
Međunarodni politički odnosi

Izvorni znanstveni članak
327.56(497)“199”

Pakt o stabilnosti – početak novih sigurnosnih rješenja na jugoistoku Europe

RADOVAN VUKADINOVIĆ*

Sažetak

Sarajevski skup, na kome je donesena Sarajevska deklaracija i Pakt o stabilnosti, stanoviti je finale gotovo desetogodišnjeg sukoba na balkanskim područjima. U tom dinamičnom procesu pripremanja Europe za prihvata zemalja jugoistočne Europe značajne su preteče bruxelleska studija Centra za političke analize, zatim njemačka nova politika, kao i podrška SAD. Analiza ciljeva i mehanizama Pakta pokazuje da se radi o važnom političkom instrumentu, koji je naišao na različito prihvaćanje kod pojedinih zemalja. Ako se svim akterima: državama, nevladinim organizacijama, udrugama i pojedincima, stvori dugoročne uvjete povezivanja, stvaranje zajedničkih pogleda i projekata, može započeti proces izgradnje boljih odnosa. Europeizacija Jugoistoka Europe bit će dug i složen posao, a Pakt o stabilnosti može postati važan oblik izgradnje novih odnosa na ovom prostoru.

Velikom skupom svjetskih državnika predvođenih Billom Clintonom, u Sarajevu je 30. 7. 1999. prihvaćena Sarajevska deklaracija šefova država i vlada zemalja te šefova međunarodnih organizacija i agencija koje su sudjelovale u Paktu o stabilnosti.¹ Taj veliki međunarodni skup otvorio je tako i formalno put za realizaciju Pakta o stabilnosti i za prekid ratnih napetosti, nestabilnosti i neprijateljstva na području jugoistočne Europe. To bi trebao biti veliki, gotovo desetogodišnji finale tragičnih zbivanja na ovim prostorima i najava novih mogućnosti prekida balkanizacije te početka europeizacije zemalja jugoistočne Europe.

Ako se traže korijeni Pakta o stabilnosti, tada je moguće govoriti o međunarodnim i internim razlozima i akterima. U skupini međunarodnih aktera treba u prvom redu spomenuti europske zemlje i SAD koje su u svojim novim odnosima, još od Završnog

* Radovan Vukadinović, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Međunarodni politički odnosi.

¹ Skupu je bilo nazočno 39 državnika (19 predsjednika i 17 premijera) te predstavnici 18 međunarodnih financijskih, sigurnosnih, humanitarnih i političkih organizacija.

akta Konferencije KESS-a 1975. godine, utvrdile nova načela odnosa, da bi u post-hladnoratovskim odnosima na tlu Europe nastao OESS-ov Pakt o stabilnosti Europe 1995. godine, kao stanoviti nastavak mirovnog procesa zacrtanog Daytonskim sporazumom. U toj velikoj mreži novih aktivnosti, koje su trebale donijeti mir i sigurnost, važno mjesto zauzela je i Inicijativa iz Royaumonta, koja je bila izraz značajnog interesa EU za razvoj regije. Prema njezinim glavnim ciljevima, regija bi trebala krenuti putem stabilnosti, dobrosusjedskih odnosa, izbjegavanjem konflikata i mira. Posebice je bilo značajno da je upravo Royaumont inicirao djelovanje grupa građana i udruženja koji bi trebali biti aktivni akteri u promicanju stabilnosti.² Taj značajni međunarodni novum težište je stavljao na demokratizaciju putem dijaloga građana i građanskih struktura, kao i otvaranje novih kanala komuniciranja između različitih grupa preko državnih granica, stvaranjem Kooperativne mreže suradnje između nevladinih organizacija. U najširem smislu može se govoriti da je to bio prvi značajan instrument preventivne diplomacije i izbjegavanje konflikta.

Ponašanje internih balkanskih aktera, kao i zbivanja vezana uz kosovsku krizu, pokazala su da je nemoguće očekivati neka pozitivna rješenja koja bi nastala u samoj regiji i koja bi otvorila put stabilizaciji. Brutalna sila kojom je Milošević mislio “riješiti” pitanje Kosova pokazala se na kraju kao kontraproduktivna i dovela je do vojne intervencije NATO-a, masovnog uništavanja srpskih vojnih, ali i gospodarskih i civilnih ciljeva, što je samo ubrzalo traženje uvjeta za nove oblike sigurnosti u jugoistočnoj Europi.

Preteče Pakta

Ovo najnovije sazrijevanje potrebe dugoročnog rješavanja odnosa na Jugoistoku Europe imalo je čitav niz svojih promotora, a koncepcije o tome kako stabilizirati Jugoistok Europe nicale su na različitim stranama. Ipak, čini se, da je među one koji su najzaslužniji da je došlo do spektakularnog sarajevskog skupa i najave novih odnosa posebno ubrojiti: Centar za europske političke studije iz Bruxellesa, zatim njemačku novu politiku, a posebno angažman Joschke Fischera i, na kraju, svakako američku spremnost da se podrži takav razvoj.

- *Centar za europske političke studije iz Bruxellesa*, koji tijesno surađuje s EU, izradio je svoj “Sustav za poslijeratnu jugoistočnu Europu”. To je bio dovršetak dugoročnog projekta na kome je radila relativno mala grupa istraživača, predvođena prof. Danielom Grossom, ali uz aktivno sudjelovanje Erharda Buseka, predsjednika SECI-a i Panagiotiosa Roumelitiosa, glavnog koordinatora Royanmontske inicijative. Uz angažman ambasadora EU, zatim istaknutih međunarodnih dužnosnika (Carl Bildt, Romano Prodi) izrađena je radna verzija Sustava koja predviđa stvaranje uvjeta za obnovu, otvaranje, razvoj i integraciju.³

² Roumelitios, P., “The Royaumont Process: An Initiative for Stability and Good Neighborliness in South Eastern Europe”, *Thesis*, vol. II, br. 3, jesen 1998., str. 15-16.

³ A System for Post War South East Europe: Plan for Reconstruction, Openness, Development and Integration, Bruxelles 3 may 1999 (Rev. 4), Center for European Policy Studies.

U uvodnom dijelu studije ističe se da je rat na Kosovu završna katarza balkanske tragedije, da je Europa uspjela izgraditi temelje svoga europskog poretka i da je neophodno stoga Balkan uključiti u taj poredak, te da postoji želja nekoliko zemalja iz bivše Jugoslavije o ulasku u EU, a da EU ne može odjednom otvoriti sve svoje političke institucije brojnim malim zemljama, pogotovo onima koje još nemaju iskustva s europskim političkim normama.

Za grupu “5”, tj. za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bivšu jugoslavensku republiku Makedoniju i SR Jugoslaviju predlaže se način kako da ih se motivira u njihovom uključivanju u EU, ali se isto tako razmatraju i sredstva koja bi EU trebala izdvojiti za pomoć u tom približavanju. Svota od 5 milijardi eua godišnje trebala bi biti dostatna za promicanje obnove, ali i za animiranje ostalih međunarodnih financijskih institucija.

Tvrdeći da EU dosad nije imao jasnu strategiju za ovo područje i da je regionalni pristup EU bio nedostatan, autori studije tvrde kako je samo korištenje trgovine i pomoći bilo nedostatno, te da se time nije ulazilo u monetarnu i sigurnosnu domenu. Stoga se u studiji nastoji dati cjelovit ekonomski, monetarni, politički, sigurnosni i institucionalni okvir kao dio poslijeratne strategije odnosa na Jugoistoku Europe, a sve radi pune integracije u moderni europski poredak.

Razmatrajući potencijal EU, ističe se da bi za grupu “5” bio prihvatljiv ulazak u Europski ekonomski prostor /EEA/, što bi zahtijevalo uvođenje slobodne trgovine u području *petorice*, carinsku uniju s EU i Turskom te, na kraju, stvaranje jedinstvenog tržišta uz prihvaćanje svih važnih pravila i pravnih normi iz EU, te na taj način ulazak u EEA. Usporedo s tim, razmatraju se mogućnosti monetarnog povezivanja, obnove i investicija.

