

---

## Postkonfliktni okviri regionalne sigurnosti i suradnje u jugoistočnoj Europi – inicijative Europske Unije

---

SANDRO KNEZOVIĆ\*

### *Sažetak*

Bivše su socijalističke zemlje, nakon pada Berlinskoga zida, kao prioritetnu orijentaciju svoje vanjske politike isticale približavanje Europskoj Uniji i NATO-u u kojima su vidjele osiguranje ekonomske, vojne i političke stabilnosti. Najmanji napredak pokazuju zemlje Jugoistočne Europe zbog specifičnih uvjeta u regiji. Isprepletenost neriješenih nacionalnih pitanja, opterećenja iz prošlosti i, kao kulminacija svega, krvoproliće i ratni zločini na području bivše Jugoslavije udaljili su ovu regiju od europskih integracija.

Međunarodni akteri, pogotovo razjedinjena EU, svojom nekonziistentnom politikom nisu pridonijeli rješavanju sukoba u regiji. Nakon prestanka oružanih sukoba, međunarodna zajednica, napose EU, u želji za stabiliziranjem regije razvijaju različite programe pomoći i potiču napredak u razvoju i približavanju europskim integracijama. Ovaj rad predstavlja detaljnu analizu tih stabilizacijskih okvira za spomenutu regiju, kao i njihovih učinaka u stimulaciji obnove regionalne suradnje, unapređenju reformskoga procesa na svim područjima, kao i ubrzanju općeg napretka zemalja u regiji na putu prema punopravnom članstvu u EU. Također, naglašavaju se i važnost rješavanja preostalih krucijalnih problema (osobito statutarnih pitanja uređenja Srbije i Crne Gore te Bosne i Hercegovine) u ovom presudnom trenutku za budućnost regije, te ključna uloga i odgovornost Europske Unije u tom smislu.

*Ključne riječi:* regionalna sigurnost, jugoistočna Europa, postkonfliktna studije

\* *Sandro Knezović*, istraživač na Institutu za međunarodne odnose u Zagrebu. Magistrirao je političke znanosti na području Komparativne politike (Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu) i polaznik je doktorskog studija na istom fakultetu.

## 1. Postkonfliktna nestabilnost

Kao što je poznato, često se govori da su narodi Jugoistočne Europe podijeljeni povijesnim rascjepima, što je uzrokom da regija bude *living case study* za tezu o sukobu civilizacija<sup>1</sup>. Živeći u razmjerno maloj regiji, *sudaruju* se različite nacionalne skupine, tri velike religije, te različiti kulturni oblici kao i razine ekonomskog razvoja i političke tradicije. Unatoč tomu, Jugoistočna Europa nije *osuđena* na konflikt više nego bilo koja druga regija na *starom kontinentu*.

Pojava konflikata, na kraju dvadesetoga stoljeća, primarno je europsko sigurnosno pitanje, a u većini se analiza dovodi u vezu s nekoliko događaja: uspon nacionalizma u bivšoj Jugoslaviji u vrijeme raspadanja komunističkoga jednopartijskog sustava i stvaranje sigurnosnog vakuuma na kraju hladnoga rata.

Posljednje je desetljeće, dakle, obilježilo Jugoistočnu Europu kao generator konflikta. Potpisivanje Daytonskog sporazuma zamijenilo je ratno stanje (s velikim brojem civilnih žrtava) *mini hladnim ratom*, tj. napetim primirjem pod američkom i europskom supervizijom.

Kriza se u regiji nastavila sve dok događaji na Kosovu nisu prisilili međunarodnu zajednicu na poduzimanje odlučnijih koraka s ciljem izbjegavanja budućih sukoba.<sup>2</sup>

Unatoč smirivanju kosovske krize, stanje u regiji ostalo je zabrinjavajuće. *Rane* stvorene za vrijeme konflikta još nisu *zacijeljele*. Zemlje u regiji, iako na različitoj razvojnoj razini, stagniraju (gledano u cjelini) u odnosu na ostale tranzicijske zemlje, osobito na polju približavanja Europskoj Uniji. Uzimajući u obzir da su, u razdoblju odmah nakon pada Berlinskoga zida, republike bivše Jugoslavije bile najperspektivniji kandidati među tranzicijskim zemljama, to predstavlja znatno nazadovanje.

Stvarni preduvjet za normalizaciju regije stvorio se tek nakon poraza nacionalističko-autoritarnih političkih struktura (u Hrvatskoj u siječnju, a u

<sup>1</sup> U svojoj studiji *Sukob civilizacija*, Samuel Huntington uzeo je rat u BiH kao primjer kojim je elaborirao svoju tezu o kraju ideoloških sukoba i nastajanju novog doba u kojem će civilizacijski sukobi preuzeti tu funkciju. Tri različita naroda, civilizacije i religije, bili su uzeti kao najbolji primjer podjela koje znače i zonu sukoba. Političke poruke, koje je Huntington kasnije izveo u svojoj knjizi svodile su se na to da će BiH biti podijeljena, kao i to da će i područje bivše Jugoslavije imati različito značenje u okviru sukoba *Rest against West*. Slovenija i Hrvatska, kao zapadne države, trebale bi biti primljene u NATO, BiH (podijeljena) ostaje izvan toga kruga, jednako kao i Srbija, Bugarska, Rumunjska, Albanija i Grčka, za koju Huntington tvrdi da je ionako bliža Rusiji nego NATO-u. To isključenje iz NATO-a treba vrijediti i za Tursku jer je muslimanska država i nema što tražiti u savezu zapadnih država. (Huntington, 1996)

<sup>2</sup> Kao što je poznato, bombardiranje Jugoslavije od savezničkih snaga (čime je i dovršena kosovska kriza) otvorilo je novo poglavlje u odnosima snaga i definiranju sigurnosti u regiji.

Jugoslaviji u listopadu 2000. godine). Zagrebačkim samitom<sup>3</sup> (u studenome 2000. godine) otvoreno je novo poglavlje u normalizaciji odnosa u regiji<sup>4</sup>, što je postignuto isključivo zahvaljujući pritisku međunarodne zajednice (UN-a, EU-a, OESS-a i SAD-a).

Ipak, bez obzira na *silazak s vlasti* nacionalističko-autoritarnih snaga u Hrvatskoj i Jugoslaviji, zadržalo se uzajamno nepovjerenje i nesigurnost. Političke koalicije koje su došle na vlast bile su opterećene nedostatkom političke kulture i modernoga političkog kadra, a veliki pritisak stvaralo je i katastrofalno gospodarsko stanje naslijeđeno od prošlih režima, te još prisutne nacionalne tenzije.

“Sveukupno stanje u ovom dijelu Europe na prelasku u novo tisućljeće može se opisati kao kombinacija posljedica dugotrajnih izvora napetosti i konflikata s posljedicama dinamičnih promjena koje su potresale regiju od kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća.

Pozitivne dimenzije promjena vidljive su u:

- znatno reduciranoj ili potpuno eliminiranoj opasnosti od nuklearne, kemijske i biološke *katastrofe*, te međudržavnih konvencionalnih ratova visokog stupnja u Srednjoj, Istočnoj i Jugoistočnoj Europi;
- znatnoj redukciji vojnih kapaciteta i moći većine država u regiji (aktivnoga vojnog kadra, količine teškog naoružanja, vojno-industrijske proizvodnje, trgovine oružjem itd.);
- napretku u rješavanju brojnih konflikata u regiji, vezanih uz problem međudržavnih granica, nacionalnih i vjerskih manjina;
- povećanoj participaciji zemalja regije u kooperaciji i mirovnim aktivnostima, kako u regiji tako i diljem svijeta.

S druge strane, tektonske geopolitičke promjene donijele su sa sobom i veliki broj poremećaja:

- porast nacionalizma, ksenofobije, netolerancije, kao i ponovno pojavljivanje potisnutih rascjepa i konflikata;
- izbijanje masovnih oružanih sukoba, masovne represije, progon nacionalnih i vjerskih manjina, nekoliko milijuna izbjeglica i raseljenih osoba, razaranje kako stambenih tako i gospodarskih objekata i potencijala te kulturnih spomenika;

<sup>3</sup> O tome će se detaljnije raspravljati u nastavku teksta.

<sup>4</sup> Normalizacija je, zapravo, predstavljala rast sigurnosti ili, bolje rečeno, smanjivanje nesigurnosti u regiji.

- prekidanje ekonomskih aktivnosti i kretanja ljudi, robe i kapitala prouzrokovano oružanim sukobima, zabrinjavajući pad razine industrijske proizvodnje, unutar-regionalne trgovine, BDP-a, i BDP-a *per capita*, veliki porast nezaposlenosti i siromaštva, te raspad dotadašnjega modela gospodarske suradnje;
- bujanje različitih *nevojnih* prijetnji nacionalnoj i regionalnoj sigurnosti (korupcija, organizirani kriminal, ilegalna trgovina oružjem, drogom, ljudima itd).” (Bebler, 2002.)

Iz svega je navedenog jasno da je u tom razdoblju bila prijeko potrebna obnova regionalne suradnje i što brže normaliziranje poremećenih odnosa. Međutim, brojne su poteškoće i razlozi za odbijanje takvih planova od zemalja regije.

Najprije, Hrvatska se nije željela bezuvjetno uključiti u takvu suradnju, argumentirajući to svojom srednjoeuropskom, a ne balkanskom pripadnošću, zbog čega je odbijala sudjelovati u bilo kakvim planovima za regionalnu suradnju i pribivati bilo kakvim *balkanskim konferencijama*. Prema tom obrazloženju, Hrvatsku je *balkanskom* zemljom učinilo to što je bila dijelom Jugoslavije, a sada kad je slobodna i neovisna država, želi povratiti mjesto u *Srednjoj Europi* kojoj s pravom pripada. Odlučnost Hrvatske da odbaci suradnju na Balkanu dijelom je uvjetovana njezinim nastojanjem da, što je moguće više, izbjegne kontakt sa Srbijom.

Drugi razlog za odbacivanje suradnje u regiji, kako u Zagrebu, tako i u Ljubljani, Sarajevu i Skopju bio je *strah* od mogućeg svođenja regionalne suradnje na obnovu ili formiranje neke nove Jugoslavije. Svako vjerodostojno zagovaranje intenzivnije regionalne suradnje, ekonomske ili političke, moralo je uzeti u obzir to odbijanje i ponuditi širi okvir za suradnju.

Treće, treba uzeti u obzir i uzajamno nepovjerenje koje je vladalo među većinom zemalja u ovoj regiji. Samo je po sebi jasno da je postojalo najdublje nepovjerenje među zaraćenim stranama u nedavnome ratu, dok je prevladavajuća težnja na cijelom poluotoku bila usmjerena više prema razdvajanju nego prema suradnji.

Četvrto, nedavni je rat samo ojačao težnju nekih zemalja za uspostavom bilateralnih veza sa zapadnim zemljama i institucijama i učinio ih nespremnima za uspostavljanje bilo kakvih veza s njihovim susjedima. Mnoge od njih svako zauzimanje za regionalnu suradnju doživljavaju kao odgađanje ulaska u Europu, a ne kao pripremu za pridruživanje<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> U Hrvatskoj je poznata dijametralna suprotnost tumačenja regionalne suradnje kao pretfaze pridruživanja EU: *konvoj* – nepopularna varijanta jednog dijela javnoga mnijenja i javnih i znanstvenih djelatnika, prema kojoj je napredak jedne zemlje kandidata u izravnoj ovisnosti o uspjesima i postignućima drugih zemalja u regiji, što bi, prema tom mišljenju, usporilo hrvatski

Zbog odbijanja planova o suradnji, samo oslanjanje na regionalne poticaje nije bilo djelotvorno. Plan o suradnji tražio je svjež poticaj izvana, bez čega nije trebalo očekivati iole značajniji napredak prema regionalnoj suradnji na ovim prostorima. U svemu tome glavnu je ulogu, kao uzor i pokrovitelj, trebala imati Europska Unija.

## 2. Planovi i inicijative

Ipak, prestankom rata i stvaranjem makar krhkih uvjeta za mir u BiH, počinju napori za oblikovanjem strategijske i političke slike ovoga područja.

Osnovna je težnja EU, pogotovo uzimajući u obzir recentne konflikte, stvaranje zone političke stabilnosti i ekonomskog prosperiteta, u kojem će sve zemlje imati realnu perspektivu bližih veza s EU. U samom početku, EU je bila ograničena na bilateralne odnose sa zemljama regije, što je bilo nedovoljno za njezino stabiliziranje i razvijanje. Zbog toga se počinju formirati koncepti za regionalnu suradnju, da bi se područje Jugoistočne Europe skinulo s liste kriza i nestabilnosti. Podupirući regionalna okupljanja na europskim prostorima (Baltik, Srednja Europa, crnomorsko područje), EU u ovom dijelu Europe, zbog već navedenih razloga, osobito nastoji na takvim angažmanima i izravno ih dovodi u vezu s kriterijima za punopravno članstvo. Postavljajući međusobnu suradnju kao alternativu nestabilnostima i mogućem novom ratu, EU jasno najavljuje svoj cilj: jačanje suradnje susjednih država i stvaranje uvjeta za prevladavanje sukoba. U tome je i sadržana želja za povezivanjem s Europom i primjenom europskih standarda na ovom prostoru, kao i potreba prihvatanja općeprihvaćenih europskih demokratskih načela i procesa, kao temeljnog preduvjeta za ostvarenje perspektive punopravnog članstva u EU.

### 2.1. PHARE program

Bez obzira na činjenicu što je PHARE program pokrenut 1989. godine i ponajprije namijenjen Poljskoj i Mađarskoj, pogrešno bi ga bilo izostaviti u ovoj analizi (iako se ona bavi ponajprije poslijeratnim programima i inicijativama vezanim uz regiju) zbog toga što je ubrzo, na neki način, postao sinonim ukupne zapadne pomoći zemljama Srednje i Istočne Europe, pa prema tome i zemljama promatrane regije (iako u ograničenom omjeru).

put prema *europskoj obitelji*, i *regata* – mišljenje prema kojem regionalna suradnja pospješuje izgleda za skoro priključenje EU, a koje otklanja *strah* od usporivanja hrvatskoga puta ka Europi, tvrdeći da će EU analizirati i honorirati pojedinačna postignuća zemalja kandidata, koje ni u kojem slučaju neće biti usporene nesprenmošću drugih zemalja regije za apsolviranje kriterija za priključenje.

Međunarodno okruženje, napose EU, pokazivalo je zanimanje za razvojne promjene koje su se zbivale u Srednjoj i Istočnoj Europi, te su različitim koordiniranim oblicima nastojali dati dodatni vanjski poticaj provođenju ekonomskih i političkih reformi, stimuliranju sektorskoga razvoja, jačanju tržišne privrede i razvoju privatnog poduzetništva.

