

*Невена Станковић**

Институт за међународну политику и привреду, Београд

СПОЉНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ТЕОРИЈСКОМ КОНЦЕПТУ СТРУКТУРНЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ

Сажетак

Европска унија је систем спољних политика али и глобални чинилац међународних односа, који у последњих тридесет година развија сопствену спољну политику. Ова политика ЕУ, најартикулисанији вид добија у виду Заједничке спољне и безбедносне политике, па данас имамо међусобни однос структура ЕУ и ЗСБП, као важан чинилац функционисања институционалног система ЕУ. Велики број учесника на унутрашњем и спољашњем плану, како у стварању тако и у спровођењу ЗСБП, отежава да се њене главне институционалне и политичке карактеристике најбоље разумеју уз помоћ традиционалних теорија међународне политике. Након осврта на кључне поставке традиционалних теоријских праваца у изучавању спољне политике ЕУ, у раду ће бити представљен теоријски концепт структурне спољне политике. Овакав избор теоријског гледишта полази од тезе да глобализација као политички контекст, нуди нову перспективу спољне политике, која има важне импликације за њено разумевање и проучавање. Према дефиницији, структурна спољна политика тежи да утиче или обликује политичке, правне, друштвено-економске, безбедносне и психолошке структуре. Ове структуре одликује не само државе и међународне односе, већ и друштва, положај

* Ауторка је истраживач-сарадник у Институту за међународну политику и привреду, Београд. Е-пошта: nevena@diplomacy.bg.ac.rs.

појединца, однос између државе и друштва и међународног система у целини. У раду ће, на примеру Европске уније, бити показано како се концептуални оквир структурне спољне политике примењује за анализу политичке стварности.

Кључне речи: Европска унија, Заједничка спољна и безбедносна политика., структурна спољна политика, глобализација

1. УВОД

Европска унија (ЕУ) је међународна организација чији је *sui generis* карактер одређен великим бројем надлежности на наднационалном нивоу и одређеним бројем правних аката који се непосредно примењују у државама чланицама. Подела надлежности, недостатак централне власти и велики број учесника, чине ову структуру сложеном и склоној променама. Лисабонски уговорим, последњим уговором на коме почива ЕУ, формално је укинута стубовска структуру ЕУ, у циљу приближавања комунитарних и међувладиних структура, што је требало да произведе већу конзистентност организације на спољнополитичком плану. На темељу таквог циља, све области спољне политике подведене су под један кров, тзв. спољно деловање. У област спољног деловања, поред Заједничне спољне и безбедносне политике,¹ увршћене су и заједничка трговинска политика, сарадња са трећим државама и хуманитарна помоћ, рестриктивне мере, закључивање међународних споразума, односи ЕУ са међународним организацијама и трећим државама, делегације ЕУ.² Међутим, структурни проблеми у функционисању спољне политике ЕУ и даље смањују ефикасност и доследност њеног деловања, што отежава остаривање прокламованих циљева, који захтевају да ЕУ постане утицајнија и делује глобално. Први ниво проблема, тиче се односа између актера на међувладином и наднационалном нивоу, који је одређен

1 У даљем тексту: ЗСБП.

2 Сегменти спољног деловања су изричито сврстани или се дају сврстати анализом релевантних одредби Уговора о функционисању ЕУ. Циљеви ЗСБП прописани су чланом 21. Уговора о ЕУ.

сталном тензијом. Уз то, у спољну политику ЕУ укључен је велики број међувладиних и наднационалних актера, па је одлучивање у овој области отежано, што доводи до мањка доследности и усклађености деловања, уз све намере Уније да делује кохерентно. Функционално посматрано, у ЕУ влада стална тензија између наднационалних и међувладиних институција, али и између држава чланица. Све важне одлуке се доносе преговорима између институција што усложњава и успорава процес одлучивања. Најтеже је доносити одлуке у сфери тзв. „високе политике“, каква је ЗСБП, у којој се по правилу тражи консензус. Због тога је за европске интеграције, иако се углавном спроводе кроз преговоре са наднационалним институцијам, пресудан међувладин елемент. Други ниво проблема се тиче међународног контекста, у коме ЕУ покушава да се позиционира као велика сила, у свету који све више одликују мултилатерализам, међузависност и глобализација.

Будући да европска интеграција представља изузетно сложен процес који у својој структури комбинује наднационалне са међувладиним елементима, рационалне са идеолошким мотивима, комбинацијаразличитих теоријских приступа је нужна, како би се разумели донети одређених делова спољне политике ЕУ.

2. СПОЉНА ПОЛИТИКА ЕУ У ТЕОРИЈАМА МЕЂУНАРОДНЕ ПОЛИТИКЕ

Иако засноване на европском историјском искуству, теорије међународне политике су се прилично касно почеле бавити Европском унијом као чиниоцем међународних односа.³ У делу стручне јавности, ово се објашњава чињеницом да сама ЕУ од својих зачетака, није представљала класичну јединицу анализе која се уклапа у државо-центричне теоријске оквире. Други разлог лежи у чињеници да су највећи донети европских интеграција постизани у економском домену, док се сарадња у области „високе политике“ развијала постепено, кроз прагматичне поступке држава чланица и

3 Европске интеграције су дуго биле предмет студија међународне политичке економије и студија Европских интеграција, међу којима се се издвојиле федерализам (Карл Фридрих, Алтиер Спинели), функционализам (Дејвид Митрани) и неофункционализам (Ернст Хас, Филип Шмитер).

вишегодишњу праксу политичке сарадње (Andreatta 2005, 18–39). У настојању да дођемо до најадекватнијег теоријског оквира за објашњење политичке интеграције Европе и са њом повезане европске спољне политике која је битна за ово истраживање, осврнућемо се најпре на кључне поставке реализма, либерализма и социјалног конструктивизма.

