno pomemben akter v zunanjepolitičnem delovanju EU, tako preko svojih bilateralnih zunanjih politik do posameznih držav ESP kot zaradi svoje vloge v zunanjem delovanju EU, še posebej v okviru skupne zunanje in varnostne politike, vključno s skupno varnostno in obrambno politiko. V magistrskem delu sem analizirala dva primera, kako neuskkljenost zunanjih politik držav članic EU dejansko negativno vpliva na oblikovanje ESP. Ugotovljeno neskladje med dolgoročnostjo ciljev ESP in izrazito kratkoročnostjo uporabljenih sredstev je eden izmed razlogov za manj uspešno zunanjepolitično delovanje EU v okviru ESP. Drugi ugotovljen razlog je, da je bilo od začetka razvoja ESP več pozornosti namenjene preoblikovanju metodologije iz procesa širitve kot pa oblikovanju primernih instrumentov in da prilagoditve niso bile ustrezne.

Moje preučevanje potrjuje tezo Keukelaira (2008, 66), po kateri ima institucionalna struktura EU na področju zunanjepolitičnega delovanja »eno ime, dvojni režim in več obrazov«. Za nadaljnji uspešni razvoj zunanjepolitičnega delovanja EU in ESP je pomembno, da se politike EU uskladijo s pravno podlago v temeljnih pogodbah, delovanje držav članic z delovanjem institucij EU in cilji z uporabljenimi instrumenti.

## 6 LITERATURA

1. Albi, Anneli. 2009. The EU's External Governance and Legislative Approximation by Neighbours: Challenges for the Classic Constitutional Templates. *European Foreign Affairs Review* 14: 209–230.
2. Aliboni, Roberto. 2005. The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs* 10: 1–16.
3. Allen, David in Michael Smith. 1990. Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena. *Review of International Studies* 16 (3): 19–37.
4. *Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, podpisana v Amsterdamu leta 1997, vključno s prečiščenima besediloma Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti*. OJ C 340 (10. november 1997).
5. Andreatta, Filippo. 2005. Theory and the European Union's International Relations. V *International Relations and the EU*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 18–37. Oxford: Oxford University Press.
6. Balfour, Rosa in Alessandro Rotta. 2005. Beyond Enlargement: The European Neighbourhood Policy and its Tools. *International spectator* 50 (1): 7–20.
7. Battistella, Dario. 2009. *Theories des relations internationales*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
8. Benko, Vladimir. 1987. *Mednarodni odnosi*. Maribor: Obzorja.
9. --- 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. --- 2000. *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
11. Bennett, A. LeRoy in James K. Oliver. 2002. *International Organizations: Principles and Issues*. 7. izdaja. New Jersey: Prentice Hall.
12. Bobitski, Nazar. 2008. Do ut Des? The need for True Reciprocity in the European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review* 13: 449–472.
13. Bretherton, Charlotte in John Vogler. 1999. *The European Union as a Global Actor*. London in New York: Routledge.
14. Bučar, Bojko. 2001. Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa* 38 (1): 142–151.

15. Cameron, Fraser. 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. Abbingdon: Routledge.
16. Carlsnaes, Walter. 1992. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly* 36 (3): 245–70.
17. --- 1994. *European Foreign Policy – The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage Publications.
18. --- 2004. Where is the Analysis of European Foreign Policy Going? *European Union Politics* 5 (4): 495–508.
19. --- 2005. Foreign Policy V *Handbook of International Relation*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons, 331–349. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage Publications.
20. Casier, Tom. 2010. The European Neighbourhood Policy: Assessing the EU's Policy toward the Region. V *The Foreign Policy of the European Union*, ur. Federiga Bingi. Washington: Bookings Institutions Press.
21. Comelli, Michele. 2004. The Challenges of the European Neighbourhood Policy. *International spectator* 29 (3): 97–110.
22. Cremona, Marise in Christophe Hillion. 2006. L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy. *European University Institute Working Papers - Law* 39.
23. Cremona, Marise. 1999. External Relations and External Competences: The Emergence of an Integrated Policy. V *The Evolution of EU Law*, ur. Paul Craig in Grainne DeBurca. Oxford: Oxford University Press.
24. --- 2004. The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issue. *CDDRL Working Papers* 25.
25. --- 2008a. Defining competence in EU external relations: lesson from the Treaty reform process. V *Law and Practice of EU External Relations. Salient features of a Changing Landscape*, ur. Alan Dashwood in Marc Maresceau: 309–333. Cambridge: Cambridge University Press.
26. --- 2008b. The European Neighbourhood Policy. More than a Partnership? V *Developments of EU External Relations Law*, ur. Marise Cremona: 244–299. New York: Oxford University Press..
27. Danreuther, Roland. 2006. Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review* 11: 183–201.



