
Politike Europske Unije i Sjedinjenih Američkih Država prema Kini

NINA ŠOLJAN*

Sažetak

Europska Unija i Sjedinjene Američke Države različito pristupaju političkom i gospodarskom usponu Kine. Za Europsku Uniju taj je uspon dobrodošao s obzirom na to da je posrijedi produbljivanje “strateškog partnerstva”, dok Sjedinjene Američke Države taj uspon promatraju ne samo kao rivalstvo, nego i kao potencijalnu opasnost zbog rastuće političke i vojne moći Kine. Za razliku od Sjedinjenih Država, gdje se puno pozornosti poklanja sigurnosnom aspektu vanjske politike, europska je sigurnosna politika još uvijek u nastajanju, a Unija nije sklona *percipiranju* država izvan svoga sustava kao opasnih. Složenost politika Europske Unije prema Kini autorica pokazuje slijedeći tezu da Europske Unija nije do kraja formirana kao *polity*, odnosno da se interesi različitih država članica miješaju s interesima Unije kao cjeline. Autorica zaključuje kako će Sjedinjene Američke Države biti oprezne s obzirom na potencijal druge sila koja bi mogla ugroziti njihovu hegemoniju, dok je za Europsku Uniju moguća političko-sigurnosna opasnost manje važna od gospodarskih koristi.

Ključne riječi: Europska Unija, Sjedinjene Američke Države, Kina, vanjska sigurnosna politika, trgovinska politika

Globalna moć premješta se na Istok

Posljednjih je godina zamjetno premještanje globalne moći na Istok, a u središtu zbivanja osobito su se našle azijske države Kina i Indija. Ovaj se rad bavi politikama Europske Unije i Sjedinjenih Američkih Država u kontekstu uspona Kine, koji se zbiva kao posljedica temeljitih gospodarskih reformi koje su u toj državi započele 1978. godine. Posvuda se često navode makroekonomski podatci koji jasno upućuju na goleme razmjere kineskoga gospo-

* *Nina Šoljan*, polaznica doktorskog studija “Komparativna politika” Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu.

darstva: 2004. godine kineski udio u rastu svjetskoga gospodarstva dosegno je čak jednu trećinu, 2005. Kina je ostvarila gospodarski rast od 9,9%.¹ Prema pokazateljima za prvu polovinu 2006., kinesko gospodarstvo bilježi rast od 10,9% u odnosu na prethodnu godinu i najavljuje povećanje od 11,3% za drugi dio godine, što znatno premašuje prethodno predviđenu stopu rasta od 9,7% za 2006.² S BDP-om od 1.650 milijardi američkih dolara, Kina je 2005. bila četvrta svjetska ekonomija. Procjene su da će 2010. preteći Njemačku na trećem, a 2020. zamijeniti Japan na drugome mjestu u svijetu, odmah nakon Sjedinjenih Američkih Država.³ Kina je također prestižna SAD kao vodećega svjetskog potrošača četiriju od pet osnovnih sirovina: žitarica, mesa, ugljena i čelika.⁴ Može se pretpostaviti da će ekonomska moć Kine dovesti do stvaranja sve veće političke i vojne moći, a znakovito je da je kineska vlada 2005. godine povećala proračun za obranu za čak 12,6% u odnosu na prethodnu godinu.⁵

Reakcije Europske Unije i Sjedinjenih Država na novo stanje

Europska Unija i Sjedinjene Američke Države kao dva politički i gospodarski vodeća entiteta različito su prihvatile spomenute globalne promjene i – u tom kontekstu – uspon Kine, te na različite načine reaguju na njega. Njihove se različite reakcije očituju u različitim formulacijama tzv. pridjevnih politika, ponajprije vanjske sigurnosne i trgovinske politike. U svome izvješću Kongresu za 2005. godinu Povjerenstvo za ocjenu američko-kineskih gospodarskih i vojnih odnosa upozorava: “... iako se u Kini događaju određene pozitivne promjene, od vitalnog je značenja za Sjedinjene Države prepoznati da u mnogim pogledima Kina ima različite interese, ciljeve i vrijednosti od Sjedinjenih Država i izraziti te razlike u načinu na koji postupaju Kinom. U područjima u kojima Kina predstavlja izazove za Sjedinjene Države, Sjedinjene Države moraju se suočiti s tim izazovima različitim sred-

¹ *China Quarterly Update – February 2006*. Peking: World Bank Office. URL: http://site.resources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/cqu_feb06.pdf. 15. 2. 2006.

² *China Quarterly Update – August 2006*. Peking: World Bank Office. URL: <http://site.resources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/cqu08-06.pdf>. 7. 10. 2006.

³ World Bank. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTCHIINDGLOECO/0,,menuPK:2842045~pagePK:64168427~piPK:64168435~thSitePK:2841990,00.html>. 2. 10. 2006.

⁴ Earth Policy Institute. URL: <http://www.earth-policy.org/Updates/Update45.htm>. 2. 10. 2006. Peta osnovna sirovina je nafta.

