

# Evropska zunanja politika na razpotju

Anže Voh Boštic

**Slovenski mediji o evropski zunanji politiki zelo malo poročajo. Če je povprečen Slovenec na vsakem koraku bombardiran z novicami o arbitrarnem sporazumu, težavah hrvaških varčevalcev v zvezi z nekdanjo Ljubljansko banko, plinskimi terminali v tržaškem zalivu in zgodami in nezgodami slovenske manjšine v naši severni sosedbi, je treba novice o evropski zunanji politiki v medijih iskati z lupo. Mogoče se v kakšno novico o dogajanju na Kosovu ali v Bosni prikrade izjava kakšnega evropskega predstavnika. To pa je tudi vse. No, morda bi se še kdo spomnil, da je bil nekaj časa predstavnik Evropske unije v Bosni koroški Slovenec Valentin Inzko.**

Čeprav je evropska zunanja politika pri nas obrobna tema, precej vpliva na naše življenje. Ne nazadnje je njen najpomembnejši del širitvena politika, ki nam bo omogočila, da se bomo v bližnji prihodnosti lahko vsako poletje na preljubo hrvaško obalo peljali, ne da bi bili primorani čakati v koloni na meji. Popolnega odprtja trgov bi se lahko veselil tudi kdo izmed naših izvoznikov.

Tisti, ki se malo pobliže zanima za evropsko zunanjo politiko, najverjetneje ve, da je ta že nekaj časa na razpotju. Čeprav je zunanja politika EU večplastna (kot se za tako veliko tvorbo, kot je Unija, spodobi), se zdi, da je na mnogo področjih zašla v konceptualne, pa tudi praktične težave. Preden pa se lahko lotimo opisa teh težav, moramo najprej ugotoviti, kaj evropska zunanja politika sploh je oziroma katerim ciljem sledi.

## Odgovor na ključne izzive našega časa ali hladna preračunljivost?

Drugi člen pogodbe o Evropski uniji med drugim pravi, da EU temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države, človekovih pravic, pa tudi svobodne trgovine. V odnosih s preostalim svetom Unija te vrednote spodbuja, zasleduje pa tudi svoje interese. Drugi člen Unijo še zavezuje, da prispeva k miru in varnosti v svetu, trajnostnemu razvoju zemlje, solidarnosti in medsebojnemu spoštovanju med narodi, odpravi revščine, zaščiti člove-

kovih pravic, predvsem otrok, in spoštovanju ustanovne listine Združenih narodov.

Z drugim členom si je Unija nedvomno zastavila visokoteleče cilje. Zasledovanje teh ciljev po mnenju vplivnega političnega teoretika Iana Mannersa EU definira kot »normativno silo«. Torej silo, ki si z gospodarsko močjo, diplomatsko aktivnostjo in ostalimi miroljubnimi metodami prizadeva za širjenje svojih načel – norm – v druge, predvsem nedemokratske in slabše razvite države. Uporaba sile za doseg te ciljev ne pride v poštev. EU je tako po mnenju Mannersa precej potreben akter v mednarodni skupnosti, saj naj bi njena načela in njeno delovanje ponujali odgovore na štiri katastrofalne pojave v globalni ureditvi, ki bodo usodno krojile bližnjo prihodnost sveta: propadanje neoliberalne ekonomske ureditve, globalno segregiranje, uresničevanje Milenijskih ciljev Združenih narodov, in nezmožnost mednarodnega sodelovanja med državami, z namenom spopasti se z ostalimi tremi težavami. Manners sicer priznava, da EU še nima dovolj »orodij« za holistično spopadanje s temi cilji zunanje politike.

