

Razvoj regionalnog pristupa Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana

Irina Žarin, Ministarstvo spoljnih poslova, Srbija i Crna Gora

Preteču današnjeg regionalnog pristupa Evropske unije prema Zapadnom Balkanu predstavlja prvobitni Pakt za stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi promovisan još 1993. godine. Osnivačka konferencija održana je 26 i 27. maja 1994. godine u Parizu. Utvrđeno je da se pregovarački proces odvija u okviru dva regionalna okrugla stola, tako da su u prvom bile Baltičke države i Ruska Federacija, dok su drugi činile Češka, Poljska, Mađarska, Slovačka, Rumunija i Bugarska. Skoro nakon godinu dana pregovaranja, u martu 1995. godine, usvojena je deklaracija o Paktu o stabilnosti koja se sastojala iz tri dela: deklaracije, liste zaključenih bilateralnih sporazuma zemalja učesnica i aranžmana o dobrosusedskoj saradnji kao i konkretnih projekata za produbljivanje ove saradnje. Sam pokušaj formiranja Pakta za stabilnosti u JIE označio je začetak novog političkog promišljanja evropskih lidera na planu regionalne politike, a u kontekstu opšte politike proširenja Evropske unije. Ovu inicijativu je pokrenuo tadašnji francuski premijer Eduar Baladir, sa namerom da se putem stvaranja jednog panevropskog sporazuma postave mehanizmi koji će sprečiti ponavljanje sukoba na prostorima JIE. Samu ideju je prihvatila i podržala Evropska unija u skladu sa svojom spoljnom i bezbednosnom politikom, ističući pritom razvijanje uslova za sopstveno proširenje na Istok. Međutim, i pored prisutne političke volje da se postave širi okviri za normalizaciju situacije u regionu i stvore uslovi za njegovu stabilizaciju, upravo su zemlje iz ovog regiona bile isključene iz radnog dela Pakta dok su sve ostale zemlje Centralne i Istočne Evrope pa i zemlje Baltika bile aktivno uključene.

Skoro nakon godinu dana rada, uočeno je da ovaj Pakt nije značajnije uticao na bilateralne odnose pojedinih zemalja u regionu JIE, što je dalje uticalo na razvijanje inicijative da se pristupi sveobuhvatnijoj razradi ove ideje.

Između dva pakta

U periodu između “dva Pakta” (1994-1999), Evropska unija je pristupila detaljnijoj razradi svog “regionalnog pristupa” prema zemljama Zapadnog Balkana čime je dat osnov za formulisanje opšte regionalne politike prema ovom delu Jugoistočne Evrope. U toku 1995 i 1996. godine,¹ Komisija EU i Savet ministara su u okviru nekoliko svojih dokumenata istakli da je “osnovna karakteristika regionalnog pristupa, unapređivanje međusobne saradnje ovih zemalja” i da se to smatra preduslovom regulisanja pojedinačnih bilateralnih odnosa Evropske unije sa svakom od njih. Ovim putem su institucije Evropske unije otvorile pitanje ne samo oblikovanja posebnog vida partnerstva sa ovim zemljama već i mogućnost otvaranja pitanja njihovog članstva. Do

¹Council Conclusions 95/463/EC, 30/10/95, Council conclusions 96/573/EC 26/02/96, Council conclusions 96/668/EC 13/05/96 i EU Declaration COM 09/96, 09/04/96, www.eu.int.

tog trenutka opšta politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu je sadržala dosta nekoherentnih elemenata, koji su delom bili posledica izvesne neusklađenosti sa drugim međunarodnim akterima, a delom zbog nejasnih akcija svojih specijalnih službi na terenu.

Evropski lideri su vođeni istom idejom, kao i tvorci “dva Pakta,” težili da putem formulisanja jasnog oblika saradnje sa trećim zemljama, kojima je priznata evropska perspektiva, čvršće vežu njihova strateška spoljno-politička opredeljenja za izglednost članstva u Evropskoj uniji. Takođe, prvobitni neuspeh Evropske unije da u “sopstvenom dvorištu” reguliše međudržavne odnose, dao je razlog više zašto baš regionalni pristup mora rezultirati uspešnim ishodom za novonastalu situaciju u regionu. Tako je u više zvaničnih dokumenata institucija EU, navedeno nekoliko prioriternih ciljeva na kojima se zasniva regionalni pristup EU ka ovom području: 1) potpuna realizacija mirovnog procesa (uključuje punu saradnju sa Haškim tribunalom i stvaranje uslova za povratak izbeglih i raseljenih lica) 2) unaopređivanje i razvoj vladavine prava i demokratije i 3) pokretanje ekonomskih aktivnosti.