⁵ GlobalSecurity.org. URL: <http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm>. 17. 2. 2006.

stvima i pristupima te onoliko agresivno koliko je to potrebno da se zaštite važni američki interesi”.⁶ S druge strane, u *policy* dokumentu iz 2003. naslovljenom “Partnerstvo u sazrijevanju: zajednički interesi i izazovi u odnosima EU-a i Kine”, na kojemu se temelje politike Europske Unije prema Kini stoji: “... EU i Kina imaju dosad najveći interes raditi zajedno kao strateški partneri kako bi zaštitile i promicale održivi razvoj, mir i stabilnost.”⁷ Iste je godine i Kina proizvela prvi objavljeni *policy* dokument o EU u svojoj povijesti.⁸ On je pohvalio ulogu Europske Unije kao protuteže Sjedinjenim Američkim Državama zahvaljujući stajalištu većine njegovih članica protiv rata u Iraku. Službeni dokumenti Europske Unije navode niz sektora – politiku tržišnog natjecanja, unutarnje tržište, regionalne politike, međunarodnu trgovinu – u kojima Europska Unija dijeli iste interese s Kinom, odnosno u kojima se Unija i Kina “suočavaju sa sličnim poteškoćama i pristupaju im na sličan način”.⁹ Tih je sektorskih dijaloga trenutačno dvadeset, vode se na svim razinama, od ministarske do operativne, a većina ih je uspostavljena u posljednje dvije ili tri godine. Zajednička izjava povodom posljednjeg sastanka na vrhu između Europske Unije i Kine potvrdila je da se odnosi Unije i Kine “progresivno produbljuju” i prerastaju u “sveobuhvatno strateško partnerstvo” te da je jačanje odnosa korisno za “dugoročne interese Europske Unije i Kine, suradnju između Azije i Europe, kao i mir, stabilnost i razvoj svijeta u cjelini”.¹⁰

Ovaj će rad dati pregled i usporedbu europskih i američkih politika prema Kini te nastojati objasniti zašto se Sjedinjene Američke Države panično boje velikog konkurenta, dok se istodobno čini da je za Europsku Uniju uspon Kine dobrodošao. Pritom će se kao mogući uzročnici različitih pristupa

⁶ *2005 Report to Congress of the U.S. – China Economic and Security Review Commission*. “... while some encouraging changes are occurring in China, it is vital for the United States to recognize that in many respects China has different interests, goals and values than the United States, and to reflect those differences in the way it deals with China. In areas where China poses challenges to the United States, the United States must meet the challenges with a variety of tools and approaches, and as aggressively as necessary to protect important U.S. interests”, str. 1.

⁷ Commission policy paper for transmission to the Council and the European Parliament: A maturing partnership – shared interests and challenges in EU – China relations. “... the EU and China have an ever-greater interest to work together as strategic partners to safeguard and promote sustainable development, peace and stability”, str. 3.

⁸ URL: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/ceupp/t27708.htm>. 9. 2. 2006.

⁹ URL: http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/sect.htm. 10. 2. 2006.

¹⁰ “Leaders of the two sides agreed that the past decade had seen significant changes in the EU and in China and a progressive deepening of the relationship, which was maturing into a comprehensive strategic partnership. They believed that the strengthening of the relationship had been of great value to the long-term interests of the EU and China, to cooperation between Asia and Europe, as well as to peace, stability, and development in the world at large”, str. 1.

Sjedinjenih Država i Europske Unije posebno razmotriti razlike u percepciji Kine pri formulaciji vanjske politike, povijesna vertikala odnosa s Kinom, posebnosti Europske Unije kao *polityja* te *policy* stilovi i utjecaji interesnih skupina. Pretpostavka je da sve navedeno dovodi do razlika u politikama Sjedinjenih Država i Europske Unije prema Kini. Nadalje, mnogi su autori prepoznali da u Europskoj Uniji postoje različiti oblici stvaranja politika koji proizlaze upravo iz činjenice što Unija nije ni država ni međuvladina organizacija. Bez obzira na to što su pojedini autori razvili vlastitu klasifikaciju oblika kreiranja politika, postoji konsenzus oko toga da se poljoprivredna politika i vanjska politika ne formuliraju na isti način. Ovaj rad nastoji pokazati kako organizacijska struktura Europske Unije utječe na kreiranje različitih politika te u tom kontekstu zašto su politike Europske Unije prema Kini drukčije od američkih politika prema toj državi.

Povezanost vanjske sigurnosne i trgovinske politike

U radu se osobito razmatraju dva aspekta vanjske politike: sigurnosni i trgovinski. Sigurnosna politika oduvijek se smatrala “visokom politikom”, udaljenom od šire javnosti, i možda čak ne bi zadovoljavala neke od užih određenja *policyja* u kojima se on odnosi na vladine aktivnosti koje imaju utjecaj na život građana (Peters, 2004.: 4). Te bi definicije *policy* ograničile na područja poput zdravstva i školstva. No, teroristički napadi na New York i Washington u rujnu 2001. pokazali su da sigurnosna politika itekako utječe na život Amerikanaca. S druge strane, postoje tvrdnje da je upravo trgovinska politika, tradicionalno manje “elitno” područje, u razdoblju nakon završetka Hladnoga rata postala “visokom” vanjskom politikom (Bretherton, Vogler, 2006.: 62). Treba, međutim, imati na umu da trgovinska i sigurnosna politika nisu posve neovisne; naime, politički i vojni protivnici često se kažnjavaju ekonomskim sankcijama poput bojkota, embarga, uskraćivanja financijske pomoći, zaustavljanja ulaganja itd. Stvaranje tih politika odvija se kroz njihovu stalnu interakciju u globalnom kontekstu.

Stvaranje vanjske politike u Europskoj Uniji

Europska se Unija u ovom radu promatra u cjelini, a ne kroz pojedine države članice. Kako se današnja Unija kretala prema dubljoj integraciji, tako se sve veći broj politika premještao s nacionalne na razinu Europske zajednice. Upravo zajedničke europske politike omogućuju vladama država članica ravnopravnost sa Sjedinjenim Državama u pregovaranju i odlučivanju o globalnim pitanjima. Vanjska i sigurnosna politika na neki je način iznimka jer se jedina, uz suradnju u pravosuđu i unutarnjim poslovima, dominantno ostvaruje kroz međuvladinu suradnju. Helen Wallace razlikuje nekoliko ob-

lika *policy* procesa u Europskoj Uniji, od kojih je jedan intenzivni transgovernamentalizam (Wallace, 2005.: 87) dakle, snažna suradnja vlada država članica u pojedinim *policy* područjima. Nacionalni akteri i inače imaju veliku ulogu na svim razinama *policy* procesa u Europskoj Uniji, a vanjsku i sigurnosnu politiku osobito obilježava upravo transgovernamentalizam. Na razini Europske Unije u tim pitanjima glavnu riječ vodi Vijeće Europske Unije, sastavljeno od ministara koji predstavljaju države članice, a ne Europska komisija, dok je uloga Europskog parlamenta gotovo neznatna. Smjernice politike postavlja Europsko vijeće, sastavljeno od šefova država i vlada zemalja članica. No, bez obzira na to, Unija je uspjela formulirati i, barem djelomično, provoditi zajedničku politiku prema Kini na supranacionalnoj razini.