PHARE je predstavljao program multilateralne ekonomske i financijske pomoći što ga koordinira EU. Svrha tog programa bila je upravo u potpori ekonomskim i političkim reformama u zemljama Srednje i Istočne Europe koje vode restrukturiranju i prelasku na tržišnu privredu, uspostavljanju novih vlasničkih odnosa te poticanju privatne inicijative i poduzetništva. Sredstva iz PHARE programa bila su namijenjena aktivnostima vlada zemalja koje su, osim spomenutoga, trebale pridonijeti stvaranju administrativne, zakonodavne i financijske osnovice za funkcioniranje tržišnoga sustava.

“Pomoć iz PHARE programa odobrava se za financiranje projekata, a dio sredstava može biti namijenjen humanitarnoj pomoći. Projekti moraju biti vezani uz sljedeća područja: poljoprivredu, industriju, nove investicije, energetiku, obrazovanje, zaštitu okoliša, trgovinu i usluge.

Područja investiranja moraju biti vezana uz prelazak na tržišnu privredu i ona obuhvaćaju sljedeće aktivnosti:

- ukidanje državnog monopola,
- restrukturiranje i privatizaciju javnih poduzeća,
- modernizaciju financijskih usluga i restrukturiranje bankovnog sektora,
- jačanje privatnog sektora, posebice kroz razvoj malih i srednjih poduzeća,
- jačanje tržišta radne snage, provođenje mjera socijalne politike.” (Samarđžija, 1994.: 122)

Projekti unutar PHARE programa dijele se na nacionalne i regionalne. Nacionalni programi namijenjeni su samo jednoj zemlji korisnici, dok regionalni funkcioniraju kroz suradnju institucija iz najmanje dviju zemalja Srednje i Istočne Europe i jedne zemlje EU-a.

Najveći broj odobrenih nacionalnih projekata u prvoj godini financiranja pripadao je sektorskim razvojnim programima s elementima tehničke pomoći i obrazovanja. Poslije se pomoć sve više usmjerivala na pružanje sustavne potpore nacionalnim programima s dugoročnom perspektivom (privatizacija, zajednička ulaganja, razvoj malih i srednjih poduzeća).

Prioritetna područja regionalnog investiranja u početku su obuhvaćala samo infrastrukturu, zaštitu okoliša i unapređenje trgovine na međuregionalnoj osnovi, a potom su znatno proširena te su uključivala područje transpor-

ta, telekomunikacija, energetike, nuklearne sigurnosti, akcija protiv droge, industrijskog vlasništva, standarda i statistike.

Izvorno zamišljen kao program pomoći Poljskoj i Mađarskoj, PHARE se u prošlom desetljeću proširio na deset zemalja kandidatkinja za priključenje iz Srednje i Istočne Europe (Bugarsku, Češku, Estoniju, Letoniju, Litvu, Mađarsku, Poljsku, Slovačku, Sloveniju i Rumunjsku). Ostala tri kandidata (Cipar, Malta i Turska) imala su korist od zasebnih pretpripravnih fondova. Zemlje obuhvaćene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija i tadašnja SR Jugoslavija) bile su korisnice različitih PHARE potprograma koji su bili osnova za različite oblike tehničke suradnje, suradnje na području razvoja i istraživanja, te obrazovanja, koji su, ipak, po opsegu i učinku bili *simbolični*, dok im je CARDS (*Community Assistance to Reconstruction, Development and Stability*) osigurao znatniju materijalnu pomoć.

“Nakon sastanka Europskoga vijeća u Kopenhagenu 1993. godine i poziva državama kandidatkinjama da podnesu zahtjev za članstvo u EU, potpora iz PHARE-a preusmjerena je i ubuduće je uključivala potporu širenju tržišta i ulaganju u infrastrukturu. Svoju pretpripravnju dimenziju PHARE je potpuno ostvario 1997. godine kao odgovor na pokretanje procesa proširenja na sastanku Europskoga vijeća u Luksemburgu. Sredstva iz PHARE-a od te su godine potpuno usmjerena na pretpripravne prioritete naglašene u Pristupnom partnerstvu (*Accession Partnership*) svake zemlje. Državni službenici iz država članica uključeni su u proces jačanja institucija kroz instrument *twinning*<sup>6</sup>, a upravljanje sredstvima PHARE programa integrirano je u vladine strukture svake zemlje osnivanjem nacionalnog fonda i određenog broja provedbenih agencija.”<sup>7</sup>

Temeljne odrednice PHARE-a prilagođene su Uredbom Vijeća EU-a 1999. godine, kako bi se uskladile s ciljevima novih programa – SAPARD za poljoprivredu i ruralni razvoj, te ISPA za infrastrukturu u području prometa i zaštite okoliša. Glavna prilagodba odnosila se na preusmjerivanje sredstava iz PHARE-a prema pitanjima ekonomske i socijalne kohezije.

<sup>6</sup> U sklopu projekata bilo je moguće sklapati ugovore za obavljanje usluga s privatnim konzultantskim tvrtkama, dobavljačima opreme ili izvođačima građevinskih radova, a temeljem provedenoga natječajnog postupka propisanog pravilima Europske komisije. Ako institucija primatelj projekta procijeni da je za obavljanje traženih usluga prikladnija suradnja s djelatnicima istovjetnih ili sličnih tijela državne uprave zemalja članica EU-a, provodi se postupak odabira *twinning* partnera. *Twinning* je Europska komisija ocijenila jednim od ključnih instrumenata jačanja institucionalne sposobnosti i on zauzima središnje mjesto u projektima reforme i modernizacije rada državne uprave u državama kandidatkinjama.

<sup>7</sup> Opširnije na mrežnoj stranici Europa – Enlargement, *The PHARE programme – What is PHARE?*, <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pos/phare/into.htm>

Za razdoblje od 2000. do 2006. godine PHARE je predvidio približno 11 milijardi eura pomoći za sufinanciranje izgradnje institucija putem tehničke pomoći te za investicijsku potporu zemljama za:

- jačanje državne uprave i institucija kako bi one mogle funkcionirati unutar Unije,
- promicanje konvergentnosti s opsežnim zakonodavstvom EU-a i smanjenje potrebe za prijelaznim razdobljima,
- promicanje ekonomske i socijalne kohezije.

PHARE se neprestano prilagođivao kako bi se povećao njegov utjecaj na spremnost zemalja kandidatkinja da odgovore na sve veće izazove na putu prema pristupanju EU. Kako bi se osigurao veći utjecaj PHARE projekata, Komisija i nacionalna nadležna tijela zaključili su da bi trebalo ulagati više napora i resursa u osmišljavanje i provedbu projekata, a zemlje kandidatkinje morale bi postupno preuzimati veću odgovornost za procjenu utjecaja i izvještavati Komisiju o učincima PHARE-a. Također, u svrhu jačanja sposobnosti apsorpcije zemalja kandidatkinja, Komisija se obvezala poduprijeti razvoj dugoročne strateške i financijske sposobnosti planiranja, osobito na regionalnoj razini.

## 2.2. *Royaumontski proces*

Kako bi potvrdila svoju riješenost, angažmanom u ovom dijelu Europe i nastojanjem na mirnim rješenjima koja će voditi suradnji, EU je pokrenula i svoju političku inicijativu iz Royaumonta<sup>8</sup>, koja potiče jačanje stabilnosti i dobrosusjedskih odnosa među državama Jugoistočne Europe. To je bila prva inicijativa u regiji (pod francuskim predsjedanjem – u prosincu 1996. godine), usmjerena na podupiranje implementacije Daytonskoga sporazuma.

U želji da se prevladaju etničke podjele i mržnje, u dokumentu iz Royaumonta EU najavljuje svoju spremnost za pružanje pomoći, poticanje boljeg razumijevanja i suradnje, što bi sve zajedno trebalo voditi normaliziranju prilika.

“U nastojanju konsolidiranja mira i stabilnosti u regiji Jugoistočne Europe, čvrste strukture i konstruktivna politika potrebni su više nego ikada. Potrebna su nova analitička i diplomatska sredstva za djelotvorno suočavanje s problemima u regiji. Jugoistočna Europa je regija koja obuhvaća narode ra-

<sup>8</sup> U procesu su sudjelovali: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, SR Jugoslavija, Makedonija, Albanija, Rumunjska, Bugarska, Mađarska, Turska, Njemačka, Danska, SAD, Francuska, Grčka, Italija, Portugal, Rusija, Švedska, Austrija, Španjolska, Finska, Velika Britanija, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Vijeće Europe, EU i OESS.



zličitih etniciteta, kultura i religija. U postkomunističkoj eri kulturalne različitosti, *oslobođen* je pandemonij sukobljenih etničkih i religijskih snaga.

U nedostatku demokratskih načela i civilnih struktura ustanovljenih konsenzusom, regija se još jednom pretvorila u *arenu potencijalno smrtnog konflikta*. Suprotno od razvoja događaja u Jugoistočnoj Europi, u euroatlantskoj regiji prevladava drukčije političko ozračje. Royaumontski proces, inicijativa usmjerena na promociju stabilnosti i dobrosusjedskih odnosa u Jugoistočnoj Europi, vođena je specifičnom vizijom za ovu turbulentnu regiju: vizija ujedinjene proširene europske obitelji utemeljene na načelima mira, stabilnosti, suradnje i demokracije.

Europsko iskustvo u posljednjih pola stoljeća pokazalo je da se mir, stabilnost i ekonomski napredak mogu postići procesom integracije i suradnje, unatoč razlikama koje dijele različite države i narode. Mir i stabilnost temelji su na kojima je građena EU.

Potencijalni konflikti potaknuti su nedostatkom *komunikacijskih kanala* između građana i političara. U nedostatku institucija koje bi pomogle u rješavanju konflikata i *transmisiji* razlika u raspravu, konfrontacija je uvijek realna mogućnost. Zato je od velike važnosti promoviranje koncepta širega europskog identiteta i zajedničke demokratske kulture, s čvršćim vezama između EU-a i zemalja regije.“ (Roumeliotis, 1998.)

Royaumontski proces evoluirao je kao inicijativa koja se nastavlja na mirnovni proces koji je započet potpisivanjem Daytonškoga sporazuma. Glavni cilj, zadan od Vijeća ministara EU-a, bio je pokazivanje *prisutnosti* EU-a, koja u regiji daje novi *momentum* postizanju stabilnosti, dobrosusjedstva, izbjegavanju sukoba i *njegovanju* mira. On također naglašava važnost civilnih organizacija za promoviranje demokratizacije i konsenzualno rješavanja sukoba.

U to je vrijeme, Royaumontski proces bio inovativan i opsežan pristup ublaživanju sukoba na dvama poljima:

- 1) ohrabivanje demokratizacije promoviranjem dijaloga među građanima i modernizacijom civilne strukture;
- 2) unapređivanje i širenje novih *komunikacijskih kanala* među različitim skupinama iz zemalja regije i stvaranje mreža suradnje među nevladinim organizacijama, što supstancijalno nadopunjava postojeće instrumente preventivne diplomacije i ublaživanja sukoba.

Značajan skup Royaumontske inicijative održan je u Ateni (1. travnja 1998. godine) pod vodstvom Velike Britanije koja je tada bila predsjedavajuća u EU. Predstavnici zemalja članica Royaumontskog procesa potvrdili su svoju potporu postignutom napretku, što je dodatno potenciralo potrebu za suradnjom i dijalogom zbog jačanja stabilnosti u regiji. Uočen je novi napre-

dak u razvoju bilateralne i regionalne suradnje, što otvara perspektive normalizacije odnosa među zemljama regije.

Istodobno je održan i skup predstavnika novinarskih društava zemalja članica Royaumontskog procesa, na kojem se raspravljalo o brojnim pitanjima vezanima uz slobodan i neograničen prekogranični protok informacija u regiji, kao i o različitim prekograničnim shemama suradnje među novinarima, što bi pridonijelo naporima u borbi protiv postojećih predrasuda. Skup je završen prihvaćanjem *Deklaracije i Medijskog akcijskog plana za mir, razumijevanje i toleranciju u Jugoistočnoj Europi*, što je prvi dokument te vrste među novinarima iz regije.

Usto, novinari su dobili mogućnost otvorenog dijaloga s predstavnicima svake od zemalja što je rezultiralo prijedlogom projekta (od strane Međunarodnog saveza novinara) pod naslovom: *Medijska strategija za stabilnost i mir u regiji Jugoistočna Europa – Media projekt za zemlje Royaumontskog procesa*. Prijedlog projekta uključivao je sve novinarske organizacije u regiji, te pridonosio royaumontskoj inicijativi kroz formiranje mreže novinarske, odnosno medijske suradnje, istraživanja, osposobljavanja na planu novinarske samoregulacije koja pridonosi objektivnijem izvještavanju, kao i suradnje na polju rješavanja konflikata i novinarske neovisnosti. Ozbiljnost projekta honorirala je i Europska komisija preuzimanjem njegova financiranja.

Predložen je veliki broj projekata, a zemlje partneri izrazile su volju za njihovim financiranjem sa svrhom stvaranja mreže prekogranične suradnje različitih građanskih udruga (točnije sedamdeset i devet).<sup>9</sup>

Također, veliki broj ideja razvio se među nevladinim organizacijama iz regije. Spomenuti mnogobrojni prijedlozi pokrivali su uglavnom sve aspekte civilnoga društva kao što su: mediji, interetnički dijalog, dijalog između političkih vođa, akademska suradnja i edukacija, suradnja između ženskih udruga i organizacija i udruga mladih, suradnja među gradovima, interparlamentarni dijalog, suradnja na poslovnim i pravnim pitanjima, u javnoj administraciji, medicini, kulturi, znanosti, tehnologiji i okolišu.

Kao ishod odluka donesenih na atenskom skupu, organiziran je skup nevladinih udruga sa željom za promoviranje suradnje (10.-11. srpnja 1998. godine, Solun), u kojem su sudjelovali predstavnici više od 100 nevladinih udruga koji su razmatrali projekte na polju edukacije, kulture, institucija,

<sup>9</sup> Luksemburg je preuzeo obvezu financiranja projekta *Promoviranje pozitivnih poruka kroz medije*, koji je uspješno proveden. Grčka je financijski poduprla projekte *Razvijanje mreže mladih jugoistočnoeuropskih lidera 1998.-2000.* i *Suradnja sveučilišta za promociju stabilnosti, ljudskih prava i održivog mira u Jugoistočnoj Europi* predloženog od Sveučilišta u Ateni. Nizozemska je preuzela obvezu financiranja projekta *Radionica o izvještavanju o etničkim manjinama i etničkim konfliktima*, a Velika Britanija financiranje projekta *Regionalni okrugli stol o perspektivama slobodnih medija*, predloženog i sufinanciranog od strane Vijeća Europe.

komunikacije i znanstvenog istraživanja. Prihvaćena je deklaracija i akcijski plan koji se vremenom razvio u konkretne prijedloge vezane uz različite sfere djelovanja, a najvažniji je bio prijedlog za stvaranje Royaumontske mreže nevladinih udruga.

Skup predsjednika parlamentarnih vanjskopolitičkih odbora svih zemalja sudionica organiziran je 21. rujna 1998. godine u Bruxellesu u suradnji s Europskim parlamentom, sa svrhom razvijanja dijaloga među parlamentima zemalja regije, što je trebalo pridonijeti promociji stabilnosti i dobrosusjedskih odnosa u regiji. Skup je bio ohrabrujući, a svi su sudionici izrazili spremnost za raspravu o ključnim pitanjima i prihvaćanje akcijskoga plana za poticanje suradnje i promociju parlamentarizma.

