

KAZALO

1. EVROPSKA ZUNANJA POLITIKA	9
1.1 Evropska zunanja politika: opredelitev neobstoječega?	9
1.2 Razumevanje delovanja Evropske unije v mednarodni skupnosti	14
1.3 Jugovzhodna Evropa kot izziv in priložnost	25
1.4 Metodološki pristop in struktura knjige	26
2. OPISOVANJE, PREDPISOVANJE, POJASNJEVANJE IN RAZUMEVANJE EVROPSKE ZUNANJE POLITIKE	31
2.1 Zаметki razmišljanj o evropski zunanji politiki	33
2.2 Okvir sodobnih razmišljanj o evropski zunanji politiki	43
2.3 Evropa/EU kot akter	52
2.4 Strukturni pristopi	59
2.5 Poskusi presejanja dihotomije agent – struktura v konceptualizaciji EZP	62
3. EVROPSKA UNIJA KOT AKTER IN STRUKTURA EVROPSKE ZUNANJE POLITIKE	65
3.1 Aktersko in strukturno delovanje v evropski zunanji politiki	67
3.2 Dilema agent – struktura v splošni družbeni teoriji	71
3.3 Agent – struktura v znanosti o mednarodnih odnosih	76
3.4 Dilema agent in struktura ter evropska zunanja politika	81
3.4.1 Trikotni model razumevanja zunanje politike	85
3.4.2 Razširjeni trikotni model: agent in struktura v analizi evropske zunanje politike	86
3.4.2.1 <i>Norme</i>	87
3.4.2.2 <i>Cilji in strategije</i>	91
3.4.2.3 <i>Sredstva</i>	95
3.4.2.4 <i>Institucionalna zgradba in objektivni pogoji</i>	112
4. EVROPSKA POLITIČNA SKUPNOST IN ZAČETEK KONCA: OD RAZGLASITVE NEODVISNOSTI DO PRIZNANJA SLOVENIJE IN HRVAŠKE	117
4.1 Metodološki zaznamek: zgradba študije primera	117
4.2 Mednarodna skupnost in Evropska skupnost ob začetku jugoslovanske krize: politični, institucionalni, materialni in idejni pogoji	120
4.3 Analiza evropske zunanje politike: iskanje in vzpostavljanje vloge Evropskih skupnosti na začetku jugoslovanske krize	132
4.4 Zaključek	143

5. EVROPSKA UNIJA ZNOVA PREVZAME VAJETI: POSTDAYTONSKA IZGRADNJA KOHERENTNE ZUNANJE POLITIKE.....	147
5.1 Uvod: Konec vojne v Jugovzhodni Evropi?	147
5.2 Postdaytonski kontekst	149
5.3 Analiza evropske zunanje politike: izgradnja s preverjenimi metodami? ..	158
5.4 Zaključek.....	171
6. POLITIKA Z JASNIM CILJEM: EVROPSKA UNIJA S PERSPEKTIVO ZA DRŽAVE JUGOVZHODNE EVROPE	175
6.1 Uvod: Jugovzhodna Evropa po konfliktu na Kosovu	175
6.2 Postkonfliktni kontekst in že zastavljena politika.....	176
6.3 Analiza evropske zunanje politike: Evropska unija zastavi pot.....	188
6.4 Zaključek.....	203
7. ZAKLJUČEK.....	207
SEZNAM UPORABLJENE LITERATURE IN VIROV	221
Sekundarna literatura.....	221
Primarni viri	240
Imensko kazalo.....	257
Stvarno kazalo	273

SEZNAM PREGLEDNIC, SLIK IN SHEM

Slika 1:	Tri debate problema ravni analize	16
Shema 1:	Akterstvo v EZP	68
Shema 2:	Delovanje EU kot strukture na objekt (evropske) zunanje politike	68
Shema 3:	Aktersko in strukturno delovanje EZP	70
Shema 4:	Carlsnaesov model soodnosa med akterstvom in strukturo pri proučevanju zunanje politike	81
Shema 5:	Trikotni model analize zunanje politike	85
Shema 6:	Trikotni model akterskega in strukturnega delovanja v zunanji politiki	86
Preglednica 1:	Pristopi k reševanju dileme agent – struktura v splošni družbeni teoriji	75
Preglednica 2:	Pristopi k reševanju dileme agent – struktura v znanosti o mednarodnih odnosih	78
Preglednica 3:	Pozitivna in negativna ekonomska sredstva zunanje politike	101
Preglednica 4:	Diplomatske metode, tehnike in instrumenti	107
Preglednica 5:	Mednarodne organizacije in diplomatske metode, tehnike in ukrepi	109
Preglednica 6:	Diplomatske metode, tehnike in instrumenti ES/EU	216

SEZNAM KRATIC

BSEC	<i>Black Sea Economic Co-operation</i> (Organizacija za ekonomsko sodelovanje na območju Črnega morja)
CARDS	<i>Community assistance for reconstruction, development and stabilisation</i> (Pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo)
CDU	<i>Christlich Demokratische Union</i> (Krščansko-demokratska unija)
CEG	<i>Capability – Expectations Gap</i> (prepad med zmogljivostmi in pričakovanji)
ECHO	<i>European Commission Humanitarian Aid Office</i> (Urad evropske komisije za humanitarno pomoč)
ECMM	<i>European Community Monitoring Mission</i> (Opazovalna misija Evropske skupnosti)
EEL	Enotna evropska listina
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ES	Evropska skupnost
ESi	Evropske skupnosti
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i> (Opazovalna misija Evropske unije)
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EVOI	Evropska varnostna in obrambna identiteta
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika
EZP	Evropska zunanja politika
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Splošni sporazum o carinah in trgovini)
IFOR	<i>Implementation Force</i> (misija IFOR; Sile za implementacijo)
KFOR	<i>Kosovo force</i> (misija KFOR; Sile za Kosovo)
KVSE	Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi
MDS	Mednarodni denarni sklad
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i> (Organizacija Severnoatlantske pogodbe; zveza NATO)

OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)
OEEC	<i>Organization for European Economic Cooperation</i> (Organizacija za evropsko gospodarsko sodelovanje)
OJ	<i>Official Journal</i> (Uradni list; Uradni list Evropskih skupnosti)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PHARE	<i>Poland and Hungary Assistance for reconstruction of Economy</i> (Poljska in Madžarska - pomoč za obnovo gospodarstva)
PIC	<i>Peace Implementation Council</i> (Svet za implementacijo miru)
SECI	<i>South East Europe Cooperation Initiative</i> (Pobuda za sodelovanje v Jugovzhodni Evropi)
SEECF	<i>South Eastern Europe Cooperation Process</i> (Proces sodelovanja v Jugovzhodni Evropi)
SEEDMM	<i>South East Europe Defence Ministers' Meetings</i> (Srečanja obrambnih ministrov iz Jugovzhodne Evrope)
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UÇK	<i>Ushtria Çlirimtare Kombëtare</i> (Narodna osvobodilna vojska)
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> (Program Združenih narodov za razvoj)
UNMIK	<i>United Nations Mission in Kosovo</i> (Misija Združenih narodov na Kosovu)
UNPREDEP	<i>United Nations Preventive Deployment Force</i> (Preventivne sile Združenih narodov)
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i> (Sile Združenih narodov za zaščito)
ZDA	Združene države Amerike
ZEU	Zahodnoevropska unija
ZRJ	Zvezna republika Jugoslavija

1. EVROPSKA ZUNANJA POLITIKA

1.1 EVROPSKA ZUNANJA POLITIKA: OPREDELITEV NEOBSTOJEČEGA?

Vse od formalnega nastanka Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) leta 1952 in pozneje Evropske gospodarske skupnosti (EGS) ter Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom) leta 1958 so Evropske skupnosti (ESi) – kljub siceršnji osredotočenosti na odnose, procese in politike med državami članicami integracij in na splošno znotraj integracij – vstopale v mednarodno skupnost kot akter, ki je predvsem na osnovi svoje gospodarske moči in kot posledica nekaterih skupnih politik (npr. trgovinske in kmetijske politike) porajal pričakovanja o naravi in obsegu vloge, ki naj bi jo igral v mednarodni skupnosti. Narava evropskih integracij, njihova izmuzljivost kategorizaciji kot subjekta mednarodnih odnosov in specifičnost njihove tvorbe so povzročile prepad med pričakovanji o (veliki) mednarodni vlogi ESi in (premajhnimi) možnostmi ESi, da tem pričakovanjem zadostijo. Podoben prepad je mogoče zaslediti v literaturi, ki se ukvarja z mednarodno vlogo Evrope in evropskih integracij, Evropskih skupnosti (ES) in Evropske unije (EU) ter z evropsko zunanjo politiko (EZP).

V zadnjem času je mogoče opaziti zmanjševanje prepada med pričakovanji in dejansko vlogo, ki jo EU igra v svetu. Vzrok za zmanjševanje prepada je predvsem v zmanjšanih pričakovanjih po neuspelem reševanju zalivske in jugoslovanske krize v začetku devetdesetih let 20. stoletja. Hkrati pa ne moremo mimo dejstva, da se cilji zunanje politike EU, institucionalni okvir udejanjanja zunanje politike in sredstva njenega izvajanja v obdobju od nastanka EU nenehno razvijajo in vplivajo na njeno vlogo v mednarodni skupnosti. Teoretično osmišljanje tega razvoja in njegovih rezultatov, ki nujno vodi v drugačno razumevanje sodobne EZP, je predmet pričujoče knjige. Knjiga podaja konceptualni okvir za analizo evropske zunanje politike, ki uspe zajeti specifično naravo EZP in s tem prispeva k razumevanju EZP in vloge EU v njej.

V uvodnem poglavju je najprej opredeljen predmet proučevanja – EZP – in orisan z namenom pokazati na specifičnost njene narave in tako na relevantnost in izzive proučevanja. Sledi izgradnja teoretičnega pristopa in hipotez, utemeljitev izbora študije primera ter razlaga uporabljene metodologije. Očrt strukture knjige zaokroži uvodno poglavje.

