

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Nika Posavec**

**DIPLOMACIJA EVROPSKE UNIJE: KONFLIKT Z DIPLOMACIJO  
DRŽAV ČLANIC?**

Magistrsko delo

**Ljubljana, 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Nika Posavec**

**Mentor: doc. dr. Milan Brglez**

**DIPLOMACIJA EVROPSKE UNIJE: KONFLIKT Z DIPLOMACIJO  
DRŽAV ČLANIC?**

Magistrsko delo

**Ljubljana, 2010**

*"In a world where war is everybody's tragedy and everybody's nightmare, diplomacy is everybody's business"* (Lord Strang 1966 v Bolewski 2007, 2).

"V svetu, kjer je vojna od vsakogar tragedija in nočna mora, je diplomacija stvar vsakega"  
(Lord Strang 1966 v Bolewski 2007, 2).

## **DIPLOMACIJA EVROPSKE UNIJE: KONFLIKT Z DIPLOMACIJO DRŽAV ČLANIC?**

Magistrsko delo obravnava vprašanje konflikta diplomacije Evropske unije in držav članic. Države članice s svojo diplomacijo promovirajo svoje interese, zagovarjajo svoja stališča ter predstavljajo svoja mnenja, Evropska unija pa ima po uveljavitvi Lizbonske pogodbe decembra 2009 na voljo predsednika Evropskega sveta, visokega predstavnika za zunanje odnose in varnostno politiko ter Evropsko službo za zunanje delovanje, da promovirajo evropske interese, zagovarjajo evropska stališča ter predstavljajo evropska mnenja v mednarodni areni. Slednje seveda ne gre brez vloška držav članic, vendar pa pri nekaterih vprašanjih soglasje ni več potrebno. V ospredju dela je primerjava akterjev, funkcij in instrumentov obeh diplomacij. Zaradi razvoja diplomacije Evropske unije se postavlja vprašanje ali bo le-ta zmanjšala vpliv diplomacije držav članic in hkrati ali predstavlja Evropska služba za zunanje delovanje izziv klasičnim modelom diplomatske prakse, ki imajo za edinega legitimnega akterja v diplomaciji nacionalno državo.

**Ključne besede:** diplomacija, Evropska unija, Evropska služba za zunanje delovanje, visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

## **DIPLOMACY OF THE EUROPEAN UNION: A CONFLICT WITH THE DIPLOMACY OF THE MEMBER STATES?**

The Master paper discusses the question of conflict with the diplomacy of the European Union and the diplomacy of the member states. The member states make use of diplomacy for the purpose of promoting their interests, advocate their points of view and present their opinion. Since the Lisbon treaty was enforced in December 2009, the European Union, on the other hand, has the President of the European Council, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, as well as the European External Action Service at its disposal to promote European interests, defend their points of view and present European opinions in the international arena. The latter is, nevertheless, not possible without an input from the member states, however, in some cases, the consensus is no longer necessary. In the work forefront is the comparison of roles, functions and instruments of both diplomacies. Due to the development of the European Union diplomacy, a question is raised whether it shall lower the influence of member states diplomacy, while at the same time, whether the European External Action Service represents a challenge to the classical models of diplomatic practice, which refer to the nation-state as the only legitimate actor in diplomacy.

**Key words:** diplomacy, European Union, European External Action Service, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy.

# Kazalo

1 Uvod .....	7
2 Metodološki in teoretski okvir .....	11
2.1 Realizem .....	11
2.2 Angleška šola .....	12
2.3 Konstruktivizem.....	13
2.4 Kritike .....	15
3 Diplomacija EU .....	17
3.1 Definicije ključnih pojmov .....	17
3.2 Akterji .....	22
3.2.1 Predsednik Evropskega sveta .....	22
3.2.2 Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.....	22
3.2.3 Evropska služba za zunanje delovanje.....	24
3.2.4 Svet za zunanje zadeve, Evropska komisija in Evropski parlament.....	25
3.2.5 Delegacije EU.....	27
3.3 Funkcije.....	29
3.4 Instrumenti .....	30
4 Nacionalna diplomacija .....	32
4.1 Akterji .....	33
4.1.1 Parlament .....	33
4.1.2 Predsednik republike.....	34
4.1.3 Predsednik vlade .....	34
4.1.4 Zunanje ministrstvo .....	34
4.1.5 Stalna predstavništva pri EU in diplomatsko-konzularna predstavništva .....	35
4.2 Funkcije.....	37
4.3 Instrumenti .....	39

5 Analiza .....	41
6 Sklep .....	47
7 Literatura .....	50

# 1 Uvod

Diplomacija je eden izmed temeljnih pojmov v mednarodnih odnosih in hkrati eden izmed najbolj zapletenih in kompleksnih. Definicij diplomacije je približno toliko, kot je njenih interpretacij. Na splošno lahko rečemo, da je diplomacija urejanje odnosov med subjekti mednarodnega javnega prava. Po Satowu (1994, 3) lahko definiramo diplomacijo kot upravljanje mednarodnih odnosov s pogajanjem; kot metodo, s katero veleposlaniki in odposlanci uravnavajo in upravljajo te odnose; kot večščino diplomatov in kot usposobljenost oz. nastop v izvajanju dialoga in pogajanj.

Bull (1977, 163) opozarja, da moramo diplomacijo razumeti ne samo kot uradne odnose med državami, ampak tudi kot odnose med drugimi političnimi entitetami, ki imajo položaj v svetovni politiki. Kot pravi Duke (2002, 850), je praksa, da Evropska unija (EU) izvaja diplomacijo, vedno pogostejša. Nadaljuje (*ibid.*), da je "razvoj zunanjih odnosov EU premaknil poudarek s tehničnega znanja, upravljanja s pomočjo in programov pomoči v državah v razvoju na veliko širše področje znanj in kvalifikacij, ki so sorodne tistim, ki jih opravljajo nacionalni diplomati".

Evropsko unijo, ki je rezultat gospodarskega in političnega povezovanja evropskih držav, se še vedno pogosto primerja z drugimi mednarodnimi organizacijami. Kljub temu pa "se je v zadnjih letih uveljavilo poimenovanje "nacionalna struktura *sui generis*", saj po svojih lastnostih ne spada v nobeno izmed standardnih kategorij političnih ureditev, bodisi z vidika nacionalnih političnih sistemov bodisi z vidika mednarodnih organizacij" (Lajh in Kajnič 2009, 17).

Tema magistrskega dela je relevantna predvsem zato, ker smo v novi fazi in prenovi tako institucionalne podobe EU kot v času novega zagona, ki ga EU ima pri okrepitevi svoje vloge v mednarodni areni. Prihajajoče obdobje bo pomembno z vidika uveljavitve novih sprememb, ki jih prinaša Lizbonska pogodba<sup>1</sup>. Na tem mestu se poraja vprašanje, ali bo EU s svojo diplomacijo in okrepljeno mednarodno vlogo ogrozila diplomacijo držav članic. Da bi lahko odgovorila na to vprašanje, bom primerjala akterje, funkcije ter instrumente diplomacije EU in diplomacije držav članic.

---

<sup>1</sup> Lizbonska pogodba – *Lisbon Treaty*. 2009. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (17. december 2009).

Magistrsko delo bo imelo dodano vrednost s tega vidika, da bom raziskovanju in analiziranju odnosa diplomacije EU in diplomacije držav članic dodala svež veter, saj se je v tem času Lizbonska pogodba uveljavila in šele sedaj bo mogoče videti, kaj vse bo prinesla in na kakšen način bo spremenila dosedanje diplomatsko delovanje EU *vis-à-vis* diplomaciji držav članic.

Cilj magistrskega dela je, da glede na okrepljeno vlogo EU kot mednarodnega akterja z novimi akterji in funkcijami primerjam diplomacijo EU s klasično diplomacijo držav članic in ugotovim, ali je diplomacija EU v konfliktu z diplomacijo držav članic oziroma nasprotno.

Magistrsko delo bo pomembno za skupini oblikovalcev politik in strokovne javnosti. Za prvo kot vpogled v interakcijo med diplomacijo EU in diplomacijo držav članic ter posledično za lažje oblikovanje politik z znanjem o tem, kako delujeta obe diplomaciji ter ali je treba pri oblikovanju politik paziti tudi na konflikt med njima. Za drugo skupino pa pomeni to delo prispevek k vedenju o stanju, s katerim se soočamo po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, in posledicah, ki jih prinaša za obe diplomaciji.

Problematika magistrskega dela bo temeljila predvsem na vprašanju, kakšen bo odnos med diplomacijo EU in diplomacijo držav članic v prihodnosti, kakšne spremembe uvaja Lizbonska pogodba pri definiranju tega odnosa in ključno, ali bo s tem zmanjšan vpliv držav članic, saj krepitev EU kot enotnega diplomatskega/zunanjepolitičnega akterja nujno trči ob interese in delovanje diplomacije držav članic.

Prva hipoteza: Diplomacija Evropske unije, še posebno po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, izrazito zmanjšuje vpliv nacionalnih diplomacij v mednarodni areni s tem, da bo z novimi oblikami zunanjega predstavljanja delovala bolj koherentno.

Druga hipoteza: Evropska služba za zunanje delovanje, ki bo v podporo visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, bo glede na to, da bo sestavljena iz predstavnikov Evropske komisije, Sekretariata Sveta EU in diplomatov držav članic, izziv klasičnim modelom diplomatske prakse, ki imajo za edinega legitimnega akterja v diplomaciji nacionalno državo.

Metodologija za magistrsko delo bo temeljila na analizi in interpretaciji primarnih in sekundarnih virov, zgodovinskorazvojni in primerjalni analizi. Magistrsko delo bo sestavljeno iz uvoda, metodološkega in teoretičnega okvira, ki bo temeljil na realizmu (Morgenthau 1966), konstruktivizmu (Bull 1977; Der Derian 1987) in angleški šoli (Wendt 1987; Onuf



1989) ter opredelitve temeljnih pojmov (diplomacija, zunanja politika). Strukturo magistrskega dela bom nato razdelila na tri dele.

V prvem delu bom analizirala zgodovinski pregled razvoja diplomacije, ki sega nazaj do Evropskega političnega sodelovanja (Keukeleire in MacNaughtan 2008, 44), nadaljevala bom s Pogodbo o Evropski uniji<sup>2</sup>, Amsterdamsko pogodbo<sup>3</sup> in Pogodbo iz Nice<sup>4</sup> ter analizirala spremembe, ki jih uvaja Lizbonska pogodba in vplivajo na diplomacijo EU. Kot akterje razumem predsednika Evropskega sveta, visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko, rotirajoče predsedstvo Sveta EU, Svet za zunanje zadeve ter Evropsko komisijo, Evropsko službo za zunanje delovanje ter delegacije EU (Keukeleire 2003, 38–43). Evropski svet je namreč 29.–30. oktobra 2009 potrdil poročilo predsedstva o smernicah za Evropsko službo za zunanje delovanje (dok. 14930/09<sup>5</sup>) in pozval prihodnjega visokega predstavnika, naj čim prej po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe poda predlog o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje, da ga bo Svet lahko sprejel najpozneje do konca aprila 2010.<sup>6</sup> Svet je nato sprejel politično odločitev in dal zeleno luč visokemu predstavniku, da se pogaja o predlogu z Evropskim parlamentom. Kot funkcije bom obravnavala predstavljanje, zaščito, pogajanja, zbiranje podatkov, obveščanje in zbiranje podatkov ter potrošniško usmerjene storitve.<sup>7</sup> Instrumenti diplomacije EU so: deklaracija, diplomatske demarše, sestanki na visoki ravni, sodelovanje na konferencah, pogajanja pri konfliktih, podpiranje dejavnosti drugih mednarodnih organizacij, diplomatske sankcije, diplomatska priznanja, politični dialog, embargo na orožje, opazovanje volitev, ponujanje članstva v EU (Keukeleire 2003, 37–9; Smith 2008, 63).

V drugem delu bom analizirala zgodovinski pregled razvoja diplomacije držav članic, in sicer le ključne poudarke, ki so pomembni za razvoj diplomacije, kot jo poznamo danes.

---

<sup>2</sup> *Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union*. 1992. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12002M/pdf/12002M\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf) (20. december 2009).

<sup>3</sup> *Amsterdamska pogodba – Amsterdam Treaty*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (20. december 2009).

<sup>4</sup> *Pogodba iz Nice – Treaty of Nice*. 2001. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf) (20. december 2009).

<sup>5</sup> 2970. Zasedanje Sveta za zunanje zadeve. 2009. *Dokument 14930/09*, sprejet 26. 11. 2010.

<sup>6</sup> Evropski svet v Bruslju – Sklepi predsedstva. 2009. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/09/st15/st15265.sl09.pdf> (15. februar 2010).

<sup>7</sup> Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih. 1964. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis\\_DRUG1824.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_DRUG1824.html) (5. januar 2010).

Devetnajsto stoletje velja za temelj klasične diplomacije in osnovo današnje diplomacije. Ker Bull (1977, 163) pravi, da je diplomacija izvajanje mednarodnih odnosov od oseb, ki so uradni agentje, vidim kot akterje: predsednika republike, vlado in ministrstvo za zunanje zadeve, stalna predstavništva pri EU in diplomatsko-konzularna predstavništva. Kot funkcije razumem: predstavljanje, zaščito, pogajanja, zbiranje podatkov, obveščanje in zbiranje podatkov (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih<sup>8</sup>). Kot instrumente bom obravnavala uvajanje embarga, diplomatske demarše, obiske na visoki ravni, grožnje z uporabo sile, finančne pritiske, diplomatska podkupovanja, prepričevanje in pogajanja (Woolcott 1997, 104). V tretjem delu pa bom analizirala ugotovitve, ki sem jih pridobila iz prvih dveh poglavij, kjer bom analizirala interakcijo/odnos diplomacije EU z diplomacijo držav članic. V tem poglavju bom uporabila primerjalno analizo, kjer bom ob bok diplomaciji držav članic postavila diplomacijo EU in se vprašala kje so razlike in kje podobnosti pri akterjih, funkcijah in instrumentih.

Potrditev ali zavrnitev hipotez in odgovor na vprašanje, kako se bosta diplomaciji EU in držav članic razvijali v prihodnosti glede na vedno intenzivnejšo evropsko integracijo, pa spadajo v sklep.

Pri magistrskem delu se bom tudi omejila, in sicer ne bom raziskovala diplomacije kot izvajanje zunanje politike držav članic med sabo, ampak diplomacijo kot izvajanje zunanje politike držav članic do tretjih držav oz. nečlanic EU. V magistrskem delu se bom osredinila na raziskovanje politične diplomacije in ne gospodarske, hkrati pa bom obravnavala tradicionalno oziroma konvencionalno diplomacijo in ne strukturne.

---

<sup>8</sup> Glej opombo 7.

## 2 Metodološki in teoretski okvir

Pri raziskovanju in izpolnjevanju ciljev magistrskega dela bom uporabila teoretični način. Pri celotnem delu bom uporabila metode zbiranja in preučevanja virov, kvalitativno analizo, zgodovinskorazvojno analizo ter razlago, analiziranje in interpretiranje primarnih in sekundarnih virov. Analiza institucionalnih sprememb bo temeljila na preučevanju primarnih virov in na mnenju strokovnih avtorjev.

Diplomacija je trajen fenomen, ki se je z razvojem v zgodovini spreminjala, kot se je spreminjala tudi njena konotacija. Po Jonssonu in Hallu (2005, 2) je bila okrivljena za začetek prve svetovne vojne, saj naj ne bi bila nič drugega kot prevara in goljufija človeštva ter morilec moralnosti in napredka človeške rase. Prav zato se le malo teorij podrobneje ukvarja z analiziranjem le-te. Teoretiziranje diplomacije je problematično predvsem zato, ker teorija mednarodnih odnosov le bežno omeni diplomacijo. Razloge lahko iščemo v obdobju hladne vojne. To je bil namreč čas, v katerem se je začela razvijati teorija mednarodnih odnosov. V tem času sta bili uporaba sile ter vojna in ne diplomacija videni kot osnovna temelja uspešne zunanje politike (Jonsson, Hall 2005, 1).

