

Izvorni znanstveni rad
UDK 323.174(061.1EU:497)
327.39(061.1EU:497)
332.14(061.1EU:497)
Primljeno: 1. lipnja 2012.

[Metadata, citation and similar papers](#)

Regionalna politika Europske unije prema Zapadnom Balkanu – dosezi i ograničenja

NATAŠA BEŠIREVIĆ, IVANA CUJZEK

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Na temelju analize sudjelovanja država Zapadnog Balkana u regionalnim inicijativama od 1990. do 1999, njihovim učincima i utjecajima, te regionalne dimenzije unutar Procesa stabilizacije i pridruživanja od 1999. do danas ovaj rad argumentira da regionalne inicijative EU nisu presudno pomogle državama Zapadnog Balkana da osiguraju integraciju u EU ili promijene političku, ekonomsku ili socijalnu klimu u regiji, kao ni da razviju regionalnu suradnju, što je bio jedan od temeljnih ciljeva politike europskih integracija prema tom dijelu Europe. Stoga treba poboljšati modalitete razvoja regionalne suradnje na Zapadnom Balkanu. To se može postići razvijanjem euroregija kao zajedničkog interesnog modela pristupanja europskim fondovima. No usporedbom financijskih sredstava namijenjenih regionalnoj suradnji pokazuje se kako se ukupna sredstva nisu povećala niti će biti povećana u srednjoročnom razdoblju. Stoga će regionalna suradnja na Zapadnom Balkanu i dalje pratiti dosadašnje obrasce politike.

Ključne riječi: Regionalne inicijative EZ/EU, Regionalni pristup EU, Proces stabilizacije i pridruživanja, CARDS, IPA

Uvod

Regionalna suradnja država Zapadnog Balkana¹ spada u temelje politike uvjetovanosti Europske unije prema tom dijelu Europe, što znači da se regionalna suradnja uvjetuje kao nužan kriterij za ulazak država u EU. Kriterij regionalne suradnje in-

¹ Regija u ovom radu obuhvaća države Procesa stabilizacije i pridruživanja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo pod UN-ovom Deklaracijom 1244, Makedonija, Srbija), koje se nazivaju i državama Zapadnog Balkana. Taj politički pojam obuhvaćao je države

korporiran je i u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji se smatra temeljnim formalnim početkom odnosa između EU i država iz Procesa stabilizacije i pridruživanja (Psp). Taj proces započeo 1999. godine kamen je temeljac svih budućih odnosa EU i država Zapadnog Balkana. To nije uobičajeni bilateralni proces koji je usmjeren prema pojedinačnim državama regije, već se zasniva i na regionalnoj suradnji koja je nužan dio sporazumnog odnosa s EU. Cilj je poticanje država u regiji da ostvare prostor slobodnog protoka ljudi, robe, usluga i kapitala na način kako to funkcionira u EU. Psp je trebao nadvladati kontradiktornu politiku EU prema tom dijelu Europe sadržanu u Regionalnom pristupu prisutnom od 1996. godine koji je državama regije uvjetovao zajednički, a ne individualni ulazak u Uniju. To je trebao biti i način poticanja država Zapadnog Balkana da ponovno uspostave međusobne političke i ekonomske odnose. Ali EU je u svom odnosu također zadržala načelo uvjetovanosti.² Istaknuti su uvjeti za pristup za svaku državu Zapadnog Balkana posebno. Time je EU zadržala bilateralne odnose sa svakom od tih država, što je bilo u suprotnosti s objavljenom regionalnom politikom. Takva kontradiktorna politika EU do 1999. godine slala je poruku državama regije da EU nije dosljedna u praćenju svoje regionalne politike pristupa, što je značilo da nije nužno razvijati regionalnu suradnju. Politički “izvana” nametnuta regionalna suradnja dovela je do nedovoljnog korištenja gospodarskog potencijala unutar regije. Time je državama Zapadnog Balkana uskraćena mogućnost da poboljšaju svoju gospodarsku situaciju, posebice ako se zna da sredstva iz fondova EU u pretpristupnom periodu, kao i jednom u punopravnom članstvu, zasigurno neće biti tako izdašna kao u prethodnim proširenjima.

Ovaj rad stoga sugerira da bi se regionalni pristup EU Zapadnom Balkanu trebao inicirati na jedan od načina kako se to radi unutar regionalne politike EU; financijskim poticanjem regionalne suradnje ne na razini nacionalnih država, već putem tzv. euroregija sukladno konkretnim interesima pograničnih županija/kotara/kan-

Jugoistočne Europe koje do 2000. godine još uvijek nisu imale nikakve institucionalne odnose s EU. Politički pojam Jugoistočne Europe sačinjavaju još Bugarska i Rumunjska, no te su države Sporazum o pridruživanju kao prvi formalni korak prema EU potpisale još 1993. godine. Ovaj će se rad koristiti tim pojmom i za period kada nije bio formaliziran (slučaj Zapadnog Balkana do 2000. godine).

