

*Дејана М. Вукчевић**

ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ СПОЉНИХ ПОЛИТИКА – ИДЕЈНИ ОКВИР**

Сажетак

Циљ овог чланка је да укаже на оправданост концепта европеизације кроз проучавање односа између националних спољних политика и спољне политике ЕУ. Да ли је концепт европеизације решење или проблем? Аутор европеизацију посматра као интерактивни, међусобно конституишући процес промене који повезује европски и национални ниво, где се реакције држава чланица на интеграциони процес усмеравају ка европским институцијама и политикама и обрнуто. Чланак ће бити подељен у два дела. У првом делу, разматраће се појам европеизације. У другом делу, аутор ће настојати да појасни корисност концепта европеизације узимајући као предмет анализе област спољне политике. Циљ је да се кроз пропитивање односа националних спољних политика и спољне политике ЕУ укаже на оправданост појма европеизације. Аутор ће одговорити на питање да ли је европеизација адекватан приступ који нам омогућава разумевање односа између спољне политике ЕУ и националних спољних политика, тј. да ли нуди аналитичку перспективу која олакшава истраживање повезаности између ова два нивоа анализе.

* Институт за политичке студије, Београд

** Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије

Кључне речи: европеизација, европске интеграције, политички актери, национални идентитет, политички капацитет, административни капацитет.

„Европеизација је средство и циљ, метод и суштина, пројекат и визија, она означава одређену политичку, социоекономску и културну реалност, али је исто тако и идеологија, симбол, мит“¹. Ово помало поетско одређење појма европеизације наговештава његову комплексност. Иако се са овим термином све више сусрећемо у области међународних односа (друштвених наука), а нарочито у анализи политичког система Европске уније, европеизација остаје неодређен и нејасан, па чак и оспораван термин, који изазива одређене недоумице. Која је додатна вредност овог појма у односу на већ постојеће сличне термине, као што су европска интеграција или „преливање“? Како су ови појмови међусобно повезани и да ли увођење појма европеизације значи нови изазов за теорије европске интеграције, нову интерпретацију природе ЕУ? Већина научних радова о пореклу и развоју ЕУ у последњих 50 година била је усмерена на процес институционалне изградње и политичку интеграцију на европском нивоу. У теоријама европске интеграције, национална политика је основни експланаторни фактор европског интеграционог процеса. Тако је неофункционалистичка теорија сматрала да је основни мотив преноса надлежности на европски ниво надметање између домаћих интересних група, политичких партија и елита, док либерална теорија међувладиних односа објашњава процес европске интеграције као резултат преговарања националних држава, док су националне преференције производ деловања домаћих економских и друштвених учесника, који учествују у процесу формирања националних преференција тако што врше притисак на националне владе да промовишу њихове интересе. Међутим, проучавање европске интеграције као експланаторног фактора промене или константности у националној политици било је занемарено, и изучавање националних политичких система одвијало се изван анализе процеса европске интеграције. Сајмон Хикс (Simon Hix) и Клаус Гец (Klaus Goetz) сматрају да за то

1 Othon Anastasakis, „The Europeanization of the Balkans“, *The Brown Journal of World Affairs*, vol. XII, n° 1, 2005, p. 78.

постоје три разлога. Прво, ова подељеност је проистекла из „природне поделе посла“ у области политичких наука, која је постојала између компаративне политике, усмерене на домаће политичке институције и процесе, и међународних односа, који се баве међународним системом и регионалним интеграцијама. Друго, многи аутори компаративних студија европске политике заузели су скептичан став према проучавању процеса европске интеграције, сагледавајући га било као нормативни пројекат било као концепт који не даје значајан допринос у области политичких наука. Треће, докле год је утицај европске интеграције на националне политике био мали, дотле је он био занемарен као значајна варијабла.² Постепено усложњавање Европске уније као *sui generis* творевине у којој постоји управљање на више нивоа, чини порозном границу између компаративне политике и међународних односа. Отуда је било неопходно анализирати који је то утицај процеса европске интеграције на владу и политике у националним политичким системима, и европеизација представља одговор на овај изазов.

Рад ће бити подељен у два дела. У првом делу, аутор анализира појам европеизације и његове механизме, у циљу сагледавања корисности овог термина у односу на већ постојеће сличне термине. У другом делу рада, аутор ће настојати да оправда корисност концепта европеизације узимајући као предмет анализе област спољне политике. Аналитички циљ је да се кроз пропитивање односа националних спољних политика и спољне политике ЕУ укаже на оправданост појма европеизације. Одговориће се на питање да ли је европеизација адекватан приступ који нам омогућава разумевање односа између спољне политике ЕУ и националних спољних политика, тј. да ли нуди аналитичку перспективу која олакшава истраживање повезаности између ова два нивоа анализе.