Uz sve te oblike ekonomskog i monetarnog djelovanja, koji su dijelom bili elaborirani i u regionalnom pristupu EU, bruxelleska skupina unijela je i problematiku izgradnje civilnog društva. Shvaćajući demokraciju, ljudska prava i prava manjina kao fundamentalne političke vrijednosti, posebice ojačane Ugovorom iz Amsterdama, koji čak uspostavlja klauzulu suspenzije u slučaju kršenja jednog od ovih elemenata, bruxelleska studija tvrdi da su substrukture civilnog društva vrlo tanke u regiji *petorice*, te da je bitno vidjeti zasad tek njihov pozitivni pomak u pravcu prihvaćanja modernih europskih normi.⁴

Pridržavajući se odredbi i terminologije Amsterdamskog ugovora, autori Sustava razmatraju i slobode, sigurnosti i pravdu. U prvoj kategoriji elaboriraju se pitanja vezana uz imigraciju i azil. Opterećene sve više brojnim imigrantima i azilantima, zemlje EU nastoje stvoriti neku vrstu nove “željezne zavjese”, gdje su također važne i zemlje jugoistočne Europe. Bilo da se radi o njihovim državljanima koji dolaze, ili pak o tranzitu prema EU, ovo područje sve više glavobolje zadaje planerima u Bruxellesu. Prva je skupina zemalja: Slovenija, Mađarska i Hrvatska, bez viza, dok se u drugoj skupini nalaze SR Jugoslavija, Makedonija, Bosna i Hercegovina te Albanija. Europol, koji sve

⁴ Ibid., str. 11-12.

više dobiva na svom značenju, proširuje također svoju suradnju i na ovu regiju, što se isto tako može reći i za pitanja pravne pomoći.

Analizirajući trenutno sigurnosno stanje u Europi, kao pitanje vezano uz mogućnost realizacije europske sigurnosti i obrambenog identiteta tvrdi se da se na Jugoistoku Europe može djelovati ili zajedno s NATO-om ili pak da može doći do djelovanja EU bez NATO-a. S tim u vezi od europskih se lidera traži sposobnost relevantnog strategijskog planiranja. Pozivajući se na NATO-ov washingtonski summit iz travnja 1999. i najavu veće suradnje EU i NATO-a, tvrdi se da bi to moglo biti primijenjeno upravo u jugoistočnoj Europi, gdje bi između ostalog i SFOR mogao biti transformiran u operaciju koju bi vodila EU. Rok je 2003. godina.

Generalna strategija EU mora biti postavljena tako da poveže različite sekcije koje se bave ovim područjem i da pri tome vodi računa:

- o kondicionalnosti: prilikom otvaranja procesa pregovora za novo pridruženo članstvo EU u ovisnosti o uspostavljenom stupnju demokracije, ljudskih prava, manjina. Ponovo ističući da se zbog niza razloga ne može očekivati rezultate odmah, već da je to proces koji će trajati barem jednu generaciju, kriterij treba biti pitanje poštuju li političke institucije fundamentalna pravila i kreću li u pravom smjeru,
- o izvršnim sposobnostima: EU treba pridružiti nove agencije i fondove koji će se baviti obnovom i razvojem, temeljima demokracije i europskim temeljnim obrazovanjem,
- o vremenskom periodu postizanja rješenja: tj. određivanja roka za nove pridružene članice – predlaže se 1. 1. 2003. za svih pet država, ali vodeći računa o političkim uvjetima.

Zanimljiva je i analiza potreba zemalja jugoistočne Europe, gdje se daje pregled gospodarskog i političkog stanja u pojedinim zemljama. Tako se za *Hrvatsku* ističe da se gospodarski nalazi blizu prve skupine kandidata za članstvo u EU, međutim, pitanja demokratizacije, ljudskih prava, povratka izbjeglica, izbornog zakona, lokalne samouprave, zaštite manjina i sloboda medija i dalje su oni otežavajući razlozi koji udaljavaju Hrvatsku od EU. Autori studije ističu da bi nakon hrvatskih izbora situacija mogla postati slična onoj u Slovačkoj, gdje je jasno stavljeno do znanja da se mora poboljšati položaj Mađara. U Hrvatskoj bi nova vlast morala shvatiti da mora poboljšati položaj Srba koji žive u Hrvatskoj kao i onih koji su pobjegli posljednjih godina. Od EU se traži da pruži stimulanse za normaliziranje hrvatskih političkih standarda, a kao konkretan primjer navodi se otvaranje pregovora o novom pridruženom članstvu EU, čim s hrvatske strane budu ispunjeni politički uvjeti.

Makedonija je gospodarski dalje od Hrvatske, a bliže je drugoj skupini kandidata za pridruženo članstvo poput Latvije i Bugarske. Međutim, politička pozicija Makedonije prema zbivanjima na tlu Jugoslavije, postizanje razumnih međuetničkih odnosa, kao i politički sustav, pokazuje da su zabilježeni značajni politički pomaci. Stoga se EU predlaže trenutno započinjanje pregovora s Makedonijom o postizanju pridruženog članstva.

Za *Albaniju* se ističe da je to zemlja s kronično slabom vlašću, kriminalne aktivnosti su znatno proširene u obliku krijumčarenja, korupcije i trgovine drogom, oružjem i izbjeglicama. Nesređenu situaciju još više otežava kosovska kriza, te se prije svega traži jačanje autoriteta vlasti i dokaz da one kontroliraju situaciju. Tek tada bi se moglo ići na davanje pomoći u trgovini, monetarnoj pomoći i budžetskim kompenzacijama.

Bosna i Hercegovina, prema autorima studije, jedinstven je eksperiment modernog sustava protektorata. Smatra se da je jedina izlazna strategija za Bosnu i Hercegovinu transformacija u intergracijsku strategiju EU. To bi u praksi značilo da bi trebalo započeti s pažljivim i vremenski limitiranim transferom odgovornosti, što bi trebalo djelovanje prebaciti sa SAD i međunarodnih organizacija na EU. To bi bilo i optimalno rješenje za Bosnu i Hercegovinu, čiju se budućnost vidi samo kao dio moderne europske civilizacije.

Za *SR Jugoslaviju* traži se mjesto u regiji koje ne bi ugrozilo susjede, a isto tako i što brži povratak u Europu. Ako dođe do promjene režima treba otvoriti mogućnosti za ulazak u novo pridruženo članstvo i otvoriti vrata da Srbija postane primjer “spektakularne” obnove. Ističući središnje mjesto koje Srbija zauzima u regiji, traži se da se poduzmu mjere kako bi se zaustavio “odljev mozgova”, ojačale nevladine organizacije i obnovila strategijska važnost transportnih koridora koji prolaze preko Beograda. Jedino demokratska obnova može očuvati SR Jugoslaviju te zadržati Kosovo i Crnu Goru u sastavu federalne države.

Predloženo novo pridruženo članstvo u EU, koje bi trebalo obuhvatiti pet balkanskih zemalja, ne bi smjelo usporiti približavanje Rumunjske i Bugarske EU. Njihov odnos spram EU ne treba mijenjati i, kako tvrde autori studije, njihova je ideja da se ubrzaju mogućnosti integracije *petorice*, a ne da se usporava povezivanje Bugarske i Rumunjske s EU. Ideja o novom pridruženom članstvu trebala bi biti korištena i puno šire. Tvrdi se da grupa “5” ima oko 25 milijuna stanovnika, te da je to relativno malo tržište. Međutim, zemlje koje također traže ili očekuju svoj priključak s Europom: Turska, Rusija i Ukrajina, mogle bi vidjeti šansu u ovakvom povezivanju, ako ono uspije na ovom području.

U vrijeme izrade studije Vijeće EU već je bilo donijelo odluku (8.4.1999.) o pripremama Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Europu, te su autori mogli samo pozdraviti napor koji je trebao ići u pravcu stabilizacije, sigurnosti, demokratizacije i ekonomske obnove čitave regije. Prijašnje inicijative oko Pakta o stabilnosti išle su u pravcu usmjerenja zemalja koje se žele približiti EU i od njih se tražilo da na kooperativan i stabilan način riješe pitanja svojih granica, kao i položaja nacionalnih manjina. Nov prijedlog EU, međutim, već je u nacrtu znatno širi i uključio je kao teme: sigurnost, gospodarstvo i izgradnju civilnog društva. Za taj nacrt EU bruxelleska grupa je ustanovila da se radi o preliminarnom dokumentu s mnogo tema, ali bez naznake konkretnog mehanizma za njegovu realizaciju.

Postavljajući temeljno pitanje, na koje bi EU trebala odgovoriti, u sustavu se traži da EU jasno naznači je li operativno ozbiljna glede integracije (ekonomske, političke i institucionalne) čitave jugoistočne Europe u EU u stanovitom roku. To bi trebalo biti posebice važno, jer postoje i neke druge ideje iz SAD-a (Carnegievo izvješće, debata u

Council for Foreign Relations) što razmatraju mogućnost stvaranja regionalne integracije koja bi bila udaljena, odnosno odvijala bi se izvan europske integracije.