Knjiga se ukvarja s predmetom raziskovanja, ki po »mnenju mnogih sploh ne obstaja« (White, B. 2001: 37) in po mnenju »nekaterih tudi ne bi smela obstajati« (Rosecrance 1997: 1). Do takšnih zaključkov je mogoče priti iz več različnih zornih kotov, pri čemer teoretični pogled pogojuje tudi omejitve v razumevanju Evrope, EU, zunanje politike, EZP in zunanje politike EU. V skladu s politično-realističnim vidikom EU ne more imeti zunanje politike, ker pač ni država. Odmik od takšnega vidika, ki predpostavi, da EU kot entiteta lahko ima zunanjo politiko, naleti na problem odsotnosti osrednjega izvrševalca te politike; posledično je EU razumljena kot neavtonomni akter, podrejen državam članicam. Tukaj se približamo proceduralnemu pogledu, ki se izgubi v institucionalnem in odločevalnem labirintu (mnogokrat brez izhoda) zunanjih odnosov in zunanje politike EU. Instrumentalni vidik in pristop z vidika učinkovitosti se prepogosto osredotočata na delovanje EU v kriznih situacijah in na pomanjkanje vojaških zmogljivosti Unije ter prav tako zaključita, da je EU nesposobna delovati in torej nima, vsaj ne učinkovite,¹ zunanje politike. Koncept prepada med zmožnostmi in pričakovanji (*Capability – Expectations Gap* – CEG) v mednarodni vlogi Evrope zajame vse te vidike in hkrati pokaže, da so v skladu s *sui generis* naravo evropskih integracij možne tudi alternativne konceptualizacije vloge Evrope v svetu (Smith, H. 2002: 5–6).

Prepad med zmožnostmi in pričakovanji v mednarodni vlogi Evrope je Hill (Hill 1993, 1998/2001) definiral kot prepada med pričakovanji v odnosu do kolektivne zunanje politike na eni strani in zmožnostmi institucij EU, da tem pričakovanjem zadostijo, na drugi.² Z drugimi besedami, gre za prepada med cilji zunanje politike in sredstvi, ki jih ta ima na voljo oziroma jih lahko mobilizira. Koncept prepada je v literaturi EZP odtlej mogoče zaslediti kot rdečo nit pri poskusih konceptualizacije vloge Evropske unije (EU) kot zunanjega, globalnega akterja oziroma kot akterja v mednarodni skupnosti in v mednarodnem vladanju (Ginsberg 1999, Hill 1998/2001).

1 O učinkoviti zunanji politiki je mogoče govoriti v skladu z dvema različnima pogledoma na učinkovitost. Tradicionalni, teoretično neobremenjeni pogled na učinkovitost zunanje politike zunanjo politiko pojmuje kot tako, kadar se njeni dosežki ujemajo z zastavljenimi cilji. V literaturi je zaslediti pogled, ki učinkovitost zunanje politike EU utemeljuje glede na njeno demokratičnost, legitimnost in identiteto (glej npr. Zielonka 1998: 223–224). Učinkovitost je mogoče razumeti tudi kot sinonim za uspešnost. Weiler in Wessels (1988: 250–253) sta pokazala na razlike v pojmovanju in ocenjevanju uspešnosti EZP. Podrobnejši pregled njunega prispevka je v poglavju 2. 2.

2 Velja omeniti, da koncept kot tak v navezavi na zunanje odnose ESi ni popolnoma nov. Dahrendorf, takratni komisar odgovoren za trgovino in zunanje odnose, je že leta 1973 opozarjal, da »nesorazmerje med pričakovanji in realnostjo izhaja iz preprostega dejstva, da naši zunanji odnosi [tj. zunanji odnosi EGS, op. S. K.] nimajo prave podlage /.../ v notranjem razvoju Skupnosti« (Dahrendorf 1973: 49).

Ginsberg (1999) je prepadu med pričakovanji in zmožnostmi dodal še drugo plat. Opozoril je, da ob prepadu med dejansko prakso delovanja EU v svetu in med tem, kar se od EU pričakuje, obstaja vzporedni teoretični prepad med obljubami in doseženim v poskusih teoretične osmislitve in konceptualizacije mednarodne vloge EU (Ginsberg 1999: 432–433).

Glavni razlog za oba prepada, tako teoretičnega kot praktičnega, je v naravi EU. Osrednje teorije mednarodnih odnosov³ v analizo vključujejo jasno definirane vrste akterjev in za njih predpostavljajo določene vloge. Države, mednarodne organizacije (vladne in nevladne), režimi in posamezniki so jasne kategorije akterjev, ki jih klasične teorije mednarodnih odnosov in teorije zunanje politike vidijo kot akterje v mednarodni skupnosti. EU stežka, vsaj brezpogojno, in najteže, kadar gre za njeno mednarodno vlogo, umestimo v katero od teh kategorij. Frustracije zaradi neuspešnih poskusov zgraditve splošne teorije EPS ali uvrstitve EPS v splošno sistemsko teorijo, v teorije mednarodnih odnosov ali v teorije integracij (Weiler in Wessels 1988: 229) so privedle avtorje do zaključkov, da EPS

kljubuje takojšnji kategorizaciji: vsebuje elemente integracije, medvladnega sodelovanja, transnacionalizma in birokratske politike. Vsi ti elementi delujejo v okviru, ki zajame tako mednarodne organizacije kot nacionalne države, ki si prizadevajo pridobiti ali ohraniti neodvisno identiteto v soodvisnem svetu (Allen 1978: 135),

in celo, da ne bi smeli stremeti k eni sami teoriji EPS, ker so različni konceptualni pristopi primerni za različna teoretična vprašanja in osvetlijo različne sklope empiričnih dejstev (Holland 1991: 5).