Drug vpliven teoretik, Zaki Laidi, je manj optimističen od Mannersa. Meni, da je samooklicana promocija norm, kot so demokratizacija, vladavina prava, človekove pravice itd. le orodje EU, s katerim kompenzira dejstvo, da nima lastne vojske. Edini način za uveljavljanje lastnih političnih interesov za EU tako predstavlja »siljenje« spoštovanja omenjenih norm državam v mednarodni skupnosti zato, da bi te države igrale po njenih pravilih. Namen promocije norm tako ni reševanje svetovnih problemov, ampak preprosto zasledovanje lastnih interesov. Na primer: ko želi Evropska unija oziroma kakšna njena članica svoje izdelke izvažati v državo v razvoju, poskuša v tej državi uveljaviti normo svobodnega trga. Ko postanejo izdelki katere izmed držav v razvoju prevelika konkurenca evropskim podjetjem, Unija uveljavi normo spoštovanja človekovih pravic, na primer spoštovanja ustreznih pogojev za delo, in tako na podlagi te norme prepove uvoz določenega izdelka iz države v razvoju s slabšim delovnimi pogoji na svoj trg. Z drugimi besedami, EU norme uporabi takrat, ko ji pridejo prav.

Resnica je najverjetneje nekje vmes. Kot poudarjajo nekateri drugi politologi, se Unija za norme v zunanji politiki zavzema takrat, ko obstaja verjetnost, da jih bodo druge države tudi



upoštevale. Drugače pa je nanje pripravljena tudi pozabiti. Takšne »strateške kalkulacije« na dolgi rok sicer slabijo evropsko zunanjo politiko, opozarjajo ti avtorji.

Kot je razvidno iz kratkega teoretičnega pregleda zunanje politike EU, je ta že v svojem bistvu na razpotju. Kdaj je pametno slediti svojim normam in jih poskusiti uveljaviti tudi v odnosu s tretjimi državami, in kdaj jih je bolj prikladno pozabiti in poskušati doseči svoj interes na drugačen način (na primer s pogojevanjem razvojne pomoči)? Takšna razdvojenost je opazna tudi v praktičnem delovanju Unije.

V praksi bi lahko Evropsko zunanjo politiko razdelili v tri sklope. Prvi je širitev, katere del smo bili do vstopa v Unijo tudi mi. Druga je Evropska sosedstva politika, ki vključuje države severne Afrike, vzhodne Evrope in Kavkaza. Tretji sklop obsega odnose z ostalimi državami in mednarodnimi institucijami.

### **Birokratski pristop, ki ne deluje**

Širitev EU je dejavnost, na kateri zunanja politika Unije stoji ali pade (zato bom temu sklopu namenil največ pozornosti). Če namreč Uniji svojih norm ne uspe uveljaviti v okviru širitve, kjer države kandidatke v primeru njihovih izpolnjevanj čaka bogata nagrada – vstop v EU in s tem dostop do denarja iz strukturnih skladov – potem obstaja velika verjetnost, da Uniji svojih norm ne bo uspelo uveljaviti nikjer. Z vidika EU sta racionalna razloga za politiko širitve predvsem dva: zagotoviti stabilnost neposredne sosesčine EU, kar bi okrepilo samo varnost trenutnih držav članic, in odprtje novih trgov državam

članicam EU. K tem dvem razlogom lahko dodamo še tretjega, ki je z vidika tega članka najpomembnejši: preizkus, ali na normah utemeljena zunanja politika res (lahko) deluje.

Vodilo politike širitve so tako imenovani Kopenhagenski kriteriji, ki jih mora izpolnjevati vsaka država, ki želi postati nova članica EU. Ti se delijo na politične, ekonomske in pravne. Politični kriteriji so stabilnost institucij, ki so potrebne za ohranitev demokracije v državi, vladavine prava, spoštovanja človekovih pravic in zaščite manjšin. Ekonomski so obstoj delujočega trga in sposobnost države, da tekmuje v gospodarskem okolju EU. Pravni pa so sprejetje skupnega pravnega reda EU (t. i. *acquis communautaire*), torej sposobnost izpolnjevanja zavez evropskega pravnega reda na področju politične, ekonomske in monetarne unije.

