

Pregledni članak

UDK: 327.39(4-67 EU:262-92)

Primljeno u uredništvo: 15. ožujka 2010.  
Prihvaćeno za tisak: 30. ožujka 2010.

---

## Europska Unija i Mediteran: Politike i instrumenti suradnje

---

MARIJANA MUSLADIN\*

### *Sažetak*

U posthladnoratovskom svijetu, Mediteran je od stanovite periferije europske sigurnosti, postao važno stratezijsko područje i izazov europskoj sigurnosti. Sa strateškog i sigurnosnog aspekta, Mediteran je i prije smatran važnim u okvirima različitih politika Europske unije, pa tako i u području vanjske i sigurnosne politike. Međutim, teroristički napadi na Madrid i London još su više naglasili važnost Mediterana i Bliskog istoka za europsku sigurnost, što je otvorilo i potrebu određenih redefinicija i u području vanjske, sigurnosne i obrambene politike. Strateška važnost Mediterana jednim dijelom se temelji i na postojanju kriznih situacija u tom području koji su vezani uz ključne sigurnosne izazove u suvremenom svijetu. Osim u području vanjske i sigurnosne politike, Europska unija nastoji i drugim instrumentima utjecati na svoje bliže okruženje. U tom smislu oblikovane su politike i instrumenti s ciljem povezivanja država unutar te regije, te razvoj njihovih posebnih odnosa s državama Europske unije (a posebno s mediteranskim dijelom). Pri tome posebno treba istaknuti Barcelonski proces i Uniju za Mediteran kao dva najvažnija instrumenta. Pored svega, Europska unija je uspjela različitim modelima i konkretnim akcijama, potaknuti rasprave i razgovore o rješavanju otvorenih pitanja, posebice u izraelsko-arapskom sukobu.

*Ključne riječi:* Mediteran, europska sigurnost, Barcelonski proces: Unija za Mediteran, mirovni proces, europska politika susjedstva.

---

\* Marijana Musladin, magistrica znanosti, asistentica na Odjelu za komunikologiju Sveučilišta u Dubrovniku. E-mail: marijana.musladin@unidu.hr

## Uvod

Mediteran je regija koja je od ključne važnosti za sigurnost Europske unije. Riječ je o ogromnom prostoru koji je drugačiji od ostalih regija koje graniče s Europskom unijom. Države koje se nalaze na južnom i istočnom dijelu mediteranskog mora ne pripadaju Europi, nego Aziji i Africi, pa je Mediteran svojevrsna granica između dva različita svijeta u političkom ekonomskom i društvenom smislu. Drugo, južni i istočni dio Mediterana izvorište je različitih sigurnosnih izazova za cijelo to područje.

Mediteran i Bliski istok područja su od strateške važnosti za EU, što je unutar Europske komisije i Vijeća Europe prepoznato i određeno kao jedan od prioriteta u vanjskim odnosima Unije. Zahvaljujući europskim mediteranskim članicama, Europska unija je devedesetih godina prošlog stoljeća počela stvarati novu mediteransku politiku suradnje s mediteranskim zemljama. Najprije su pokrenuti određeni instrumenti zajedničkog dijaloga, a poslije je došlo i do konferencije u Barceloni, na kojoj je pokrenuta ideja o Euro-mediteranskom partnerstvu i potrebi sudjelovanja u zajedničkom prosperitetu. Napore Europske unije u području Mediterana možemo promatrati kroz Euro-mediteransko partnerstvo (Barcelonski proces), aktivnu ulogu Europske unije u mirovnom procesu na Bliskom istoku, te EU politiku susjedstva (EU Neighborhood Policy).

### *Euro-mediteransko partnerstvo*

Europska unija je devedesetih godina prošlog stoljeća počela stvarati novu mediteransku politiku bilateralne suradnje s mediteranskim zemljama. Ta se politika konačno i oblikovala na konferenciji u Barceloni 27. i 28. studenog 1995. pod nazivom Barcelonski proces<sup>1</sup>, a koji uključuje zemlje članice Europske unije i njezine mediteranske partnere: Tursku, Alžir, Maroko, Tunis, Egipat, Siriju, Izrael, Jordan, Libanon i Palestinsku samoupravu. Temelji se na poštivanju ljudskih prava i razvoju demokracije, što je ključno za mir, stabilnost i blagostanje regije. Sam proces ima tri glavna područja djelovanja:

1. Političko i sigurnosno partnerstvo, čiji je cilj zagovaranje mira i stabilnosti regije, poštovanje ljudskih prava i razvoj demokracije.

2. Ekonomsko i financijsko partnerstvo, čiji je cilj veći socijalni i gospodarski razvoj, poboljšanje životnih uvjeta te povećanje regionalne suradnje. Euro-mediteransko partnerstvo nudi mediteranskim državama pomoć pri ekonomskoj modernizaciji i liberalizaciji, što otvara veću mogućnost približavanja Europskoj uniji, a što opet ovisi o napretku političkih i ekonomskih reformi pojedinih država. Najvažniji cilj Barcelonskog procesa na ovo-

---

1 S obzirom na ciljeve koji su postavljeni u Barcelonskoj deklaraciji, jasno je da se radi o dugoročnom procesu koji normativno nije ograničen, pa se tako osmišljena institucionalna suradnja često naziva Barcelonski proces.

me planu je stvaranje zone slobodne trgovine do 2010. godine.<sup>2</sup> Financiranje Partnerstva odvija se preko programa MEDA i MEDA II, te zajmova Europske investicijske banke.<sup>3</sup> Također, od listopada 2002. pri Europskoj investicijskoj banci djeluje poseban fond – Sredstva za Euro-Mediterranske investicije i partnerstvo (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership- FEMIP).

3. Društveno i kulturno partnerstvo, koje skrbi za povećanje uzajamnog poznavanja i zblizavanja među različitim kulturama i civilizacijama.<sup>4</sup>

Prije Barcelone, Europa je inicirala razvoj mediteranske političke suradnje kroz financijsku pomoć i posebne trgovinske sporazume. Ovakav pristup davao je u početku ohrabrujuće rezultate, ali se s vremenom pokazalo kako je nedovoljan u odnosu na probleme koje je trebalo riješiti. Zbog toga su europske mediteranske države, uložile velike diplomatske napore kako bi ojačale euro-mediteranske veze, što je kulminiralo na Barcelonskoj konferenciji pod španjolskim predsjedavanjem. Usvajanje Barcelonske deklaracije predstavlja vrhunac zajedničkih napora Europske unije u približavanju regije Mediterana posthladnoratovskim euroatlantskim tendencijama.<sup>5</sup>

Motivacija za promjenu modela i jačanje suradnje pronađena je u teškoj ekonomskoj i demografskoj situaciji na južnom Mediteranu. Primjerice, na sjevernim obalama Mediterana prosječni *per capita* dohodak premašivao je 20.000 \$, a duž južne obale jedva da je dostizao 2.000 \$.<sup>6</sup> Kao dodatak tome, prema podacima UN-a, rast stanovništva u zemljama sjeverne Afrike do 2015. mogao bi pojačati stalno prisutan problem ilegalnih migracija prema europskom prostoru. Dakle, bez kontinuiranog ekonomskog razvoja i drugih projekata, pojačana migracija može stvoriti napetosti, te prouzročiti moguće nove nestabilnosti na južnoj granici Europske Unije.

Barcelonska deklaracija zacrtala je dva važna cilja: poticanje bilateralnih veza između Europske unije i svakog od mediteranskih partnera kroz sporazume o pridruživanju ( Association Agreement ); te jačanje regionalne suradnje preko multilateralnih mehanizama koji imaju cilj postupno povećanje regionalne kohezije.<sup>7</sup> Deklaracija je dakle, puno više od dogovora o slobodnoj trgovini; to je dogovor koji u svome sadržaju ima niz političkih i sigurnosnih pitanja, trgovačke suradnje, interkulturalnog dijaloga i drugo.

Euro-mediteransko partnerstvo prvi je pravi potez širenja europske ekonomske suradnje prema Mediteranu. Cilj je bio stvoriti zonu ekonomskog razvoja, demokracije i mira preko procesa bilateralne i multilateralne suradnje. Jedan od glavnih razloga za to je što, takav pristup regionalnoj

2 A. Palacio Vallelersundi, "The Barcelona Process: A Euro-Mediterranean North-South Partnership", *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol.5, No. 1, winter/spring 2004., str. 147.