U sklopu Royaumontske inicijative, Vijeće Europe organiziralo je multilateralni skup (Budimpešta, 1.-3. listopada 1998. godine) o pravnom statusu nevladinih udruga i njihovoj ulozi u pluralističkom društvu, gdje su postignuti zaključci koji bi trebali predstavljati korisnu građu za napore usmjerene ka jačanju civilnoga društva.

Sljedeći je skup organiziran pod austrijskim predsjedanjem u Grazu (17. studenoga 1998. godine). Istodobno je bila u tijeku i konferencija *Europska edukacijska suradnja za mir, stabilnost i demokraciju*, koja je predstavljala *prve korake* prema realizaciji programa u kojima se naglasak stavlja na važnost edukacije u procesu promoviranja tolerancije i demokracije. Demokratska edukacija građana, suradnja u visokoj naobrazbi i edukacijske politike samo su neke od analiziranih tema na ovoj konferenciji, koja je, na neki način, usmjerila Royaumontsku inicijativu na fokusiranje prema navedenom.

Kao što je vidljivo iz navedenoga, Royaumontski proces je bio aktivan na različitim poljima. Njegovi se učinci ogledaju u sljedećem:

- progresivno obnavljanje kretanja ljudi, ideja i informacija;
- obnavljanje dijaloga u regiji, potaknuto mnogobrojnim organiziranim skupovima;
- napredak u ograničavanju agresivne i nedobrosusjedске propagande;
- ponovno uspostavljanje regionalne kulturne, znanstvene i tehničke suradnje;
- inicijalna identifikacija i provođenje prioriternih prekograničnih projekata;
- suradnja u revitalizaciji civilnoga društva.

Dakle, u središtu su bili regionalni projekti na području civilnoga društva, kulture i ljudskih prava<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Korisno je spomenuti da je Royaumontski proces zaslužan za uspostavljanje interparlamentarnih odnosa unutar Pakta o stabilnosti.

Uspostavljanjem dinamičkog okvira za suradnju na području razvijanja struktura civilnoga društva, Royaumontski proces je odigrao veliku ulogu u regiji u postdaytonskom razdoblju.

Neprofitni sektor, koji je glavni dio svakoga demokratskog društva, počeo se polako razvijati i pronalaziti svoje mjesto i ulogu, kako u svakoj zemlji regije tako i u regionalnoj prekograničnoj suradnji. Ipak, pred regijom su se nalazile duboke političke, ekonomske i socijalne reforme kao veliki izazov za njegovu budućnost i razvoj. Kolaps socijalističkoga sustava u Istočnoj Europi, te posljedice konflikta i nestabilnosti u regiji izazvali su velike socijalne, političke i gospodarske poteškoće, što je utjecalo i na stanje neprofitnog sektora, a u tom smislu najveće izazove predstavljali su:

- neadekvatni legalni okviri;
- nedostatak financijskih institucija;
- negativno voluntarističko naslijeđe iz prošlog sustava;
- potreba za legitimiranjem, integritetom, kredibilitetom i transparentnošću.

Povezivanjem, suradnjom i dijalogom počeli su se stvarati preduvjeti za stabilizaciju regije i prevladavanje teškog bremena prošlosti. Nesporan je bio učinak Royaumontskog procesa u tom pogledu, ali je vremenom postao nedovoljan zbog nedostatka mehanizama koji bi produbili postojeće programe, pa je sve ostalo na razini inicijative i volje sudionika za suradnjom i stabilizacijom.

Kao što je istaknuto u Royaumontskoj deklaraciji, sve države regije bit će ravnopravno predstavljene, pa stoga ne postoji hijerarhijska distinkcija među sudionicima. Uključenost u proces, bez obzira na to je li riječ o zemlji ili organizaciji, bila je uvjetovana njihovom trenutačnom situacijom (uzimajući u obzir aktualne probleme), a njihov doprinos procesu bit će u skladu s njihovim željama i mogućnostima.

Zbog toga se počela razvijati svijest o potrebi razrađivanja postojećih načela suradnje i usuglašavanja jedinstvenoga regionalnog pristupa EU.

### 2.3. Regionalni pristup

Na sastanku Vijeća ministara EU-a, održanom 28. listopada 1996. godine u Luksemburgu, prihvaćen je dokument pod nazivom *Budući ugovorni odnosi s nekim državama Jugoistočne Europe*<sup>11</sup>. Pozitivno ocjenjujući prestanak oružanih sukoba i daljnji razvoj zbivanja u regiji nakon potpisivanja Daytonskoga sporazuma, ističu se ciljevi EU-a u regiji: poticanje političkih i

<sup>11</sup> Dokument je objavljen u cijelosti u *Vjesniku* 14. prosinca 1996. godine.

gospodarskih reformi sa svrhom uspostavljanja političke i gospodarske stabilnosti te poštovanje ljudskih i manjinskih prava i demokratskih načela.

Dakle, u skladu s navedenim, ponajprije se zahtijeva uspješna provedba Daytonškoga sporazuma, što predstavlja temelj za stabiliziranje regije i njezin ekonomski razvitak. Suradnja i dobrosusjedski odnosi ističu se kao *ka-men temeljac* za zacrtane planove.

Regionalni pristup postavio je koherentni politički okvir za razvoj suradnje u Jugoistočnoj Europi i bilateralnih odnosa između EU-a i zemalja regije pojedinačno. Razvoj ovakvih odnosa značajan je sam po sebi, a pomoći će i u jačanju političke stabilnosti i ekonomskog razvoja u regiji.

EU prepoznaje europsku vokaciju zemalja Jugoistočne Europe, ali razvoj bilateralnih odnosa s njima bit će razmatran u skladu sa stupnjem zadovoljavanja fundamentalnih političkih i ekonomskih kriterija. Ocjenjujući poboljšanje stanja nakon prestanka sukoba i potpisivanja Daytonškoga sporazuma, EU ističe glavne ciljeve koje ovim pristupom želi postići u regiji:

- ostvarivanje uspješne implementacije Daytonškoga i Erdutškoga sporazuma;
- kreiranje regije političke stabilnosti i ekonomskog prosperiteta;
  - promoviranjem i podupiranjem demokracije i vladavine prava (izgradnjom institucija, reformiranjem javne administracije, te rekonstitucijom civilnoga društva), poštovanjem ljudskih i manjinskih prava (nediskriminacijom među građanima po bilo kojoj osnovi, povratkom izbjeglica i raseljenih osoba);
  - ponovnim pokretanjem ekonomskih aktivnosti (oživljavanjem gospodarstva, poboljšavanjem infrastrukture, preusmjerivanjem *ratnih gospodarstava* na mirnodopske aktivnosti i bivših komandnih gospodarstava na tržišne reforme).

Suradnja i uspostavljanje dobrosusjedskih odnosa među zemljama u regiji, u tom bi kontekstu predstavljali bitan element.

Slijedeći izvještaj Komisije o perspektivama razvoja regionalne suradnje, Vijeće ministara je odredilo da regionalni pristup treba biti usmjeren ponajprije na one zemlje regije za koje EU nije prihvatila smjernice za pregovore o sporazumima o pridruživanju (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, SR Jugoslavija, Makedonija i Albanija)<sup>12</sup>.

Vijeće je napomenulo da će budući sporazumi sa svakom od zemalja biti *koristan alat* za unapređenje političke stabilnosti i ekonomskog razvoja, kao

<sup>12</sup> Rumunjska i Bugarska su u to vrijeme imale razvijene odnose s Europskom Unijom (već su podnijele službeni zahtjev za članstvo), pa nisu obuhvaćene Regionalnim pristupom.

i suradnje unutar regije. Svaki, dakle, budući ugovor sa zemljama regije morao je biti koncipiran tako da predstavlja instrument osiguranja političke stabilnosti i ekonomskog razvoja i suradnje kako među zemljama regije, tako i s Europskom Unijom, uzimajući u obzir posebnost slučaja i individualnost ocjenjivanja svake od njih. Trebalo je biti jasno da zaključivanje ugovora s EU-om ovisi isključivo o volji razmatrane zemlje za suradnjom na putu prema konsolidaciji mira i poštovanju ljudskih prava, prava manjina i demokratskih načela. Moguće trgovinske olakšice i gospodarska pomoć, koje bi EU mogla ponuditi u sklopu budućih pregovora o ugovornim odnosima, trebaju biti uvjetovane spremnošću zemalja na regionalnu suradnju, što obuhvaća i pregovore o recipročnim pogodnostima (slobodno kretanje robe, ljudi i kapitala), te razvijanje projekata od zajedničkog interesa, koji bi bili financijski potpomognuti od strane EU-a.

Države regije bile su podijeljene u dvije skupine s različitim okvirima za razvijanje odnosa s Europskom Unijom:

- Makedonija i Albanija (koje nisu sudjelovale u ratu, niti su potpisnice Daytonskoga sporazuma, i imale su bolje odnose s EU-om);
- Hrvatska, Bosna i Hercegovina i SR Jugoslavija (zemlje potpisnice Daytonskoga sporazuma, čije je poštovanje predstavljalo dodatnu obvezu u ispunjavanju kriterija za ugovorne odnose s EU-om).

Regionalni pristup je koncipiran na političkim i gospodarskim kriterijima, utvrđenim od strane Vijeća ministara, čije će udovoljivanje biti osnova za razvijanje bilateralnih odnosa s EU-om na poljima:

- *trgovine* – uključivanje u režim autonomnih trgovinskih mjera (koji zamjenjuje trgovinske koncesije dodijeljene bivšoj Jugoslaviji), povezano je s poštovanjem fundamentalnih demokratskih načela i ljudskih prava, te sa spremnošću spomenutih zemalja za razvijanje međusobnih gospodarskih odnosa;
- *financijske pomoći i ekonomske suradnje* – generalni uvjeti za uključenje u PHARE program bili su *vjerodostojna opredijeljenost demokratskim reformama ... poštovanje ljudskih i manjinskih prava ... te povratak izbjeglih i raseljenih osoba ... odlučnost za provođenje gospodarskih reformi, značajnih koraka prema suradnji sa susjedima i uspostavljanju otvorenih odnosa, uključujući i slobodno kretanje ljudi i dobara.*

Naglašene su i dodatne obveze zemalja potpisnica Daytonskoga sporazuma u području<sup>13</sup>:

<sup>13</sup> Dodatni kriteriji koji su morali biti ispunjeni:

– za BiH: uspostavljanje funkcioniranja institucija definiranih ustavom te formuliranje vanjske trgovine i carinske politike za BiH, pokretanje procesa slobodnoga kretanja ljudi, do-

- *ugovornih odnosa* – opći kriteriji za otvaranje pregovora o ugovornim odnosima, koji se odnose na sve zemlje obuhvaćene regionalnim pristupom su:
  - osiguranje uvjeta za povratak raseljenih osoba i izbjeglica,
  - povratak građana spomenutih zemalja koji su ilegalno prisutni na teritoriju zemalja članica EU,
  - poštovanje preuzetih obveza zemalja potpisnica Daytonskoga sporazuma, osobito na polju suradnje s Haaškim sudom,
  - opredijeljenost ka angažiranju na polju demokratskih reformi i funkcioniranje u skladu s međunarodno priznatim standardima ljudskih i manjinskih prava,
  - osiguravanje održavanja slobodnih i poštenih izbora, na temelju jednakoga prava na tajno glasovanje punoljetnih birača i potpuna provedba njihovih rezultata (tj. provedba *volje naroda*),
  - prihvaćanje obveza o nediskriminatornom tretmanu manjina od strane državne vlasti,
  - poštovanje prava slobode medija,
  - provedba *prvih koraka* ekonomske reforme (privatizacijski programi, ukidanje kontrole cijena),
  - spremnost za suradnju i stvaranje dobrosusjedskih odnosa u regiji,
  - kompatibilnost ugovora između Federacije BiH i Republike Hrvatske, kao i između Republike Srpske i SR Jugoslavije, s Daytonskim mirovnim sporazumom.

bara i kapitala unutar BiH, suradnja s Visokim predstavnikom, ustanovljenje jedinstvenoga Gradskoga vijeća Mostara i suradnja u unapređenju funkcioniranja Federacije BiH, raspuštanje svih struktura koje Ured visokog predstavnika smatra protivnim duhu Daytonskoga sporazuma, dokazi o suradnji s Međunarodnim sudom u Haagu;

– za Hrvatsku: poštovanje obveza preuzetih Erdutskim sporazumom i suradnja s UNTAES-om i OESS-om, otvaranje granice između Hrvatske i Republike Srpske, dokaz o stvarnom pritisku na bosansko-hercegovačke Hrvate u svrhu raspuštanja struktura Herceg-Bosne i suradnje u funkcioniranju Federacije, kao i dokaz o formiranju i funkcioniranju jedinstvenoga Gradskoga vijeća Mostara, dokaz da hrvatska vlada koristi svoj utjecaj za izručenje okrivljenih bosansko-hercegovačkih Hrvata Haaškome sudu;

– za SR Jugoslaviju: vjerodostojan pritisak na bosansko-hercegovačke Srbe u svrhu njihove suradnje na izgradnji i funkcioniranju institucija BiH, dokaz da vlada SR Jugoslavije koristi svoj utjecaj za izručenje okrivljenih bosansko-hercegovačkih Srba Haaškome sudu, postojanje stvarnog dijaloga s kosovskim Albancima o statusu Kosova unutar granica SR Jugoslavije.

Napredak svake od zemalja u zadovoljavanju definiranih kriterija bit će pod *monitoringom* Europske komisije, koja će izdavati šestomjesečna izvješća o njihovu ispunjavanju.

U središtu tih izvješća bit će:

- *demokratska načela* – reprezentativna vlada, koja funkcionira u skladu s ustavom i zakonom, podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, slobodni i poštenu izbori s jednakim pravom na tajno glasovanje;
- *vladavina prava i poštovanje ljudskih prava* – sloboda izražavanja, uključujući slobodne medije, pravo na udruživanje i demonstriranje neslaganja sa službenom politikom, pravo na privatnost, obitelj, dom i korespondenciju, pravo vlasništva, ravnopravan pristup sudovima i pravo na pošteno suđenje, jednakost pred sudom i jednaka zaštićenost pravnim poretom, sloboda od nehumanog i degradirajućeg tretmana i *arbitrarnog* uhićenja;
- *zaštita manjina* – pravo na organiziranje vlastitih edukacijskih, kulturnih i religijskih institucija i organizacija, adekvatne mogućnosti za uporabu jezika manjina pred sudovima i drugim javnim ustanovama, zaštita izbjeglica i raseljenih osoba koje se vraćaju u sredinu u kojoj su nacionalna manjina;
- *gospodarske reforme* – formiranje makroekonomskih institucija i provođenje politike potrebne za osiguranje stabilnoga gospodarskog okružja, liberalizacija cijena i trgovine, uspostavljanje transparentnoga i stabilnoga regulatornog okvira, demonopolizacija i privatizacija državnoga i društvenoga vlasništva, uspostavljanje kompetitivnog i prudentno vođenoga bankarskog sektora;
- *regionalna suradnja* – poticanje regionalne suradnje i ispunjavanje preuzetih obveza iz Daytonskoga sporazuma (Hrvatska, BiH i SR Jugoslavija).