Michael Smith prepoznaje tri oblika *policy makinga* Europske Unije na međunarodnoj razini. Prvi je stvaranje politika na razini Zajednice (najbolji primjer za to je trgovinska politika), drugi je stvaranje politika na razini Unije (u tom kontekstu nastaje Zajednička vanjska i sigurnosna politika, no razlika između toga i običnog međuvladinog pristupa je izražena uloga Europske komisije u prvom pristupu), a treći je stvaranje politika kroz proces pregovora na više razina (na primjer, unutar Svjetske trgovinske organizacije, WTO-a) (Smith, 2006.: 302-304).

Vanjska sigurnosna politika – kako se percipiraju druge države

Vanjska i sigurnosna politika umnogome je ovisna o utjecajima koji su izvan kontrole donositelja odluka. Guy Peters razlikuje četiri tipa formulacije *policyja* s obzirom na količinu informacija koje donositelji odluka imaju i s obzirom na njihovo razumijevanje uzročnih veza u području koje pojedini *policy* pokriva (Peters, 2004.: 68-70). Vanjska i sigurnosna politika prema toj se klasifikaciji ubraja u “majstorski” (*craftsman*) tip *policy* formulacije jer vlada dobro razumije fundamentalna pitanja *policyja* o kojem je riječ i uzročno-posljedične veze, ali nije sigurna što je čeka “s druge strane”, odnosno ima ograničenu spoznaju o namjerama i sposobnostima druge države.¹¹ Stoga se *policy* formulacija temelji na spekulacijama i pretpostavkama, a velika je uloga subjektivne percepcije.

Sjedinjene Američke Države su nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. svoje težnje usmjerile na stvaranje određenoga svjetskog geopolitičkog poretka, a u s tim ciljem glavna je preokupacija borba protiv terorizma i

¹¹ Dijametralno suprotan slučaj, u kojem vlada zna što joj je činiti, odnosno ima dovoljno informacija, ali ne razumije uzročno-posljedične veze, jest uvjetni (*conditional*) tip *policy* formulacije. Dobar primjer za to je monetarna politika.

oružja za masovno uništenje, te preventivno rušenje režima koji se percipiraju kao opasni. U tom kontekstu i Kina je rival, ali je i više od toga – ona se *percipira* kao potencijalno opasna, što zbog iznimnoga gospodarskog uspona koji joj omogućuje da stvara i nameće pravila globalnog tržišta, što zbog posljedično rastuće političke i vojne moći.

Nasuprot tome, Europska Unija je posljednjih godina usmjerena na svoje najveće proširenje u povijesti i sve implikacije integracije deset novih država članica, dakle, uglavnom na unutarnja pitanja. Unija ne drži samo da je uspostavljanje snažnijih, kooperativnijih odnosa s Kinom neizbježno, nego da je, štoviše, u velikom interesu njezinih građana. Za razliku od Sjedinjenih Država, gdje se puno pozornosti poklanja sigurnosnom aspektu vanjske politike, europska je sigurnosna politika još uvijek u nastajanju, a Unija nije sklona *percipiranju* država izvan svoga sustava kao opasnih.

Nove politike nadograđuju se na postojeće

Nadalje, nezaobilazan element u razmatranju stvaranja *policyja* svakako je povijesna dimenzija, što znači da su nove odluke često oblikovane i ograničene prethodnim odlukama. Komunistička Kina ni u prošlosti nije bila partner Sjedinjenim Državama pa su se politike uvijek formirale imajući na umu tu činjenicu. U Sjedinjenim Državama, možda više nego igdje drugdje u svijetu, treba uzeti u obzir velik broj neovisnih donositelja odluka koji utječu na oblikovanje *policyja* (Peters, 2004.: 18). Sustav podijeljenih nadležnosti na kojem počiva američko stvaranje *policyja* općenito, pa tako i vanjske politike, čini donošenje novih *policy* odluka teškima, a bilo kakve promjene neznatnima. Sustav je otvoren vanjskim utjecajima domaćih i međunarodnih organiziranih skupina. Središnja figura u stvaranju vanjske politike ipak je predsjednik, koji je zasigurno i najutjecajniji pojedinačni akter u procesu, iako na meti različitih utjecaja. Od Vijetnamskog rata i Kongres je više uključen u stvaranje vanjske politike, ali je odnos Kongresa i predsjednika često napet. Sve navedeno otežava reviziju postojećih politika.