Sledeći korak na planu unapređivanja regionalnog pristupa Evropske unije prema zemljama regiona ogleđa se u predstavljanju “politike uslovljavanja” 1997. godine.² Lansiranje ove politike zasnivalo se na razumevanju evropskih lidera da biti u poziciji da ponude trećoj zemlji konkretniju saradnju sa izgledom članstva znači saradivati pod njihovim uslovima. Ovo “pravo” da uslovljavaju bližu saradnju sa trećim zemljama, članice EU su forsirale na planu usklađivanja internih propisa zemlje partnera sa političkim i ekonomskim sistemom Evropske unije. Tako su vremenom počeli da se izdvajaju jasno definisani “opšti” i “specifični” uslovi koje je bilo neophodno ispuniti. U opšte uslove ubrajala su se pitanja demokratije i razvoja pravne države, razvoja tržišne privrede, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, povratak izbeglica i raseljenih lica i razvoj saradnje sa susedima, dok su specifični uslovi podrazumevali poštovanje Dejtonskog i Erdutskog sporazuma kao i puno poštovanje i sprovođenje Rezolucije br. 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija.

Proces stabilizacije i pridruživanja

Tokom 1999. godine odigrala su se dva važna skupa kojima se dalje značajno razradio regionalni pristup Evropske unije prema JIE. U maju mesecu je održan Samit EU u Kelnu na kojem su date šire odrednice za razmatranje mogućeg članstva zemalja u regionu, dok je u junu održan osnivački ministarski sastanak Pakta za stabilnost u JIE. Idejni tvorac ideje stare šest godina ali u novom ruhu bio je tadašnji nemački ministar inostranih poslova, Joška Fišer. Nakon završetka vazdušne kampanje NATO-a nad SRJ, Nemačka je pokrenula inicijativu o Paktu stabilnosti u JIE “kojom je trebalo da se prevaziđe situacija permanentne nestabilnosti i povremenih lokalnih sukoba na Balkanu.”³ U skladu sa Osnivačkom poveljom Pakta za stabilnost u JIE, Savet ministara EU je naglasio i “perspektivu pune integracije zemalja regiona u strukture EU ... sa ciljem članstva u EU.”⁴ Osnovni cilj Pakta se odnosio na dugoročnu stabilizaciju,

² Council conclusions 97/121/EC, 29/04/97, www.eu.int

³ Duško Lopandić, «Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi», Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2001, str. 140.

⁴ Council conclusions 99/377/EC, 10/06/99, www.eu.int

bezbednost i demokratizaciju, ekonomsku obnovu i razvoj regiona. Učesnice su se obavezale da saraduju u cilju smanjivanja napetosti, jačanja demokratskih procesa, razvoja dobrosusedstva, očuvanja multietničkih društava, razvoja tržišnih privreda, borbe protiv organizovanog kriminala, sprečavanja ilegalnih migracija, povratak izbeglica i integrisanje zemalja Pakta u evropske structure. Na ovaj način je Evropska unija pomogla formiranje političkog okvira kroz koji su zemlje Pakta trebalo da se približe i kasnije potpuno integrišu u njen sistem vrednosti i standarda. Na sledećem Samitu EU u Sarajevu iste godine, potvrđeno je nastojanje da se struktura Pakta iskoristi kao katalizator za napore zemalja u regionu da postanu deo evropskog sistema.

Opšti trend promena na političkom i ekonomskom planu u zemljama regiona tokom 2000.godine rezultirao je pokretanjem procesa demokratizacije i otvaranjem tranzicionog razdoblja postkonfliktnih društava. Istovremeno, u skladu sa preduzetim naporima reformskih politika pet zemalja Zapadnog Balkana,⁵ Evropska unija pokreće Proces stabilizacije i pridruživanja,⁶ kojim se označava nova faza regionalne politike Evropske unije prema Zapadnom Balkanu. Ovaj proces se zasniva na redefinisanoj principu Evropske unije koji je zvanično istaknut na Samitu EU u Feiri i ponovljen na zagrebačkom Samitu EU 2000. godine. U Zaključcima sa ovih samita naglašeno je da su "pet balkanskih zemalja potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji,"⁷ ali da bi bile uzete u razmatranje treba da ispune Kriterijume iz Kopenhagena i političku uslovljenost čime sam proces dobija još više na težini. Zemlje regiona su se u Zajedničkoj deklaraciji sa navedenog skupa obavezale da između sebe zaključe posebne regionalne sporazume o saradnji čija će osnova biti politički dijalog, regionalna zona slobodne trgovine i bliska saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Imajući u vidu da će ovi sporazumi biti element Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, smatralo se da će "produbljenje regionalne saradnje ići ruku pod ruku sa približavanjem, sa EU."⁸ Osnovni elementi ovog procesa zasnovani su na uspostavljanju političkog dijaloga sa EU, razvoju i unapređenju postojećih ekonomskih i trgovinskih odnosa, uvođenju saradnje u nizu drugih oblasti poput unutrašnjih poslova, bezbednosti i slično, povećanoj podršci demokratizaciji građanskog društva i obnovi i razvoju institucionalnog sistema zemalja JIE, razvoju postojeće finansijske pomoći putem CARDS-a na zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kojim se završava sam proces ali i otpočinje faza pripreme za pregovore o članstvu u EU.