28. Dashwood Alan. 2009. The Institutional Framework and the Institutional Balance. V *Fifty years of the European treaties: looking back and thinking forward: essays in European law*, ur. Michael Dougan and Samantha Currie. Oxford in Portland: Hart Publishing.
29. Del Sarto, Raffaella A. in Tobis Schumacher. 2005. From EP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the South Mediterranean? *European Foreign Affairs Review* 10: 17–38.
30. Dimitrijević, Vojin in Radoslav Stojanović. 1979. *Međunarodni odnosi – Osnove opšte teorije*. Beograd: Nolit.
31. Dressler, David. 1989. What's at Stake in the Agent-Structure Debate? *International organization* 43 (3): 441–73.
32. Duchene, Francois. 1972. Europe's role in world peace. V *International Relations of the European Union*, ur. Wyn Rees in Michael Smith. 2008, 75–86. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage.
33. Duke, Simon. 2003. The Convention, the Draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its International Role. *EIPA Working paper W 2*.
34. Duleba, Alexander. 2008. The Tools of the European Neighbourhood Policy. Lessons Learned and Thinking about a Follow Up. *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs* 17 (4): 57–77.
35. Edwards, Geoffrey. 2005. The pattern of EU's Global Activity. V *International Relations and the EU*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 39–63. Oxford: Oxford University Press.
36. Emerson, Michael. 2004. *Two Cheers for the European Neighbourhood Policy*. Dostopno prek: [http://old.ceps.eu/Article.php?article\\_id=17](http://old.ceps.eu/Article.php?article_id=17) (15. julij 2005).
37. Emerson, Michal, Gergana Noutcheva in Nicu Popescu. 2007. The European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an ENP plus. *CEPS Policy brief* 126.
38. EUBAM. 2009. *Key results*. Dostopno prek: <http://www.eubam.org/files/100-199/125/results-oct09-eng.doc> (15. avgust 2010).
39. European External Action Service. 2010. *Countries/Territories*. Dostopno prek: [http://www.eas.europa.eu/countries/index\\_en.htm](http://www.eas.europa.eu/countries/index_en.htm) (22. oktober 2010).

40. Eurostat. 2009. *The European Neighbourhood Policy – Overview of Recent Economic Trends*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/leaflet\\_enp\\_eurostat.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/leaflet_enp_eurostat.pdf) (15. januar 2010).
41. Everts, Steven. 2002. *Shaping a credible EU foreign policy*. Dostopno prek: <http://www.cer.org.uk/images/graphics/download.gif> (1. avgust 2006).
42. Evropska Komisija. 1997. *Agenda 2000. The challenge of Enlargement*. Dostopno prek: <http://www.ena.lu/> (15. avgust 2010).
43. --- 2001a. *Commission Strategy Paper, Making a successful enlargement. Strategy paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*. 13. november. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2001/strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/strategy_en.pdf) (22. oktober 2010).
44. --- 2001b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Commission's Work Programme for 2002*. COM (2001) 620 final. 5. december. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0620:FIN:EN:PDF> (15. junij 2010).
45. --- 2002. *Towards the Enlarged Union. Strategy paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=502DC0700](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=502DC0700) (10. oktober 2010).
46. --- 2003a. *Communication from the Commission, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*. COM (2003) 393 final. 1. julij. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf) (5. avgust 2010).
47. --- 2003b. *Communication from the Commission, Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. COM (2003) 104 final. 11. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf) (15. marec 2007).
48. --- 2004a. *Communication from the Commission on the Commission Proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy*. COM (2004) 795 final. 9. december. Dostopno prek:

- [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/communication\\_commission\\_enp\\_action\\_plans.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/communication_commission_enp_action_plans.pdf) (12. december 2006)
49. --- 2004b. *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*. COM (2004) 373 final. 12. maj. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf) (5. avgust 2006).
50. --- 2004c. *EU/Israel Action Plan*. 9. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/israel\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
51. --- 2004d. *EU/Jordan Action Plan*. 9. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/jordan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/jordan_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
52. --- 2004e. *EU/Moldova Action Plan*. 9. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
53. --- 2004f. *EU/Morocco Action Plan*. 9. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/morocco\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
54. --- 2004g. *EU/Palestinian Authority Action Plan*. 9. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/pa\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/pa_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
55. --- 2004h. *EU/Tunisia Action Plan*. 9. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/tunisia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
56. --- 2004i. *EU/Ukraine Action Plan*. 9. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/ukraine\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
57. --- 2004j. *European Neighbourhood Policy: the First Action Plans* IP/04/1453. 9. december. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/1453&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (15. avgust 2009).
58. --- 2005a. *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy Recommendations for Armenia, Azerbaijan, Georgia and for Egypt and Lebanon*. COM (2005) 72 final. 2. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_communication\\_72\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_communication_72_2005_en.pdf) (5. februar 2010).

59. --- 2005b. *EU/Armenia Action Plan*. SEC (2005) 285 final. 2. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/armenia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
60. --- 2005c. *EU/Azerbaijan Action Plan*. SEC (2005) 286 final. 2. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/azerbaijan\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
61. --- 2005d. *EU/Egypt Action Plan*. SEC (2005) 287 final. 2. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/egypt\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
62. --- 2005e. *EU/Georgia Action Plan*. SEC (2005) 288 final. 2. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/georgia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
63. --- 2005f. *EU/Lebanon Action Plan*. SEC (2005) 289 final. 2. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon_enp_ap_final_en.pdf) (5. februar 2010).
64. --- 2005g. *European Neighbourhood Policy: Economic Review of the ENP Countries*. Brussels: European Commission.
65. --- 2005h. *European Neighbourhood Policy: the next steps*. IP/05/236. 2. marec. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/236&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (15. avgust 2009).
66. --- 2006a. *Communication from the Commission on Strengthening the European Neighbourhood Policy*. COM (2006) 726 final. 4. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf) (4. december 2007).
67. --- 2006b. *Communication from the Commission on the general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes*. COM (2006) 724 final. 4. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_724\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_724_en.pdf) (4. december 2008).
68. --- 2006c. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Algeria, Country Strategy Paper 2007–2013 & National Indicative Programme 2007–2010*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_algeria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_algeria_en.pdf) (15. oktober 2010).
69. --- 2006d. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Armenia, Country Strategy Paper 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_armenia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_armenia_en.pdf) (15. oktober 2010).