Primjerice, pitanje Tajvana već je pola stoljeća središnje pitanje kinesko-američkih odnosa koje umnogome oblikuje američke politike prema Kini, a tako će vjerojatno biti još dugo. U razdoblju Hladnoga rata ono je bila glavna prepreka normalizaciji odnosa SAD-a i Kine. I danas američku vlast osobito brine 600 projektila na kineskom kopnu uperenih prema Tajvanu, a ništa manje ni kineski zakon iz 2005. prema kojemu Kina smije napasti otok ako on proglasi neovisnost. Već spomenuti *policy* dokument Europske Unije iz 2003., za razliku od toga, vrlo se površno dotiče te teme, naglašavajući da Europska Unija podupire dijalog i mirno rješenje kinesko-tajvanskoga sukoba. Unija se, dakle, ponaša gotovo kao da problem Tajvana uopće ne postoji, deklarativno se zalažući za “politiku jedne Kine”. Drži se da nedje-

lovanje neke vlade postaje *policy* kad se događa tijekom duljega vremenskog razdoblja nasuprot pritiscima da se djeluje, pa se nameće pitanje je li stav Unije uopće politika. Na to je pitanje teško odgovoriti, no čini se da ne postoji posebno osmišljen i razrađen razlog Unijine politike nedjelovanja u problemu Tajvana. Azija se u Europi uvijek doživljavala kao interesno područje Amerike, što znači da se očekuje da će u slučaju sukoba Amerikanci preuzeti ulogu arbitra. Europa *povijesno* nikad nije pokazivala afinitet prema Tajvanu niti je imala strateške interese u Aziji.

Zapadna Europa tradicionalno je održavala bolje odnose s Kinom nego Sjedinjene Američke Države, a Kina ju je doživljavala kao blok između američkog imperijalizma i socijalističkog svijeta. Takvo se poimanje Zapadne Europe u očima Kine nakratko promijenilo krajem šezdesetih godina 20. stoljeća, kad su se osobito britanska, njemačka i francuska politika počele doživljavati kao hegemonističke i agresivne. Godine 1972. uspostavljeni su intenzivniji odnosi između Kine i država članica Europske Unije, da bi 1978. bio sklopljen prvi trgovinski sporazum između Unije i Kine. Kontakti su postali redovitiji tijekom osamdesetih, a 1988. Europska Unija otvorila je svoje predstavništvo u Pekingu (Algieri, 2004.: 575-576).

Nakon što su kineske vlasti 1989. godine upotrijebile silu protiv mirnih prosvjednika na Tienanmenu, Europska Unija i Sjedinjene Države uvele su embargo na uvoz oružja za Kinu. Embargo je uveden u sklopu brojnih sankcija koje su uključivale prekid svih kontakata na višoj političkoj razini i smanjenje programa kulturne, političke i tehničke suradnje. No, neke su članice Europske Unije počele vršiti pritisak da se sve sankcije ukinu pa su se već krajem 1990. odnosi Unije i Kine normalizirali, a na snazi je ostao samo embargo na oružje. Dakako, prijedlog da se ukine embargo, unatoč nastojanju Francuske i Njemačke da je posrijedi simboličan čin koji ima malo veze sa stvarnom željom za prodajom oružja, Amerikanci su dočekali sa zabrinutošću i protumačili kao prijetnju američkim sigurnosnim interesima u regiji.

Unija kao nepotpuno formiran polity

Pravo je pitanje kako bi Unija intervenirala, primjerice, u slučaju mogućega kinesko-tajvanskog sukoba. Koji su njezini kapaciteti? Koliko je toga u stanju riješiti diplomatskim putem, a koliko vojno? Naime, iako se Europska Unija nameće kao poželjan ili logičan činitelj u mnogim međunarodnim kontekstima, to nije uvijek tako. Unatoč nastojanjima da svoje međunarodno djelovanje proširi na što više područja, zamjetan je jaz između očekivanja i mogućnosti (Smith, 2006.: 301).

Stajalište Europske Unije – ili njezina nezainteresiranost – prema Tajvanu nailazi na brojne kritike jer sugerira da Unija nije spremna uložiti napor da se izvrši pritisak na Kinu ne samo u pitanju Tajvana, nego i u pogledu

njezina nepoštovanja ljudskih prava, prava radnika i vjerskih sloboda ili zaštite okoliša. Uzrok prešutnom podupiranju Kine moguće je tražiti u nepovjerenju nekih država članica Europske Unije, ponajprije Francuske i Njemačke, prema američkoj vanjskoj politici i njihovoj nadi da jaka Kina može pomoći u stvaranju multipolarnoga svjetskog poretka. Tu dolazi do izražaja složenost stvaranja politika u Europskoj Uniji, ne zbog toga što je *policy* proces u Europskoj Uniji puno zamršeniji nego onaj u Sjedinjenim Državama ili, recimo, u Velikoj Britaniji, nego zbog konteksta u kojem se zbiva, odnosno zbog *specifičnih obilježja Europske Unije*, koja nije do kraja formirana kao *polity* (Wallace, 2005.: 483-503). Interesi različitih država članica miješaju se s interesima Europske Unije kao cjeline. Zato je, primjerice, moguće da Europski parlament otvoreno podupire napore Tajvana za priključivanje međunarodnim organizacijama, a da ta potpora ne naiđe na razumijevanje među zemljama članicama. Europski parlament također redovito upozorava na problem kršenja ljudskih prava u Kini, a Europska komisija stalno ističe da se stanje na tom području popravlja. Dakle, ne samo da su vanjskopolitičke odluke Unije kompromisna rješenja do kojih se dolazi nakon dugotrajna i mukotrpa pregovaranja, nego i različite strukture unutar Unije djeluju u različitim smjerovima. Kad je riječ o važnim vanjskopolitičkim pitanjima, službeni Washington, unatoč sporosti i neinventivnosti procesa donošenja *policy* odluka kod kuće, prema van uvijek šalje nedvosmislene poruke.

Trgovinska politika

Međunarodna uloga Europske Unije temelji se na postavkama iznesenim u osnivačkim ugovorima, no ta uloga nije ni sveobuhvatna ni dvosmisljena. Ona je najjasnije definirana upravo u domeni trgovinske politike (Smith, 2006.: 292). Europska Unija je u međunarodnoj areni bila zamišljena jedino kao akter u trgovinskim pitanjima; naravno, agenda se, počevši s osamdesetim godinama 20. stoljeća, počela širiti i na diplomaciju i sigurnosnu politiku. S vremenom se ta granica polako gubila jer su sigurnosna pitanja neodvojivo povezana s ekonomskim. No, još uvijek stoji argument da su gospodarski i trgovinski odnosi u srži međunarodne agende Europske Unije.