### 2.1 Realizem

Realizem ločuje mednarodne odnose od notranjih politik zaradi odsotnosti avtoritete v prvih. Kot je dejal Morgenthau (v Jonssen in Hall 2005, 15), je izvajanje nacionalnih zunanjih zadev od diplomatov za svojo nacionalno oblast v miru, kar je vojaška strategija in taktika vojaških vodij za nacionalno oblast v vojni. Po njegovem mnenju ima diplomacija štiri naloge: da definira svoje cilje glede na moč, ki je na voljo za doseganje teh ciljev, da oceni cilje in moč drugih narodov, da določi raven kompatibilnosti teh različnih ciljev in da dosega te cilje s primernimi sredstvi (Jonssen in Hall 2005, 15). Zanj torej diplomacija ni osnovni del mednarodnih odnosov, je samo tehnika, poleg vojne. Značilnost realizma je, da teoretizira samo tiste, ki imajo v rokah orodje, ne orodja samega, torej v tem primeru teoretizira samo države. Brown (2002, 63) pravi, da je država teritorialna politična enota, za katero je značilno centralno odločanje in ustroj uveljavljanja (vlada in administracija). Država je tudi legalno suverena v tem smislu, da ne prepoznava zunanjega nadrejenega ali notranjega enakega. Država obstaja v svetu, ki je sestavljen iz drugih, podobno karakteriziranih teritorialnih, suverenih političnih enot.

Predvidevanje večine zunanjepolitičnih analiz je, da država kot družbena institucija obstaja v dveh okoljih; po eni strani je to notranje okolje, ki je sestavljeno iz vseh drugih institucij, ki so locirane na teritoriju, ki določuje državo, in njihovimi interakcijami z okoljem in med njimi samimi. Po drugi strani pa je tu zunanje okolje, ki je sestavljeno iz vseh drugih držav in njihovih interakcij z okoljem in med njimi (Brown 2002, 69).

Brown (2002, 69) nadaljuje, da konvencionalna teorija mednarodnih odnosov predvideva, da je "država konstantno vpletena v poskuse posredovanja v obeh okoljih in s tem uporablja notranjo in zunanjo politiko". Realizem predvideva, da sta ti dve obliki politik različni – v primeru notranje politike je država sposobna doseči svoje cilje, saj ona odloča o poteku dejavnosti; v zunanji politiki pa ne, saj so rezultati proizvod skupnega odločanja, ki je odvisno od drugih. Država ne more pričakovati, da bo druga država spoštovala njeno avtoriteto, saj v anarhičnem sistemu nobena država ne poseduje avtoritete. V notranjem okolju pa je to drugače, saj država načeloma poseduje monopol nad sredstvi prisile. Ločimo lahko dva vidika preučevanja zunanje politike – vidik, v katerem se oblikuje zunanja politika, ki je podobna načinu, kot se oblikuje tudi notranja politika, in vidik, v katerem se zunanja politika implementira.

## ***2.2 Angleška šola***

Angleška šola se tako imenuje zaradi njenih glavnih predstavnikov, ki, čeprav niso bili vsi Angleži, so v Veliki Britaniji delali v času ustanavljanja te veje (Brown 2005, 50). Po Bullu (1977) izraz mednarodna družba temelji na prvi predpostavki, da mora biti poudarek te veje na državah in ne na subdržavnih entitetah ali univerzalnih kategorijah, kot so človečnost. Druga predpostavka te veje pa je, da države, ko stopijo v interakcijo druga z drugo, ne oblikujejo mednarodnega sistema, ampak oblikujejo družbo, kjer vlada odnos, temelječ na normah, in katere člani sprejmejo to, da imajo vsaj omejene odgovornosti drug proti drugem in do družbe kot celote. Te odgovornosti so povzete v tradicionalne prakse mednarodnega prava in diplomacije. Za države se predvideva, da bodo sledile svojim interesom v mednarodni areni, ampak ne za vsako ceno oziroma, če jim bodo sledile za vsako ceno, bo mednarodna družba ogrožena. Tukaj Wendt (1987) nadaljuje, da "mednarodni odnosi temeljijo na anarhiji; države delujejo znotraj sistema norm, katere imajo večino časa za ovirajoče".

Butterfield (v Jonsson in Hall 2005, 20) je postavil diplomacijo v središče mednarodnih odnosov, s čimer je ustvaril taksonomijo in zgodovinske študije diplomacije. Druga generacija

angleške šole, katere predstavnik je Bull (v Jonsson in Hall 2005, 20), ki je menil, da je diplomacija ena izmed petih centralnih institucij mednarodnih odnosov – ne pa več glavna institucija, kot je menil Wight (v Jonsson in Hall 2005, 20), in uvedel pojem diplomatske kulture in diplomacije, ki simbolizira obstoj mednarodne družbe. Adam Watson (v Jonsson in Hall 2005, 20) je analiziral diplomacijo kot prakso. Izhajal je iz osnove, da je diplomacija komuniciranje in da suverenost ni prvi pogoj za diplomacijo. Hkrati je trdil, da je zanimiva za preučevanje institucija diplomacije in ne njene različne manifestacije. Tretjo generacijo angleške šole predstavljata Der Derian in Reus-Smit, ki teoretizirata v poststrukturalističnem in konstruktivističnem okvirju. Der Derian (v Jonsson in Hall 2005, 21) meni, da diplomacija deluje kot mediacija med odtujenimi ljudmi. Ljudje in politike so postali odtujeni, ko se je določen sistem spremenil in je nastala nova družbena formacija. Diplomacija torej igra vlogo mediatorja v konfliktu, ki nastane, ko se integrirani ljudje znajdejo odtujeni drug od drugega in od tega, kar jih je poprej integriralo. Der Derian (v Jonsson in Hall 2005, 21) še naprej razčlenjuje, da "ni konkretna struktura diplomatskega sistema tista, ki ga določuje, ampak ga določujejo konfliktni odnosi, ki vzdržujejo, reproducirajo in ga včasih preoblikujejo". Nadaljuje (v Jonsson in Hall 2005, 22), da je "praksa diplomacije integrirana z drugimi družbenimi praksami in obstaja v istem političnem ali družbeno-političnem prostoru". Reus-Smit (v Jonsson in Hall 2005, 22) definira štiri temeljne institucije z oblikami diplomacije: "meddržavna arbitraža v klasični Grčiji, govorniška diplomacija v renesančni Italiji, naravno mednarodno pravo in "stara diplomacija" v absolutistični Evropi ter pogodbeno mednarodno pravo in multilaterizem v moderni družbi držav".

Čeprav je moderen svet multikulturen v družbenem smislu, se je zahodni izum nacionalne države izkazal za zelo atraktivnega za veliko različnih kultur. Ali zato, ker zadosti potrebe, ali pa, ker so teritorialne politične enote bolj ali manj neizogibne glede na obstoječ red, torej so nacionalne države zelene povsod. Edini del sveta, kjer so institucije pod resno grožnjo od alternativnih oblik politične organizacije, ki izvira iz zahodne Evrope, je Evropska unija (Brown 2005, 51–2).

### ***2.3 Konstruktivizem***

Konstruktivizem je v mednarodne odnose uvedel Nicholas Onuf (1989), ki ga je skupaj z Alexandrom Wendtom (1989) prvič tudi populariziral. "Konstruktivizem je kritičen način obravnave bolj substantivnih mednarodnih odnosov in niza ontoloških inovacij, na katerih lahko temeljijo konstruktivistične teorije vojne, sodelovanja in skupnosti med državami."

(Onuf 1998, 58 v Green 2002, 35) "Konstruktivizem temelji na interpretativni epistemologiji in zgodovinskosti družbenih procesov, kar omogoča razkrivanje kolektivnih pomenov, identitet akterjev in vsebine političnih interesov." (Onuf 1989) Struktura globalnega sistema je družbena struktura ter struktura in agenti so sogenerativni, saj akterji oblikujejo in so oblikovani od drugih akterjev in njihovih okolij. "Interesi in preference akterjev niso videni kot fiksni ali prihajajoči od zunaj pri razlagi, ampak izhajajo in se razvijajo med procesom družbene interakcije. Struktura in interakcija ne samo, da preoblikujeta oz. ovirata vedenje, ampak gresta še naprej in konstituirata interese." (Green 2002, 35)

"Proces je ključen v konstruktivistični teoriji. Pravila pa so centralna v procesu družbene konstrukcije" (Burch 2002, 63). Ko se akterji politično odločajo, podpirajo ali negirajo nekatere norme in pravila družbe. Norme in pravila izražajo skupno znanje družbe, informirajo člane kaj in kako delati. Odločitve akterjev nakazujejo, da norme in pravila regulirajo vedenje. Specifične odločitve akterjev izražajo, kako norme in pravila spreminjajo ali konstituirajo odnose (*ibid.*).

V politični znanosti in v mednarodnih odnosih pa lahko najdemo različne verzije konstruktivizma. Vsaka verzija različno vidi centralne elemente in teme konstruktivizma. Ena izmed njih razlaga mehanizme družbene konstrukcije z uvedbo ontologije pravil kot mehanizme družbene konstrukcije. Najbolj raznolike značilnosti konstruktivizma so njegove ontološke premise, ki imajo implikacije na epistemologijo in logiko raziskovanja (Ruggie 1998, 33–4). Različne verzije konstruktivizma pa si delijo skupne elemente – njihovo filozofsko osnovo in kako so ti elementi v odnosu z možnostjo družbene znanosti (*ibid.*). Na tej podlagi Ruggie (1998, 35) razdeli konstruktivizem v tri verzije – neoklasicistično, postmodernistično in naturalistično. Neoklasicistična temelji na tradiciji Durkheima in Webra, postmodernistična se lahko poveže z idejami, ki segajo od Nietzscheja do Foucaulta, ter naturalistična, ki obsega prejšnji dve verziji, ter temelji tudi na znanstvenem realizmu, katerega predstavnika sta Wendt in Dessler (Burch 2002, 64–5).

Burch (2002, 61) pravi, da v izvoru niti akterji niti družbene strukture ne morejo biti arhimedska točka družbenega raziskovanja, ker skupno predstavljajo drug drugega v kontinuirnem procesu družbene konstrukcije. V tem procesu lahko akterji sprejemajo odločitve. V primerjavi s komparativisti in teoretiki mednarodnih odnosov pogosto privilegirajo agente ali strukture, raje kot procese družbene konstrukcije.

Prav tako Ruggie (1998, 16) meni, da "družbene interakcije proizvajajo družbene identitete". Le-te pa z interesi subjektov ne ostajajo ločene od družbenega konteksta, ampak se oblikujejo z interakcijo. Prav zato je konstruktivizem primeren za analizo evropske integracije in posledično tudi diplomacije EU, saj poudarja pomembnost procesa spreminjanja identitet in interesov kot posledico interakcij v institucionalnem okolju, ki je zaznamovano z normami in strukturami (*ibid.*).

Po Hallu (2002, 121–2) se je v obdobju evropske zgodovine zgodilo nekaj večjih tranzicij, ki so bile posledica sprememb družbene kolektivne identitete. Le-ta je samopodoba ali samoidentifikacija družb. Hall (*ibid.*) tudi meni, da legitimacijska kriza lahko vodi v družbeno transformacijo bolj kot pa v reprodukcijo teh institucij. Habermas (1975, 3–4) nadaljuje, da se legitimacijska kriza zgodi takrat, ko vplivni družbeni člani čutijo, da je njihova družbena identiteta ogrožena. Prejšnje institucionalne oblike kolektivnih akcij so uničene in preoblikovane z vplivom novih, prevladujočih oblik družbene samoidentifikacije. Slednje pa konstituira zgodovinsko preobrazbo mednarodnega sistema iz ene oblike v drugo (Hall 2002, 122).

Hall (2002, 122) nadaljuje, da se "spremembe v kolektivni identiteti izražajo v spremembah legitimiziranja načel globalnega in domačega družbenega reda in posledično spremembe v institucionalnih oblikah kolektivnih akcij, s katerimi je ta identiteta izražena proti drugim družbam". Norme, pravila in načela družbene interakcije med institucionalnimi oblikami kolektivnih akcij in v njih so ustvarjene od družbenih akterjev s prakso prilagajanja novim institucionalnim strukturam. Te nove strukture pa manifestirajo novo družbeno identiteto in spremembo sistema.

## **2.4 Kritike**

Državocentričen vidik teoretikov angleške šole glede mednarodne družbe in konstruktivistov, kot je Wendt, na prvi pogled ponuja manj dominanten pogled na svet, kar se tiče strahu in ogroženosti držav. Čeprav so države suverene, so vseeno v družbenem odnosu ena z drugo. Tukaj obstajajo nekatera pravila in prakse, ki delujejo tako, da zmanjšujejo strah in napetosti, ki bi drugače obstajali. Pravila mednarodnega prava zahtevajo neagresijo in neintervencijo, ki se jih države striktno držijo (Brown 2002, 93). Po Frostu (1996, 105) obstajajo določene ustaljene norme v mednarodnih odnosih, ki regulirajo delovanje. Takšne norme so konsolidirane, ne na način, da se jih vsaka država drži, ampak tudi, če se jih ne drži, bo to prikazala, kot da jih vseeno spoštuje oz. da jih je kršila zaradi izrednih okoliščin. Ta pravila je

potrdila diplomacija, ki je institucija s svojo kulturo in ki je usmerjena k reševanju problemov in pogajanjem in ne k nasilju ter prisili. Države so suverene, vendar pa jih to večinoma ne ustavi, da ne bi spoštovale pravil (Brown 2002, 93).

Pri tem pa se po Brownu (2002, 93–4) pojavljata dva problema. Prvi je ta, da noben teoretik mednarodne družbe ni nikoli predlagal, da vse države ob istem času igrajo po istih pravilih. Tudi če bi se to zgodilo, pa ne moremo izključiti možnosti, da kakšna država tega ne bi razumela tako in bi se ogroženost le-te povečala, pa čeprav za to ne bi obstajal noben "objektivni" razlog. Varnostna dilema temelji na kompleksnem odnosu med namenom in zmogljivostmi ter načinom, kako sistem suverenih držav poudarja spiralo negotovosti, ki se lahko razvije iz napačne percepcije. Ker vedno obstaja možna nevarnost tudi v mednarodnem redu, kjer je večina držav neagresivnih in zadovoljnih z življenjem, pa se države čutijo obvezane, da ohranijo sredstva samoobrambe. Istočasno pa je sposobnost braniti samega sebe tudi zmožnost delovati ofenzivno. Tako se vzpostavi sistem spirale, ki povzroča vedno večje ali bolj učinkovito oboroževanje držav.

V teoretičnem delu sem predstavila tako tradicionalne teorije mednarodnih odnosov in tiste, ki se od njih distancirajo. Tradicionalne teorije mednarodnih odnosov le malo teoretizirajo o diplomaciji. Predvsem pa se osredinjijo na analiziranje akterjev, torej držav, in ne odnosov oz. interakcij med njimi. Slednji so za diplomacijo izrednega pomena, saj le-ta temelji na interakciji med akterji.

Angleška šola in konstruktivizem pomenita torej odmik od teorije mednarodnih odnosov in postavljata osnovo za moje teoretično konceptualiziranje in kontekstualiziranje. Potreben je torej odmik od klasičnih teorij mednarodnih odnosov, hkrati pa premik od substantivnega načina k relativističnemu in procesnemu načinu.



# 3 Diplomacija EU

## 3.1 Definicije ključnih pojmov

Benkova definicija (1997, 221) zunanjo politiko opredeli kot "institucionaliziran proces dejavnosti – akcij, ki jih določena država opravlja s ciljem uresničevati svoje materialne in nematerialne interese nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju in s tem vplivati nanj". Hkrati pa jo definira (*ibid.*) tudi kot "sistem med seboj bolj ali manj povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti". Keukeleire in MacNaughtan (2008, 19) definirata zunanjo politiko kot "področje politik, ki so usmerjene v zunanje okolje z namenom vplivanja na to okolje in na vedenje teh akterjev v le-tem in sledenja svojim interesom, vrednotam in ciljem". Nadaljujeta (2008, 25), da poznamo dve vrsti zunanje politike: tradicionalno in strukturno. Medtem ko je tradicionalna usmerjena v države, vojaško varnost, krize in konflikte, je strukturna zunanja politika tista, ki se izvaja dalj časa in želi vplivati ali oblikovati vzdržljive politične, pravne, socio-ekonomske in varnostne strukture. Te strukture niso značilne samo za države in odnose med državami, ampak tudi za družbe, posameznike, odnose med državami in družbami ter za mednarodni sistem kot celoto (*ibid.*)

Hermann (v Kajnič 2008, 97) kot sredstva zunanje politike definira "diplomacijo, notranjepolitična sredstva, vojaška sredstva, obveščevalne aktivnosti, ekonomska sredstva, znanstveno-tehnološka in promocijska sredstva ter naravne vire".