Iz dvoumnosti narave EU pa izhajajo tudi (visoka) pričakovanja glede globalne vloge Evrope. Eksterna pričakovanja so že v zgodnjem obdobju integracije izhajala iz skupne trgovinske politike evropskih integracij in zunanjih učinkov nekaterih notranjih politik, predvsem skupne kmetijske politike⁴ in iz ekonomske

3 Jedro teorij mednarodnih odnosov (White 2005) predstavlja klasični (politični) realizem in neo-različice (strukturni realizem, moderni realizem in realizem znotraj varnostnih študij), pluralizem (liberalni internacionalizem in liberalizem) in njegove neo-različice (komercialni, republikanski in sociološki liberalizem ter neoliberalni institucionalizem); in marksistične teorije mednarodnih odnosov (teorija svetovnega sistema, gramscianizem, kritična teorija in kritične varnostne študije). Vključitev konstruktivizma med osrednje teorije mednarodnih odnosov ni tako neprašljiva (Hay 2002: 14). Vendar obstaja več kazalcev, ki kažejo, da je konstruktivizem pojmovan kot ena izmed osrednjih teorij. Katzenstein, Keohane in Krasner (1998) dajo konstruktivizmu to priznanje v odmevnem članku v reviji *International Organization*, v številki posvečeni S. Strange. Konstruktivizem je vključen tudi v temeljne učbenike mednarodnih odnosov, ob bok realizmu, liberalizmu in njunim neo-različicam (e. g. Carlsnaes, *et al.* 2003, Viotti in Kauppi 1999, White 2005).

4 Na takšni argumentaciji so osnovane neofunkcionalistične razlage zunanje politike evropskih integracij. Schmitterjeva (1969: 165) hipoteza eksternalizacije predpostavlja, da pričakovanja, ki izhajajo iz skupnih zunanjih politik ES, predvsem iz skupne kmetijske politike, ustvarjajo poglede na Skupnost kot na samostojno enoto oblikovanja politik in predstavljajo pritisk na Skupnost, ki je prisiljena odgovoriti in tako elaborirati svojo zunanjo politiko.

moči ES/EU v svetu. Obenem je v času hladne vojne Evropa predstavljala »manj ogrožajočega in boljšega partnerja, kot sta bili supersili« (Hill 1990: 44). S PEU in SZVP so se zunanja pričakovanja, sploh ob časovnem sovpadanju pisanja in ratifikacije PEU z zalivsko in jugoslovansko krizo, še povečala. Institucionalne spremembe, ki jih je PEU prinesla na področju zunanje politike integracije, so porajale tudi notranja pričakovanja. Težave pri zadostitvi tem pričakovanjem so v obdobju do PEU izhajale iz tega, da t. i. 'visoka' politika⁵ izvorno ni bila v domeni evropskih integracij in se je z oblikovanjem EPS le postopoma in delno pričela seliti v odločevalske strukture EU. S cilji SZVP, deklariranimi v PEU, so se v prvi polovici devetdesetih let 20. stoletja pričakovanja zelo povečala, operativne zmožnosti Unije pa ob pomanjkanju sredstev in virov za njihovo uresničitev niso naredile preskoka, ki bi vsaj približno ustrezal porastu pričakovanj. V drugi polovici devetdesetih let 20. stoletja je opaziti zmanjševanje prepada v praksi. Z Amsterdamsko pogodbo,⁶ podpisano leta 1997 in dogovori na področju skupne obrambe so se okrepila tudi sredstva, ki jih ima EU na razpolago. Vendar je zmanjševanje prepada mogoče v večji meri pripisati znižanim pričakovanjem ob splošni percepciji neuspešnega evropskega posredovanja v jugoslovanski krizi kot pa spremembah na področju institucionalizacije in sposobnosti implementacije tradicionalnih instrumentov zunanje in varnostne politike (Hill 1998/2001).

Knjiga v tem kontekstu zagovarja, da pomanjkanje neposrednega dostopa do tradicionalnih sredstev zunanje politike ne vodi nujno v nezmožnost delovanja in aktivnega poseganja v mednarodne probleme. EU kot tvorba *sui generis* se ustvarjalno odziva na pričakovanja o svoji vlogi v svetu ter ob pomanjkanju virov gradi okvire vladanja v zunanji politiki, v katero vključuje množstvo akterjev, ki prispevajo svoje vire. Cilj pričujoče študije je tako prispevati tudi k zmanjšanju teoretičnega prepada in s svojo alternativno konceptualizacijo pridati k literaturi, ki je v zadnjih letih naredila velik korak od proceduralnega pristopa in razglabljanj o tem, kakšne vrste akter je EU, k proučevanju učinkovitosti EZP (Ginsberg 1999: 448–449).

-
- 5 Ločitev med nizko in visoko politiko se v mednarodnih odnosih pojavlja kot koncept, ki loči zunanje delovanje akterjev na področju ekonomskih odnosov in mednarodne trgovine (nizka politika) ter na področju diplomacije in obrambne politike (visoka politika) (Hoffman 1966). V okviru EZP se ta dva termina prevedeta v zunanje odnose Skupnosti oziroma Unije in v EPS oziroma v skupno zunanjo in obrambno politiko. Takšna prvotna ločitev na ravni evropskih integracij je zakoreninjena v sami naravi funkcionalne integracije, s teoretičnega vidika pa razlikovanje omogoča tudi lažje ocenjevanje vloge EU v svetu. Vendar gre hkrati tudi za umetno delitev, saj ekonomske politike postajajo vedno bolj politizirane in s tem tudi percipirane kot pomembnejše ter tako izzovejo politične reakcije, s čimer se spreminja klasični pojem zunanje politike (Morgan 1973: 10).
- 6 Primarni viri so zaradi njihove količine in lažje preglednosti z vsemi bibliografskimi podatki, razen kadar iz teksta ni razpoznavno za kateri vir gre, navedeni samo med primarnimi viri na koncu knjige.