Analiza razlika između trgovinske politike Sjedinjenih Američkih Država i Europske Unije prema Kini upućuje na veliku ulogu posebnih obilježja Europske Unije kao supranacionalne strukture. Nova uloga Kine obično se promatra u širem okviru globalizacijskih trendova, odnosno liberalizacije tržišta koja omogućuje slobodan protok ljudi, roba, usluga i kapitala. Bjelodano je da su to osnovne značajke na kojima počiva jedinstveno europsko tržište, a u širem smislu i cijela Unija. Kina je Uniji drugi najveći trgovinski partner nakon Sjedinjenih Država, a Europska Unija je Kini postala vodeći partner 2004. godine. Od početka reformi u Kini 1978. poboljšala se gospo-

darska, industrijska i tehnička suradnja, investicije u Kinu pa se ukupna trgovina s Europskom Unijom povećala čak četrdeset puta i to u korist Kine – 2004. je trgovinski deficit od 78 milijardi eura s Kinom najveći deficit koji Europska Unija ima s bilo kojim trgovinskim partnerom (Van Scherpenberg, 2005.: 16).

Različiti pristupi Europske Unije i Sjedinjenih Američkih Država prema Kini osobito su uočljivi u različitim obrascima trgovinskih odnosa koje su izgradili s Kinom. (Van Scherpenberg, 2005.: 16). Sa stajališta Europske Unije, Kina ima jeftinu radnu snagu koja intenzivno proizvodi i logično je Kini prepustiti proizvodnju tehnološki manje sofisticirane robe koja se može povoljno kupiti, a svoju proizvodnju postupno preorijentirati na robu visoke tehnologije koja se onda može izvesti u Kinu. Vrijedi pogledati strukturu robe namijenjene za izvoz u Kinu. Između 65 i 70% europskog izvoza u Kinu čine strojevi i transportna oprema, od čega 7-8% civilni zrakoplovi, što pokazuje raznolikost. Nasuprot tome, od 2000. godine strojevi i transportna oprema čine samo otprilike 45% američkog izvoza u Kinu, a 30% od toga otpada na civilne zrakoplove, iz čega je uočljivo da Sjedinjene Države svjesno izbjegavaju prodaju proizvoda visoke tehnologije konkurentu održavajući vlastitu tehnološku nadmoć (Van Scherpenberg, 2005.: 17-18).

Američko je gospodarstvo tijekom svoje povijesti bilo manje ili više samodostatno; tek su ga globalizacijski procesi posljednjih godina učinili ovisnim o ostatku svijeta (Peters, 2004.). Sjedinjene Američke Države u načelu preferiraju politike slobodne trgovine i u poslijeratnom su se razdoblju rijetko odlučivale na uvođenje carina i drugih ograničenja osim u razdobljima kad je trebalo pomoći oporavku američke ekonomije. No, u svojoj trgovinskoj politici prema Kini Amerikanci kontinuirano provode implicitne i eksplicitne diskriminirajuće mjere (Bown, McCulloch, 2005.: 2) Između 1990. i 2003. kineski su proizvođači bili najčešća meta *antidumping* aktivnosti, iako je sredinom toga razdoblja, 1996., Kina bila tek osmi trgovinski partner Sjedinjenim Državama. Dokument koji je omogućio Kini ulazak u WTO dopušta drugim članicama WTO-a korištenje zaštitnih mjera (*safeguards*) protiv kineskih izvoznih proizvoda ako zbog njih domaća industrija počne trpjeti. Sjedinjene Američke Države su već uvele dvije takve mjere, jednu koja se odnosi na sve kineske proizvode, a drugu koja se odnosi na tekstil i odjeću. Drugi način na koji se Amerikanci nastoje zaštititi od kineske konkurencije jest sklapanje sporazuma o slobodnoj trgovini s drugim zemljama, čiji proizvođači onda dobivaju povlašten tretman u odnosu na kineske izvoznike, što se osobito koristi u sektoru tekstila i odjeće (Bown, McCulloch, 2005.: 8-18). Diskriminatorni programi kojima se ograničava uvoz iz Kine mogu zaštititi domaće proizvođače, no vrlo često dovode do toga da se roba i dalje uvozi, ali primjerice, iz Latinske Amerike. Oni u konačnici zapravo proizvode neželjene učinke jer zbog njih gube i kineski proizvođači i američki potrošači, a utjecaj na globalnu ekonomiju je negativan jer se roba prodaje

po skupljoj cijeni. No, obilježje kineskog izvoza je njegov brzi rast, od čega se Amerikanci tradicionalno žele zaštititi, a to su činili i protiv Japana i drugih azijskih konkurenata. Dakle, neki razlozi agresivne trgovinske politike prema Kini mogu se identificirati kao tipičan obrazac ponašanja za Amerikance u situacijama kad se pojavi konkurencija čiji se izvoz naglo povećava, dok su drugi razlozi specifični za Kinu (gospodarstvo koje ne vode tržišna pravila, velik udio tvrtki u državnom vlasništvu, umjetno nizak tečaj juana itd.).

Za Europu su, s druge strane, tradicionalno važne i političke i gospodarske transnacionalne interakcije i suradnja. Europska Unija kontinuirano radi i na poboljšanju općih odnosa s Kinom podupirući tranzicijski proces, održivost gospodarskih i društvenih reformi te daljnje uključivanje Kine u međunarodnu zajednicu i svjetsku ekonomiju, nastojeći tako stvoriti odgovornog igrača na svjetskoj političkoj sceni. Taj se pristup temelji na vrijednostima koje su i dovele do osnutka Europske Unije, a vrlo je sličan strategiji uključivanja država bivšega Istočnog bloka u Uniju koja se provodila putem multilateralnih sporazuma i stvaranja mreže ekonomske i političke međuovisnosti.