Prva tradicionalna definicija funkcij diplomacije je bila zapisana v Vestfalski pogodbi leta 1648, po kateri naj bi bili "diplomati odgovorni za predstavljanje političnih stališč in nacionalnih interesov svojih držav" (Bruter 1999, 184). Tradicionalni pogled na diplomacijo je, da diplomati predstavljajo države oz. da je diplomat simbolični predstavnik svoje suverene države. Bistvo diplomacije pa je promoviranje in utemeljevanje interesov države. To je dejansko realističen način v mednarodnih odnosih, ki je eksplicitno državocentričen (Hoffman 2003, 526).

Po Benku (1997, 256) "je diplomacija institucija države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti in s temi stiki uresničevati svoje interese, upoštevajoč, da je družba substrat države. V ta namen ji mednarodno pravo daje funkcijo in privilegiran status, kar ji omogoča, da to funkcijo razmeroma nemoteno uresničuje." Benko (1997, 256) nadaljuje, da je "za vse mednarodne institucije in institute, pa

tudi za diplomacijo mogoče reči, da so nastale v "funkciji zgodovinske situacije", kar pomeni, da so v različnih zgodovinskih obdobjih izražene potrebe in interesi zahtevali njihov nastanek in zagotavljali njihov obstoj".

Moderna diplomacija in teritorialne, kasneje nacionalne države so se razvijale v skupek procesov, ki so naredili diplomacijo kariero in proizvod meddržavnega sistema (Bátora 2005, 46). Der Derian (1987, 111) pa nadaljuje, da "ni nobeno naključje, da sta moderna diplomacija in vestfalski državni sistem razvila podobne koncepte, saj paradigmo diplomacije karakterizira to, da jo uporabljajo države za uravnoveženje hegemonskih sil in anarhije".

Razlike med diplomacijo in zunanjo politiko temeljijo na instrumentih izvajanja in formulacije ter vsebine politike. Diplomacija se kot metoda ukvarja z artikulacijo zunanje politike. Je metoda in ne cilj zunanje politike. Diplomacija se torej uporablja kot instrument implementacije zunanje politike (Bolewski 2007, 15). Diplomacija uporabi določen skupek znanj, orodij, postopkov, metod, norm in pravil kot družbenih praks zato, da lahko upravlja dialog med državami in s tem optimizira vsebino in kvaliteto mednarodnih odnosov, vključno z upravljanjem sprememb. Univerzalno sprejet pravni okvir za takšne prakse sta Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, kot tudi mednarodno običajno pravo (Bolewski 2007, 15). Po Watsonu (1982, 10) pa je "zunanja politika vsebina odnosov države z drugimi državami in cilj, h kateremu teži za doseg te odnosov, diplomacija pa je na drugi strani proces dialoga in pogajanj, s katerimi države v sistemu izvajajo odnose".

Kot pravi Rogelj (2008, 16–7), je "razlaga pojmov zunanja politika in diplomacija ključnega pomena za razumevanje diplomacije Evropske unije". Ker gre v obeh primerih za široki področji definiranja sta "zunanja politika in diplomacija medsebojno povezana, a vendarle različna pojma." (*ibid.*) "Zunanja politika je proces izvajanja ciljnih nalog, medtem ko je diplomacija politični proces, katerega namen je vzdrževanje komunikacije med subjekti v mednarodni skupnosti." (*ibid.*) Brglez (1998, 61) to nadgrajuje s tem, da ne navezuje diplomacije neposredno na države, ampak omenja tudi subjekte mednarodnega prava, tako da definira diplomacijo kot instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter tudi kot obliko in proces njihovega medsebojnega komuniciranja.

Poleg definiranja diplomacije v kontekstu izvajanja diplomacije pa ne smemo pozabiti tudi na njeno vlogo v procesu oblikovanja zunanje politike (Gruban 2007, 10). White (1997: 258 v Gruban 2007, 10) namreč meni, da "diplomacija kot vladna dejavnost ni samo politični

instrument, ampak tudi del celotnega procesa oblikovanja in izvajanja politike, saj njene funkcije opazovanja, svetovanja in poročanja prispevajo k oblikovanju zunanje politike." Gruban (2007, 11) hkrati pojasnjuje, da je strogo ločevanje neprimerno, saj je "v kontekstu Evropske unije proces oblikovanja skupne zunanje politike pravzaprav rezultat kompleksne intraevropske diplomatske dejavnosti".

Watson (1982, 17) je dejal, da je v evropski družbi držav diplomacija nastala kot organizacijska institucija s svojim posebnim stilom in svojo mrežo postopkov, pravil, pogodb in drugih obveznosti, saj je lahko tako izvajala nepopustljivost in prisilo nad državami članicami.

Evropska diplomacija obstaja na dveh ravneh. Na nacionalni ravni, kjer morajo biti diplomati pripravljeni promovirati skupne evropske interese in morajo temeljito poznati delovanje EU, njene prakse, skupne skrbi in interese, ter na evropski ravni, kjer so to predstavljale delegacije Evropske komisije, po uveljavitvi Lizbonske pogodbe pa je to Evropska služba za zunanje delovanje z delegacijami EU (Duke 2002, 851).

Velik del obdobja hladne vojne se je Evropska skupnost osredinjala na razvoj in pomoč bivših kolonijam, ki so bile odvisne od članic Skupnosti. Vedno težja pa je bila ločitev med ekonomskimi zadevami in pomočjo ter bolj splošnimi političnimi vprašanji (Duke 2002, 850). Od 80. let prejšnjega stoletja dalje se je EU razvijala v zunanjepolitičnega akterja v diplomaciji kot posledica razvoja njenega političnega sistema in povečanja zmogljivosti v oblikovanju zunanje politike z močno mrežo zunanjih delegacij. Širitev kompetenc je šla vzporedno z vedno večjo ekonomsko in politično težo EU kot take (Bolewski 2007, 31). Konec bipolarnega mednarodnega sistema, katerega odsev je bila hladna vojna, je dal Evropski uniji priložnost igranja vloge pri oblikovanju novega mednarodnega sistema (Duke 2002, 851). Nadaljuje (*ibid.*), da je bilo Evropsko politično sodelovanje nadomeščeno s Skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), ki je vključevala nove oblike medvladnega sodelovanja, ki pa ni potekalo samo na področju zunanjepolitičnih zadev, ampak tudi na varnostnem in obrambnem področju. Ustanovitev SZVP je pomenila višjo raven sodelovanja in koordinacije zunanje politike med državami članicami (Duke 2002, 851). Evropska komisija in njene zunanje delegacije so postale močno vpete v zasnovo, implementacijo in nadzorovanje razvojnega sodelovanja. "Evropska zunanja politika je bilo do Lizbonske pogodbe izvrševana v treh pravnih in političnih arenah: zunanje politike Skupnosti, SZVP in nacionalne zunanje politike." (Bolewski 2007, 31)

V 90. letih je bila vzpostavljena stalna zunanja služba, ki je koordinirala EU-politiko z interesi držav članic v tujini in se je razvila v delegacije Evropske komisije. Ekipa mednarodnih projektnih menedžerjev Evropske komisije je postala kvazi diplomatska služba s svojim unikatnim (potrošniško usmerjenim) stilom diplomacije. Manjše države članice EU, ki niso imele svojih predstavništev v tretjih državah, so še posebej imele korist od uslug, ki so jih dajale delegacije Evropske komisije (Bolewski 2007, 31).

Amsterdamska pogodba iz leta 1999 je ustanovila mesto visokega predstavnika in dodala na EU agendo krizno upravljanje, preprečevanje konfliktov in varnostne zadeve. V letu 2000 je Evropski parlament predlagal ustanovitev skupne Evropske diplomacije (Zunanja služba in Akademija za evropsko diplomacijo). Do Lizbonske pogodbe je imela Evropska komisija po svetu 130 svojih delegacij in 5 pri mednarodnih organizacijah. Kljub vedno večjemu številu in obsegu delegacij pa na njihovo koordinacijo in koherentnost še vedno vplivajo močni nacionalni interesi nekaterih držav članic in pomanjkanje skupnih zunanjepolitičnih stališč, še posebno v odnosu s strateškimi partnerji (Bolewski 2007, 31).

Po prelomu stoletja so štiri pomembne inovacije pripomogle k temu, da se je kraj sprejemanja odločitev prenesel iz nacionalnih prestolnic v Bruselj. Vzpostavitev mesta visokega predstavnika za SZVP, ustanovitev Enote za politično načrtovanje in zgodnje opozarjanje, dodatek vojaške dimenzije in ustanovitev novih odborov za diplomate so korenito spremenili politično okolje. Postopki zunanje politike EU so se okrepili in evropeizirali, kar pa je zaznamovalo tudi vlogo zunanjih ministrstev (Hocking in Spence 2002, 27).

Države članice so izbrale "gosпода SZVP", ki je bil bivši zunanji minister in generalni sekretar Nata, Javierja Solano, ki je imel od Evropskega sveta v Helsinkih in Niške pogodbe na voljo skupni center za zunanjepolitično načrtovanje in okrepljen sistem koordinacije zunanjih zadev, vključno z vojaškimi ter z novimi odbori in odgovornostmi v Bruslju (Hocking in Spence 2002, 27).

Glavno vprašanje je, kako se kaže in vidi okrepljena koherentnost, kontinuirnost in vidnost EU politike in kako daleč je skupnostna metoda pred mehanizmi in metodami medvladnega sprejemanja odločitev v tem novem kontekstu. Implikacija za zadnje bi vsekakor bila okrepljena vloga zunanjih ministrstev v državah članicah, vendar pa, če zunanja politika postaja skupnostna, lahko predvidevamo, da veliko večji obseg dela, ki ga je prinesel SZVP, ne pomeni nič več kot to: več dela, ne pa tudi več poudarka. Od pogodbe iz Nice je bil politični in administrativni poudarek prestavljen na Bruselj, kar je spremenilo oblikovanje

zunanje politike v Evropi. Pogodba iz Nice je oznanila tudi konec Zahodnoevropske unije in formalizirala Politično-varnostni odbor, s tem da mu je dala funkcijo kriznega upravljanja, s tem da izvaja politični nadzor in strateško usmeritev operacij kriznega upravljanja, skupaj z že obstoječimi obveznostmi nadzorovanja mednarodne situacije na območjih, ki jih obsega SZVP in pripomore k definiciji politik, tako da Svetu daje predlog možnosti. Naloga Politično-varnostnega odbora je tudi vsakodnevno delo s SZVP–temami, vključno s pripravami na Svet za splošne in zunanje zadeve<sup>9</sup>. V primeru krize je Politično-varnostni odbor telo, ki pripravi odziv EU za Svet. Niška pogodba je uvedla tudi okrepljeno sodelovanje, ki spoštuje konsistentnost SZVP in med vsemi politikami Unije in njenimi zunanjimi aktivnostmi. Evropski svet je v Laeknu leta 2001 razglasil sedanjo Skupno varnostno in obrambno politiko (SVOP) operativno. Danes poznamo vrsto civilno usmerjenih politik na področju preprečevanja konfliktov, kriznega upravljanja, policije, razminiranja, uničevanja kemičnega orožja in protiterorizma (Hocking in Spence 2002, 28–9).

Po 24 (1) členu prečiščene Pogodbe o Evropski uniji (PEU) "pristojnost Unije na področju skupne zunanje in varnostne politike zajema vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo Unije, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi do skupne obrambe". Isti člen nadaljuje, da skupno zunanjo in varnostno politiko izvajata visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter države članice v skladu s pogodbama. "Unija v okviru načel in ciljev svojega zunanjega delovanja vodi, določa in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, ki temelji na razvoju medsebojne politične solidarnosti držav članic, opredelitvi vprašanj splošnega pomena in doseganju vse bolj skladnega ukrepanja držav članic" (PEU, čl. 24 (2)). Člen 24 (3) nadgrajuje, da "države članice dejavno in brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti ter upoštevajo delovanje Unije na tem področju. Države članice si skupaj prizadevajo za krepitev in razvoj medsebojne politične solidarnosti. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih."

---

<sup>9</sup> Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe sta iz Sveta za splošne in zunanje zadeve nastala Svet za splošne zadeve in Svet za zunanje zadeve.

## **3.2 Akterji**

Ko govorimo o akterjih na ravni EU, lahko ločimo politične in operativne akterje. Prvi določajo glavni okvir politike in sprejemajo politične odločitve, drugi pa so odgovorni za vsakodnevno delovanje SZVP. Akterji, ki so politično odgovorni, so Evropski svet, Svet EU in visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Operativni akterji pa so bili rotirajoče predsedstvo Sveta EU, posebni predstavniki in visoki predstavnik za SZVP ter Evropska služna za zunanje delovanje (ESZD) (Keukeleire 2003, 39–40). Predsednik rotirajoče države, ki predseduje Svetu EU, ni mogel izvajati takšnega vodenja SZVP, ki bi se izražalo v učinkoviti diplomaciji, kar se je poznalo predvsem v času akutnih kriz in konfliktov, ki so potrebovali hiter in trden odziv (Keukeleire 2003, 41).

### **3.2.1 Predsednik Evropskega sveta**

Po Lizbonski pogodbi je predsednik Evropskega sveta postal stalen. Evropski svet ga s kvalificirano večino izvoli za mandat dveh let in pol. Evropski svet je postal institucija, vendar brez zakonodajnih funkcij. Sestavljajo ga predsedniki držav ali vlad, predsednik Komisije in visoki predstavnik Unije. Po 15 (6) členu Lizbonske pogodbe predsednik Evropskega sveta "predseduje Evropskemu svetu in ga vodi, zagotavlja priprave in kontinuirnost dela Evropskega sveta v sodelovanju s predsednikom Komisije na podlagi dela Sveta za splošne zadeve, deluje v smeri kohezije in konsenza v Evropskem svetu in pripravi poročilo Evropskem parlamentu o vsakem sestanku Evropskega sveta" (GSS Press 2009). V okviru njegovih pristojnosti zagotavlja zunanje predstavljanje Unije glede zadev SZVP, ne da bi to posegalo v pooblastila visokega predstavnika Unije (PEU 15 (6)). Evropski svet definira načela in splošna vodila za SZVP, medtem ko Svet EU sprejema odločitve, ki so potrebne za definiranje in implementacijo politike (Duke 2002, 855). "Sklepi Evropskega sveta o strateških interesih in ciljih Unije se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko ter na druga področja zunanjega delovanja Unije. Zadevajo lahko odnose Unije s posamezno državo ali regijo, lahko pa so tudi tematsko usmerjeni. Določijo se njihovo trajanje in sredstva, ki jih dajo na razpolago Unija ali države članice." (PEU, čl. 22 (1)) Evropski svet je novembra 2009 na mesto predsednika Evropskega sveta imenoval Hermana Van Rompuya (Evropski svet 2009).

### **3.2.2 Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko**

Po Lizbonski pogodbi ena oseba na področju zunanjih zadev izvaja funkcije, ki so jih prej opravljali šestmesečno rotirajoča predsedstva, visoki predstavnik za SZVP in komisar za

zunanje odnose. Ta oseba je bila imenovana od predsednikov vlad in poroča zunanjim in obrambnim ministrom EU. Taista oseba pa je tudi član Komisije. Nov visoki predstavnik Unije bo torej pripomogel k združevanju medvladne in Skupnostne strani zunanje in obrambne politike EU ter bo predstavljal Unijo v svetu (Hocking 2002, 28–9). Evropski svet je novembra 2009 na mesto visokega predstavnika Unije je imenoval Catherine Ashton (Evropski svet 2009).

