

Eurokrisen og EU som et regionalt fredsprosjekt

Pernille Rieker

Introduksjon

EUs forhold til nabolandene henger tett sammen med integrasjonsprosessens kjernefunksjon, nemlig å fremme sikkerhet og stabilitet i Europa. Dette er en av grunnene til at EU nylig ble tildelt Nobels fredspris. Dette korte notatet drøfter hvordan den økonomiske og politiske krisen påvirker EUs evne som regional sikkerhetspolitisk aktør. Det tar for seg EUs forhold til nabolandene generelt og om det som går under betegnelsen naboskapspolitikken mer spesielt.¹

EU har globale ambisjoner. Unionen har også etablert en tydeligere utenriks- og sikkerhetspolitikk i den senere tiden. Til tross for dette er EU fremdeles først og fremst en regional aktør. Det er fremdeles internt i EU og i EUs nærområder at unionen har sin viktigste rolle.

Det er imidlertid en sammenheng her. For at EUs globale ambisjoner skal kunne realiseres fullt ut, er det mange som vil hevde at det regionale prosjektet må lykkes. Dette er også viktig for at andre globale aktører, som Kina og USA, skal oppfatte Europa som en seriøs aktør.

Eurokrisens betydning

Eurokrisen har imidlertid satt prosjektet på prøve. Etter år med institusjonelle reformer med ambisjoner om å styrke EUs utenrikspolitikk, har gjeldskrisen nå tilsynelatende stukket kjepper i hjulene for denne utviklingen.

Det er derfor betimelig å stille spørsmål ved hvorvidt eurokrisen svekker også EUs rolle som regional sikkerhetspolitisk aktør og *soft power*² i egen region, og spesielt overfor naboer i øst og sør.

EUs rolle som regional *soft power* bygger på ideen om at EU ikke bare har en påvirkningskraft på egne medlemsstater, men at den også har virkninger utover egne grenser.

For oss i Norge er det ikke overraskende at EU har virkninger langt utenfor sitt geografiske område. For mange andre er det mer uvanlig å tenke slik.

EU kan betraktes som et slags gravitasjonsfelt, der ulike land påvirkes direkte og indirekte av EU-samarbeidet.

I dette notatet vil jeg forsøke å trekke opp noen dimensjoner som kan hjelpe oss til å kaste lys over dette gravitasjonsfeltet. Jeg viser hvordan og i hvilken grad EU virker i naboland i øst og sør, og hvordan dette igjen kan påvirkes av den europeiske krisen vi nå står midt oppi.

Hva må til for at EU skal lykkes som regional sikkerhetspolitisk aktør?

Hvorvidt EU er en vellykket sikkerhetspolitisk aktør i regionen avgjøres av flere forhold. Det er særlig tre som er sentrale:

For det første, hvorvidt Unionen evner å løse interne problemer og dermed å fremstå som attraktiv, effektiv og legitim. Dersom EU er et sted for kriser, lav vekst og høy arbeidsløshet så vil unionen også være mindre attraktiv og har mindre tiltrekning enn om EU er velfungerende, har vekst og lav arbeidsløshet.

¹ Dette notatet bygger på en artikkel i *Internasjonal Politikk* nr 3, 2012: «EU og regional sikkerhet: Integrasjon, sikkerhet og assosierte ikke-medlemmer», *NUPI-notat* nr. 802, 2012: «Integration, Security and Associated Non-member. The EU as a regional security provider» samt foredrag holdt på NUPIs agenda-konferanse 17. September 2012.

² Begrepet «soft power» eller myk makt ble først introdusert av Joseph Nye, Professor ved Harvard, i 1990 for å beskrive evnen til å overtale ved hjelp av positiv tiltrekningskraft heller enn ved direkte bruk av maktmidler. Nye har senere viderutviklet konseptet i boken *Soft Power: The Means to Success in World Politics* som ble utgitt i 2004. Begrepet er nå flittig brukt i internasjonal politikk, ikke minst for å beskrive EU.

For det andre, hvorvidt EU og medlemsstatene kan sikre en effektiv spredning av de normer og verdier unionen bygger på også til land utenfor EUs grenser. Vanligvis skjer spredningen gjennom at nabolandene tilpasser seg regler frivillig, fordi de oppfatter reglene som gode. EU kan også stimulere tilpasningen, ved for eksempel å gi positive økonomiske insentiver, overføringer av midler, eller ved å trene opp eller utveksle personell. EU kan også påvirke utviklingen ved å gi negative reaksjoner, i form av ulike typer sanksjoner, dersom utviklingen går i feil retning.