Evropska perspektiva Zapadnog Balkana

Na zasedanju Evropskog saveta u Kopenhagenu decembra 2002 godine, potvrđena je evropska perspektiva zemalja Zapadnog Balkana kao potencijalnih kandidata i time je podvučena rešenost da se podrže njihovi naponi na putu približavanja

⁵ Politička kovanica uvedena u žargon EU na Samitu u Kelnu 1999. godine, obuhvatila je Albaniju, BiH, Makedoniju, Hrvatsku i tadašnju SR Jugoslaviju.

⁶ Komisija EU zvanično predložila u dokumentu EU Communication to the Council and the EP on the Stabilization and Association process for countries of South Eastern Europe, Brussels, 26/05/99, COM (99) 235, str.16, www.eu.int/com/external_relations/.

⁷ Conclusions from the EU Summit in Zagreb 24/11/2000, www.eu.int/com/external_relations/.

⁸ Duško Lopandić, «Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi», Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2001, str. 177.

ka Evropskoj uniji. Na sledećem sastanku Evropskog saveta u martu 2003 godine, ponovljen je stav Evropskog saveta sa prethodnog sastanka i ujedno istaknuta puna podrška Evropske unije naporima zemalja u regionu na zadacima demokratske i ekonomske konsolidacije, stabilnosti i promovisanja ekonomskog razvoja.

Tokom poslednje četiri godine, politika Evropske unije u vidu Procesu stabilizacije i pridruživanja značajno je doprinela vidnom napretku u regionu u pogledu promovisanja stabilnosti, kao i u pogledu približavanja zemalja Evropskoj uniji. To je posebno potencirano i na Samitu Evropske unije, koji je održan u Solunu 20 -22. juna 2003. godine. U zaključcima sa ovog skupa je istaknuto da Process stabilizacije i pridruživanja treba dodatno ojačati i obogatiti sa elementima iz procesa proširenja kako bi bolje izašao u susret novim izazovima i išao u korak pomeranju zemalja u regionu sa nivoa korisnika čito humanitarne pomoći ka nivou absorbovanja razvojne i investicione podrške. U tom pogledu, jasno je naznačena vodeća uloga regionalne politike Evropske unije prema Zapadnom Balkanu, koja se našla u funkciji politike proširenja. Ujedno bi se na ovaj način kompletirao i okvir evropskog kursa zemalja Zapadnog Balkana na putu njihovog budućeg pridruživanja Evropskoj uniji. Važno je stoga istaći da se pomenuti elementi regionalne politike odnosno politike proširenja nalaze zabeleženi kako u godišnjim izveštajima Komisije EU za Proces stabilizacije i pridruživanja, tako i u dokumentima Evropskog partnerstva za svaku zemlju pojedinačno.⁹

Evropska unija je nastavila da podržava aktivnosti i inicijative zemalja Zapadnog Balkana promovišući socijalnu koheziju, etničku i versku toleranciju, multikulturalnost, povratak izbeglica i interno raseljenih osoba i borbu protiv ekstremnog nacionalizma. U tom pogledu je bila od izuzetnog značaja finansijska pomoć dodeljena kroz instrument CARDS-a. Takođe, u decembru 2004 godine, zemlje Zapadnog Balkana su potpisale Okvirni sporazum za pristupanje komunitarnim programima¹⁰ čime je omogućeno još čvršće povezivanje zemalja regiona sa razvojnim trendovima u Evropskoj uniji u 25 različitih oblasti.