Po členih 18 in 27 prečiščene Pogodbe o Evropski uniji "visoki predstavnik Unije izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko EU, s svojimi predlogi pomaga pri razvoju te politike, ki jo bo izvajal po pooblastilu Sveta, in zagotavlja, da je bila opravljena implementacija odločitev." Predseduje Svetu za zunanje zadeve in je eden izmed podpredsednikov Komisije, zato zagotavlja konsistentnost zunanjih aktivnosti Unije. Predstavlja tudi Unijo glede zadev SZVP ter v imenu Unije izvaja politični dialog s tretjimi državami, hkrati pa predstavlja stališča Unije v mednarodnih organizacijah in konferencah. Pod seboj ima Evropsko službo za zunanje delovanje ter delegacije Unije v tretjih državah in pri mednarodnih organizacijah (GSS Press 2009).

Unija je po implementaciji Lizbonske pogodbe pridobila pravno osebnost, hkrati pa je presegla stebrno strukturo z uvedbo novega visokega predstavnika Unije, ki ima za nalogo med drugim zagotavljati koherentnost med EU institucijami in institucijami ter državami članicami. Členi v zvezi s SZVP in predvsem SVOP pa potrjujejo sprejemanje odločitev s soglasjem, razen v stalnem strukturiranem sodelovanju. Na tem področju pa ni nobene zakonodaje (Quille 2009, 3).

Visoki predstavnik bo v tesnem stiku sodeloval s Politično-varnostnim odborom in se bo redno posvetoval z Evropskim parlamentom o glavnih vidikih in osnovnih odločitvah glede SZVP in SVOP ter informiral, kako se ti dve politiki razvijata (Quille 2009, 4–5). Politično-varnostni odbor po členu 38 PEU "spremlja mednarodni položaj na področjih, ki jih zadeva SZVP, ter prispeva k opredeljevanju politik s tem, da Svetu na zahtevo visokega predstavnika Unije ali na lastno pobudo daje mnenja", hkrati pa "spremlja izvajanje dogovorjenih politik, ne da bi to posegalo v pristojnosti visokega predstavnika Unije".

Visoki predstavnik bo zagotovil splošno politično usklajenost zunanjega delovanja EU tudi prek instrumentov zunanje pomoči, ki so: instrument za razvojno sodelovanje, Evropski razvojni sklad, evropski instrument za demokracijo in človekove pravice, evropski instrument sosedstva in partnerstva, instrument za sodelovanje z industrializiranimi državami, instrument

za sodelovanje na področju jedrske varnosti ter instrument za stabilnost glede pomoči (Sklep Sveta 11665/10).

### **3.2.3 Evropska služba za zunanje delovanje**

Člen 27 (3) Pogodbe o Evropski uniji daje pravno osnovo za sklep Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD) in pravi, da bo služba delovala v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic. Evropski svet je oktobra 2009 sprejel načela za ESZD, ki naj bi bila enotna služba pod avtoriteto visokega predstavnika Unije (GSS Press 2009, 2).

ESZD bo *sui generis* narave ločen od Komisije in Sekretariata Sveta. Evropska služba za zunanje delovanje bo vključevala osebje iz Sekretariata Sveta EU, Evropske komisije in osebje iz nacionalnih diplomatskih služb. Vključitev zadnjega je pomembno, saj bo ESZD imel dvojni mandat dajanja podpore visokemu predstavniku Unije in sodeloval z diplomatskimi službami držav članic (Quille 2009, 4).

ESZD bo pomagal visokemu predstavniku Unije pri zagotavljanju konsistentnosti in koordinaciji zunanjih aktivnosti Unije, kot tudi pri pripravi predlogov in pri implementaciji slednjih po sklepu Sveta. Služba bo dajala pomoč tudi predsedniku Evropskega sveta in predsedniku Komisije ter njenim članom pri njihovih funkcijah na področju zunanjih odnosov, hkrati pa bo tesno sodelovala z državami članicami. Sestavljena bo iz tematskih in geografskih področij, trgovina in razvojna politika pa bosta ostali v pristojnosti Komisije. Da bi visoki predstavnik Unije lahko izvajal tudi Evropsko varnostno in obrambno politiko, bodo EU–strukture kriznega upravljanja postale del ESZD (GSS Press 2009, 3).

ESZD, ki bo imel sedež v Bruslju, bo funkcionalno avtonomno telo Evropske unije s pravno sposobnostjo izvajati svoje naloge in dosegati svoje cilje. ESZD bo torej sestavljen iz centralne administracije in delegacij Unije v tretjih državah in mednarodnih organizacijah (Predlog odločitve Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje, 1. čl.). Centralna administracija bo organizirana v generalne direktorate, ki bodo vključevali geografske oddelke, ki bodo obsegali vse države in regije sveta, kot tudi multilateralne in tematske oddelke. Ti oddelki se bodo po potrebi koordinirali z relevantnimi službami Komisije in Generalnega sekretariata Sveta. Ustanovljen bo tudi direktorat za administrativne, kadrovske, proračunske, komunikacijske zadeve ter zadeve informacijske tehnologije, ki bo direktno podrejen Generalnemu sekretarju. Ta bo v ESZD eden, na voljo pa bo imel še dva



namestnika. Dodatno k temu bo ustanovljen tudi direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje, civilno načrtovanje in izvajanje zmogljivosti, za Vojaško osebje EU (EUMS – *European Union Military Staff*) ter Situacijski center EU (EUSC – *European Union Situation Centre*), ki bodo pod direktno avtoriteto in odgovornostjo visokega predstavnika v njegovi funkciji visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (Predlog odločitve Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje, 4. čl.).

Svet za splošne zadeve je 26. aprila 2010 dosegel politični dogovor o predlogu za ustanovitev ESZD. Ministri so sklenili, da je ustanovitev ESZD ena od najpomembnejših sprememb v okviru Lizbonske pogodbe, saj je njen namen zagotoviti učinkovitost in usklajenost zunanjega delovanja EU, hkrati pa tudi povečati tako politični kot gospodarski vpliv EU v svetu (Izjava za javnost Sveta 8967/10).

Na zasedanju 26. julija 2010 pa je Svet sprejel odločitev o vzpostavitvi ESZD in določitvi delovanja in organizacije le-te (Svet EU 11665/10). Čeprav se je Svet EU le formalno posvetoval z Evropskim parlamentom glede organizacije in delovanja ESZD, pa so evropski poslanci opazno spremenili prvotni predlog Ashtonove, ki ga je podala marca 2010 (Evropski parlament 2010). Sklep Sveta o organizaciji in delovanju ESZD med drugim določa, da ima ESZD "pravno sposobnost, ki je potrebna za izvajanje njenih nalog in doseganje njenih ciljev" (Svet EU 11665/10, 1. čl.). Sklep določa, da "ESZD pomaga in sodeluje z diplomatskimi službami držav članic" (Svet EU 11665/10, 3. čl. (1)), da "delegacije Unije tesno sodelujejo in izmenjujejo informacije z diplomatskimi službami držav članic" (Svet EU 11665/10, 5. čl. (9)), "osebje ESZD pa pri opravljanju svojih nalog in ravnanju upošteva zgolj interese EU" (Svet EU 11665/10, 6. čl. (4)).

### **3.2.4 Svet za zunanje zadeve, Evropska komisija in Evropski parlament**

Odsotnost diplomatske službe je pomenila, da je bilo breme SZVP preloženo na rotirajoče predsedstvo. Evropska komisija je bila pred Lizbonsko pogodbo vpletena v SZVP kot del troike in prek koordinacijske vloge za demarše. Evropska komisija je bila na vplivnem položaju, saj je bila edina stalna komponenta troike, ki je imela *kvazi* diplomatsko vlogo, saj je v državi sprejemnici vodja delegacije Komisije zastopal stališča SZVP, kot tudi koordiniral demarše. Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe pa bo Evropska komisija velik del teh nalog izgubila, saj jih bodo prevzele delegacije EU (Duke 2002, 855). "Unija skrbi za usklajenost različnih področij svojega zunanjega delovanja in usklajenost teh s svojimi drugimi

politikami. Svet in Komisija, ki jima pomaga visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, zagotavljata to usklajenost in v ta namen sodelujeta" (PEU, 21. čl. (3)).

"Svet za zunanje zadeve v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikuje zunanje delovanje Unije in zagotavlja doslednost ukrepanja Unije." (PEU, 16 čl. (6)) Svet za zunanje zadeve obravnava celotno področje zunanjega delovanja EU, kar vključuje SZVP, razvojno sodelovanje in zunanjo trgovino. Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko namesto rotirajočega predsedstva predseduje Svetu za zunanje zadeve (Uradna stran Sveta za zunanje zadeve). "Svet lahko na predlog visokega predstavnika Unije imenuje posebnega predstavnika za določena politična vprašanja." (PEU, 33. čl.)

Evropska komisija se je kot zunanjepolitični akter razvijala s širjenjem svojih pristojnosti na tem področju in še danes je njena vloga izjemno pomembna. V celoti je vključena v delo na področju SZVP in je imela do vzpostavitve Evropske službe za zunanje delovanje primat pri zunanjem predstavljanju EU, pa čeprav je bilo to dejansko predstavljanje Komisije (Nugent 2003, 145). Do uveljavitve Lizbonske pogodbe je Komisija predstavljala EU pri mnogih mednarodnih organizacijah in s privoljenjem Sveta zastopala EU na formalnih in tudi bolj neformalnih pogajanjih. Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ima pomembno vlogo pri določanju in izvajanju zunanjih trgovinskih odnosov, želi pa ohraniti tudi pomembno vlogo na področju diplomacije EU (Nugent 2003, 145–6). Komisija izvršuje tudi proračun in upravlja programe. "V skladu s Pogodbama opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo." (PEU, 17. čl.) "Razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Pogodbah, zagotavlja zastopanje Unije navzven." (*ibid.*)

Tudi Evropski parlament ima vedno bolj pomembno vlogo pri diplomaciji EU. Leta 2000 je sprejel Galeotovo poročilo, ki predvideva ustanovitev skupne diplomacije EU in vzpostavitev Akademije za diplomacijo EU, ki bi izobraževala diplomate držav članic in institucij EU (*Diplomatic Academy* 2004, 9). Visoki predstavnik Unije se redno posvetuje z Evropskim parlamentom o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah SZVP ter SVOP in ga obvešča o razvoju teh politik, hkrati pa skrbi, da se mnenja Evropskega parlamenta ustrezno upoštevajo (PEU, 36. čl.). Do uveljavitve Lizbonske pogodbe je veljalo, da je vloga Evropskega parlamenta tako kot vloga nacionalnih parlamentov na področju zunanje politike omejena. Omejena je bila namreč posvetovalna vloga glede glavnih vidikov in osnovnih odločitev o temah SZVP. Vseeno so bili na tem področju aktivni Odbori za zunanje zadeve, človekove pravice in varnost ter obrambo, za institucionalna vprašanja pa Odbor za institucionalne

zadeve. Vpletena pa sta bila tudi Odbora za proračun in nadzor proračuna. Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe je Odbor za zunanje zadeve pristojen za SZVP in Evropska varnostna in obrambna politika (EVOP), odnose z drugimi institucijami in organi EU, z Združenimi narodi in drugimi mednarodnimi organizacijami ter medparlamentarnimi skupščinami; pristojen je tudi za krepitev političnih odnosov s tretjimi državami in za začetek, spremljanje in konec pogajanj o pristopu držav k EU. Poleg prej naštetih nalog pa se ukvarja tudi z vprašanji spoštovanja človekovih pravic, zaščito manjšin in s spodbujanjem demokratičnih načel v tretjih državah (Uradna stran Odbora za zunanje zadeve). Poslanci parlamenta sodelujejo tudi pri medparlamentarnih delegacijah, skupnih parlamentarnih odborih in odborih za parlamentarno sodelovanje s parlamenti iz drugih regij in tretjih držav. Parlament pa se je na tem področju uveljavljal tudi s poročili, ki so vsebovala različne iniciative, resolucije in parlamentarna vprašanja (Keukeleire in MacNaughtan 2008, 93–4). Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. "Opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu s pogodbama." (PEU, 14. čl.) "Predsednika, visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in druge člane Komisije kot kolegij z glasovanjem potrdi Evropski parlament." (PEU, 17. čl.) Evropski parlament lahko Svetu in visokemu predstavniku zastavlja vprašanja ali daje priporočila, dvakrat na leto pa razpravlja o napredku pri izvajanju skupne zunanje in varnostne politike, vključno s skupno varnostno in obrambno politiko (PEU, 36. čl.).

### **3.2.5 Delegacije EU**

Prva delegacija v zgodovini Evropskih skupnosti je bila ustanovljena v Londonu leta 1954 od Evropske skupnosti za premog in jeklo. Dejansko je bila to informacijska in komunikacijska pisarna brez diplomatskih funkcij. V 60. in 70. letih so bile odprte pisarne še v Aziji in Ameriki, po podpisu konvencij Yaounde in Lome pa še v državah Afrike, Karibov in Pacifika. Od začetka zunanje službe Evropske komisije je ta hitro zrasla v obsežno, organizirano in konsistentno mrežo ambasad in predstavništev po svetu (Bruter 1999, 183).

Zadnjih deset let so se delegacije trudile združiti dva cilja: delovati čim bolj podobno kot tradicionalna veleposlaništva, hkrati pa vseeno razvijati tudi avtonomna področja vplivanja, kot drugo pa umestiti svoja dejanja v globalni okvir SZVP in preoblikovati včasih konfliktne odnose z nacionalnimi veleposlaništvimi v sodelovanje, ki prinaša koristi za obe strani (Bruter 1999, 193).

Avtonomna dejanja delegacij lahko definiramo kot tista, ki delujejo v smeri preoblikovanja delegacij v "prava veleposlaništva". Integrirane aktivnosti pa so tiste, ki se tičejo njihove vloge pri okrepitvi konsistentnosti in moči evropskih zunanjih aktivnosti po svetu in narediti SZVP lokalno realnost. Takšna dejanja so včasih vključevala učinkovito sodelovanje med delegacijo, troiko in drugimi lokalnimi predstavništvimi držav članic (Bruter 199, 195). Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe pa je to sodelovanje samo še med delegacijami EU in lokalnimi predstavništvimi držav članic.

Evropska komisija ni imela političnih svetovalcev v vsaki posamezni delegaciji in v mnogih primerih so vodje delegacij vodile politično sodelovanje z državami članicami. Delegacije v državah, ki so strateške partnerice EU (ZDA, Rusija, Japonska, Kitajska), so imele diplomatske ekipe, ki so vključevale celoten politični oddelek. Delegacije so lahko uporabile splošno moč iniciative, ki jo ima Komisija. Delegacije so tudi redno predlagale možnosti za različne projekte, ki vključujejo sodelovanje med veleposlaništvimi držav članic, ki presegajo pravne okvire, npr. kulturne dogodke, gospodarske iniciative, izredne sestanke ali politične dejavnosti ob izrednih dogodkih ali situacijah. Predsedujoča država je bila edina z zmožnostjo, da reagira na kakšno večjo oviro. Integrirane aktivnosti so tako učinkovito orodje za promoviranje SZVP, če sodelovanje že obstaja, ampak relativno nemočne, če takšno sodelovanje ni uspešno doseženo (Bruter 1999, 195–6).

Usluge delegacij so uporabljali institucionalni akterji EU, neinstitucionalni povpraševalci v EU, lokalni institucionalni povpraševalci in lokalni neinstitucionalni povpraševalci. Funkcije teh delegacij lahko razdelimo na upravljalne (menedžerske), usluge državljanom EU, diplomatske funkcije in potrošniško usmerjene funkcije (Bruter 199, 199–200).

Ko Bruter (1999, 200) pravi, da je za delegacije značilna potrošniško usmerjena diplomacija, to utemeljuje z ugotovitvijo, da so za delegacije potrošniške funkcije in storitve pomembnejše kot druge. V delegacijah je tudi več osebja, ki se ukvarja z neinstitucionalnim povpraševanjem, kot je tistih, ki se ukvarjajo z institucionalnim. Lokalne potrošniške usluge so dominantne v tistih delegacijah, ki so razvojno orientirane (Afrika, Karibi), delegacije na Pacifiku imajo enak delež lokalnih in domačih povpraševanj, domače usluge povpraševanja pa so značilne za tiste delegacije, ki imajo predvsem ekonomski profil. Takšen fenomen lahko pripišemo dejstvu, da je tradicionalna diplomacija pustila luknjo pri potrebah povpraševalca. Delegacije so zato našle tržno nišo, kjer lahko potrdijo svojo vlogo in razvijajo svoje aktivnosti (Bruter 1999, 200).