Det tredje forholdet knytter seg til den mer langsiktige gjennomføringen og utviklingen av samarbeidsforholdet. Det er all grunn til å tro at samarbeidet blir mer effektivt og stabilt dersom inngåtte avtaler overholdes, og at samarbeid på ett område over tid kan føre til samarbeid på nye områder. Dette er selve ideen i det regionale samarbeidet i EU. Gjennom å skape en slik dynamikk – der alle parter uttrykker vilje og evne til samarbeid – skapes tillitsforhold og forbindelser som på lang sikt kan tenkes å utvikles til et stadig mer omfattende og forpliktende samarbeid.

Det er derfor både utvidelsesprosessen og naboskapspolitikken må ses på som viktige sikkerhetspolitiske prosesser og som naturlige forlengelser av integrasjonsprosessens grunntanke – selve fredsprosjektet.

Det er samtidig viktig å påpeke at EUs politikk overfor nabolandene ikke er helt ensartet. Det finnes for eksempel ikke én fastlagt modell for integrering, og det er også ulik vilje i nabolandene selv til integrering. Dette er bakgrunnen for at ulike modeller for samarbeid må anvendes.

Ulike kategorier av naboland

Når vi ser på EUs naboland i stort, kan vi skille mellom tre hovedkategorier: EFTA-land, kandidatland, og partnere gjennom EUs naboskapspolitikk.

EUs innflytelse som regional sikkerhetspolitisk aktør eller stabiliserende kraft overfor disse landene vil selvsagt være avhengig av flere forhold, men det er særlig tre forhold som er viktige:

For det første, tilknytningsavtalens omfang. Vi kjenner fra teorier om regionale sikkerhetsfelleskap at samarbeid på en rekke ulike områder skaper en gjensidig avhengighet som virker stabiliserende.

2 *For det andre er graden av deltakelse og interaksjon viktig.* Den grunnleggende ideen er at et regionalt sikkerhetsfelleskap ikke bare trenger avtalemessig bredde, men også innholdsmessig dybde.

For det tredje kommer gjennomføring og faktisk tilpasning. Det er meningsløst å ha et samarbeid og en serie med avtaler, møter og dialoger, om dette ikke fører noen vei og politikk ikke gjennomføres i praksis.

Disse tre forholdene – *avtalens omfang, interaksjon og dybde i samarbeidet og gjennomføring* – er alle avgjørende for å kunne si noe om EUs virkninger på nabolandene.

Høy grad av oppfyllelse langs alle tre dimensjonene vil antyde høy grad av integrasjon. EU er da en viktig regional sikkerhetspolitisk aktør. Omvendt vil smale avtaler, liten interaksjon og uklare gjennomføring lede oss til en konklusjon om at EU er en svakere eller mindre viktig regional sikkerhetspolitisk aktør.

Dersom vi tar en nærmere titt på de tre store gruppene av naboland er det ikke uventet at EFTA-landene scorer høyest på de tre dimensjonene nevnt over.

Gruppen av *EFTA-land* er imidlertid mindre interessant i et sikkerhetspolitisk perspektiv. Landene representerer ikke akkurat noen sikkerhetspolitisk utfordring for EU. Grunnen til å nevne disse i denne sammenhengen er å vise at den samme logikken er gjennomgående og fungerer overfor alle kategorier av naboland.

Neste kategori av naboland er *kandidatland*. Her blir det sikkerhetspolitiske argumentet viktigere. Per i dag er det fem land som har status som kandidatland: Kroatia trer offisielt inn som medlemsland fra og med januar 2013. Utover det har vi Makedonia, Montenegro, Serbia, Tyrkia og Island i denne kategorien.


Hvorvidt disse landene blir medlemmer avhenger av at bestemte krav med henhold til tilpasning til EUs regelverk og normsett blir oppfylt, at EUs medlemsland ratifiserer tiltredelsesavtalen, og ikke minst at landene selv ratifiserer tiltredelsesavtalen.³

For Kroatia er alt dette i orden, men for de andre, og da spesielt Tyrkia og kanskje Island, er dette mer usikkert. Mens kandidatlandene i ulik grad er integrert, er dette likevel den kategorien av assosierte land (i alle fall dersom vi ser bort i fra Tyrkia), som er tettest integrert i det europeiske sikkerhetsfelleskapet – nest etter EFTA-landene.