Ако се пође од теорије *реализма*, као дуго доминантне теорије у изучавању међународних односа, уочава се њена немогућност да адекватно тумачи процесе везане за политичке интеграције у међународним односима. Реалисти су од почетка показали скептичност према могућностима међународне политичке сарадње, али и Заједничке спољне и безбедносне политике, као битног степена њеног развоја. Поборници овог теоријског правца се супростављају тврдњи да је државни сицтем у кризи због настојања појединих држава да се интегришу у веће заједнице, наводећи да би интеграције евентуално могле довести до стварања хибридног ентитета, у коме би постојала подела суверенитета између држава чланица и органа Заједнице. Са друге стране, представници неореалиста предвођени Кенетом Волцом (Kenneth Waltz), прихватају могућност да ЕУ игра улогу извесног центра моћи у међународним односима, у настојању да модификују свој државо-центрични неореализам (Waltz 1993, 44–79). Сходно томе, главна полазишта структурног реализма су заснована на принципу да су државе и даље главни актери и носиоци моћи (војне, економске-финансијске) у међународним односима, те да оне уређују свој положај у анархичкој политичкој структури, а спољнополитичке одлуке усвајају на централном, владином нивоу, на основу утврђених националних интереса. Национална безбедност и на њој заснована спољна политика, одређене су односима моћи у анархичној структури у којој се државе понашају рационално, вођене безбедносним и геополитичким интересима (Keohane 1986). Оправданост реалистичких аргумената долази до изражаја на примеру тестирања нивоа постигнутог јединства у оквиру ЕУ, током кризних догађаја, какви су се збили у Украјини, Либији, или Абхазији и Јужној Осетији. Поменути догађаји показују склоност држава чланица и њене „велике тројке“ да заобиђу европске институције када им оне не доносе корист, вођене

превасходно геополитичким интересима (Торагић 2016, 117–141). Стиче се утисак да су поједини неокласични реалисти, показали интересовање за Заједничку спољну и безбедносну политику, последњих година, али уз покушај да оспоре концепт ЕУ као ‘нормативне силе’. Представници овог теоријског правца међу којима се издвојио Роберт Каган (Robert Kagan), залагање ЕУ за међународне институције и право објашњавају њеном војном слабашћу, доводећи при томе у питање њену реалну приврженост међународном праву.

Настала као одговор на немогућност теорије реализма да адекватно тумачи процесе везане за политичке интеграције у међународним односима, теорија *неофункционализма*, издвојила се у оквиру либералних тумачења, и дала изузетан допринос разумевању процеса савремене европске интеграције. У тежњи да открије која се логика крије иза регионалне интеграције, неофункционализамосновно полазиште гради на идеји да политичка интеграција треба да буде аутоматски резултат економске интеграције, због чега се формирање политичке заједнице схвата као крајњи циљ читавог процеса интеграције (Haas 2004, 14–16).

Односи међу државама могу се остварити једино кроз међународну организацију, а трансфер функција на ову организацију помаже трансформацији националног у наднационални ентитет, што коначно води стварању политичке заједнице.⁴ Полазиште ове теорије је да актери процеса интеграције могу бити национални и наднационални, индивидуални и групни (интересне групе, политичке партије, мултинационалне компаније). Актери се воде рационало обликованим интересима, материјалним и нематеријалним, који при томе могу бити променљиви, што је супротно становишту реализма. Кључни аналитички концепт овог теоријског правца и механизам преко кога се интеграција развија, постаје тзв. функционално преливање (*spill-over*). То подразумева да постоји континуитет између економске интеграције и политичке уније, те да се успех у интеграцији

4 Кључне поставке неофункционализма су да државе нису једини нити доминантан фактор у регионалном и међународном систему, као и да покретачку снагу интеграције представљају интереси. Најбољи домен за спровођење интеграције су одређене функције или сектори а због високе међузависности између функција и сектора, напредак ка решавању проблема у једној области ће неминовно утицати на функционисање и интересе у другим областима итд.

у једној секторској политици прелива у другу секторску политику, условљавајући државама чланицама потребу за поновним интегрисањем њихових појединачних активности и у следећој секторској политици. Ова теорија указује да ће, када дође до интеграције у једном економском сектору, интересне групе почети да делују на наднационалном нивоу и постати заговорници продубљивања интеграције, утичући на националне владе у том смислу што ће такође подстицати организовани интерес из других економских сектора да следе тај пут. Према речима Ернста Хаса (Ernst Haas), родоначелника овог теоријског правца, политичка интеграција ће бити резултат личног интереса политичких елита којима ће наднационална интеграција постати профитабилна (Haas 1967, 327). Сходно томе, разликују се два типа преливања: функционални и политички. Функционални произилази из чињенице да је немогуће изоловати један сектор од другог. Секторска интеграција (која ствара сопствени подстицај за ширење на читаву економију), води ка политичкој, па политички актери налазе неопходним да хармонизују своје одвојене политике, како би омогућили да интегрисани сектори функционишу, а без идеолошке посвећености тзв. европској идеји (Haas 1950—1957, 298). Истичући значај Европске комисије као најзначајнијег недржавног актера, неофункционалистису предвидели улогу овог органа у успостављању односа са националним групама и националним бирократијама, у вршењу притиска на националне владе.

Утицај овог теоријског правца је био нарочито изражен у раној фази европске интеграције, када се чинило да је ова теорија непогрешива. Међутим, 60-их година прошлог века, прве кризе интеграције, довеле су до критика али и ревизија, те допуна самог неофункционализма, које су настојале да утврде додатне механизме развоја интеграције, говорећи о новим типовима преливања. Допринос (ревидираног) неофункционализма разумевању спољне политике ЕУ био је ограничен. Кључни фактори који су довели до развоја сарадње у овој области, били су мотивисани превасходно спољашњим факторима, сагласно тренутној европској реалности, као и потребом саме Уније да оствари већи домашај у свету који се мења, дефинисањем нових циљева у областима где

постоји интерес да се делује као целина. Тако се Заједничка спољна и безбедносна политика развијала из прагматичних поступака, кроз дугогодишњу праксу политичке сарадње њених држава чланица. Претпоставке неофункционализма о улози наднационалних актера као покретача и продубљења интеграције у овој области, као и деловању заједничких институција и социјализације, нису нашле упориште и у пракси. Иако је ова теорија (како оригинална тако и ревидирана), пружила неоспоран допринос разумевању динамике европске интеграције, поједина емпиријска истраживања показала су да се политичка интеграција одвијала под утицајем геополитичких интереса, фактора које овај правац занемарује.