² Koncept političke uvjetovanosti, koji se najšire može definirati kao međunarodni pritisak koji uključuje određene institucionalne preference, odnosno ispunjenje određenih političkih obaveza (Borislavova Spendzharova, 2003: 145; Láštíc i Rybář, 2003: 99). Pridham (2002: 205) klasificira tri konstitutivna elementa političke uvjetovanosti: konkretne uvjete koje treba ispuniti, nagrade za njihovo ispunjenje te mehanizme za nadgledanje i evaluaciju. Demokratska uvjetovanost dio je političke uvjetovanosti za pristupanje EU, s obzirom na to da zaključci Europskog vijeća iz Kopenhagena iz 1993. (poznati kao Kopenhaški kriteriji) kao političke kriterije definiraju “stabilnost institucija koje garantiraju demokraciju, vladavinu prava, ljudskih prava te poštivanja i zaštite manjina” (European Council, 1993: 13).

tona/općina, čime regionalna suradnja ne bi bila potaknuta “odozgo”, političkom uvjetovanošću, nego “odozdo”, konkretnim ekonomskim motivima. Na taj bi način i EU postala bliža građanima država Zapadnog Balkana.

Iako tema ovog rada nije regionalizam u Europskoj uniji i njegova implikacija na područje Zapadnog Balkana, nužno je definirati pojmove koji se tiču same problematike rada. U političkoj teoriji i praksi niti na razini Europske unije ne postoji čvrsta definicija regija. Okvirno, prema Hettneu (1999) regija obuhvaća nekoliko značenja; to je geografska i ekološka jedinica ograničena prirodnim granicama, više ili manje konfliktni sistem kulturne, političke i ekonomske interakcije, organizirana kooperacija nastala iz kulture, socijalne komunikacije i približavanja vrijednosti, povijesna formacija različitog identiteta koji se ponaša kao politički faktor kojem je dan određeni stupanj legitimnosti (primjerice, Europska unija). Iako ovaj rad ne ulazi u tematiku regionalizma niti će zbog ograničenosti prostora ulaziti u razvoj regionalne politike u EU, zanimljivo je napomenuti da u Europskoj uniji postoji nekoliko vrsta regija: ekonomske (definirane ekonomskim aktivnostima: poljoprivredom, industrijom, uslugama...), povijesne (obuhvaćaju teritorij s populacijom povezanom poviješću, jezikom, religijom, nacijom), administrativne (definirane za potrebe administracije ili statistike), političke (teritorij s regionalnim vladama odgovornim direktno izabranim regionalnim skupštinama ili vijećima), te NUTS regije (*terminus technicus* EU koji označava prilagođene regionalne jedinice država članica EU koje se koriste u statističke svrhe i temelj su strukturnih fondova EU). Uz regije se veže i pojam regionalizma koji se može definirati kao socijalni zahtjev regija za većom autonomijom u odnosu na središnje institucije njihovih država te povećanje tendencija regija da identificiraju vlastite interese. U literaturi ne postoji jasno i neprijeporno određenje pojma regije, što je moguće objasniti činjenicom da se neki autori eksplicitno izbjegavaju upustiti u određivanje tog pojma te se radije bave pojmom regionalizacije, pokušavajući utvrditi njezine različite oblike, dok drugi izbjegavaju upotrebu pojma regija i koriste se pojmom srednja (*meso*) razina kako bi time označili jednu ili više razina upravljanja javnim poslovima koje se nalaze između nacionalne i lokalne razine vlasti, kako ističe Đulabić (2007: 69). Primjerice, Marcou (2003: 1) ističe da postoji očigledan kontrast između popularnosti pojma regije i nejasnosti u određivanju njegova sadržaja, dok Keating (1998: 9) zaključuje da je regija “aluzivan koncept koji pokriva različite teritorijalne razine i mnoštvo društvenih sadržaja”.

Na temelju tog kratkog definiranja pojmova postavlja se pitanje što je bila osnova regionalnog pristupa Europske unije teritoriju koji se od austrijskog predsjedanja Europskom unijom 1998. godine naziva Zapadnim Balkanom i koji je predmet istraživanja ovog rada. Konkretnije, što je regija Zapadnog Balkana: geografska jedinica; više ili manje konfliktni sistem kulturne, političke i ekonomske interakcije; organizirana kooperacija nastala iz kulture, socijalne komunikacije i približava-