Podobnost med političnimi in ekonomskimi kriteriji ter prej opisanimi cilji zunanje politike je očitna. Kriteriji so tudi logični – nedemokratske države brez vladavine prava so bolj nestabilne od demokratičnih, v državah brez prostega trga pa bi podjetja članic EU le stežka izkoriščala ekonomske prednosti širitve. Zanimiv pa je tretji kriterij, prevzemanje pravnega reda EU. Kriterij je seveda samoumeven. Napačno pa je, da poskuša EU v okviru širitvenega procesa države politično in ekonomsko stabilizirati predvsem s pospešenim sprejemanjem evropskega pravnega reda v njihove domače zakonodaje. Proces je izrazito asimetričen: EU ukazuje, kakšne pravne akte mora država sprejeti, države kandidatke za članstvo v klubu pa bodisi izpolnjujejo ukaze, bodisi obtičijo sredi procesa. EU

**Z ustanovitvijo Evropske zunanje službe, nekakšnega zunanjega ministrstva EU, je sicer Unija želela pridobiti na zunanjepolitični moči. A vse bolj se zdi, da so bila svarila ob ustanovitvi službe, da bo slednja le še en birokratski behemot, bolj ali manj pravilna.**

sicer državam kandidatkam nudi določeno finančno in tehnično pomoč, a ta najpogosteje služi predvsem prilagajanju zakonov držav kandidatki evropskemu pravnemu redu, medtem ko z ostalimi oblikami pomoči EU varčuje. Pomoči pri dejanskem uveljavljanju novih zakonov je malo. Ob tem samo vprašanje demokratičnosti takega delovanja EU na tem mestu ne želim nasloviti, saj je to tema za poseben spis.

Kako se je ta legalistični pristop k širitvi obnesel? Najprej si oglejmo rezultate v državah, ki so se Uniji pridružile leta 2004, in med katerimi smo bili tudi mi. Ta širitev je bila po mnenju mnogih precej uspešna, saj so se države integrirale brez večjih problemov. A tudi tu se pojavljajo določeni problemi, kar lahko opazimo na lastnih izkušnjah. Če smo bili do leta 2004 v iskanju poti v EU (in NATO) poenoteni in smo pospešeno prilagajali zakonodajo, zdaj opažamo pomanjkanje strateških ciljev države, in kar je morda še huje, opažamo, da institucije pravne države, ki sicer temeljijo na dobri in evropsko primerljivi zakonodaji, v praksi ne delujejo. Težko bi bilo sicer vso krivdo zvaliti na EU, a dejstvo je, da praktičnim aspektom uveljavljanja zakonodaje na tem področju vse do danes nismo posvečali dovolj pozornosti. Podobno se godi tudi drugim državam »generacije 2004«.

Druga postojanka širitvene politike sta bili Bolgarija in Romunija. Tu se je širitvena politika odrezala precej slabše. Kljub prevzemu pravnega reda obe državi pesti korupcija in pomanjkanje vladavine prava. Težave so tako hude, da jima EU od časa do časa odtegne evropska sredstva. Glede na kazalce demokratičnosti, vladavine prava, učinkovitosti vlade in birokracije, nadzora nad korupcijo in politične stabilnosti, sta se državi ob vstopu v EU leta 2007 odrezali precej slabše kot generacija 2004. Razmere na teh področjih od takrat v obeh državah stagnirajo ali se slabšajo. Državi sta se stanje trudili izboljšati do vstopa v EU, nato pa ne več. Primera Bolgarije in Romunije sta tako nazorno pokazala, kolikšno moč ima Evropska unija v odnosu do držav, dokler te še niso članice EU. Za končno nagrado – predvsem denar iz evropskih strukturnih skladov – so pripravljene storiti marsikaj. Nato pa reformna vnema pade. Če sta Bolgarija in Romunija jasno pokazali razpoke v politiki

širitve, jih države zahodnega Balkana širijo. Za razliko od Hrvaške, ki se bo skozi zadnja vrata zrinila v Unijo (mimogrede, Hrvaška se sooča z manj korupcije, ima več vladavine prava, bolj učinkovito vlado in birokracijo ter je stabilnejša od Bolgarije in Romunije), se ostale države kandidatke od cilja oddaljujejo. Njihovi politični kazalci se v zadnjih letih povečini celo slabšajo, kar kaže na to, da je širitvena doktrina EU odpovedala. Prevzemanje pravnega reda v tako nestabilnih državah, kot so države zahodnega Balkana, za zagotavljanje stabilnosti ni dovolj, povrh pa še slabi že tako šibko demokracijo v regiji. Vse reforme se sprejmejo na ukaz, nato pa jih institucije omenjenih držav niso sposobne izvajati.