70. --- 2006e. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Azerbaijan, Country Strategy Paper 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_azerbaijan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_en.pdf) (15. oktober 2010).
71. --- 2006f. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007–2013 & National Indicative Programme 2007–2011*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_belarus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf) (15. oktober 2010).
72. --- 2006g. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Georgia, Country Strategy Paper 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_georgia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia_en.pdf) (15. oktober 2010).
73. --- 2006h. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Egypt, Country Strategy Paper 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_egypt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_egypt_en.pdf) (15. oktober 2010).
74. --- 2006i. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Israel, Country Strategy Paper 2007–2013 & National Indicative Programme 2007–2010*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_israel\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_en.pdf) (15. oktober 2010).
75. --- 2006j. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Jordan, Country Strategy Paper 2007–2013 & National Indicative Programme 2007–2010*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_jordan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_jordan_en.pdf) (15. oktober 2010).
76. --- 2006k. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Lebanese Republic, Country Strategy Paper 2007–2013 & National Indicative Programme 2007–2010*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_lebanon\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_lebanon_en.pdf) (15. oktober 2010).
77. --- 2006l. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Lybia, Strategy Paper & National Indicative Programme 2011–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011\\_enpi\\_csp\\_nip\\_libya\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_csp_nip_libya_en.pdf) (15. oktober 2010).
78. --- 2006m. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Moldova, Country Strategy Paper 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_moldova\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf) (15. oktober 2010).

79. --- 2006n. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Morocco, Strategy Paper 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_morocco\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_morocco_en.pdf) (15. oktober 2010).
80. --- 2006o. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Syrian Arab Republic, Country Strategy Paper 2007–2013 & National Indicative Programme 2007–2010*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_syria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_syria_en.pdf) (15. oktober 2010).
81. --- 2006p. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Tunisia, Country Strategy Paper 2007–2013 & National Indicative Programme 2007–2010*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_tunisia\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_tunisia_summary_en.pdf). (15. oktober 2010).
82. --- 2006r. *European Neighbourhood Partnership Instrument, Ukraine, Country Strategy Paper 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_ukraine\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf) (15. oktober 2010).
83. --- 2006s. *Communication from the Commission to the European Council »Europe in the World – Some practical proposals for greater coherence, Effectiveness and Visibility*. COM (2006) 278. 8. junij. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0278en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0278en01.pdf) (15. oktober 2010).
84. --- 2007a. *Communication from the Commission. A strong European Neighbourhood Policy*. COM (2007) 774 final. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf). (15. oktober 2010).
85. --- 2007b. *Communication from the Commission. Black Sea Synergy – A New Regional Cooperative Initiative*. COM (2007) 160 final. 11. april. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_160\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_en.pdf) (11. april 2007).
86. --- 2007c. *Revised EU–Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice Challenges and Strategic Aims*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/ukraine\\_enp\\_ap\\_jls-rev\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf) (18. junij 2007).
87. --- 2008a. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership*. COM (2008) 823 final. 3. december. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/com08\\_823\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf) (15. junij 2010).

88. --- 2008b. *Principles for the Implementation of a Governance Facility under ENPI*. 22. februar. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance\\_facility\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf) (15. oktober 2010).
89. --- 2008c. *Second Strategic Energy Review – Securing our Energy Future*. 13. november. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/2008\\_11\\_ser2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/2008_11_ser2_en.htm) (15. oktober 2010).
90. --- 2008d. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Barcelonski proces: Unija za Sredozemlje*. COM (2008) 319. 20. maj. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN.:SL:PDF> (15. oktober 2009).
91. --- 2009. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Izvajanje evropske sosesedske politike v letu 2008*. COM (2009) 188 final. 23. april. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09\\_188\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/com09_188_en.pdf) (15. oktober 2010).
92. --- 2010a. *Commission Staff Working Paper. Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Taking stock of the European Neighbourhood Policy. Implementing of the European Neighbourhood Policy in 2009. Sectorial Progress Report*. SEC (2010) 513. 12. maj. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/SECMonth.do?year=2010&month=05> (15. junij 2010).
93. --- 2010b. *Communication from the Commission. Taking stock of the European Neighbourhood Policy*. COM (2010) 207. 12. maj. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/com10\\_207\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/com10_207_en.pdf) (21. oktober 2010).
94. --- 2010c. *EU strengthens the European Neighbourhood Policy with Increased Funding for the period 2011–2013*. IP/10/221. 2. marec. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/221&> (15. maj 2010).
95. Evropski parlament. 2003. *Report on 'Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'* COM(2003) 104-2003/2018(INI). 5. november. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=31192&language=EN> (21. oktober 2010).

96. --- 2005. *Report on the European Neighbourhood Policy*. 2004/2166(INI). 7. december. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=106027&language=EN> (21. oktober 2010).
97. --- 2009. *Report on the review of the European Neighbourhood and Partnership Instrument*. 2008/2236(INI). 28. januar. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0037+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (28. januar 2009).
98. Evropski svet. 2003a. *Zaključki Sveta*. 1. oktober. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf) (21. oktober 2010).
99. --- 2003b. *Zaključki sveta*. 25. november. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/77679.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/77679.pdf) (21. oktober 2010).
100. --- 2003c. *Zaključki sveta*. 29. januar. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf) (21. oktober 2010).
101. --- 2004. *Zaključki sveta*. 19. julij. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/81742.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/81742.pdf) (21. oktober 2010).
102. --- 2005. *Zaključki sveta*. 15. julij. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf) (21. oktober 2010).
103. --- 2006a. *Zaključki sveta*. 17. julij. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf) (21. oktober 2010).
104. --- 2006b. *Zaključki sveta*. 30. januar. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf) (21. oktober 2010).
105. *Evroterm. Večjezična terminološka zbirka*. Dostopno prek: <http://evroterm.gov.si/> (14. junij 2010).
106. Farrel, Mary. 2007. From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World. V *Making History of European Integration and Institutional Change at Fifty. The state of the European Union*, ur. Sophie Meunier in Kathleen R. McNamara. Oxford: Oxford University Press.