nja vrijednosti; povijesna formacija različitog identiteta koji se ponaša kao politički faktor kojem je dan određeni stupanj legitimnosti; regija nastala iz vlastitog zahtjeva i zbog vlastitih interesa ili politička regija (i kome su tada odgovorne “regionalne” vlade?). Kako tvrdi Bechev (2006: 3), politička geografija nije samo prostor, to je prvenstveno interpretacija i običaj. Ne ulazeći u povijesnu interpretaciju pojma “Balkan”, nužno je međutim napomenuti da je tijekom Hladnog rata prostor bivše Jugoslavije percipiran kao dio Balkana otvoren prema Europi koji je već 1980. potpisao sporazum o suradnji s EZ, no tijekom ratnih sukoba 1990-ih interpretacija pojma Balkan postaje dvojaka. Iako to nije tema ovog rada, zanimljivo je napomenuti da je za unutarnje aktere (nacionalnu elitu i javnost) Balkan uglavnom interpretiran kao margina – periferija koja nije Europa i gdje svakako ne zaslužuju svi biti nazivani “Balkanom”, pri čemu je Europa shvaćana kao sinonim za Zapad institucionaliziran u tijelima Europske unije. Odluku o tome tko će postati “Zapad” donosi sama EU projektirajući socijalne norme kriterijima uvjetovanosti za ulazak u Uniju. Za političke aktere EU Balkan postaje zajednički geopolitički termin za grupu postkomunističkih zemalja na jugoistoku Europe, čije su zajedničke karakteristike vjekovna nacionalna mržnja, konstantna prijetnja nacionalnim sukobima unutar i između država, povijesni animoziteti te ranjivost političkog i ekonomskog sustava obuhvaćena pojmom “slaba država”. Upravo su ti zajednički problemi zahtijevali homogen, regionalni pristup, unatoč bilateralnim vezama sa svakom pojedinom državom. “Tretirajući te države kao grupu bez jasnih granica, zapadni politički akteri bili su suočeni s pitanjima identiteta”, argumentira Bechev (2006: 19). Je li Balkan dio Zapada, Europe, Europske unije ili nešto između? Nejasnoća oko toga koje su doista istočne granice Europske unije dovela je do nejasnog naziva Zapadni Balkan, pri čemu i taj termin jasno označava simboličku moć – tko zbilja definira pravila igre i odlučuje ne samo o uvjetima ulaska na “Zapad” već i o samom nazivu političke regije. Nakon sukoba na Kosovu njemačko Predsjedništvo ponudilo je u travnju 1999. prijedlog da se državama na jugoistoku Europe koje do tada nisu imale institucionalan odnos s EU dâ jasan status članstva kako bi se njihova pozicija izjednačila s onim što su imale države Istočne i Srednje Europe, što bi potaknulo promjene i reforme. No tijekom pregovora u Vijeću ministara došlo se do kompromisnog rješenja o perspektivi europskih integracija, perspektivi punopravnog članstva i novim ugovornim odnosima, kako navodi Elbasani (2008: 299). U lipnju 1999. Europsko vijeće u Santa Maria da Feira³ usvojilo je Proces stabilizacije i pridruživanja (Psp) za Albaniju, BiH, Hrvatsku, Makedoniju i tadašnju Saveznu Republiku Jugoslaviju, kao modifikaciju Regionalnog pristupa Europske unije iz travnja 1997. godine, nakon što se on pokazao nedovoljno fleksibilnim i dinamičnim za učinkovito artikuliranje politike Unije i dugoročnije uređenje odnosa s državama regije. Nakon dugog

³ Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm

perioda uglavnom negativne uvjetovanosti tijekom 1990-ih, koja se sastoji od ograničenih ugovornih odnosa, sankcija, izuzeća iz potpisivanja Sporazuma o suradnji kao prve faze u približavanju EU itd., početkom 2000. države Zapadnog Balkana pokazale su pozitivnu inicijativu da s EU izgrade tješnje bilateralne ugovorno-proceduralne odnose. Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) prvi put su uspostavljeni ugovorni odnosi između država regije i Europske unije. Njima je predstavljen pravni temelj i sadržajni okvir odnosa, što se smatra prvim korakom prema institucionaliziranju odnosa s EU i omogućava postupne pripreme za punopravno članstvo. Tzv. države Procesu stabilizacije i pridruživanja dobile su status potencijalnih kandidatkinja, čime je ponuđena perspektiva članstva u EU, što je bitna inovacija u odnosu na prethodno implementirane instrumente koje je EZ/EU ponudila regiji. Proces stabilizacije i pridruživanja, kako i sam naziv ističe, prvenstveno je bio okrenut političkoj stabilnosti, a tek onda priključenju, kombinirajući regionalni pristup naslijeđen iz Regionalnog pristupa i bilateralnu komponentu meritokracije. Politička uvjetovanost EU prema Zapadnom Balkanu time je od 1999. do daljnjega određena sljedećim karakteristikama (Anastasakis i Bojičić-Dželilović, 2002; Anastasakis, 2008):

- Kopenhaški kriteriji (politički, ekonomski, zakonodavni);
- Regionalni pristup iz 1999. i Psp iz 1999;
- Individualni uvjeti koje pojedina država treba ispuniti prije ulaska u fazu pregovora o SSP-u;
- Individualni uvjeti koji se odnose na pojedine programe, projekte, financijsku pomoć ili kredite;
- Uvjeti koji proizlaze iz mirovnih pregovora i ugovora (Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 1244, Sporazumi iz Daytonu, Ohrida i Beograda);
- Poštivanje ljudskih prava, povratak izbjeglica, suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za područje bivše Jugoslavije (Sud u Haagu), regionalna suradnja.

Politička uvjetovanost odnosila se i na humanitarnu pomoć izbjeglicama i prognanicima, ekonomsku i financijsku pomoć, politički dijalog, otvaranje zone slobodne trgovine, odnosno asimetričnu industrijsku i poljoprivrednu trgovinu u korist država regije, te suradnju na raznim područjima politika EU. U studenom 2000. Europsko vijeće se prvi put sastaje izvan države članice i u Zagrebu se organizira Zagrebački *summit* koji okuplja šefove država članica i svih država uključenih u Psp. U Zaključnoj deklaraciji⁴ državama regije ponuđena je perspektiva priključenja EU temeljena na individualnim postignućima u ispunjavanju demokratskih, ekonom-

⁴ Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm

skih i institucionalnih reformi, prvenstveno implementacijom SSP-a i regionalnom suradnjom. Time je uvjetovanost na Zapadnom Balkanu postala multidimenzionalni pozitivni i negativni vanjskopolitički instrument EU, s ciljem pomirbe, obnove i reforme sigurnosnih, političkih, ekonomskih i socijalnih aspekata na regionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. Na Europskom vijeću održanom u lipnju 2003. u Solunu (Thessaloniki) usvojen je “Solunski program za Zapadni Balkan: Kretanje prema europskoj integraciji”, tzv. Solunska agenda⁵ kojom je predviđeno uvođenje čitavog niza novih instrumenata i oblika suradnje između država Psp-a i EU.

