

СПОЉНИ ОДНОСИ И ПОЛИТИКА

UDK: 339.9.061.1

Bibliid 1451-3188, 6 (2007)

Год. VI, бр. 19–22, стр. 78–83

Изворни научни рад

2. новембар 2007.

Какав је ефекат проширења ЕУ на њену спољну политику?

Филип Ејдус*

ABSTRACT

The main argument presented in this article is that enlargement of the EU, contrary to common wisdom, had a positive impact on the development of mechanisms of European foreign policy, broadening of its geographic scope and increasing of its influence in the world. Since 1973 up until today, the EU increased its membership from 6 to 27. Drawing on liberal and neo-functional theoretical tools, this article explains how the enlargement process affected the deepening of foreign policy integration. During the 1960's, the EC almost didn't have any foreign policy at all. Today, the EU is an economic, normative and civilian superpower and a military power in the making. However, the enlargement had some negative consequences for foreign policy decision making, particularly by creating collective action problem and preventing supranationalism to spill over into the second pillar.

Кључне речи: ЕУ, проширење, спољна политика, ефекат, интеграција

1. Увод

Веома често чујемо аргумент како проширење ЕУ слаби њену унутрашњу кохезију и онемогућава ефикасну европску спољну политику (ЕСП). Намера овог текста је да прикаже супротну слику. Основни аргумент овог текста јесте да је утицај проширења ЕУ на њену спољну политику заправо у великој мери позитиван. Текст почињемо са представљањем позитивних аспеката проширења на ЕСП. Затим разматрамо изазове које пред ЕСП ставља процес проширења. У закључку, показаћемо због чега су позитивне последице проширења по ЕСП значајније од негативних. Текстом ћемо покушати не само да опишемо, већ и да објаснимо однос између проширења и Европске спољне политике користећи либералне и нео-функцио-

налистичке теоријске алатке. ЕСП је „капацитет да се формулишу и спроводе политике у иностранству које промовишу унутрашње вредности, интересе и политике Европске уније” (Smith 2002: 7). Стога, под овим појмом сматраћемо спољне односе које ЕУ има кроз сва три стуба. Када говоримо о проширењу ЕУ, посматрамо процес од самог почетка, од првог проширења 1973. године па све до данас.

2. Позитивни ефекти

Широко гледано, проширење је имало три позитивна ефекта на ЕСП. Први представља омогућавање самог настанка Европске политичке сарадње (ЕПС). Између 1952. и 1970. године, спољни односи Европске заједнице били су у приличној мери ограничени.¹ Покуша-

* Центар за цивилно-војне односе, Београд.

¹ У недостатку политичке координације, спољни односи Заједнице сводили су се на заједничко предста-

ји да се отпочне политичка сарадња у спољној политици пропали су два пута. Први пут 1952. године када је пропао покушај стварања Европске одбрамбене заједнице (ЕОЗ) и 1962. када је пропао Фушеов план. На самиту коју је одржан у Хагу 1969. године, шефови држава и влада чланица Европске заједнице (ЕЗ) донели су две значајне одлуке. Прва је била да се Заједница прошири на Велику Британију, Данску, Ирску и Норвешку. Друга одлука била је заправо препорука министрима спољних послова да осмисле начин за сарадњу у области спољних послова (Ginsberg 1998:202). Као резултат тога, већ следеће године, извештај из Луксембурга лансирао је ЕПС, која је претеча данашње Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП). Поред тога, посебно је значајан улазак Велике Британије због тога што је промењена интра-европска равнотежа моћи, односно смањена је до тада релативно неизбалансирана преговарачка моћи Француске. То је омогућило равномернији однос снага и већу заинтересованост за колективну спољно политичку активност мењих држава у Заједници. У свом есеју *Три хипотезе о међународним интеграцијама*, неофункционалиста Филип Шмитер (Phillipe C. Schmitter) развио је теоретску апаратуру која нам може помоћи да боље разумемо ове процесе. Његова прва хипотеза о политизацији гласи да ће „национални актери, суочени са кумулацијом преузетих обавеза, бити постепено увучени у све контроверзније области политичког одлучивања (Schmitter 1969:166). Ова нео-функционалистичка хипотеза објашњава начин на који је појава ЕПС коинцидирала са кумулацијом преузетих обавеза створених економском интеграцијом и повећањем броја учесника током раних седамдесетих година.