Autori studije posebno podržavaju nacrt Bildtovog pakta o stabilnosti, koji je konci-
zan i vrlo precizan:

- vojnu sigurnost regije inicijativno osigurava NATO, postupno ona poprima europski karakter,
- ekonomska integracija: slobodna trgovina, carinska unija, zatim stvaranje jedinstvenog tržišta u okviru Europske ekonomske zone /EEA/ zajedno s Balkanskom agencijom za obnovu,
- politička i sigurnosna integracija: struktura “5” ulazi u EU tijekom sljedećeg desetljeća. Obnova se ciljano usmjerava na godinu 2005., a puna europska integracija jugoistočne Europe za 2010. godinu.

Na kraju Sustava bruxelleska grupa je ustvrdila kako su vojne operacije protiv Jugoslavije jasno pokazale da su događaji na Kosovu postali pitanje europskih odnosa. Po toj istoj logici, pitanja mira moraju, također, biti predmet europskog djelovanja. Kritizirajući ponovno regionalni pristup EU⁵ kao nedostatan, tvrdi se da upravo ideja o novom pridruženom članstvu EU daje snažniji, aktivniji i širi pristup. Za razliku od EU, koja ističe približavanje ovoj regiji, studija odlučno zagovara stvarnu integraciju jugoistočne Europe u modernu Europu.

Postavljen kao stanoviti pilot-program, Sustav za poslijeratnu jugoistočnu Europu okupio je na jednom mjestu ideje i prijedloge, koji bi znatno brže mogli voditi ovaj dio Europe europskoj integraciji. Uvođenje carinske i monetarne europeizacije, zahtjev za odlučnijim EU pristupom, kao i lansiranje modela novoga pridruženog člana, trebali bi pokazati svoju učinkovitost na Balkanu u zacrtanom razdoblju (1.1.2003). To bi, svakako, imalo i šire značenje za potencijalno zainteresirane zemlje (Turska, Ukrajina, Rusija). S obzirom na autoritet autora, kao i vezu koju Institut ima sa EU, studija je svakako bila ključan nacrt koji je u velikoj mjeri utjecao na izradu Pakta o stabilnosti.

U njemačkom snažnom zagovaranju stabilnosti na Jugoistoku Europe mogu se naći različiti motivi. S jedne strane, to je stanovita želja da se izravna povijesni dug, kako je to njemačka politika učinila s drugim zemljama, ali tu je svakako i pitanje eventualne prevencije troškova. Upravo je Njemačka bila zapljusnuta izbjeglicama s područja bivše Jugoslavije, koji su u svakoj krizi pronalazili put do Njemačke, znajući da mogu računati na pomoć. Možda je upravo pod tim pritiskom njemačka nova politika i shvatila da je jeftinije i lakše obaviti prevenciju budućih kriza, kako bi se spriječili troškovi koji su u velikoj mjeri opteretili njemački proračun. Osim toga, kosovska kriza upravo se dogodila kad je Njemačka predsjedala EU, a kako je to bila izvanredna prilika da se prezentira nova i dinamična njemačka politika, njemački angažman došao je u pravom trenutku.

⁵ Commission of the EU; regional Approach to the countries of South Eastern Europe: Compliance with the Conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997, COM 1998.

Već u najavi nove njemačke vanjske politike, koju su pripremili socijaldemokrati i “zeleni”, istaknuta je osobita odgovornost za “demokraciju i stabilnost u srednjoj, istočnoj i jugoistočnoj Europi”. To će se činiti na “osnovama poštivanja prava naroda, zauzimanja za ljudska prava, spremnosti na dijalog, uzdržavanja od primjene sile i izgradnje povjerenja. Nova savezna vlada shvaća međunarodnu suradnju kao politiku globalnog osiguravanja budućnosti”. Ističući povezanost europskih kretanja, kao i sve veću jedinstvenost procesa europske sigurnosti, navedeno je da su upravo izbjeglice iz bivše Jugoslavije pokazale da Europa ne živi na nekom “izoliranom otoku blagostanja, već da politička previranja na Balkanu za nas predstavljaju i neposredne političke zadatke”.⁶

Njemačka nova politika pružila je odmah i podršku OESS-ovu Paktu o stabilnosti, ali je istovremeno pokrenuta akcija da se izradi posebni pakt o stabilnosti,⁷ te da ga se prezentira još za vrijeme njemačkog predsjedanja EU. Kosovska kriza i napad NATO-a na Jugoslaviju značajno su dinamizirali aktivnost njemačke politike, a posebno je aktivan bio ministar vanjskih poslova, Joschka Fisher.

Po njemu, međunarodna zajednica dužna je sada “učiniti za jugoistočnu Europu to što je za Njemačku učinjeno nakon 1945. i Istočnu Njemačku 1989. Također, stabilizacijskom paktu mora pripadati i Jugoslavija, čim ispuni uvjete međunarodne zajednice”. Podsjećajući na uvjete koje bi zemlje jugoistočne Europe morale ispuniti za pristupanje EU, Fischer je naglasio potrebu prihvaćanja načela demokracije, poštivanja ljudskih prava, tržišne privrede i preuzimanja obveza iz Amsterdamskog sporazuma EU.

Na otvaranju ministarske konferencije EU o Paktu o stabilnosti 10.6.1999. ministar Fischer⁸ je naglasio da je rat na Kosovu četvrti i, vjerovatno, posljednji rat na tlu bivše Jugoslavije. No političko rješenje za Kosovo, po njemu, pokazat će se kao trajno samo ako se uklopi u sveobuhvatnu mirovnu strategiju za čitavu regiju, a upravo takvu strategiju podržava njemačka nova politika. Ocjenjujući da je dosadašnja politika međunarodne zajednice prema bivšoj Jugoslaviji imala dva velika nedostatka: bavila se posljedicama umjesto uzrocima konflikata, a probleme regije vidjela je izdvojeno od problema u Europi, najavljen je nov pristup u Paktu o stabilnosti. Potencijalu nasilja i nestabilnosti međunarodna zajednica, po njemačkom prijedlogu, suprotstaviti će se preventivnom strategijom “jednakom za sve zemlje jugoistočne Europe, uključujući i SR Jugoslaviju, navesti ih na europsku integraciju i upravo ih na tomu ‘usidriti’”. Objasnjavajući strukturu Pakta, Fischer je istaknuo da se po strukturi i mehanizmima radi o analogiji sa Završnim aktom iz Helsinkija, te da se u Paktu traži dijalog i proces stabilizacije, koji kroz mrežu bilateralnih i multilateralnih sporazuma treba voditi poboljšanju dobrosusjedskih odnosa, kao što je to već učinjeno u istočnoj i srednjoj Europi. Na prvom sastanku regionalnog stola za jugoistočnu Europu trebalo bi se baviti:

- demokracijom i ljudskim pravima, što je osnovna pretpostavka trajnog mira,

⁶ Govor državnog tajnika Wolfganga Ischingera na 7. Forumu o sigurnoj vanjskoj politici 27.1.1999. <http://www.ausweertigesamt.de/3>.

⁷ “Zum Stabilitätspakt für Südosteuropa”, *Berliner Morgenpost*, 28.5.1999.

⁸ *Die Welt*, 11.6.1999.

- obnovom i gospodarskim napretkom koji moraju biti u funkciji prevencije kriza,
- sigurnošću: na europskom prostoru sigurnost ne može biti parcijalna, te je zemljama jugoistočne Europe potreban sveobuhvatan koncept sigurnosti protiv opasnosti izvana i iznutra. To bi podrazumijevalo i mogućnost da se zemlje te regije dugoročno uključe u transatlantski savez.

Ističući da je Jugoslaviji također mjesto u okviru Pakta, traži se politička implementacija rješenja za Kosovo i stvaranje demokratske Srbije. U okviru pakta EU mora pomagati tzv. otoke stabilnosti, u uvjerenju da će oni imati svoga utjecaja na okolinu. Kao primjer takva “otoka” Fischer ističe Crnu Goru, u uvjerenju da će ona dobiti potporu EU i da će svojim primjerom djelovati kao preteča demokracije za Srbiju.