Državljeni EU so bili v delo delegacij le malo vpleteni, predvsem zaradi razloga, da delegacije do uveljavitve Lizbonske pogodbe niso opravljale podporne funkcije državam članicam glede konzularnih zadev. Takrat se je postavljalo tudi vprašanje tipa legitimnosti, ki jo delegacije želijo pridobiti kot politične institucije (Bruter 1999, 203).

Delegacije Komisije so z Lizbonsko pogodbo postale delegacije EU pod avtoriteto visokega predstavnika Unije in so del ESZD. Vključevale bodo tako osebje iz ESZD (vključno z vodjo delegacije) kot tudi osebje iz relevantnih služb Komisije. Celotno osebje bo delovalo pod avtoriteto vodje delegacije. Delegacije EU bodo tesno delovale z diplomatskimi službami držav članic. Igrale pa bodo tudi podporno vlogo pri diplomatskem in konzularnem varovanju državljanov Unije v tretjih državah (GSS Press 2009, 3).

### **3.3 Funkcije**

Takratne delegacije Evropske komisije so morale ustvariti originalne diplomatske funkcije s svojimi nenavadnimi ovirami, navsezadnje pa so morale spremeniti tradicionalni pogled na diplomatske funkcije in standardno ravnotežje med diplomatskimi funkcijami z osredinjanjem na potrošniško usmerjene diplomatske usluge (Bruter 1999, 184). Bruter (*ibid.*) nadaljuje, da diplomacija ne more biti omejena samo na države, ampak lahko vključuje tudi druge politične entitete, poudarja pa tudi dinamičen, prilagodljiv in spremenljiv značaj diplomacije. Dunajska konvencija ima delegacije kot diplomatske institucije z enakimi pravicami, kot jih imajo zunanja predstavništva držav članic. Delegacije so torej vključene v neko obliko diplomacije, sicer brez države, vendar vseeno z legitimno oblastjo, da izvajajo večino diplomatskih funkcij. Delegacije so do sedaj imele predvsem težave z omejenimi materialnimi sredstvi, odsotnostjo predstavnika države, kot tudi profesionalnega diplomatskega osebja in jasno določene zunanje politike (Bruter 1999, 184–5). Res je, da so se delegacije do sedaj osredinjale na tiste zadeve, ki so najbolj pritegnile deležnike, kot so npr. podjetja, hkrati pa Bruter (*ibid.*) opaža tudi šibkost tradicionalnih funkcij diplomacije zaradi zmanjšane povpraševanja ali problemov pristojnosti. Avtonomna funkcija, ki je značilna samo za delegacije pa je predstavljanje in ohranjanje podobe EU v tujini, s čimer lahko tudi razložimo veliko zanimanje delegacij za medije in medijsko pozornost (Bruter 1999, 194).

Diplomatske funkcije, ki jih lahko povežemo z diplomacijo Evropske unije so tudi prepričevanje, pogojevanje, prisiljevanje, dajanje članstva v EU, mediacija, pokroviteljstvo pri mirovnih in donatorskih konferencah in koordinacija, grožnje, koordinacija dejavnosti

mednarodne skupnosti na določenem območju in upravljanje mesta v drugi državi (Kajnič 2008: 216). Vseeno pa lahko po uveljavitvi Lizbonske pogodbe vse tradicionalne diplomatske funkcije, ki so jih v večini opravljale samo države, pripišemo tudi delegacijam EU; to so predstavljanje, varovanje interesov, pogajanja, zbiranje informacij in poročanje, promoviranje prijateljskih odnosov in razvoj ekonomskih, kulturnih in znanstvenih odnosov.

### **3.4 Instrumenti**

SZVP ima na voljo standardne diplomatske instrumente, kot so deklaracije, diplomatske demarše, obiski na visoki ravni, sodelovanje pri mednarodnih konferencah, pošiljanje opazovalcev, pogajanja pri konfliktih, sklepanje sporazumov, podpora drugim mednarodnim organizacijam, diplomatsko sankcioniranje, priznanje države ali vlade, politični dialog, navsezadnje pa je tudi vmesnik za olajšanje političnega dialoga (Kajnič 2008 216; Hocking in Spence 2002, 27). Ambivalentna evropska narava diplomatskih instrumentov EU pa ne naredi učinkovitosti in kredibilnosti v zunanjih aktivnostih očitne. Ti instrumenti namreč niso dejansko skupni, ampak so nacionalni instrumenti, dani na razpolago SZVP od držav članic, predvsem od države članice, ki je predsedovala Svetu EU. Kot drugo pa do Lizbonske pogodbe ni obstajal mehanizem, ki bi zagotovil koherentno uporabo teh instrumentov (Keukeleire 2003, 38). Države članice so se odločile, da deklaracije in demarše pod SZVP ne bodo izvedene več v imenu EU in njenih držav članic, ampak samo še v imenu EU (Hocking in Spence 2002, 27).

Da bi lahko okrepili konkretne politične ukrepe pod nekdanjim drugim stebrom, so pogosto potrebne tudi metode nekdanjega prvega stebra: ekonomska pomoč, sankcije in različni ukrepi v trgovinski politiki. Evropska komisija je v polni meri vključena v SZVP in je vitalna pri zunanjih odnosih na splošno, predvsem ker primarno orodje zunanje politike EU ostaja *acquis communautaire* (Spence v Hocking in Spence 2002, 28–9). "Visoki predstavnik in države članice izvajajo skupno zunanjo in varnostno politiko z uporabo nacionalnih sredstev in sredstev Unije." (PEU, 26. čl. (3))

Pomanjkanje vojaških instrumentov EU se je pokazalo v omejitvah EU pri krizi v Bosni in Hercegovini, na Kosovu ter pri drugih zadevah, ki so prioritete na mednarodni agendi. Vojaški instrumenti so namreč tisti, ki zagotavljajo zunanjo kredibilnost in učinkovitost EU v takšnih vojaških krizah. Relativno močni ekonomski instrumenti, ki so sicer posredno dani na razpolago SZVP prek Evropske komisije, imajo lahko le omejen učinek pri takšnih krizah, saj so ekonomski instrumenti navadno drugotnega pomena pri eskalaciji konfliktov. Takšne

omejitve bodo v prihodnosti lahko vsaj delno odpravljene z razvojem Evropske varnostne in obrambne politike (Keukeleire 2003, 38–9).

Člen 25 PEU definira, da "Unija vodi skupno zunanjo in varnostno politiko z določitvijo splošnih smernic, s sprejemanjem sklepov o določitvi: ukrepov, ki jih izvaja Unija, stališč, ki naj jih sprejme Unija, podrobnosti izvajanja sklepov ter s krepitvijo rednega sodelovanja med državami članicami pri vodenju njihove politike".

Uporabljeni so različni instrumenti za doseganje ciljev SZVP. Pred Lizbonsko pogodbo je bilo to sistematsko sodelovanje med državami članicami pri izvajanju politike. Natančneje to pomeni informiranje in posvetovanje med državami v Svetu EU glede katere koli zadeve s področja SZVP, ki je v splošnem interesu in s ciljem, da je vpliv Unije učinkovito zagotovljen s sredstvi dogovorjenih in konvergentnih dejavnosti. Te dejavnosti so bile lahko izražene s sredstvi nacionalnih političnih ukrepov, s kombinacijo nacionalnih političnih ukrepov in ukrepi SZVP ali pa samo s sredstvi ukrepov SZVP. Kljub temu pa je takšno sodelovanje ostalo medvladno (Keukeleire 2003, 44).

"Metode, ki jih je ustvarila Maastrichtska pogodba – skupne aktivnosti in skupna stališča, ter Amsterdamska pogodba – skupne strategije, je Lizbonska pogodba spremenila v sklepe Sveta o določitvi stališč in ukrepov Unije." (Keukeleire 2003, 43). Dosedanja omejena uporaba novejših mehanizmov in kontinuirno prevladovanje sistematskega sodelovanja kaže, da nacionalna diplomacija še vedno dominira v SZVP–režimu ter da je bila "skupna" dimenzija diplomacije SZVP v praksi razvita v omejenem okviru (Keukeleire 2003, 44).

## 4 Nacionalna diplomacija

V obdobju 20. stoletja je diplomacija doživela veliko sprememb. Na začetku je bila diplomacija še vedno umetnost izvajanja bilateralnih odnosov med državami kot alternativa nasilni konfrontaciji. Diplomati so bili kultivirani možje višjega razreda v družbi, ki so se razumeli bolje z diplomati iz drugih držav kot pa z drugimi člani družbe v svoji državi. Prva svetovna vojna je prinesla prvo revolucijo v diplomaciji. Mirovna konferenca v Parizu je bila začetek vrhunske multilateralne diplomacije. Bilateralizem se je umaknil multilateralizmu in multilateralnim odnosom, ki so bili vedno pogosteje izvedeni v okviru mednarodnih organizacij s splošnimi ali specifičnimi kompetencami (Kappeler v Kurbalija 1998, 39–40).

Zadnja desetletja so bila najbolj ključna za spremembe v diplomaciji. Meja suverenosti, ki je varovala države pred vmešavanjem v njihove notranje zadeve od drugih držav ali mednarodnih teles, je postajala vedno bolj zamegljena. Informacijska tehnologija je osvobodila diplomata od rutinskega dela in povečala njegovo sposobnost za reagiranje in delovanje ter vzpostavljanje osebnih kontaktov in odnosov (Kappeler v Kurbalija 1998, 40).

Kljub vsemu torej ostaja element v bilateralnih odnosih, ki se ne more nadomestiti z oddaljenim komuniciranjem. Če imajo misije in veleposlaništva dobro izučene ljudi, ki promovirajo in ohranjajo človeške kontakte in poročajo o njihovem mišljenju o določenih tematikah, potem bodo ostali nepogrešljivi instrumenti bilateralnih odnosov. Bolje bodo tudi izvajali javno diplomacijo v državi sprejemnici, kot pa bi to lahko izvajala država pošiljateljica. Na multilateralnem področju ideološke in politične konfrontacije, ki ne prinaša rezultatov, se daje prednost kooperativni interakciji s ciljem dejanskega reševanja problemov. Tudi pripravljalna vloga mednarodnih sekretariatov in pomembnost njihovih interakcij prek stalnih misij je vedno večja (Kappeler v Kurbalija 1998, 42–3).

Kot sredstvo implementacije zunanje politike je diplomacija še posebno pomembna za šibke države. Z malo sredstvi nimajo veliko izbire, kot pa se predstavljati za revne na čim bolj učinkovit način. Vseeno imajo te države pogostokrat najmanjše in najmanj izkušene diplomatske službe (Hill 2003, 139).

Na mednarodne odnose samo deloma vplivajo strateški načrti. Zunanji dogodki pogostokrat presenetijo oblikovalce politik s potrebno prilagoditvijo politike. Na cilje zunanje politike države med drugim vedno bolj vplivajo tudi domače sile. V demokratičnih državah odločitve



glede zunanje politike sprejemajo tisti organi, ki imajo pooblastila v ustavi. V državah, v katerih pa obstajajo drugačni politični sistemi, pa zunanjepolitične odločitve sprejemajo tisti uradniki ali telesa, ki so na oblasti (Kleiner 2008, 322).

Na mednarodnem odru je veliko akterjev, med njimi so države, ki imajo še vedno najpomembnejšo vlogo s svojimi daljnosežnimi, vseobsegajočimi funkcijami. Samo države imajo moč sprejemanja zakonov in uveljavljanja le-teh. Mednarodni sporazumi in pogodbe imajo lahko zavezujočo naravo, samo če se države tako odločijo. Le-ti so podaljšek držav in so pomembni za diplomacijo na več različnih načinov. V sodelovanju z medvladnimi organizacijami in v njih države upravljajo z določenimi deli svoje zunanje politike, hkrati pa je implementacija političnih odločitev medvladnih organizacij prepuščena državam članicam. Kljub temu pa medvladne organizacije vedno bolj intenzivno ustanavljajo svoje diplomatsko kolesje, ki se ukvarja s politikami medvladnih organizacij (Kleiner 2008, 322).

## **4.1 Akterji**

Akterji v diplomaciji držav članic, ki jih bom obravnavala, so: parlament, predsednik republike, predsednik vlade, zunanje ministrstvo ter stalna predstavništva pri EU ter diplomatsko-konzularna predstavništva. Ker imajo ti akterji različne funkcije in pooblastila v različnih državah članicah, sem si za primer izbrala Slovenijo in analizirala našete akterje po Ustavi Republike Slovenije.

### **4.1.1 Parlament**

Parlament kot najvišja predstavniška in zakonodajna institucija opravlja zakonodajno funkcijo oblasti, volilno in nadzorno funkcijo. Parlament v okviru pravodajne funkcije med drugim sprejema ustavo oz. njene spremembe, zakone, druge splošne akte, državni proračun, ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum (Državni zbor 2010).

"V okviru nadzorne funkcije pa Državni zbor odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici oz. nezaupnici vladi, odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem", nadzor pa izvaja tudi s pomočjo poslanskih vprašanj (*ibid.*). Obravnava zadeve Evropske unije, zavzema stališča do sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija, in sprejema stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom Državnega zbora (Državni zbor 2010).

#### **4.1.2 Predsednik republike**

Po 102. členu (Ustava Republike Slovenije) Predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Njegove funkcije so razpisovanje volitev v državni zbor, razglaševanje zakonov, imenovanje državnih funkcionarjev, kadar je to določeno z zakonom, postavljanje in odpoklicevanje veleposlanikov in poslancev republike, sprejemanje poverilnih pisem tujih diplomatskih predstavnikov, izdajanje listin o ratifikaciji ter odločanje o pomilostitvah in podeljevanje odlikovanj ter častnih naslovov. Na zahtevo državnega zbora mora Predsednik republike izreči mnenje o posameznem vprašanju (Urad predsednika republike 2010).

#### **4.1.3 Predsednik vlade**

Člen 114 Ustave Republike Slovenije pravi, da Predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov. Ministri so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost njene politične in upravne usmeritve, usklajuje delo ministrov, predstavlja vladu in sklicuje ter vodi njene seje (Kabinet predsednika vlade 2010).

Vlada kot najvišji organ državne uprave med drugim določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, izdaja izvršilne predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne in organizacijske ukrepe, državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja; skrbi za izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ter za celotno delovanje državne uprave, sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade, ministrstev in celotne državne uprave ter zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če s posameznimi zakoni ni drugače določeno (Vlada Republike Slovenije 2010).

#### **4.1.4 Zunanje ministrstvo**

Zunanji minister ima nadzorovalno in koordinacijsko vlogo, ki je pomembna za učinkovito proizvajanje in predstavljanje nacionalne politike. Stalna predstavništva pri EU pa igrajo ključno vlogo pri koordinaciji in zagovarjanju politike v Bruslju (Hocking, Spence 2002, 18). Koordinacija torej ostaja primarni cilj zunanjega ministrstva, kot tudi učinkovita pogajanja, ki pogosto vključujejo naslanjanje na specifično strokovno znanje zunanjega ministrstva, diplomatske sposobnosti, ki so potrebne za mednarodna pogajanja, poglobljeno znanje o tem,

kako sistem EU deluje, in na sposobnost dajanja nacionalnih perspektiv o politiki v evropski kontekst (Hocking in Spence 2002, 21). Od zunanje politike imamo sedem glavnih pričakovanj, in sicer: varovanje globalnih vrednot, pogajanja za stabilen mednarodni red, sprejemanje odločitev o intervencijah v tujini, pospeševanje prosperitete, ohranjanje in varovanje teritorialne integritete in družbenega miru proti zunanjim grožnjam, projektiranje identitete v tujini in varovanje državljanov v tujini (Hill 2003, 44–5). Zunanje ministrstvo opravlja naloge v kontekstu odnosov svoje države z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami, pripravlja strokovne podlage na področju zunanje politike za vlado, parlament in predsednika republike, skrbi za manjšine svoje države in svoje državljane po svetu na področju zunanje politike ter vsebinsko in protokolarno usklajuje mednarodne obiske (Bohte in Sancin 2006).