Други позитивни ефекат проширења јесте покретање процеса продубљења политичке интеграције.² Другим речима, са сваким новим проширењем настајали су нови механи-

вљање при међународним организацијама, заједнички став према захтевима бивших колонија за преференцијалним трговинским статусом, санкцијама против Родезије 1965. године и грчком војном режиму 1967. године, и коначно, примени Jaunde (*Yaoundé*) конвенцију из 1962. године.

² За супротне ставове погледати Allen 1998.

зми ЕСП (Ginsberg 1998).³ Након првог проширења 1973. године дошао је Извештај из Копенхагена.⁴ Између осталог, овај извештај је предвидео спољно-политичке консулације између чланица пре него што оне заузму позиције; учесталост састанака министара спољних послова повећана је са два пута годишње на четири; основана је Коресподентска група; амбасаде и сталне мисије при међународним организацијама позване су да се међусобно консултују (Ginsberg 1998:202). Друго проширење из 1981. године када је у ЕЗ ушла Грчка, било је такође пропраћено продубљењем политичке интеграције. Исте године, лидери су се договорили да прошире ЕПС на политичке аспекте безбедности; нагласили су потребу не само да се постигну заједнички ставови већ такође и заједничке акције. Осим тога, усвојен је и план за управљање кризама (Ginsberg 1998:203).⁵ Такође, шефови држава и влада су ојачали Савет кроз оснивање Тројке сачињене од представника бившег, садашњег и будућег председавајућег.⁶ Проширење на Шпанију и Португал 1986. године није било никакав изузетак у том погледу. Убрзо је уследило потписивање Јединственог европског акта (ЈЕА), који је ЕПС повезао са ЕЗ, кодификовао је и створио јој мали Секретеријат. Коначно, проширења из 1995. и 2004. године⁷ била су по-

³ Потпуно је друго питање да ли је динамика продубљења била увек на нивоу динамике проширења. Најбољи пример да то није увек случај јесте чињеница да „велики прасак“ од 2004. године за сада није испратила одговарајућа институционална реформа и продубљивање.

⁴ 1973. су у ЕЗ ушле Велика Британија, Ирска и Данска. Норвешка је потписала Споразум о приступу али га никада није ратификовала због негативног исхода на референдуму.

⁵ Овај план је предвиђао могућност да три чланице закажу ванредни састанак министра спољних послова у року од 40 минута.

⁶ Недуго након што је приступила ЕЗ, Грчка је покушала да спроводи независну спољну политику која је претила да подрије ЕПС. Институција Тројке је уведена између осталог како би се ЕПС осигурала од негативних ефеката уколико би држава која не жели да спроводи заједничку политику преузела Председништво Заједницом.

⁷ 1995. су у ЕУ ушле три неутралне земље: Шведска, Финска и Аустрија. 2004. године осам централно европских земаља је приступило ЕУ и то: Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Литванија, Летонија, Естонија и Словенија као и две медитеранске државе Кипар и Малта.

кретач напора, мање више успешних, да се продуби политичка интеграција у области ЕСП потписивањем Споразума о Европској унији (СЕУ) у Мадриду 1992. године, Споразума из Амстердама 1997. године, Споразума из Нице 2001 као и неславног Уставног Споразума из 2004. године. Неофункционалистичке хипотезе Филипа Шмитера могу нам послужити поново као објашњење зашто повећање броја држава чланица води државе у све дубљу интеграцију у новим областима. Његова друга хипотеза преливања (*spill over*) говори да незадовољство постигнутим резултатима у једном домену резултира у алтернативној колективној акцији у сектору политике која уопште није била разматрана на самом почетку. Проширење подиже очекивања али не обавезно и способности спољне политике, тако стварајући такозвани јаз муниција и амбиција (Hill 1993).⁸ Као последица тога, постигнути резултати се доживљавају као незадовољавајући. Заузврат, то покреће интензивирање сарадње у оригиналном сектору, проналажење начина како да се сарадња прошири на друге секторе и коначно води ка новом делегирању ауторитета централним институцијама регионалне интеграције (Schmitter 1969:162).