Појам европеизације

У литератури наилазимо на мноштво различитих дефиниција европеизације, који стварају конфузију у анализи овог појма. Један број аутора поистовећује овај термин са проце-

2 Simon Hix, Klaus H. Goetz, „Introduction: European Integration and National Political Systems“, *West European Politics*, vol. 23, n° 4, 2000, p. 1.

сом европског управљања. Тако Рис (Thomas Risse), Коулз (Maria Green Cowles), и Капорасо (James Caporaso) дефинишу европеизацију као „појаву и развој различитих структура управљања на европском нивоу“.³ Према овој дефиницији, европеизацију одликује образовање новог институционалног центра. Она, дакле, ставља акценат на процес европског управљања, а не на последице интеграције на националном нивоу. Ипак, оно што представља проблем са овом дефиницијом је непостојање разлике са концептом европске политичке интеграције. Примера ради, неофункционалиста Ернст Хас (Ernst Haas) дефинисао је политичку интеграцију као „процес у којем су политички актери (...) наведени да преместе националну приврженост, очекивања и политичке активности на нови и шири центар“.⁴ Према неофункционалистичкој теорији, политичка интеграција настаје када елите „пребацују“ лојалност и политичку активност ка новом центру, који има већу надлежност у односу на националне државе, што постепено доводи до образовања нове политичке заједнице. Дакле, европеизација се код Риса, Коулза и Капораса не схвата само као процес промене на нивоу ЕУ, већ и као (неизбежно) успостављање политичке заједнице. Слично схватање европеизације налазимо и код Јана Олсена (Jan Olsen), који сагледава европеизацију и као политичку интеграцију и као унификацију. Овај аутор указује на вишедимензионалност појма европеизације, настојећи да на тај начин избегне ограничења у дефинисању овог појма, те отуда за њега европеизација значи промену у спољним границама (процес проширења ЕУ), развој институција на европском нивоу (ово значење европеизације има сличности са дефиницијама које овај појам схватају као процес развоја капацитета управљања на нивоу ЕУ), продирање у националне системе управљања, као и „извозни облик политичке организације“ и пројекат политичке унификације.⁵

3 Thomas Risse, James Caporaso, Maria Green Cowles, „Europeanization and Domestic Change. Introduction“, in Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca NY, 2001, p. 3.

4 Ernst B. Haas, „International Integration: The European and the Universal Process“, *International Organization*, vol. 15, n° 3, 1961, pp. 366-367.

5 Jan Olsen, „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, 2002, pp. 923-924.

Поједини аутори одређују европеизацију као процес у коме националне политике бивају подвргнуте политичком одлучивању на нивоу ЕУ. Предност оваквог схватања европеизације је јасна разлика у односу на европску интеграцију. Док интеграција представља процес конвергенције на нивоу ЕУ, концепт европеизације означава последице овог процеса које могу имати различити ефекат на националном нивоу. У исто време, фокус анализе се измешта са европског на национални ниво, и тежи се објашњењу како су се националне владе прилагодиле утицају ЕУ. Тако Ледрех (Robert Ladrech) дефинише појам европеизације као „градуелни процес који преусмерава правац и облик политика до нивоа на којем политичка и економска динамика ЕУ постаје део *организационе* логике националних политика и политичког одлучивања“.⁶ У средишту ове дефиниције је улога организационе адаптације, учења и политичке промене. И Радаели (Claudio Radaelli) полази од Ледреховог становишта, те дефинише појам европеизације као „процесе изградње, ширења и спровођења формалних и неформалних правила, процедура, политичких парадигми, стилова, „начина чињења ствари“ и заједничких веровања и норми које се прво дефинишу и консолидују у оквиру политичког процеса унутар ЕУ, а затим уграђују у логику домаћих дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика“.⁷ Ова дефиниција тежи да у сагледавање појма европеизације укључи и неформална правила, парадигме, идеологију и културу, и подвлачи значај промене у логици понашања. Како сâм аутор наводи, дефиниција је довољно широка да обухвати најзначајнија питања из области политичких наука, као што су политичке структуре, јавна политика, идентитети и когнитивна димензија политика.⁸ Радаели указује и на специфичност појма европеизације у односу на друге сличне термине. Тако, овај термин се не може поистоветити са појмом конвергенције или униформности, јер европеизација може произвести и различитост,

6 Robert Ladrech, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994, p. 69.

7 Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (приступљено 28. 05. 2011), p. 4.