EZP razumem torej kot celoto vsega, kar Evropa počne v mednarodnih odnosih. EZP tako vključuje skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), vključujoč evropsko varnostno in obrambno politiko (EVOP) ter zunanje odnose EU (razvojno sodelovanje, zunanjetrgovinsko politiko ter zunanje vidike notranjih politik), zunanje politike držav članic EU in njihovo dejavnost v mednarodnih organizacijah. Termin EZP se v literaturi pojavlja že od začetka sedemdesetih let 20. stoletja, vendar je v času do nastanka EU in njene SZVP vezan na evropsko politično sodelovanje (EPS).

V novejši literaturi (Hill 1993, White, B. 2001) EZP zajema zgoraj naštete politike in odnose. Pregled obstoječe literature v drugem poglavju pokaže, da je tako široko pojmovanje le eno od možnih razumevanj EZP. EZP se v literaturi večkrat pojavlja kot sinonim za zunanjo politiko EU. Kot zunanjo politiko EU je prav tako mogoče razumeti zgolj SZVP (skupaj z EVOP) EU. Nekoliko širše razumevanje vključuje tudi zunanje odnose EU in mednarodne razsežnosti sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev. Še širše razumevanje dodaja zunanjo politiko držav članic EU kot enega od elementov zunanje politike EU. Najširše pojmovanje pa je tisto, ki v EZP zajame tudi dejavnost držav članic v okviru mednarodnih organizacij in s tem posredno tudi dejavnost teh mednarodnih organizacij kot del EZP, torej opredelitev, ki jo uporabljam v knjigi. Iz takšnega razumevanja sledi tudi razumevanje Evrope v kontekstu njene mednarodne vloge kot subjekta EZP in razumevanje EU kot enega od akterjev EZP. Konceptualni okvir, kot ga podajam v knjigi, pokaže na (osrednjo) vlogo EU znotraj EZP.

Analize zunanje politike in zunanja politika kot del znanosti o mednarodnih odnosih (Carlsnaes 2003, Rosenau 1968, Smith 1986) proučujejo zunanje politike držav. Obstajajo številne opredelitve zunanje politike, skupni pa so jim vidiki, ki jih upoštevajo. Obstaja konsenz o enoti analize – državi, o tem, da gre za namensko naravo zunanjepolitičnega delovanja, da je poudarek na politiki in da osrednjo vlogo igrajo teritorialne zamejitve države (*cf.* Carlsnaes 2003: 335). Ključnega pomena za konceptualizacijo politike pa ni država kot subjekt zunanje politike, pač pa njena temeljna značilnost v mednarodni skupnosti – namreč – suverenost. Carlsnaes (2003: 335) opredeli zunanjo politiko kot

sestoječo iz tistih ukrepov [*actions*], izraženih v obliki jasno zastavljenih ciljev, obvez in/ali usmeritev, ki jih zasledujejo vladni predstavniki, ki delujejo v imenu njihovih *suverenih skupnosti* (poudarila S. K.), so usmerjeni proti ciljem, okoliščinam in akterjem – vladnim in nevladnim –, na katere želijo vplivati in ki se nahajajo izven meje njihove ozemeljske legitimnosti.

Pojem EZP, razumljene kot okvir vsega, kar Evropa počne v svetu (s ciljem doseči ali ohraniti neko stanje), in razumevanje EU kot osrednjega akterja znotraj EZP se od te opredelitve odmikata zgolj v enem vidiku, in sicer v enoti analize. EZP sestavlja množstvo akterjev, med katerimi so suverene države (članice EU) in tudi mednarodne organizacije z različnimi področji delovanja, obsegom pristojnosti in institucionalnimi zmožnostmi ter načinom sprejemanja

odločitev. EU izstopa kot akter, ki pa je sam nadalje notranje kompleksen in toliko svojevrsten, da ga ni mogoče obravnavati ne kot državo ne kot mednarodno organizacijo. Ne glede na to, kako jo obravnavamo (ali želimo obravnavati), ne EZP ne ožje gledano zunanja politika EU nista proizvoda suverene enote. Ob teh dveh odstopanjih v naravi akterja in pomanjkanju suverenosti akterja, na katerih so sicer zgrajene predpostavke in katerima ustrezno so razviti konceptualni okviri in modeli analize zunanje politike države, se zastavlja vprašanje, kakšen pomen ima ta specifična narava EZP (in še posebej EU znotraj nje) za njeno proučevanje. Ali so potrebni novi konceptualni okviri in modeli za preverjanje hipotez in ali je mogoče EZP proučevati na enak ali podoben način kot zunanje politike držav?

V pričujočem delu izhajam iz teze, da pristopi k študiju zunanje politike, ki so utemeljeni na državi kot subjektu zunanje politike, ne morejo zaobjeti EZP. Cilj naloge je zgraditi konceptualni okvir za analizo EZP, ki omogoča boljše razumevanje EZP in vloge EU v mednarodnih odnosih. Analiza EZP prek konceptualnega modela, ki je prilagojen specifičnostim EZP in EU, predstavlja izziv razlagam o zmanjšanju prepada med zmožnostmi in pričakovanji v EZP kot posledici (zgolj) zmanjšanih pričakovanj in pokaže na povečanje zmožnosti EZP, ki jih klasični, državocentrični pristopi k zunanji politiki ne zmorejo zajeti.