Трећи и последњи позитивни ефекат који је сваки круг проширења имао на ЕСП било је повећање обима, садржаја, географског домета и тежине саме ЕСП. Прво проширење из 1973. године допринело је изузетној експанзији географског домета спољних односа Заједнице. Уневши своје везе са Комонвелтом и остале глобалне дипломатске и економске односе у спољно политичко интересовање уједињене Европе, Велика Британија је практично катапултирала ЕЗ на светску сцену.⁹ Такође, Велика Британија је помогла да се превазиђу поделе које су постојале између ЕЗ и ЕФТА.¹⁰ Коначно, специјални односи са САД изнедрили су Цимних¹¹ формулу за специјалне консултације између ЕПС и САД почевши од 1974. године.

⁸ Енг. *Capabilities-expectations gap*.

⁹ Осим тога, ВБ је утицала на то да се „колонијалистичка” Јаунде конвенција замени праведнијом Ломе конвенцијом којом су афричке, рацифичке и карипске земље постале једнакоправан партнер ЕЗ.

¹⁰ Енг. *European Free Trade Agreement*.

¹¹ Енг. *Gymnich*.

Данска је представљала мост између ЕЗ и осталих Скандинавских земаља. Ирска је у ЕЗ такође унела неке од својих спољно-политичких приоритета, а пре свега заинтересованост за економски развој земаља трећег света. Проширења из 1981. и 1986. померила су географску пажњу ка Југу. Тако, након уласка Шпаније и Португала пажња ЕЗ све више се посвећује латиноамеричким државама и њиховим бившим колонијама у другим регионима. Разумљиво, установљавају се и односи са Меркосур-ом.¹² Коначно, Шпанија и Португал су међу најзаслужнијим чланицама за покретање Евро-Медитеранског партнерства насталог током 1990-их.

Четврто проширење из 1995. године на три неутралне земље Финску, Шведску и Аустрију унело је нову регионалну димензију у ЕСП. Финска и Шведска су допринеле ојачавању „Северне димензије” ЕСП која је додатно ојачала везе са остатком Скандинавије, Арктичким и Балтичким простором. Шведска је донела специјалну осетљивост према питањима заштите животне средине у Балтичком мору. Са друге стране, чињеница да Финска има веома дугачку границу са Руском федерацијом имала је значајне безбедносне последице за Унију. Обе државе су ојачале политику међународне помоћи ЕУ земљама у развоју (Cameron 1995). Што се тиче Аустрије, њено чланство скренуло је пажњу ЕУ на Централну и Источну Европу, а посебно Балкан. Коначно, иако је, као што тврди Дуке ефекат великог проширења из 2004. на ЕСП још увек рано процењивати (2004), а поготову проширења из 2006.¹³ о неким утицајима се већ може говорити. Прво, ово проширење је отворило “Источну димензију” ЕСП. Пример како је утицај био позитиван је успешно решавање кризе у Украјини 2004. године захваљујући медијаторској улози Високог представника ЕУ за ЗСБП Хавијера Солане, као и председника Пољске Александра Квашњевског и Литваније Валдаса Адамкуса (Dominguez 2005:8). Још један позитиван ефекат овог проширења на ЕСП је развијање Европске суседске политике априла 2002. го-

¹² Јединствено тржиште између Бразила, Аргентине, Уругваја и Парагваја установљено 1991. године.

¹³ Када су ушле Бугарска и Румунија чиме се број чланица повећао на данашњих 27.

дине.¹⁴ Основни мотив ове политике јесте да се понуди кругу држава које се налазе у околини Уније алтернатива пуноправном чланству, тј. „више од партнерства, мање од чланства” које подразумева делење између Уније и ових држава свега осим европских институција. Пример Европске суседске политике показује како је под притиском спољњег окружења, проширење навело ЕУ да се она прилагоди новим околностима и осмисли нове механизме своје спољне политике. Како можемо објаснити укључивање ових нових интереса и брига у заједнички спољно политички календар? Трећа Шмитерова хипотеза о екстернализацији претпоставља да ће се, једном када је договор постигнут о политици која се тиче њихових међусобних односа, учесници то јест државе чланице пронаћи под притиском спољашњег окружења да обликују заједничку спољну позицију и политику (Schmitter 1969:165). Што је већи међународни значај регионалног актера о коме се ради, захтевније ће бити његово окружење. Хипотеза екстернализације објашњава како заједничку спољну политику условљава проширење и покреће спољно окружење (Sjursen 1998; Ginsberg 1989; Ginsberg 1998). Иако је проширење покренуло ЕСП и омогућило јој нове задатке, истовремено је суочило ЕСП и са новим изазовима које анализирамо у наредном делу овог текста.