8 *Ibid.*

будући да се националне политичке и културне структуре различито прилагођавају утицајима који долазе од стране ЕУ. Ово мишљење заступа и Клаудија Мејдор (Claudia Major), која наводи да нека директива ЕУ може бити различито уведена у правни систем неке државе чланице, у складу са јединственом националном структуром која је резултат посебних историјских односа између државе, друштва и тржишта.⁹ Затим, европеизација је шири појам од појма хармонизације, јер и поред тога што државе хармонизују прописе у складу са европским, постоји отворен простор за формулисање или настављање аутентичних националних решења за одређена питања. Такође, како истиче Радаели, европеизација се не може поистоветити ни са процесом интеграције, који теорије изучавају кроз призму степена јачања или слабљења суверенитета држава чланица, док се европеизација односи на домаће институције и актере, те стога представља само један од механизма у оквиру процеса интеграције. Европеизација, дакле, не би постојала без процеса европске интеграције. Међутим, европска интеграција подразумева „онтолошки“ степен истраживања, тј. објашњење процеса у којем државе преносе своју сувереност на наднационални ниво, док је европеизација „пост-онтолошка“, тј. односи се на то шта се дешава када су институције ЕУ формиране и производе одређени утицај.¹⁰

Неки аутори су се, пак, бавили одређивањем различитих типова утицаја ЕУ на националне политике, како би објаснили разлике не само између држава, већ и унутар једне државе, када је реч о утицају ЕУ на националне политике. Тако

9 Claudia Major, „Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State?“, *Politics*, vol. 25, n° 3, 2005, p. 178.

10 Claudio Radaelli, „Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change“, *op. cit.*, p. 6. Ово становиште је настојао да покаже и Ледрех на примеру европеизације политичких партија – Robert Ladrech, „Europeanization and Political Parties : Towards a Framework for Analysis“, *Party Politics*, vol. 8, n° 4, 2002, p. 395. Осим Ледреха и Радаелија, у групу аутора који европеизацију сагледавају као процес у коме индивидуални актери и институције одговарају на измењене услове настале услед развоја Европске уније, можемо сврстати и Хелен Волас (Helen Wallace), која дефинише европеизацију као развој и очување системских европских аранжмана за управљање прекограничним везама, тако да европска димензија обликује политике националних држава – Helen Wallace, „Europeanisation and Globalisation : Complementary or Contradictory Trends?“, *New Political Economy*, vol. 5, n° 3, 2000, p. 370.

Книл (Christoph Knill) и Лемкул (Dirk Lehmkuhl) сматрају да су одређени типови механизма европеизације, а не одређена област политике, кључни у истраживању утицаја разних политика ЕУ.¹¹ Ови аутори разликују три типа политика на нивоу ЕУ: позитивну интеграцију, негативну интеграцију и „оквирну“ интеграцију, које карактеришу одређени механизми европеизације. Позитивна интеграција настаје као резултат обавезујућих институционалних правила ЕУ. На тај начин, ЕУ „позитивно прописује“ одређени институционални модел коме национални институционални системи морају да се прилагоде. Негативна интеграција је више имплицитна, и односи се на могућност ЕУ да утиче на национални ниво кроз промену домаћих правила игре. Ово може имати за последицу измену постојеће институционалне равнотеже на националном нивоу. Ипак, овде се не ради о експлицитној „прописаности“ одређеног институционалног модела од стране ЕУ, већ о изазову које утицај политика ЕУ има на постојећу националну институционалну равнотежу. Коначно, „оквирна“ интеграција је „најслабији“ облик европеизације, јер утиче на националне политике путем промене веровања и очекивања домаћих актера. Промене у веровањима могу утицати на стратегије и преференције домаћих актера и довести до одговарајућег институционалног прилагођавања. У овом случају ефекат деловања ЕУ на национални ниво за-снима се на когнитивној логици.¹²

Поједини аутори, попут Балера (Jim Buller) и Гембла (Andrew Gamble), не прихватају европеизацију као процес, већ је одређују као „ситуацију у којој су одређени облици европског управљања изменили аспекте домаће политике“.¹³ Наведени аутори сматрају да је предност ове дефиниције у томе што се јасније сагледава шта је заправо европеизација, да ли она постоји и како се може анализирати на национал-

11 Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „The national impact of European Union regulatory policy : Three Europeanization mechanisms“, *European Journal of Political Research*, vol. 41, n° 2, 2002, p. 256.

12 Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>, (приступљено 29. 05. 2011), pp. 1-2.