Na kraju, zaključuje se da je Europska unija središnji davalac impulsa za ovaj proces stabilizacije. Ona raspolaže instrumentima, ali i ponudom pristupanja u nju, što predstavlja odlučujući poticaj zemljama jugoistočne Europe. Amsterdamski ugovor i kriteriji iz Kopenhagena navode se kao bitni za procjenu položaja pojedine zemlje iz jugoistočne Europe. One sada mogu računati na novi tip ugovornih odnosa, koji će uzimati u obzir individualnu situaciju u svakoj zemlji. Kako je riječ o dugoročnom procesu približavanja EU, vrlo je važna regionalna suradnja u Europi, za koju Fischer naglašava da je ne treba shvatiti kao alternativu za ulazak u EU, već samo kao pomoć na putu u Europu.⁹

Njemačka politika je maksimalno iskoristila svoje predsjedanje EU i u okviru zacrtanih smjernica vanjske politike žurila je s organizacijom skupova (Petersberg, Bonn, Köln) na kojima je promoviran Pakt. Istovremeno, uspjehom se može smatrati predlaganje Bode Hombacha kao koordinatora Pakta. Dvojac Schroeder-Fischer nastojao je jasno pokazati mogućnosti jačega njemačkog djelovanja, kako u NATO-u tako i u EU, a jugoistočna Europa došla je kao dobar poligon najave takvih novih njemačkih akcija. Ističući stalno njemačke mogućnosti, istovremeno se plasira i tvrdnja kako je njemački cilj sigurna i jedinstvena Europa, te da nitko u Europi (a svakako ni izvan nje, misleći prije svega na SAD) ne treba strahovati od takve njemačke politike.

Osim toga političkog interesa, koji bi trebao dati i neke svoje dividende njemačkom mjestu u EU u bitki za Pakt, nalaze se i izravni gospodarski interesi. Njemačka bi htjela usmjeriti svoja izravna ulaganja u taj dio Europe gdje postoji relativno sposobna, obrazovana, a ipak jeftina radna snaga s kojom postoji tradicionalna veza, kako iz prijašnjih oblika gospodarske suradnje tako i kroz radnu emigraciju u Njemačkoj. Manje pokretan prema nekim daljim područjima, njemački gospodarski interes ide u pravcu srednje Europe koju se sada nastoji povezati s jugoistočnom Europom, dajući time puno značenje njemačkim tradicijama veza prema Mittel Europi i Südost Europi.

Američka politika koja je na ovim prostorima u velikoj mjeri vukla odlučujuće poteze, od pripreme Daytonu pa dalje, dobila je u Paktu o stabilnosti značajnog partnera i saveznika u obliku EU. Uostalom, već i pretvaranje područja Balkana u jugoistočnu Europu odgovara američkom planu SECI, koji je širi i sveobuhvatniji od regionalnog pristupa EU. Sada, nakon rata protiv Jugoslavije, upravo se područje jugoistočne Euro-

⁹ Ibid.

pe pokazalo kao vrlo pogodno da se konkretno istraže mogućnosti koordiniranog američko-europskog djelovanja. Ako se američko strategijsko vodstvo, kao i konkretno ratno djelovanje prihvatilo kao normalno i obvezujuće, poslijeratni uvjeti otvorili su mogućnosti da se EU angažira kao partner koji djeluje na svom terenu i koji ima neka sredstva koja bi mogla biti atraktivna području jugoistočne Europe.

Američka strana još je tijekom ratnih operacija NATO-a stavila do znanja da će problem obnove u najširem smislu morati pripasti Europljanima i da je to dio velikoga europskog posla. Prihvaćajući odmah ideju o Paktu o stabilizaciji jugoistočne Europe, američka politika je podržavala Pakt kao zajednički euroamerički projekt, a dolazak predsjednika Clintona u Sarajevo trebao je to i javno demonstrirati.

Neki analitičari europskih odnosa, promatrajući pripremu Pakta, kao i američko ponašanje, ističu da zapravo materijalnim ratnim štetama i njihovim ekonomskim aspektom SAD praktički nisu pogođene, a račun za obnovu nastoje nakon rata prebaciti na Europsku uniju. Tijekom priprema, kao i u samoj akciji NATO-a bez mandata UN, demonstrirana je ponovo američka strategija koja je istaknula američki primat i, istovremeno je pokazala da Europa može biti samo drugorazredni saveznik unipolarne svjetske sile. Ako se sada u najvećoj mjeri teret obnove Balkana prebaci na Europu, može se očekivati da se euro neće razvijati kao stvarni konkurent dolaru. Ruski analitičari, pak, tvrde da je Europa dovedena u poziciju veće potrošnje, a da će zbog svoga angažmana u Rusiji europske pozicije, kao američkog ekonomskog konkurenta, biti još slabije.

Pakt o stabilnosti u jugoistočnoj Europi: ciljevi i mehanizmi

Usvajanjem Sarajevske deklaracije i prihvaćanjem Pakta o stabilnosti, u Sarajevu je 30. srpnja 1999. godine pokrenut proces koji je u sarajevskoj Zetri imao svoj logo u osam zvjezdica sličnih europskima. Time je bilo naznačeno da je osam država jugoistočne Europe zakoračilo u novom pravcu i da se u budućnosti mogu približiti onim pravim zvjezdicama na stijegu EU.

Šefovi država i međunarodnih organizacija uveličali su sarajevski skup, a time su ujedno dali i stanovito jamstvo da bi Pakt trebao postati okvir za veliki proces približavanja jugoistočne Europe europskoj integraciji i europskom poretku.

U Preambuli Pakta¹⁰ utvrđeno je kako zemlje jugoistočne Europe prihvaćaju svoju odgovornost da djeluju zajedno s međunarodnom zajednicom te da izrade strategiju stabilnosti i razvoja regije, da u tom cilju zajedno surađuju, kao i s donatorima, kako bi se ostvarila ta strategija. Trajan mir, prosperitet i stabilnost jugoistočne Europe bit će ostvareni sveobuhvatnim djelovanjem u kojem će sudjelovati EU, OESS, Vijeće Europe, UN, NATO, OECD, ZEU i regionalne inicijative, a posebno je podvučeno da će Paktu pomoć pružiti SAD i činjenica da je Pakt dobio prioritet u dijalogu EU i Rusije.

¹⁰ Stability Pact for South Eastern Europe, <http://www.auswaertiges.amt.de/6>.

Među načelima i normama Pakta navode se dokumenti kojih će se pridržavati sudionici Konferencije (Povelja, Završni akt iz Helsinkija, Pariška povelja i sl.), a sve radi promoviranja dobrosusjedskih odnosa. S tim u svezi podržava se izgradnja bilateralnih i multilateralnih sporazuma u regiji, koji će biti sastavni dio Pakta.

Posebno značajna odredba, koja u stanovitom smislu znači veliki novum, odnosi se na tzv. humanu dimenziju. Tako se ističe da su obaveze preuzete u okviru članstva u OEES briga svih država koje sudjeluju u Paktu, a ne spadaju isključivo u sferu internih odnosa pojedine države. Imajući na umu događaje na tlu bivše Jugoslavije, ta odredba jasno postavlja potrebu poštivanja tih obveza, kao jednu od osnova međunarodnog poretka.

Dalje se ističe kako se zemlje regije, koje sudjeluju u Paktu, obvezuju

- na kontinuirani razvoj demokratskih i ekonomskih reformi,
- na razvijanje bilateralne i regionalne suradnje koja će pospješiti njihovo integriranje na individualnoj bazi u euroatlanske strukture,
- da će članice EU pomoći kretanje u pravcu integracije, te
- da zemlje regije imaju pravo izabrati ili mijenjati sigurnosne aranžmane, uključujući ugovore i saveze, poštivajući prava drugih i ne ostvarujući sigurnost na račun sigurnosti drugih država.

Ciljevi Pakta ponajprije se odnose na jačanje mira, demokracije, poštivanja ljudskih prava i ekonomski prosperitet. Zemlje regije na koje se Pakt odnosi, zajedno s ostalim sudionicima Pakta, istaknule su ciljeve:

- prevladavanje ratnog naslijeđa kao uvjet stabilnosti, što podrazumijeva međusobnu implementaciju multilateralnih i bilateralnih sporazuma, kao i internih mjera koje će spriječiti konflikte,
- izgradnja zreloga demokratskog društva, utemeljenog na slobodnim i poštenim izborima, vladavini prava te poštivanju ljudskih prava i sloboda, uključujući i manjinska prava, te postojanje neovisnih medija i neovisnog pravosuđa koje se bori protiv korupcije, kao i produbljivanje i jačanje civilnog društva,
- stvaranje dobrosusjedskih odnosa utemeljenih na poštivanju načela Završnog akta iz Helsinkija, izgradnja povjerenja i pomirenja, te pomaganje svih ostalih mjera i mehanizama što vode suradnji na polju sigurnosti,
- očuvanje multinacionalne i multietničke raznolikosti zemalja regije i zaštita manjina,
- stvaranje dinamičnog tržišnog gospodarstva, zasnovanog na smislenoj makroekonomskoj politici, uvećanoj vanjskoj trgovini i privatnim investicijama, transparentnoj carinskoj i poslovnoj politici, razvoju snažnog tržišta kapitala i raznovrsnog vlasništva, uključujući privatizaciju koja vodi širokom krugu prosperiteta za sve naše građane,

- poticanje gospodarske suradnje u regiji i između regije i Europe, kao i ostalog svijeta, te stvaranje područja slobodne trgovine i promocija neograničenih kontakata među građanima,
- borba protiv organiziranog kriminala, korupcije i terorizma, kriminalnih i ilegalnih aktivnosti,
- sprječavanje prisilnog raseljavanja stanovništva i migracija prouzročenih siromaštvom,
- osiguranje slobodnog i sigurnog povratka svih izbjeglica i raseljenih lica u njihove domove, te pomaganje zemljama regije u snošenju troškova,
- stvaranje uvjeta za zemlje jugoistočne Europe da se integriraju u političke, ekonomske i sigurnosne strukture kojima žele pristupiti.