1.2 RAZUMEVANJE DELOVANJA EVROPSKE UNIJE V MEDNARODNI SKUPNOSTI

Vodilno vprašanje, na katerega poskuša odgovoriti pričujoče delo, je, kako se EU v razmerah kompleksne soodvisnosti (Keohane in Nye 1977) sooča z mednarodnimi problemi in na kakšen način poskuša vplivati na njihovo razrešitev? Drugače povedano; kako lahko konceptualiziramo vlogo EU v mednarodnih odnosih? V kakšnih okvirih lahko razmišljamo o EZP in jo poskušamo pojasniti in razumeti?

Pri iskanju odgovorov na ta vprašanja izhajam iz teze, da je dejavnost EU v mednarodnih odnosih treba gledati širše, izven strogih institucionalnih okvirov zunanjih odnosov ES in SZVP. Celotna dejavnost EU v mednarodnih odnosih temelji na EZP, definirani večplastno, kot celoti mednarodnih dejavnosti EU, zunanje politike njenih držav članic in delovanja le-teh v mednarodnih institucijah. Takšno decentralizirano pojmovanje EZP (Taylor 1982: 41) je osnova za odmik od statično in etatično monoaktersko razumljenega koncepta EU kot akterja in s tem državocentričnih pristopov k razumevanju EZP h konceptu, katerega fokus je v dosežkih EU v mednarodnem okolju (White, B. 2001: 28). Je torej osnova za odmik od podajanja vrednostnih ali normativnih sodb o tem, ali EU je ali ni akter v mednarodnih odnosih (Allen 1978, Long 2002, Sjøstedt 1977), k bolj procesno in zmožnostno usmerjenemu razumevanju 'akterstva' EU (*actorness*). S konceptom akterstva lahko teoretično zajamemo tako notranjo di-

namiko institucionalnega razvoja (celotne EZP, s poudarkom na zunanji politiki EU) kot spremembe v mednarodnem okolju, v katerem EU deluje (Hill 1993: 309). Odnos med akterstvom EU in mednarodnim okoljem je mogoče definirati kot 'navzočnost' (*presence*). Allen in Smith definirata navzočnost tako:

Navzočnost je značilnost ali kvaliteta aren, tematskih področij ali mrež dejavnosti, ki deluje z namenom vplivati na dejanja in pričakovanja udeležencev. Lahko je povezana z vidnimi institucijami in razvrstitvami, vendar je lahko tudi odražena na nevidne načine, ki niso nič manj vplivni. Določena navzočnost je tako definirana skozi kombinacijo dejavnikov: poverilnost in legitimnost, zmožnost delovanja in mobilizacije virov ter prostor, ki ga zaseda v percepciji in pričakovanjih oblikovalcev politik (Allen in Smith 1990: 21).

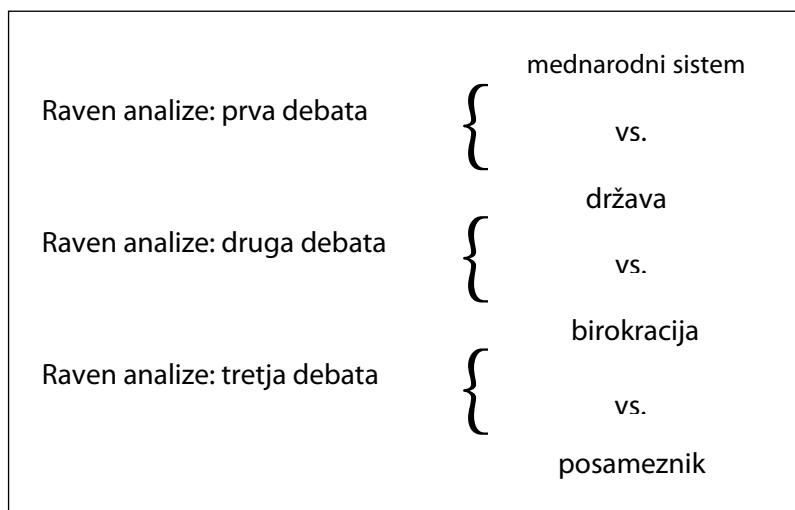
Pojem navzočnosti implicira večaktersko in večnivojsko razumevanje Evrope v mednarodnem okolju ter nakazuje, da EU ni vpeta v mednarodne odnose zgolj skozi svoje akterstvo (zunanja politika v ožjem pomenu besede; ob predpostavki, da EU ima zunanjo politiko), temveč na vpliv in vlogo Evrope v mednarodnem okolju gleda tudi kot na posledico samega obstoja EU, ki vpliva na percepcijo in sooblikuje okolje ostalih akterjev (Hill 1993: 309). EU predstavlja podsistem mednarodnih odnosov, ki hkrati simultano poraja mednarodne odnose (Hill 1993: 322). V razmišljanju o globalni vlogi EU torej ne moremo razmišljati o EU izključno kot o agentu (ali akterju oziroma njegovem akterstvu),⁷ pač pa je treba vključiti strukturni vidik. To pomeni, da v proučevanju vloge EU v mednarodnem okolju razlagamo njeno obnašanje kot funkcijo institucionalnih ali drugih struktur. Čeprav takšnega makro-pristopa nikakor ne gre zanemariti,⁸ pa vključitev strukturnega vidika v razumevanju vloge EU v svetu pomeni, da gledamo tudi na samo EU kot na strukturo. EU torej ni samo agent, temveč je hkrati tudi struktura. EU se, ne glede na svojo posebnost kot subjekt mednarodnih odnosov, v tem ne razlikuje od možne koncepcije države bodisi kot akterja bodisi kot strukture. Benjamin in Duvall (1985: 28) utemeljeta tak dvojni pogled na državo, ko razlikujeta med

državo, ki je: kot agent nenehno delujoč (tj. upravni in regulativni) relativno stalni institucionalni agregat javne birokracije in upravnega aparata, organiziranega kot organizirana celota in /.../ [državo kot; op. S. K.] bolj vseobsegajoči institucionalni pravni red, ki je trajna struktura vladanja [*governance*] in prava [*rule*] v družbi – ustroj in sredstva, s katerimi se urejajo konflikti, upravlja družba in vodijo družbeni odnosi.