Stvaranje vanjske trgovinske politike

Uz već spomenuti intenzivni transgovernmentalizam, jedan od mogućih oblika *policy* procesa u Europskoj Uniji jest i regulativni model, koji se razvijao istodobno s uspostavom jedinstvenoga europskog tržišta (Wallace, 2005.: 80). Kao elemente koji su pridonijeli njegovu jačanju Wallace navodi snažno razvijen pravni postupak, ispunjene preduvjete za jačanje tehničke suradnje i povoljan položaj izvan domene Europskog parlamenta. U tom modelu zakonske ciljeve postavlja Europska komisija, a Vijeće EU-a dogovara se o minimalnim standardima i smjeru u kojem će se usklađivati stajališta država članica uzimajući u obzir njihove želje i specifičnosti. Taj se model, tvrdi Wallace, ogleda u međudjelovanju Europske Unije s ostatkom svijeta, napose u vanjskoj trgovinskoj politici.¹² Države članice katkad znaju uskratiti ovlasti europskoj razini odlučivanja, no trgovinska se politika ipak vodi na supranacionalnoj razini. Razumljiv je primat europskih institucija u donošenju i provođenju trgovinske politike jer zajedničko tržište zahtijeva i podrazumijeva postojanje zajedničke trgovinske politike. Tako je trgovinska politika definirana još osnivačkim Rimskim ugovorom iz 1957. godine, no mnogo godina nakon toga Europska Unija nije bila značajniji akter u globalnoj trgovini, što zbog primata Sjedinjenih Država u tom području, što zbog

¹² Vanjska trgovinska politika Europske Unije, uz obilježja regulatornog modela, ima i obilježja tradicionalne metode Zajednice, usp. Wallace, 2005.: 79.

činjenice da je i sama agenda međunarodne trgovinske politike bila usko specijalizirana i ograničena uglavnom na carine pa time i ne previše atraktivna. Kad se domena međunarodne trgovinske politike proširila, a Sjedinjene Američke Države odlučile odustati od vodeće uloge u međunarodnim pregovorima o trgovini, Europska Unija počela je preuzimati veću odgovornost na tom području.

Kina je postala dijelom globalnoga gospodarskog sustava koji su stvorile Sjedinjene Države i 2001. priključila se Svjetskoj trgovinskoj organizaciji nakon četrnaest godina teških pregovora. Ulazak Kine u WTO, unutar Europske Unije osobito je podupirala Europska komisija, za razliku od Sjedinjenih Država, koje su zauzele znatno tvrđe stajalište, djelomično zbog kineskoga kršenja ljudskih prava, a djelomično i zbog jakoga antikomunističkog i korporativnog lobija. Argument Europske komisije bio je taj da je članstvo u WTO-u preduvjet za gospodarski razvoj Kine, no Komisija je na račun toga doživjela brojne kritike jer je pomogla svojoj trgovini i uspostavila bolje odnose s Kinom na štetu širih vanjskopolitičkih ciljeva poput promicanja ljudskih prava.

Stephen Woolcock (Woolcock, 2005.: 378) navodi kako unatoč pritiscima da se stanje promijeni, trgovinska politika Europske Unije nije ni transparentna ni odgovorna. On naglašava pitanje kompetencije kao ključno pitanje procesa donošenja odluka u Uniji u području trgovinske politike. Često je upitno je li za neko pitanje nadležna Unija ili je riječ o podijeljenoj nadležnosti između Unije i država članica. Pregovore o vanjskotrgovinskim pitanjima vodi isključivo Europska komisija, pa i onda kad je riječ o miješanoj nadležnosti. Pregovaračke pozicije prihvaća Vijeće, ali opet na prijedlog Komisije, koja unutar institucionalnog trokuta u Europskoj Uniji (Europska komisija – Europski parlament – Vijeće EU-a) predstavlja Europsku zajednicu i kao takva ima malu odgovornost prema građanima pa si može priuštiti kontroverznije istupe. Čini se da trend ne ide prema tome da Parlament, koji predstavlja građane, dobije više ovlasti u trgovinskoj politici. Dok se u Europskoj Uniji o svakom pitanju vodi duga rasprava između Europske komisije i Vijeća EU-a, Sjedinjene su Države skratile postupak zaključivanja međunarodnih trgovinskih sporazuma. Ondje nad vanjskom trgovinskom politikom nadležnost ima Kongres, koji za pregovore ovlašćuje Američkoga trgovačkog predstavnika. Taj zastupnik izvršne vlasti tijekom pregovora ima na umu da sve dogovoreno mora odobriti Kongres. Kongres po zaključenim pregovorima prihvaća ili odbija njihov rezultat i time se dovršava cijeli postupak. Tu se nameće i pitanje legitimiranja rezultata pregovora. Naime, prihvaćanje nekog akta u Kongresu legitimira taj akt; u Europskoj Uniji, nasuprot tome, Parlament ostaje posve po strani, a akt bi legitimnim trebala učiniti potvrda Vijeća. No, u ovom slučaju Vijeće glasuje kvalificiranom većinom, što znači da može biti potvrđeni akt kojemu se neka država članica, odnosno njezini građani, protivi.