1. Razvoj regionalnih inicijativa (1990-1999)

Nakon kolapsa realsocijalizma uvedene su brojne inicijative koje su poticale regionalnu suradnju između bivših socijalističkih država. Možemo ih podijeliti u dvije velike skupine. Prva skupina, uvedena tijekom razdoblja 1988-1992, bila je rezultat raspada socijalističkog bloka i bila je namijenjena ne samo državama Srednje i Istočne Europe već široj skupini država. Među najvažnijima ističu se Inicijativa za Srednju Europu (engl. *Central European Initiative* – CEI), Slobodna trgovačka zona Srednje Europe (engl. *Central European Free Trade Agreement* – CEFTA) i Ekonomska suradnja crnomorskih država (engl. *Black Sea Economic Cooperation* – BSEC). Do 1995. odnos EZ/EU prema regiji Zapadnog Balkana bio je fokusiran uglavnom na upravljanje krizom, dostavu humanitarne pomoći, potporu mirovnom procesu i na razvoj bilateralnih odnosa s državama regije. Druga skupina inicijativa, pokrenuta nakon Sporazuma iz Daytonu 1995. bila je usmjerena direktno na regiju Istočne i Srednje Europe. Među najvažnijima bile su Royaumont proces stabilizacije Jugoistočne Europe (RP), Regionalni pristup EU, Inicijativa za suradnju u Jugoistočnoj Europi (engl. *Southeast European Cooperative Initiative* – SECI) i Pakt o stabilnosti (SP).

Prvi konkretniji pokušaj predstavljanja regionalne politike namijenjen području buduće regije Zapadnog Balkana došao je u prosincu 1995. godine, neposredno uoči potpisivanja Sporazuma iz Daytonu, kada je pod francuskim predsjedanjem Europska unija započela Royaumont proces stabilizacije Jugoistočne Europe. Tada su prvi put nakon potpisivanja Sporazuma iz Daytonu za isti stol, uz predstavnike EU, SAD-a, Rusije, NATO-a, OSCE-a i Vijeća Europe, sjeli predstavnici četiriju bivših jugoslavenskih država (BiH, Hrvatske, SR Jugoslavije i Makedonije) kako bi započeli s demokratizacijom regije putem projekata civilnog društva, zaštite ljudskih prava i kulture. Europska unija tada je predstavila i usvojila Deklaraciju o procesu stabilnosti i dobrog susjedstva. Njen cilj bio je osiguranje dugoročne stabilnosti i do-

⁵ Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm

brosusjedskih odnosa u Jugoistočnoj Europi te izgradnja nove Europe demokracije, mira, jedinstva, stabilnosti i dobrosusjedskih odnosa. Royaumont proces trebao je biti dugoročna nadopuna Sporazuma iz Daytonu koji je trebao pridonijeti progresivnoj obnovi dijaloga, prevenciji sukoba, pomirenju, regionalnoj suradnji i ekonomskom oporavku, čemu bi EU doprinijela u skladu sa svojim željama i kapacitetima. Namjera Royaumont procesa nije bila obnova infrastrukture ili davanje ekonomske pomoći, već je to trebao biti politički proces u sinergiji s ostalim regionalnim inicijativama, temeljen na regionalnim okruglim stolovima gdje bi se na ravnopravnoj osnovi vodio multilateralni dijalog parlamentaraca, novinara i predstavnika civilnog sektora. Kao i mnoge inicijative prije i poslije, prije inkorporiranja u Pakt o stabilnosti, Royaumont proces imao je potpuno marginalan učinak koji se sveo na organizaciju seminara i sastanaka, te ni na koji način nije bio primijećen u javnosti.