3. Негативни ефекти

Поред позитивних, неспорно је да постоје барем два сета негативних последица проширења на ЕСП. Један се тиче механизма, а други самих политика. Проширење је произвело два главна изазова за механизме ЕСП. Као прво, трансформација ЕЗ са шест на ЕУ са 27 чланица усмерила је спољно политичку интеграцију на основи међувладине сарадње¹⁵ и на неки начин била један од фактора који су онемогућили преливање супранационалних метода одлучивања и у ову област.¹⁶ Можемо претпоставити да би ЕСП била доста кохерентнија и одлучнија да се тако нешто којим случајем десило. Приступање Велике Британије 1973. го-

дине била је прекретна тачка у том погледу.¹⁷ Друго, нове чланице су инхибирале интеграцију безбедносне и одбрамбене политике. Осим Велике Британије која је дуго била традиционални скептик по питању заједничке одбране потребно је посебно поменути и улазак неутралних земаља, најпре Ирске 1973. године, затим Аустрије, Финске и Шведске 1995. Ове државе константно су се противиле одбрамбеној интеграцији због страха да се Европска Унија не претвори у систем колективне одбране, који се коси са њиховом политиком војне неутралности.¹⁸ Што се тиче самих спољних политика, повећање броја актера у међувладином процесу доношења одлука који захтева консензус свих чланица, представљало је велики изазов за кохерентност, ефикасност и успех у имплементацији ЕСП. Проширење је повећало разноликост погледа и позиција и на неки начин смањило могућност за координацију колективне акције. Теорија јавних добара и колективне акције коју је развио амерички економиста Манкур Олсон (Mancur Olson) може нам послужити као корисно теоријско објашњење ове појаве (Olson 1965). Према овој теорији, свака група која покушава да спроведе колективну акцију суочава се са проблемом појединих чланова тзв. фрирајдера¹⁹ који ће покушавати да убирају позитивне последице колективне акције али без плаћања цене учествовања. Упркос чињеници да такво понаша-

¹⁴ Енг. *European Neighbourhood Policy*.

¹⁵ Енг. *Intergovernmentalism*.

¹⁶ 2. стуб Европске уније.

¹⁷ Британија се све до 1998. године противила стварању било какве заједничке одбрамбене политике. Међутим, 1998. године, Тони Блер је променио правац и француско-британска декларација из Светог Малоа је лансирала Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП) као део међувладине сарадње унутар 2. стуба.

¹⁸ Тако, неутралне земље су се противиле предлогу да се у Споразум о Европској унији (1993.) укључи члан 5. Бриселског Споразума којим је 1948. установљена Западно европска унија и допринеле инкорпорацији Петерсбершких циљева у Споразум из Амстердама (1997). Члан 5. Бриселског Споразума предвиђа механизам колективне одбране на још интензивнији и обавезујући начин него што то чини члан 5. Вашингтонског Споразума НАТО Савеза. Петерсбершки задаци предвиђају мисије управљања кризом и колективну употребу силе знатно нижег интензитета од колективне одбране.

¹⁹ Енг. *Freerider* – буквално слободни возач.

ње погоршава учинак целе групе, и ултимативне чињенице да када би све чланице фрирајдовале колективне акције не би уопште ни било, све чланице у некој групи су увек под искушењем да се тако понашају. Због тога, неке чланице ће увек варати и одступати. Као резултат тога ће јавно добро, које је производ колективне акције, бити произведено у мањој мери него што је то оптимално. Осим тога, Олсон тврди да се овај проблем погоршава са повећањем броја чланова групе. Другим речима, са повећањем групе смањује се релативна добит њених чланова што аутоматски повећава подстицај да се вара, одступа и не учествује у колективној акцији. Због свега тога, велике групе су мање способне да делују у свом колективном заједничком интересу како би произвеле јавно добро него што су то у стању мање групе (Olson 1965:53). Грчко самостално спољнополитичко наступање према Блиском истоку и Балкану, унилатерализам Немачке током југословенске кризе и европска подела поводом америчког рата у Ираку 2003. године само су неки од примера овог проблема на који је упозоравао чувени амерички економиста.