Širitvena politika se je tako znašla na razpotju: ali nadaljevati s trenutno legalistično doktrino, ali pa razviti nove načine za stabilizacijo držav zahodnega Balkana, pri katerih bi imele besedo tudi države kandidatke. Ti novi načini bi bili nedvomno bolj zapleteni kot uvažanje zakonodaje, in predvsem dražji. Vključevali bi lahko vse od več podpore razvoju civilne družbe, gospodarskih spodbud itd. Take programe Unija sicer že izvaja, a jih je premalo in nimajo dovolj sredstev. EU je sicer v letih 2007–2013 državam kandidatkam za članstvo v EU (Albaniji, Bosni, Srbiji, Črni Gori, Makedoniji, Kosovu, Turčiji in Hrvaški) skupno namenila dobrih 11 milijard evrov, a to je manj, kot je bilo namenjeno državam, ki so se Uniji pridružile leta 2004 in 2007. Pomoč pogosto temelji na tehnični pomoči zasebnih podjetij, kar pomeni, da EU zasebnim strokovnjakom plača za izobraževanje lokalnih birokratov. V praksi ti tuji strokovnjaki za čas financiranja opravljajo delovne naloge namesto lokalnih birokratov, nato pa odidejo, tako da je njihov učinek na razvoj državne uprave praktično nič. Zaradi gospodarskih težav Unije je sicer širitev postala tretjerazredna skrb, tako da se sprememb v kratkem še ne gre nadejati.

#### **Fiasko evropske sosedске politike**

Drugi sklop zunanjih politik EU je tako imenovana Evropska sosedska politika (ESP).

Uveljavljanje norm Unije je tu že težje, saj se države, vključene v ESP, ob izpolnjevanju norm EU ne morejo nadejati članstva v

Uniji in s tem dotoka sredstev iz bogatih strukturnih skladov. Glavni cilji ESP so »spodbujanje prosperitete, stabilnosti in varnosti« v neposredni sosesčini Unije (v severni Afriki, vzhodni Evropi in na Kavkazu). V praksi naj bi to pomenilo denarno pomoč Unije v zameno za reforme, kot so demokratizacija, izboljšanje vladavine prava, tržne ekonomije in trajnostnega razvoja. Unija je v letih 2007–2013 za ESP namenila skupno okoli 12 milijard evrov.

Na nesrečo Unije je Arabska pomlad razgrnila neučinkovitost ESP, vsaj kar zadeva njen južni del. Unija je že pred vstajami predvidevala, da bi lahko razmere v severni Afriki privedle do nestabilnosti. To je bil tudi eden izmed razlogov za razvoj ESP. A dejanske politike EU se političnih težav v državah ESP niso lotevale. EU je namreč svoja sredstva državam ESP bila pripravljena dati le v zameno za ekonomsko sodelovanje z Unijo, medtem ko političnih in socialnih reform od držav ESP po večini ni zahtevala. V slabšem položaju so sicer bile države ESP, ki za Unijo niso bile tako pomembne, predvsem tiste brez naravnih virov. Tiste, od katerih je Unija imela korist, pa so se izognile pogojevanju pomoči EU s političnimi reformami. Najverjetneje največja sramota ESP je bila prodaja orožja Libiji pred državljansko vojno.

Čeprav je državo Moamer Gadafi vodil v precejšnjem nasprotju z normami EU in normami njene zunanje politike, mu je Unija dobavljala oborožitev, in to ne zaradi potrebe po graditvi obrambnih zmogljivosti države, temveč zato, da bi lahko libijska policija in vojska lažje ustavili dotok ekonomskih migrantov iz podsaharske Afrike v EU. Ob začetku vojne v Libiji se države članice EU nato niso mogle zediniti glede vojaškega posredovanja, kar je še dodatno pokazalo, kako neučinkovita je zunanja politika Unije ob ključnih vprašanih tako imenovane trde politike, torej vprašanih varnosti.