Stupanj napretka u svakoj od zemalja obuhvaćenih regionalnim pristupom, kao što je opisano, ovisit će najviše o njihovoj volji za regionalnom suradnjom i uspostavljanjem i razvojem odnosa s EU-om.

Istodobno, svjesna reakcija na koje će dokument naići u većini država na koje se to odnosi (BiH, Hrvatska, SR Jugoslavija, Makedonija i Albanija) i postavljajući u ovisnost brzinu približavanja europskim integracijama s jačanjem suradnje sa susjedima, EU je isticala dva ključna elementa: ne može biti govora o ponovnoj uspostavi struktura bivše Jugoslavije, niti jednu državu ne smije zadržavati nespремnost drugih da surađuju. Najavljivanjem sklapanja ugovora o suradnji *slučaj po slučaj*, jasno se stavljalo do znanja da će, nudeći pomoć, EU aktivno podupirati regionalnu suradnju, što je kon-



kretno značilo da su države ove regije trebale biti spremne međusobno surađivati.

Ideja o regionalnom pristupu EU-u nije izazvala osobito oduševljenje, napose u dijelu hrvatske političke javnosti gdje je dočekana s velikim kritikama. Iz takvih kritika nastao je i opći politički koncept prema kojemu je riječ o pokušaju ponovnoga stvaranja Jugoslavije i nastojanju da se Hrvatska gurne u balkanske vode.

EU je i prije podržavala regionalne inicijative, a u ovom dijelu Europe riječ je i o naslijeđu rata, te je želja za regionalnom suradnjom postavljena kao alternativa daljnjim nestabilnostima i mogućim novim sukobljavanjima. U želji za prevladavanjem etničkih podjela i mržnje, EU u dokumentu iz Royaumonta najavljuje svoju spremnost u pružanju pomoći, boljem razumijevanju i suradnji, što bi sve zajedno trebalo voditi normaliziranju prilika.

Regionalni pristup temeljio se, dakle, na načelima političke i gospodarske uvjetovanosti. Obnavljanje trgovinskih preferencijala, mogućnosti korištenja sredstava PHARE programa i zaključivanje sporazuma Unija je uvjetovala ispunjenjem sljedećih kriterija: poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava i spremnost na razvoj gospodarskih odnosa između zemalja regije, omogućivanje povratka raseljenim osobama, prihvatanje državljana regije koji se nezakonito nalaze u zemljama EU-a, pridržavanje obveza koje proizlaze iz mirovnih sporazuma (uključujući one koje se odnose na suradnju s Međunarodnim sudom u Haagu), održavanje slobodnih izbora i potpuna provedba njihovih rezultata, sloboda medija itd. Određeni su i kriteriji koje mora ispuniti svaka zemlja pojedinačno.

Regionalni je pristup, dakle, polazio od potrebe stvaranja zone stabilnosti, sigurnosti i napretka u regiji te jačanja suradnje sa susjedima, a odnosio se na zemlje regije koje još nisu počele pregovore o pridruženom članstvu s Europskom Unijom – Hrvatska, BiH, SR Jugoslavija, Makedonija i Albanija. Provedba regionalnog pristupa trebala je pridonijeti provedbi mirovnoga sporazuma zaključenog u Daytonu te stvoriti područje političke stabilnosti i gospodarskog napretka, poštovanja ljudskih i manjinskih prava te demokratskih načela.

#### *2.4. Proces stabilizacije i pridruživanja*

Unatoč velikim naporima uložanim u stabilizaciju zemalja pojedinačno, ali i regije u cjelini, postignuti napredak nije bio zadovoljavajući, što je osobito pokazala i kosovska kriza.

“U razdoblju između 1991. i 1999. godine EU je osigurala financijsku i tehničku pomoć za Jugoistočnu Europu u vrijednosti od 4,5 milijardi eura,

što zbrojeno s humanitarnom pomoći i bilateralnim doprinosima zemalja članica EU-a iznosi otprilike 17 milijardi eura”.<sup>14</sup>

Bez obzira na relativno velika ulaganja, EU nije uspjela osigurati trajnu sigurnost za cijelu regiju u tom razdoblju, što je, zapravo, bio temeljni cilj.

Vidljiva je bila potreba za odlučnijim inicijativama u regiji. Bez obzira na nedvojbene učinke dosadašnjih planova i inicijativa, bio je potreban novi poticaj za normalizaciju odnosa u regiji.

Upravo je zbog toga Regionalni pristup prerastao u puno određeniju politiku uokvirenu u Proces stabilizacije i pridruživanja.

U tom su se duhu, na Zagrebačkom samitu (24. studenoga 2000. godine) okupili šefovi vlada i država EU-a, Hrvatske, Bosne i Hercegovine, SR Jugoslavije, Makedonije i Albanije, i drugi visoki dužnosnici, kako EU-a i UN-a, tako i cijele međunarodne zajednice. U Završnoj deklaraciji jasno se navode glavne smjernice ove inicijative:

“Godina 2000. započela je s demokratskim promjenama u Hrvatskoj, na parlamentarnim i predsjedničkim izborima. Nastavljena je promjenama u SR Jugoslaviji (na izborima 24. rujna). Taj razvoj događaja u interesu je svih zemalja regije, kojima otvara nove perspektive.

Recentne povijesne promjene otvaraju put regionalnoj pomirbi i suradnji. One omogućuju uspostavljanje novih odnosa među zemljama u regiji na uzajamnu korist, što će pridonijeti postizanju stabilnosti na europskom kontinentu. Također, daju i novi poticaj dobrosusjedskoj politici temeljenoj na rješavanju sporova pregovorima, poštovanju prava manjina, poštovanju međunarodnih obveza (uključujući obveze suradnje s Haaškim sudom), trajnom rješenju problema izbjeglica i raseljenih osoba, te poštovanju nepovredivosti državnih granica ... Šefovi navedenih pet vlada i država odlučni su pokrenuti inicijativu za uspostavljanje regionalne suradnje koja će osigurati politički dijalog, regionalnu zonu slobodne trgovine i blisku suradnju na polju pravosuđa i unutarnjih poslova ... Napredak u unapređivanju ugovornih obveza s EU-om ići će istodobno s razvojem regionalne suradnje ... U tom je kontekstu, navedenim zemljama, u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, otvoren put približavanja EU, koji potvrđuje svoju želju za doprinosom konsolidaciji demokracije i naglašava odlučnu potporu procesu pomirenja i suradnje među spomenutim zemljama. Potvrđuje, također, europsku perspektivu zemalja sudionica u Procesu stabilizacije i pridruživanja, te njihov status potencijalnih kandidata za punopravno članstvo ... U ocjenjivanju napretka u obzir će se uzimati pozicija svake zemlje zasebno, a temeljit će se na pro-

<sup>14</sup> Opširnije na mrežnoj stranici EU – *Opening up new perspectives for SEE – Stabilization & Association Process*, European Commission, Brussels, 2000., [http://www.europa.eu.int/com/external\\_relations/see/index.htm](http://www.europa.eu.int/com/external_relations/see/index.htm)

cjeni zadovoljavanja kriterija definiranih od strane Vijeća EU-a (29. travnja 1997. godine) koji se odnose na demokratske, ekonomske i institucionalne reforme. Na temelju tih kriterija, EU uvodi individualni pristup svakoj od zemalja, što je i naglašeno u aneksu dokumenta ... EU će uskoro pokrenuti program pomoći za zemlje sudionice u Procesu stabilizacije i pridruživanja pod nazivom CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization*). Taj novi instrument EU-a za Albaniju, Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku i SR Jugoslaviju bit će poduprt financijskom potporom u iznosu od 4,65 milijardi eura u razdoblju između 2000. i 2006. godine”<sup>15</sup>.

Kao što se vidi iz navedenoga, temeljna načela Procesu stabilizacije i pridruživanja su:

- konkretna perspektiva punopravnoga članstva, ponuđenog od Europske Unije, za sve zemlje regije nakon zadovoljavanja već određenih kriterija (poglavito u Dokumentu o regionalnom pristupu),
- potpisivanje bilateralnih Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao ugovornih formi koje su prvi korak budućega priključenja zemalja Jugoistočne Europe u EU,
- unapređenje regionalne suradnje sa svrhom postizanja političke stabilnosti i ekonomskog prosperiteta u regiji,
- razvijeni programi pomoći (PHARE, koji je zamijenjen CARDS-om),
- promocija političkog dijaloga s EU-om.

Proces stabilizacije i pridruživanja nudio je nove poticaje zemljama obuhvaćenim Regionalnim pristupom, ali se, također, isticala potreba za regionalnom suradnjom kao svojevrsnim *condicio sine qua non* za napredak u odnosima s EU-om. U tom smislu, zemlje regije morale su ubrzati politički, ekonomski i institucionalni razvoj na razinu prepoznatljivu u zemljama Europske Unije: demokracija, vladavina prava, tržišno gospodarstvo.

Europska Unija je izrazila spremnost da spomenutim zemljama približi perspektivu integracije specificirajući da će to biti učinjeno novim tipom ugovornih odnosa, uzimajući u obzir pojedinačni napredak svake zemlje, uključujući i napredak u regionalnoj suradnji.

“Određeni su i prioriteti:

- *Demokratizacija i izgradnja institucija civilnoga društva*: doprinos stabilnosti političkih struktura spomenutih zemalja, što se ponajprije od-

<sup>15</sup> Opširnije u Documents: *Zagreb Summit, 24 November 2000 – Final Declaration*, <http://www.eudelyug.org/en/documents/24-11-2000-zagreb-declaration.htm>

nosi na podupiranje provođenja poštenih i slobodnih izbora, edukaciju birača, razvoj parlamentarne prakse, legislativnu reformu i slobodne medije.

- *Trgovina*: izneseni su planovi za unapređenje bilateralnoga trgovinskog režima s Albanijom (uspostavljanje preferencijalnog režima), kao i s Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom.
- *Ekonomska i financijska pomoć*: financijska pomoć u sklopu Regionalnog pristupa (koja je iznosila otprilike 700 milijuna eura za 1999. godinu) ocijenjena je nedovoljnom. Zbog toga će se formulirati prijedlozi za pokretanje fleksibilnih i nebirokratskih mehanizama pomoći, te ohrabrivati financiranje od strane privatnog sektora. Komisija je dala prednost regionalnim programima, iako je uzeta u obzir i važnost bilateralnih programa pomoći, pogotovo za zemlje izravno pogođene posljedicama kosovske krize<sup>16</sup>.
- *Politički dijalog* – uz bilateralnu, posebno će mjesto zauzimati dijalog na multilateralnoj, posebno regionalnoj razini, što bi trebalo potaknuti pokretanje regionalnih mehanizama suradnje.
- *Unapređenje suradnje na području pravosuđa i unutarnjih poslova* – ovo područje treba postati esencijalni element suradnje između EU-a i zemalja regije, a najvažnije smjernice su:
  - promocija neovisnog sudstva i djelotvornih snaga unutarnjih poslova u sklopu funkcionalne pravne države,
  - borba protiv organiziranoga kriminala i korupcije, sudjelovanje svih zemalja u programima za borbu protiv transporta i trgovine drogom u regiji (jačanje djelotvornosti pogranične kontrole),
  - kampanja za prevenciju *migracijskih valova* u EU (uključujući i bilateralne sporazume između EU-a i zemalja regije o povratku ilegalnih imigranata iz EU-a u matične zemlje)<sup>17</sup>. (Coulombis i dr., 1999.: 36-38)

Zagrebački sastanak na vrhu 2000. godine ustanovio je Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) time što je postignut dogovor u regiji o njegovim ciljevima i uvjetima. Na sastanku na vrhu, pet je zainteresiranih zemalja izričito potvrdilo da *uspostavljanje prijateljskih odnosa s Europskom Unijom ide ruku pod ruku s novim procesom razvitka regionalne suradnje*.

Zemlje su naznačile glavne smjerove u kojima će se odvijati ta regionalna suradnja: ... *pet zainteresiranih zemalja obvezuju se da će sklopiti kon-*

<sup>16</sup> Zbog svoje važnosti CARDS zaslužuje posebnu elaboraciju pa će zbog toga u nastavku biti temeljito analiziran, te zbog toga ovdje nije posebno naglašen.

*vencije o međusobnoj regionalnoj suradnji koje će omogućiti politički dijalog, regionalnu zonu slobodne trgovine te blisku suradnju (između ostaloga) na području pravosuđa i unutarnjih poslova, posebno u pogledu jačanja pravosuđa i njegove neovisnosti, kao i borbe protiv organiziranoga kriminala, korupcije, pranja novca, nezakonite imigracije, krijumčarenja ljudi te ostalih oblika krijumčarenja.*

Taj model regionalne suradnje u osnovi je nadogradnja na filozofiju Europske Unije da je dublja suradnja sa susjednim zemljama put do nacionalne, kao i regionalne stabilnosti i rasta, te da takva suradnja služi obostranim interesima.

Određena jamstva od strane EU-a pomažu da se postigne veći angažman zemalja PSP-a kako bi se ostvarili ciljevi regionalne suradnje. Ponajprije, EU će istinski doprinosi boljoj regionalnoj suradnji, čak i ako su susjedi manje napredni ili neskloni, smatrati dokazom spremnosti zemlje da napreduje u bilateralnom odnosu s EU. Potom, stupanj do kojega će dvije zemlje produbiti svoju suradnju ovisit će o praktičnim aspektima, kao što su geografska blizina i zajednički gospodarski interesi. Na posljetku, Europsko je vijeće potvrdilo svoju potporu načelima nepovredivosti granica, teritorijalnog integriteta i suverenosti zemalja u regiji.

#### 2.4.1. CARDS

Programi pomoći iz EU-a prisutni su u regiji još od 1991. godine, a bili su usredotočeni, uglavnom, na *crisis management* i rekonstrukciju, što je u to vrijeme bilo najpotrebnije. Nakon izlaska regije iz najteže faze (ratna razaranja, etničko čišćenje) EU je, kao dio Procesu o stabilizaciji i pridruživanju (odnosno njegovu konkretizaciju), pokrenula CARDS program (prihvaćen u prosincu 2000. godine) s kojim će u razdoblju 2000.-2006. osigurati financijsku pomoć u iznosu od 4,65 milijardi eura.

Njegovi su glavni ciljevi: potpora zemljama Jugoistočne Europe u njihovoj uspješnoj obnovi, razvoju i stabilizaciji, te aktivnom sudjelovanju u Procesu stabilizacije i pridruživanja EU.