На критици теорије неофункционализма развила се теорија тзв. *међувладиног приступа* (*inter-governmentalism*), која се издвојила у оквиру либералног теоријског правца. Првобитна верзија овог приступа настала је на поставкама Стенлија Хофмана (Stanley Hoffmann), који је истицао логику различитости у националним политикама држава чланица, што често води супростављеним националним интересима, а интеграцију ограничава само на економску област (Hoffmann 1966, 862–915). Друге области, међу којима је и спољна политика, под контролом су држава а сарадња се остварује само на међувладином нивоу. Осврћући се на Хофманово полазиште о знатно већој аутономији држава (него што то одсликава неофункционализам), као јединих актера интеграције који контролишу брзину овог процеса, ради унапређења националног интереса, стиче се утисак да је Хофманово приступ био знатно ближи реализму. У средишту овог теоријског правца је тврдња да, када интересиналажу, државне владе могу пристати на тешњу интеграцију у техничким, функционалним секторима, али се процес интеграције неће проширити на подручја „високе политике“, као што су национална безбедност и одбрана. Истакнут представник ове групе либерала Ендрју Моравчик (*Andrew Moravcsik*) остаје на овом трагу, заступајући тезу да је наднационална сарадња строго контролисана активност од стране суверена који делегира део своје суверености на наднационалне институције само у областима „ниске политике“, као би стекао предност на својим унутрашњим политичким стварима (Moravcsik 1998). То у преводу значи да државе нису

спремне да се одрекну своје суверености у тзв. другом стубу ЕУ, због чега он за сада остаје у домену међувладине сарадње. Пракса ЕУ, као и чињеница да државе чланице и даље доносе одлуке консензусом унутар другог стуба, упркос напорима који је последњих десет година постигнут на плану јачања Заједничке спољне и безбедносне политике(укључујући и Европску безбедносну и одбрамбену политику), потврђује предвиђања теорије међувладине сарадње. Зато се ова теорија се и данас сматра можда најадекватнијим теоријском оквиром када је реч о спољној политици ЕУ (у првом реду се мисли на други стуб, тј високу политику). Најчешћа замерка овој теорији тиче се њене окренутости пре свега „великим“ одлукама, попут оних о реформама Оснивачких уговора, занемарујући функционисање ЕУ у периодима између историјских одлука и његовог функционисања на процес интеграције.

Друга верзија либерализма, свој оптимизам темељи на утицају економских фактора. На овим основама настала је *транснационална теорија* Џозефа Наја (Joseph Nye) и *концепт мултилатерализма* Роберта Киохејна (Robert Keohane) и Рагија (J.G. Ruggie). Кључне поставке представника тзв „трговинског либерализма“ су да транснационални токови људи, капитала и роба стварају сложену међузависност, која из темеља мења традиционалне концепције националних интереса и националне безбедности. Због велике економске зависности, државе нису у стању да самостално решавају проблеме, што води формирању заједничких институција. У контексту мултилатерализма, европска спољна политика представља институционализовани облик усаглашавања спољних политика њених чланица. Да би се избегло одређење ЗСБП као само „процеса“ или засебне институције, овај концепт предлаже да се ЗСБП дефинише као мултилатерални форум за усаглашавање спољних политика држава чланица ЕУ(Long and Holland 1997, 187). Међутим, лабава структура ЗСБП (која је до Лисабонског уговора била изолована у другом стубу) у односу на ЕУ, угрожава њен мултилатерални карактер. Ако резимирамо, полазиште ове теорије је, да је даљи развој ЕУ као глобалног актера, кроз јачање њене спољне политике у међународном систему могућ, упркос сумњама у њен мултилатерални карактер.

Конечно, теорија *социјалног конструктивизма* напушта рационализам и материјализам претходно изложених теорија и усваја методолошки интерпретативизам. Ослањајући се на рационалистичке теорије, конструктивисти критикују Моравчиково виђење уобличавања националних преференција, уз замерку да игнорише утицај самог чланство у ЕУ. Представници овог правца полазе од тезе да европска интеграција врши трансформативни утицај на европске државне системе, мењајући идентитете и интересе учесника у процесу. Институције ЕУ уобличавају не само понашање већ и преференције и идентитете како појединаца, тако и држава чланица. Подвлачећи утицај социјалног контекста у разумевању европских интеграција као и стваралачке снаге самог процеса интеграције, конструктивисти сматрају да је међусобно конституишућа социјална акција значајан фактор који води ка стварању идентитета, а тиме и интереса и деловања у међународним односима (Christiansen, Jorgensen, and Wiener 1999, 528–544). Сходно томе, деловање државе државе одређено је „логиком прикладности“ уместо „логиком последица“, будући да управо идентитети обликују националне интересе. У том контексту, државе чланице постепено „европеизују“ своје спољне политике кроз сарадњу унутар другог стуба, и њихово разумевање спољног света добија на кохерентности. За разлику од реализма и либерализма, ова теорија се испоставља погодном за објашњење постепене интеграције у области „високе политике“, кроз увођење већег броја одлука у другом стубу и других институционалних новина закључно са Уговором из Лисабона.

Ако резимирамо, утисак је да се последњих деценија водило више теоријских дебата о интеграционим процесима. Свака од ових теорија је утврдила релевантне чиниоце који несумњиво утичу на посебне аспекте ЗСБП, но, њихови појединачни доприносинедовољни су за потпуно сагледавање и разумевање динамике спољне политике ЕУ.

3. ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ СТРУКТУРНЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ

У контексту спољне политике, глобализација за коју се често може чути да „брише границе“ се јавља као озбиљан изазов традиционалним приступима спољној политици, пре свега неореализму и неолиберализму. Концепти глобализације и глобалног управљања постају свеprisутни у дискурсу ЕУ, у постхладноратовском периоду. Да се глобално управљање тумачи као глобални политички контекст, потврђено је у иновативном саопштењу Комисије из 2003. године „Европска унија и Уједињене нације: избор мултилатерализма“ (*The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*)⁵ и Европској безбедносној стратегији (*European Security Strategy*) из 2003. године.

