
Stvara li se nova "željezna zavjesa" u Europi?

VLATKO MILETA*

Sažetak

U članku autor iznosi stajalište kako padom Berlinskog zida nisu u prostoru Europe i na drugim područjima u svijetu srušene različite prepreke na putu slobodne cirkulacije dobara i ljudi, jer postoje mnogi drugi zidovi na putu uspostave globalnoga svjetskog, odnosno europskog poretka.

U tom kontekstu sporazum među članicama Europske unije o sveobuhvatnoj kontroli "njenih granica" prema europskim državama nečlanicama autor tretira kao specifičan oblik nove "zavjese", koja više nije "željezna", već elektronska. Po autorovom mišljenju, njezina je funkcija podjela Europe na Uniju i Neuniju, što je za promicanje europske ideje u duhovnom i materijalnom smislu višestruko štetno.

U poslijeratnoj političkoj povijesti raskol totalitarnog istočnog svijeta od demokratskog svijeta Zapada označava se pojmom "željezna zavjesa". Iako taj pojam na prvi pogled ima jednoznačnu simboliku, ipak se iza kriju brojne aktivnosti, čije posljedice pučanstvo koje je živjelo u tom "željeznom" obruču još uvijek osjeća i dugo će tako biti.

U svijetu ima primjera samonametnutog autarhičnog razvoja, ali nema primjera da je autarhičnost tako temeljito i na tako širokoj fronti izvedena. Češći su primjeri nametnute autarhičnosti, kao specifičnog oblika pritiska na pojedine države da ih se pokori ili navede na ponašanje koje se smatra poželjnim.

U europskom prostoru simbolika "željezne zavjese" je Berlinski zid, a pad, odnosno rušenje Berlinskog zida i nedavno potpisan sporazum o suradnji i partnerstvu između NATO sustava i Rusije navodi na zaključak da je podijeljenoj Europi došao kraj - barem nas tako uvjeravaju brojni međunarodni čimbenici koji, usput govoreći, lakoćom rješavaju sudbinu malih naroda.

Međutim, činjenice im ipak ne idu u prilog, jer je puno malih zidova posijano po Europi i svijetu. Poneki od njih nestaju, ali se drugi javljaju, na novim linijama i različitim pravcima. Tako, na primjer, uz granicu

* *Vlatko Mileta*, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetima Suvremeni privredni sustavi i Međunarodni gospodarski odnosi.

Meksika Amerikanci imaju "senzorski zid" u kombinaciji s pletenom žicom, a Europljani najprije "ugovorni zid", a sada i "šengenski zid", kojim se elektronski i administrativno ograđuju od drugih dijelova Europe.

Prema tome, ni svi zidovi nisu jednaki. Neki su u funkciji gospodarskih interesa, drugi migracijskih, treći sigurnosnih, pa ih je teško međusobno uspoređivati. U relaciju se stoga mogu postaviti samo oni kojima je isto-vjetna svrha što se "zidom" nastoji postići.

Po tom ključu mogu se među njima naći sličnosti, pa tako ima izvjesnih sličnosti između Berlinskog zida i "šengenskog zida". Prvi je branio "idilični svijet socijalizma" od zaraza "trilog kapitalizma", a drugi brani europski Zapad od "virusnog europskog Istoka", koji je opterećen brojnim postkomunističkim traumama, pa ga zato treba sustavno kontaminirati i kroz različito vremensko razdoblje tek osposobiti za standardnu komunikaciju.

Između Berlinskog i "šengenskog" zida postoje i razlike. Prvi je postavljen na razmeđu dvaju različitih političkih i gospodarskih sustava i svrha mu je bila prekid svake komunikacije. Drugi nema tu namjeru. Njegove su namjere jednostrane. On brani raspoloživim administrativnim i elektronskim sredstvima imisiju nepoželjnih društveno-virusnih pojava i inzistira na emisiji zapadnjačkih vrijednosti, bez osvrta na cijenu i posljedice.

Zato se može tvrditi da se kroz realizaciju Šengenskog sporazuma na rubnim područjima Unije postavlja nova zavjesa, koja nije željezna nego elektronska.