3 Prema: R. Balfour, "Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue", *Occasional Paper*, No. 52., European Union Institute for Security Studies, Paris, May, 2004., str. 21.

4 "Evolution of the Mediterranean Dialogue", NATO Handbook, Brussels, 2001, str. 92.

5 L. Čehulić, "Euroatlantske integracije i Mediteran", *Međunarodne studije*, god. V, br.1, 2005., str. 67.

6 A. Palacio Vallelersundi, "The Barcelona Process: A Euro-Mediterranean North-South Partnership", *Georgetown Journal of International Affairs*; Vol.5, No. 1, winter/spring, 2004., str. 146.

7 Vidi više: *Barcelona Declaration, adopted at the Euro-Mediterranean Conference -27-28/11/95*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/bd.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm)

sigurnosti i nastojanje stvaranja zone mira i stabilnosti, zahtijeva mnogo kompleksniji pristup nego što je to bio slučaj u prošlosti. To više nije samo pitanje rješenja sukoba nego izgradnja zajedničkog povjerenja u kontekstu političkih promjena i ekonomskih uspjeha. Očito je da se mir i sigurnost ne mogu uspostaviti samo rješavanjem unutar-državnih problema, kao što je arapsko-izraelski sukob. Veliku važnost ima unutarnja ekonomska situacija mediteranskih zemalja, problemi nezaposlenosti i obrazovanja, zloropotreba ljudskih prava, nedostatak zakona i niski stupanj razvoja demokracije.<sup>8</sup> Rješavanje upravo tih problema, na duži rok i s pravednim rezultatom, dug je proces čiji će mehanizmi zahtijevati stalnu pažnju i eventualne promjene zbog pojave novih izazova.

Vasconcelos i Joffe smatraju kako je stvaranje integralne zone slobodne trgovine na Mediteranu ograničavano nedostatkom suradnje na relaciji jug-jug,<sup>9</sup> ali i bilateralnim sporazumima između Europske unije i pojedinih zemalja na jugu. Povrh toga, trgovina poljoprivrednim proizvodima, koja je od vitalne važnosti za ekonomiju juga nije bila uključena u sporazumima o suradnji.<sup>10</sup> Južni Mediteran je regija koja je već iskusila znatnu i bolnu ekonomsku obnovu, a tome treba dodati i nedostatak želje da se privuku privatni investitori koji također mogu olakšati bolnu tranziciju i obnovu. Doduše, petogodišnji program pomoći, tzv. MEDA program (Mesures d' Adjustment), kojim Europska komisija nudi kapital privatnom sektoru, kako bi se olakšao proces tranzicije u južno mediteranskim zemljama partnerima, jest pozitivna inicijativa, ali nedovoljna kompenzacija za socijalne probleme koji bi mogli nastati kao posljedica dublje tranzicije. Dakle, socijalni, ekonomski pa čak i politički utjecaj na zonu slobodne trgovine, ovisit će o povećanju dotoka privatnih ulaganja, privučenih mjerama i uvjetima koje će države sjeverne Afrike i Bliskog istoka biti spremne ponuditi. Ako ne bude radikalnih promjena u samoj prirodi ovih utjecaja, izgledi za investicije su loši, posebno iz Europe.

Osim slobodne trgovine, oblikovanje euro-mediteranske suradnje uključuje i veću participaciju civilnog društva u procesu s obje strane Mediterana. Posebna pažnja posvećena je kulturnim i religijskim pravima kao i pravima migranata, te pravu slobode kretanja među članovima partnerstva. Riječ je o procesu, koji će pojačati zajedničke obveze i interese civilnog društva na obje strane Mediterana, a izvan formalnog utjecaja vladajućih struktura..

Međutim, ova idealistička vizija bila je suočena s brojnim poteškoćama. Barcelonski proces bio je suočen s dva tipa problema: poteškoće vezane uz sam proces s jedne strane, te politički problemi uzrokovani izraelsko-pale-

8 Pitanje razvoja demokracije izuzetno je važno, ali se ono ipak nije stavljalno u prvi plan, jer se nije ni očekivalo da će države južnog Mediterana mijenjati značajno svoje unutarnje strukture i odnose.

9 Jedan od najočitijih problema partnerstva je asimetrija koja postoji između dvije regije – sjevera i juga na institucionalnom planu. Europska unija je jasno definirala aktore, ali Magreb i Bliski istok imaju značajan nedostatak institucionalnog regionalnog grupiranja. Zanimljivo je da upravo sistem zone slobodne trgovine treba doprinijeti promjenama u ovoj situaciji. Prema tome, dogovori o suradnji između država na jugu su prvi korak ka stvaranju integralne multilateralne zone slobodne trgovine koju je Unija predložila nakon 2010. godine.

10 A. Vasconcelos, G. Joffe, "Towards Euro-Mediterranean Regional Intregation", *Mediterranean Politics*, Vol. 5, Iss. 1., Routledge, Spring 2000., str. 4.

stinskim sukobom, s druge strane. Unutarnje poteškoće vezane su za asimetriju samih članova – EU ima veliki kapacitet da preuzme inicijative, a njezine članice naviknute su da o svim problemima zajednički raspravljaju, što pak nije slučaj s njihovim mediteranskim partnerima. Između njih ne postoji takva razina koordinacije. Drugo, "uvezeni problemi" onemogućili su razvoj multilateralnog dijaloga o političkim i sigurnosnim pitanjima u mjeri kakvoj je većina zemalja priželjkivala.

Ipak, od 1995. određeni je napredak na Barcelonskom procesu ipak zabilježen na trima glavnim područjima, te u obje svoje dimenzije, bilateralnoj i multilateralnoj. Rezultati nisu bili posve zadovoljavajući, ali već samo postojanje takvog procesa važan je doprinos Europske unije stabilnosti i prosperitetu u regiji. To novo iskustvo pokazalo je, ne samo partnerskim državama nego i cijeloj EU, kako se nešto može postići samo radom i trajnim zalaganjem. Dvije se važne koristi od Partnerstva moraju naznačiti prije nego se krene u nove promjene: ekonomski učinak i stvaranje regionalne svijesti.

Partnerstvo koje je pokrenula Europska unija trebalo je ojačati veze EU sa svojim mediteranskim susjedima, a glavna ideja same Barcelonske deklaracije je želja za eliminiranjem ili smanjivanjem duboko ukorijenjenih uzroka nestabilnosti u regiji. Međutim, sadašnje geopolitičko i strategijsko okruženje daleko je drugačije od onoga iz 1995. Dovoljno je navesti prijetnje međunarodnoj sigurnosti kao što su terorizam, oružje za masovno uništenje i organizirani kriminal; postojanje tradicionalnih prijetnji stabilnosti kao rezultat povećanog jaza u političkoj areni između sjevera i juga (ljudska prava, demokratska vlada), socioekonomska pitanja (demografska asimetrija, siromaštvo) i kulturni elementi (posebno društvena i politička uloga religije); konačno, pogoršavanjem izgleda za mir na Bliskom istoku, povećavaju se i tenzije između članova Partnerstva, pa sadašnje stanje predstavlja vrlo ozbiljan izazov ostvarenju Barcelonskog procesa. Najveći izazov EU, narednih godina, leži upravo u njezinu odnosu s mediteranskim susjedima, stoga europski narodi moraju iskoristiti svu svoju političku mudrost kako bi pomogli promjene koje će unaprijediti socijalni, ekonomski i politički razvoj svojih susjeda. Traži se Europa, čvrsto usidrena na Mediteranu, regiji koja predstavlja jedan od najproduktivnijih socijalnih, kulturnih i duhovnih prostora na svijetu.