Trajan mir i stabilnost u jugoistočnoj Europi postat će mogući kad demokratska načela i vrijednosti, koje već mnoge zemlje regije promoviraju, postanu stvarnost, uključujući i SR Jugoslaviju. Vjeruje se da će ta zemlja, također, postati punopravni sudionik Pakta, a dok se to ne dogodi, pozdravlja se napor Crne Gore da kao konstitutivni dio SR Jugoslavije sudjeluje na sastancima Pakta.

Mehanizam Pakta sastoji se od središnjeg regionalnog stola za jugoistočnu Europu, koji treba nadzirati napredak Pakta o stabilnosti, unaprijediti ga i osiguravati vodstvo za postizanje ciljeva. Pakt o stabilnosti imat će specijalnog koordinatora, kojeg se postavlja u skladu s dogovorom predsjedavajućeg OESS-a i drugih sudionika. On je odgovoran za ostvarivanje ciljeva Pakta između sudionica i u pojedinim državama sudionicama. Specijalni koordinator podnosi periodična izvješća OESS-u o napretku koji je postignut.

Regionalni stol osnovat će tri podstola:

- Radni stol o demokratizaciji i ljudskim pravima
- Radni stol o gospodarskoj obnovi, razvitku i suradnji
- Radni stol o sigurnosnim pitanjima.

U Regionalnom stolu i podstolovima sudjelovat će sudionici Pakta o stabilnosti. Države koje pomažu Pakt, međunarodne organizacije i institucije, kao i regionalne inicijative, ako to žele, mogu također sudjelovati u radu Regionalnog stola, ali i podstolova. Susjedne i neke druge zemlje, zainteresirane za pridruživanje EU i drugim međunarodnim organizacijama mogu biti, također, pozvane kao promatrači sudionici ili promatrači, a da time ne preuzimaju neke buduće obveze suradnje.

Peto poglavlje Pakta razmatra ulogu suradnje između sudionika. Pakt bi trebao osigurati djelotvornu koordinaciju između država sudionica i država koje pomažu Pakt, međunarodnih organizacija i regionalnih institucija. Tu se ističe uloga EU, OESS-a, Vijeća Europe, UN i UNHCR-a, NATO-a, SAD, Ruske Federacije, međunarodnih financijskih institucija – OECD i ZEU. Zatim se navode u poglavlju VI. regionalne inicijative i organizacije: Royaumont, Organizacija crnomorske ekonomske suradnje, Srednjoeuropska inicijativa, SECI.

U Aneksu Pakta razmatra se način djelovanja regionalnih stolova. Oni bi:

- trebali diskutirati pitanja multilateralnih okvira suradnje,
- trebali identificirati projekte koji olakšavaju postizanje aranžmana i mjera vezanih uz ciljeve Pakta, te
- kad je to neophodno, bili bi pokretači daljnjih akcija.

Radni stol o demokraciji i ljudskim pravima razmatrao bi: demokratizaciju i ljudska prava, uključujući prava manjina, slobodu medija, izgradnju civilnog društva, ulogu prava i sl.

Radni stol o gospodarskoj obnovi, razvitku i suradnji: ekonomska suradnja u regiji te između regije i ostatka Europe, promocija zona slobodne trgovine, prekogranični promet, pitanja opskrbe energijom, promocija privatnog sektora, zaštita okoliša, reintegracija izbjeglica.

Radni stol o sigurnosnim pitanjima: pitanja pravosuđa, migracija, mjere za suzbijanje kriminala, korupcije, terorizma i sl., transparentnost mjera za jačanje povjerenja, primjena Daytonsko/Pariškog čl. IV Sporazuma o kontroli naoružanja i pregovori oko čl. V radi daljnjeg jačanja kontrole, sigurnosti i povjerenja, uzimajući pri tome obveze iz CFE ugovora. Primanje informacija o vojnosigurnosnoj suradnji, kojima se jača stabilnost regije i između zemalja iz regije, te rješavanje pitanja regionalne sigurnosti, prevencije konflikata i menadžmenta. Rad toga stola bit će usklađen s aktivnostima europskih i euroatlantskih struktura.

Radni stolovi će o svojim aktivnostima izvještavati Regionalni stol, a svoje će sastanke imati ili u pojedinim državama regije, ili u Stalnom sjedištu OEES-a u Beču, ili pak u zemljama članicama EU ili u sjedištu EU.

Pakt o stabilnosti u jugoistočnoj Europi nije međunarodni ugovor, niti ima takvu pravnu snagu. To je politički dogovor koji je specifičan po nekoliko svojih elementa.

1. Već oko sudionništva u Paktu primjetno je da se nigdje jasno ne govori o njegovim članicama, nego je riječ o sudionicima, koji se zatim dijele na: *sudionike iz regije*: dakle države Albanija, Makedonija, Bugarska, Rumunjska, Mađarska, Slovenija, Hrvatska te Bosna i Hercegovina. Dok se predviđa mjesto za demokratsku Srbiju, Crna Gora je već započela suradnju s Paktom. U drugoj skupini nalaze se *države sudionice koje će pomagati ostvarivanje ciljeva Pakta*: Turska, Rusija, SAD, Kanada i Japan. Nakon toga slijede sudionici: *međunarodne organizacije* i regionalne inicijative.

2. Ono što je posebice značajno i što ima svakako svoju političku težinu jest odredba iz točke 7. gdje se kaže da je poštivanje humane dimenzije, koje proizlazi iz članstva države u OEES-u, "direktna i legitimna briga svih zemalja koje sudjeluju u Paktu i ne spada isključivo u internu nadležnost pojedine države. Time se na posebno mjesto uzdižu ljudska prava i njihova zaštita, što je uostalom bilo u velikoj mjeri zapostavljeno upravo na području jugoistočne Europe. To je istovremeno i poruka svim zemljama da međunarodna zajednica neće trpjeti kršenja ljudskih prava i da ih smatra temeljem međunarodnog poretka, te da će se na toj osnovi promatrati i stupanj mogućeg približavanja pojedine zemlje euroatlantskim integracijama.

3. Među ciljevima koji se spominju, bilo u različitim drugim međunarodnim dokumentima ili pak u onima koji rješavaju isključivo pitanja regije (Dayton), svakako je značajno zagovaranje stvaranja zona slobodne trgovine, što bi trebalo voditi tješnjem povezivanju unutar regije.

4. Radni stolovi su također svojevrsna novina, a posebice isticanje značenja demokratizacije. To je u skladu s poukama razvoja na tlu bivše Jugoslavije, gdje je shvaćeno da bez demokratiziranja ovog prostora nema uvjeta, čak niti u situaciji postojanja stanovitih protektorskih snaga i mjera, za izgradnju novih odnosa. Demokratizacija i ljudska prava dobila su sada istaknuto mjesto, te zajedno s gospodarskim i sigurnosnim pitanjima čine trijadu na kojoj bi trebalo očekivati europeizaciju prostora.

5. Stanoviti novum jest i zahtjev za izgradnjom civilnog društva i isticanje potrebe djelovanja naznačenih aktera i pojedinaca.

Pobornici i protivnici

Već sama pojava Pakta o stabilnosti bila je u zemljama jugoistočne Europe dočeka na različite načine. Nakon sarajevskog skupa dinamika pro i contra ocjena je povećana, a sve to u očekivanju početka funkcioniranja instrumenta koji bi trebao početi mijenjati pozicije ove europske regije.

Oduševljeni pobornici Pakta ističu kako je riječ o milenijskom pothvatu i da novi milenij započinje u Sarajevu.¹¹ Tu se ponajprije misli na okvir Pakta, brojnost zemalja sudionica iz regije, kao i 24 države koje su pomoćni sudionici, te brojne međunarodne organizacije i institucije.