Potreba za postavljanje "elektronske zavjese" ima dva izvorišta. Prvotno je bila inicirana radi unutarnjih ukidanja carinskih evidencija i kontrola među državama članicama Unije i trećih država te prijenosa kontrole na rubna područja Unije. Kasnije je dopunjena i sigurnosnim zahtjevima, koji izvire iz ugovora o Europskoj uniji (Maastricht, 1992.) i njegovom dijelu što se odnosi na zajedničku obranu i sigurnost. Zato se "šengenski zid" formalno temelji na Šengenskom sporazumu još iz 1985., a stvarno na brojnim dodatnim dogovorima, pa je to i razlog što je stupio na snagu tek deset godina kasnije (1995.) i što se još uvijek neke članice Unije opiru primjeni ili za sebe traže poseban tretman.

Bit je Šengenskog sporazuma (naziva se tako po malom luksemburškom mjestancu gdje je potpisan) u prijenosu prava granične kontrole za sve članice Unije na njezine rubne države. Time se ukidaju unutarnje kontrole (osim mjesta kao što su zračna pristaništa) i silno unapređuje promet, ali zato pojačava kontrola na rubovima (s umreženom policijskom kontrolom) i zavodi diskriminacija prema subjektima iz trećih država, jer ih se tretira na poseban način.

Zasad sporazum primjenjuje većina članica Unije. Neke se članice prava daju da za njegovu primjenu nemaju odgovarajuće kompjutorske opreme, dok Velika Britanija i Irska, a donekle i Danska, traže izdvojeni status.

Austrija je određene odredbe sporazuma počela primjenjivati početkom 1996. godine. Italija se sprema uskoro to učiniti, dok je u grčkom parlamentu sporazum u procesu ratifikacije. I Slovenija razmišlja o uvođenju nekih elemenata sporazuma, iako zasad ima samo parafirani status pridruženosti, pa sve to problem "Šengena" dovodi na granicu Hrvatske.

Međutim, sa sporazumom ili bez njega, Europska unija ima razraden sustav kontrolirane suradnje s brojnim državama u bližem ili daljem susjedstvu. Riječ je o ugovorima o suradnji i gospodarskim odnosima, u koje se posljednjih godina unose odrednice što su u svezi sa sigurnošću i općenito poželjnim pravcem razvoja (osobito to vrijedi za takozvane europske ugovore), pa se i njih može na neki način tretirati kao poseban zid koji nije moguće preskočiti. Slikovito, ti se ugovori nazivaju europskim ugovorima, želeći i time pokazati da je to nešto drugo od obične suradnje, da se tu radi o prihvaćanju nekih europskih vrijednosti, kako ih Unija određuje, a njihovo kršenje sankcionirano je različitim mjerama, sve do suspenzije.

Na konkretnom hrvatskom primjeru zid se može prepoznati i kroz unijatski regionalni pristup, putem kojeg Unija podržava neku novu integraciju nekih balkanskih prostora i u toj gospodarskoj integraciji Hrvatskoj namjenjuje neku drugu ulogu od one koju sada ima.

Samo se tako može razumjeti unijatski regionalni pristup koji inicira povezivanje nečega što se ne može povezati. Da je to bilo moguće, ne bi se raspalo, a da se Hrvatsku ne želi u nešto takvo uvući, ne bi se je držalo u "matiranoj" poziciji uvjetovane suradnje s nekim državama bivše Jugoslavije, kao pretpostavke za uspostavu suradnje Hrvatske s Unijom.

Iako Unija uvjerava hrvatsku diplomaciju da će, pod uvjetom njezina korektnog ponašanja (a pod korektnim se misli na izvršavanje svega onog što Unija predlaže), s Hrvatskom potpisati posebni ugovor iz istog koša politike, ipak ostaje gorak okus prisile. Zato je u pravu predsjednik Tuđman kad se suprotstavlja takvoj politici, pa se ponovno pokazuje da sa stajališta hrvatskog državnog interesa on vidi bolje od relevantnih oporbenjaka, koji u unijatskoj politici prema Hrvatskoj ne vide zamke.

A zamka je golema. Prvo je za uočiti da je time Unija stavila Hrvatsku s onu stranu zida koji podiže prema prostoru europskog jugoistoka. Drugo, Hrvatsku se želi dovesti u poziciju da gospodarski razvoj prilagođava jugoistočnom okruženju i da tako posluži kao amortizer pritiska nerazvijene Europe na njene razvijene dijelove, a to je upravo područje Unije. I, treće, Hrvatsku se želi onemogućiti da s vremenom formira gospodarsku udругu i tijesnu političku suradnju sa svojim sjevnim susjedima. Otuda je posebna balkanska politika Unije i podržavanje, pa i nalažanje "balkanske suradnje" novim državama, koja se krije iza naziva "regionalni pristup".