107. Ferrero-Waldner, Benita. 2005. *Communication to the Commission, Implementing and promoting the ENP*. SEC (2005) 1521. 22. november. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec\\_2005\\_1521\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec_2005_1521_en.pdf) (14. oktober 2009).
108. --- 2006a. *The EU's role in tackling current international challenges*. Govor na World Jewish Congress Governing Board meeting. Pariz. 12. november. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/678&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>. (6. junij 2010).
109. --- 2006b. The European Neighbourhood Policy: The EU's newest foreign policy instrument. *European Foreign Affairs Review* 11: 139–142.
110. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 2006. Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik (3. junij).
111. Gault, John. 2004. EU energy security and the periphery. V *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, ur. Danreuther Roland, 170-186. London: Routledge.
112. Ginsberg, Roy. H. in Michael E. Smith. 2007. Understanding the European Union as a Global Political Actor: Theory, Practice and Impact. V *Making History of European Integration and Institutional Change at Fifty. The state of the European Union*, ur. Sophie Meunier in Kathleen R. McNamara, 267-283. Oxford: Oxford University Press.
113. Ginsberg, Roy H. 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
114. --- 1999. Conceptualizing the European Union as a International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap. *Journal of Common Market Studies* 37 (3): 429–54.
115. --- 2001. *The European Union in the world politics. Baptism by Fire*. Cumnor Hill: Rowman and Littlefield.
116. --- 2007. *Demistifying the European Union. The Enduring Logic of Regional Integration*. New York: Rowman and Littlefield publishers.
117. Grabbe, Heather. 2004. How the EU should help its Neighbours. V *Policy Brief Centre for European Reform*.
118. Hartley, Trevor C. 2004. *European Union Law in a Global Context*. Cambridge: Cambridge University Press.

119. Hay, Colin. 1995. Structure and Agency. V *Theory and Methods of Political Science*, ur. David Marsh in Gerry Stroker. Basingstroke: Macmillan Press.
120. --- 2002. *Political Analysis*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
121. Hettne B. in F. Soederbaum. 2005. Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a global actor and the Role of Interregionalism. *European Foreign Policy Review* 10.
122. Hill, Christopher in Michael Smith. 2005a. Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 388–406. Oxford: Oxford University Press.
123. --- 2005b. International Relations and the European Union: Themes and Issues. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 3–17. Oxford: Oxford University Press.
124. Hill, Christopher. 1990. European Foreign Policy: Power Block, Civilian Model – or Flop? V *The Evolution of an International Actor*, ur. Reinhardt Rummel. Boulder: Westview.
125. --- 1993. The Capability–Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305–28.
126. --- 1996. *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
127. --- 1997. Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP. *EUI Working Papers* 66.
128. --- 1998. Closing the capability – expectations gap. V *A Common Foreign Policy for Europe?* ur. John Petersen in Helen Snjursen. London: Routledge.
129. --- 2002. The Geopolitical Implications of Enlargement. V *Europe unbound: enlarging and reshaping the boundaries of European Union*, ur. Jan Zielonka. London: Routledge.
130. --- 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke in New York: Macmillan.
131. Hillion, Christophe. 2008. The EU's Neighbourhood Policy towards Eastern Europe. V *Law and Practice of EU External Relations. Salient features of a Changing Landscape*, ur. Alan Dashwood in Marc Maresceau, 34–69. Cambridge: Cambridge University Press.

132. Hoffmeister, Frank. The Contribution of EU Practice to International Law. V *Developments of EU External Relations Law*, ur. Marise Cremona, 37–55. New York: Oxford University Press.
133. Hollis, M. in S. Smith. 1991. Explaining and Understanding. V *Explaining and Understanding International Relations*, ur. Drugace Chan in Moore, 196–216. Oxford: Clarendon.
134. Holsti, K. J. 1995. *International Politics: a framework for analysis*. 7. izdaja. New Jersey: Prentice Hall.
135. Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. New York: Rowman and Littlefield.
136. Jackson, Robert in Georg Soerensen. 2007. *Introduction to International Relations: theories and approaches*. 3. izdaja. New York. Oxford University Press.
137. Johansson-Nogues, Elisabeth. 2007. The EU and its neighbourhood: an overview. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michel E. Smith in Michael Baum, 21–35. Manchester in New York: Manchester University Press.
138. Jones, Erik in Saskia van Genugten. 2008. Guest Editorial: The Future of European Foreign Policy. *Journal of European Integration* 30 (1): 1–5.
139. Jorgensen, Knud Erik. 1997. Poco: The Diplomatic Republic of Europe. V *Reflective Approaches to European Governance*, ur. Knud Erik Jorgensen, 167–180. Basingstoke: Macmillan.
140. Kajnič, Sabina. 2008. *Razvoj Evropske zunanje politike od Evropskega političnega sodelovanja do Evropske varnostne in obrambne politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
141. Kelly, Judith. 2005. *New wine in old wineskins: Policy adaptation in the European Neighbourhood Policy*. Dostopno prek: [http://aei.pitt.edu/archive/00003363/02/New\\_Wine\\_...\\_Wineskins.doc](http://aei.pitt.edu/archive/00003363/02/New_Wine_..._Wineskins.doc) (10. november 2005).
142. Kempe, Iris. 2008. The EU and its Neighbours: in Search of New Forms of Partnership. *International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs* 17 (4): 3–19.
143. Keohane, Robert in Joseph Nye. 1974. Transgovernmental relations and International Organizationa. *World Politics* 27 (1): 39–62.
144. --- 1977. *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown.
145. --- 1988. *Power and Interdependence*. 2. izdaja. Boston: Little Brown.