“Sukladno Uredbi o programu CARDS koju je prihvatilo Vijeće EU-a<sup>17</sup> program financira sljedeća područja:

- povratak izbjeglica i obnovu;
- stvaranje institucionalnog i zakonodavnog okvira koji će poduprijeti demokraciju, vladavinu prava i prava manjina, civilno društvo, neovisnost

<sup>17</sup> Uredba o programu CARDS Vijeća EU-a od 5. prosinca 2000. godine, br. 2666/2000.

medija, jačanje zakonitosti i mjera za borbu protiv organiziranoga kriminala;

- gospodarske reforme;
- socijalni razvoj, s osobitim naglaskom na smanjenje siromaštva, jednakost spolova, obrazovanje, stručno usavršavanje i obnovu okoliša;
- razvoj tješnjih veza između zemalja korisnica, između njih i EU-a, te između njih i država kandidatkinja za članstvo u EU-u;
- promicanje regionalne, transnacionalne i prekogranične suradnje među zemljama korisnicama te između njih i Europske Unije<sup>18</sup>.

Pomoć se sastoji od financiranja programa jačanja institucija i investicijskih programa, a sredstva se mogu koristiti i za sufinanciranje projekata koji se financiraju iz drugih izvora. U prvoj fazi provedbe programa, naglasak se stavljao na projekte jačanja institucija, dok se u kasnijoj fazi očekuje znatniji udjel investicijskih programa.

Program CARDS dijeli se u dvije komponente: a) nacionalnu komponentu namijenjenu svakoj zemlji korisnici programa pojedinačno, te b) regionalnu komponentu kroz koju Europska komisija osigurava financijska sredstva za provođenje zajedničkih projekata u zemljama obuhvaćenim CARDS-om kad takvo djelovanje donosi bolje rezultate (na području borbe protiv organiziranoga kriminala, upravljanja graničnim prijelazima, zaštite okoliša i sl.). Za svaku od komponenti izrađuju se odgovarajući programski dokumenti – strategije i višegodišnji indikativni programi, te godišnji planovi aktivnosti koji sadržavaju projektne prijedloge.

Istodobno s napretkom pojedine zemlje u Procesu stabilizacije i pridruživanja, CARDS će postajati sve ekstenzivniji, podupirući tako povećane potrebe za reformama i izgradnjom institucija, što je potrebno za zadovoljavanje preuzetih obveza u spomenutom procesu.

Da bi unaprijedila program, Europska komisija razvila je Regionalnu strategiju čija je svrha pružiti strateški okvir za programiranje CARDS programa pomoći.

Uredba o CARDS programu<sup>19</sup> usmjerena je na potporu sudjelovanju Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Savezne Republike Jugoslavije i

<sup>18</sup> Opširnije u Igor Vidačak, Aida Liha, Nataša Mikuš, Mladen Staničić, *Program CARDS – preliminarna ocjena i perspektive uvođenja elemenata pretpristupne strategije za Hrvatsku*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, 2003., str. 6.

<sup>19</sup> Uredba Vijeća br. (EC) 2666/2000, od 5. prosinca 2000. g. – Pomoć Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Saveznoj Republici Jugoslaviji i Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, kojom se opoziva Uredba br. (EC) 1628/96 te mijenja i nadopunjuje Uredba EC.3906/89 i EC.1360/90.

Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije u Procesu stabilizacije i pridruživanja, koji je temelj politike EU-a u regiji.

U tu svrhu, osigurat će se, kao što je već spomenuto, 4,65 milijardi eura za razdoblje od 2000. do 2006. godine za investicije, izgradnju institucija i druge mjere, radi ostvarivanja četiriju glavnih ciljeva:

- obnova, demokratska stabilizacija, pomirba, i povratak izbjeglica;
- institucionalni i zakonodavni razvoj, uključujući usklađivanje s EU-normama i pristupima, radi osnaživanja demokracije i vladavine prava, ljudskih prava, civilnoga društva i medija, te funkcioniranja slobodnoga tržišnog gospodarstva;
- održivi ekonomski i socijalni razvoj, uključujući strukturnu reformu;
- promicanje bližih odnosa i regionalne suradnje među zemljama Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao i između njih, EU-a, i zemalja kandidata iz srednje Europe.

Ta Regionalna strategija usmjerena je na promicanje bliskijih odnosa i regionalne suradnje. Približno 10% raspoloživih sredstava bit će usmjereno na potporu tom cilju kao nadopuna nacionalnim CARDS-strategijama za pet zemalja u kojima je fokus na drugim, nacionalno relevantnim problemima s kojima se te zemlje suočavaju.<sup>20</sup>

Od svog početka u svibnju 1999. godine<sup>21</sup> svrha Procesu stabilizacije i pridruživanja bila je opremanje zemalja regije sredstvima, zasnovanima na europskoj praksi i standardima, za održavanje stabilnih demokratskih institucija, kako bi se osigurala vladavina prava i održala otvorena, uspješna gospodarstva. U osnovi toga je želja da se preslika uspješna tranzicija koju su postigle zemlje Srednje i Istočne Europe prije započinjanja pregovora o pri-

<sup>20</sup> U Regionalnoj strategiji najprije je dan sažetak cjelokupnog okvira ciljeva suradnje Europske zajednice u regiji i plan regionalne politike dogovorene između EU-a i pet zemalja regije. Potom se analizira politička i ekonomska situacija u regiji PSP-a, identificirajući ključne srednjoročne izazove vezane za regionalnu suradnju.

Strategija potom razmatra koherentnost i koordinaciju regionalnog CARDS programa potpore, osobito način na koji taj program nadopunjuje aktivnosti samih zemalja, drugih donatora te nacionalnih CARDS programa potpore.

Strategija potom prikazuje odgovor regionalnog CARDS programa u četirima područjima koja zahtijevaju potporu na regionalnoj razini: integriranom upravljanju granicama, izgradnji institucionalnih sposobnosti, demokratskoj stabilizaciji i razvoju regionalne infrastrukture. Ta su područja izabrana zbog njihova doprinosa regionalnoj suradnji te zato što se potpora može najbolje pružiti na regionalnoj razini.

<sup>21</sup> Zaključci Savjeta za opća pitanja od 21. lipnja 1999., koji se temelje na Komisijinom *Priopćenju Vijeću i Europskom parlamentu o procesu stabilizacije i pridruživanja za zemlje Južnoistočne Europe* (COM(99)239 od 26. svibnja 1999.).

stupanju EU-u. Proces stabilizacije i pridruživanja je i bilateralan i regionalan. On stvara jake veze između svake zemlje i EU-a, ali također jako ohrabruje i regionalnu suradnju među tim zemljama kao i suradnju s njihovim susjedima u regiji.

U početnom su razdoblju osigurani osnovni sastavni elementi Procesu stabilizacije i pridruživanja. To su:

- *Ugovorne veze*: Pripreme za ugovorna povezivanja i pregovori o njima, sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, između EU i zemalja regije dobro su uznapredovali. Potpisani su sporazumi s Makedonijom i s Hrvatskom. Predložen je mandat za pregovore s Albanijom. U slučaju BiH i SRJ osnivanje savjetodavnih radnih skupina pokazalo se učinkovitim sredstvom za pomoć nacionalnim vlastima da se usredotoče na nacionalne reforme i reforme orijentirane prema EU-u, kao i za njihov angažman, na održiv način, na osiguranju provedbe tih reformi, a sa svrhom pregovora o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.
- *Trgovinske povlastice*: U studenome 2000. godine, na inicijativu Komisije, EU je unilateralno odobrila gotovo slobodan pristup svojim tržištima za robe iz regije. Cilj je bio jasan: povećati opću razinu uvoza iz navedenih zemalja koja je do sada bila vrlo niska, ne više od 0,6% cjelokupnog uvoza EU, i time ohrabriti gospodarski rast u regiji. Taj trgovinski režim služi kao katalizator razvoja mreže sporazuma o slobodnoj trgovini među zemljama sudionicama u procesu stabilizacije i pridruživanja, ali i šire. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju traže od zemalja koje su u njih uključene da krenu ka potpunoj slobodi trgovine s EU-om – i međusobno – unutar nekoga određenog razdoblja. Odluka EU-a da otvori svoja tržišta već je dala toliko potreban poticaj izvozu.
- *Financijska pomoć*: EU je regiji pružila stanovitu financijsku pomoć (približno 5 milijardi eura od 1991. godine). Ta se pomoć mijenjala tijekom vremena kako su se razvijale potrebe regije. Uredba koja u davanje pomoći zemljama regije unosi više strateški pristup i naglašava ciljeve procesa stabilizacije i pridruživanja prihvaćena je 2000. godine. Kako svaka od zemalja bude dublje ulazila u taj proces, pomoć će se sve više usredotočivati na potporu reformama i izgradnju institucija potrebnih za ispunjenje obveza iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Za razdoblje do 2006. g. dogovorena je pomoć regiji od 4,65 milijardi eura.

U programiranju pomoći temeljem CARDS-a kvalitativan je iskorak učinjen prihvaćanjem Strategija zemalja i Regionalne strategije za 2002. – 2006. g. Ti programi, sastavljeni kroz bliske konzultacije sa zemljama partnerima, zemljama članicama, relevantnim međunarodnim organizacijama i drugim donatorima, usmjeravaju CARDS u razdoblju od 2002. do 2006. g. na ključna prioritetna područja stabilizacije i pridruživanja, koja sežu od



osnovne obnove, do ciljanih mjera sa svrhom izgradnje institucionalne sposobnosti svake zemlje da shvati, zakonski odredi i, na kraju, provede temeljne elemente pravne stečevine Zajednice i u svoje temelje ugradi vladavinu prava.

To poboljšanje u programiranju popraćeno je i odgovarajućim poboljšanjem provedbe.

Ti sastavni elementi – instrumenti Procesu stabilizacije i pridruživanja – omogućuju participaciju EU-a s trajnim doprinosom izgradnji institucija i održivog razvoja u regiji. Oni, na neki način, omogućuju zemljama regije da crpe iz prakse i iskustava EU-a kako bi odlučili kako urediti svoje zakonodavstvo i upravu sa svrhom olakšanja slobodnoga kretanja roba, usluga i kapitala preko vlastitih granica, unutar regije i s EU-om, a u svrhu poticanja održivog razvoja. Cilj je pomoći tim zemljama da postanu vitalne države koje funkcioniraju, a istodobno usklađuju svoje pravosudne i gospodarske sustave s onima EU-a.<sup>22</sup>

Proces stabilizacije i pridruživanja dugoročna je politika koja pomaže zemljama da ostvare trajne promjene. Proces razvijanja politika, prihvaćanja zakona, osnivanja institucija i stvaranja državnih uprava koje će funkcionirati zahtijeva poprilično dugotrajan napor. On traži dugotrajan predanost i zemalja regije i EU-a, te se ne može smatrati kratkoročnim lijekom za krize ili *ad hoc* događaje. Napredak kroz različite faze procesa treba određivati na temelju brzine stvarnih promjena u svakoj zemlji. Brzanje kroz pojedine faze neće pripremiti zemlje za borbu s izazovima koji su pred njima, ali uspješan završetak svake faze stvorit će temelje za teže zahtjeve sljedeće faze. Proces stabilizacije i pridruživanja znatno pridonosi razrješenju sukoba na strukturalan i trajan način, ali sam ne može razriješiti krize kad se one pojave. Svrha je ugraditi u temelje kulturu vladavine prava, poštovanje prava pojedinca, zrelo upravljanje gospodarstvom na način koji će zamah kretanja u pravcu EU-a učiniti jednosmjernim.

Taj je proces djelovao kao katalizator demokratskih promjena. Sve zemlje regije započele su s jačanjem demokratskih procesa i institucija, poštovanjem vladavine prava i ljudskih prava. Postoje očite slabosti, ali postoji i

<sup>22</sup> Na primjer, svaka zemlja treba prihvatiti režim otvorene trgovine. To s druge strane zahtijeva carinski sustav koji funkcionira – carinski zakon i adekvatno obučeno osoblje koje će taj zakon provoditi. Za uspješnu trgovinu na otvorenom tržištu EU-a, izvoz tih zemalja mora udovoljavati normama kakvoće, biti certificiran u skladu s pouzdanim normama i certifikacijskim sustavom. Sustav tržišnoga nadzora je potreban da bi se osiguralo da proizvodi stavljani na tržište uistinu budu ono što bi trebali biti. U bankarskom i financijskom sektoru korištenje sustava EU-a kao modela pomoći će u vođenju zemalja pri osnivanju neovisne središnje banke s obučanim osobljem sposobnim provoditi savjetodavne i druge bankovne uredbe sa svrhom olakšavanja slobodnog protoka kapitala, uz istodobno osiguranje sigurnosti uštedevine njihovih građana.

predanost ostvarenju cilja, i ona se dijelom može pripisati zemljama koje su obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja. Taj je proces otvorio tržište EU-a zemljama regije i pomogao im da osiguraju osnovne gospodarske i trgovinske zakone, što bi trebalo olakšati dugoročnu trgovinu, investicije i rast. U pripremi i dogovaranju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU se angažirala da sa svakom zemljom utvrdi ono što je potrebno da ona razvije zakonodavstvo i upravu kako bi podigla njihovu učinkovitost prema razinama EU-a. To je proces koji sve više dovodi stručnjake na važnim područjima politike iz regije u bliski kontakt s kolegama stručnjacima iz EU-a koji će tijekom duljeg razdoblja objasniti najbolje postupke iz prakse u EU-u i ponuditi ideje kako na najbolji način ostvariti napredak u procesu integracije i usklađivanja. Ukratko, Proces stabilizacije i pridruživanja pomogao je zemljama koje idu putem dugoročne političke, gospodarske i društvene reforme. Ne smijemo zaboraviti činjenicu da je kroz taj proces, unatoč očitim poteškoćama, Hrvatska došla do otpočinjanja pregovora, a Makedonija do statusa kandidata, dok ostale zemlje, iako s vidnim zakašnjenjem i još većim problemima, kreću istim putem.

Dvije se ključne pouke mogu izvući iz iskustva u provedbi Procesu stabilizacije i pridruživanja:

- proces treba prilagoditi potrebama i specifičnim uvjetima svake pojedine zemlje,
- treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između stabilizacije i pridruživanja.

Kad je posrijedi prvo, razlike među zemljama vremenom su se povećale kako su političke, državnopravne i institucionalne sile tjerale neke od njih da se kreću brže od ostalih. Brzina kojim se svaka zemlja kreće kroz faze Procesu stabilizacije i pridruživanja mora se ocjenjivati s obzirom na njezinu sposobnost preuzimanja obveza bliže povezanosti s EU-om. Proces se pokazao dovoljno fleksibilnim da se prilagodi različitim fazama napretka.

Pojam *Proces stabilizacije i pridruživanja* pomno je odabran: to je razlikovanje korisno. Oba elementa opisuju ono što EU pokušava postići, i moraju teći paralelno. Moguće je ostvariti napredak na području formalnih obveza udruživanja dok se još uvijek radi na temeljima stabilnosti. Međutim, jedna od jasnih pouka jest da je teško daleko stići na putu udruživanja ako nema izvjesnog stupnja stabilnosti – napose poštovanja vladavine prava i funkcioniranja političkih i pravosudnih institucija.