Савремене студије глобализације и глобалног управљања наглашавају да се глобална политика све више може посматрати у контексту „потребе за структурама“, које се схватају као нов или модификован оквир унутар кога се интеракција између актера одвија, у периоду након Хладног рата (Keukeleire and Schunz 2008, 15).

Будући да доводи у питање традиционално схваћене интересе и циљеве спољне политике као и капацитете и инструменте за њено спровођење, феномен глобализације поставља нове темеље за концептуализацију спољне политике у 21. веку.⁶ На тим основама, белгијски политиколог Степан Кеклир (*Stephan Keukeleire*) развио је концепт тзв. *структурне спољне политике*, као шири концептуални оквир за истраживање спољне политике ЕУ.

Полазећи од природе спољнополитичког процеса, Кеклир идентификује три кључне аналитичке јединице спољне политике: унутрашњи контекст, спољашњи контекст и спровођење спољне политике. Унутрашњи контекст укључује

5 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European Union and United Nations: the choice of multilateralism*, European Commission COM/2003/0526 final, Brussels, 2003.

6 Под глобализацијом у најширем смислу се подразумева постепена трансформација друштвених односа односно настанак нових друштвених и политичких простора који нису везани за одређене територије.

питања која се тичу унутрашњих актера који креирају спољну политику, капацитета на којима се спољна политика темељи, циљева који се желе постићи, као и одлучивања и инструмената спољне политике. Спољни контекст се тиче главних актера у спољном окружењу и структура које одређују интеракцију између њих. Трећи сегмент спољнополитичког процеса - спровођење спољне политике, односи се на начин коришћења инструмената спољне политике (у циљу утицаја на спољне окружење) као и на типове актера и структура који могу бити објект оваквог утицаја (Keukeleire and Schunz 4).

Глобализација, као један од вишеструко диференцираних друштвених феномена, нема само разноврсне узроке и апстрактне ефекте попут детериторијализације, компресије простора и времена, већ и бројне видљиве последице за скоро сваки аспект друштвеног живота. Најзначајнији ефекти глобализације огледају се управо у политичкој области. Тако на пример, смањујући могућност избијања сукоба између најмоћнијих држава света, за неразвијене државе, глобализација ту могућност повећава. Самим тим, снага државе се мери њеним капацитетом да се прилагоди транснационалним утицајима. Како овај феномен доводи до тога да су државе све више повезане и зависне једна од друге, овде нарочито долази до изражаја њихова рањивост, што нужно води „асиметричној међузависности између различитих актера“ (Keohane and Nye 1977, 13). Овај однос постаје још сложенији, ако се умешају ентитети који нису државе, а од држава често имају већу моћ. Последично, глобализација ствара погодно тло и за унутардржавне сукобе, јер нису ни све етничке групе имале једнаке користи од њеног утицаја.

Структурна спољна политике представља аналитички концепт али и политичу реалност. Као политичка реалност, она већ дуго постоји, а доминантне карактеристике достиже управо у ери глобализације и глобалног управљања. Као аналитички концепт, структурна спољна политика је прилично нов, иако он заправо деконструише елементе традиционалних теорија, и одређеној мери их модификује. У складу са тим структурна спољна политика се може дефинисати као: „спољна политика која, дугорочно вођења, настоји да утиче на обликовање одрживих политичких, правних, социјално-

економских, безбедносних и менталних структура. Ове структуре карактеришу не само државе и односи међу њима, већ и друштва, положај појединаца, односе између држава и друштава и међународни систем у целини“ (Keukeleire and Schunz 5).

Овако дефинисана спољна политика, проширује домен циљева спољне политике, јер ставља посебан нагласак на структуре и дугорочност тј. одрживост, наглашавајући при томе важност нивоа, који је свеобухватан. Према овоме концепту, структуре садрже релативно стална организациона начела и правила и делују кроз сложену организациону и институционалну уређеност која варира од земље до земље, и од региона до региона (Keukeleire and Schunz5). На пример, “демократија” је организациони политички принцип у многим државама, баш као што принцип “слободног тржишта” одликује економије многих држава. Међутим, начин на који су ови принципи делују разликују се значајно међу земљама. Штавише, структуре се појављују на различитим нивоима: преко националног (нпр. на палестинским територијама), регионалног (нпр. На Блиском Истоку) до глобалног.

Основна претпоставка овог концепта је да се традиционалне теорије међународне политике узajамно допуњују, јер расветљавају различите димензије међународних односа. Све оне имају и предности и ограничења у свом аналитичком и експланаторном потенцијалу. С обзиром да глобализација доводи до растуће међузависности свих актера у глобалној политици, више нису у првом плану само интереси држава, већ и други типови актера, где се пре свега мисли на појединце, различите ентитете и читава друштва.

Иако прихвата поставке неореалистичких и неолибералних теорија да је понашање држава одређено структуром међународног система, овај концепт одбацује поставку о анархистичкој природи те структуре, као и то да су државе главни и централни актери. Такође, прихвата идеју важности мултилатерализма коју заговара неолиберални институционализам, у циљу унапређења појединачних и колективних интереса, али сматра да само мултилатерализам, није довољан у ери глобализације.

Конечно, и различити конструктивистички приступи међународним односима дају други важан основ за разматрање концепта структурне спољне политике. Овај концепт дели став да је реалност социјално конструисана и да су нематеријални аспекти, попут вредности, спознаја и идентитета од круцијалног значаја. Такође, прихвата се став да су агенти и структуре узајамно битни (Giddens 1984, 16).

Структуре омогућавају али и ограничавају агенте, оне су истовремено и резултат и средство агената (Waever 1994, 238–273). Након појашњења суштине концепта структурне спољне политике, појаснићемо начин на који овај приступ тумачи основне јединица спољнополитичке анализе, на примеру ЕУ, као актера који испољава изражена својства структурне спољне политике.