7 Če bi razmišljali zgolj v okviru akterstva EU, bi za proučevanje zunanje politike EU zadostovali prilagojeni prijemi analize zunanje politike. Takšno razumevanje pa ne razrešuje problema prepada med pričakovanji in zmogljivostmi v EZP oziroma v vlogi EU v svetu. Za razlago pojmov akter, agent in akterstvo ter razlik med njimi, glej op. 90.

8 Ta vidik bom osvetlila v drugem poglavju pri pregledu obstoječih pristopov k razlagi EZP. Predvsem v zgodnjem obdobju integracije so strukturni pristopi (neorealizem in neoinstitucionalizem) uspešno razlagali globalno vlogo integracije.

Benjaminovo in Duvallovo konceptualizacijo je mogoče neposredno prenesti na EU. Dualizem agenta in strukture v enem subjektu pa je mogoče aplicirati tudi na zunanjo politiko. Obnašanje drugih zunanjepolitičnih akterjev je tako mogoče razumeti kot funkcijo EU kot strukture. Toda če pristopimo k EU kot strukturi, nam ostane relativno malo maneverskega prostora za teoretiziranje o vlogi EZP. V skladu s konvencionalnim razumevanjem odnosa med agentom in strukturo v znanosti o mednarodnih odnosih je struktura natanko nasprotje akterja (Wæver 2000: 277) in proučevati zunanjo politiko strukture je, milo rečeno, oksimoron. A teoretično premostljiv.⁹ Rešitev je treba iskati v splošni družbeni teoriji in jo navezati na znanost o mednarodnih odnosih na splošno in konkretno na EZP.



Slika 1: Tri debate problema ravni analize (vir: Hollis in Smith 1990: 9)

Prva rešitev se ponuja z vpeljavo analize na dveh različnih ravneh, na ravni enote in na ravni sistema. Na problem ravni analize v proučevanju mednarodnih odnosih je opozoril že Singer (1961/1982), ki je zatrjeval, da v celotnem družboslovju analiza poteka na dveh ravneh, na ravni enote in na ravni sistema. V družboslovju tako ločimo med holističnimi in individualističnimi pristopi. Singer

9 Problem agent – struktura v družboslovnih vedah na splošno in v znanosti o mednarodnih odnosih ter v zunanji politiki posebej je podrobneje razdelan v tretjem poglavju, pri razvoju analitičnega okvira za analizo EZP. Na tem mestu naj zadostuje, da je argument zgrajen na osnovi teoretičnih prispevkov Giddensa (1984), Wendta (1987) in Carlsnaesa (1992). Podroben pregled celotne problematike je v Hay (1995, 2002) in McAnulla (2002).

(1961/1982: 77–78) je menil, da z izjemo del Waltza in Kaplana v proučevanju mednarodnih odnosov sistemska raven ni resno obravnavana. V času od pionirskega Singerjevega članka se je debata o ravni analize ter prednostih in slabostih analize ravni od zgoraj navzdol (*top-down*) ali od spodaj navzgor (*bottom-up*) za opis, razlago in predvidevanje razširila na tri ravni. Hollis in Smith (1990) sta te tri ravni prikazala slikovno (slika 1), pri čemer je problem ravni analize znotraj vsake dvojice akterjev v tem, ali je obnašanje spodnje ravni pogojeno z zgornjo ravno oziroma ali spodnja raven determinira zgornjo (Hollis in Smith 1990: 9).

Če to prenesemo na prvo debato med državami in mednarodnim sistemom, gre pri pristopu od spodaj navzgor za proučevanje enote sistema (torej države), kjer je mednarodni sistem vsota vsega, kar države počnejo. V nasprotnem pristopu (od zgoraj navzdol) države zgolj (racionalno) reagirajo glede na situacijo v mednarodnem sistemu, v kateri se nahajajo. Singer je prišel do dveh zaključkov. Prvič, vsaka od ravni vnese določene pristranosti v razlago, in drugič, pomembneje, obeh pristopov ne moremo združiti v eno celotno razlago mednarodnih odnosov (Hollis in Smith 1990: 100). Temeljno vprašanje problema pristopa k ravni analize (kadar gledamo zgolj na eno raven oziroma eno dvojico) je tako podobno problematiki agenta in strukture. Pri debati o agentu in strukturi je temeljno vprašanje

v kolikšni meri smo mi kot akterji sposobni oblikovati našo usodo nasproti temu, v kolikšni meri našo usodo determinirajo zunanji dejavniki. Agent se nanaša na individualne ali skupinske sposobnosti (namenske ali ne) učinkovati na njihovo okolje. Strukture se navadno nanašajo na kontekst; na materialne pogoje, ki opredeljujejo niz dejanj, ki jih imajo akterji na razpolago (McAnulla 2002: 271).