13 Jim Buller, Andrew Gamble, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, vol. 17, n° 4, 2002, p. 17.

ном нивоу. Истовремено, дефиниција даје предност утицају европског развоја на национални ниво, али се и разликује од појма европске интеграције.¹⁴

Ми ћемо прихватити дефиницију по којој европеизација представља два међусобно повезана процеса: с једне стране, то је процес путем којег националне политичке, социјалне и економске снаге образују нови супранационални политички и институционални оквир, и, с друге стране, ради се о процесу путем којег политичка, социјална и економска динамика Европске уније представља све значајнији део домаћег политичког система. Дакле, европеизација је у овом чланку схваћена као интерактивни, међусобно конституишући процес промене који повезује европски и национални ниво, где се реакције држава чланица на интеграциони процес усмеравају ка европским институцијама и политикама и обрнуто. Као двосмеран процес, европеизација подразумева димензију „одозго-надоле“ („top-down“), која се односи на утицај ЕУ на националне политичке системе, као и димензију „одоздо-нагоре“ („bottom-up“), где државе чланице ЕУ обликују политичке резултате и институције на европском нивоу.¹⁵ Двосмерност процеса европеизације подразумева промене у националним политикама и механизмима политичког одлучивања („downloading“), као и пројекцију националних преференција и циљева на ниво ЕУ, уз образовање нових структура на том нивоу („uploading“).

Европеизација националних спољних политика

Који су механизми европеизације? Како можемо да сагледамо да ли је услед процеса европеизације дошло до промене на националном нивоу услед утицаја ЕУ и обрнуто, да ли су државе чланице извршиле утицај на политике и институције ЕУ? Велики број аутора прихвата три већ наведена основна механизма европеизације у разматрању утицаја ЕУ

14 *Ibid.*, pp. 17-18.

15 Ограничићемо наше поље истраживања на утицај који ЕУ има не само на постојеће чланице ЕУ, већ и на кандидате за чланство у ЕУ, иако европеизација није само везана за европски континент.

на национални ниво, а које су развили Книл и Лемкул. То су позитивна, негативна и оквирна интеграција. Притом се као један од показатеља узима институционална компатибилност између домаћих институција и политике на нивоу ЕУ (goodness of fit¹⁶). Уколико не постоји усклађеност („misfit“), очекује се да ће бити додатних адаптационих притисака на национални ниво. Примера ради, ако се политика једне државе „уклапа“ у политику на нивоу ЕУ, неће се десити европеизација, јер ће се тај процес и даље наставити у том смеру. Уколико, пак, једна држава спроводи политику која је у потпуности различита у односу на политику ЕУ, онда је готово немогуће да се оствари процес адаптације. Дакле, утицај европеизације ће постојати само у случају умерене усклађености. Ипак, овај показатељ је само валидан у одређеној мери, будући да захтева јасан, вертикалан „ланац команди“, који се од нивоа ЕУ „спушта“ до националних држава, и зато се најбоље може применити само у случају позитивне интеграције.¹⁶ Али, исто тако, државе чланице утичу на обликовање политика на нивоу ЕУ, оне у проактивне у покушају да „изведу“ националну политику на ниво ЕУ.

Разматрање европеизације националних спољних политика изискује најпре одређење самог појма спољне политике. Најопштије речено, спољна политика указује на спољне активности и односе једне суверене државе са другим државама, у циљу реализације одређених циљева у међународној заједници.¹⁷ Дефиниција спољне политике најпре упућује, како наводи Дејвид Ален (David Allen), на дефиницију циљева или интереса, а затим и на средства за њихову реализацију. Тако се спољна политика сагледава као процес кохерентне, координисане и конзистентне идентификације и праћења националних интереса. У складу са тим, Ален дефинише спољну политику као „покушај да се дизајнира, управља и контролише спољна активност државе у циљу заштите и унапређивања договорених циљева“.¹⁸ У случају Европске

16 Simon J. Bulmer, Claudio Radaelli, „The Europeanization of National Policy?“, *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1, 2004, p. 9.

17 Jozef Bátora, „Does the European Union transform the institution of diplomacy?“, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 1, 2005, p. 46.

18 David Allen, „Who speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy“, in John Peterson, Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy*

уније, не можемо, међутим, да говоримо о јединственом државном актеру, нити о јасним и конзистентним спољнополитичким циљевима. Дакле, уместо једног кохерентног центра одлучивања, сусрећемо се са националним спољним политикама које делују насупрот или у складу са спољном политиком ЕУ. Будући да спољна политика ЕУ није плод једног јединственог центра/актера одлучивања, анализа односа националних спољних политика и спољне политике ЕУ постаје комплекснија. Отуда се намеће и питање: шта је заправо европеизација националних спољних политика?

Мало је студија које су се бавиле европеизацијом спољне политике, и оне су углавном оријентисане на студије случаја, а не на покушај да се развије општи концептуални приступ европеизације у овој области. Бен Тонра (Ben Tonra) дефинише европеизацију у области спољне политике као трансформацију процеса формирања националних спољних политика, одређења и испуњења професионалних улога, као и доследну интернализацију норми и очекивања који проистичу из сложеног система заједничког европског политичког одлучивања, док Менерс (Ian Manners) и Витман (Richard Whitman) сматрају да се овај термин фокусира на ограничења у реализацији независних спољних политика држава чланица, проистеклих из чланства у ЕЗ/ЕУ.¹⁹

Однос између националних спољних политика и спољне политике ЕУ, тј. процес европеизације настојаћемо да сагледамо као двоструки процес.²⁰ Прво, анализираћемо национално прилагођавање нивоу ЕУ, које подразумева промене у националним политикама и механизмима политичког одлучивања („downloading“). Друго, европеизација обухвата и пројекцију националних преференција и циљева на ниво ЕУ,

for Europe? Competing Visions of the CFSP, Routledge, London, 1998, p. 46.