4. ЕУ И СПОЉАШЊИ КОНТЕКСТ СПОЉНОПОЛИТИЧЕ АНАЛИЗЕ

Процеси глобализација и глобалног управљања указују на потребу редефинисања фокуса спољне политике, по питању врста објеката (актери, структуре), и нивоа односно димензије активности. Представници овог теоријског правца, спољни контекст посматрају управо као сложену арену са великим броја актера, фокусирајући се на потребе и могућности за креирање и одржавање структура, у виду релативно постојаних организационих принципа. Док су у прошлости, друге државе биле примарни објекти утицаја актера, у 21. веку ефикасна спољна политика захтева непрекидни фокус на различите форме актера, догађаја и конфликта, а још више на процесе, структуре и укупни контекст у ком се налазе сви актери. Структуре (као што је међународни финансијски систем доминантан на Западу) и процеси (попут климатских промена, демократизације, тржишне економије итд) имају превасходни утицај на понашање актера, обезбеђујући оквир у ком функционишу. Доводећи у питање државни центризам, студије глобалног управљања, и на њима развијен концепт структурне спољне политике, заступају становиште да и други ентитети, осим држава, могу да воде спољну политику. Овај концепт постаје применљив у анализи спољних политика

најразличитијих типова актера (иако наглашава да не могу сви актери имати исте шансе за успешно вођење спољне политике). Поред држава, то могу бити различити ентитети укључујући регионалне интеграције и међународне организације (ЕУ и УН, али потенцијално и Афричка унија, АСЕАН или Арапска лига), што подразумева постизање великог броја инструмената којима се утиче на политичке, правне, социоекономске, безбедносне и друге структуре изван сопствених граница. Осим тога, овај приступ се може користити за анализу спољних светских или регионалних активности и других нових или „неконвенционалних“ ентитета (Keukeleire and Schunz18). Примери су етнички и верски покрети или групе (исламски покрет) или велике међународне фондације али и међународне финансијске или економске иницијативе, уколико покушавају да врше утицај не само на финансијске и економске структуре (Keukeleire and MacNaughtan 2008, 298–327). Када је у питању деловање покрета за самоопредељење, какво је присутно и у случају КиМ, етничке групе које живе на некој територији која је захваћена сукобима, обично су подељене између себе на основу културног идентитета, или пак економских и политичких разлика, које су повезане са жељом за контролом и доминацијом.

Из перспективе структурне спољне политике, структуре се широко тумаче. Материјалне структуре које доприносе војној безбедности или економско благостање, не могу више да буду једини фокуси активности спољне политике, јер нематеријалне димензије као што су култура, веровања и идентитет постају подједнако важни циљеви (Goldstein and Keohane 1993). Култура, веровања и идентитет обликују перцепцију и понашање актера као и начин на који они дефинишу своје интересе у међународном систему. Тако, у ери глобализације, највећи број борби за самоопредељење, укључује комбинацију културних, економских и политичких фактора, што показује да је управо она открила открила изузетан потенцијал за рањивост земаља у развоју (каква је била Југославија између осталих). Групне разлике које су у основи хоризонталне неједнакости, у овом случају постају основ за избијање сукоба, којима слаба држава, у ери глобализације, није у стању да се одупре. (O'Keohane and Nye13). Тиме постаје јасно да глобални процеси

нису допринели окончању међуетничких конфликта, али зато итекако утичу на учеснике таквих сукоба. Како структуре постоје на различитим, међусобно повезаним нивоима, из перспективе структурне спољне политике, немогуће је утицати на структуре на једном нивоу (глобалном или регионалном), а не узимајући у обзир и остале (социјални и индивидуални).

Коначно, представници ове теорије уводе јасну временску димензију у анализу спољне политике. У том смислу, спољна политика више не значи само краткорочне активности, већ и трајно променљиве структуре. Инструменти спољне политике примењују се на начин који обезбеђује сталне промене структура. Одрживост структура делом зависи од мере у којој се сматрају оправданим и постају део менталитета, система веровања или психолошко-вредносне структуре људи. Промене структура биће трајније ако се оне доживљавају као пожељне и оправдане, а не само као резултат спољног притиска или чисто рационалне калкулације предности и недостатака (прихватање ради добијања економске подршке, на пример) (Wendt 1999, 266–278). Са становишта ове теорије, спољна политика има веће шансе да буде успешна уколико промовише структуре које су већ укоренење у традиције и процесе својствене друштву, заједници или региону на које се односе (Keukeleire and Schunz19). За такво одређење структура, неопходна је дугорочна стратегија спољне политике.

У контексту ЕУ, као што је речено, спољна сфера сетумачи у контексту растућег глобалног управљања. Од краја осамдесетих година прошлог века, ЕУ је водила јасну структурну спољну политику према земљама Централне и Источне Европе, а од средине 90-их година, модел структурне спољне политике, постепено је постајао темељ односа ЕУ, широм евроазијског и афричког континента. За разлику од њене конвенционалне спољне политике, структурну спољну политику Уније, државе чланице виделе су као комплементарну њиховој сопственој спољној политици, као и политици других међународних актера (САД, НАТО и УН). Иако се ова политика политика Уније везује најпре за политику проширења и копенхашке критеријуме из 1993. године, чињеница је, да је и пре пада Берлинског зида и „гвоздене завесе“ крајем 1989.

године, ЕЗ подржавала и промовисала структурне реформе у Централној и Источној Европи.

За ЕУ, креирање структурне спољне политике није представљало проблем, јер је често могла да посегне за развијеним процедурама првог стуба, буџетским ресурсима и институционалном организацијом. Карактеристична својства такве политике су дугорочни, често веома свеобухватни економски и финансијски инструменти који су посредно усмерени на стварање структура.⁷

5. ЕУ И УНУТРАШЊИ КОНТЕКСТ СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ НАЛИЗЕ

Када је реч о процесу креирања спољне политике, ова теорија пре свега истиче значај стратешке одлуке актера спољне политике, да се усвоји опсежна и дугорочно оријентисана стратегија спољне политике, што даље захтева укљученост највиших органа власти. Широк дијапазон поступака за спровођење свеобухватне, дугорочне спољнополитичке стратегије указује да други владини (министри унутрашњих послова, правде, економије, финансија, специјализоване агенције) и невладини актери такође морају бити укључени у креирање, а нарочито у спровођење ове политике. Улога парламента је овде од велике важности. Комплексност процеса одлучивања односи се и на друге ентитете, попут међународних организације, где се може очекивати да чак и више актера буде укључено у креирање спољне политике. Тако на пример, одлучивање у спољној политици ЕУ, превазилази „традиционално формулисање сопствених интереса које укључује ограничен број актера.“ И док је у оквиру ЗСБП, број актера ограничен, остале домене спољних односа Уније карактерише учешће већег броја различитих актера. Иако су кључне институције које имају надлежности у оквиру ЗСБП Европски савет (са својим Председником) и Савет ЕУ (и са

⁷ Ови инструменти могу имати директан утицај кроз подршку економским реформама и економском развоју, или кроз обезбеђивање финансијских средстава за политичке или организационе промене, нпр. за слободне изборе или за структуралне реформе правосудног система. Инструменти могу имати и индиректан утицај: обећање економско-финансијске помоћи или сарадње, ЕУ може да користи као механизам за подстицање или спровођење политичких и социјалних реформи (као што је организовање слободних избора, поштовање права етничких мањина итд).