146. Keukeleire, Stephan in Jennifer MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
147. Klabbers, Jan. 2002. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
148. Knodt, Michele in Princen, Sebastiaan. 2005. Puzzles and prospects in theorizing the EU's external relations. V *Understanding the European Union's external relations*, ur. Knodt, Michele in Princen, 1-17. Sebastiaan. London: Routledge.
149. Kok Wim. 2003. *Enlarging the European Union: Achievements and Challenges. Report to the European Commission*. EUI 19. marec. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement\\_process/past\\_enlargements/communication\\_strategy/report\\_kok\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/report_kok_en.pdf) (20. oktober 2008).
150. Koutrakos, Panos. 2009. Common Foreign and Security Policy: Looking back, Thinking forward. V *Fifty years of the European treaties: looking back and thinking forward: essays in European law*, ur. Michael Dagan in Samatha Currie, 159-181. Oxford in Portland: Hart Publishing.
151. Krasner, Stephen. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
152. --- 1992. Realism, Imperialism and Democracy: A Response to Gilbert. *Political Theory* 20 (1): 38–52.
153. Lasok, K.P.E. in D. Lasok. 2001. *Law and Institutions of the European Union*. London: Butterworld.
154. Laveneux Sandra in Adam N. Stulberg. 2007. Connecting the neighbourhood: energy and environment. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or periphery?* ur. Katja Weber, Michael E. Smith in Michael Baum, 134–155. Manchester in New York: Manchester University Press.
155. Laveneux, Sandra. 2004. EU external governance in »wider Europe« *Journal of European Public Policy* 11 (4): 680–700.
156. --- 2009. Gouvernance externe de la securite interieure: la politique europeenne de voisinage. V *L'Union Europeenne et la Securite Internationale. Theories et pratiques*, ur. Federic Merane in Rene Schwok, 175–190. Louvan-la-Neuve, Ženeva: Bruylant-Academia. Publications de l'Institut Europeen de l'Universite de Geneve.

157. Leigh, Michael. 2007. Making a success of the ENP: challenge and response. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or periphery?* ur. Katja Weber, Michael E. Smith in Michael Baum, 207–217. Manchester in New York: Manchester University Press.
158. Light, Margot. 1994. Foreign Policy Analysis. V *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, ur. A.J.R Groom in Margot Light, 93–108. London: Pinters Publishers.
159. *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. 2010/C 83/02, Uradni list Evropske unije C 83, 30. marec 2010.
160. *Lizbonska pogodba, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007*, 2007/C 306/01, Uradni list EU C 306, 17. december 2007.
161. Lynch, Dov. 2005a. The new Eastern Dimension of the enlarged EU. V *Challiot papers* 80: 34–59.
162. --- 2005b. The Security Dimension of the European Neighbourhood policy V *International spectator* 40 (1): 33–43.
163. Maier, Sylvia in Frank Schimmerlfennig. 2007. Shared values: democracy and human rights. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michael E. Smith in Michael Baum, 39–57. Manchester in New York: Manchester University Press.
164. Manners, Ian in Richard Whitman. 2000. *The Foreign Policies of the European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.
165. Manners, Ian. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms. V *International Relations of the European Union*, ur. Wyn Rees in Michael Smith, 342–362. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage.
166. Marchetti, Andreas. 2006. The European Neighbourhood Policy Foreign Policy at the EU's periphery. *Discussion Paper C158*. Zentrum fuer Europaeische Integrationsforschung. Rheinlandische Friedrich-Wilhelms Universitaet Bonn.
167. Marquardt, Stephan. 2001. The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union. V *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, ur. Vincent Kronenberger, 333–351. The Hague: T.M.C. Asser Press.
168. Marsh, Steve in Hans Mackestein. 2005. *The International Relations of the European Union*. Harlow: Pearson Education.

169. McGoldrick, Dominic. 1997. *International Relations Law of European Union*. London in New York: Claredon Press.
170. Mearsheimer, John J. 2000. The False Promise of International Institutions. V *Theories of International Relations*, ur. David. A. Baldwin. New York: Ashgate.
171. Milcher, Susanne in Slay, Ben. 2005. *The Economics of the European Neighbourhood Policy: An initial assessment*. Varšava: Centre for Social and Economic Research.
172. Missiroli, Antonio. 2005. The EU and its changing neighbourhoods: stabilization, integration and partnership. V *Challiot Papers* 80: 9–33.
173. Morgentau, Hans. 1995. *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
174. Neack, Laura. 2003. *The New Foreign Policy. U.S. and comparative foreign policy in the 21st century*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
175. Noutcheva, Gergana in Michael Emerson. 2007. Economic and social development. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or periphery?* ur. Katja Weber, Michael E. Smith in Michael Baum: 76–95. Manchester in New York: Manchester University Press.
176. Nye, Joseph. 1990. Soft power. *Foreign Policy* 80 (3).
177. Occhipinti, John D. 2007. Justice and Home Affairs: immigration and policing. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michael E. Smith in Michael Baum: 114–132. Manchester in New York: Manchester University Press.
178. Pace, Michele. 2007. People-to-people. Education and culture. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michael E. Smith in Michael Baum: 156–173. Manchester in New York: Manchester University Press.
179. Patten, Chris in Javier Solana. 2002. *Wider Europe. Letter to the Danish Minister of Foreign Affairs*. Dostopno prek: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf> (6. junij 2010).
180. Petiteville, Franck. 2005. Exporting values? V *Understanding the European Union's external relations*, ur. Michele Knodt in Sebastiaan Princen, 125-140. London: Routledge.
181. Petrič, Ernest. 1996. Zunanja politika majhnih držav. *Teorija in praksa* 33 (6): 876–897.