Protivnici Pakta o stabilnosti smatraju, međutim, da je riječ o opasnom presedanu i da Pakt nosi čitav niz novih ugroza koje neće riješiti pitanja ovoga dijela svijeta, već mogu samo još više otežati odnose, udaljavajući tako zemlje jugoistočne Europe od Europe.

Kao što je bilo i za očekivati, najžešće kritike Pakta, kao i sarajevskog skupa, došle su iz Srbije, gdje je Miloševićev režim neposredno nakon rata i izgubljenog Kosova ustvrdio da je to novi dokument za podčinjavanje zemalja ovog područja. Skup u Sarajevu ocijenjen je kao okupljanje srpskih neprijatelja. S druge strane, dio oporbenih srpskih lidera i predstavnika oporbe koji su bili nazočni u Sarajevu, izrazili su svoje zadovoljstvo Paktom, ali i uvjerenje da je to jedan od putova za lakši izlazak Srbije iz izolacije u koju ju je uveo Miloševićev režim. Znakovito je bilo i sudjelovanje predsjednika Crne Gore, Đukanovića, kojem su otvorena vrata za sudjelovanje u Paktu i koji se očito nada da bi mu to moglo dobro doći u sučeljavanju s Miloševićem, pa možda i u očuvanju crnogorske nezavisnosti.¹²

¹¹ *Oslobođenje*, 31.7., 1.8.1999.

¹² *Neue Zürcher Zeitung*, 31.7. i 1.8.1999.

U Mađarskoj, slično kao i sa SECI-jem, politički krugovi nisu bili previše oduševljeni, smatrajući da je najveća opasnost čitavog pothvata u tome što bi mogao Mađarsku udaljiti od Europe.¹³ U situaciji kad je Mađarska u krugu zemalja koje vode pregovore o svom članstvu u EU, smatra se da je vezivanje uz Balkan nepotrebno i da može samo udaljiti put do Bruxellesa. No uvjerenja koja su došla iz Washingtona i središta EU jasno su stavila do znanja kako sudjelovanje u Paktu neće usporiti mađarsko uključivanje u EU, te da i mađarsko novo članstvo u NATO-u jamči mogućnost uključivanja u ukupnu euroatlantsku strukturu. Od Mađarske se očekuje da bude neka vrsta pomoći i veze spram Jugoistoka Europe, te da, na jednoj strani, pomaže aktivnosti u svom području, ali i da svojim približavanjem EU služi kao putokaz razvoja koji bi jednog dana mogle slijediti i te zemlje.

Rumunjska i Bugarska u Paktu vide priliku stabiliziranja svojih pozicija prema Bruxellesu i svoje pridruženo članstvo uzimaju kao nešto što im jamči bolju poziciju u odnosu prema grupi "5", ili kako se to u tekstu Pakta kaže: na zemlje zapadnog Balkana koje nemaju taj oblik povezanosti s EU. Osim toga, za obje zemlje bi suradnja u regiji mogla biti korisna, jer postoji značajan interes za razvijanje prometa, osiguranje energetskih putova i zaštitu okoliša. U Paktu se, uz političku i sigurnosnu stabilnost, vide i mogući konkretni učinci.

Posebno žestoke kritike Pakt je izazvao u nekim hrvatskim medijima. Zemlja koja je bila u ratu i koja je pretrpjela goleme ljudske i materijalne gubitke, razumljivo da je osjetljiva na svako nametanje povezivanja sa zemljom s kojom je bila u sukobu. Tu je, s druge strane, i žestoko suprotstavljanje nekim eventualnim balkanskim integracijama, odnosno pokušajima da se Hrvatsku ugura u Balkan. Već od svoga osamostaljenja službena hrvatska politika nastoji dokazati da je Hrvatska jednom zauvijek izašla iz Jugoslavije i da je s tim prekinula svoju vezu i s Balkanom, te da teži prema Europi. U razvijanju ideje Pakta o novim demokratskim, političkim, gospodarskim i sigurnosnim odnosima vidi se nastojanje da se Hrvatsku čvrsto uvuče u taj prostor iz koga se ona stalno nastoji izvući i udaljiti.

Kao značajan argument u prilog te teze može se navesti i čl. 135., stavak drugi hrvatskog ustava, koji glasi: "Zabranjuje se pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u sveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskog državnog zajedništva, odnosno balkanske državne sveze u bilo kojem obliku".¹⁴ Kritičari Pakta inzistiraju upravo na "bilo kojem obliku", pozivajući ujedno na raspisivanje referenduma kojim bi se odlučilo hoće li Hrvatska sudjelovati u Paktu ili neće. Navodeći kritike na Pakt, tvrdi se da je on "pisan mandarinskim jezikom", ali da se ipak u njemu govori o zemljama "zapadnog Balkana" (gdje se ubraja i Hrvatska), da se već sada u tekstu govori o "državama jugoistočne Europe", što navodi na misao da se želi stvoriti neki savez tih država, da posebni koordinator ima prevelike ovlasti i sl.¹⁵

¹³ Mađarska se posebno suprotstavljala ideji da se u Pakt uvede konkretno i formalno članstvo, a kao i Sloveniji i Mađarskoj smeta svrstavanje u područje zapadnog Balkana, *Vjesnik*, 28.7.1999.

¹⁴ *Vjesnik*, 27.6.1999.

¹⁵ *Vjesnik*, 13.6.1999.

Neki drugi kritičari posebice se zadržavaju na pitanjima suvereniteta, tvrdeći da je on prihvaćanjem Pakta bitno otkriven i da Pakt u sebi nosi posebne “vodstvene i upravne mehanizme koji *de facto* Hrvatsku pretvaraju u svojevrsni (ne)demokratski protektorat”. To se vidi iz položaja posebnog koordinatora kojem se namjenjuje uloga “svojevrsnog guvernera”, a zatim u ovlastima Regionalnog stola, koji se identificira sa “svojevrsnom supervladom kad je posrijedi ostvarivanje ciljeva Pakta”. Sve to znači da će hrvatski suverenitet biti bitno smanjen, ali da će i šanse za uključenje Hrvatske u euroatlantske integracije biti uvećane i ubrzane.¹⁶

Hrvatska službena politika ističe da je Pakt slobodan, prilagodljiv i dinamičan sporazum, da je to širok okvir moguće suradnje koji se može ispunjavati inicijativama i da se “Pakt može napustiti svojom voljom ako primijetimo i najmanju naznaku prijetnje štetnog vezivanja za Balkan”.¹⁷

Hrvatska druga poslodavaca, vodeći računa o gospodarskim elementima Pakta, odlučno je podržala dokument videći u njemu mogućnost razvijanja suradnje sa zemljama gdje bi se hrvatski proizvodi mogli lakše plasirati. Tvrdeći da je zapadno tržište visokozahjevno i popunjeno robama i uslugama, navodi se da je tržište jugoistočne Europe pogodnije. Sve to, naravno, pod uvjetom da se ne zapostavi potreba održavanja tehnološkog koraka s Europom.

U velikoj debati koja se vodi u Sloveniji oko Pakta, također se susreću oprečna mišljenja. Po jednim od njih, to je za “Sloveniju najpogibelnija regionalna inicijativa otako je stekla samostalnost i počela se približavati EU”.¹⁸ Uz pitanja, koliko Pakt Sloveniji donosi, i tu su bitna ona politička vrednovanja vezana uz život u prošloj državi, ali i strahovanja da bi Pakt mogao voditi nekim oblicima federacije ili konfederacije. No ono što je posebno bitno, jest činjenica da se Slovenija, slično kao i dio mađarske političke javnosti, pribojava da bi približavanje Jugoistoku moglo usporiti kretanje prema punopravnom članstvu u EU.

Prigodom svoga posjeta Ljubljani u lipnju 1999. godine predsjednik Clinton istakao je da Slovenija mora biti most između Europe i Balkana. Čini se da je upravo to i mišljenje predsjednika Kučana koji ističe da Paktom Slovenija može pokazati svoju vrijednost, ali i da može imati gospodarske koristi. On shvaća da su suvremeni europski procesi postavljeni u integracijskoj ravni te da i mala Slovenija mora sudjelovati u takvim pothvatima. Videći želju međunarodne zajednice da sudjeluje u rješavanju problema Balkana i imajući iskustva na tom području, slovenska vlada podržava Pakt, uvjerena da je to mogućnost nove europske legitimacije slovenske države.