Når det gjelder *partnerland* – det vil si de som er del av det som formelt går under betegnelsen EUs *naboskapspolitikk* (ENP), er dette en stor og svært sammensatt gruppe bestående av 16 land øst og sør for EU.

I øst dreier det seg om Ukraina, Moldova, Georgia, Armenia, Aserbajdsjan og Hviterussland. I sør omfatter ENP Marokko, Tunisia, Egypt, Jordan, Libanon, Israel, De okkuperte palestinske områdene, Algerie, Libya og Syria. Naboskapspolitikken er imidlertid, og av naturlige grunner, ennå ikke fullt ut realisert overfor Hviterussland, Algerie, Libya og Syria.

3 De eksisterende kravene ble satt ved København-toppmøtet i 1993, med revisjoner på toppmøtene i Madrid i 1995 og i Brussel i juni 1997. Det stilles tre typer krav til nye medlemmer: 1. Politiske: Stabile institusjoner som garanterer demokrati, en vel fungerende rettsstat, samt oppfyllelse av menneskerettigheter så vel som respekt for og beskyttelse av minoriteter. 2. Økonomiske: En fungerende markedsøkonomi, så vel som evnen til å klare det konkurransepregede presset og markedskreftene innad i EU. 3. Aksept av *acquis communautaire*: Ethvert land som ønsker medlemskap, må være i stand til å påta seg de forpliktelsene medlemskap medfører, deriblant fastholdelse av målene om politisk, økonomisk og monetær union.



Til tross for de åpenbare ulikhetene mellom landene i øst og sør, har alle nabolandene likevel noen fellestrekk. De skiller seg for eksempel fra kandidatlandene ved at:

1. De er geografisk noe lenger unna Brussel.
2. De er fattigere rent økonomisk.
3. De scorer langt svakere i forhold til demokratiske standarder, rettsstats-prinsipper, i forhold til håndtering av korrupsjon osv.
4. Flere av statene har også store interne spenninger og intern uro og flere av de er ustabile – i noen er det til og med pågående borgerkrig (som i Syria). Enkelte andre stater er derimot mer stabile enn det man normalt kan forvente, som for eksempel Hviterussland.
5. Et siste felles trekk er at ingen av dem har medlemskapsutsikter. Incentivene for disse landene til å inngå i et forpliktende og tett samarbeid med EU er derfor annerledes sammenlignet med kandidatland. Landene kan ikke overbevise seg selv eller befolkningen om at reformer er nødvendige fordi de vil oppnå en umiddelbar gevinst i kraft av medlemskap og strukturfond når reformene er gjennomført.

Alle disse elementene gjør at naboskapspolitikken til EU har store utfordringer. Problemene er store og vanskelige, og det vil ta lang tid å overkomme dem. Derfor er det all grunn til å ha nøkterne forhåpninger til hvilke resultater denne politikken vil bringe.

Samtidig, er naboskapspolitikken særdeles viktig. Etersom mye tyder på at formelle utvidelser av unionen går mot slutten, vil politikken trolig komme til å ta over som EUs viktigste regionale sikkerhetspolitiske instrument. Det viktige spørsmålet er hvorvidt EU har evne og vilje til å la naboskapspolitikken bli en videreføring av EU som fredsprosjekt.

Hva er Naboskapspolitikken?

Det som går under betegnelsen «Naboskapspolitikken» eller ENP, ble lansert i 2004 med mål om å unngå at det etablerte seg nye skillelinjer mellom et utvidet EU og landene utenfor. Politikken omfattet fra begynnelsen de 16 land som jeg allerede har nevnt, og var en bilateral politikk mellom EU og det enkelte partnerland der hensikten er å sikre så tett integrasjon som mulig mellom de to. I tillegg støttes politikken av ulike regionale samarbeidsinitiativ som for eksempel Eastern Partnership i øst og Middelhavsunionen i sør.

ENP har ikke utviklet noen standard avtale for disse landene, men det finnes likevel noen fellestrekk. Helt sentralt i ENP er handlingsplanene mellom EU og hvert enkelt naboland som spesifiserer en agenda for politiske og økonomiske reformer over en 3-5-årsperiode. Disse planene bygger på allerede eksisterende avtaler mellom EU og partnerlandet, men går lenger i å tilby politisk tilknytning, tettere økonomisk integrasjon, økt mobilitet og mer folk-til-folk-samarbeid.