Glavni pokretač novih inicijativa za prostor Mediterana bio je francuski predsjednik Sarkozy, koji je snažno podupro ideju o stvaranju Mediteranske unije, kao logičnog nastavka Barcelonskog procesa. Glavni cilj nove unije trebala je biti nadogradnja 13 godina starog Barcelonskog procesa, a koja bi promicala suradnju u konkretnim projektima u područjima kao što su zaštita okoliša, solarna energija, civilna zaštita, osiguranje pitke vode i pomorske i cestovne komunikacije.<sup>11</sup> Taj prijedlog nije naišao na plodno tlo iz više razloga. Najprije, postavila su se dva logična pitanja: čemu Mediteranska unija ako već postoji Barcelonski proces suradnje EU i sredozemnih zemalja, te mogu li se koristiti resursi EU ako su uključene samo neke članice ove asocijacije? Naime, prema prvotnom Sarkozyjevom prijedlogu, u taj pro-

11 R. Aliboni, G. Joffe, E. Lannon, A. Mahjoub, A. Saaf, A. Vasconcelos, "Union for the Mediterranean Building on the Barcelona acquis", *Report* – No.1, Institute for Security Studies, EU, May 2008.

jekt pojačane suradnje sa zemljama na južnoj obali Mediterana trebale su biti uključene samo one članice EU-a koje izlaze na Sredozemno more. To je naišlo na žestoko protivljenje sjevernih članica, u prvom redu Njemačke, koje su to protumačile kao pokušaj izvlačenja sredstava iz zajedničkih europskih fondova u korist nekoliko članica i njihovih bivših kolonija, odnosno kao jačanje francuskog utjecaja na regiju Mediterana kao njezinu interesnu sferu. Kritičari su smatrali da je na taj način pronađen okvir za izolaciju Turske, prema čijem je članstvu u EU najveći protivnik bila upravo Francuska. Michael Emerson, istraživač Centra za europske političke studije iz Bruxellesa, nabrojio je cijeli set pitanja i dilema, tehničke ali i suštinske prirode, vezanih za Sarkozyjevu inicijativu i politiku EU prema Mediteranu. Prema njegovim riječima, Sarkozyjeva politička predstava ne može negirati stvarno postojanje problema i spriječiti propitivanje načina na koje EU može adekvatno djelovati na Mediteranu. Posebno zato što se na afričkim i azijskim obalama Sredozemnog mora nalaze režimi čiji politički i demokratski standardi i vrijednosti nisu identični onim europskim.<sup>12</sup> Povrh toga, izraziti protivnik ideje o Mediteranskoj uniji bio je i libijski predsjednik Gadafi. Smatrao je da je to direktnim udarcem na afričko i arapsko jedinstvo, te da bi svako jačanje suradnje između sjevernog i južnog Mediterana ugrozilo pokušaje stvaranja zajedničkih politika država na jugu. Mediteranska unija je po njegovom mišljenju, bio prolazni projekt osuđen na propast.

Nakon brojnih kritika početnog prijedloga, Sarkozy je pristao na znatno ograničenje projekta i potom dobio potporu Njemačke. Turska je dobila jamstva da članstvo u Uniji za Mediteran nije alternativa njenom pristupanju EU. Prema zajedničkom prijedlogu Francuske i Njemačke nijedna zemlja članica EU-a neće biti isključena iz projekta, a Unija za Mediteran<sup>13</sup> biti će nadogradnja postojećeg Barcelonskog procesa u okviru kojega se dosada odvijala suradnja s obalnim zemljama južnog Mediterana od Maroka do Turske. Na *summitu* u Parizu, 13. srpnja 2008., jednoglasnim usvajanjem Zajedničke deklaracije uspostavljen je Barcelonski proces: Unija za Mediteran, a čine ga 43 zemlje – 27 zemalja članica EU-a, zemlje južnog Mediterana – Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Maroko, Mauritanija, Sirija, Tunis, Turska i Palestinska samouprava, te europske mediteranske zemlje Hrvatska, Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Monako. Libija je odbila sudjelovati.

Prema tekstu Zajedničke deklaracije 2Barcelonski proces: Unija za Mediteran" (ili skraćeno Unija za Mediteran), predstavlja multilateralno partnerstvo s ciljem jačanja potencijala za regionalnu integraciju i povezivanje. Suradnja bi se trebala odvijati na šest konkretnih područja: čišćenje Sredozemlja koje treba postati najčišćim morem na svijetu, uređenje morskih putova kako bi se manje kontejnera transportiralo cestama, zaštita od prirodnih katastrofa, poticanje razvoja alternativnih energetske projekata, stvaranje euromediterranskog sveučilišta, te poticanje i razvoj poduzetništva

12 M. Emerson, "Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean", *Central European Political Science Policy Brief*, No. 155, March 2008.

13 Francuski predsjednik Sarkozy morao je odustati od prvotnog naziva Mediteranska unija jer on uključuje samo zemlje koje izlaze na Sredozemno more i prihvatiti širi naziv Unija za Mediteran.

u regiji.<sup>14</sup> Šefovi država ili vlada suglasili su se da će održavati sastanke na vrhu svake druge godine. Ministri vanjskih poslova sastajat će se jednom godišnje i oni će pratiti napredak ostvaren u provedbi zaključaka *summita*. Uvodi se sustav supredsjedanja Unijom za Mediteran. Jedan od supredsjedatelja predstavljat će Europsku uniju, a drugi mediteranske države partnere. Barcelonski proces: Unija za Mediteran imat će Tajništvo, te stalni odbor sa sjedištem u Bruxellesu. Arapska liga ubuduće će imati promatrački status u Uniji za Mediteran.<sup>15</sup> Unija za Mediteran novi je (napredni) instrument Europske unije, ali i veliki izazov za europske i islamske zemlje u regiji, kao i za ostale zemlje na Sredozemlju.

Sigurnost Mediterana je u okviru europskog sigurnosnog programa od početka 1990-ih godina prošlog stoljeća, a posebno nakon pokretanja Euro-mediteranskog partnerstva u Barceloni 1995. Nakon 11. rujna 2001., budućnost arapsko-mediteranskih država/nacija postala je glavna sigurnosna tema. Od tada, južni dio Mediterana visoko je na listi sigurnosti Europske unije. S jedne strane, Mediteran je kulturna kolijevka velikih civilizacija, a s druge konfliktna zona. Jedno od glavnih pitanja koje si je postavila Europska jest kako pridonijeti promjenama, a da se ne ugroze kulturne, povijesne i druge komponente koje određuju države južnog Mediterana.<sup>16</sup>

Nakon 11. rujna 2001. i terorističkog napada na Madrid u ožujku 2004. još je više naglašena važnost Mediterana i Bliskog istoka za Europsku sigurnost. Može se reći da je od 11. rujna 2001. terorizam na vrhu liste izazova europske sigurnosti. Međutim, to ne znači da terorizam nije bio smatran prijetnjom i prije.<sup>17</sup> Postavljanje terorizma kao glavne prijetnje europskoj sigurnosti prisutno je još i prije 11. rujna 2001. Dokaz je toga važan dokument Europske unije prihvaćen na Summitu u Santa Maria de Feira, u lipnju 2000. godine, pod nazivom Zajednička strategija na Mediteranu (Common Strategy for the Mediterranean). U toj strategiji, između ostalog, stoji kako će EU definirati zajedničku temeljnu granicu na problemima sigurnosti, ciljajući na stvaranje regije mira i stabilnosti, te će ojačati suradnju u borbi protiv globalnih izazova kao što su terorizam, organizirani kriminal i preprodaja droge (Europsko Vijeće, 20. lipnja 2000.)<sup>18</sup>

---

14 Vidjeti: *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paris, 13 July 2008. [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)

15 Vjesnik online, 11. srpnja 2008.

16 Prema: U. Holm, "The EU's Security Policy Towards the Mediterranean: An (im)possible combination of export of european political values and anti-terror measures?", *Working paper*, No. 2004/13, Danish Institute for international studies, Copenhagen, 2004. str. 2.

17 U razmatranju o terorizmu prije 11. rujna 2001. terorizam je bio viđen kao nešto što je bilo potrebno suzbijati u promociji mira i stabilnosti na Mediteranu. Dakle, nije promatran kao temeljna prijetnja europskom identitetu. Rasprave o terorizmu nakon 11. rujna, upućuju na terorizam kao na nešto posebno dramatično, što bi moglo posve izmijeniti shvaćanje europskog identiteta. Terorizam je predstavljen kao uništavač ključnih sastavnica europskih vrijednosti: političkog liberalizma, demokracije, vladavine zakona i ljudskih prava.

18 Vidi više u: *Presidency Conclusion – Santa Maria de Feira European Council*, 19 and 20 June 2000., str. 33-44, <http://www.dpt.gov.tr/abigm/abtb/Zirveler/2000>.

## *Uloga EU u mirovnom procesu na Bliskom istoku*

Temeljno stajalište Europske unije o mirovnom procesu na Bliskom istoku prvi je puta oblikovano od Europskog vijeća 1980. godine (Venice Declaration). Neke od deklaracija i ideja Europske unije ocijenjene su kao prekretnice u mirovnom procesu i razvoju odnosa sa stranama u sukobu:

Deklaracija iz Venecije od 13. lipnja 1980. utemeljila je pravo na opstanak i sigurnost svake države u regiji, uključujući Izrael, te pravičnost za sve narode, što implicira priznanje legitimnih prava Palestinaca.