Utjecaj interesnih skupina

Prevladavajući pristup stvaranju *policyja* u Sjedinjenim Državama je pluralistički, koji drži da se politike formiraju kroz borbu za prevlast različitih interesa (Peters, 2005.: 52). Kad se uspoređuje sa stanjem u Sjedinjenim Državama, gdje *interesne skupine* mnogo jače utječu na formiranje trgovinske politike, bilo putem izravnog lobiranja ili lobiranja kongresmena, stanje u Europskoj Uniji je takvo da organizirani interesi pritisak vrše većinom na razini država, a na razini Europske Unije njihova se prisutnost manje osjeti, osobito stoga što se, kako je već naznačeno, trgovinska politika vodi na nadnacionalnoj razini. Lobiranje je više usmjereno na administrativni postupak, nego na otvorene rasprave u Parlamentu, što omogućuje da nadzor nad *policyjem* ostaje u rukama birokrata (Woolcock, 2005.: 390). Trgovinska je politika u Sjedinjenim Američkim Državama na meti različitih interesnih skupina koje su izravno pogođene njezinim rezultatima, a koje ne percipiraju šire koristi koje trgovina donosi gospodarstvu općenito. Tako, primjerice, američki sindikati inzistiraju na očuvanju postojećih radnih mjesta u proizvođačkoj industriji umjesto da vjeruju da će trgovina omogućiti otvaranje većeg broja boljih radnih mjesta u budućnosti. No, sindikati su samo jedna od organiziranih skupina koje zastupaju takve interese – da bi se suprotstavile slobodnoj trgovini i globalizaciji, stvaraju se inače neobične udruge radničkih aktivista, zelenih, anarhista i drugih (Peters, 2004.: 205). Velike tvrtke pak zagovaraju deregulaciju u smislu ukidanja zakona koji se odnose na sigurnost i zaštitu okoliša, navodeći da zbog njihove velike prisutnosti američka industrija nije u stanju proizvesti proizvode koji su cijenom konkurentni na svjetskom tržištu pa se zbog toga radna mjesta sele iz Sjedinjenih Država.

Najveći pritisak na domaću industriju u Europskoj Uniji kineska proizvodnja ima u sektoru tekstila i odjeće, gdje će, nakon što je WTO početkom 2005. ukinuo kvote, sektor izgubiti otprilike 1.000 radnih mjesta na dan, a ukupno milijun do kraja 2006.¹³ To je i bio uzrok tekstilnom ratu ili “ratu grudnjaka” s Kinom, gdje su veliku ulogu u uvođenju novih kvota od strane Europske Unije odigrali europski tekstilni proizvođači i njihove sektorske asocijacije kako bi se zaštitili od onoga što vide kao neloyalnu konkurenciju, a slična je situacija bila i u Sjedinjenim Državama. To je primjer kako su i Sjedinjene Države i Europska Unija gotovo istodobno prepoznale problem i na sličan način formulirale i provele *policy*. No, Unija je na kraju ipak popustila kad je povjerenik Europske komisije za trgovinu Peter Mandelson odlučio osloboditi više od 80 milijuna odjevnih predmeta pristiglih iz Kine nakon što su dosegnute kvote uvedene u lipnju 2005. godine. Polovina je debloki-

¹³ European Apparel and Textile Organization. URL: <http://www.euratex.org/download/publications/pressreleases/compol-67-2005-annexes1-4.pdf>. 12. 2. 2006.

rana odmah, a polovina ulazi u kvotu za 2006. godinu. Tako su profitirali trgovci i kupci, a izgubili proizvođači, što je negativno dočekano u zemljama s jakom tekstilnom industrijom, kao što su Francuska, Španjolska, Portugal i Italija, no ipak bez većih posljedica.

Jeremy Richardson tvrdi da je proces stvaranja politika u Europskoj Uniji “neuredan” te da postaje sve neuredniji zbog dvaju razloga: prvo, zato što sve veći broj država članica povećava kompleksnost procesa; i drugo, zato što pristupanje svake nove članice povlači za sobom brojne interesne skupine koje zahtijevaju sudjelovanje u stvaranju politika na europskoj razini. Proces stvaranja politika u Europskoj Uniji po svojoj složenosti i strukturi sličniji je onom u Sjedinjenim Državama nego u mnogim europskim nacionalnim državama (Richardson, 2006.: 21,24). Prema Richardsonu, slaba je vjerojatnost da će u Europskoj Uniji bilo koja država ili nacionalni sustav aktera u *policy* procesu nametnuti svoju volju. Nameće se zaključak da – kako bi se zadovoljili svi zainteresirani – kompromisno rješenje nužno znači da će zajednički nazivnik biti sveden na najnižu moguću razinu, odnosno da mnogi od onih koji traže aktivnu ulogu u *policy* procesu na europskoj razini uopće nemaju pristup kreiranju politika u nadnacionalnoj areni.

Zaključak

Zaključno se može reći da su među razlozima drukčijih politika Sjedinjenih Američkih Država i Europske Unije prema Kini zasigurno različito određeni prioriteti. EU je ponajprije ekonomska sila, a američka hegemonija u svijetu počiva na političko-sigurnosnim temeljima, a tek onda na gospodarskoj moći. Amerikanci stoga imaju tendenciju biti na oprezu kad se pojavi bilo koja druga sila koja bi mogla ugroziti tu hegemoniju, dok je za Europku Uniju moguća političko-sigurnosna opasnost manje važna od gospodarskih koristi.

Različite politike podrazumijevaju različite oblike *policy-makinga*. To vrijedi za mnoge nacionalne sustave, kao i za politike na nižim razinama, poput regionalne ili lokalne. Kad govorimo o Europskoj Uniji, zamjetno je da postoji dodatna, nadnacionalna razina stvaranja politika pa prema tome i jedinstveni načini na koje se politike kreiraju. Pod vanjskom politikom tradicionalno podrazumijevamo dominantan model koji se oslanja na međuvladinu suradnju, dok u vanjskoj trgovinskoj politici prevladava model u kojem je izraženija uloga Europske komisije. Europska Unija kao cjelina još uvijek je utjecajniji igrač u međunarodnoj trgovini, a slabije je profilirana u domeni međunarodnih političko-sigurnosnih pitanja.