182. *Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, podpisana v Nici 26. 2. 2001*, OJ C 80, 10. marec 2000.
183. *Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu leta 1992*, OJ C 191.
184. *Pogodba o Evropski Uniji*. prečiščena različica. 2010/C 83/01, Uradni list Evropske unije C 83, 30. marec 2010.
185. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti*. prečiščena različica. 2010/C 83/01, Uradni list Evropske unije C 83, 30. marec 2010.
186. *Pogodba o Ustavi za Evropo*, CIG 87/04, 6. avgust 2004.
187. *Polish Swedish Proposal. Eastern partnership*. 2008. Dostopno prek: <http://bip.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html> (15. junij 2010).
188. Pollack, Mark A. 2005. Theorizing EU Policy- making. V *Policy-Making in the European Union*. 5. izdaja: 13-49. Oxford: Oxford University Press.
189. Prodi, Romano. 2002. *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability "Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU"* Govor na 6. ECSA World Conference. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (6. junij 2010).
190. Rideau, Joel. 1992. Competences et subsidiarité dans l'Union Européenne et les Communautés Européennes. V *Annuaire européen d'administration publique*: 615–664.
191. Rosamond, Ben. 2005. Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics. *European Foreign Affairs Review* 10 (4): 463–478.
192. Rosecrance, Richard. 1998. The European Union: A new type of International Actor. V *International Relations of European Union, Volume 1*, ur. Wyn Rees in Michal Smith, 190–200. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage.
193. Russett, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
194. Sedelmaier, Ulrich. 2007. The European neighbourhood Policy: a comment on theory and policy. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michel E. Smith in Michael Baum, 195–208. Manchester in New York: Manchester University Press.

195. Sjöstedt, Gunnar. 1977. The Exercise of International Civilian Power. A framework of Analysis. *Cooperation and Conflict* 12: 21–39.
196. Sjursen, Helene. 2006. What kind of power? *Journal of European Public Policy* 13 (2): 169–181.
197. Smith, Hazel. 2002. *European Foreign Policy: What it is and What it does*. London: Pluto Press.
198. Smith, Karen E. 2004. *The Making of EU Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.
199. --- 2005. The outsiders: the European Neighbourhood Policy. *International Affairs* 81 (4): 757–773.
200. --- 2005a. Still ‘civilian’ power? *European Foreign Policy Unit Working paper* 1. Dostopno prek: <http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf> (25. julij 2007).
201. --- 2008. *European Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity.
202. Smith, Michael E. 1996. The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order. *Journal of Common Market Studies* 34 (1): 5–28.
203. --- 1998. Does the flag follow trade? Politicisation and the Emergence of European Foreign Policy. V *A Common Foreign Policy for Europe*, ur. John Peterson in Helene Sjursen, 77–94. London: Routledge.
204. --- 2004a. *Europe's Foreign and Security policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
205. --- 2004b. Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Adaptation. V *European Journal of International Relations* 10 (1): 95–136.
206. --- 2005. Implementation: Making the EU’s International Relations Work. V *International Relations and the EU*, ur. Christopher Hill in Smith Michael, 154–174. Oxford: Oxford University Press
207. --- 2010. European Union External Relations. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Perez-Solorzano Borrigan. Oxford: Oxford University Press.
208. Smith, Michael E. in Katja Weber. 2007. Governance theories, regional integration and EU foreign policy. V *Governing Europe’s Neighbourhood*.



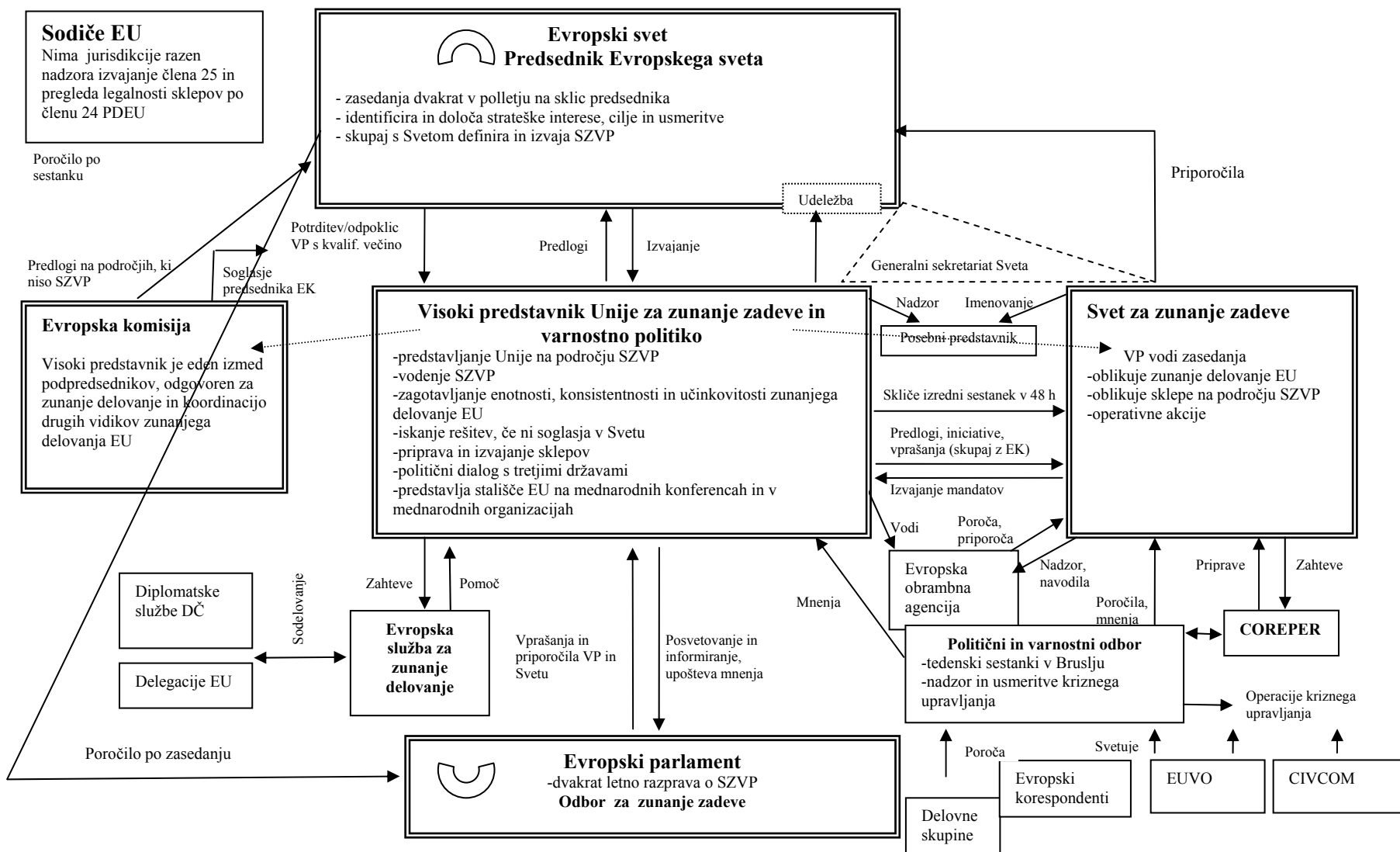
- Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michel E. Smith in Michael Baum, 3–20. Manchester in New York: Manchester University Press.
209. Smith, Michael E. in Mark Webber. 2007. Political Dialogue and Security: the CFSP and ESDP. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michel E. Smith in Michael Baum, 58–75. Manchester in New York: Manchester University Press.
210. --- 2008. Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: The Virtues and Limits of 'New Partnership Perspective'. V *European Foreign Affairs Review* 13: 73–95.
211. Smith, Steve, Hadfield Amelia in Tim Dunne. 2008. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. New York: Oxford University Press.
212. Smith, Steve. 1994. Foreign Policy Theory and the New Europe.V *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, ur. Walter Carlsnaes in Steve Smith, 1–20. London: Sage Publications.
213. Stetter, Stephan. 2007. *EU Foreign and Interior Policies. Cross-pillar politics and the social construction of sovereignty*. London in New York: Routledge
214. Straw, Jack. 2002. *A New Mission for Europe*. Govor na zunanjem ministrstvu, Berlin, maj 2002. Dostopno prek: <http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/598/1/01-1191%20A%20con%205.pdf> (15. oktober 2010).
215. Svet. 2000a. *Council conclusions on the new neighbours initiative*, GAERC. 30. september. Dostopno prek: [http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/General\\_Affairs.pdf](http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/General_Affairs.pdf) (14. oktober 2010).
216. --- 2000b. *Council conclusions on the new neighbours initiative*, GAERC 18. november. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/73248.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/73248.pdf) (14. oktober 2010).
217. --- 2003. *Varna Evropa v boljšem svetu. Evropska varnostna strategija*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISL.pdf> (15. april 2009).
218. --- 2004. *Council conclusions on the European Neighbourhood Policy, GAERC*, 14. junij. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/gena/80951.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/80951.pdf) (13. maj 2010).