#### **4.1.5 Stalna predstavništva pri EU in diplomatsko-konzularna predstavništva**

Stalna predstavništva pri EU so ključnega pomena zato, ker učinkovita pogajanja v Bruslju potrebujejo stalno nacionalno vplivanje z lobiranjem in vplivanjem na razmišljanje in predloge Evropske komisije, pri pridobivanju zgodnjih opozoril pri predlogu ter pridobitev partnerjev za predpogajanja in informiranje Evropskega parlamenta. Pri izvajanju teh nalog so Stalna predstavništva pogosto razumljena kot bruseljski podaljšek zunanjih ministrstev, saj je stalni predstavnik pogosto starejši diplomat, če ne vsaj večina njegovega osebja. Vendar pa je lahko to zavajajoče, saj so Stalna predstavništva v bistvu podaljšana roka nacionalnih prestolnic na splošno. Tudi ravnotežje pri zaposlovanju osebja na Stalnih predstavništvih se je premaknilo k osebju iz ministrstev, ki se ukvarjajo s področji prejšnjega prvega in tretjega stebra. Dejstva, da so stalni predstavniki še vedno diplomati, ker prevladuje veleposlaniška struktura in da zunanja ministrstva zagotavljajo operativno vlogo v Bruslju, samo še poudarjajo formalno mišljenje evropskega oblikovanja politik (Hocking in Spence 2002, 22–3).

Potem ko je evropsko politično sodelovanje postalo skupna zunanja politika, skupaj z Evropsko varnostno in obrambno politiko, danes Skupno varnostno in obrambno politiko, ki vključuje tudi redne sestanke obrambnih ministrov EU, bi bilo nesmiselno verjeti, da takšen razvoj temeljno ne spreminja operativnega področja evropskih diplomatov in zato tudi zunanjih ministrstev (Hocking in Spence 2002, 26).

Države članice so postopno ustanovile Evropsko politično sodelovanje v 70. in 80. letih, nadaljevale s Skupno zunanjo in varnostno politiko v 90. letih in ji dodale še Evropsko varnostno in obrambno politiko. Struktura in delovne metode zunanjih ministrstev so se morale prilagoditi dodanim ravnem oblikovanja politik. Diplomati z regionalnimi in funkcionalnimi odgovornostmi v prestolnici ali na terenu so postali zavezani deliti svoje tradicionalne prednosti oblikovanja nacionalne zunanje politike in se posvetovati ter pogajati z drugimi državami članicami. Delovne skupine medvladne SZVP pa so se združile z delovnimi skupinami Evropske skupnosti po implementaciji Maastrichtske pogodbe. Oblikovalci zunanje politike so tako morali sprejeti, da je zunanja politika EU skupek SZVP in politik Evropske skupnosti. Posledično je mnogo zunanjepolitičnih orodij tudi v nekdanjem prvem stebri, kjer je kraj sprejemanja odločitev Bruselj in ima zato nadnacionalni ton. Transformirani zunanjepolitični mehanizmi SZVP in SVOP pa so dodani samo tistim področjem, kjer države članice lahko identificirajo skupne interese in to je najpogosteje zunanja politika. Kjer pa se nacionalni interesi odmikajo od EU ravni, pa se države članice samo informirajo o svojih namenih. V praksi obstaja veliko primerov, kjer države članice še vedno sledijo svojim nacionalnim interesom. SZVP je torej manj kot skupna politika, je bolj skupek postopkov, s katerimi se dosega cilje sistematskega sodelovanja, vključno z nekdanjimi skupnimi dejanji, ki so odziv na krizne situacije in kjer se države članice zavežejo, da bodo stopile korak naprej od deklaracij in svojih skupnih stališč in se dejansko zavežejo k izvajanju operacij (Hocking in Spence 2002, 26).

"Diplomatska in konzularna predstavništva držav članic ter delegacije Unije v tretjih državah in na mednarodnih konferencah ter njihova predstavništva pri mednarodnih organizacijah sodelujejo pri zagotavljanju tega, da se upoštevajo in izvajajo sklepi o odločitvi stališč in ukrepov Unije." (PEU, 35. čl.). Isti člen nadaljuje, da sodelovanje krepijo z izmenjavo informacij ter s pripravo skupnih ocen, prispevajo pa tudi k uresničevanju pravic državljanov Unije do zaščite na ozemlju tretjih držav.

Odbor stalnih predstavnikov (*Committee of Permanent Representatives – COREPER*) je v centru procesa politične integracije v EU. Člani kombiniranih zunanjih služb 27 držav članic so različni in jih lahko definiramo po štirih kategorijah. Prvič, diplomati v Evropi delujejo v tradicionalnih, bilateralnih veleposlaništvih med državami, ki izgubljajo pomembnost. Drugič, diplomati predstavljajo individualne države članice v tretjih državah in pri mednarodnih organizacijah. To področje se deli skupaj z delegacijami EU pri tretjih državah in mednarodnih organizacijah po skupnostni metodi. Četrto, COREPER predstavlja

multilateralno predstavništvo držav članic med seboj v Bruslju (Cross v Sharp in Wiseman 2007, 223).

V EU so bilateralna diplomatska veleposlaništva že povezana v notranji krog komunikacije EU ter hkrati tudi z napor, da se ustvari SZVP enotne Evrope. Transnacionalna solidarnost članov COREPER Sveta EU dokazuje vedno bolj združujoč učinek obveznosti nacionalnih predstavnikov pri enakih aktivnostih – grajenju Evrope. To dejansko ni multilateralna diplomacija, kot se to vidi od daleč. Odnosi na območju EU so vedno manj diplomatski v strogem, tradicionalnem pogledu. Kljub temu pa bodo bilateralni odnosi med državami članicami vseeno preživeli. Deloma zato, ker zaradi njihove neposredne bližine in skupne zgodovine mnoge države zunanjo politiko še vedno razumejo v bilateralnem pomenu (Henrikson 2005, 11–12).

## **4.2 Funkcije**

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961 je mejnik na področju mednarodnega pravnega reda, saj kodificira pravila izmenjav veleposlaništev med suverenimi državami, za katere Denza (1998, 1) pravi, da so "najstarejša vzpostavljena in najbolj temeljna pravila mednarodnega prava". Čeprav je ob sprejetju konvencija vsebovala elemente progresivnega razvoja, pa so jo sedaj sprejele skoraj vse države sveta in pomeni ustaljeno pravo. Razloge lahko iščemo v tem, da so pravna pravila, ki so kodificirana v konvenciji, že dolgo stabilna, da je reciprociteta konstantna in učinkovita sankcija za spoštovanje skoraj vseh pravil konvencije ter da so snovalci konvencije imeli vedno v mislih, da mora biti slednja sprejemljiva za vlade in nacionalne parlamente (Denza 1998, 2–3).

Funkcije so po Dunajski konvenciji "predstavljanje, varovanje interesov, pogajanja, zbiranje informacij in poročanje, promoviranje prijateljskih odnosov in razvoj ekonomskih, kulturnih in znanstvenih odnosov." (Berridge 1995, 24)

Predstavljanje, ki je pogostokrat spregledana ali minimizirana funkcija diplomacije je zapolnjena s prestižem in jo lahko izvajajo ministri in uradniki v direktnem kontaktu z drugimi mednarodnimi predstavniki. Ker pa ministri ne morejo konstantno predstavljati svoje države v drugih državah, so se vzpostavila stalna veleposlaništva, ki so kontinuiran opomnik pomembnosti in tradicije države, kot tudi simbol razumevanja, da je diplomacija kontinuiran in ne epizodičen proces (Jackson 1981, 165–8 v Berridge 1995, 34–5). Obstoj stalnih

veleposlaništev tudi razširi možnosti predstavljanja in je zato tudi "repertoar neverbalnih signalov" (*ibid.*).

Varovanje in uresničevanje interesov države in njenih državljanov ter pravnih oseb v tujini je ena izmed pomembnejših funkcij diplomacije. Naloge, ki spadajo pod to funkcijo, so urejanje zadev s področja osebnih statusnih zadev, rodbinskega prava, državljanstva, carinskih, pokojninskih in socialnih zadev, kot tudi opravljanje nalog glede zaprosil za mednarodno pravno pomoč slovenskih in tujih pravosodnih organov in zaprosil za izročitev storilcev kaznivih dejanj ter tudi urejanje vprašanj prenosa posmrtnih ostankov slovenskih in tujih državljanov v Slovenijo (Ministrstvo za zunanje zadeve – Konzularni sektor 2010).

Pogajanja. Brez pogajanj o sporazumih bi bili mednarodni odnosi sicer možni, vendar bi bili sestavljeni le iz sovražnih srečanj med eno in drugo politično skupnostjo. Sporazumi so možni le, če se interesi obeh vpletenih strani, čeprav so različni, lahko prekrivajo na določeni točki in če sta obe strani pripravljene to razumeti kot skupno točko interesov. Umetnost diplomacije je določiti, na kateri točki se interesi prekrivajo, in z argumentacijo in prepričevanjem pripeljati obe strani, da to uvidita (Bull 1977, 170).

Zbiranje informacij in politično poročanje je bilo videno kot ena najpomembnejših funkcij rezidenčnih veleposlaništev. Stanje ekonomije, zunanja politika, oborožene sile, znanstveno raziskovanje z vojaškimi implikacijami, zdravje vodilnih ljudi, ravnotežje moči v vladi, predvideni rezultati prihajajočih se volitev, moč opozicije so bile največkrat omenjene teme poročanja državi pošiljateljici (Berridge 1995, 37–9). Zunanja politika vsake države mora temeljiti na podatkih o razvoju dogodkov po svetu. Medtem ko vsaka država želi zadržati določene informacije o sebi, pa želi določene informacije o sebi tudi deliti z drugimi državami (Bull 1977, 171).

Promoviranje prijateljskih odnosov je postalo funkcija misij le stežka. Jasno je, da je prva naloga misije promoviranje politike svoje države; le-to pa lahko zahteva od diplomata, da se vede do države sprejemnice na neprijateljski način. Vseeno pa, ko veleposlanik doseže ugled lokalnih oblikovalcev politik in se dobro razume z njimi, lahko lažje dosega interese svoje države (James 1980, 937–40 v Berridge 1995, 35–6). Razlikovati moramo torej med spodbujanjem in ohranjanjem prijateljskih odnosov na politični ravni in prijateljskimi odnosi na osebni ravni oz. mreženju (Berridge 1995, 36).

Komuniciranje. Diplomacija olajša komunikacijo med političnimi voditelji držav in drugimi entitetami v svetovni politiki. Brez komuniciranja ne bi bilo mednarodne skupnosti, niti mednarodnega sistema (Bull 1977, 170). Obstaja komuniciranje na direktnih srečanjih političnih voditeljev različnih držav in na srečanjih uradnikov in strokovnjakov. Ni pa pomembna samo izmenjava sporočil, ampak tudi njihova interpretacija (Bull 1977, 179).

Sodelovanje v multilateralnih institucijah. Diplomacija je pomemben del vsake zunanje politike. Države in tudi nedržavni akterji, ki imajo vedno večji dostop do medvladnih organizacij, morajo vedeti, kako se vesti v okolju, kjer je potrebno uravnoteženje nacionalnih interesov z namenom, s katerim medvladna organizacija sploh obstaja. Takšno delovanje vsebuje oblikovanje koalicij, vzdrževanje diplomatske solidarnosti med enako mislečimi državami in iskanje ravnotežja med zaupnimi pogajanja in javno diplomacijo (Hill 2003, 141).

Simboliziranje obstoja družbe držav. Diplomati so vidno izražanje obstoja pravil, ki jih države in druge entitete v mednarodnem sistemu spoštujejo. V razviti obliki diplomatskega osebja, ki obstaja v vsakem glavnem mestu, so diplomati dokaz mednarodne družbe in del mednarodnih odnosov (Bull 1977, 172).

### ***4.3 Instrumenti***

Eden glavnih diplomatskih instrumentov so demarše, ki so uradno dejanje, kjer predstavnik ministrstva za zunanje zadeve drugi državi preda določeno stališče ali zahtevo z namenom informirati, pridobiti informacije, prepričati ali protestirati (Jazbec 2007, 294).

Po koncu hladne vojne so ekonomske omejitve postale popularen odziv na neštete grožnje mednarodnemu miru in varnosti. Sankcije so vsebovale širok spekter namenov, ki naj bi jim služile; od odvrnitve od agresije, ponovnega vzpostavljanja demokracije, obsojanja kršitev človekovih pravic in obsojanja režimov, ki dajejo zavetje teroristom in mednarodnim vojnim zločincem (Stremlau 1996 v Weiss 1999, 499).

Sankcije so še en indikator, da suverenost države ni več nedotakljiva. Tudi pojem varnosti se je od striktno vojaških groženj razširil na socio-ekonomske, okoljske in humanitarne grožnje (Weiss 1999, 500). Sankcije so idealne, ko vlade nimajo posebnih vitalnih interesov in sredstva postanejo cilj. Nevojaške sankcije dajejo politikom možnost, da "naredijo nekaj" in da lahko moralizirajo brez večje in resnejše vpletenosti. Embargo na orožje na drugi strani lahko resno ogrozi eno stran bolj kot drugo, kar se je pokazalo pri ohranjanju srbske vojaške prednosti pred Hrvaško ter Bosno in Hercegovino v jugoslovanskih vojnah. Falk (1992, 1 v

Weiss 1999, 501) se poskuša izogniti vojaškim intervencijam, ampak vseeno meni, da ekonomske sankcije ne morejo biti učinkovite oziroma da jih je težko narediti učinkovite. "Pametne sankcije" so namenjene samo določenim skupinam in posameznikom, ki so odgovorni za zločine. Z informacijami o potrebah in željah elit je mogoče oblikovati takšne politike, ki jim onemogočajo izpolnjevanje njihovih potreb, medtem ko se poskuša identificirati opozicijo in jo podpirati. V teoriji lahko politične oblasti oblikujejo sankcije, ki doletijo samo tiste, ki so jim namenjene in ne civilnega prebivalstva ali šibkih opozicijskih gibanj. "Pametne sankcije" vključujejo zamrzovanje sredstev v tujini, prepoved investiranja, omejitev potovanj, trgovine in komunikacij (Weiss 1999, 503).



## 5 Analiza

Meja med nacionalnim in nadnacionalnim v Evropski uniji je vir nekončane fascinacije. Države članice sprejmejo dejstvo, da lahko maksimirajo svoje potenciale z zbiranjem določenih moči, pooblastil in odločitev. Te se lahko razlikujejo, do katere meje ima integracija še korist oz. od katere meje lahko to vidimo že kot erozijo nacionalne suverenosti. To vprašanje je posebej pomembno, ko pridemo do zunanje in varnostne politike, saj je neodvisnost zunanjega delovanja v srčiki tistega, kar pomeni biti narod. Zato je Skupna zunanja in varnostna politika vzcvetela tako pozno in je še dandanes občutljiva tema (Patten v Hocking in Spence 2002, ix).

Bivši komisar za zunanje odnose Chris Patten je dejal, da je neizogibno, da ambiciozna evropska Skupna zunanja in varnostna politika ne bi omejevala potenciala nacionalne diplomacije in nacionalna zunanja ministrstva. Razmišljal je tudi, da ji bo dala tudi novo dimenzijo, v kateri bo nacionalna dimenzija lahko bolj učinkovita (*ibid.*).

Kakšno vlogo imajo torej diplomacije držav članic v kontekstu svetovne politike? Na eni strani so tisti, ki menijo, da kritične funkcije institucij, ki izvajajo diplomacijo, ostajajo nespremenjene. Takšna interpretacija temelji na tradicionalnem aparatu, kjer je v središču diplomatskega predstavljanja država, zbiranje podatkov in komunikacija pa ostajata enaki v tradicionalnem pomenu – ključna institucija mednarodnega sistema in glavni vir, s katerim vlade izvajajo zunanjo politiko. Na drugi strani pa so tisti, ki zagovarjajo, da sta globalizacija in regionalizacija izziv vladam in dramatično zmanjšujeta pomembnost tradicionalnih instrumentov diplomacije. Posledično je vloga zunanjega ministrstva postala marginalizirana tako z notranjimi kot zunanji pritiski (Hocking in Spence 2002, 1).