њим повезане институције- Високи представник ЕУ, Европска служба спољних послова, председавање), одлучивање у многим доменима спољне политике ЕУ укључује, између осталог, и дипломате из министарстава, Европску комисију, специјализоване агенције ЕУ и специјализоване владине актере, као и невладине актере (НВО, професионалне организације, истраживачке организације). Велики број актера чини овај процес прилично комплексим. Углавном је Комисија била та која је усвојала стратешки дугорочни приступ одређеним спољнополитичким питањима. Уједно, Комисија је водила и дефинисала развој партнерстава и предводила успостављање економских односа са трећим земљама и другим регионима. Као пратећа појава сложеног процеса доношења одлука и ангажовања Комисије, дефинисани циљеви које је Унија заступала у својим спољним активностима објединили су више различитих интереса у контексту дугорочне стратешке перспективе. (Keukeleire 2003, 49–51).

По питању циљева којима актери спољне политике теже, у контексту глобализације, Кеклир подвлачи значај више „алтруистичних“ интереса „који узимају у обзир друге, водећи рачуна о опредељењима актера из других делова света“, пре него –себи окренуте- егоцентричне интересе (Keukeleire, 21–23). Ови су циљеви обично повезани са (поновним) креирањем структура. Уколико оне треба да допринесу ефикасној дугорочној спољној политици, циљеви ће морати да се разраде у погледу организационих принципа политичког, економског или друштвеног живота на више нивоа. Осим тога, са становишта структурне спољне политике циљеви се дефинишу у погледу географских ентитета (свет, регион или суседне земље) у већој мери, него што је то случај код традиционалних приступа спољној политици, али и имајући у виду изгледе за утицај на структуре или за њихово обликовање у посебном домену политике.

Политика проширења ЕУ, Критеријуми из Копенхагена, као и услови које су државе кандадидати морале испунити за сваки домен политике, осликавају начин на који је ЕУ „усађивала“ своје структуре и вредности изван своје територије. Усађивање, најпре држава Централне и Источне Европе у структуре, политике и веровања ЕУ, довело је

социјализације и европеизације ових држава и њиховог прикључења Унији, у 2004. и 2007. години. Тиме је успешна трансформација, демократизација, стабилизација и инкорпорирање десет суседних земаља, окончала једно од геостратешки најзначајнијих достигнућа спољне политике ЕУ. Коначно, остваривање ових циљева захтевало је капацитете и инструменте. Изазови које поставља 21. век захтевају да војна, „тврда“ моћ и војни инструменти буду употпуњени економском, финансијском и медијском („меком“) моћи и инструментима.

Мека моћ почива на способности обликовања опредељења и понашања других. Она своје темеље црпи из културе, вредности, политичких идеала и политика неког ентитета, или из перцепције да су они оправдани (Nye 2004, 6). И док је већи фокус на мекој моћи као капацитету оправдан, перспектива структурне спољне политике још више наглашава значај „структурне моћи“ као супротност традиционалној, релационој моћи (тј. способност утицаја на понашање другог актера) (A. Dahl 1963, 54). Структурна моћ се у том контексту односи на надлежност и капацитет за постављање или обликовање организационих принципа и правила, као и за „одређивање како ће други ту игру да играју“ (J. Holsti 1995, 110). Мењањем контекста у ком други актери делују, коришћење структурне моћи може да води до фундаменталних и трајних промена у активностима, понашању и идентитету актера. Уједно, инструменти спољне политике засновани на комуникацији, попут јавне дипломатије и акти спољне политике засновани на аргументацији, у комбинацији са традиционалнијим дипломатским средствима – имају већи потенцијал за истовремено стварање структура на свим нивоима.

Када је реч о капацитетима и инструментима структурне спољне политике ЕУ, тешко се може оспорити да она поседује велики економски и дипломатски капацитет, са тенденцијом ширења војне моћи. Но, у свом деловању, она се првенствено ослања на нематеријалне капацитете, који чине основу меких облика моћи. Битни показатељи структурне моћи ЕУ, огледају се у континуираној, институционализованој интерној комуникацији, и стварању структура унутар 28 ентитета, који су пре тога били самостални. Говорећи о

инструментима структурне спољне политике ЕУ, уочава се велика зависност спољне политике од економских и финансијских инструмената првог стуба. Ови инструменти Европске заједнице инкорпорирани су у различите програме подршке и фондове (PHARE, TACIS, MEDA, EDF)), потом различите врсте споразума о придруживању и трговини, као и споразуме о сарадњи које ЕУ закључује са трећим земљама и другим регионима. Када говоримо о дипломатским и политичким инструментима, не може се занемарити улога политичког дијалога, који ЕУ има са трећим државама и другим регионима.⁸

6. СТРУКТУРНА СПОЉНА ПОЛИТИКА ЕУ У ПРАКСИ

Структурна спољна политика није само приступ у проучавању спољне политике, већ и политичка реалност, форма спољне политике коју спроводи неки актер. На примеру ЕУ, као актера који демонстрира изражена својства структурне спољне политике у својим активностима, осврнућемо се на трећу јединицу спонополитичке анализе која се односи на спровођење структурне спољне политике.