Deklaracija iz Essena, iz prosinca 1994. utvrdila je da Izrael treba imati poseban status u odnosima s Europskom unijom, s obzirom na međusobne zajedničke interese.

Berlinska deklaracija od 24. ožujka 1999. predstavila je ideju o održivoj palestinskoj državi. Europska Unija bila je uvjerena da stvaranje demokratske, miroljubive i suverene Palestinske države, na temelju postojećih sporazuma i kroz pregovore, može biti najbolja garancija za sigurnost Izraela i njegova prihvaćanja kao ravnopravnog partnera u regiji.

Deklaracija iz Seville od 22. lipnja 2002. izričito očekuje rješenje sukoba. Cilj je prekid okupacije i brzo uspostavljanje demokratske, miroljubive i suverene palestinske države na temelju granica utvrđenih 1967., uz mogućnost malog odstupanja dogovorom dviju strana. Konačni rezultat treba dovesti do stvaranja dviju država koje žive jedna pored druge unutar sigurnih i priznatih granica, te koje imaju normalne odnose sa svojim susjedima. U tom smislu, pravedno rješenje treba uzeti u obzir složeni problem grada Jeruzalema i pravedno rješenje problema palestinskih izbjeglica.<sup>19</sup>

Do devedesetih godina prošlog stoljeća EU je uglavnom bila zainteresirana za ekonomsku suradnju sa zemljama Bliskog istoka od izravnog uključivanja u rješavanje izraelsko-palestinskog sukoba. Međutim, specifičnost i dugotrajnost sukoba nagnali su EU da se, pored programa usvojenih za regiju Mediterana, pokušava nametnuti i kao aktivni medijator toga sukoba.

Zbog želje za jačanjem vlastitog ugleda, čelnici Europske unije postaju sve više involvirani u tzv. mirovni proces. Prekretnicu u politici Europske unije označili su neuspjeli pregovori Izraela i PLO 1993. godine u Oslu. U nemogućnosti da predvodi proces, te tako parira SAD-u, EU se koncentrirala na stvaranje uvjeta na terenu koji će osiguravati suživot strana u sukobu, te potrebnih socijalno-gospodarskih uvjeta za trajniji mir i stabilnost na Bliskom istoku.

Politika Europske unije na Bliskom istoku koncentrirala se na tri osnovna područja:

- pružanje financijske i ekonomske pomoći za brži završetak mirovnog procesa;
- jačanje regionalne suradnje na Bliskom istoku i poticanje multilateralnih političkih pregovora za okončanje sukoba;

19 Službene stranice EU, "The EU & the Middle East Peace Process", [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mepp/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/mepp/index.htm), od 02. lipnja 2006.



- izgradnja demokratskih institucija i stvaranje uvjeta za samostalno funkcioniranje država u toj regiji.<sup>20</sup>

Palestinska samouprava (Palestinian Authority –PA) je u EU prepoznata kao akter kojemu je potrebna najveća pomoć u regiji. U razdoblju od 1993. do 2003. Europska unija je bila najveći donator financijske i tehničke pomoći Palestinskoj samoupravi i mirovnom procesu u cjelini.<sup>21</sup> Smatrajući kako Palestinska samouprava nije dovoljno ravnopravan partner Izraelu u mirovnom procesu, EU je nastojala stvoriti uvjete za jačanje palestinskih političkih vlasti, te ojačati i izgraditi potrebitu infrastrukturu na palestinskim područjima. Paralelno s time, nastojala se i potaknuti tržišna ekonomija, a sve u cilju jačanja palestinskih teritorija kako bi, nakon okončanja oružanih sukoba, lakše zaživjela i opstala palestinska država.

Međutim, unatoč velikoj financijskoj, gospodarskoj i tehničkoj pomoći Europske unije, mirovni proces se nije pomakao previše u pozitivnom smjeru. Tako su čelnici EU zaključili kako je primarno postići politički dogovor Izraela i Palestinske samouprave te zaustaviti oružane sukobe, a tek onda krenuti u izgradnju demokratskih institucija i stvaranju uvjeta za regionalnu suradnju na Bliskom istoku. Tako se EU aktivnije angažirala u postojeće multilateralne procese pronalaženja političkih rješenja.

Kao aktivni medijator sukoba Europska unija bez rezerve osuđuje terorizam, nasilje i svaki oblik provokacija koji zadržava provedbu mirovnog procesa, a prema tome i stabilnost same regije. Teroristički napadi protiv Izraela, za EU nemaju opravdanja, pa je Hamas, Islamski Dihad i druge naoružane palestinske grupe uvrstila u svoju listu ozloglašanih terorističkih organizacija. S druge strane, ključni test za Palestinsku samoupravu je preuzimanje potpune kontrole sigurnosti u područjima koja su pod njihovom vlašću.

Iako EU priznaje pravo Izraela da zaštiti svoje građane od ovakvih napada, smatra da se u ostvarivanju tog prava mora djelovati u okviru međunarodnog prava. Europska unija se protivi aktivnostima Izraelaca na okupiranom Palestinskom teritoriju, iz sljedećih razloga:

Izraelske aktivnosti grubo krše međunarodno pravo (četvrta Ženevska konvencija o zaštiti civilnog stanovništva u vrijeme rata).<sup>22</sup> Osim toga, Haški pravilnici zabranjuju okupatoru poduzimanje trajnih promjena u okupiranom području, osim ako te promjene nisu rezultat vojnih potreba, ili se pokreću radi dobrobiti lokalnog stanovništva.<sup>23</sup>

20 Prema: M. Asseburg, D. Moisi, G. Nonneman, S. Silvestri, M. Ortega, (ur.) "The European Union and the crisis in the Middle East", *Chaillot Paper*, No. 62, Institute for Security Studies EU, Paris, July 2003. str. 11.

21 U razdoblju od 1994.-1998., EU je bila najveći darovatelj tehničke i financijske pomoći za PA, osiguravši više od 50% ukupne pomoći međunarodne zajednice za Zapadnu Obalu i Pojas Gaze. Kompletna pomoć EU za PA, u razdoblju od 1993.-2001., iznosi oko 1.42. milijarde eura. Vidi: "The EU and the Middle East Peace Process -The Union's Positions and Role", Commission of the European Union, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mepp/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/).

22 IV. Ženevska konvencija o zaštiti civilnog stanovništva za vrijeme rata, na snazi je od 21. listopada 1950, ratificirale su je 194. zemlje.

23 Vidi: *Hague II (Laws and Customs of War on Land)*, 29. July 1899. čl. 46, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/lawofwar/hague02.htm>

Poduzimanje zacrtanih aktivnosti i s njima povezanih sadržaja rasplamsavaju ionako zaoštrenu situaciju.

Garancija za izvedbu tih aktivnosti uvjetovana je grubim ograničenjima pristupa i kretanja. Ovakva ograničenja ometaju oporavak palestinske ekonomije, a imaju i negativan učinak i na kvalitetu života palestinskog naroda.

Njihova provedba ne dovodi do povjerenja, a koje mora prevladati između sukobljenih strana ako se želi postići napredak, u smislu postizanja dogovora putem pregovora.

Izraelske aktivnosti mogu spriječiti provedbu rješenja o dvije države, odnosno učiniti je fizički nemogućom.

Od početka razvoja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (Common Foreign and Security Policy -CFSP) u Maastrichtu, koja je stupila na snagu 1993.godine, EU je podupirala ili pak sudjelovala u svim međunarodnim naporima da se riješe važna pitanja između Izraelaca i Palestinaca, pa čak i kada je mirovni proces zapao u krizu.<sup>24</sup> Rat na Bliskom istoku od ljeta 2000. bio je težak ispit za europsku doktrinu prevencije sukoba.

Napore Europske unije u mirovnom procesu opisao je Martin Ortega kroz četiri razdoblja:

1. "Očajnički pregovori"- od kolovoza 2000. do veljače 2001.godine. – to je bilo razdoblje intenzivne diplomatske aktivnosti. Obje administracije, američka i izraelska, odnosno palestinska pristale su da se u proces, kao posrednici, uključe Egipat, Jordan, Ujedinjeni Narodi i Europska unija. Nasilje je tinjalo, no s druge strane postojao je veliki međunarodni pritisak da se pronade mirno rješenje. Tijekom ovoga razdoblja, u kojemu je konačno rješenje pregovora bilo na dohvat ruke, osobna intervencija Javiera Solane i njegova osobnog izaslanika Miguela Moratinosa, imala je važnu ulogu.