Opseg problema s kojima se suočava Jugoistočna Europa iznimno je velik. Bez obzira na to koliko je Proces stabilizacije i pridruživanja uspio i koliko će to biti ubuduće, on sam neće preobraziti tu regiju. To mora biti zajednički napor – tih samih zemalja i svih međunarodnih čimbenika u regiji. Jedno od glavnih postignuća EU-a u početnoj fazi provedbe jest to što su

međunarodni čimbenici i donatori shvatili važnost dugoročnog cilja integracije ovoga dijela starog kontinenta u EU, pa samim time i Procesu stabilizacije i pridruživanja kao središnje točke međunarodnih napora i pokretača procesa tranzicije, pa svoje napore sve više usklađuju s tim procesom.

### 2.5. *Pakt o stabilnosti*

Pakt o stabilnosti prvi je ozbiljniji pokušaj međunarodne zajednice za stabiliziranje regije, poticanje suradnje među zemljama sudionicama i uspostavljanje dugoročne strategije za prevenciju sukoba.

Utemeljen je na međunarodnom *crisis-management* iskustvu, prema čemu prevencija konflikta i izgradnja mira može biti uspješna samo ako paralelno počiva na trima elementima:

- izgradnji sigurnog okruženja;
- promociji održivih demokratskih sustava;
- promociji ekonomskog i socijalnog blagostanja (*welfare*).

Pokrenut je na inicijativu EU-a, u Kölnu 10. lipnja 1999. godine. U temeljnom dokumentu, više od četrdeset zemalja partnerica preuzelo je obvezu poticanja zemalja Jugoistočne Europe “u njihovim naporima za očuvanje mira, demokracije, poštovanja ljudskih prava i ekonomskog prosperiteta sa svrhom postizanja stabilnosti u cijeloj regiji. To će biti ostvareno sveobuhvatnim pristupom uključujući EU, OEES, Vijeće Europe, UN, NATO, OECD, WEU i međunarodne financijske institucije, a osobita se pozornost posvećuje činjenici da će Pakt o stabilnosti pomagati i SAD, a aktivno će sudjelovati i Rusija.”<sup>23</sup>

Na samitu u Sarajevu 30. srpnja 1999. godine, Pakt o stabilnosti je i potvrđen na simboličan način donošenjem takozvanog *Sarajevo Summit Document*.<sup>24</sup>

Među načelima i normama na kojima se Pakt temelji navedeni su: Povelja UN-a, Završni akt iz Helsinkija, Pariška povelja i drugi međunarodni dokumenti koji, između ostaloga promoviraju dobrosusjedske odnose. Predvi-

<sup>23</sup> Opširnije na Official Web-site of the The Stability Pact for Southeastern Europe, *Cologne Summit Document* – [http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/view\\_file.cgi?prod\\_id=226&prop\\_t..](http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/view_file.cgi?prod_id=226&prop_t..)

<sup>24</sup> Cjeloviti tekst spomenutog dokumenta vidi na Official Web-site of the The Stability Pact for Southeastern Europe, *Sarajevo Summit Document* – [http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/cat\\_de\\_scr.cgi?prod\\_id=409](http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/cat_de_scr.cgi?prod_id=409), str. 1.

đeno je, također, formuliranje regionalnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma koji će biti integralni dio Pakta o stabilnosti.

Istaknuto je “da će zemlje sudionice:

- nastaviti razvoj demokratskih i gospodarskih reformi;
- razvijati bilateralnu i regionalnu suradnju, što će ubrzati njihovu integraciju u euroatlantske strukture;
- koristiti pravo odabira ili promjene njihovih sigurnosnih aranžmana uključujući ugovore i alijanse, poštujući prava drugih i ne učvršćujući svoju sigurnost na račun drugih.”<sup>25</sup>

Ciljevi Pakta odnose se ponajprije na očuvanje mira, demokracije, poštovanje ljudskih prava i gospodarskog prosperiteta. Konkretnije, u temeljnom dokumentu navedeni su sljedeći:

- “okončanje tenzija i krize kao preduvjeta za trajnu stabilnost;
- formiranje zreloga demokratskog političkog procesa;
- stvaranje mirnih i dobrosusjedskih odnosa u regiji;
- očuvanje multietničke raznolikosti zemalja regije i zaštita manjina;
- formiranje tržišnih gospodarstava utemeljenih na održivim makroekonomskim politikama;
- poticanje gospodarske suradnje u regiji;
- promoviranje neograničenih i nesmetanih kontakata između građana;
- borba protiv organiziranoga kriminala, korupcije i terorizma, te svih kriminalnih i ilegalnih aktivnosti;
- prevencija prisilnoga preseljenja stanovništva uzrokovanog ratom, progonom ili siromaštvom;
- osiguravanje sigurnog i slobodnog povratka svih izbjeglica i raseljenih osoba u njihove domove;
- stvaranje uvjeta za zemlje Jugoistočne Europe za punu integraciju u političke, ekonomske i sigurnosne strukture po njihovu izboru.”<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Opširnije na Official Web-site of the The Stability Pact for Southeastern Europe, *Cologne Summit Document* – [http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/view\\_file.cgi?prod\\_id=226&prop\\_t...](http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/view_file.cgi?prod_id=226&prop_t...), str. 2.

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 2.-3.

Kao što se vidi, Pakt o stabilnosti ponajprije je politička deklaracija preuzimanja stanovitih obveza i okvirni sporazum o međunarodnoj suradnji na polju razvoja zajedničke strategije među svim partnerima zbog razvoja stabilnosti i napretka u Jugoistočnoj Europi.

Organizacijski, Pakt o stabilnosti oslanja se na Specijalnoga koordinatora (*Special Coordinator*) i njegov tim koji se sastoji od tridesetak stručnjaka. Njihova je najvažnija zadaća usklađivanje političkih strategija zemalja sudionica, te koordinacija postojećih i novih inicijativa čime pomažu pri izbjegavanju nepotrebna dupliciranja posla.

Specijalni koordinator predsjedava najvažnijim političkim instrumentom Pakta o stabilnosti, Regionalnim stolom koji predstavlja njegovu *generalnu skupštinu*, tj. najviše tijelo u kojem se donose ključne odluke, a podijeljen je na tri radna stola:

### 1. Demokratizacija i ljudska prava

Bez djelotvornih demokratskih institucija i samoga demokratskog razvoja, te razvoja vladavine prava ne može biti dugoročna gospodarskog razvoja i prosperiteta. Također, demokratizacija i nediskriminacija predstavljaju temeljne preduvjete za osiguranje interne i eksterne sigurnosti.

Taj se Radni stol usmjeruje na četiri prioriteta područja:

- prekogranična suradnja i razvoj demokracije – zahvaljujući dostignućima Radne skupine za ljudska prava i prava manjina i Szegedskoga procesa<sup>27</sup> tijekom prve godine funkcioniranja Pakta inicirane su aktivnosti koje promoviraju multietnički suživot i zaštitu manjina.
- edukacija i mladež – Radna skupina za edukaciju i mladež podupire inkorporaciju Jugoistočne Europe u Europsku edukacijsku zonu (*European Area of Education*), što promovira kroz regionalnu suradnju kao instrument za širu participaciju u europskim inicijativama. Svrha Inicijative za provedbu obrazovne reforme, u skladu s Procesom stabilizacije i pridruživanja, jest u povezivanju regionalnog procesa obrazovnih reformi s europskim trendovima. U tom smislu, Inicijativa će osigurati pristup ekspertizama obrazovnih reformi u europskim zemljama i pomoći u izgradnji kapaciteta zemalja regije na putu zadovoljavanja europskih standarda;

<sup>27</sup> U okviru ovoga Radnog stola održana je Konferencija u Szegedu (23. – 24. ožujka 2000. godine) pod nazivom *Uloga medija i lokalne uprave u implementaciji Pakta o stabilnosti*, što je na tragu tzv. Szegedskoga procesa koji je pokrenut u listopadu 1999. godine sa svrhom potpore demokratskim snagama u SRJ i poticanja njezina povratka u zajednicu europskih demokratskih zemalja. Za detalje vidi <http://www.kum.hu/Archivium/Korabbiszovivoi/2000/Nemeth/stab0324a.htm>

- ravnopravnost spolova – Radna skupina za ravnopravnost spolova podupire širok spektar inicijativa sa svrhom ostvarenja pune participacije obaju spolova u razvijanju stabilnih i demokratskih društava u regiji. S tim u skladu, Radna skupina je aktivna na polju afirmiranja novih i jačanja postojećih tijela koja se bave pitanjem jednakosti spolova, povezujući ih s postojećim u EU-u. Treba dodati da je spomenuta Radna skupina umnogome pridonijela općem porastu razine participacije žena u parlamentima regije sa 7% na 15%.
- parlamentarna suradnja – parlamentarna dimenzija Pakta o stabilnosti je kosponsorirana od strane Europskoga parlamenta i Parlamentarne skupštine Vijeća Europe i OESS-a, a svrha joj je osnaženje institucionalnih kapaciteta parlamenta regije i uspostavljanje intenzivne suradnje između njih.

## 2. Gospodarska rekonstrukcija, razvoj i suradnja

Utemeljeni na strateškoj studiji Svjetske banke (*The Road to Stability and Prosperity in SEE* – ožujak 2000. godine), definirani su temeljni ciljevi gospodarskog razvoja u okviru Pakta o stabilnosti:

- razvoj privatnoga sektora, osobito liberalizacijom trgovine, razvoj poslovnog okruženja i financijskog sektora;
- redukcija siromaštva i socijalni razvoj, osobito politikom jačanja socijalne kohezije;
- povećanje investicija u regionalnu infrastrukturu;
- napredak u zaštiti okoliša.

Važnije inicijative poduzete prvih nekoliko godina u sklopu ovoga Radnog stola uključuju:

- formiranje Upravljačke skupine za infrastrukturu (*Infrastructure Steering Group*) koja je izradila plan razvoja regionalne infrastrukture (transport, energija, telekomunikacije i vodoopskrba). Do 2003. godine, Upravljačka skupina za infrastrukturu osigurala je financiranje pedeset i jednog projekta s ukupnom vrijednošću od 3,82 milijuna eura;
- Investicijski sporazum, koji je već ušao u fazu implementacije, prihvaćen je u veljači 2000. godine, što uključuje identifikaciju i nadzor prioritarnih reformi;
- Inicijativu za socijalnu koheziju kojoj je svrha unapređivanje socijalnih ustanova u regiji. Njezina provedba je počela s projektima na sljedećim poljima: zdravstvo, socijalna skrb, stručno usavršavanje i tržišna politika rada, socijalni dijalog, te stambena politika;

- Poslovno savjetodavno vijeće (*Business Advisory Council*) koje obuhvaća visoke dužnosnike tvrtki iz EU-a, SAD-a, Kanade, Japana i zemalja regije, ima ulogu savjetodavnog tijela Pakta o stabilnosti na polju postizanja poslovne klime u regiji. U prosincu 2002. godine ovo se tijelo spojilo s partnerskom organizacijom iz SECI-ja formirajući Poslovno savjetodavno vijeće Jugoistočne Europe (*South East Europe Business Advisory Council*);
- Radnu skupinu, koja pod vodstvom Europske komisije provodi implementaciju regionalnog programa za očuvanje okoliša. Nedavno je pokrenuta inicijativa za očuvanje i održivi razvoj riječnog toka Save;
- tzv. *E-South East Europe Initiative* koja se usmjeruje na unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za izgradnju informacijskih društava i prihvaćanje novih tehnologija u zemljama regije.

### 3. Sigurnosna i obrambena pitanja

Kroz svoja dva Podstola, ovaj se Radni stol bavi pitanjima interne i eksterne sigurnosti sa svrhom unapređenja regionalne suradnje.

*Podstol o sigurnosti i obrani* bavi se, ponajprije, sljedećim pitanjima:

- koordinacija i razmjena informacija o miniranim područjima i poduzetim radnjama za razminiranje kroz forum pod nazivom Regionalna akcijska skupina za mine;
- asistencija u reformi obrambenih sustava zemalja regije i racionalizacije novog kadra, u partnerstvu s NATO-om – osobito u razvoju adekvatnih programa za pronalaženje zamjenskih civilnih radnih mjesta za demobilizirane osobe;
- razvijanje regionalnih projekata za sprječavanje ilegalne trgovine malim i lakim naoružanjem, što je ozbiljna prijetnja regionalnoj sigurnosti;
- razvijanje sustava mjera za kontrolu naoružanja zemalja regije i izgradnju i obnavljanje povjerenja u njoj;
- izgradnja baze podataka o inicijativama za reforme sigurnosnih sustava u regiji.

*Podstol o pravosuđu i unutarnjim poslovima* bavi se, ponajprije, sljedećim pitanjima:

- intenziviranje napora zemalja regije poduzetih u okviru Antikorupcijske inicijative (*Anti Corruption Initiative*) i Inicijative Pakta o stabilnosti za borbu protiv organiziranog kriminala. Posebna je pozornost posvećena pitanju krijumčarenja ljudi u okviru radne skupine specijalizirane za to područje;

- obučavanje i regionalna suradnja policijskih snaga dobila je priznanje i potporu partnera Pakta o stabilnosti. Održano je nekoliko praktičnih tečajeva na području zlouporabe droga, nezakonite uporabe oružja, upravljanja u policiji, i istraživanju zločina, a planiraju se i novi koji će razmatrati područje krađe automobila, policijske etike, metoda obučavanja i falsificiranja dokumenata;
- Inicijativa za prevenciju i pripremljenost za slučajeve katastrofa okvir je za regionalnu suradnju na području određivanja potencijalnih rizika, osiguranja kapaciteta za prevenciju.

Najvažnija značajka Regionalnog stola i Radnih stolova jest u tome da su, po prvi puta, predstavnici zemalja regije i predstavnici međunarodnih organizacija i financijskih institucija u istom statusu u određivanju perspektive i prioriteta kad je riječ o područjima svih triju radnih stolova.

Europska komisija i Svjetska banka određeni su za koordiniranje mjera gospodarske pomoći u regiji. Zajednički predsjedaju Upravljačkom skupinom (*Steering Group*) u kojoj ministri financija zemalja G8 i zemlje trenutne predsjednice EU-a rade zajedno s predstavnicima međunarodnih financijskih institucija i organizacija, te sa Specijalnim koordinatorom.

U temeljnom dokumentu Pakta o stabilnosti, EU koja je preuzela vodeću ulogu naglašava moguću perspektivu pune integracije zemalja regije u njezine strukture, uključujući i punopravno članstvo. Potencijalne članice moraju ispuniti već poznate kriterije, definirane od strane Vijeća ministara koji se tiču demokratskih, gospodarskih i institucionalnih reformi.

Kao što je već spomenuto, Europska Unija je paralelno pokrenula i Proces stabilizacije i pridruživanja koji predstavlja novu dimenziju odnosa između nje i pet zemalja s kojima dotad nije uspostavila ugovorne odnose (Hrvatska, BiH, SR Jugoslavija, Makedonija i Albanija) dok su Bugarska i Rumunjska na samitu u Helsinkiju (u prosincu 1999. godine) započele proces pregovora za punopravno članstvo.