Politike se teško mijenjaju pa treba imati na umu da su trenutačne politike često nastavak prošlih. Unija i Sjedinjene Države desetljećima su gradile politike prema Kini s djelomično različitim pozicija, a to je vidljivo i danas.

Bez obzira na kompleksnost *policy* procesa u Sjedinjenim Državama, američka politika prema Kini ipak je nedvosmislena, dok je zbog posebnosti Europske Unije kao tek djelomično konsolidiranog *polityja*, Uniji teško govoriti u jedan glas. Uobičajeni su sukobi između nacionalne i europske razine odlučivanja, ali i na europskoj razini jedna institucija može zastupati stajališta koja su oprečna stajalištima druge. Stoga se pojavljuje potreba za boljom suradnjom među državama članicama, institucijama Europske Unije i između dvije razine odlučivanja. Stvaranje *policyja* u Uniji u većoj je mjeri nego drugdje politički proces pa u njega manje prodiru organizirane interesne skupine, što je posebno važno u formulaciji trgovinske politike.

Kina u novoj ulozi došla je relativno nedavno na dnevni red i u Sjedinjenim Državama, osobito u Uniji, a bit će potrebno još dosta vremena da bi se evaluirale politike koje su donesene i koje se provode. Pritom osobito treba imati na umu da je *policy* evaluacija izrazito politički proces pa će se ona vjerojatno bar djelomično iskoristiti kako bi se te politike opravdale. Zasad je sigurno da ne postoji konsenzus o tome kako se nositi s Kinom s obje strane Atlantika, a hoće li se on u budućnosti postići, ovisit će i o samoj Kini. Ona prolazi kroz turbulentnu tranziciju i tek se treba suočiti s brojnim izazovima pa je njezina gospodarska, ali i politička, budućnost na određen način neizvjesna. Potraga za povijesnim analogijama ne donosi rezultate jer zemlja s 1,3 milijarde stanovnika, miješanoga komunističko-kapitalističkog sustava i autoritarnog režima nikad nije postojala.

Literatura

- 2005 Report to Congress of the U.S. – China Economic and Security Review Commission. URL: http://www.uscc.gov/annual_report/2005/annual_report_full_05.pdf. 10. 2. 2006.
- Algieri, Franco, 2004.: Die Europäische Union and China. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.). *Die Europäische Union: Politisches System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, str. 574-595.
- Bown, Chad P., McCulloch, Rachel, 2005.: U.S. Trade Policy toward China: Discrimination and its Implications. URL: <http://www.brookings.edu/views/papers/200506bown.pdf>. 7. 2. 2006.
- Bretherton, Charlotte, Vogler, John, 2006.: *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- China Quarterly Update – February 2006. Beijing: World Bank Office. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/cqu_feb06.pdf. 15. 2. 2006.
- Commission policy paper for transmission to the Council and the European Parliament: A maturing partnership – shared interests and challenges in EU – China relations. URL: http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_03_533/com_533_en.pdf. 12. 2. 2006.

- Draft Report on Prospects for trade relations between the EU and China (2005). Committee on International Trade, European Parliament.
- Gill, Bates, 2005.: China's Evolving Role in Global Governance, u: Gill, Bates, Wacker, Gudrun (ur.) *China's Rise: Diverging U.S. – EU Perceptions and Approaches*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), str. 9-15.
- Ninth EU – China Summit, Helsinki, 9 September 2006. Joint Statement. Council of the European Union. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/90951.pdf
- Peters, B. Guy, 2004.: *American Public Policy: Promise and Performance*. Washington: CQ Press.
- Richardson, Jeremy (ur.), 2006.: *European Union: Power and policy-making*. New York: Routledge.
- Smith, Michael, 2006.: The EU as an international actor. u: Richardson, Jeremy (ur.) 2006.: *European Union: Power and policy-making*. New York: Routledge, str. 289-309.
- Van Scherpenberg, Jens, 2005.: Coping with China as an Economic Power. u: Gill, Bates, Wacker, Gudrun (ur.) *China's Rise: Diverging U.S. – EU Perceptions and Approaches*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), str. 16-22.
- Wallace, Helen, 2005.: An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. u: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A. (ur.) 2005.: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, str. 49-90.
- Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A. (ur.) 2005.: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, William, 2005.: Foreign and Security Policy: The Painful Path from Shadow to Substance. u: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A. (ur.) 2005.: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, str. 429-456.
- Wallace, William, 2005.: Post-sovereign Governance: The EU as a Partial Polity. u: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A. (ur.) 2005.: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 483-503.
- Woolcock, Stephen, 2005.: Trade Policy: From Uruguay to Doha and Beyond. u: Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A. (ur.) 2005.: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 377-399.

Nina Šoljan

EU AND US POLICIES TOWARDS CHINA

Summary

The European Union and the United States of America perceive differently China's political and economic burgeoning. For the EU China's economic growth is a welcome development as it implies boosting the "strategic partnership", while the US think of it not only in the term of rivalry but also as a threat because of China's growing political and military power. Unlike the US, which focuses on the security aspect of foreign policy, the European security policy is still nascent and the Union usually does not perceive the states outside its borders as dangerous. The author argues that the complexity of the EU policies towards China means that there is yet no EU *polity* so the interests of various member-countries clash with the interests of the Union on the whole. The author concludes that the US will remain apprehensive regarding the potentials of China as the second super-power that might jeopardize US hegemony, while for the EU the latent political-security threat is much less important than the economic benefits.

Key words: EU, USA, China, security policy, trade policy



Mailing address: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Trg N. Š. Zrinskog 7-8, HR 10 000 Zagreb.

E-mail: nina.soljan@mvpei.hr