Gjennom naboskapspolitikken tilbyr EU sine naboer et *privilegert partnerskap* basert på gjensidig forpliktende verdier som demokrati og respekt for mennesker-

ettigheter, rettsstatsprinsipper, godt styresett, marked-økonomi og bærekraftig utvikling.

Ambisjonsnivået avhenger av i hvor stor grad det enkelte land slutter seg til disse felles europeiske verdiene.

Den økonomiske krisen og naboskapspolitikken

Det store spørsmålet er imidlertid hvor effektiv politikken er når medlemskapsutsikter ikke er et tema og attraktiviteten til EU er fallende som en konsekvens av den politiske og økonomiske krisen. Spørsmålet har ikke noe helt entydig svar, men vi kan likevel trekke frem noen kritiske faktorer:

For det første har EU med sine kriser på toppen av dagsorden blitt mindre opptatt av andre saker. Naboskapspolitikken har trolig måttet lide som en konsekvens av dette. Vi kan bare spekulere i hvordan for eksempel den arabiske vår hadde blitt møtt og håndtert i EU dersom den politiske og økonomiske situasjonen i EU hadde vært en annen. Da ville vi trolig sett mye mer ambisiøse og konsistente europeiske forsøk på å støtte og stimulere utviklingen i regionen.

Etter slike omveltninger vil det alltid være naturlig at landene i regionen selv kan «eie» og forme utviklingen. Samtidig vet vi fra 1989 at Europa og EU kan spille en viktig rolle ved å bidra og støtte slike prosesser på ulike måter. Krisen har trolig bidratt til å svekke EUs rolle og samtidig svekke EUs attraktivitet.

For det andre vet vi også at ENP hittil har oppnådd litt blandede resultater. Enkelte steder har politikken bidratt til å sette i gang samarbeid, mens det andre steder har stoppet mer opp. I øst har utviklingen i Ukraina og Hviterussland gått i en klart negativ retning. I sør ser man tilsvarende tendenser i en del land, til tross for den optimismen som spredte seg i 2011 med den arabiske våren.

For det tredje er ikke EUs naboskapspolitikk hugget i sten men forandrer seg stadig. I løpet av det siste året har vi sett at eksterne hendelser eller «sjokk» har ført til en revidering av politikken. Den arabiske våren var åpenbart en vekker og førte til at EU og Europakommisjonen i 2011 lanserte en ny strategi for naboskapspolitikken.

Denne strategien legger opp til at jo dypere politiske og økonomiske reformer i partnerlandet, desto mer skal landet få igjen i form av økonomisk støtte, markedstilgang og mobilitet; en såkalt «more for more»-tilnærming. Økonomiske budsjettet har fått en økning, og mer fokus er rettet mot etablering av såkalte *dype* og *omfattende frihandelsavtaler* og andre avtaler som styrker blant annet studentmobilitet (Erasmus programmer).

Hvorvidt dette er nok til å gjøre naboskapspolitikken til en suksess er for tidlig å si. Man kan imidlertid ikke utelukke at EU, på grunn av den økonomiske krisens varighet og dybde, kan velge å begrense sine «investeringer» i naboskapspolitikken, noe som kan føre til at samarbeid med EU oppfattes som enda mindre attraktivt. Dette kan være tilfellet særlig i områder hvor

andre globale maktsentra kan velge å spille en mer aktiv rolle og samtidig se seg tjent med å utkonkurrere EU som en regional *soft power* som på en side ikke kan tilby attraktive økonomiske incentiver men på annen side stiller strenge normative krav.

Det er likevel ingen tvil om at EU fortsatt mener at naboskapspolitikken er viktig, og at den prioriteres selv i en periode med stor indre uro og økonomisk krise. EU er opptatt av den regionale rollen og det regionale ansvar Europa har for å stimulere til utviklingen utenfor sine grenser.

Det er flere grunner til denne interessen. Dels er det økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser og begrunnelser, men det er også begrunnelser knyttet til et slags historisk ansvar som Europa mener å ha for sitt nærområde. Dette ansvaret har heller ikke blitt mindre nå etter at EU har blitt tildelt fredsprisen.