Oporbeni kritičari ističu kako bi se moglo dogoditi da učvršćenjem regije jugoistočne Europe Slovenija izgubi status srednjoeuropske države. Osim toga, biti prvi u jugoistočnoj Europi znači više nego biti zadnji na srednjoeuropskom prostoru, a tome bi mogla voditi neka formalizacija i institucionalizacija odnosa, koju oporba nikako ne želi.

¹⁶ *Globus*, 23.7.1999.

¹⁷ Dr. Mate Granić, *Globus*, 23.7.1999.

¹⁸ *Vjesnik*, 26.8.1999.

Znakovito je, međutim, jedno mišljenje koje čitavu inicijativu oko Pakta vidi u obliku konferencijskog turizma i praznih proklamacija koje, međutim, nisu praćene financijskom podlogom. Političko povezivanje bilo bi pogrešno, a ideja da bi Slovenija mogla povući balkanski vlak, nosiocu ovog mišljenja, dr. Mencingeru, čini se ishitrenom. On podsjeća da niti u Jugoslaviji Slovenija nije imala snage da bude lokomotiva, a da nakon svih događaja, kao i postojećih razlika, to ne bi mogla biti ni sada.

Zemlja domaćin – Bosna i Hercegovina, koja ima bogata iskustva s djelovanjem međunarodne zajednice, dočekala je Pakt s mješavinom pohvala, ali i stanovitog opreza. Tvrdi se da Pakt pokazuje otvoreno upozorenje državama regije kako neće biti dopuštena izazivanja napetosti, te da nema prekranja granica niti dijeljenja teritorija. Vidi se perspektiva da države regije krenu zajedno s ostalim europskim zemljama putem sigurnosti, ubrzanog demokratskog razvoja i ekonomskog napretka. Pakt bi isto tako trebao pomoći u rješavanju najsloženijeg pitanja povratka izbjeglica i raseljenih svojim kućama, čemu može pomoći regionalni pristup i pomoć prijateljskih zemalja. Zemlja koja je tek danas dosegla 40% od razine predratnog društvenog proizvoda svjesna je naravno onoga najvažnijeg: potrebe financijske potpore i ulaganja, bez čega nema napretka niti ostvarivanja zacrtanih ciljeva iz Pakta.¹⁹

Pakt kao instrument sigurnosti i suradnje

Pakt o stabilnosti tek treba pokazati svoje prve konkretne rezultate na osnovi kojih će se moći raspravljati o tome koliko je on pridonio sređivanju stanja na jugoistoku Europe. Veliki ciljevi vezani su uz rješavanje ljudskih prava i demokracije, gospodarski razvitak i sigurnosna pitanja. U svakom slučaju, veliki su to izazovi koji će zahtijevati mnogo rada, sredstava i dobre volje, da bi se postigla rješenja koja mogu biti pozitivna, kako za regiju tako i za čitav sustav novih europskih odnosa.

Stoga je ovog trenutka moguće makar naznačiti one elemente koji govore u prilog Pakta i koji mogu pomoći stvaranju boljih odnosa te omogućiti razvitak regije jugoistoka Europe. Svi su ti elementi, naravno, međusobno povezani i ovisni, te od njihove realizacije zavisi i uspješnost cijelog pothvata.

Pakt o jugoistočnoj Europi po svom sadržaju je cjelovit i nastoji zahvatiti sve glavne probleme regije. On je istovremeno i geografski cjelovit, jer ne računa na neka izdvajanja ovoga područja, već jasno ističe namjeru otvaranja puta za ulazak u europske integracije, čime se postavlja i glavni cilj. Ako Europa, a poglavito zemlje EU žele stvoriti jedinstveni europski prostor na kome bi se trijada ciljeva (demokracija, gospodarski razvitak i sigurnost) uspješno ostvarivala kao projekt sadašnjosti i budućnosti, tada je nemoguće ostaviti jugoistok Europe prepušten svojim tenzijama, neprijateljstvima i potencijalnim sukobima.

Sposobnost zemalja regije da surađuju i uspostave dobrosusjedske odnose, kao i da dostignu pomirenje unutar i između sebe nije, također, samo sebi svrhom, već je to kriterij pri ocjenjivanju njihova konkretnog učinka u približavanju Europi. Područje

¹⁹ *Oslobođenje*, 31.7. i 1.8. 1999.

jugoistoka koje je zaostajalo za srednjoeuropskim, a i baltičkim, mora sada ubrzati svoj tranzicijski hod radi sebe i radi Europe. Iako Pakt o stabilnosti nema obvezujuću pravnu snagu, ipak su njegove političke intencije i ciljevi toliko jasni da bi bilo teško odustati od njegove primjene. Tek ako bi stvarno neka od zemalja željela ući u totalnu izolaciju, sa svim posljedicama koje otud proizlaze, mogla bi napustiti Pakt i opredijeliti se za neko neeuropsko življenje na europskom tlu. Europa kao cilj, čini nam se, da je dostatan motiv i stimulans, a ujedno i neizbježan činitelj razvitka bez kojega nije moguće zamisliti napredak življenja na ovim prostorima.

Područje jugoistočne Europe sastavljeno je danas od osam država, a u budućnosti od 9 ili 10 (Jugoslavija – Crna Gora); ono je svakako respektabilno, ako ne po gospodarskom razvitku, onda barem po broju stanovnika. U njemu se nalaze razvijene zemlje, srednerazvijene, države kao i tri najsiromašnije europske zemlje (Makedonija, Albanija, BiH). U skupini je jedna članica NATO-a (Mađarska), dva vjerojatna kandidata za sljedeći krug proširenja: Slovenija i Rumunjska, dvije države koje su započele pregovore o ulasku u EU (Mađarska i Slovenija), dvije zemlje koje imaju ugovor o pridruženju (Rumunjska i Bugarska), te grupa "5". To bi tržište, ako bi krenuo brži gospodarski razvitak, moglo i u velikoj mjeri ojačati i interne veze ali i izboriti bolji položaj spram EU. Na stranu zahtjev EU, čiji funkcionalni pristup tradicionalno traži da zemlje pokažu sposobnost svoje međusobne suradnje, ovo novo razvijanje veza moglo bi politički otkriti mogućnost povezivanja u regiji i biti put za zajedničko rješavanje nekih problema.

Zemlja koja je zasad izvan Pakta, a koja po svom položaju, veličini i značenju ima svakako važno mjesto u središtu regije – Jugoslavija, stvaranjem demokratskih uvjeta u svom uređenju može preko Pakta riješiti pitanje svoje izoliranosti, obnove i povratka u Europu. Bez Jugoslavije je čitav niz projekata (prometnih, energetske, trgovinskih) u ovom dijelu Europe teško ostvariv, ali je isto tako i očito da bez ulaska u Europu ni Srbija nema izlaza iz krize koja je sve više udaljava od suvremenih civilizacijskih i gospodarskih tokova. Tvorci Pakta s tim su i računali i prazno mjesto u Sarajevu bilo je jasan pokazatelj zahtjeva koje međunarodna zajednica postavlja Srbiji, odnosno Jugoslaviji, ali i poziv da se što prije obave promjene kako bi i ta zemlja mogla biti dio novih pozitivnih kretanja. Uostalom, više je nego jasno da dokle god se ne sredi situacija u Srbiji ne može biti ni govora o stabilnosti ove regije, jer će krizni srpski razvoj stalno isijavati nestabilnosti po svom susjedstvu.

Ako je Europa postala svjesna da je jednostavnije i lakše platiti prevenciju kriza, nego naći sredstva za rješavanje njihovih posljedica, tada i Pakt može imati uspjeha. Politička volja glavnih aktera, SAD i Zapadne Europe, bit će presudna u određivanju pravca razvoja ovog područja. Niti jedno ozbiljno rješenje neće se moći postići bez ovih aktera. To dakako podrazumijeva i spremnost da se djeluje smišljeno i dugoročno. SAD su već nizom koraka pokazale kako je njihov ulazak u jugoistočnu Europu strateški potez i da one tu namjeravaju i ostati.²⁰ EU se uključila u taj proces i solidarizirala se s

²⁰ Znakovito je da je upravo nakon prihvaćanja Pakta u Washingtonu odlučeno da se pri Vijeću za nacionalnu sigurnost (NSC) osnuje Odjel za jugoistočnu Europu, koji će pratiti problematiku Albanije, Bugarske, Rumunjske, Makedonije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Slovenije. Tu je sedam zemalja sudionica Pakta, kojima će nakon promjena biti pridodana i SR Jugoslavija. Mađarska, kao članica NATO-a sudionik Pakta, ne nalazi se u ovom Odjelu, *Vjesnik*, 28. 8. 1999.

američkom politikom, što sada zahtijeva i svestrani angažman političke, gospodarsko-financijske i vojne naravi. Jedino uz jasnu usporedbu ciljeva koji već figuriraju u Paktu, ali i adekvatne instrumente i sredstva, može biti izgleda da Pakt uspije i da pospješiti integraciju Jugoistoka Europe u Europu. Sva rješenja koja bi bila polovična, neodlučna i nedostatno pomognuta odgovarajućim instrumentima i financijskom podrškom, neće polučiti uspjeh, a mogu od Pakta napraviti samo još jedan projekt više koji, unatoč velikom glamuru, ne postiže rezultate.