Као што је речено, ЕУ свој међународни утицај заснива на широком спектру инструмената, који наизглед делују неповезано. Ту спадају: трговински уговори, економске мере, регионалне политике ЕУ, секторске политике (транспорт, екологија, финансије, унутрашње тржиште, конкуренција, пољопривреда и друго), активности ЕУ у међународним организацијама, дипломатске и политичке акције. У оквиру ЗСБП, кључни инструменти према Уговору из Лисабона су одлуке Европског савета, одлуке Савета за спољне послове (о заједничким акцијима, позицијама и њиховој имплементацији), закључци Европског савета и Савета ЕУ и Изјаве Високог представника за ЗСБП.⁹ Управо овакав спектар инструмената јој омогућава дискурс и циљеве структурне спољне политике

8 Ова врста дијалога покрива теме од спољне политике, преко политичких и безбедносних питања и шире, укључујући и многе друге економске области и области социјалне политике (правосуђе, миграције, демографска кретања итд).

9 До Уговора из Лисабона, кључни инструменти ЗСБП били су заједничке акције, заједнички ставови и заједничке стратегије. Овај уговор је поједноставно процедуру одлучивања.

према већини региона у свету (укључујући регионе као што су АСЕАН и Латинска Америка).

Иако у различитим степенима, ЕУ води оперативну структурну спољну политику према земљама Централне и Источне Европе, Балкана, медитеранске области, појединим земљама Заједнице независних држава и у мањој мери према подсахарској Африци. Но, за потпуно сагледавање политике и стратегије Уније према конкретним земљама или регионима, потребна је детаљна анализа целине њених активности и политика у односу на дату државу. Оно што је за сада извесно, једа је ЕУ позитиван ефекат структурне спољне политике, остварила само са земљама Централне и Источне Европе (и потенцијално Балкана). Са државама ових региона, Унија је могла да извуче свој најјачи адут, а то је перспективу придруживања. Међутим, ови региони су испољили и друге карактеристике: ЕУ је могла да заузме дугорочан приступ, могла је да се бави свим структурама на свеобухватан и конзистентан начин, структуре које је она промовисала већ су биле усађене у унутрашње процесе, а конвенционални проблеми спољне политике решавани су од стране других актера и постепено смањивани. Ови фактори значили су да су земље Централне и Источне Европе и донекле Балкана, у мањој или већој мери, испуниле услове за успешну структурну спољну политику, на начин који се није рефлектовао у другим регионима света. За разлику од тога, у стручној јавности се оцењује да европска политика према Медитерану није дала очекиване ефекте, као што ни према Африци није довела до очекиваних позитивних промена (Keukeleire and Schunz 23–25). О дугорочним ефектима европске политике суседства за сада још прерано судити.

У документу „Европска стратегија безбедности: Безбедна Европа у бољем свету“ (Европски савет 2003). ЕУ је по први пут навела своје геостратешке приоритете. На тим темељима, ЕУ је развила посебне инструменте сарадње и деловања, као основ за вођење структурне спољне политике: „трансатланско партнерство“ (САД), политику придруживања и проширења (Западни Балкан, Турска), политику „блиског суседства“ и партнерства (Источна Европа, Медитеран). У Глобалној стратегији ЕУ, документу који је ЕУ објавила у јуну

2016, посебно је наглашен интерес ЕУ за јачање положаја и ситуације њених суседа на југу и истоку, као неопходан елемент безбедности држава Уније. У том оквиру наглашава се и потреба постојања кредибилне политике проширења, као облика јачања, демократизације и европеизације држава кандидата (Brussels 2016, 56). Говорећи о овој политици у контексту Западног Балкана, приметна је тенденција преплитања конвенционалне и структурне спољне политике, релационе и структурне моћ, тврде и меке моћи. Додајући нове услове који су повезани са специфичном послератном ситуацијом на Балкану и потребом за превазилажењем антагонизма у региону, ЕУ је свој ангажман у држава овог региона правдала настојањем да буде „ефикаснија“ у подстицању структурних промена. Међутим, читав низ фактора, како у ЕУ, тако и у региону, показао је да се ова трансформација испоставила као тежак процес. Ту се пре свега мисли на висок ниво међудржавне и унутардржавне нетрпељивости и обнову економских и друштвених структура. Коначно, у случају Западног Балкана, структурна пољна политика какву је водила ЕУ, била је комбинована јаком конвенционалном спољном политиком, вођеном од стране НАТО.

Даљу успешност структурне спољне политике доводе у питање и геополитичке промене, настале као последица Брегзита. Криза система у ЕУ која је неоспорна, намеће потребу њене интерне реорганизације, што се може одразити на смањено „пројектовање стабилности“ на своје суседство, путем процеса преговора о проширењу, економским подстицајима и другим облицима сарадње (Лопандић 2017, 98).

Иако у односу са медитеранским земаљама ЕУ није могла да оствари перспективу придруживања (као свој најјачи адут), за државе овог региона предвидела је фундаменталне промене у политичким, правним, економским и друштвеним структурама, што је учинило да ово партнерство изгледа обећавајуће.¹⁰ Замишљен као свеобухватни, институционализовани оквир, евро-медитерански дијалог, деценију касније, није испунио

¹⁰ Конференција у Барселони из 1995. године, успоставила је евро-медитеранско партнерство и поставила основе процеса који је требао да изгради свеобухватни мултилатерални оквир за дијалог и сарадњу која би се одвијала у три димензије: политичко и безбедносно партнерство, економско и финансијско партнерство и партнерство у социјалним, културним питањима и питањима међуљудских односа.

очекивања. Димензија структурне спољне политике неоспорно је била јака и по намери и организацији евро-медитеранског партнерства, али по резултатима и ефектима била је слаба и није деловала као мотор за далекосежне структурне промене (Keukeleire and Schunz, 26). Овај неуспех био је тешка лекција за ЕУ: спровођење дугорочне и свеобухватне структурне спољне политике, без могућности да се одговори на изазове конвенционалне спољне политике мировног процеса на Блиском истоку, било је немогуће. Осим тога, одсуство подршке локалних актера циљевима структурне спољне политике ЕУ, умањили су њену ефикасност.