219. --- 2006. *Council conclusions on the European Neighbourhood Policy*, GAERC, 11. december. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf) (13. maj 2010).
220. --- 2007a. *Council conclusions on the European Neighbourhood Policy*, GAERC, 18. junij 2007. Dostopno prek: [http://www.europa.rs/upload/documents/key\\_documents/2007/Council%20Conclusions%2018%20June%202007.pdf](http://www.europa.rs/upload/documents/key_documents/2007/Council%20Conclusions%2018%20June%202007.pdf) (13. maj 2010).
221. --- 2007b. *Strengthening the European Neighbourhood Policy, Presidency Progress Report*. 18–19. junij. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_progress-report\\_presidency-june2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf) (24. junij 2010).
222. --- 2008a. *Council conclusions on the European Neighbourhood Policy*. GAERC 18. februar. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf) (13. maj 2010).
223. --- 2008b. *Poročilo o izvajanju Evropske varnostne strategije. Zagotavljanje varnosti v spreminjajočem se Svetu*. S407/08. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/reports/104650.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/reports/104650.pdf) (13. maj 2010).
224. Šabić, Zlatko. 2007. Nova funkcionalnost mednarodnih vladnih organizacij. *Teorija in praksa* 44 (6): 939–60.
225. Tocci, Nathalie. 2005. Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges? V *International Spectator* 50 (1): 21–32.
226. --- 2008. Comparing the EU's Role in Neighbourhood Conflicts. V *Developments of EU External Relations Law*, ur. Marise Cremona, 216–243. New York: Oxford University Press.
227. Tonra, Ben. 1997. The Impact of Political Cooperation. V *Reflective Approaches to European Governance*, ur. Knud Erik Jorgensen, 181-198. Basingstoke: Macmillan.
228. --- 2001. *Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policies in CFSP*. Farnham: Ashgate.
229. Uredba (ES) št. 1638/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2006 o splošnih določbah o ustanovitvi Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva. Uradni list EU L 310, 9.11. 2006.

230. Vachudova, Milada Ann. Trade and Internal Market. 2007. V *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?* ur. Katja Weber, Michael E. Smith in Michael Baum, 97–113. Manchester in New York: Manchester University Press.
231. Vončina, Tina. 2009. *Izjave predsedstva kot sredstvo skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
232. Vucheva, Elitsa. 2008. *EU leaders agree to weakened Mediterranean Union plan*. 14. marec. Dostopno prek: <http://euobserver.com/9/25835> (26. maj 2010).
233. Vukadinović, Radovan. 1989. *Osnove teorije mednarodnih odnosa i vanjske politike*. Zagreb: Školska knjiga.
234. Wallace, Helen. 2010. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-Making in the European Union*. 6. izdaja. ur. Helen Wallace, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 49-93. Oxford: Oxford University Press.
235. Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack. 2005. An overview. V *Policy-Making in the European Union*. 5. izdaja, ur. Wallace Helen, William Wallace in Mark A. Pollack, 3-13. Oxford: Oxford University Press.
236. Wallace, William. 2003. Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for the EU–25, *Notre Europe Policy Papers*.
237. --- 2005. Post-sovereign Governance. V *Policy-Making in the European Union*. 5. izdaja, 483-505. Oxford: Oxford University Press.
238. Wæver, Ole. 1996. European Security Identities. *Journal of Common Market Studies* 34 (1): 103–32.
239. Wendt, Alexander E. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization* 41 (3): 335–370.
240. --- 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
241. Wessel, Ramses A. 2009. The Dynamics of the European Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation. *European Constitutional Law Review* 5: 117–142.
242. White, Brian. 1991. Britain: An Atlantic or a European Relationship? V *Europe and the Superpower*, ur. Robert S. Jordan. London: Pinter.