- 19 Ian Manners, Richard Whitman, „Conclusion“, in Ian Manners, Richard G. Whitman (eds.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester, 2000, p. 245.
- 20 Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 142; Ruben Wong, „Foreign Policy“, in Paolo Graziano, Maarten Vink (eds.), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 325; Claudia Major, Karolina Pomorska, „Europeanisation : Framework or Fashion?“, *CFSP Forum*, vol. 5, n° 5, 2005, p. 1; Charalambos Tsardanidis, Stelios Stavridis, „The Europeanisation of Greek Foreign Policy : a Critical Appraisal“, *European Integration*, vol. 27, n° 2, 2005, p. 220.

уз образовање нових структура на том нивоу („uploading“). Ова два процеса одражавају тзв. вертикалну европеизацију.

Процес националне адаптације („downloading“) обухвата промене у структурама и процесима политичког одлучивања једне државе, затим у сâмој националној спољној политици, као и у виђењу и идентитету које је у средишту националне политике.²¹ Промене у структурама и процесима политичког одлучивања се одвијају на политичком и бирократском нивоу. Формалне процедуре, организациона пракса и механизми координације се усложњавају у циљу формулисања националних позиција, и у том процесу, долази до промене у равнотежи снага и интеракцији између националних актера. Постојеће националне политике се мењају услед процеса консултација, координације и заједничког одлучивања на нивоу ЕУ. Чињеница је да у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ постоји пракса редовне комуникације и консултације о спољнополитичким питањима. Још од настанка европске политичке сарадње, претече заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, устаљена је пракса међусобног консултовања држава чланица пре усвајања коначних националних позиција. Затим, дискусије око спољне политике ЕУ су поверљиве, у циљу подстицања поверења међу државама чланицама. Правило поверљивости је нарочито значајно када се ради о питањима која су од посебне важности за поједине државе чланице, а обично се односе на унилатералне домаће (сепаратизам) или спољне проблеме (став Грчке према Турској), билатералне проблеме између држава чланица ЕУ (пример северне Ирске), или војне кризе у неким не-чланицама ЕУ које су од интереса за неке чланице (Африка).²²

У већој или мањој мери, државе узимају у обзир заједничке одлуке на нивоу ЕУ приликом обликовања националне спољне политике. Тако европеизација може да доведе до укључивања у националне спољне политике оних питања којима се једна држава раније није бавила. Аустрија, Финска

21 Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 142.

22 Michael E. Smith, „Conforming to Europe : the domestic impact of EU foreign policy co-operation“, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 4, 2000, pp. 615-617.

и Шведска могу да буду примери држава које су прилагодили своје спољне политике као резултат процеса адаптације на чланство у ЕУ, јер су од класичне неутралности постале тзв. пост-неутралне државе.

На административном нивоу, национално прилагођавање условљава реорганизацију унутрашњих административних структура. Адаптација административних капацитета подразумева експанзију националних дипломатских служби и реоријентацију националних министарстава спољних послова у циљу што ефикаснијег бављења европским питањима везаним за спољну политику ЕУ.

Дакле, прва димензија европеизације националних спољних политика указује на опсег и начин на који је процес европске интеграције утицао на национално спољнополитичко одлучивање. Европеизација отуда представља трансформацију политике држава чланица услед захтева и потреба које су происекле из чланства у ЕУ и из самог процеса европске интеграције. Притом треба бити обазрив у поистовећивању ове димензије европеизације са модернизацијом, како то чине поједини аутори²³, али и са становиштем да ЕУ може утицати на национално спољнополитичко одлучивање само након пријема у чланство у ЕУ. Напротив, искуство са политиком проширења ЕУ према земљама централне и источне Европе, а нарочито према земљама западног Балкана, указује на значајан утицај процеса европеизације у прет-приступном процесу. Исто тако, не можемо тврдити да је европеизација настала само на основу тога што постоји компромис међу најутицајнијим политичким снагама унутар једне државе око њене европске оријентације. Напротив, о процесу европеизације можемо говорити уколико је политички систем једне државе непрекидно у обавези да узима у обзир и да примењује методе, праксу, норме и вредности ЕУ. Тако Рубен Вонг (Ruben Wong) разликује четири основна индикатора националне спољне политике у процесу адаптације: повећан обим европске политичке агенде, прихватање заједничких циљева, превага заједничке политике над *domaines réservés* и интернализација чланства у ЕУ и њеног интеграционог процеса („ЕУ-изација“).²⁴

23 Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, op. cit., p. 144.