Kao nadopunu Royaumont procesa EU je 1996. godine lansirala Regionalni pristup namijenjen razvoju i obnovi prvenstveno ekonomske suradnje slobodnim protokom roba, usluga i ljudi i razvojem projekata od zajedničkog interesa. Budući da je na području Jugoistočne Europe Albanija tada bila jedina država izvan bivše Jugoslavije bez institucionaliziranog odnosa s EU, uklopila se u regionalni pristup EU. Unutar Regionalnog pristupa Europska unija davala je financijsku potporu i unilateralne trgovinske preference uz obvezu poštivanja političke uvjetovanosti, prvenstveno Daytonskog i Pariškog sporazuma, posebno vezane uz povratak raseljenih osoba i punu suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju. Regionalni pristup dobio je svoju legitimnu potvrdu u srpnju 1996. godine kada je Vijeće EU prihvatilo odredbu o obnovi BiH, Hrvatske, SR Jugoslavije i Makedonije (tzv. OBNOVA) uz navedenu uvjetovanost poštivanja demokratskih principa, vladavine prava, ljudskih prava i sloboda kao nužnih elemenata za primjenu programa i financijske pomoći. Kako navodi Elbasani (2008: 296), regionalni pristup razlikovao je regionalni od bilateralnih uvjeta kako bi se time riješila dvojbena pristupa između postignuća svake od država regije zasebno i opsežnije strategije namijenjene čitavoj regiji. Stoga je EU navela principe poštivanja demokracije, ljudskih prava i prava manjina, te tržišne ekonomije kao ključne uvjete političke uvjetovanosti koji bi doveli do navedenih "nagrada". Iako se EU i prije koristila političkom uvjetovanošću kao instrumentom odnosa s trećim zemljama, pa i prema ovoj regiji, politička uvjetovanost Regionalnog pristupa razlikovala se utoliko što je bila razrađena, konkretna i sadržavala je listu uvjeta čije je ispunjenje dovelo do određenih rezultata. No, kako tvrdi Blockmans (2006), formulirani kriteriji uvjetovanosti bili su preopćeniti i nejasni, što se pokušalo riješiti na Vijeću za opće poslove EU u travnju 1997. godine, kada su predstavljene smjernice o uvjetovanosti koje vrijede za sve države regije, ali i za svaku državu posebno. Politička uvjetovanost u tom je slučaju bila negativna, jer je neispunjavanje uvjeta značilo ograničene ugovorne od-

nose, isključivanje iz ugovora ili sankcije. Regionalni pristup uključivao je multilateralni pristup državama Zapadnog Balkana i bio je u skladu s vanjskom politikom razvoja unutarregionalnih odnosa na navedenom području, a ne s bilateralnim odnosima s državama nečlanicama. To je također trebao biti i način poticanja država Zapadnog Balkana da ponovno uspostave međusobne političke i ekonomske odnose. Ali EU je u svom odnosu s državama Zapadnog Balkana također zadržala načelo uvjetovanosti. Istaknuti su uvjeti za pristup za svaku državu Zapadnog Balkana posebno. To znači da je EU zadržala bilateralne odnose sa svakom od tih država, što je bilo u suprotnosti s objavljenom regionalnom politikom (Wichmann, 2004: 29). Države Zapadnog Balkana u tome su vidjele znak da EU nije predana praćenju svoje regionalne politike pristupa. Regionalni pristup potvrdio je uvjetovanost kao temeljni princip i instrument vanjskopolitičkih odnosa EU prema državama Zapadnog Balkana, pomoću mjera financijske pomoći, unilateralnih trgovinskih preferencija i naprednih ugovora o suradnji. Kako navodi Elbasani (*ibid.*), perspektiva ni u kojem slučaju nije bilo punopravno članstvo u EU, već trgovinski odnosi, financijska pomoć i ekonomska suradnja, čime je državama Zapadnog Balkana jasno dano do znanja da se nalaze na nižem stupnju odnosa prema EU u odnosu na tada aktualni pretpristupni proces s državama Istočne i Srednje Europe.

Inicijativa za suradnju u Jugoistočnoj Europi (SECI) izvorno je američka inicijativa utemeljena u travnju 1996. godine sa svrhom pacificiranja i stabiliziranja regije, a EU je prihvatila SECI usvojivši tzv. Točke zajedničkog razumijevanja u listopadu 1996. godine. SECI se prvotno prezentirao kao forum, bez čvrste strukture, bez financijskih sredstava i bez miješanja u postojeće regionalne inicijative. S vremenom je zaključeno da se cilj inicijative može postići ulaganjem stranog kapitala koji bi potakao zemlje SECI područja na suradnju po prioritetnim područjima (olakšavanje trgovine, energetika, malo i srednje poduzetništvo, prometna infrastruktura, suzbijanje kriminala i korupcije i suradnja burzi), dok bi Svjetska banka osigurala financijska sredstva za odobravanje zajmova koji se realiziraju unutar pojedinih Projektnih skupina. “SECI je postigao bolje rezultate od Royaumont procesa budući je bio fokusiraniji i proizveo je neka praktična dostignuća u područjima prekogranične suradnje i borbe protiv prekograničnog kriminala” (Anastasakis i Bojičić-Dželilović, 2002: 21).

Pakt o stabilnosti za Jugoistočnu Europu stvoren je u lipnju 1999. kao inicijativa EU i prvi ozbiljniji pokušaj međunarodne zajednice da zamijeni prethodnu, reaktivnu politiku sprečavanja sukoba u regiji Jugoistočne Europe sveobuhvatnom, dugoročnom strategijom prevencije sukoba. Pakt o stabilnosti time je postao instrument preventivne diplomacije unutar okvira ZVSP-a. Više od 40 partnerskih država i organizacija odlučilo je podržati države regije u njihovim naporima da postignu mir, demokraciju, poštivanje ljudskih prava i ekonomski prosperitet za svoje građana.