Tudi pri sosedski politiki se je EU torej znašla na razpotju. Stare metode območja, vključenega v ESP, niso stabilizirale, na kar kažejo vrenja v severni Afriki in stagnacija vzhodnih držav (mimogrede, članica ESP je tudi Sirija). Novih metod za promocijo svojih norm Unija nima na voljo. V reševanju konflikta v Siriji ima postransko vlogo, v Libiji so vojaško posredovale le nekatere države članice. Tudi zunanja politika, ki temelji na strateških kalkulacijah, je precej tvegana, saj lahko takšna politika kaj kmalu postane dejavnik nestabilnosti. Kot se je že pokazalo, ko je EU strateško kalkulirala in ni zavrgla pogojevanja pomoči z naravnimi viri bogatejšim državam ESP v zameno za lastne gospodarske koristi.

### Dršenje v globalno irelevantnost

Tretji sklop zunanje politike Unije obsega ostale aktivnosti, od civilnih do vojaških misij (prve so namenjene na primer pomoči pri reformi policije, vojske, sodišč, ... druge pa ohranjanju miru v obliki mirovnih operacij), razvojne pomoči državam v razvoju, odnosom z ostalimi razvitimi državami in še kaj. Ta del zunanje politike je na razpotju že od vsega začetka. Močnejše države članice EU, ki so tudi nekdanje kolonialne sile, želijo namreč svoje interese v svetu uveljavljati tudi takrat, ko ti niso v skladu z normami, ki jih želi promovirati Unija. Slednji so tako pripravljene delegirati bodisi le tiste pristojnosti, ki so v interesu vseh držav članic, bodisi dejavnosti v pozabljenih delih sveta, kjer močnejše države članice nimajo svojih interesov. Primer slednjega je delegiranje politične godlje na Kosovu. Na postranski pomen EU kaže tudi primerjava razvojne pomoči Unije in držav članic. Če je leta 2007 EU na primer za razvoj demokracije, civilne družbe, zagotavljanja človekovih pravic namenila 135 milijonov evrov, je le Švedska v istem letu za podobne namene namenila kar 400 milijonov evrov. Države članice tako niso pripravljene delegirati razdajanja razvojne pomoči Uniji, saj jo uporabljajo kot orodje za doseganje svojih lastnih interesov. Tako je razvojna politika multinivojska – en nivo tvorijo sredstva EU, ostale pa denar držav članic. Takšna razdrobljenost dajanja pomoči pa manjša njeno učinkovitost. Z ustanovitvijo Evropske zunanje službe (EVS), nekakšnega zunanjega ministrstva EU, konec leta 2010, je sicer Unija želela pridobiti na zunanjepolitični moči. A vse bolj se zdi, da so bila svarila ob ustanovitvi službe, da bo slednja le še en birokratski behemot, bolj ali manj pravilna. Države članice so si za vodjo evropske zunanje službe postavile Catherine Ashton, birokratino s praktično nič zunanjepolitičnimi izkušnjami. Izbira jasno kaže, kakšno težo države članice dajejo novoustanovljeni EVS. Ob tem ne gre pozabiti, da je ta najnovejši birokratski dodatek državljanke EU lani stal slabih 500 milijonov evrov, letos pa si EVS želi še več sredstev.

Kratka analiza zunanje politike EU nas ne pripelje do vzpodbudnega zaključka: ne glede na to, katero področje zunanje politike vzamemo pod drobnogled, se zdi, da je ta zašla v resno krizo. Birokratske rešitve se kažejo kot neuspešne, novih idej praktično ni, države članice pri oblikovanju zunanjih politik Unije sodelujejo s figo v žepu. Glede na notranje težave, s katerimi se danes sooča EU, se položaj njene zunanje politike ne bo izboljšal kmalu. Tako lahko pričakujemo le nadaljnje dršenje mednarodne pomembnosti Unije v irelevantnost. ●