Коначно, разумевање разлога неуспеха процеса из Барселоне, била су релевантан материјал за креирање европске политике суседства, о чијим думетима је прерано судити. Као кључни проблем за одрживост ове стратегије, уочава се пропуст ЕУ да поклони довољно пажње нематеријалној димензији спољне политике, социјалној и безбедносној димензији, као и интересима својих партнера.

7. ЗАКЉУЧАК

Одређивање врста спољнополитичких циљева у глобалном свету постаје отежано. Отворене границе и повећана транснационализација друштва доводе до утицаја спољашњих интереса на унутрашње, што отежава њихово разумевање. Да би се они могли разумети, сви интереси и циљеви морају бити прилагођени специфичним структурама и агентима, који чине основу спољне политике. Чини се да структурна спољна политика као аналитички оквир, испољава бројне предности, када је реч о поновном концептуализовању спољне политике у условима глобализације. Она истиче бројне одлике, пре свега значај структура и дугорочност, као елементе који су у анализи спољне политике у прошлости занемариване. На тај начин она брише извесна нераумевања спољне политике, као покретачке снаге у свету који се трансформише.

Са друге стране, операционализацију овог концепта отежава неопходност дугорочног праћења активности и реакција, управо у циљу разумевања дугорочних промена (посебно потреба за издвајањем нетипичности и успостављањем

узрочно-последничних односа). Превазилажење овог недостатка захтева даље концептуално промишљање. Ако анализе потврде вредност овог оквира, структурна спољна политика може бити вредан комплементарни приступ у појашњењу активности спољне политике ЕУ. Ово је нарочити битно у савременим условима различитих глобалних изазова, где традиционални облици спољне политике морају бити употпуњени политикама које имају дугорочну стратешку перспективу. За сада, као глобални актер, ЕУ настоји да води најобухватнију структурну спољну политику која делује на велики број структура (политичке, правне, економске, безбедносне) и нивоа (индивидуални, друштвени, унутардржавни, међудржавни, регионални).

ЛИТЕРАТУРА

Европски савет, *Европска стратегија безбедности*, 2003. Доступно: <https://www.isacfund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf>, приступ: 11. јун 2019.

Лопандић, Душко, *ЕУ и Србија: Ново време и ново окружење*, Европски покрет у Србији, Београд, 2017.

Ђорагић, Денис „Лисабонски уговор као одговор Европске уније на геополитичке изазове- осврт из 2015. године“, *Зборник најбољих мастер радова о Европској унији*, Информациони центар ЕУ, Београд, 2016, стр.117-141.

Andreatta, Filippo, „Theory and European Union’ International Relations“ (y) Christopher Hill and Michael Smith, *International Relations and European Union*, Oxford University Press, New York, 2005.

Christiansen, Thomas, Jorgensen, Knud, Wiener Antje, „The Social Construction of Europe“, *Journal of European Public Policy*, Taylor and Francis Group, 6:4/1999, pp. 528-544.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: European Union and United Nations: the choice of multilateralism, European Commission COM/2003/0526 final, Brussels, 2003

Dahl, Robert, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, Nj: Prentice Hall, 1963.

Giddens, Anthony, *The Constitution of Society - Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge, 1984.

Goldstein, Judith, Keohane, O. Robert, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1993.

Haas, B. Ernst, „The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America“, *Journal of Common Market Studies*, UACES, 5:4/1967 pp.315-343.

Haas, Ernst B. , *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2004.

Holsti, J. Kalevi, *International Politics, A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, NJ. Prentice Hall, 1995.

Hoffmann, Stanley, „Obstinate or Obsolete: The Fate of the National State and the Case of Western Europe“, *Daedalus*, The Mit Press, 95:3/1966, pp.862-915.

Keohane, O. Robert., Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Company, 1977.

Keohane, Robert, *Neo-Realism and its Critics*, 1986, New York: Columbia University Pres.

Keukeleire, Stephan., MacNaughtan, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

Keukeleire, Stephan, „The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy“, *Diplomacy and Statecraft*, Taylor and Francis Online, 14:3/2003, pp. 31-56.

Keukeleire, Stephan, Schunz, Simon, *Foreign Policy, „Globalization and Global Governance – The European Union’s structural foreign policy“*, Paper prepared for the ECPR Standing Group on the European Union Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riga, 2008.

Long, Davis John., „Multilateralism in the CFSP“, (y) Martin, Holland, *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reform*, Pinter, London, 1997, ISBN:10:1855674300/1997, pp.184-199.

Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London, 1998.

Nye, Joseph, *Soft Power - The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

Shared vision, Common Action, A stronger Europe – A Global Strategy for the European Union s Foreign and Security Policy, Интернет:<http://europa.eu/globalstrategy/en>, приступ: 20. 12. 2019.

Waltz, Kenneth N. „The Emerging Structure of International Politics“, *International Security*, 18:2/1993, pp.44-79.

Waever, Ole, „Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analyses“, (y) Walter, Carlsnaes, Steve Smith, *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*, European Consortium for Political Research, Sage, London, 89:1/1994, pp. 238-273.

Wendt, Alexander, *The Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University, 1999.

Nevena Stankovic

**FOREIGN POLICY OF THE EUROPEAN UNION
IN THEORETICAL CONCEPT OF STRUCTURAL
FOREIGN POLICY**

Resume

The European Union (EU) is a system of foreign policy but also a global actor of international relations, which has been developing its own foreign policy for the last thirty years. The most articulate form of the EU foreign policy is the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Additionally, relationship between the structures of the EU and the CFSP, is an important factor in the functioning of the EU institutional system. The large number of actors, both internally and externally, in the creation and implementation of the CFSP, makes difficult to understand its main institutional and political characteristics by traditional theories of international politics. After reviewing the traditional approaches to foreign policy of the EU, the paper will present the theoretical concept of the structural foreign policy. This theoretical approach relies on thesis that globalization as a political context, offers a new perspective on foreign policy, which has important implications for its understanding and analysis. Structural foreign policy tends to influence or shape sustainable political, legal, socio-economic, security and mental structures. These structures characterize not only by states and international relations, but also by societies, the position of the individual, the relationship between the state and society and the international system as a whole. The paper will show, how the conceptual framework of structural foreign policy is applied to political reality analysis.

Keywords: European Union, The Common Foreign and Security Policy, Structural Foreign Policy, Globalization