2. "Potraga za prekidom vatre"- od veljače do prosinca 2001.godine. Ovaj period obilježen je postupnim narastanjem nasilja i potpunim isključivanjem svih posrednika. Predsjednik SAD-a George W. Bush nije se htio uplitati u sadržaj pregovora.<sup>25</sup>

3. "Valovi nasilja" – od siječnja do rujna 2002. kriza je dosegla svoj vrhunac. U situaciji eskalacije nasilja, intervencija SAD-a bila je prilično ograničena jer su bile zaokupljene idejom borbe protiv terorizma. Tijekom ovoga razdoblja Europa je udvostručila svoje napore. S jedne strane, države članice poduzimale su pojedinačne napore s ciljem ograničavanja nasilja i obnove dijaloga. Ministri vanjskih poslova Velike Britanije, Francuske, Njemačke uključili su se u taj proces, ali nisu polučili nikakve opipljive rezultate. S druge strane, Europska unija u cjelini (posebno preko svojih posebnih izaslanika i poteza predsjedništva) uvijek je nastojala održati otvoreni dijalog i spriječiti neželjene posljedice nasilja. Ipak, unatoč okupaciji palestinskih

24 Prema: M. Asseburg, D. Moisi, G. Nonneman, S. Silvestri, M. Ortega, (ur.) "The European Union and the crisis in the Middle East", *Chaillot Paper*, No. 62, Institute for Security Studies, EU, Paris, July 2003. str. 52.-53.

25 O ulozi SAD-a u mirovnom procesu na Bliskom istoku vidi opširnije u: G. Nonneman, *The European Union and the crisis on the Middle East*, " A European view of the US role in the Israeli-Palestinian Conflict", Institute for security studies, EU, Paris, July 2003. str. 33-34.

gradova koji su se nalazili pod posebnom Palestinskom samoupravom, uloga EU bila je ograničena uglavnom na humanitarnu pomoć i sprječavanje štetnih posljedica.

4. "Novo posredovanje"<sup>26</sup> započeto u rujnu 2002. sastankom četvorice (Quartet – SAD, Rusija, EU i UN)<sup>27</sup>. Većina Europljana željela je da se tzv. "Road Map" objavi prije vojne intervencije u Iraku, međutim vlada SAD-a odlagala je njegovo objavljivanje sve dok rat ne završi. Već u ljeto 2003. potvrdila se sumnja na obje strane, da će tzv. Road Map biti teško ostvariti.

Postizanje trajnog mira na Bliskom istoku, središnji je cilj Europske unije, a to podrazumijeva stvaranje dvije države (two – state solution). Takvo rješenje vodi konačnom i sveobuhvatnom rješavanju izraelsko-palestinskog sukoba, a temelji se na provedbi "Road Mapa" s Izraelom, i demokratskom, miroljubivom i suverenom palestinskom državom, koje žive jedan pored drugog unutar sigurnih i priznatih granica i imaju normalne odnose sa svojim susjedima.<sup>28</sup> To podrazumijeva:

- pravedno rješenje složene situacije Jeruzalema i pošteno, nepristrano, sporazumno rješenje za palestinske izbjeglice
- rješenje na izraelsko-sirijskoj i izraelsko-libanonskoj granici.

Posljednjih nekoliko godina, znatno je povećana uloga Europske unije u mirovnom procesu na Bliskom istoku. EU aktivno sudjeluje na nekoliko područja:

- u okviru tzv. Quarteta, uključujući političku i financijsku potporu i pomoć u ljudskim resursima te imenovanjem specijalnog izaslanika za oslobođenje,
- kroz bilateralne odnose s Izraelom i Palestinskom samoupravom ( u ime PLO-a ), koji se podupiru kroz Sporazume o pridruživanju, ili privremene sporazume i kroz akcijske planove usvojene 2005. u okviru europske politike susjedstva,
- kroz regionalni dijalog putem Euro-mediteranskog partnerstva, koji ostaje kao jedini multilateralni forum, izvan Ujedinjenih naroda, gdje se sve sukobljene strane mogu sastati.
- raznim mjerama za izgradnju povjerenja, uključujući promatranje izbornih aktivnosti: slobodni i poštenu izbore predstavljaju osnovni korak za uspjeh tzv. Road Mapa; nadzorom nad provedbom Izraelsko-Palestinskog sporazuma o operacijama na pograničnim točkama između pojasa Gaze i Egipta,
- organizacijom trilateralnog političkog dijaloga – EU, Europska komisija i strane u sukobu na pitanjima trgovine, prometa i sl.

26 M. Ortega, "A new EU policy on the Mediterranean", u: J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega, D. Triantaphyllou, "Partners and neighbours: a CFSP for a Wider Europe", *Chaillot Paper*, No. 64, Institute for Security Studies, EU, Paris, September 2003, str. 95.

27 Quartet/Diplomatic Quartet/Madrid Quartet-ustanovljen u Madridu, 2002., grupa je nacionalnih, međunarodnih i nadnacionalnih subjekata koji su uključeni u mirovni proces na Bliskom istoku. U Quartetu su predstavnici SAD-a, Rusije, EU-a i UN-a.

28 "Road map" je plan za rješavanje Izraelsko-palestinskog sukoba koji su predložili SAD-a, UN, EU i Rusija, a njegovi ciljevi su prvi put objavljeni u govoru predsjednika Busha, 24. lipnja 2002. Vidi potpuni sadržaj "Road map", <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20062.htm>.

- pomoć usmjerena ka stvaranju uvjeta za mir, stabilnost i napredak u regiji – poticanjem ekonomske, socijalne, političke i sigurnosne reforme Palestinaca; osiguranjem humanitarne pomoći za izbjeglice; okupljanjem susjednih zemalja i teritorija unutar EU Partnerstva za mirovni program.<sup>29</sup>

Gledajući unatrag, EU je uložila velike napore kako bi riješila sukob i to najmanje na tri različita načina. Prvo, Unija je od početka zauzela jedinstven stav koji je temeljen na vrijednostima prihvaćenim od međunarodne zajednice. Riječ je o vrijednostima koji su prožeti kroz cijeli mirovni proces započet na konferenciji u Madridu 1991.: prihvaćanje prava izraelskih susjeda da žive u miru i sigurnosti i stvaranje palestinske države koja će dopustiti da dvije države koegzistiraju unutar stabilnih granica, te pregovori između dviju država- utemeljeni na ideji " države za mir " – kao neophodnog elementa za rješenje svih aspekata sukoba. Drugo, neposredna akcija EU bila je omogućena preko Visokog predstavnika i posebnog izaslanika EU. Njihov doprinos u rješavanju sukoba bio je očigledan u svim fazama krize: tijekom pregovora od 2001.-2002.; u pokušajima tzv. Mitchellove komisije da se prekine vatra, u sigurnosnom dijalogu i humanitarnoj pomoći tijekom najgore faze sukoba u proljeće 2002., te u aktivnom sudjelovanju u tzv. Quartetu od početka njegova stvaranja.<sup>30</sup> Osim toga, prisutnost Javiera Solane kao predstavnika Europske unije, više nego bilo koje države članice posebno, najviše je doprinijelo utjecaju Europske politike na sukob.<sup>31</sup> Treće, EU je bilo jasno kako nasilje može ozbiljno uništiti ekonomske i socijalne uvjete objiju strana, pa je činila sve kako bi umanjila ili pak spriječila negativne posljedice otvorenog sukoba. Nadalje, Europska unija je pružila i hitnu pomoć Palestinskoj samoupravi kako bi spriječila njezin kolaps, a što bi pak dovelo do još većeg nasilja, te ukinula nametnute ekonomske sankcije za obje strane. Naime, EU je bila uvjerena kako ekonomski i trgovački odnosi nisu poremećeni krizom.