ne kako bi se postigla stabilnost čitave regije, pri čemu je Pakt o stabilnosti trebao biti jedan od instrumenata prevencije sukoba u regiji, kojem je mjera uvjetovanosti bila regionalna suradnja. Iako je EU politika regionalnog pristupa skrojena za Zapadni Balkan bila zastarjela, Pakt o stabilnosti razvio je vrlo ambiciozan projekt stvaranja slobodne trgovinske zone u Jugoistočnoj Europi, lokalni regionalni trgovinski integracijski krug kako bi se te države pripremile za zajedničko članstvo u EU. Pakt je percipiran kao intergovernmentalno tijelo, odnosno forum za dijalog i suradnju koji je okupljen oko čitavog niza ciljeva. Politički, trebao je pokazivati dugoročnu predanost međunarodnih aktera postizanju mira i stabilnosti, dok je na operativnoj razini trebao učinkovitije povezati čitav niz aktera koji su djelovali u regiji. No na praktičnoj razini Pakt je bio tek jedna od niza inicijativa, čija je učinkovitost bila upitna zbog miješanja različitih inicijativa, procesa i procedura, pri čemu je pitanje suradnje uključenih nacionalnih i međunarodnih aktera ostalo dvojbeno. Kao i niz dotadašnjih inicijativa Pakt nije iniciran "iznutra", i unatoč ciljevima o regionalnoj suradnji i regionalnom "vlasništvu" nad tom inicijativom, viđen je kao još jedna međunarodna inicijativa i arena raznih nacionalnih interesa uključenih država donatora, koji nisu nužno bili u skladu s nacionalnim interesima država u regiji. Naznačio je značajan pomak od implementacije tradicionalnih instrumenata vanjsko-političke uvjetovanosti prema novim strategijama koje uključuju regiju u europske strukture, što je bila početna ideja inicijatora Pakta o stabilnosti, njemačkog ministra vanjskih poslova Joschkea Fischera (1998-2005), koji se zalagao za dugoročnu strategiju uključivanja država regije u strukture euroatlantske zajednice.

Inicijativa Pakta napravila je dosta na operativnom planu, dok je njegov politički utjecaj bio znatno manji. Pakt se pokazao kao uspješno oruđe za razvoj regionalne suradnje. Blizu Zagreba postoji regionalni centar za kontrolu naoružanja koji je bitan za izgradnju povjerenja među susjednim državama. Sklopljen je 31 bilateralni ugovor o stvaranju zone slobodne trgovine Jugoistočne Europe. U listopadu 2005. države Jugoistočne Europe potpisale su Ugovor o energetske zajednici. U Bukureštu je međugranični centar za borbu protiv kriminala zadužio nacionalne policije da se bave problemima organiziranog kriminala, koji je često mnogo bolje organiziran od policije. Centar u Bukureštu povezan je s Interpolom. U Beogradu je Pakt o stabilnosti zajedno s UNDP-om stvorio Centar za kontrolu lakog naoružanja za Jugoistočnu Europu kako bi se smanjio protok ilegalnog oružja. Na operativnoj razini Pakt je vrlo uspješno provodio svoje projekte, neki od njih su se u potpunosti integrirali u regiju i postali ono što se definira kao "regionalno vlasništvo"; regija je sama definirala projekte i uspjela ih ostvariti uz pomoć Pakta, do te mjere da ih je djelomično i sama financirala (primjerice RACVIAC⁶,

⁶ Multinacionalno regionalno središte za pomoć u provedbi sporazuma o kontroli naoružanja svim zemljama Jugoistočne Europe koje su ga potpisale ili će ga u skoroj budućnosti potpisati.

Savska komisija⁷, MARRI⁸ itd.). S obzirom na promjene koje su zemlje regije postigle u odnosu na približavanje EU i NATO-u, taj regionalni forum izgubio je na važnosti, a ujedno je došlo do povećanja i preklapanja pojedinih regionalnih inicijativa, te je zbog nemogućnosti učinkovite koordinacije njegova transformacija bila nužna. Pakt o stabilnosti dio je aktivnosti prebacio na više regionalno vođene okvire Procesa suradnje u jugoistočnoj Europi (engl. *South-East European Cooperation Process* – SEECP) i njegova operativnog tijela – Vijeća za regionalnu suradnju (engl. *Regional Cooperation Council* – RCC). Tajništvo RCC-a formalno je započelo s radom u travnju 2008. u Sarajevu.

Kako argumentiraju Anastasakis i Bojičić-Dželilović (2002: 30), gledajući općenito, pristup Europske unije Srednjoj i Istočnoj Europi 1990-ih obilježio je različit odnos EU u bilateralnim odnosima prema Balkanu s Bugarskom, Rumunjskom i Slovenijom u kontekstu pretpristupne strategije s jedne strane i prema državama Zapadnog Balkana u kontekstu Regionalnog pristupa s druge.

1.1. Politički učinci regionalnih inicijativa na području Zapadnog Balkana

Postojanje različitih inicijativa u Srednjoj i Istočnoj Europi, a posebice na jugoistoku Europe, nesumnjivo je pozitivno. One imaju utjecaja na nove načine ponašanja, na prevladavajući uskogrudni nacionalizam i na ideju “samodovoljnosti” država. One ohrabruju suradnju između administracija, ekonomija i ostalih državnih grana; one omogućavaju komunikaciju u regiji i stvaraju mreže kontakata. Samo njihovo postojanje i aktivnosti utječu na javno mnijenje te na svijest o zajedničkim ciljevima svih država u regiji. Kako smatraju određeni autori, inicijative nisu presudno pomogle državama regije da osiguraju integraciju u EU ili da u značajnijoj mjeri promijene političku, ekonomsku ili socijalnu klimu u regiji, što se može objasniti s nekoliko čimbenika.