Elementi koji pozivaju na oprez, a ujedno mogu služiti i kao stalno upozoravajući korektivi velikih planova, pokazuju vezu između objektivnog stanja i pojedinih subjektivnih procjena i poteza koji nakon toga slijede. Ta skupina elemenata može voditi realističnijem balansiraju i sagledavanju Pakta, odnosno mogućnostima da on zabilježi uspjeh.

Imajući na umu specifičnost balkanskog razvoja, može se reći kako već gotovo 150 godina velike sile nastoje “srediti” balkanske odnose i dovesti do neke vrste mira. Svojom raznolikošću naroda, vjera, civilizacija i političkih pogleda Balkan je više antropološki, nego politički problem. Podvesti razvoj ovog svijeta pod neke uhodane sheme, koncepcije ili strategije, koje možda daju rezultate u nekim drugim dijelovima svijeta, iluzoran je posao. Isto tako, i pledirati za neka rješenja koja imaju svoje utemeljenje u drugim političkim podnebljima, znači ne voditi računa o balkanskim specifičnostima i težiti ishitrenim rješenjima, koja su se sva dosad pokazala neuspješna, bez obzira na to koliko dugo vremena su određene snage iza njih stajale.

Mogućnost regionalne suradnje, koja bi formulom: suradnjom do sigurnosti, trebala biti glavni moto djelovanja, ne može se ovdje posve ostvariti. Uostalom, balkanska regija je jedna od onih u kojima nikada nije izgrađeno neko vlastito središte koje bi privlačilo ostale zemlje, ali nisu uspostavljeni niti neki oblici suradnje koji bi mogli dovesti do toga da se ustvrdi postojanje zajedničkog interesa. A bez vidljivog zajedničkog interesa, upravo one tamne stranice balkanske povijesti imaju prostor za svoju primarnu dominaciju. Ekonomske analize, s jedne strane, govore o potencijalnim mogućnostima suradnje, ali s druge strane, odmah su vidljive i brojne ograde koje ističu kako je svaka od ovih zemalja bila uvijek upućena na neke odnose izvan regije, kako nikakvih atraktivnih aranžmana nije bilo među ovim zemljama, te na kraju, kako postoji stalan strah da bi vezivanje uz Balkan udaljilo ili otežalo put u europsku integraciju. S takvim lošim povijesnim iskustvima i tolikim strahovima iz sadašnjosti teško je razvijati regionalnu suradnju koja bi trebala biti prvi korak u dokazivanju zrelosti i sposobnosti ovih zemalja da krenu putem rješavanja svojih problema, te unutar toga nađu i neke korisne oblike zajedništva.

Ratovi na tlu bivše Jugoslavije još više su potencirali razlike i neprijateljstva, čak svi oni segmenti koji su se mogli uzeti kao stanovite predrasude pred većim povezivanjem, suradnjom i zajedništvom, u ratu su dobili svoju negaciju, vraćajući čitav razvoj, ali i misaoni sklop zvan suradnja, unatrag. To je danas svakako značajan otežavajući činitelj na kojem je teško graditi nove odnose europske prirode, te o osjetljivosti zemalja koje su prošle kroz ratna razaranja treba i te kako voditi računa. Vjerovanja da bi neka slika buduće materijalne koristi mogla odmah ukinuti to naslijeđe zla, svakako su naivna i ne korespondiraju s realnostima. Isto tako, i pokušaj guranja svih zemalja zajedno bez rješenja nekih osnovnih pitanja, stavljanje punog znaka jednakosti između

agresora i žrtava mogu biti mehanicistički birokratski pristup, ali nikako ne i temelj na kome bi mogla niknuti suradnja koja bi bila željena i svima korisna.

Birokratski pristupi koji bi zbog svojih viših političkih, ili pak onih ljudskih sinekurskih razloga, težili brzim rješenjima, nastupajući kao stanoviti supervizori ili pak jedini inicijatori djelovanja, ovdje također ne mogu uspjeti. Mehanizam birokratskog odlučivanja međunarodne zajednice posljednjih godina ima sasvim dostatno primjera i njih bi trebalo pažljivo izučiti, kako se ne bi ponovili u Paktu. Koliko god ove zemlje bile siromašne ili ratom opustošene, one nisu spremne prihvatiti poteze koji bi osjetno slabili njihov suverenitet, a u takvim pokušajima mogu se postići upravo suprotni rezultati. Snažni pritisci izvana, pokušaji stvaranja i nuđenja nekih alternativnih rješenja, koja bi bila bliža ovakvim birokratskim centrima odlučivanja, nisu dosad nailazili na dobar prihvata kod građana koji su upravo tada birali svoju nacionalnu opciju, unatoč tome što im je ona možda bila manje korisna. Jedino projekti koji će voditi računa o realnostima odnosa, raspoloženju glavnih aktera i mogućnosti da se postupno ostvaruju, mogu računati na uspjeh. Kao takvi, mogli bi postati projekti uspješnog razvoja i realizacije ciljeva Pakta. To se posebice odnosi na opasnost nekih ishitrenih institucionalizacija, koje bi vrlo brzo mogle, ne samo ohladiti nego i navesti pojedine zemlje da razmišljaju o izlasku iz Pakta.

Za razliku od regionalnog pristupa EU, koji je težio zatvaranju grupe država u njezinim regionalnim okvirima, Pakt mora jasno staviti do znanja svakim svojim potezom da je njegova aktivnost usmjerena krajnjem cilju – ulasku u Europu. Svaki korak mora biti tako postavljen, bilo da je riječ o ljudskim pravima i demokraciji, gospodarskom razvitku i obnovi, ili pak sigurnosnim rješenjima. Za političke lidere regije, ali što je još važnije, za široke mase građana, Europa je sintagma koja nema alternative i golema većina građana svjesna je da je to budućnost i za ovo područje. Stoga jedino ako se to dosljedno provodi i ako se svaki projekt, postavljen u regiji, naslanja ili povezuje s europskim rješenjima, on može računati na lakše prihvaćanje. I suprotno, pokušaji da se grade neke strukture ili institucije koje bi vodile regionalnoj isključivosti i parcijalnosti, ne mogu uspjeti.

Zbog svoga povijesnog naslijeđa, nedavne krvave prošlosti i nerazvijenosti, nemoćne je očekivati da bi Jugoistok Europe uhvatio odjednom korak s Europom. Stoga i djelovanje u Paktu mora biti postavljeno tako da svim akterima: državama, nevladinim organizacijama, udrugama i pojedincima, stvori dugoročne uvjete za stvaranje zajedničkih pogleda i projekata, a samim tim postupno stvaranje međusobnih boljih odnosa. Europa na jugoistok Europe ne može doći odmah i odjednom. Proces europeizacije Balkana bit će dug i složen, a Pakt o stabilizaciji može biti značajan instrument pomoću koga će se držati stalna veza s Europom. Ako se načela i ciljevi Pakta počnu ostvarivati, to će biti dosad najdjelotvorniji način izgradnje novih ukupnih odnosa na ovom prostoru, čime će i široka sintagma – sigurnost – dobiti svoja nova rješenja.

Radovan Vukadinović

*PACT ON STABILITY – THE DAWN OF GROUNDBREAKING
SECURITY SOLUTIONS FOR SOUTH-EAST EUROPE*

Summary

The Sarajevo Convention, on which the Sarajevo Declaration and the Pact on Stability were adopted, is a kind of a finale to the ten-year conflict in the Balkan region. The most important pioneers in that dynamic process of Europe's preparation for accepting the countries of Europe's south-east have been the Brussels study by the Center for political analyses, the German "new politics" and the US support. The analyses of the goals and mechanisms of the Pact show that it is a major political instrument, though hailed as a mixed blessing. If all the actors – states, non-governmental organizations, associations, and individuals – are provided with long-term conditions for creating affiliations, joint views and projects, the process of building better relations may be initiated. The Europeisation of south-east Europe is going to be a lengthy and complex process, and the Pact on Stability may become an important form of building new relations in this region.