Promatrajući razne mjere i instrumente koje su se primjenjivali, u budućnosti se nameću neke važne preporuke koja su od velikog značaja za ulogu EU u rješavanju kriznih situacija. Najprije, nasilje za koje je odgovorna i jedna i druga strana, od ljeta 2000. pa nadalje, protivno je europskoj politici prevencije sukoba i pronalaženja mirnog rješenja sukoba. Načela koja je utvrdila EU, prekršena su u trenutku kada su strane u sukobu odlučile prekinuti mirovni proces i upustiti se u novu rundu nasilja. Sigurnost EU, sigurnost njezinih članica, načela i vrijednosti za koja se zalaže ozbiljno su dovedena u pitanje u toj krizi. S druge strane, obje sukobljene strane pretrpjele su ogromne gubitke, a upravo zbog narušenog povjerenja objiju strana, šanse za pronalazak mirnog rješenja u doglednoj budućnosti bile su ozbiljno naruše-

29 Službene stranice EU, "The EU & the Middle East Peace Process", [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mepp/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/mepp/index.htm), od 02.lipnja 2008.

30 Prema: M. Asseburg, D. Moisi, G. Nonneman, S. Silvestri, M. Ortega, (ur) : "The European Union and the crisis in the Middle East", *Chaillot Paper*, No. 62, Institute for Security Studies, EU, Paris, July 2003., str. 53.

31 Isto.

ne. Prema tome, uspjeh u budućnosti za obje strane u sukobu, za EU i cijelu međunarodnu zajednicu ovisiti će o brzoi odlučnoj reakciji Europske unije.

Povrh toga, EU je nastojala riješiti krizu koristeći se širokim rasponom aktera – od Vijeća Europe i njegovih deklaracija, preko uspješnih predsjedatelja Unije, visokih predstavnika i specijalnih izaslanika do Europske komisije i posebnih država članica – no nikada nije uspjela postići odgovarajuću ravnotežu, što je pak vodilo nezadovoljstvu europskih građana, pojedinih država članica i što je najvažnije – strana u sukobu. Države članice EU pokušavale su intervenirati u mnogim fazama krize, ali njihove inicijative, unatoč najboljim namjerama, nisu dovele do pozitivnih rezultata. Isto tako, EU je bila u nemogućnosti da odigra važniju ulogu upravo zbog neslaganja država članica o tome kako ostvariti zacrtane ciljeve. Ako se u budućnosti na isti način budu rješavali problemi koji su od vitalnog značaja za Europu, svi naponi EU i pojedinih država članica bit će unaprijed osuđeni na propast.

Treće, Europska unija nije iskoristila sav svoj bogati potencijal – široku paletu političkih i ekonomskih instrumenata koji se mogu iskoristiti u njezinoj vanjskoj politici. Ipak, odlučila je ne primijeniti te instrumente, kao primjerice u situaciji kada je ukinula ekonomske sankcije, iako je Europski parlament, u svome rješenju iz travnja 2002., sugerirao da se sankcije uvedu za obje sukobljene strane.

Posljednja lekcija za budućnost tiče se odnosa EU sa SAD-om. U trenutku kada SAD preuzmu vodeću ulogu, EU može odigrati vrlo korisnu popratnu ulogu. Međutim, kada se SAD odluče ne miješati, kao što je bio slučaj u vrijeme najžešćeg nasilja, onda je EU u nemogućnosti da sama pronađe političko rješenje. I što je najvažnije, samo objektivno, nepristrano posredovanje, u kojem EU ima važnu ulogu, može biti ključ uspjeha mirovnog procesa u budućnosti.<sup>32</sup>

### *Europska politika susjedstva*

Europska politika susjedstva (European Neighbourhood Policy – ENP) osnovana je u kontekstu proširenja 2004. Glavni cilj te politike je umanjiti razlike između EU i njezinih susjeda te izbjeći pojave novih linija razdvajanja između proširene Europske Unije i njenih susjeda te postići zonu sigurnosti, stabilnosti i prosperiteta. U tom smislu, ona se nastavlja na strateške ciljeve postavljene u prosincu 2003. u Europskoj sigurnosnoj strategiji (European Security Strategy – ESS)<sup>33</sup>. Temelji se na istim vrijednostima, uključujući potrebu zajedničke reakcije na postojeće izazove (terorizam, organizirani kriminal, migracije zagađivanje okoliša i sl.). Prema tome, europska politika susjedstva pridonosi regionalnoj i globalnoj stabilnosti i sigurnosti. Uključuje zemlje sjeverne Afrike i Zapadne Azije: Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libija, Libanon, Maroko, Palestinska samouprava, Tunis

32 Isto., str. 55-56.

33 Vidi: *A secure Europe in Better World; European Security Strategy*, Brussels, prosinac 2003., <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

i Sirija i zemlje bivšeg SSSR-a: Rusija, Bjelorusija, Moldavija, Ukrajina, Gruzija, Armenija, Azerbejdžan. Na početku procesa, EU i svaki ENP partner sklapaju ugovore o određenim stavkama reforme u različitim "zajedničkim područjima": političkom, sigurnosnim pitanjima, te ekonomskim i trgovinskim. Nakon toga Komisija priprema izvještaj o državi koji se odnosi na ekonomsku i političku situaciju kao i institucijske aspekte, kako bi se vidjelo kada i kako je moguće produbiti odnose. Sljedeća faza je razvijanje akcijskih planova sa svakom državom. Europska Unija, kroz ENP, nudi svojim susjedima prošireni politički dijalog i dublje ekonomske veze koje se temelje na zajedničkim vrijednostima i interesima. Iako već ima određene politike i sporazume sa zemljama koje obuhvaća ENP (suradnja u okviru Euro-mediterranskog partnerstva, sporazumi o suradnji s istočnim susjedima, sporazumi o pridruživanju s južnim susjedima), ENP donosi i neke nove vrijednosti: šire područje suradnje; pojačanu financijsku i tehničku pomoć i mogućnost participacije u pojedinim programima Unije koji potiču kulturne, obrazovne, razvojne i znanstvene veze; koristi dokazanu metodologiju i postavlja prioritetne ciljeve u akcijskim planovima, te pažljivo nadgleda provedbu istih; podupire inicijative za rješavanje neriješenih pitanja koji su se pojavili u bilateralnim odnosima; nudi veliki potencijal za razvoj odnosa u budućnosti, budući da je riječ o vrlo dinamičnoj politici.

U prosincu 2006., u svom strateškom dokumentu pod nazivom "Strengthening the ENP", iz izvještajima o napretku, Europska komisija naglasila je kako ENP već djeluje i da je većina susjeda EU već pokrenula određene ekonomske reforme. Tada su predstavljeni novi koraci koji su išli dalje od zone slobodne trgovine prema ukidanju carinskih i drugih zapreka, što u budućnosti može dovesti do šire ekonomske zajednice; lakšu mobilnost i mogućnost migracije između EU i zemalja unutar ENP-a- što uključuje jednostavnije vizne procedure; više ljudskih kontakata – razmjenu studenata (novi ENP plan školarina počevši od 2007.); suradnju regionalnih i lokalnih institucija i civilnog društva; više dijaloga i suradnje na pitanjima zaštite okoliša, prometa, energetskog potencijala, istraživanja, pograničnih problema i migracija; mogućnost većeg uplitanja u rješavanje konfliktnih situacija (primjerice Bliskoistočni problem); pojačana regionalna suradnja; proširene izvore financiranja.

Ključni instrument politike susjedstva predstavljaju bilateralni akcijski planovi (Action Plans -AP) koji su dogovoreni između EU i svakog pojedinog partnera. Oni postavljaju plan političkih i ekonomskih reformi kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta. Pokrenuta je provedba akcijskih planova sklopljenih početkom 2005. s Izraelom, Jordanom, Moldovom, Marokom, Palestinskom samoupravom, Tunisom i Ukrajinom; 2006. s Armenijom, Azerbejdžanom i Gruzijom; te 2007. s Egiptom i Libanom.<sup>34</sup> Riječ je o političkim dokumentima koji su specifični za svaku pojedinu državu. Od trenutka kada se prihvate, oni pružaju korisne smjernice za EU i ostale donatore koji nastoje pomoći reforme u partnerskim zemljama. Iako je sadržaj akcijskog plana različit za svaku pojedinu državu, jer uzima u obzir njezinu

34 O akcijskim planovima vidi detaljnije na: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm)

unutarnju situaciju, interese, potrebe i kapacitete, struktura je identična, jer svaki uključuje:

- politički dijalog i reformu
- ekonomsku i socijalnu suradnju i razvoj
- trgovinske veze i tržišne i regulatorne reforme
- suradnju u pravosuđu i sigurnosnim pitanjima
- sektorska pitanja – promet, informacijsko društvo, zaštita okoliša, istraživanje i razvoj
- kontakte između ljudi, civilno društvo, obrazovanje.