Funkcionalistička međuovisnost europske suradnje ima nekoliko argumenata. “EZ/EU ističe se kao najuspješniji slučaj regionalne integracije koji vodi do uspostave održivog režima sigurnosti Zapadne Europe putem ekonomskih sredstava i, do određene granice, političkih integracija. Njeno iskustvo pokazuje kako regionalna suradnja temeljena u početku na ekonomskim snagama, materijalnim interesima

Nastalo je 2000. potpisivanjem ugovora između SR Njemačke i Republike Hrvatske, a djelomično ga financira hrvatsko Ministarstvo obrane.

⁷ Međunarodna komisija za sliv rijeke Save – Savska komisija, formirana na osnovi Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save koji su 2002. potpisale Republika Slovenija, Republika Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Državna zajednica Srbije i Crne Gore.

⁸ *The Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative* (MARRI) – Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbjeglice osnovana je 2003. a čine je Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija.

i konkretnim ciljevima može pomoći u premošćivanju ne samo ekonomskih, već, što je najvažnije, političkih i sigurnosnih razlika” (Anastasakis i Bojčić-Dželilović, 2002: 23). Nadalje, u procesima globalizacije multilateralna suradnja temeljena na politički neutralnijim temama postupno učvršćuje sigurnosno okružje susjednih država. Izazov je jedino pronaći dovoljno atraktivne, a politički neutralne zajedničke interese. Višegradaska skupina⁹ (Češka, Slovačka, Poljska i Mađarska) pokazala se dobrim primjerom takve suradnje, koja funkcionira kao diplomatski i interesno jak blok i nakon ulaska njenih članica u EU. U svjetlu ekonomskog argumenta, strani investitori voljniji su ući na nacionalno tržište koje ima potencijala biti dijelom zajedničkog tržišta koje funkcionira bez tarifnih i carinskih barijera. U svjetlu približavanja EU, postoji i argument vezan uz interne procedure Europske unije, koja je sklona, mada ne u potpunosti jasno i definirano, svaku veću regiju koja se približava Uniji grupirati u subregije koje imaju vlastitu logiku zajedničkih povijesnih, političkih, ekonomskih i sigurnosnih karakteristika. To je ujedno i logika međunarodne zajednice prema određenim dijelovima svijeta. Taj se argument veže i uz percepciju međunarodne zajednice prema zajedničkim karakteristikama, odnosno problemima određene subregije. Osnovni naglasak regionalnog povezivanja na Zapadnom Balkanu jest taj da se problemi zajednički čitavoj subregiji ne mogu rješavati isključivo bilateralno ili samo na nacionalnoj razini. Regionalna suradnja kad je riječ o pitanju infrastrukture, energije, telekomunikacija ili pak o sigurnosnim, odnosno pitanjima iz sfere kriminala, ilegalnih emigracija, ljudskih prava i zaštite manjina kroz multilateralizam jača i individualnu spremnost država za ulazak u EU. Vođene tim principima, regionalne inicijative pokazale su određeni pomak prema zadanim ciljevima.

No, s druge strane, osim SEECIP-ja niti jedna druga od šest regionalnih inicijativa nije bila autohtoni proizvod samih država Balkana. Ostale su inicijative ili bile stvorene izvan regije te su se proširile na države Srednje i Istočne Europe ili je njihovo pojavljivanje bilo posljedica poticaja razvijenih država (Lopandić, 2002: 354). Ta činjenica potvrđuje da Zapadni Balkan ni do danas nije postao organizirani regionalni entitet. U usporedbi sa Zapadnom Europom niti jedna inicijativa (osim djelomično Pakta o stabilnosti) nije se usudila objaviti velike ili privlačne projekte integracija oko kojih bi se stvorila struktura inicijative. Većina regionalnih inicijativa od samog je početka zamišljena kao nadopuna procesa integracija čiji se glavni procesi odvijaju unutar Europske unije. One predstavljaju dodatak europskoj arhitekturi, a ne zamjenu za uključivanje država regije u EU i ostale paneuropske organizacije (*ibid.*: 357-359). Zato moguće zaostajanje regije u procesu EU-inte-

⁹ Osnovana na *summitu* predsjednika vlada Čehoslovačke, Mađarske i Poljske, koji je održan u mađarskom gradu Višegradu 15. 2. 1991. godine, kako bi se ostvarila suradnja između tih triju država (poslije raspada Čehoslovačke – četiriju) u procesu približavanja EU.

gracija također ima “efekt bumeranga” na ulogu i rezultate regionalnih inicijativa i njihov utjecaj na stanje poslova u regiji. “Većina regionalnih inicijativa s izuzetkom SECI-ja bila je usmjerena k održavanju sastanaka”, ističe taj autor (*ibid.*). Adekvatni razvoj projekata multilateralne suradnje još se nije dogodio izvan okvira političko-birokratskih poticaja, primjerice u ekonomiji, nevladinu sektoru itd., iako se u tom smislu postigao određeni uspjeh kroz Pakt o stabilnosti koji je imao dobro razrađenu hijerarhijsku strukturu, dobru povezanost s donatorima, mogućnost direktnog kontakta s Europskom komisijom te ured u neposrednoj blizini Europskog parlamenta. Pakt o stabilnosti se kao varijabilno tijelo mijenjao i sustavno prilagođavao promjenama u regiji te ga je upravo ta fleksibilnost i prilagodljivost izdvojila od čvrstih i krutih struktura europskih organizacija, no nije imao političku snagu. Kritiku struktura regionalnih inicijativa najbolje je predstavio prvi specijalni koordinator Pakta o stabilnosti Bodo Hombach (Hombach, 2004).