Za mnoge opazovalce je EU kompleksen politični sistem, ki prekoračuje tradicionalne procese, ki so povezani s klasično diplomacijo. Zunanjim ministrstvom, za katere lahko trdimo, da so bila ena od pionirskih ministrstev v razvoju integracije EU, so se pridružili v EU–areni tudi drugi birokratski akterji, ki so bili tradicionalno videni kot sredstvo notranje politike. Kljub temu pa zunanja ministrstva ostajajo ena izmed ključnih ministrstev za soočanje in upravljanje z EU–zadevami v veliki večini držav članic (Hocking in Spence 2002, 1).

Narava evropske zunanje politike in diplomacije se je oblikovala tako, da sta se nacionalni in evropski del povezala. Evropska zunanja politika je sistem zunanjih odnosov, kolektivno "podjetje", preko katerega nacionalni akterji izvajajo delno skupno, delno ločeno mednarodno delovanje (Hocking in Spence 2002, 2).

Vloga zunanjih ministrstev je bila pogosto opisana kot tista, ki želi integrirati nekoherentne mednarodne politike z različnimi procesi koordinacije. Če pa pogledamo preko strogega administrativnega vidika, pa opazimo, da je za takšno delovanje potreben širši pojem integracije – pogajanja s civilno družbo. Takšen način diplomatske integracije lahko poimenujemo dvonivojska igra, kjer diplomati postanejo igralci na domači in evropski sceni (Hocking in Spence 2002, 3). Hanf in Soetendorp (v Hocking in Spence 2002, 4) opažata, da se največ pozornosti posveča razvoju oblikovanja politik na ravni EU ter vplivu interakcije med nacionalnimi in EU-akterji na definicijo nacionalnih interesov, virov, ki so potrebni za njihovo spremljanje in izvajanje vpliva in legitimnosti odločitev na ravni EU.

Nadaljujeta (*ibid.*), da je treba politične procese EU gledati kot igro gnezdenja, kjer nacionalni politični procesi in ravni EU vplivajo drug na drugega in nasprotno skozi kompleksne formalne in neformalne strukture in procese, ki vključujejo EU, nacionalne in subnacionalne akterje. Stopnja, do katere nacionalne institucionalne ureditve privilegirajo politične odločitve in rezultate tako v EU kot v širšem mednarodnem kontekstu, ima velik pomen.

Na splošno so zunanja ministrstva videna kot najbolj konzervativna od vseh birokracij v državah članicah EU. To videnje temelji na opazovanjih, da so bile tradicionalne strukture zunanjih ministrstev brez izjeme nespremenjene ali pa še okrepljene. Vendar pa takšna opazovanja ne vključujejo pomembnih sprememb, ki so se zgodile v zadnjih desetletjih v sistemih nacionalnih diplomatskih predstavništev, vključno z zunanjim ministrstvom. Po svetu so se zunanja ministrstva morala soočiti z ozadjem zmanjševanja sredstev, notranje birokratske organizacije, s širitvijo nalog politike, z revolucijo v komunikaciji in informacijski tehnologiji in s pričakovanji transnacionalnih organizacij civilne družbe in gospodarske skupnosti (Hocking in Spence 2002, 5). Kramer in Quendler (Hocking in Spence 2002, 6) pa nadaljujeta, da so diplomati in zunanja ministrstva bolj občutljiva, bolj izpostavljena in postavljena pred večje izzive zaradi dramatične spremembe mednarodnega okolja kot drugi deli birokratskega aparata in sektorji družbe.

Keukeleire (v Hocking in Spence 2002, 7–8) meni, da poudarek na SZVP poskrbi za veliko bolj tradicionalno, medvladno diplomatsko okolje, v katerem je maneverski prostor akterjev

omejen in v katerem zunanja ministrstva igrajo ključno vlogo. Kakšen pomen pa še igra vloga bilateralne diplomacije? Kohler-Koch (v Hocking in Spence 2002, 8) zavrača tezo, da je bilateralna diplomacija odvečna in nepotrebna v kontekstu EU, s tem da navaja povečanje pomembnosti koalicij v integracijskem procesu, kar utrjuje pomembnost bilateralne diplomacije v okviru širšega multilateralnega konteksta. To samo po sebi ne pomeni, da ostajajo nacionalne diplomacije brez izzivov, saj jih očitno imajo, ampak postavlja vprašanje glede procesa diplomatske socializacije; torej, ali nastaja evropski način diplomacije in v kakšnem odnosu je z diplomacijo držav članic in njihovim aparatom, s katerim deluje.

Jorgensen (v Hocking in Spence 2002, 8) ugotavlja tudi, da smo priča koncu tradicionalne evropske diplomacije kot intraevropske diplomacije, ki jo je nadomestila demokracija. Ko govorimo o razvoju evropske zunanje politike v obliki SZVP, je treba premisliti o temeljnih karakteristikah zunanje politike in ne preproste projekcije, razširitve poznanih izkušenj na področje, ki prej ni bilo znano iz definicij in meril, ki jih določi država, torej z diplomacijo in njenimi mehanizmi. Čeprav imamo veliko dokazov glede razvoja diplomacije EU na tem področju, v obliki zahtev pod Maastrichtsko pogodbo in sedaj pod Lizbonsko za sodelovanje in posvetovanje med misijami držav članic med sabo in med delegacijami EU, ta pogosto temelji na implicitnem predvidevanju, da bo Evropska služba za zunanje delovanje imela karakteristike, ki ne bodo veliko oddaljene od tistih, ki jih ima nacionalna zunanja politika, ampak je enako res, da so bila orodja SZVP do sedaj v veliki meri sestavljena iz diplomatskih virov držav članic. Keukeleire (v Hocking in Spence 2002, 8) navaja, da medtem ko so bile deklaracije Sveta ali predstavnikov EU označena kot SZVP samostojna orodja, pa je v resnici bila večina orodij postavljena v roke držav članic, predvsem tistih, ki so bile predsedujoče Svetu EU. Vendar pa po Lizbonski pogodbi ta orodja preidejo v roke EU, torej v izjave in deklaracije EU ali pa izjave in deklaracije visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko.

V mnogih nacionalnih birokratskih okoljih zunanje ministrstvo ni bilo primarni agent pri oblikovanju in implementaciji mednarodne politike. Tudi v državah, kjer so dobro razviti in vplivni nacionalni diplomatski sistemi, je upravljanje mednarodne politike oz. intraevropskih odnosov vključevalo tudi procese birokratskega barantanja med zunanjimi, finančnimi in gospodarskimi ministrstvi, ki se prerivajo za prevlado. Z ustvarjanjem mitologije, da je zunanje ministrstvo izgubilo prevlado pri upravljanju zunanje politike, pa se diplomatom pripisuje zmanjšana vrednost pri vlogah, ki jih opravljajo (Hocking in Spence 2002, 10).

Obstajajo tendence, da se posplošuje, da so zunanja ministrstva priklenjena v začaranem krogu zmanjševanja vpliva in da pomenijo silo konzervatizma. V EU-kontekstu lahko takšen argument najdemo v tem, da nacionalni administrativni sistemi stopajo po poti konvergence, kot odgovor na 'diktaturo' evropeizacije. Takšna razmišljanja lahko označimo za stereotipna, ki ne upoštevajo določene značilnosti pri razvoju nacionalnih zunanjepolitičnih sistemov in podcenjujejo inovativno in prilagodljivo sposobnost, ki so jo takšni sistemi sposobni pokazati. V kontekstu EU se je treba prilagoditi situaciji, kjer so demarkacijske linije med 'evropsko notranjo politiko', ki niti ni zunanja politika, zamegljene (Hocking in Spence 2002, 14).

Institucionalne strukture in strukture oblikovanja politik EU jasno vplivajo na nacionalne administrativne sisteme. Kako torej naloge, specifične za EU, ki jih izvajajo zunanji ministri EU vplivajo na koordinacijo evropskih in mednarodnih vidikov notranje politike in kakšen je nacionalni vložek pri zunanjih odnosih EU (Hocking in Spence 2002, 18)?

Danes je torej EU-politika, kjer odnosi med državami niso več organizirani samo po ključu transnacionalno sprejetih normah in pravilih v diplomaciji, ampak so vedno bolj tudi vodeni v mreži notranjih odnosov, ki jih definira vedno več področij politike, ki so koordinirane na bruseljski ravni (Bátora 2005, 52).

Dolgoročen vpliv vseh sprememb v razvoju diplomacije, tako na ravni EU, kot na nacionalni ravni, je lahko hipotetičen. Politiki in diplomati so se na vseh medvladnih konferencah odločili za vedno več področij, ki bi bila vodena na bruseljski ravni, vendar vseeno simultano za hibrid med federalizmom in intergovernmentalizmom. Imenovali so vodjo zunanje politike v Bruslju. Ustanovili so tudi medvladno sprejemanje odločitev (nekdanji drugi steber) s toni supranacionalizma, vključno z ukrepom odločanja s kvalificirano večino, deljeno institucionalno ureditvijo z Evropsko komisijo, z operativnim proračunom v okviru Evropske komisije, kar pomeni okrepljene odnose med Komisijo in Evropskim parlamentom kot nadzornikom proračuna, in skupkom zunanjih politik, ki so v sobivanju s Skupnostjo in so bile integrirane tako, da so ustrezne pričakovanjem, ki jih ima svet nasproti Evropski uniji, torej tudi SZVP (Hocking in Spence 2002, 33).

Jasno je, da nacionalna zunanja ministrstva, veleposlaništva in diplomati niso več edini in včasih ne najbolj primerni zagovorniki nacionalnih interesov v tujini. Obstajajo nekatere razlike med majhnimi ali srednje velikimi državami članicami EU. Vendar pa je splošno gledano razvoj v nekdanjem prvem stebru in v SZVP premaknil ravnotežje med nacionalno ravno in EU ravno zunanje politike iz nacionalnih prestolnic v Bruselj. Pritiski, da se

nacionalne vlade in zunanja ministrstva prilagodijo spremenjenemu političnemu okolju, se bodo verjetno vedno bolj povečevali. Razvijajoča se zunanja politika EU bo verjetno še naprej proizvod posvetovanj in pogajanj med nacionalnimi diplomati, ki bodo zagovarjali nacionalne interese, vendar pa je jasno, da bo kraj in javna diplomacija te politike v Bruslju ter ne več v nacionalnih zunanjih ministrstvih.

V poskusu, da bi EU postala legitimen partner na področju transnacionalne diplomatske organizacije, EU poskuša ustvariti diplomatske strukture na izomorfen način. Kopira prevladujoče strukture in socializacijske postopke, ki so bili vzpostavljeni v nacionalnih diplomatskih službah, kar bo zmanjšalo obstoječo negotovost, kakšen akter je dejansko EU v diplomatskem sistemu (Bátora 2005, 60).

Če želimo primerjati akterje med obema diplomacijama, lahko vsaj približno primerjamo predsednika Evropskega sveta ter predsednika vlade in države, visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in zunanjega ministra, Evropsko službo za zunanje delovanje z ministrstvom za zunanje zadeve, Evropsko komisijo in Evropski parlament z nacionalnim parlamentom ter delegacije EU in diplomatsko-konzularna predstavništva. Ti akterji so med sabo intenzivno povezani, saj bi brez držav članic težko obstajal predsednik Evropskega sveta ali visoki predstavnik Unije. Vseeno pa ugotavljamo, kako se akterji diplomacije EU ter njihove funkcije približujejo akterjem diplomacij držav članic in njihovim funkcijam, saj je EU vendarle narejena po vzoru države. Akterji EU pa hkrati postajajo tudi vedno bolj prepoznavni v svetu. Predsednika Evropskega sveta je najlažje primerjati s predsednikom vlade, saj oba skrbita za politično enotnost in kontinuirnost, prvi skrbi za vodenje Evropskega sveta, drugi za vodenje vlade. Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko lahko vidimo kot "zunanjega ministra EU", zato ga je najbolje primerjati z zunanjim ministrom države članice. Oba imata nadzorno in koordinacijsko vlogo pri zunanji politiki. Prvi ima za pomoč pri izvajanju svojih nalog na razpolago ESZD, drugi pa zunanje ministrstvo. Tako ESZD kot zunanje ministrstvo sta razdeljena na različna področja dela, kot so npr. tematska in regionalna področja. Delegacije EU, včasih delegacije Komisije, bodo šele pridobile svojo polno operativno moč čez nekaj let, diplomatsko-konzularna predstavništva pa so že dolgo uveljavljen akter v mednarodni skupnosti. Kritike letijo predvsem na to, da bodo delegacije EU težko opravljale svoje delo brez prave zunanjepolitične strategije EU. Drugače pa tudi pri delegacijah EU lahko vidimo posnemanje diplomatsko-konzularnih predstavništev z razliko, da bodo delegacije EU opravljale samo podporno konzularno vlogo državam članicam in predstavljale celotno EU v svetu, kljub temu

pa bodo tesno sodelovale z diplomatsko-konzularnimi predstavništvi in delile z njimi informacije in usklajevale skupen nastop tako v tretjih državah kot pri mednarodnih organizacijah. Evropski parlament in nacionalni parlament lahko primerjamo predvsem s tem, koliko imata vpliv na oblikovanje in izvajanje zunanje politike. Za obe instituciji bi lahko rekli, da imata omejen vpliv na tem področju, vendar pa je pri obeh tudi čutiti tendence, da si želita imeti večji vpliv. In z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je vsaj Evropski parlament na tej poti. Za Svet za zunanje zadeve ter Evropsko komisijo bi na področju zunanje politike in diplomacije težko našli primerjavo z ureditvijo nacionalne države, lahko bi jih deloma priključili zunanjemu ministrstvu in parlamentu.

Primerjava funkcij diplomacije EU in diplomacije držav članic zahteva predvsem primerjavo tradicionalnih diplomatskih funkcij (predstavljanje, varovanje interesov, pogajanja, zbiranje informacij in poročanje, promoviranje prijateljskih odnosov ter razvoj ekonomskih, kulturnih in znanstvenih odnosov) ter novejših funkcij, kot so npr. potrošniško usmerjene storitve. Pri tradicionalnih funkcijah lahko rečemo, da je diplomacija EU po uveljavitvi Lizbonske pogodbe pridobila veliko moči in se lahko postavi ob bok funkcijam diplomacije držav članic. Pri potrošniško usmerjeni diplomaciji pa prevladujejo delegacije EU, saj so morale ustvariti svojo "tržno nišo", da so se lahko začele uveljavljati kot aktiven partner v odnosih. Še vedno pa lahko rečemo, da pri izvajanju in avtoriteti ohranja vodilno vlogo diplomacija držav članic, kljub temu dejstvu pa ji diplomacija EU potrpežljivo in vztrajno sledi.

Instrumenti obeh diplomacij so podobni, saj lahko rečemo, da so instrumenti diplomacije EU še vedno v veliki meri v rokah držav članic. Diplomatske, ekonomske in prisilne instrumente lahko obe diplomaciji izvajata na različne načine. Diplomacija EU ima pri diplomatskih in ekonomskih predvsem težave s koherentnostjo ter učinkovitostjo, pri vojaških instrumentih pa pomanjkanje le-teh za kredibilno podobo EU in z učinkovitostjo na terenu. Diplomacije držav članic pri vojaških instrumentih nimajo toliko težav kot diplomacija EU, vsaj kar se tiče kvantitativnosti instrumentov, niti pri koherentnosti in učinkovitosti ekonomskih in diplomatskih instrumentov. Mnenja sem, da imajo na tem področju države članice veliko prednost, saj lahko ukrepajo v trenutku, medtem ko se mora EU najprej notranje odločiti, kako reagirati v določeni situaciji.

## 6 Sklep

Nova institucionalna struktura bi morala okrepiti EU kot mednarodni akter. Številna vprašanja pa še vedno ostajajo odprta. Diplomacija vsekakor ni zunaj časa. Njena vloga bo postajala vedno bolj centralna, ko se bo o najbolj pomembnih temah odločalo na globalni, regionalni in subregionalni ravni (Kappeler v Kurbalija 1998, 46). S predpostavko, da je Evropska unija diplomatski akter, lahko rečemo, da je s svojimi inovativnimi elementi EU ustvarila "hibridno diplomatsko arenno", kjer so diplomatski akterji poleg tradicionalno bilateralnih in multilateralnih funkcij začeli delovati v večplastni "polilateralni" diplomaciji (Jonsson in Hall 2005, 160).