Evropska unija i regionalne inicijative

Na putu usklađivanja sa opštim evropskim standardima i normama, zemlje Zapadnog Balkana su se suočile sa velikim brojem zajedničkih problema koje je na prvom mestu odlikovala prekogranična dimenzija. Povratak izbeglica, obnova infrastrukture, ekonomski razvoj i borba protiv organizovanog kriminala su primeri oblasti gde je neophodno za zemlje da blisko saraduju kako bi postigle rezultate. Određeni napredak je postignut na ovim poljima, imajući uvidu, da su zemlje Zapadnog Balkana prepoznale regionalni vid saradnje kao prirodni put da se pozabave zajedničkim problemima i da ostvare željeni napredak u prioritetnim sektorima. U tom smislu, Evropska unija je podstakla zemlje regiona da unaprede regionalnu saradnju, kako sa

⁹ Annual Report of the EU Commission on the Stabilization and Association Process for South East Europe COM (2001), COM (2003) and COM (2004) 202/2 final. U pripremi je Annual Report of the EU Commission on the Stabilization and Association Process COM (2005), www.eu.int/com/external_relations/.

¹⁰ Framework agreement on community programmes for the Western Balkan countries, 12/2004, www.eu.int/com/external_relations/.

starim, tako i sa novim članicama EU. Od velikog značaja su pokrenuti Programi susedstva (*Neighborhood programs*) i programi prekogranične saradnje (*INTERREG – Interregional cooperation*) u kojima se na najkonkrentniji način realizuje regionalna saradnja. Na taj način, je regionalna politika EU prema zemljama regiona ušla u novu fazu jer im se omogućava da direktno osiguraju korist iz iskustva zemalja kandidata i novih država članica o njihovoj tranziciji i pripremama za pristupanje EU. Politički dijalog u regionu je za protekle tri godine naročito intenziviran na planu razgovora i potpisivanja sporazuma koji se odnose na povratak izbeglica, granične prelaze, vizni režim i borbe protiv svih oblika organizovanog kriminala. Međutim, važno je napomenuti da se značajan deo ovih regionalnih aktivnosti ostvario kroz već postojeće regionalne strukture udruživanja zemalja regiona. Pored Pakta za stabilnost u JIE, kao *regionalno vlasništvo* prepoznati su i drugi mehanizmi u vidu Procesu saradnje u JIE, Centralno-evropske inicijative, Inicijative za saradnju u JIE, Jadransko-Jonske inicijative i Crnomorske inicijative za ekonomsku saradnju. Do sada realizovani rezultati u njihovim okvirima ogledaju se u formiranju zone slobodne trgovine u regionu, uspostavljanju Sekretarijata za nadgledanje razvoja regionalne saobraćajne infrastrukturne mreže (Regional Balkan Infrastructure study - REBIS) i formiranju Regionalnog tržišta električne energije. Takođe, sledi dalji razvoj Regionalnog programa za rekonstrukcije životne sredine u JIE, izrada Strategije za regionalno upravljanje vodama, integrisanje Mreže istraživanja i obrazovanje u JIE u Evropsko istraživačko područje, kao i predlog Plana za liberalizaciju viznog režima u regionu.

Iako je regionalna politika EU prema Zapadnom Balkanu stara skoro deset godina, vidljivi efektivni rezultati obeležavaju posebno protekle četiri godine. Na prvom mestu regionalna politika Evropske unije je pružila podršku razvoju regionalne saradnje među zemljama Zapadnog Balkana. Drugo, rezultati ostvareni kroz okvire različitih regionalnih inicijativa iskorišćeni su kao osnova za ispunjavanje Kopenhaških kriterijuma. Treće, podizanje nivoa regionalne saradnje među zemljama Zapadnog Balkana je doprinelo unapređivanju Procesu stabilizacije i pridruživanja. Četvrto, iako se zemlje regiona i dalje posmatraju “u paketu” na planu procesa pridruživanja, naglasak je ipak stavljen na njihov individualni tempo razvoja u skladu sa kojim će ići i pristup Evropskoj uniji. Peto, EU je priznala regionalno vlasništvo nad velikim delom regionalnih inicijativa čiji su pokretači zemlje u regionu ¹¹ čime su same inicijative na najdirektniji način postale uključene u dalji tok procesa evropskih integracija. Šesto, Evropska unija je sa vremenom integrisala regionalnu politiku prema zemljama Zapadnog Balkana u svoju opštu regionalnu politiku formulišući istovremeno okvire za saradnju zemalja regiona sa novim članicama EU i budućim kandidatima za članstvo.

Može se zaključiti da evropska perspektiva zemalja regiona leži na prvom mestu u okvirima regionalne politike EU prema Zapadnom Balkanu, a potom u izgledu rešavanja nekih od gorućih problema na ovoj relaciji poput viznog režima i saradnje sa Haškim tribunalom.

¹¹ Od ukupno sedam inicijativa u regionu Jugoistočne Evrope jedino Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (South-east cooperation initiative – SECI) i Pakt za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi (Stability Pact for South-east Europe) imaju status “serviranih” oblika regionalne saradnje.