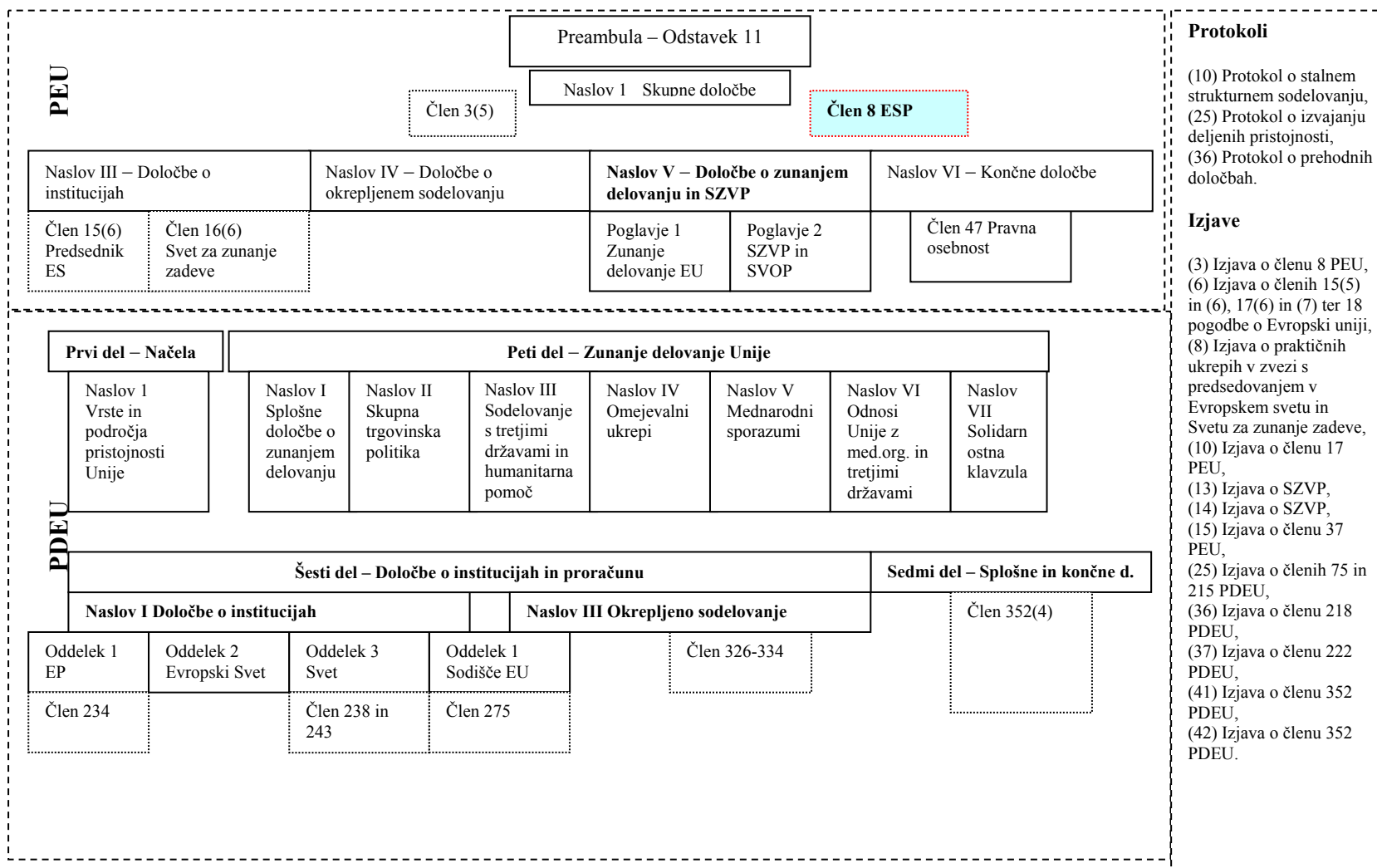
243. --- 1999. The European Challenge to Foreign Policy Analysis. *European Journal of International Relations* 5 (1): 37–66.
244. --- 2001. *Understanding European Foreign Policy*. The Houndmills, New York: Palgrave.
245. --- 2004. Foreign Policy Analysis and the New Europe. V *Contemporary European Foreign Policy*, ur. Walter Carlsnaes, Helene Sjursen in Brian White, 11–31. London: Sage Publications.
246. Whitman, Richard in Ana Juncos. 2009. The Lisbon treaty and the Foreign, Security and Defence Policy: Reforms, Implementation and the Consequences of non-Ratification. *European Foreign Affairs Review* 14: 25–46.
247. Whitman, Richard. 1998. *From Civilian Power to Superpower. The International Identity of the European Union*. Houndmills: MacMillan Press.

**PRILOGA A: Institucionalna struktura SZVP/SVOP po Lizbonski pogodbi**



Vir: Wessel 2009.

**PRILOGA B: Pravni okvir zunanjepolitičnega delovanja po Lizbonski pogodbi**



Vir: Prirejeno po Wessel 2009 in po prečiščenem besedilu PDEU in PEU v skladu z Lizbonsko pogodbo.