4. Извори

1. Allen David, "Wider but Weaker or the more the merrier? Enlargement and Foreign Policy Cooperation in the EC/EU" in Redmond John, *The Expanding European Union*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.
2. Cameron Fraser and Primatarova Antoinette, "Enlargement, CFSP and Convention", *Epin Working Paper*, No 2, June 2003.
3. Dominguez Robert, "The impact of enlargement on the external relations of the EU", *Jean Monnet Robert Schuman paper*, Vol. 5 No 32, University of Miami, October 2005.
4. Duke Simon, "The Enlarged EU and CFSP", reports/analyses 2/04/A, *Centre for International Relations*, Wasaw, 2004.
5. Edwards Geoffrey, "The new member states and EU foreign policy making", *Fornet*, Vol. 3, Issue 6, November 2006.
6. Gamble Andrew, "Europeanization: a political economy perspective: The Europeanization of British public and social policy", *PAC/JUC*, York, 2001.
7. Ginsberg H. Roy, "The impact of Enlargement on the role of the European Union in the world", in Redmond John, *The Expanding European Union*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.
8. Ginsberg H. Roy, *Foreign policy Actions of European Community: The politics of Scale*, Lynne Rienner, Boulder 1989.
9. Hill Christopher, "The capability Expectation gap, or conceptualizing Europe's international role", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No 3, September 2003.
10. Ladrech Robert, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France", *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 1994.
11. Manners, Ian "Normative Power Europe: a Contradiction in Terms", *Journal of Common Market Studies*, Volume 40, Number 2. pp. 235–58, 2002.
12. Missiroli Antonio, "EU enlargement and CFSP/ESDP", *European integration*, Vol. 25, 2003.
13. Olson Mancur, *The logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
14. Schmitter C. Philippe, "Three neofunctional hypothesis about international Integration", *International Organization* 23, No 1 winter 1979.
15. Soetendorp Ben, *Foreign Policy in the European Union*, Longman New York, 1999.
16. Tonra Ben ed., *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, NY, 2004.
17. Sedelmeier Ulrich, "EU enlargement, Identity and the analysis of European Foreign Policy", RSC 13, *European University Institute*, San Domenico, 2003.
18. Smith Hazel, *European Union Foreign Policy*, Pluto press, London 2002.
19. Tonra Ben, ed. *Rethinking European Union Foreign Policy*, MUP, Manchester, 2004.

5. Закључна разматрања

У овом тексту, показали смо неке од кључних позитивних и негативних ефеката проширења на ЕСП. Са једне стране, оно је покренуло продубљење спољно политичке интеграције, повећало географски домет и политичку те-

жину ЕСП. Са друге стране, проширење је повећало подстицај државама да играју улогу фрирајдера и зауставило процес ширења супронационалног одлучивања у домен спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Као резултат конфликта ова два контрадикторна ефекта, ЕУ је данас развила јединствену спољну политику. Њен најефикаснији спољно политички инструмент је управо проширење, које је реактивна политика у великој мери покренута од стране спољњег окружења. Њене остале спољне политике имају глобални домет али су често неефикасне и некохерентне. Данас су спољна и унутрашња очекивања од ЕСП већа него икада. Исти је случај са инструментима и механизмима за њено спровођење. Уколико се развој од цивилне и економске силе која нема готово никакву спољну политику са почетка седамдесетих година прошлог века у нормативну суперсилу²⁰ и војну силу у на-

стајању са реактивном спољном политиком и елементима заједничке безбедносне и одбрамбене политике на почетку 21. века може сматрати успехом, онда је проширење без икакве сумње имало позитиван ефекат на ЕСП. Коначно, у контексту свега поменутог, легитимно је замислити се над питањем да ли би и на који начин чланство земаља Западног Балкана у будућности могло утицати на обликовање спољне политике Уније. Да ли би чланство ових држава представљало решавање последњег проблема у европском дворишту и отклањање последње препреке као би ЕУ постала прворазредни глобални играч? Поред тога, поставља се питање која су то искуства, приоритети и капацитети којима земље Западног Балкана могу ојачати и обогатити европску спољну политику. Нажалост, политичке елите у региону до сада нису препознавале значај овог изузетно значајног питања на коме би се могла градити изузетно снажна дипломатска позиција приликом преговора о придруживању и приступању Унији.

²⁰ О појму нормативне силе види Manners 2002.