24 Ruben Wong, „Foreign Policy“, in Paolo Graziano, Maarten Vink (eds.), *Europea-*

Иако се већина аутора слаже да је спољна политика држава чланица измењена услед партиципације у спољној политици ЕУ, постоје тешкоће да се концепт европеизације, који је првобитно формулисан за супранационалне политике ЕУ, примени и на област спољне политике ЕУ. Због специфичности ове политике, постоји бојазан од „прецењивања“ процеса европеизације и превида других важних фактора везаних за развој националне спољне политике. У овој области не постоји јасан, вертикалан „ланац команди“, те је стога тешко применити механизам институционалног прилагођавања („goodness of fit“) у циљу утврђивања да ли се европеизација догодила. Јер, Европска унија, услед једногласности као основног начина доношења одлука у области спољне и безбедносне политике, не прописује јасан модел спољне политике, којима државе чланице треба да се прилагоде. Отуда се ЕУ не може сагледавати као пуки законодавац као што је случај са наднационалним областима, већ као форум за размену идеја и ставова. За ову област је погодније да се анализира и кроз процес хоризонталне европеизације, која је мање линеарна и аутоматска. Европеизација у овој области се отуда може сагледати као процес учења о политичкој пракси, при чему ЕУ постаје оквир за усклађивање идеја и трансфера политике, насупрот наметнутом обавезујућем прилагођавању.²⁵ Процес учења је део процеса социјализације, тј. процеса увођења актера у норме и правила одређене заједнице.²⁶ Кроз усвајање норми заједнице, социјализација условљава да актер „пребацује“ своје понашање са логике последица (logic of consequences) на логику прикладности (logic of appropriateness). Социјализација подразумева консензус о нормама, идејама и вредностима, које треба да важе за одређену заједницу, и када се дође до тог консензуса, те норме се „утискују“ у заједницу. У случају спољне политике ЕУ, навике и процедуре европске политичке сарадње су институционализоване кроз образовање и развој спољне и безбедносне политике ЕУ, и оне су постале део корпуса европских вредности и норми, и

nization. New Research Agendas, Palgrave Macmillan, London, 2008, p. 326.

25 Simon J. Bulmer, Claudio Radaelli, „The Europeanization of National Policy?“, *op. cit.*, p. 12.

26 Jeffrey Checkel, „International Institutions and Socialization in Europe : Introduction and Framework“, *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, p. 804.

условиле промену националних ставова и преференција упркос одсуству механизма обавезујућег прилагођавања. Тако се европеизација спољне политике ЕУ може сагледати више као процес социјализације него као процес наметнутог прилагођавања.

Друга димензија европеизације националних спољних политика је национална пројекција, тј. могућност да државе пројектују спољнополитичке циљеве, приоритете и приступе на нивоу ЕУ („uploading“). Другим речима, ради се о начину на који националне спољне политике утичу и доприносе развоју заједничке спољне политике ЕУ. Европеизација у овом случају представља активно национално ангажовање у трансформацији спољне политике на нивоу ЕУ, што подразумева и утицај на улогу ЕУ као међународног актера. Национална пројекција, тј. утицај и допринос националних спољних политика на развој заједничке спољне политике ЕУ подразумева неколико аспеката. Прво, државе кроз овај процес настоје да увећају национални утицај у свету. Друго, државе могу да утичу на спољне политике других држава чланица. Треће, државе чланице користе ЕУ као „кишобран“: националне елите имају могућност да или пренебрегну или усвоје одређене политике које се не уклапају у традиционалне обриси националних спољних политика. Четврто, ова димензија европеизације подразумева екстернализацију националних спољнополитичких позиција на нивоу ЕУ.²⁷

Европеизација се у овом виду може сагледати као могућност за државе да прошире своје спољнополитичке циљеве, као и да превазиђу домаће притиске и отпор према промени. Тако, државе чланице могу да „пребаце“ проблематична питања са националног на нивоу ЕУ, у циљу испуњења одређене националне „линије“ или успостављања билатералних односа (колонијалне силе). Такође, државе могу да добију разне облике подршке (буџетску, дипломатску, економску) од стране институција ЕУ и од других држава чланица ради ефикаснијег реализовања циљева и постизања већег утицаја. Међутим, способност националних актера да искористе нове могућности зависи од њихових организационих капацитета, тј. ресурса којима их снабдевају националне институ-