Pakt o stabilnosti je, dakle, komplementaran Procesu stabilizacije i pridruživanja, te skupa s njim predstavlja glavni most povezivanja između EU-a i zemalja regije.

### 2.5.1. Učinci Pakta o stabilnosti

Regionalna suradnja, koja je integralni dio programa Pakta o stabilnosti i svojevrsni kvalifikacijski element za približavanje EU-u, znatno je intenzivirana u posljednje dvije godine i element je regionalnoga međuvladinog dijaloga. To se najbolje pokazalo u regionalno i međunarodno vrlo dobro koordiniranoj reakciji na krizu u Makedoniji, velikom broju regionalnih proje-



kata i inicijativa, poput Pregovora o bilateralnim ugovorima o slobodnoj trgovini, programa za borbu protiv korupcije, organiziranoga kriminala i terorizma.

Iako nema autonomni izvor i mehanizam financiranja, Pakt o stabilnosti je, samo na dvije Regionalne konferencije, osigurao sredstva za projekte u vrijednosti od 5,4 milijarde eura.<sup>28</sup>

Prva Parlamentarna konferencija EU-a i Pakta o stabilnosti uspostavila je bliske radne odnose među europskim parlamentarnim institucijama na pitanjima vezanim uz Pakt o stabilnosti.

Europski parlament i Parlamentarne skupštine OESS-a i Vijeća Europe usuglasili su se, u lipnju 2001. godine, o sponzoriranju parlamentarnih dimenzija Pakta o stabilnosti, pokrivajući sve aspekte njegovih radnih stolova, kreirajući tzv. Parlamentarnu trojku.

Prihvatanje SR Jugoslavije u Pakt o stabilnosti, 26. listopada 2000. godine, praćeno je njezinim postupnim integriranjem u strukture radnih stolova i njihovih potkomponenti. Važno je, također, napomenuti da je Pakt o stabilnosti, prije demokratskih promjena, podupirao gradove u kojima su bile dominantne oporbene snage kroz Szegedski proces, kao što je i pružao materijalnu pomoć neovisnim medijima u tadašnjoj SR Jugoslaviji.

S obzirom na ustroj Pakta o stabilnosti, njegove je učinke u prvih nekoliko godina najprimjerenije analizirati evaluacijom postignuća svakoga radnog stola pojedinačno.

### 1. Demokratizacija i ljudska prava

Na području povratka izbjeglica, pod okriljem Pakta o stabilnosti, Hrvatska, BiH i SR Jugoslavija suglasile su se o potrebi *rješavanja sudbine* više od 1,2 milijuna izbjeglica i raseljenih osoba.

Pakt o stabilnosti je, 27. lipnja 2001. godine, posredovao u postizanju sporazuma o regionalnom povratku, tzv. *Agenda for Regional Action*. Uključujući međunarodnu financijsku pomoć, ta je inicijativa stanoviti okvir za

<sup>28</sup> Na prvoj, održanoj u ožujku 2000. godine u Bruxellesu, osigurano je 2,4 milijarde eura za financiranje 244 projekta. Do ožujka 2001. godine, što je relativno kratko razdoblje s obzirom na činjenicu da je riječ o međunarodnoj pomoći, pokrenuto je 82% projekata, a do početka 2002. godine čak 97%.

Na drugoj, održanoj u Bukureštu u listopadu 2001. godine, osigurano je dodatnih 3 milijarde eura, od čega je najviše namijenjeno obnovi i unapređenju infrastrukture (2,4 milijarde eura) i za izbjeglice (0,5 milijarde eura). U skladu s politikom Pakta o stabilnosti sredstva su iskorištena za potporu projektima u koje su uključene dvije ili više zemalja regije, što naglašava regionalnu dimenziju, angažirajući vlade zemalja regije u procesu suradnje.

rješavanje pitanja kao što su: stambeno pitanje, vlasništvo, položaj građanina i njegova prava, te gospodarska obnova u idućih dvije do tri godine.<sup>29</sup>

Povelja o slobodi medija prihvaćena je u Solunu u lipnju 2000. godine, a u sklopu nje su se sudionici suglasili o osiguravanju najviših međunarodnih standarda za slobodu izražavanja. Preuzeli su obvezu pokretanja procesa internog dijaloga (javne rasprave) sa svrhom određivanja uvjeta potrebnih za provođenje reformi i postizanje svjetskih normi u zemljama regije.

Važnost spomenute Povelje sastoji se najviše u činjenici da ona predstavlja svojevrsan popis praktičnih točaka i referencija za reformu i razvoj medija u regiji, a do sada su, u skladu s navedenim, u sedam zemalja regije oformljene Nacionalne radne skupine za medije.

Ravnopravnost spolova postala je istaknuti dio službenih politika svih zemalja sudionica Pakta o stabilnosti u kojima se razvija praksa zajedničkog rada stručnih skupina vlada i udruga za ženska prava. Povećava se i broj žena izabranih u nacionalne parlamente, kao i broj žena visokih dužnosnika u izvršnoj vlasti<sup>30</sup>.

## 2. Gospodarska rekonstrukcija, razvoj i suradnja

Regionalni pristup projektima vezanim uz razvoj infrastrukture znatno je unapredovao u regiji tijekom posljednjih dviju godina. Razvijene su i stratejske studije za glavne infrastrukturne sektore, koje predstavljaju konsenzualnu radnu osnovu za sve partnere: financijske institucije, zemlje donatorice i zemlje regije<sup>31</sup>.

U Bruxellesu je, 27. lipnja 2001. godine, potpisan Memorandum razumijevanja o liberalizaciji i promicanju trgovine, čiji je glavni cilj kompletiranje mreže ugovora o slobodnoj trgovini u regiji do kraja 2002. godine, a čime se stvara tržište s više od 55 milijuna potrošača. Ugovori će biti potpuno u skladu s pravilima WTO-a i obvezama preuzetim od strane zemalja regije u odnosima s EU-om.

Sporazum o ulaganju (*Investment Compact*), prihvaćen početkom 2001. godine, predviđa forum o identifikaciji i brzom uklanjanju ili barem ublažavanju prepreka stvaranju makroekonomskog okruženja privlačnog za strana ulaganja. Osim intenzivnoga regionalnog političkog dijaloga, to uključuje i

<sup>29</sup> U 2001. godini se, na primjer, u svoje domove vratilo više od sto tisuća ljudi, što je najbolji rezultat nakon završetka rata.

<sup>30</sup> Broj žena na visokim izvršnim funkcijama iznosi otprilike 11% od ukupnog i ima naglašenu tendenciju rasta. Također treba napomenuti da su kroz Pakt o stabilnosti po prvi put uvedeni mehanizmi za zaštitu jednakosti spolova u BiH, Bugarskoj i tadašnjoj SR Jugoslaviji.

<sup>31</sup> Formulirana je i jasna procedura za promoviranje projekata od regionalnog interesa, koja je u nadležnosti Europske komisije.

opsežan paket inicijativa koje imaju za cilj poboljšanje specifičnih aspekata gospodarskog okvira u regionalnom kontekstu.

### 3. Sigurnosna i obrambena pitanja

Sa svrhom poticanja dijaloga o regionalnoj sigurnosti, te promoviranja mjera za kontrolu oružja i obnovu povjerenja, utemeljen je Regionalni centar za pomoć u verifikaciji kontrole oružja i provedbi (*Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Center*) u Zagrebu s osamnaest zemalja sudionica. Regionalni akcijski plan za redukciju malog i lakog naoružanja prihvaćen je u studenome 2001. godine. Potpora reformi obrambenog sustava i ublaživanju posljedica racionalizacije postojećega kadra dobar su primjer sinergije, kreirane s pomoću Pakta o stabilnosti, između specijaliziranih agencija i zemalja regije.

Bugarska i Rumunjska su, s pomoću NATO-ovih ekspertiza, uspjele formulirati programe prekvalifikacije za prekobrojni kadar, pomažući im time da se integriraju u civilnu radnu snagu. Više od pet tisuća bivših vojnih časnika prošlo je kroz spomenuti program koji se, zbog svoje djelotvornosti, počeo primjenjivati i u drugim zemljama regije.

Antikorupcijska inicijativa Pakta o stabilnosti pomaže zemljama regije u izgradnji institucija, legislature i komponenata civilnoga društva potrebnih za borbu protiv korupcije.

Nakon što je navedena inicijativa u veljači 2000. godine formalno inaugurirana, pod njezinim su okriljem pokrenuti i programi za tehničku pomoć zemljama obuhvaćenim tim projektom.

Pitanje azila i migracija, bilo da je riječ o povratku građana zemalja regije iz EU-a ili o budućim imigrantima i tražiteljima azila u tim zemljama, svakako zaslužuje osobitu pozornost. Zbog toga je pokrenuta Inicijativa za azil i migracije (*Asylum and Migration Initiative*) sa svrhom formuliranja nacionalnih akcijskih planova. Formirano je i pet Državnih timova (*Contry Teams*) za pomoć u izgradnji pravnog okvira i kapaciteta za suočavanje s navedenim problemima, uključujući i pitanje krijumčarenja ljudi.

Pakt o stabilnosti djeluje kao *two-way street*: da bi dobile pomoć od međunarodne zajednice i približile se europskim integracijama, zemlje regije moraju provesti određene reforme i zadovoljiti stanovite kriterije. Vlade navedenih zemalja preuzele su obvezu provođenja gospodarskih reformi (ukidanje trgovinskih i investicijskih barijera) i borbe protiv organiziranoga kriminala u okviru Pakta o stabilnosti. U zamjenu za to, donatori podupiru proces rekonstrukcije kroz brojne kredite i izravna ulaganja.

Treba navesti ključnu dimenziju načina funkcioniranja navedenoga: naime, za uspješnost programa pomoći nije odlučujuća količina namijenjenih sredstava nego kvaliteta programa i projekata.

Drukčije rečeno, kad je riječ o programima pomoći, nije presudno pitanje *how much* nego *what for*. To je bilo temeljno načelo od pokretanja Pakta o stabilnosti, pa je zbog toga jedna od njegovih glavnih značajki vezanost financijske potpore uz koncizne strategije i projekte, što je umnogome pridonijelo njegovoj djelotvornosti.

Ipak, treba napomenuti da se u određenom dijelu međunarodne političke javnosti bilježe izrazi nezadovoljstva samom djelotvornošću projekata pokrenutih unutar Pakta o stabilnosti, koji, unatoč solidno definiranoj koncepciji, prema mišljenju spomenute skupine, ne pružaju zadovoljavajuće rezultate.

Prema svemu navedenom, može se zaključiti da je Pakt o stabilnosti, iznad svega, inicijativa EU-a koja, u skladu s njezinom politikom, gleda na regionalnu suradnju kao na esencijalni kriterij što ga zemlje regije moraju zadovoljiti na svom putu ka europskim integracijama. Također, niti NATO nije spreman primiti spomenute zemlje u punopravno članstvo sve dok regija ne uspostavi mehanizam kooperativne sigurnosti.

### 3. Zaključak

Odnose u regiji češće su obilježavali antagonizmi nego bilo kakvi oblici suradnje, čemu su tijekom povijesti znatno pridonosile i velike sile, s obzirom na specifičnost i geostrateško značenje regije, te isprepletenost njihovih interesa na ovom području. Zbog svega toga, u ovoj se regiji nikad nije percipirala zajednička pripadnost u pravom smislu, zbog čega je termin Jugoslovenska Europa, na ovim područjima, više tretiran kao posljedica predodžbe europskih centara moći, nego kao nešto prirodno i povijesno utemeljeno.

Ipak, u posljednjem se razdoblju, u tom kontekstu, iako pod znatnim međunarodnim pritiskom, bilježe vidljivi pozitivni pomaci, a regija, uz poštovanje neovisnosti novostvorenih država, te nacionalnih, vjerskih, kulturnih i drugih različitosti, unatoč primjetnim poteškoćama, generira zajedničku viziju budućnosti – punopravno članstvo u EU-u.<sup>32</sup>

Tako je jasna perspektiva stjecanja punopravnog članstva u EU, kao svojevrsna *nagrada* za kompromise koji vode stabiliziranju regije, postala značajan katalizator za njihovo postizanje.

<sup>32</sup> Hrvatska i Albanija, primjerice, izrazito su politički gospodarski pa i kulturalno različite, ali ih povezuje zajednički prioritetni vanjsko-politički cilj. Također, kosovski Albanci i Srbi imaju različito stajalište u gotovo svim relevantnim političkim temama, ali ni jedni ni drugi ne projiciraju viziju budućnosti prostora na kojem žive izvan EU-a, što se može reći i za tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini, Makedonce i Albance u Makedoniji, a mogu se navesti i brojni drugi primjeri.

Kao što je već istaknuto, kondicionalnost predstavlja srž odnosa između EU-a i zemalja regije, što je praksa koja se prepoznaje i u odnosima sa zemljama koje su 2004. godine stekle punopravno članstvo (izraženo kroz spomenute Europske sporazume), s razlikom prema kojoj se zemlje Procesu stabilizacije i pridruživanja, zbog poznatih povijesnih razloga, ujedno obvezuju i na unapređenje regionalne suradnje kao jednog od preduvjeta za približavanje EU-u.

Također, nesigurna perspektiva gospodarskog i političkog razvoja, te nemogućnost samostalnog unapređenja, regiju dovodi u neki oblik ovisnosti o različitim oblicima pomoći od strane EU-a, što je pogotovo uočljivo nakon događaja od 11. rujna 2001. godine, koji su drastično promijenili fokus američke vanjske politike, čime je stabilizacija stanja u Jugoistočnoj Europi prestala biti jednim od prioriteta najveće svjetske sile. Također, demokratske promjene u 2000. godini znatno su pridonijele konkretizaciji proeuropskih političkih određenja, te definiranju stjecanja punopravnog članstva u EU-u kao glavnoga vanjsko-političkog cilja. U tom je kontekstu, na neki način, Zagrebački samit (u studenome 2000. godine) bio određeni oblik prekretnice, s obzirom na činjenicu da je inauguriranjem Procesu o stabilizaciji i pridruživanju, otvorio novo *poglavlje* u odnosima između ove regije i EU-a.

Može se zaključiti da i EU i NATO, pa i cijela međunarodna zajednica, podupiru stajalište prema kojem su samo one zemlje koje uspješno razvijaju regionalnu suradnju sposobne za participiranje u složenijim i opsežnijim sustavima političko-sigurnosne i gospodarske suradnje.

U tom su smislu pokrenuti i brojni navedeni programi i inicijative sa svrhom stabilizacije regije.

Glavna je osobina djelotvornijih programa već spomenuta tzv. uzročno-posljedična veza između zadovoljavanja određenih kriterija i približavanja zemalja regije europskim integracijama. Zbog već dobro poznatih zabrinutosti zemalja regije koje su teško stekle svoju neovisnost, EU je jasno istaknula individualni pristup ocjenjivanja napretka svake zemlje, te isključila bilo kakvu namjeru formiranja novih federacija u regiji ili obnavljanja starih. Dakle, njihov put prema punopravnom članstvu u EU, što je uz punopravno članstvo u NATO-u glavni vanjsko-politički cilj svake od spomenutih zemalja, ovisit će isključivo o napredovanju u apsolviranju postavljenih kriterija.