I prema drugim područjima Europe, ali motivirana drugim razlozima, ima i razrađuje posebnu politiku. Tako se može prepoznati srednjoeuropska politika (prema državama CEFTA), sredozemna politika (koja se provodi kroz euro-sredozemni forum), azijska politika (provodi se također preko posebnog foruma), latinskoamerička politika, ACP politika (pridružene članice Afrike, Kariba i Pacifika) i napose posebna politika prema Rusiji, koja je, bez obzira na tranzicijske probleme, za Uniju važan gospodarski i politički čimbenik.

U svim tim politikama ugrađeni su "amortizeri" prema eventualnom nepoželjnom ponašanju, pa se i njih na neki način može tretirati zidovima. Može se zamisliti što bi se u Uniji dogodilo kad takvih amortizera Unija ne bi imala prema europskim istočnim prostorima i koliko bi s Istoka nahrnilo radnika prema gospodarskom središtu Europe.

Zato svojedobno slavljenje pada Berlinskog zida kao konačnog kraja europskim podjelama, nije sasvim točno. Nije točno ni kad se na isti način interpretira najnovije Nato-rusko partnerstvo, jer je kostur zida ostao, a pala je samo žbuka s njegovih vanjskih stranica.

Istina je samo da je zid više pomaknut na sjeveroistok i jugoistok Europe i da "zidarske poslove" sada obavlja netko drugi suptilnijim metodama, uvjeravajući one prema kojima je zid okrenut da je to za njihovu korist i u njihovom interesu.

Te se činjenice mogu spoznati analizom unijatske politike prema neunijatskim područjima. Na području gospodarske suradnje i trgovinskih odnosa one se prepoznaju iz tipova ugovora koje Unija zaključuje s trećim državama, pa se preko njih može iščitati zainteresiranost Unije za pojedine države i šira područja.

U praksi odnosa s trećim državama Unija se koristi ugovorima tipa carinske unije (Turska, Malta, Cipar); ugovorima o slobodnoj trgovini (pojedinačni ugovori s državama EFTA sustava, koji su kasnije prestrukturirani u zaseban ugovor o EEA području); europskim ugovorima, koji su u osnovi ugovori o pridruženom članstvu, a naziv je promijenjen jer su im dodani neki novi elementi, posebno iz sfere ljudskih prava i prava manjinskih skupina; preferencijalnim ugovorima za grupu ACP država i države Sredozemlja; ugovorima o trgovini i gospodarskoj suradnji s državama Latinske Amerike i ASEAN grupacije; i, posebnim, sektorskim ugovorima, za države Trećeg svijeta.

U paleti spomenutih ugovora najveće su zapreke za one države s kojima se zaključuje ugovor o trgovini i gospodarskoj suradnji. Blaži je režim za države s kojima se potpiše europski ugovor (ugovor o pridruženom članstvu), a za područje gospodarstva najpovoljniji za one države s kojima je uspostavljena carinska unija.

Za Hrvatsku je od posebne važnosti "europski ugovor" (ugovor o pridruženom članstvu). Hrvatska bi to željela, iako Unija Hrvatsku od toga gura prema ugovoru o suradnji i trgovini, i to je upitno.

Država koja pretendira na zaključivanje europskog ugovora mora dati dokaze o prilagođavanju pravne infrastrukture potreba tržišnog gospodarstva. Zatim, mora utvrditi vremenski plan prihvaćanja osnovnih ciljeva ugovora iz Maastrichta, što je istodobno plan prilagodbe društvenih institucija rješenjima koji su na snazi u Uniji. Zatim, mora se obvezati na prihvaćanje pravorijeka Europskog suda. Mora jačati suradnju sa susjedima i trećim državama. Mora podržavati razvoj privatnog sektora u raznim područjima. Mora sudjelovati u projektu transeuropskih mreža, dati trgovinske koncesije članicama Unije i trećim državama i usvajati odgovarajuće mjere prema slobodnom kretanju radne snage.

Status pridruženosti upire se na dva posebna ugovora. Jedan se od njih odnosi na međusobnu trgovinsku suradnju i općenito gospodarske odnose. Drugi regulira brojna pitanja izvan gospodarstva, napose političku suradnju (politički dijalog), koja je u funkciji općeuropskog integriranja i na liniji Helsinške deklaracije, odnosno Pariške povelje.