Jeg vil avslutte notatet med å understreke at selv om den økonomiske krisen i Europa er omfattende, er EUs forhold til nabolandene svært viktig. Dette henger sammen med at en negativ utvikling i disse regionene potensielt vil kunne virke destabiliserende på unionen som sådan.

På kort sikt kan det synes som om den reformkraft EU har kunnet mobilisere utenfor sine grenser er svekket av krisen: EU er mindre attraktiv, mindre effektiv i å spre sine normer og regler, og nabolandene er mindre villige til å gjøre tilpasninger eller følge de avtalene som er inngått.

4 Men om dette vil gjelde på lang sikt er derimot noe mer usikkert. Integrasjonsprosessens fredsskapende dynamikk synes fortsatt å ha en viss betydning. Prosessen med å inkludere kandidatland fortsetter. EU har også nylig revidert sin naboskapspolitikk med sikte på å gjøre denne mer effektiv.

Forutsetninger for at naboskapspolitikken skal lykkes

Det er imidlertid helt klart at EUs naboskapspolitikk står overfor store utfordringer. Jeg vil helt til slutt fremheve spesielt fem forutsetninger for at naboskaps-

politikken skal bli det viktige sikkerhetspolitiske instrumentet det har potensiale til å kunne bli:

For det første, at *eurokrisen* og de interne forhold i EU kan finne en løsning slik at en nærmere tilknytning til EU anses som attraktivt for nabolandene.

For det andre, vil også *andre aktørers politikk* være avgjørende. EU er nemlig ikke den eneste internasjonale aktør som forsøker å påvirke utviklingen i disse landene. Russland, Tyrkia, Iran, USA, Kina og mange andre land har interesser og forsøker å påvirke utviklingen i disse landene. Hvorvidt EU skal kunne lykkes med sin politikk, er også betinget av hva disse aktører foretar seg.

Et tredje moment er at EU må allokere *tilstrekkelig med ressurser* og oppmerksomhet til dette politikkområdet. Trolig vil også EU være mer effektiv om det kan fremstå mer koordinert og samlet sin politikk.

Det er samtidig viktig at EU og EU-tilpasningen er *frivillig* og ikke oppfattes som ny-imperialisme fra partnerlandenes side.

Sist men ikke minst bør trolig ulike incentiver brukes mer aktivt for å stimulere til utviklingen. EU burde kanskje i større grad se på hvordan positiv utvikling i landene belønnes, men også hvorvidt og hvordan negativ utvikling eventuelt bør føre til negative sanksjoner. I den nye naboskapspolitikken – med sin «more for more»-tilnærming – er det for eksempel kun lagt opp til et opplegg der godt samarbeid skal belønnes.

Konklusjon

Til tross for utfordringene er det ikke noe grunnlag for å hevde at utvidelse er eneste mulighet eller virkemiddel EU har for å skape sikkerhet og stabilitet i EUs nærområder. Naboskapspolitikken – i en eller annen form – kan på lang sikt vise seg å være et effektivt instrument – og kanskje er det også det eneste instrumentet som vil være tilgjengelig. Det er derfor kanskje viktigere enn noen gang å finne frem til en naboskapspolitikk som fungerer etter hensikten.



Norwegian Institute of International Affairs
P.O. Box 8159 Dep, N-0033 Oslo, Norway
www.nupi.no

Established in 1959, the Norwegian Institute of International Affairs [NUPI] is a leading independent research institute on international politics and areas of relevance to Norwegian foreign policy. Formally under the Ministry of Education and Research, NUPI nevertheless operates as an independent, non-political instance in all its professional activities. Research undertaken at NUPI ranges from short-term applied research to more long-term basic research.

Om forfatteren:

Pernille Rieker er seniorforsker på NUPI med doktorgrad fra Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo fra 2004. Hennes avhandling, *The Europeanization of National Security Identity: The EU and the Changing Security Identifiers of the Nordic States*, ble publisert av Routledge i 2006. Hennes siste arbeider inkluderer blant annet artikkelen «EU og regional sikkerhet» i *Internasjonal Politikk* 70 (3): 305-328 og kapittelet «The EU foreign and security policy. High expectations, low capabilities» i Guzzini, S. og Bynander, B. (red.) *Rethinking Foreign Policy Analysis: Walter Carlsnaes, Agents, Structures, and International Relations*. London: Sage (2012)