U skladu s napretkom pojedinih zemalja regije u procesu europskog integriranja, a nakon njihova stjecanja statusa kandidata, otvara im se mogućnost korištenja pretpristupnih fondova, kao što su prije spomenuti PHARE, te ISPA<sup>33</sup> i SAPARD<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) je program dizajniran za prioritete iz područja okoliša i transportne infrastrukture, koji su definirani u *Accession Partner-*

Spomenuti su instrumenti, kao i već analizirani CARDS, u novoj financijskoj perspektivi (2007.-2013.) zamijenjeni IPA-om (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) koji bi trebao odgovoriti na potrebe za fleksibilnim pristupom čime bi se na odgovarajući način moglo prilagoditi novim prioritetima u procesu europskih integracija. Jedna od ključnih karakteristika tog oblika pretpristupne pomoći trebala bi biti njezina premošćujuća uloga, odnosno pomoć u pripremanju zemalja za razdoblje nakon priključenja EU-u, umjesto klasične pomoći u razvoju.

Zemlje korisnice IPA-a bit će, ovisno o njihovu statusu, podijeljene u dvije kategorije, (zemlja potencijalni kandidat ili zemlja kandidat) gdje će prva nastaviti primati pomoć u skladu sa shemom definiranom CARDS programom<sup>35</sup> dok će druga primati dodatnu pomoć za pripremu implementacije strukturalnih i ruralnih razvojnih fondova nakon pridruživanja, kao i za implementaciju cjelokupne stečevine.

Spomenuti se kriterij (*own merits*) jasno manifestirao u razvoju događaja u posljednjih nekoliko godina, gdje su se pokazale esencijalne razlike u stupnju uznapredovalosti u procesu provođenja reformi i europskog integriranja, u kojem se Hrvatska izdvojila kao najnaprednija zemlja koja je započela pregovore o punopravnom članstvu s EU-om, praćena Makedonijom koja je nedavno dobila status kandidata, dok s druge strane u regiji postoje države s neizvjesnom budućnošću, upravljane od strane međunarodne zajednice u obliku stanovitog protektorata (Srbija i Crna Gora, Bosna i Hercegovina).

Regija se nalazi u odlučujućem razdoblju za budući razvoj, s obzirom na činjenicu da u nadolazećem periodu predstoji rješavanje ključnih pitanja kao što su status Kosova, Crne Gore, te reforme Daytonskog uređenja Bosne i Hercegovine<sup>36</sup>. Naime, činjenicu da po prvi put u povijesti zemlje ove regije imaju iste vanjsko-političke prioritete (punopravno članstvo u Europskoj

*ship* dokumentima zemalja Srednje i Istočne Europe, a poslije je korišten i za pomoć zemljama obuhvaćenim Procesom stabilizacije i pridruživanja.

<sup>34</sup> SAPARD (*Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*) je osmišljen kako bi se pomoglo zemljama kandidatima u nadvladavanju problema strukturalne prilagodbe na područjima poljoprivrede i ruralnog razvoja kao i pri implementaciji stečevine Unije vezane uz *Common Agricultural Policy*.

<sup>35</sup> Pomoć se odnosi na sljedeća područja: na područje izgradnje institucija i demokratizaciju, područje gospodarskoga i socijalnoga razvoja, područje regionalne i prekogranične suradnje te u nekim područjima prilagodbe stečevine, osobito onima od interesa kako zemlje korisnice tako i EU-a.

<sup>36</sup> Pritom se ne smiju zanemariti ni tranzicijski problemi u Albaniji, kao ni pitanje statusa Vojvodine koje sve više zaokuplja pozornost. Naime, u Europskom je parlamentu (29. rujna 2005. godine) prihvaćena Rezolucija o obrani multietničnosti Vojvodine u kojoj se oštro kritizira kršenje prava manjina, najavljuje poduzimanje konkretnih mjera u tom pogledu te poziva na vraćanje statusa autonomije regiji koji je posjedovala prije 1990. godine.

Uniji i NATO-u) na neki način zasjenjuje činjenica da nije izvjesno *koliko će pregovarača sjediti za istim stolom*, odnosno od koliko će se zemalja ova regija sastojati u budućnosti. Unatoč znatnim naporima za stabilizacijom regije, ključna pitanja uređenja pojedinih zemalja ostaju neriješenima, što očito blokira konkretniji napredak u spomenutom procesu.

Pritom treba jasno istaknuti da projekt ujedinjene Europe ne može biti dovršen bez zemalja obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja, te koliko god sama regija snosi najveći dio odgovornosti za uspješnost spomenutog procesa na ovim prostorima, još jednom treba istaknuti i odgovornost same EU, bez čije vodeće uloge ništa od navedenoga ne bi bilo zamislivo. Vrijeme je da sama EU, suprotno dosadašnjim neuspjesima ZVSP<sup>37</sup>, preuzme ulogu vanjsko-političkog aktera, ako ne na globalnoj onda barem na razini regije koja po svim kriterijima, ali i deklariranoj politici EU-a, u budućnosti ima svoje mjesto u ujedinjenoj Europi.

### Literatura

- Anderson, Peter J., Wiessala, Georg, Williams, Christopher (ur.), 2000.: *New Europe in Transition*, London, Continuum, New York
- Baier, Stephan, 1999.: *Proširenje Europe na istok: najveći izazov za Europu*, Panliber, Osijek, Zagreb, Split
- Bebler, Anton, 2002.: *Security Concerns in South-Eastern Europe at the Turn of Millenium*, Institute for International Relations, Zagreb, *Croatian International Relations Review* Vol. VIII, No. 28/29
- Bilandžić, Dušan, 1999.: *Hrvatska moderna povijest*, Golden marketing, Zagreb
- Brenner, Michael, 1992.: *The EC in Yugoslavia: A Debut Performance*, Security Studies
- CARDS – *Grants and Loans*, Europa, Secretariat General, [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/aides/forms/aidco24\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/aidco24_en.htm)
- CARDS – *Regional Strategy Paper (2002-2006)*, Europa, External Relations, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/docs/cards/sp02\\_06.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/docs/cards/sp02_06.pdf)
- Clinton, William J., 2000.: *Statement on the Stability Pact for Southeast Europe*, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 31(2000), 36
- Cologne Summit Endorses Major Initiatives for Peace and Stability*, Press Release, June 4, 1999., European Union in the US, <http://www.eurunion.org/news/press/1999/1999036.htm>
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The Western Balkans and European Integration*, Europa, External Relations, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/2003.pdf)

<sup>37</sup> Zajednička vanjska i sigurnosna politika – jedan od stupova EU-a.

- Coulombis Th., Veremis Th., Triantalphy D. (ur.), 1999.: *The Southeast European Yearbook 1998.-1999.*, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, Atena
- Documents: *Zagreb Summit, 24 November 2000 – Final Declaration*, <http://www.eudelyug.org/en/documents/24-11-2000-zagreb-declaration.htm>
- Dokumenti: *Budući ugovorni odnosi s nekim zemljama Jugoistočne Europe*, Zagreb, *Vjesnik*, 14.12.1996.
- Emerson, Michael, *Reconsidering EU Policy for Southeast Europe after the Regime Changes in Serbia and Croatia*, CEPS, <http://www.ceps.be/Pubs/SEEMonitor/Monitor16.php>
- Emerson, Michael, *The EU's Balkan Policy after the Lisbon Summit*, CEPS, <http://www.ceps.be/Commentary/April/Emerson.php>
- Emerson, Michael, Whyte, Nicholas, *Options for the Stability Pact – CEPS Commentary*, CEPS, <http://www.ceps.be/Commentary/Nov01/Options.php>
- Gligorov, Vladimir, 2001.: Note on the Stability Pact, *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, 1(2001), 1
- Hix, Simon, 1999.: *The Political System of the European Union*, Palgrave, London
- Huntington, Samuel, 1996.: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Touchstone Rockefeller Center, New York
- Ilić, Gordana, *EU Stabilization and Association Process and Southeastern Europe*, Belgrade, G17 Institute, <http://www.g17institut.co.yu/workpaper/eupolicy.pdf>
- Ivandić, Vladimira, 1993.: Tehnička pomoć Europske zajednice – PHARE program, *Računovodstvo i financije – časopis Hrvatske zajednice računovođa i financijskih djelatnika*, Zagreb, 39(1993), 4
- Jureković, Predrag (ur.), 2002.: *The Stability Pact for South East Europe – Dawn of an Era of Regional Co-operation?*, National Defence Academy, Wien
- Komisija europskih zajednica, *Izvešće Komisije – Proces stabilizacije i pridruživanja Jugoistočne Europe*, Prvo godišnje izvješće, Bruxelles, 5. studenoga 2002., [http://www.mei.hr/Download/2002/11/05/Izvjestaj\\_Komisije\\_SAP.doc](http://www.mei.hr/Download/2002/11/05/Izvjestaj_Komisije_SAP.doc)
- Komisija europskih zajednica, *Izvešće Komisije – Proces stabilizacije i pridruživanja Jugoistočne Europe*, Drugo godišnje izvješće, Bruxelles, 26. ožujka 2003. [http://www.mei.hr/Download/2003/04/04/Izvjescje\\_PSP\\_2003\\_hr.doc](http://www.mei.hr/Download/2003/04/04/Izvjescje_PSP_2003_hr.doc)
- Kraus, Wolfgang, 2000.: *Budućnost Europe: na putu ujedinjenja*, Pan Liber, Osijek, Zagreb, Split
- Kut, Sule, Sirin, Asli N., 2002.: *The Bright Side of Balkan Politics: Cooperation in the Balkans*, *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, 1(2002), 2
- Nelsen, Brent F., Stubb, Alexander (ur.), 2003.: *The European Union – Readings on Theory and Practice of European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Official Web-site of The Stability Pact for Southeastern Europe, *About the Stability Pact*, [http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/cat\\_abou\\_gd\\_sp=815](http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/cat_abou_gd_sp=815)
- Official Web-site of The Stability Pact for Southeastern Europe, *Cologne Summit Document*, [http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/view\\_file.cgi?prod\\_id=226&prop\\_t...](http://www.stabilitypact.org/stabilitypactcgi/catalog/view_file.cgi?prod_id=226&prop_t...)



- Official Web-site of The Stability Pact for Southeastern Europe, *Sarajevo Summit Document*, [http://www.stabilitypact.org/stabilitypactegi/catalog/cat\\_descr.cgi?prod\\_id=409](http://www.stabilitypact.org/stabilitypactegi/catalog/cat_descr.cgi?prod_id=409)
- O'Neill, Michael, 1996.: *The Politics of European Integration – A Reader*, Routledge, London
- Opening up New Perspectives for SEE – Stabilisation & Association Process*, European Commission, Brussels, 2000., [http://www.europa.eu.int/com/external\\_relations/see/index.htm](http://www.europa.eu.int/com/external_relations/see/index.htm)
- Papadimitrou, Dimitris, 2000.: The EU Strategy in the Post-Communist Balkans, *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, 3(2001), 1.
- PHARE Challenges 2000-2006*, Europa, Enlargement, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/intro.htm#1.4%20Challenges%202000-2006>
- PHARE History – 1989 to 2000*, Europa, Enlargement, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/intro.htm#11>
- PHARE Orientations*, Europa, Enlargement, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/intro.htm#1.2%20Phare%20Orientations%201997-1999>
- PHARE – Positive Results*, Europa, Enlargement, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/intro.htm#1.3%20Positive%20Results>
- Progress on the Stability Pact for Southeastern Europe – Enhancing Security and Political Stability through Economic Cooperation*, Report of the Committee on Economic Affairs and Development of the Council of Europe, 2002., <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc02/EDOC9638.htm>
- Regional Approach – The European Union's Vision for Southeastern Europe*, Europa, External Relations, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/region/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/region/)
- Roumeliotis, Panaghiotis (Co-ordinator of the Royaumont Initiative), The Royaumont Process: An Initiative for Stability and Good Neighbourliness in South-Eastern Europe, *A Journal of Foreign Policy Issues*, <http://www.hri.org/MFA/thesis/autumn98/royaumont.html>
- Samarđžija, Višnja, 1994.: *Europska Unija i Hrvatska: putevi povezivanja i suradnje*, Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb
- Šimonović, Ivan, Nimac, Ivan, 1999.: Achieving Stability in Southeast Europe, Zagreb, *Croatian International Relations Review*, Vol. V, No. 15/16
- Tatalović, Siniša, 2000.: *The Stability Pact for Southeast Europe – Security Aspects*, Zagreb, *Croatian Political Science Review*, (37) 5
- The EU's Actions in Support to the Stabilisation & Association Process – From Regional Approach to the Stabilisation & Association Process*, Europa, External Relations, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/actions/sap.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/sap.htm),
- Vidačak, Igor, Liha, Aida, Mikuš, Nataša, Staničić, Mladen, 2003.: *Program CARDS – preliminarna ocjena i perspektive uvođenja elemenata pretpristupne strategije za Hrvatsku*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb
- Vukadinović, Radovan, 1998.: *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb

Vukadinović, Radovan, 1999.: *Sigurnost na jugoistoku Europe*, Interland, Varaždin  
Weidenfeld, Werner, Wessels, Wolfgang, 1997.: *Europe from A to Z – Guide to European Integration*, Institut für Europäische Politik

Sandro Knezović

*POSTCONFLICTUAL FRAMEWORKS OF REGIONAL  
SECURITY AND COOPERATION IN SOUTH-EAST  
EUROPE: EU INITIATIVES*

*Summary*

Following the fall of the Berlin wall, the foreign policy priorities of the former socialist countries have been the EU and the NATO rapprochement as a guarantee of their economic, military, and political stability. The least progress has been made by the countries of Europe's south-east due to that region's specific circumstances. The combination of unresolved national issues, historical grievances and, above all, the bloodshed and the war crimes committed on the territory of the former Yugoslavia have pushed this region further from the European integrations.

Incoherent policies of international actors, and particularly the disunited Europe, have not helped to resolve the conflicts besetting this region. After the cessation of the armed hostilities, the international community and especially the EU, wishing to stabilize the region, have designed a plethora of aid programs; they have also promoted the rapprochement with the European integrations. This paper provides a detailed analysis of the stabilizational frameworks for the region as well as their success in the promotion of regional cooperation and the process of reform in all areas, as well as in accelerating the overall progress of the countries of this region on their way to the full EU membership. The authors also dwell on the necessity of resolving the other crucial problems (especially the statutory issues between Serbia and Montenegro and in Bosnia-Herzegovina) in this decisive moment for the future of this region, and the key role and responsibility of the EU thereof.

*Key words:* regional security, south-east Europe, postconflictual studies



*Mailing address:* Institut za međunarodne odnose, Lj. F. Vukotino-  
vića 2, HR 10000 Zagreb. *E-mail:* sandro@irmo.hr