Kod statusa pridruženosti provedba dogovorenih sadržaja u području gospodarstva u pravilu je vremenski određena na desetogodišnje razdoblje. Nakon petogodišnjeg razdoblja propitkuju se efekti dogovorenih sadržaja i, ako su pozitivni, ulazi se u drugu fazu.

Ugovor o pridruženom članstvu postupno eliminira carine i druga ograničenja nejednakom dinamikom. Obično se pridruženoj članici ostavi veće vremensko razdoblje za snižavanje tereta za robe iz Unije. Tako je na primjer Poljskoj dana jednostrana koncesija dvogodišnjeg razdoblja, pa je ona carinu na uvoz "europskih roba" počela snižavati tek 1994. godine, a konačna eliminacija zbit će se tek 1999. godine. Ista je dinamika i kod drugih ograničenja.

Prema tome, i status pridruženosti ima svoj zid. Da bi ga se preskočilo, treba zadovoljiti brojne zahtjeve, a kad ih se i zadovolji, potrebna je politička volja članica Unije, jer ona tek vrata otvara.

Na kraju, kao i kod drugih sadržaja, put prema "šengenskom zidu" popločen je brojnim nespornostima. Najprije je Vijeće Europske unije u lipnju 1984. godine prihvatilo načela za ukidanje carinskih i policijskih formalnosti na granicama između članica. Potom su Francuska i Njemačka postigle sporazum o ukidanju kontrole na granici i to se obično smatra prvom stepenicom na putu primjene spomenutih načela (Sporazum iz Saarbruckena). Zatim je došlo do zaključivanja Šengenskog ugovora između Belgije, Francuske, Njemačke, Luksemburga i Nizozemske. Spomenute su države 1990. potpisale dodatni sporazum o uvjetima i garancijama za implementaciju Šengenskog sporazuma (ima 142 članka i traži se njegova ratifikacija u nacionalnim parlamentima). Nakon toga dolazi do priključivanja

drugih članica. Italija je to učinila u studenom 1990. (ali još nije u primjeni), Španjolska i Portugal su to učinile 1991., Austrija 1995. (u djelomičnoj primjeni od 1996.), Grčka se pridružila također 1991., ali ratifikacijski postupak tek sada provodi. Velika Britanija je dobila izuzetak da sama kontrolira svoje granice (status otočne države). Irska takav status također priželjkuje, dok skandinavske države članice Unije ne kriju namjeru da zadrže svoje posebnosti.

Važno je uočiti da se "šengenski zid" ne iscrpljuje u graničnim kontrolama. On uz sebe vezuje policijski informacijski sustav nacionalnih sigurnosnih služba, u koji će svaka članica ulaziti i izlaziti kroz posebne terminale i pohranjivati podatke sukladno postignutom dogovoru. Praktično to znači da se uspostavlja sustav kontrole s milijunima različitih podataka, što lako može prerasti u sustav zlorabe kakav nije zabilježen u povijesti svijeta.

Prema tome, na postavljeno pitanje, stvara li se nova "željezna zavjesa", odgovor je negativan, ali je sasvim sigurno započeo proces uspostavljanja "elektronske zavjese", koja je suprotnost uporednom procesu krajnje liberalizacije unutar Unije. Europa se počela dijeliti na Uniju i Neuniju, a to su preostale države Europe, koje Unija gura od sebe i svrstava ih u neke posebne skupine, navodno po nekom regionalnom geografskom kriteriju, iako je riječ o nečem sasvim drugom, što se na primjeru Hrvatske jasno može zapaziti.

Vlatko Mileta

IS A NEW "IRON CURTAIN" REEMERGING IN EUROPE?

Summary

The author is of the opinion that with the fall of the Berlin wall not all obstacles to the free circulation of goods and people were eliminated - neither in Europe nor in other regions of the world, since there are numerous other walls standing in the way of establishing a global world or European order.

In that context, the agreement among the members of the European Union on the comprehensive control of "its borders" towards the non-member European countries, is considered by the author as a specific form of a new "curtain", not "iron" any longer, but electronic. Its function, the author claims, is to divide Europe into the Union and the Non-union, which is harmful for the promotion of the European idea in the spiritual and the material sense in many ways.