Do 31. prosinca 2006. pomoć Europske komisije zemljama ENP-a osiguravala se preko različitih geografskih programa. Tako je TACIS<sup>35</sup> program bio usmjeren za istočne susjede i Rusiju, a MEDA<sup>36</sup> za južne mediteranske susjede. Uz njih, pomoć se osiguravala preko raznih tematskih programa kao što je EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights)<sup>37</sup>. Za proračunsko razdoblje od 2000.- 2006. odobreno je približno 5.3 milijarde eura za MEDA i 3.1 milijarde eura za TACIS. Tu je i približno 2 milijarde eura zajma od Europske investicijske banke za zemlje u okviru MEDA programa, te 500 milijuna eura za zemlje unutar TACIS-a.<sup>38</sup>

Od 1. siječnja 2007., kao dio reforme instrumenata pomoći, MEDA, TACIS i drugi oblici pomoći, zamijenjeni su jedinstvenim instrumentom – ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument).<sup>39</sup> Fleksibilnijim instrumentom nastoji se, putem akcijskih planova, u zemljama koje pokriva ENP postići održivi razvoj približno standardima i politici EU (jednako kao i strateško partnerstvo s Rusijom, koje je također bilo pokriveno TACIS programom).

Uzimajući u obzir činjenicu da je europska politika susjedstva jedan od prioriteta vanjskopolitičkih odnosa Unije, Europska komisija odlučila je povećati financiranje ENP-a. Tako je za proračunsko razdoblje od 2007.-2013. predviđeno oko 12 milijardi eura pomoći, što predstavlja realan rast od 32 % u odnosu na proračunsko razdoblje od 2000.-2006.<sup>40</sup> U konačnici, EU nastoji proširiti ovlaštenja Europske investicijske banke (European Investment Bank – EIB) kako bi se osigurali dodatni izvori posudbe za ovu regiju. S druge strane, i članice EU osiguravaju dodatnu bilateralnu pomoć ovim ze-

35 Program TACIS, EK je pokrenula 1991. kako bi se osigurala financijska potpora i tehnička pomoć u tranzicijskim procesima u 12 država Istočne Europe i Centralne Azije- Armenija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Gruzija, Kazahstan, Kirgistan, Moldavija, Rusija, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrajina i Uzbekistan. Od 1991.-2003. programom je bila pokrivena i Mongolija.

36 MEDA program predstavlja osnovni financijski instrument EU u provedbi Euro-mediteranskog partnerstva. Riječ je o programu koji nudi mjere tehničke i financijske pomoći koje će dovesti do nužnih reformi u ekonomskom i socijalnom sektoru mediteranskih partnera EU.

37 Program Europske Unije kojemu je glavni cilj poticati i štiti ljudska prava, demokraciju i vladavinu zakona.

38 Službene stranice EU, "European Neighbourhood Policy – Funding", [http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm), od 02. lipnja 2008.

39 Tu se može povući paralela s pretprijetnim programima pomoći EU za zemlje jugoistočne Europe. Naime, pretprijetne programe pomoći PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS, za proračunsko razdoblje 2007.-2013., zamijenio je jedinstveni program pomoći – IPA instrument.

40 Službene stranice EU, [http://ec.europa.eu/world/enp/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm), od 03. lipnja 2008.

mljama. Novim instrumentom podupiru se mjere koje vode postupnoj participaciji na unutarnjem tržištu Unije. ENPI financira zajedničke programe i povezuje regije zemalja članica EU i partnerskih zemalja. Instrument vodi ka potpunom pojednostavljivanju procedura i značajnoj koristi u produktivnosti, koristi se pristup tzv. strukturnih fondova koji se temelji na višegodišnjem programiranju, partnerstvu i sufinanciranju.<sup>41</sup> Komponenta prekogranične suradnje sufinancira se iz Europskog fonda za regionalni razvoj (European Regional Development Fund- ERDF).

Proširili su se i novi oblici tehničke pomoći za partnerske države. Približavanje zakonodavstva pravnoj stečevini EU i izgradnja institucija pomagati će se preko mehanizama koji su se pokazali uspješnim u tranzicijskim procesima zemalja koje su sada punopravne članice Unije. Primjerice, ciljana stručna pomoć (Technical Assistance and Information Exchange-TAIX)<sup>42</sup>, dugoročno približavanje administraciji zemalja članica EU- nacionalna, regionalna ili lokalna, te sudjelovanje u relevantnim programima i agencijama zajednice.

### *Analiza odnosa europske politike susjedstva i ostalih politika EU na Mediteranu*

Mediteranska politika EU sastoji se od stajališta EU spram sukoba na Bliskom istoku, Barcelonskog procesa, te od mediteranske dimenzije proširenja. Novi pravac, politika susjedstva (neighbourhood-policy) samo je još jedna potvrda velikog interesa EU za regiju Mediterana. Prva dva pravca, ujedno i najvažnija, usko su povezana, jer je Barcelonski proces bilo moguće inicirati samo u vrijeme kada je mirovni proces na Bliskom istoku napredovao. Pozicija EU u sukobu na Bliskom istoku kao i Barcelonski proces temelje se na istim principima i istoj viziji međunarodnih odnosa, koji obnovu regionalnih prijateljskih odnosa vidi kao dio mirnog rješavanja međunarodnih prepirki. Oba pravca dijele pet glavnih ciljeva, a oni su obuhvaćeni u brojnim dokumentima i deklaracijama EU i pojedinih država članica, posebno u Barcelonskoj deklaraciji iz 1995. i u Zajedničkoj strategiji na Mediteranu, prihvaćenoj na Europskom vijeću u Santa Maria da Feira, u lipnju 2000.<sup>43</sup> Riječ je o sljedećim ciljevima:

1. Rješenje sukoba Izraelaca i Palestinaca; stvaranje dviju država u skladu s rezolucijom UN; "land for peace"(kao osnova za pregovore);<sup>44</sup>

41 Vidi: *Official Journal of the EU: Regulation (EC) No 1638/2006*, od 24. listopada 2006. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj\\_1310-en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310-en.pdf)

42 TAIX instrument osigurava srednjoročnu tehničku pomoć zemljama članicama EU, pristupnim državama, državama kandidatkinjama u polju usklađivanja, primjene i provedbe zakona i propisa EU. Ovaj program je na raspolaganju i svim zemljama u okviru ENP-a, uključujući i Rusiju.

43 *Presidency Conclusions Santa Maria de Feira European Council 19/20 June 2000.*

44 Označava temeljni prijedlog za rješavanje arapsko-izraelskog sukoba, prema kojemu se država Izrael treba odreći svih ili dijela teritorija koje je zauzela 1967, u zamjenu za miran suživot s priznatim arapskim narodom.



2. Miroljubiva rješenja za druga problematična pitanja na Mediteranu (primjerice Zapadna Sahara, Cipar, između Izraela i Sirije)

3. Poticanje ekonomskog razvoja, posebno kroz sporazume o pridruživanju, te kroz trgovačke i društveno- ekonomske reforme uz financijsku pomoć EU;

4. Uspostavljanje regionalnog dijaloga na političkim, sigurnosnim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim pitanjima;

5. Rješenje sukoba, dijalog i obnova prijateljskih odnosa na svim poljima.<sup>45</sup>

Postavljenih pet ciljeva mora se promatrati dugoročno, no, kada je riječ o praktičnim mjerama, nemoć vanjske politike EU pokazala se najočitijom baš u mediteranskoj regiji. Stvorena je golema rupa između fino uobličene vizije i slabosti europske politike koja je bila najočitija tijekom krize na Bliskom istoku u ljeto 2000.