Kot pravi Jazbec (2009, 43), pa smo "istočasno priča temu, da pomemben del zunanje politike držav članic postaja notranja politika". Njihova zunanja politika pa postaja zunanja politika EU, na primer odnosi EU z ZDA, Rusko federacijo in s sosednjimi državami in območji (Zahodni Balkan, Belorusija, Ukrajina, sredozemske partnerice itn.). "Kar je ostalo klasične, zunanje, dvostranske politike držav članic do navedenih držav, pa naj bi bilo usklajeno s skupno oblikovano in sprejeto zunanjo, varnostno in obrambno politiko EU" (Jazbec 2009, 43), tako da državam članicam ne preostane veliko manevrskega prostora na področju zunanje politike.

"Zunanjepolitični okvir nacionalnih držav, ki so članice EU, se je zatorej nekoliko skrčil, hkrati pa se je razširil, ker imajo kot članice EU možnost za oblikovanje zunanje politike do držav in tem, ki prej niso bile na njihovem prvem interesnem področju." (Jazbec 2009, 43) Globalni diplomatski sistem se bo moral spremeniti in prilagoditi glede na sprejete standarde, da lahko tudi nedržavne entitete, kot je npr. EU, delujejo kot standardni diplomatski akter skupaj z državami. EU je na tej točki razvoja že izziv vestfalskemu meddržavnemu redu, medtem ko je EU že lahko v procesu nastajanja polnopravna država, kar bi lahko tudi izpodbijalo ambicijo EU, da postane inovativen način organiziranja vladanja, ki bi segel preko držav (Bátora 2005, 60).

V meddržavnem okolju brez nadsobnacionalne avtoritete je diplomacija skupek skupnih norm, pravil in načel, ki regulirajo odnose med državami. Oblikuje elementarno strukturo meddržavnega sistema, v katerem države izpolnjujejo svojo vlogo kot posledico njihove identitete kot države. Poenostavlja kompleksnost dogodkov, kar omogoča klasifikacijo

situacij, določa legitimne akterje in legitimne možnosti za ukrepanje. Zunanji ministri tvorijo organizacijsko področje, prek katerega so distribuirani standardi in mnenja o primernosti na izomorfen način vsem državam po svetu. Diplomati tako oblikujejo globalno profesionalno skupnost, ki ima značilnosti skupnih vrednot, praks, vedenjskih vzorcev, profesionalnega jezika in identitete, ki so izraženi s podobnimi metodami rekrutiranja in socializacije (Bátora 2005, 61).

Razvoj sposobnosti EU, da lahko izvaja zunanje diplomatske odnose, je izziv vlogi držav kot edinim legitimnim sodelujočim v transnacionalnem diplomatskem sistemu. Dokaz, da EU želi imeti več legitimnosti kot član globalnega organizacijskega področja diplomacije, je posnemanje socializacijskih postopkov, ki so značilni za nacionalna zunanja ministrstva, kjer omogočajo diplomatom, da pridobijo diplomatske veščine vedenja. Glede na njeno ne-državno naravo in nadnacionalni karakter pa bi lahko EU kot legitimni član globalne diplomacije zahtevala uveljavitev novih standardov (Bátora 2005, 62).

Prvo hipotezo, da bo diplomacija EU, še posebno po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, izrazito zmanjšala vpliv nacionalnih diplomacij v mednarodni areni s tem, da bo z novimi oblikami zunanjega predstavljanja delovala bolj koherentno, lahko po analiziranju obeh diplomacij, njunih akterjev, funkcij in instrumentov zavržem. Drugo hipotezo, da bo Evropska služba za zunanje delovanje, ki bo v podporo visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, bo glede na to, da bo sestavljena iz predstavnikov Evropske komisije, Sekretariata Sveta EU in diplomatov držav članic, izziv klasičnim modelom diplomatske prakse, ki imajo za edinega legitimnega akterja v diplomaciji nacionalno državo, lahko potrdim. Diplomacija Evropske unije torej ni v konfliktu z diplomacijo držav članic, je pa potrjeno izziv tradicionalnim funkcijam, instrumentom ter akterjem diplomacije držav članic. Z raziskovanjem sem ugotovila, da na mednarodni sceni še vedno lahko obstajata Evropska unija in država članica, ki ima pri določeni temi poseben interes in deluje ločeno od Evropske unije ter je pri tem tudi uspešna. Res pa je, da ima Evropska unija še vedno težave s koherentnostjo, čeprav moramo priznati, da se z leti le-ta izboljšuje. Čeprav njena sporočila včasih zvedenijo zaradi iskanja konsenza, pa je to vendarle soglasje vseh sedemindvajsetih držav članic. Države se nikoli ne bodo odpovedale svoji diplomaciji, saj je le-ta osnova funkcionalne države. Res pa je, da je opazno, da je v vedno več primerih lahko zagotovljena večja učinkovitost, če države delujejo skupaj, soglasno, v okviru Evropske unije. Svet bo vedno bolj opazal in razumel Evropsko unijo kot mednarodnega akterja, ki lahko naredi spremembo, zato se bo lahko tudi večkrat obračal na Evropsko službo za zunanje delovanje in



delegacije EU, kot na posamezno diplomatsko predstavništvo, saj bo iz čisto preprostega logističnega razloga opraviel z več "muhami na en mah".

Diplomacija držav članic in predvsem diplomacija EU se bosta v prihodnosti razvijali. Vprašanje pa je v kakšno smer? Na tem mestu se je treba vprašati tudi, v kakšno smer se bo razvijala Evropska unija sama, saj lahko šele potem predvidevamo, kako se bo glede na takšne spremembe prilagajala tudi diplomacija EU. Ali bo Evropska unija postala država? Ali pa bodo države članice začele iz nje izstopati in bo na koncu EU propadla? Po mojem mnenju je prednosti, ki jih EU ponuja, predvsem kar se tiče skupnega ukrepanja in posledično večje učinkovitosti, pa čeprav ji manjka še kar nekaj izboljšav, več kot slabosti. To vidijo tudi države članice in zato tudi poganjajo razvoj EU v smer, kjer imajo evropske institucije vedno več pooblastil in vedno več področij, s katerimi se ukvarjajo, in kjer imajo vpliv. Z načinom "od spodaj navzgor" Evropska unija mogoče res vedno bolj postaja Združene države Evrope.

## 7 Literatura

1. *Amsterdamska pogodba – Amsterdam Treaty*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (20. december 2009).
2. Andreatta, Filippo. 2005. Theory and the European Union's International Relations. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith, 18–37. Oxford: Oxford University Press.
3. Baily, John in Steve Smith. 1997. *The Globalization of the World*. Oxford: Oxford University Press.
4. Bátor, Jozef. 2005. Does the European Union transform the institution of diplomacy? *Journal of European Public Policy*, 12 (1), 44–66.
5. Bohte, Borut in Vasilka Stacin. 2006. *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
6. Benko, Vladimir. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: FDV.
7. Benko, Vladimir. 2000. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
8. Berridge, G. R. 1995. *Diplomacy: Theory and Practice*. Hertfordshire: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
9. Bolewski, Wilfried. 2007. *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*. Berlin: Springer.
10. Brglez, Milan. 1998. Kodifikacija sodobnega diplomatskega prava. V *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso*, ur. Milan Jazbec, 59–88. Celovec: Drava.
11. Brown, Chris. 2005. *Understanding International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
12. Bruter, Michael. 1999. Diplomacy without a state: the external delegations of the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 183–205.
13. Bull, Hadley. 1977. *The Anarchical Society*. London: Macmillan.

14. Burch, Kurt. 2002. Toward a Constructivist Comparative Politics. V *Constructivism and Comparative Politics*, ur. Daniel M. Green. Armonk, London: M. E. Sharpe.
15. Cross, Mai'a Davis. 2007. A European Epistemic Community of Diplomats. V *The Diplomatic Corps as an institution of International Society*, ur. Paul Sharp in Geoffrey Wiseman. Basingtoke, New York: Palgrave Macmillan.
16. Denza, Eileen. 1998. *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. Second Edition. Oxford: Clarendon Press.
17. Der Derian, James. 1987. *On diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Basil Blackwell.
18. Diplomatic Academy. 2004. Public Diplomacy. *Favorita Papers (1)*. Vienna: Diplomatic Academy.
19. Državni zbor. 1991. *Ustava Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (15. maj 2010).
20. Državni zbor. 2010. *Poslanstvo Državnega zbora*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=67#1011> (15. maj 2010).
21. Duke, Simon. 2002. Preparing for European Diplomacy? *Journal of Common Market Studies* 40 (5), 849–70.
22. Duke, Simon. 2003. *The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*. Working Paper No. 2003/W/02. Dostopno prek: [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070829173121\\_2003w02.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070829173121_2003w02.pdf) (23. december 2009).
23. Duke, Simon. 2006. *The Commission and the CFSP. European Institute for Public Administration, Working Paper No. 2006/W/01*. Dostopno prek: [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070815141210\\_CFSP\\_0601e.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070815141210_CFSP_0601e.pdf) (23. december 2009).
24. Duke, Simon. 2008. *The European Commission: Inside and Out – ‘Administering EU Foreign Policy after Lisbon: The case of the EEAS’*. Working Paper No. 2008/W/01. Dostopno prek:

- [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080516115307\\_SDU\\_InsideOut\\_0801e.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080516115307_SDU_InsideOut_0801e.pdf) (20. december 2009).
25. Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, sprejeta na Dunaju, 18. 4. 1961, v veljavi od 24. 4. 1964. V *Osnove diplomacije*, ur. Milan Jazbec. 2009. Ljubljana: Maklen.
26. Evropski parlament. 2010. *EU diplomatic service: Parliament gives go-ahead to Madrid deal*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page/008-76988-176-06-26-901-20100625FCS76850-25-06-2010-2010/default\\_p001c016\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/008-76988-176-06-26-901-20100625FCS76850-25-06-2010-2010/default_p001c016_en.htm) (18. oktober 2010).
27. Evropski parlament. Odbor za zunanje zadeve. 2010. *Predstavitev in pristojnosti*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=SL&%3Blanguage=SL&body=AFET> (10. september 2010).
28. Evropski svet. 2009. *Izjava za javnost ob neformalnem srečanju predsednikov držav ali vlad EU*. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111343.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111343.pdf) (2. maj 2010).
29. Forster, Anthony. 1999. The State of Art: Mapping the Theoretical Landscape of European Integration. *Journal of International Relations and Development* 2 (1), 14–28.
30. Galeote, Gerardo. 2006. *Report on a Common Community Diplomacy*, 200/2006 (INI), A5-0210/2000.
31. Generalni sekretariat Sveta EU. 2009. *Ozadje: Predsednik Evropskega sveta*. Press, 1–2.
32. Generalni sekretariat Sveta EU. 2009. *Ozadje: Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko / Evropska služba za zunanje delovanje*. Press, 1–3.
33. Green, Daniel M. 2002. Constructivist Comparative Politics: Foundations and Framework. V *Constructivism and Comparative Politics*, ur. Daniel M. Green. Armonk, London: M. E. Sharpe.
34. Gruban, Darja. 2007. *Moderna evropska diplomacija* (mag. delo). Ljubljana: FDV.

35. Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
36. Hocking, Brian in David Spence. 2005. *Foreign ministries in the EU. Integrating diplomats*. London: Palgrave Macmillan.
37. Hoffman, John. 2003. Reconstructing diplomacy. *British Journal of Politics and International Relations*, 5 (4), 525–42.
38. Henrikson, K. Alan. 2005. Diplomacy's Possible Features. *The Hague Journal of Diplomacy*, 1, 3–27.
39. Svet za splošne zadeve. 2010. *Izjava za javnost 8967/10*. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/114045.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/114045.pdf) (2. maj 2010).
40. Jackson, G. 1981. *Concorde Diplomacy: the Ambassadors' Role in the World Today*. London: Hamilton.
41. James, A. M. 1980. Diplomacy and international society. *International relations*, 6 (6).
42. Jazbec, Milan. 2009. *Osnove diplomacije*. Ljubljana: Maklen.
43. Jonsson, Christer in Martin Hall. 2005. *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan.
44. Kabinet predsednika Vlade Republike Slovenije. 2010. *Delo vlade*. Dostopno prek: [http://www.kpv.gov.si/si/vlada\\_rs/](http://www.kpv.gov.si/si/vlada_rs/) (15. maj 2010).
45. Kajnč, Sabina. 2008. *Razvoj evropske zunanje politike*. Ljubljana: FDV.
46. Keukeleire, Stephan. 2003. The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*, 14 (3), 31–56.
47. Keukeleire, Stephan in Jennifer MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. Basingtoke, New York: Palgrave Macmillan.
48. Kleiner, Juergen. 2008. The Inertia of Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*, 19, 321–49.

49. Lajh, Damjan in Sabina Kajnč. 2009. Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnč in Damjan Lajh, 17–28. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
50. *Lizbonska pogodba – Lisbon Treaty*. 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (17. december 2009).
51. Lord Gore-Booth. 1994. *Satow's Guide to Diplomatic Practice*. London, New York: Longman.
52. Ministrstvo za zunanje zadeve – Konzularni sektor. 2010. *Naloge in pristojnosti*. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/organiziranost/direktorat\\_za\\_mednarodno\\_pravo\\_in\\_zascito\\_drzavljanov/konzularni\\_sektor/](http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/organiziranost/direktorat_za_mednarodno_pravo_in_zascito_drzavljanov/konzularni_sektor/) (13. maj 2010).
53. Morgenthau, Hans. 1966. *Politics Among Nations: The struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
54. Nicolson, Harold George. 1988. *Diplomacy*. Washington: Institute for the Study of Diplomacy.
55. Nye, Joseph S. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
56. Onuf, Greenwood. 1989. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
57. *Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union*. 1992. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12002M/pdf/12002M\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf) (20. december 2009).
58. *Pogodba iz Nice – Treaty of Nice*. 2001. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_EN.pdf](http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf) (20. december 2009).
59. *Pogodba o Ustavi za Evropo - Treaty establishing a constitution for Europe*. 2004. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SL:HTML> (20. december 2009).

60. Reus-Smit, Christian, ur. 1999. *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
61. Rogelj, Darja. 2008. *Razvoj diplomacije Evropske unije* (dipl. delo). Ljubljana: FDV.
62. Ruggie, John G. 1998. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London in New York: Routledge.
63. Sjursen, Helene. 2001. The Common Foreign and Security Policy: the Limits of Intergovernmentalism and the Search for a Global Role. V *Making Policy in Europe*, ur. Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen, 187–206. London: Sage Publications.
64. Svet EU. *Predlog odločitve Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje*, sprejet 25. marca 2010, 8029/10. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf> (1. april 2010).
65. Svet EU. *Sklep Sveta o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje*, sprejet 26. julija 2010, 11665/1/10. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/115960.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/115960.pdf) (5. september 2010).
66. Svet za zunanje zadeve. 2010. *Vse o zunanjih zadevah*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1848&lang=sl> (5. september 2010).
67. Urad predsednika Republike Slovenije. 2010. *Ustava Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/ABD8463F2DCFB790C1256F56005C4B61?OpenDocument> (15. maj 2010).
68. *Vestfalska pogodba – The Treaty of Westphalia*. 1648. Dostopno prek: [http://www.schillerinstitute.org/strategic/treaty\\_of\\_westphalia.html](http://www.schillerinstitute.org/strategic/treaty_of_westphalia.html) (20. april 2010).
69. Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, Catherine Ashton (n. d.) *Proposal for a Council Decision on establishing the organization and functioning of the European External Action Service* (25. marec 2010).

70. Vlada Republike Slovenije. 2010. *Pristojnosti vlade*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/si/o\\_vladi/organiziranost\\_in\\_pristojnosti/pristojnosti\\_vlade/](http://www.vlada.si/si/o_vladi/organiziranost_in_pristojnosti/pristojnosti_vlade/) (15. maj 2010).
71. Watson, Adam. 1982. *Diplomacy – The Dialogue Between States*. London: Eyre Methien.
72. Weiss, G. Thomas. 1999. Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses. *Journal of Peace Research*, 36, 499–510.
73. Wendt, Alexander. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 46, 391–425.
74. Woolcott, Richard. 1997. Pathways of modern diplomacy. *Australian Journal of International Affairs*. 51 (1), 103–9.
75. Quille, Gerrard. 2009. *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/CSDP*. Directorate-general for External Policies: European Parliament.