27 *Ibid.*

ције, као што је приступ јавној сфери, капацитет политичког одлучивања, финансијски капацитети. Законска правила и процедуре држава чланица у великој мери одређују дистрибуцију ресурса између централне државе и региона. Региони у федералним државама поседују значајне ресурсе (овлашћења у политичком одлучивању, финансијска средства, организационе капацитете), који им омогућавају да искористе нове могућности на нивоу ЕУ, док региони у централизованим или слабо децентрализованим државама често имају мањак капацитета да се изборе на европском политичком нивоу. Емпиријска истраживања указују да уколико региони поседују више ресурса на националном нивоу, веће су могућности да се искористе погодности европеизације.²⁸

С обзиром да је спољна и безбедносна политика ЕУ заснована на једногласности одлучивања, „национална пројекција у овој области је од посебног значаја, јер државе имају кључну улогу у процесу одлучивања, али и спровођења политика ЕУ на национални ниво. Државе активно пројектују своје преференције са циљем да смање ризике у процесу адаптације и да повећају свој утицај. При томе и сâм утицај најмоћнијих држава да пројектују своје интересе на европски ниво бива ограничен на два поља. С једне стране, у овом процесу су одлучујући домаћи притисци и и ниво посвећености државе развоју политике ЕУ. С друге стране, Европска унија постаје све сложенија и обухвата све већи број држава, те је ових државама све сложеније и теже да пројектују своје националне спољнополитичке циљеве на европски ниво.

* * *

Европеизација „премошћава“ европски и национални ниво кроз један међусобно конституишући процес промене, и тако тежи да ухвати дијалектички однос између актера и система, националних држава и ЕУ, и тежње ка колективној акцији и очувању националних политика. Док је теорија међувладиних односа могла да објасни процес европске политичке сарадње, па и почетну фазу развоја заједничке спољне

28 Tanja Börzel, „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 4, 1999, p. 577.

и безбедносне политике ЕУ, данас је, усложњавањем и развојем Европске уније, тешко у оквиру ове теорије објаснити утицај спољне и безбедносне политике ЕУ на националне политике њених држава чланица. Европеизација представља комбинацију рационалистичког и конструктивистичког приступа. Отуда се овај концепт чини погодним и корисним за изучавање односа између спољне политике ЕУ и националних спољних политика. Ипак, треба бити обазрив приликом сагледавања промена у националним спољним политикама кроз призму европеизације, јер она не може представљати свеобјашњавајући концепт. Промене у националној спољној политици могу бити и резултат и других (ендогених и егзогених) фактора, те је потребна обазривост у изоловању „ефекта ЕУ“ у анализи националне спољнополитичке промене. Јер промене у спољној политици на националном нивоу увек ће бити производ комбинација различитих фактора, међу којима је европеизација један од њих.

Dejana M. Vukcevic

*EUROPÉANISATION DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES NATIONALES
– CADRE CONCEPTUEL*

Sommaire

L'objectif de cet article est de démontrer l'utilité du concept d'eupéanisation par le biais de l'analyse de relation entre les politiques étrangères nationales et la politique étrangère de l'UE. L'eupéanisation est –elle une solution ou un problème ? L'auteur considère que l'eupéanisation est un processus interactif et mutuellement constitué de changement, qui relie le niveau européen et national, où les réactions des Etats membres à l'intégration européenne se dirigent vers les institutions et politiques européennes et vice versa. L'article sera divisé en deux parties. Dans la première, l'auteur envisagera la notion de l'eupéanisation. Dans la deuxième partie, l'auteur tend à clarifier la validité du concept d'eupéanisation en analysant le domaine de la politique étrangère. L'objectif est de vérifier l'utilité de ce concept à

travers l'analyse de la relation entre la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE et les politiques étrangères nationales. L'auteur répondra à la question si l'eupéanisation est une approche adéquate qui nous permet la compréhension de la relation entre la politique étrangère de l'UE et les politiques étrangères nationales, c.a.d. si elle offre une perspective analytique qui facilite l'exploration de la connexion de ces deux niveaux d'analyse.

Mots-clefs: eupéanisation, intégration européenne, acteurs politiques, identité nationale, capacité politique, capacité administrative.

Лумепамыра

- Allen, David, „Who speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy“, in John Peterson, Helene Sjusren (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998.
- Anastasakis, Othon, „The Europeanization of the Balkans“, *The Brown Journal of World Affairs*, vol. XII, n° 1, 2005.
- Bátora, Jozef, „Does the European Union transform the institution of diplomacy?“, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 1, 2005.
- Börzel, Tanja, „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 4, 1999.
- Buller, Jim, Gamble, Andrew, „Conceptualising Europeanisation“, *Public Policy and Administration*, vol. 17, n° 4, 2002.
- Bulmer, Simon J., Radaelli, Claudio, „The Europeanization of National Policy?“, *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1, 2004.
- Checkel, Jeffrey, „International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework“, *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005.
- Graziano, Paolo, „Europeanization or Globalisation?: A Framework for Empirical Research (with Some Evidence from the Italian Case)“, *Global Social Policy*, vol. 3, n° 2, 2003.