Nova politika Europske Unije (neighbourhood policy) može donijeti i neke pozitivne promjene u njezinu tradicionalnu mediteransku politiku koju svakako treba očuvati. Europska politika susjedstva i Euro-mediteransko partnerstvo, imaju istu osnovu, to jest sporazume o pridruživanju sa zemljama u regiji. Obje politike naglašavaju važnost institucija utemeljenih ovim sporazumima, dopuštajući formalni dijalog na različitim razinama. ENP se provodi uglavnom bilateralnim putem, što pak ubrzava ekonomsku integraciju i političku suradnju. Kroz akcijske planove, nastoje se učvrstiti odnosi EU i njezina susjedstva, koji su utemeljeni na zajedničkim vrijednostima kao što je vladavina prava, razvoj demokracije i ljudskih prava, a koji su pak u potpunosti sukladni s Euromediteranskom stečevinom. Riječ je o diferenciranoj politici, koja partnerskim zemljama EU nudi određene poticaje i mogućnosti, pa je svojevrsni dodatak multilateralnoj dimenziji Euromediteranskog partnerstva. ENP koristi nova sredstva i metode, primjerice ocjenu rezultata provedenih reformi, te regulatornu harmonizaciju. Prema tome, ENP predstavlja koristan dodatak Euromediteranskom partnerstvu jer omogućava svakoj državi da razvija tješnje veze s Europskom Unijom, a koje se temelje na njihovim posebnim potrebama i kapacitetima.

Kako europska politika susjedstva donosi dublje i intenzivnije bilateralne odnose EU i njezinih susjeda, ona također dopušta okrenutost EU prema određenim problemima koji nastaju između samih partnerskih zemalja. Interakcija EU s državama Bliskog istoka, preko ENP-a, može pridonijeti stvaranju sigurnijeg okruženja. Europska Unija je uložila dosta napora u pronalaženju mirnog rješenja sukoba na Bliskom istoku. Postoje mnogi zajednički elementi između akcijskog plana za Izrael i za Palestinsku samoupravu, koji potiču dijalog i suradnju. U konačnici, akcijski planovi s Izraelom, Jordanom i Palestinskom samoupravom uključuju obvezu regionalne suradnje na različitim poljima, a što je već dalo određene rezultate, primjerice, trgovačkog sporazuma između Izraela i Jordana i zajedničkog izvoza određenih proizvoda na tržište Europske Unije.<sup>46</sup>

45 M. Ortega, "A new EU policy on the Mediterranean " u: J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega, D. Triantaphyllou, "Partners and neighbours: a CFSP for a Wider Europe", *Chaillot paper*, No. 64, Institute for Security Studies EU, Paris, 2003. str. 88.

46 Službene stranice EU, [http://ec.europa.eu/world/enp/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm), od 02.lipnja 2008.

Europska politika susjedstva nije sama po sebi politika prevencije sukoba, iako se poticanje stabilnosti i sigurnosti, može smatrati konačnim oblikom prevencije sukoba. Osim slučaja Bliskog istoka, postoji veliki broj neriješених pitanja između ENP partnera (od Moldove, južnog Kavkaza do zapadne Sahare). Politika susjedstva pomaže na način da osigurava takvu političku klimu u kojima će se ti problemi možda lakše riješiti. Naglašava važnost ljudskih kontakata i socijalizacije, što vodi jačanju povjerenja u regionalnu suradnju, pa čak i među državama koje su inače podijeljene sukobom.

### *Zaključak*

Mediteranski prostor izuzetno je važan za provedbu različitih politika Europske unije. S ciljem ostvarivanja jače suradnje, te poticanja različitih reformi koje bi stvorile temelje za kontinuiranu suradnju među državama Mediterana, Europska unija uložila je velike napore na stvaranju različitih politika i instrumenata. Iako su u mnogim programima presudna gospodarska pitanja, početna polazišta za stvaranje odnosa suradnje, motivirana su, prije svega, sigurnosnim pitanjima. EU je svjesna da, bez obzira koliko napora ulagala u borbu protiv terorizma, organiziranog kriminala i drugih izazova, efikasnost te borbe neće ovisiti samo o spremnosti Unije, organiziranosti i pravnoj regulativi, već i o situaciji na međunarodnom planu, posebice na Bliskom istoku.

Politike i instrumente Europske unije prema mediteranskom području promatrali smo kroz tri modela: Euro-mediteransko partnerstvo (Barcelonski proces-Unija za Mediteran), ulogu Europske unije u mirovnom procesu u izraelsko-palestinskom sukobu, te EU politiku susjedstva. Analiza je potvrdila početnu tezu o važnosti toga područja za Europsku uniju, a očituje se u stalnim naporima EU da se suradnja razvije na različitim područjima. EU je stalno dograđivala svoje instrumente, što nije bila samo posljedica uočavanja slabosti prethodnih, već i dio različitih geopolitičkih i strateških igara u tome području. Određeni odmak od uobičajenih instrumenata predstavlja kontinuirano prisustvo EU u mirovnim posredovanjima u tom području, što je rezultat shvaćanja kako bez dugoročnije stabilnosti i sigurnosti, nije moguće razvijati u punom spektru ostale oblike suradnje. Europska unija nije sama u stanju posredovati u rješavanju konfliktnih potencijala u tom dijelu svijeta, iako se u nekim razdobljima pojavljivala kao važan čimbenik, ali ti njihovi napori konvergiraju drugim politikama i instrumentima koje koriste prema tome području.

## Literatura

- A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Bruxelles, 2003., za cijeli dokument vidjeti [www.consiliumeuropa.eu](http://www.consiliumeuropa.eu)
- R. Aliboni, G. Joffe, E. Lannon, A. Mahjoub, A. Saaf, A. Vasconcelos, Union for the Mediterranean Building on the Barcelona acquis, *Report – No.1*, Institute for Security Studies, EU, May 2008.
- M. Asseburg, D. Moisi, G. Nonneman, S. Silvestri, M. Ortega(ur.), The European Union and the crisis in the Middle East, *Chaillot Paper*, No. 62, Institute for Security Studies, EU, Paris, July 2003., <http://www.iss.europa.eu>
- Rosa Balfour, Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue, *Occasional Paper*, No. 52, Institute for Security Studies, EU, Paris, May 2004., <http://www.iss.europa.eu>
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission *European Neighbourhood Policy*, Strategy Paper, Bruxelles, 2004. <http://ec.europa.eu/world/enp>
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Bruxelles, 2006. <http://ec.europa.eu/world/enp>
- Lidija Čehulić, Euroatlantske integracije i Mediteran, *Međunarodne studije*, god. V, br. 3, Politička kultura, Zagreb, 2005.
- Michael Emerson, Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean, *Central European Political Science Policy Brief*, No. 155, March 2008.
- Ula Holm, The EU Security Policy Towards the Mediterranean: An (im)possible combination of export of european political values and anti-terror measures, *Working paper*, No., 2004/13, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2004., <http://www.diis.dk/sw152.asp>
- Internet stranica Europske unije – <http://ec.europa.eu>
- Martin Ortega, A new EU policy on the Mediterranean, u: J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M.Ortega, D. Triantaphyllou, 'Partners and neighbours: a CFSP for a Wider Europe', *Chaillot Paper*, No. 64., Institute for Security Studies, EU, Paris, September 2003., <http://www.iss.europa.eu>
- Ana Palacio Vallelersundi, The Barcelona Process: A Euro- Mediterranean North-South Partnership, *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 5., No. 1., Winter/Spring 2004., <http://journal.georgetown.edu/>
- Presidency Conclusion – Santa Maria de Feira European Council, 19 and 20 June 2000. <http://www.dpt.gov.tr/abigm/abtb/Zirveler/2000>
- A. Vasconcelos, G. Joffe, Towards Euro-Mediterranean Regional Integration, *Mediterranean Politics*, Vol. 5., Iss. 1., Routledge, Spring 2000.
- Vjesnik, 11. srpnja 2008.
- Radovan Vukadinović, *Mediteran između rata i mira*, Školska knjiga, Zagreb, 1986.

---

*Summary*

---

**European Union and Mediterranean:  
Politics and Instruments of Cooperation**

After the Cold War Mediterranean became the important strategic area as well as the challenge to European security. Having in mind its strategic and security position, Mediterranean was even before perceived as important in the framework of EU policies including foreign and security policy. However terrorist attacks in Madrid and London stressed the importance of the Mediterranean and Middle East for European security thus creating the opportunity for certain redefinitions of foreign, security and defence policy. Strategic importance of the Mediterranean is partly based on crisis situation related with key security challenges in contemporary world. Except from foreign and security policy, the EU uses other instruments to make an impact on its surroundings having in mind policies and instruments aimed at connecting states in the region and developing their relations with the EU countries. One specially needs to stress the importance of the Barcelona process and the Union for the Mediterranean as two main instruments. The European Union also managed to foster discussion on resolving open issues, primarily in the Arab-Israeli conflict.

*Key words:* Mediterranean, European security, Barcelona Process: Union for Mediterranean, peace process, European neighbourhood policy