Razlika med problemoma ravni analize (ki obsega tri dvojice in vprašanje pristopa k vsaki od dvojic) in agenta ter strukture in pogledom na EU kot na agenta in strukturo je torej v tem, da EU v sebi združuje oboje, agenta in strukturo, in da torej ne gre za premike med različnimi ravnmi analize (ki bi tako zajela dve dvojici v shematičnem prikazu Hollisa in Smitha). Zato tudi vpeljava analize na dveh ravneh (v skladu s tukaj predstavljeno problematiko ravni analize) ni primerna za reševanje vprašanja zunanje politike EU kot akterja in kot strukture.

Na prvi pogled se zdi, da pojem navzočnosti implicira pojmovanje EU kot strukture in agenta hkrati. EU s svojo variabilno in multidimenzionalno navzočnostjo generira mednarodno okolje, v katerem delujejo drugi akterji. Vendar je koncept navzočnosti v bistvu osvobojen dihotomije med akterjem in strukturo, saj navzočnost v nobeni od funkcionalnih pojavnih oblik, kot jih definirata Allen in Smith (1990: 21) – iniciator (*initiator*), oblikovalec (*shaper*), ovira (*barrier*) in filter –, ne podaja predpostavk o akterstvu (torej tudi ne o možnostih akterja) in prav tako ne o sami naravi strukture. Čeprav je pojem navzočnosti nepogrešljiv, ko razmišljamo o vlogi EU v mednarodnih odnosih, pa nam ne pove, kako, s kakšnimi instrumenti, politikami in strategijami ter na osnovi katerih, oprijemljivih (institucionalnih) in neoprijemljivih struktur (idej, vrednot, norm) je EU dejansko vpeta v razreševanje

mednarodnih problemov. Z drugimi besedami, navzočnost razloži vpetost EU v mednarodne strukture in pojavne oblike te vpetosti, ne pa tudi procesov, ki jih vpetost omogoča, in pogojev, v katerih EU te procese lahko (so)oblikuje. Za razmišljanje o zmožnostih delovanja EU v mednarodni skupnosti je treba raziskati, kako se ta navzočnost prevede v smisel in namen. Namesto osvoboditve od problema agenta – strukture, kot ga predstavlja koncept navzočnosti, lahko nasprotje med EU kot akterjem in EU kot strukturo postavimo v odnos dinamične soodvisnosti:

Agent je v nekem smislu tudi struktura, vzorec prakse, ki se ustali kot relativno vztrajen in samo-reproduktiven. Kar je posebej akterskega pri agentih, je 'zmožnost ali stanje delovanja ali izvajanja moči' (Websterjeva definicija agenta, citirana v Buzan et al. 1993: 103). Če se želimo izogniti razmišljanju o agentu kot velikemu individuumu, potem se moramo osredotočiti na način, po katerem so agentne strukture obdarjene s specifičnimi kvaliteta in zmožnostmi (Wæver 1994: 264).

O zmožnostih delovanja EU v mednarodni skupnosti je torej mogoče razmišljati kot o akterstvu, ki deluje v kompleksnem in soodvisnem okolju ter kot strukturi, ki vpliva – s tem, ko omejuje in poraja – na delovanje drugih akterjev znotraj strukture. V pričujoči študiji zagovarjam tezo, da je z vpeljavo koncepta vladanja (*governance*) mogoče razrešiti to analitično dvojnost delovanja in konteksta, oziroma agenta in strukture, kadar razmišljamo o vlogi EU v mednarodnih odnosih. Vladanje zaobjame »vse tiste dejavnosti družbenih, političnih in administrativnih akterjev, ki jih lahko razumemo kot namenske (*purposeful*) napore voditi, usmerjati, nadzorovati in urejati različne sektorje družbe« (Kooiman 1993: 2). Takšno razumevanje pojma vladanje izhaja iz alternativnega razumevanja procesov oblikovanja politik znotraj EU. Preprosto povedano je vladanje termin, ki ga na ravni EU in tudi na globalni ravni v osnovi kot posledico pomanjkanja osrednje izvršne oblasti uporabljamo za procese oblikovanja politik, ki jih na ravni države označujemo z besedo vlada (*government*). Če torej sprejmemo, da je v okviru koncepta vladanja mogoče razložiti vlogo EU v mednarodnih odnosih, je logično vprašanje, ki sledi, kakšna je kvaliteta tega vladanja? Pojem vladanja je sam po sebi nevtralen.¹⁰ Gre za način sprejemanja in implementiranja odločitev, v katerega je

10 Čeprav je pojem vladanje sam po sebi nevtralen, ga pogosto najdemo v besedni zvezi '*good governance*', katere dobesedni prevod se glasi 'dobro vladanje'. Prav skozi pogosto uporabo te besedne zveze je pojem pridobil pozitivno konotacijo. Zlasti v odnosih sever – jug, pri vprašanih razvoja, si številne mednarodne institucije prizadevajo za 'dobro vladanje'. Tako Milenijska deklaracija Združenih narodov (ki jo je sprejela generalna skupščina 8. septembra 2000) postavlja 'dobro vladanje' kot enega izmed temeljnih pogojev za uresničevanje ciljev iz deklaracije. Številne mednarodne institucije, med najpomembnejšimi Program Združenih narodov za razvoj (*United Nations Development Programme – UNDP*) (UNDP 2006) in Mednarodni denarni sklad (*International Monetary Fund – IMF*) (IMF 1997) so razvile kriterije za 'dobro vladanje', na osnovi katerih pogojujejo svoje sodelovanje z državami v razvoju. Tudi EU postavlja načelo 'dobrega vladanja' v središče odnosov s tretjimi državami. V Sporazumu iz Coutonouja (podpisan 23. junija 2000) opredeli 'dobro vladanje' tako (člen