- Haas, Ernst B., „International Integration: The European and the Universal Process“, *International Organization*, vol. 15, n° 3, 1961.
- Hix, Simon, Goetz, Klaus H., „Introduction: European Integration and National Political Systems“, *West European Politics*, vol. 23, n° 4, 2000.
- Keukeleire, Stephan, MacNaughtan, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2008.
- Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization“, *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>.
- Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, „The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms“, *European Journal of Political Research*, vol. 41, n° 2, 2002.
- Ladrech, Robert, „Europeanization and Political Parties : Towards a Framework for Analysis“, *Party Politics*, vol. 8, n° 4, 2002.
- Ladrech, Robert, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994.
- Major, Claudia, „Europeanisation and Foreign and Security Policy – Undermining or Rescuing the Nation State?“, *Politics*, vol. 25, n° 3, 2005.
- Major, Claudia, Pomorska, Karolina, „Europeanisation: Framework or Fashion ?“, *CFSP Forum*, vol. 5, n° 5, 2005.
- Manners, Ian, Whitman, Richard, „Conclusion“, in Ian Manners, Richard G. Whitman (eds.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester, 2000.
- Olsen, Jan, „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, 2002.
- Radaelli, Claudio, „Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000.
- Risse, Thomas, Caporaso, James, Cowles, Maria Green, „Europeanization and Domestic Change. Introduction“,

- in Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca NY, 2001.
- Smith, Michael E., „Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation“, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 4, 2000.
- Стојадиновић, Миша, „Србија пред изазовима“, *Српска политичка мисао*, вол. 25, бр. 3, 2009.
- Стојановић, Ђорђе, Матић, Петар, „Концепт стратешке културе: случај ЕУ“, *Политичка ревија*, вол. 25, бр. 3. 2010.
- Тодоровић, Јелена, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, вол. 28, бр. 2, 2011.
- Tsardanidis, Charalambos, Stavridis, Stelios, „The Europeanisation of Greek Foreign Policy: a Critical Appraisal“, *European Integration*, vol. 27, n° 2, 2005.
- Vukcevic, Dejana, *L'émergence d'une Europe de la défense : difficultés et perspectives*, Editions universitaires européennes, 2010.
- Wallace, Helen, „Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?“, *New Political Economy*, vol. 5, n° 3, 2000.
- Wong, Ruben, „Foreign Policy“, in Paolo Graziano, Maarten Vink (eds.), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, London, 2008.

Résumé

Parler d'eupéanisation est à la mode. Mais qu'est-ce que signifie cette notion? Le concept d'eupéanisation est un concept assez nouveau, qui devient objet d'étude privilégié de la science politique. Il se situe entre les institutions de l'Etat-nation et une organisation supranationale qui est l'Union européenne. Quelle est la valeur ajoutée de l'eupéanisation par rapport aux termes similaires tels que l'intégration, harmonisation ou convergence? L'eupéanisation est un double processus : d'une part, c'est un processus par lequel les forces politiques, sociales et économiques nationales forment un cadre politique et institutionnel supra-

national, et d'autre part, il s'agit d'un processus par lequel l'UE influence les systèmes politiques nationales. L'eupéanisation tend à saisir la relation dialectique entre les acteurs et systèmes, les Etats nationaux et l'UE, la tentative vers l'action collective et la préservation des politiques nationales. Dans le domaine de la politique étrangère, l'eupéanisation comprend l'adaptation des politiques étrangères nationales à l'influence de l'UE. Cela inclut le changement dans les structures et dans le processus de prise de décision politiques, dans l'identité qui est au cœur de la politique nationale. De même, l'eupéanisation de la politique étrangère nationale comprend la projection nationale, c.a.d. la possibilité pour les Etats de projeter leurs objectifs, priorités et approches au niveau de l'UE. La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE est un espace complexe d'analyse pour l'eupéanisation, car même si la PESC n'est pas et n'a jamais été une simple arène intergouvernementale, elle devient un processus d'intégration alternatif à l'Europe communautaire, un processus sui generis qui s'impose de plus en plus comme tel. Ainsi, ce domaine ne peut pas être analysé seulement du point de vue de l'eupéanisation verticale, mais aussi à partir de l'eupéanisation horizontale. L'eupéanisation semble une approche adéquate qui nous permet la compréhension de la relation entre la politique étrangère de l'UE et les politiques étrangères nationales. Elle offre une perspective analytique qui facilite l'exploration de la connexion de ces deux niveaux d'analyse.

Овај рад је примљен 1. јуна 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 19. септембра 2011. године.