Složene birokratske strukture i vremenski zahtjevne procedure stvaraju poteškoće u pravovremenom i učinkovitom trošenju raspoloživih sredstava, te mogu uzrokovati razočaranje među državama primateljicama. Neispunjena očekivanja predstavljaju snažan izvor gubitka iluzija i frustracije koje čine upitnim vjerodostojnost donatora.

Svaka od postojećih inicijativa imala je svoj autonomni razvojni put, iako su se njihove aktivnosti često preklapale. Problem nije u broju regionalnih inicijativa, već u načinu njihove koordinacije i podjele poslova (Lopandić, 2002). Prikaz obima i strukture trgovine i ekonomskih trendova na Zapadnom Balkanu samo potvrđuje opažanje koje se tiče glavnog usmjerenja balkanskih država prema EU i razvijenim zapadnoeuropskim državama. Kako je Lopandić (*ibid.*) argumentirao: suradnja između susjednih država u regiji bila je ograničena, što je tipična karakteristika regija s ekonomske periferije. Te inicijative nisu uspjele postići čak ni svoj osnovni cilj – poboljšati trgovačku suradnju između samih država Zapadnog Balkana, pa i šire regije. Zanimljivo je usporediti trgovačku suradnju na jugoistoku Europe 1995. godine, kad je pokrenuta regionalna inicijativa (tablica 1 na sljedećoj stranici), sa situacijom 2003, odnosno nekoliko godina nakon pokretanja regionalne suradnje.

Prema Christie (2002), sa stanovišta međunarodne trgovine Jugoistočna Europa 1999. godine nije bila regija, jer je trgovački protok između njezinih država bio mnogo manji nego što bi se očekivalo od država koje su geografski toliko blizu, uzimajući u obzir njihov relativno nizak BDP. Iako je bilo moguće razvijati je kao regiju, tj. povećati njezinu kohezivnost, činilo se da se države Jugoistočne Europe ne žele međusobno ekonomski integrirati, već radije ostaju pojedinačne male periferne ekonomije s jakim vezama s pojedinačnim državama članicama EU (prvenstveno Njemačkom, Austrijom, Italijom i Grčkom). Štoviše, međuregionalna

Tablica 1. Međuregionalna suradnja na području jugoistočne Europe, u postotku totalnog izvoza

Država	1995.	1998.	2000.	2003.
Albanija	11	5	6	7
BiH	45	30	21	32
Bugarska	4	3	4	3
Hrvatska	1	3	2	4
Makedonija	29	22	19	21
Rumunjska	1	1	1	1
SiCG	8	8	18	13
Jl Europa	5	6	6	12

Izvor: prilagođeno iz Bjelić (2005)

trgovina u ukupnom udjelu trgovinskih odnosa regionalnih gospodarstava u posljednjem je desetljeću nezaustavljivo u padu, što nije dobar temelj za regionalnu integraciju, naročito u dugoročnom periodu.

Kako argumentiraju Anastasakis i Bojčić-Dželilović (2002), jedan je od osnovnih razloga niske razine trgovačkog protoka između država Zapadnog Balkana struktura trgovine i nedostatak komplementarnosti. Naime, ekonomska struktura tih država vrlo je slična; proizvode se slični proizvodi, što ostavlja malo mogućnosti za razvoj konkurentnosti i limitirani potencijal trgovinske razmjene na relativno malom tržištu. No bez obzira na pokazatelje EU je u ovoj fazi odnosa prema Zapadnom Balkanu, kao i u sljedećoj fazi insistirala na regionalnom trgovinskom povezivanju, iako ono ni u 10 godina nije dovelo do željenih rezultata. Nekonzistentna politika EU prema regiji i u ovom se slučaju pokazuje kao konstanta razvijanja odnosa prema tom dijelu Europe. Regionalna trgovinska razmjena i dalje će ostati od sekundarne važnosti za države Zapadnog Balkana, jer im je svima upravo EU glavni trgovinski partner, uz povećanje trgovinske razmjene s ostalim "velikim igračima" izvan EU, prvenstveno s Rusijom. Kreiranje regionalne slobodne trgovinske zone ono je što bi pospješilo trgovinsku razmjenu, no budući da svaka država ima svoje trgovinske režime s EU i s ostatkom svijeta, ne može se očekivati povećanje udjela regionalne trgovine. Projekti suradnje na Zapadnom Balkanu iz kojih je Jugoslavija bila izuzeta pokazali su se nerealističnima i od samog početka bili su osuđeni na propast (Lopandić, 2002: 362). Nakon uključivanja Jugoslavije u projekte i inicijative obnove, suradnje i razvoja u regiji, otvaraju se nove mogućnosti s ciljem obnove i integralnog razvoja (tablica 2 na sljedećoj stranici).

Tablica 2. Udio država Jugoistočne Europe u regionalnim inicijativama (1990-1999)

Država	CEI 1989.	CEFTA 1992.	BSEC 1992.	CSEE 1996.	RP 1995.	EU-RA 1996.	SECI 1996.	SP 1999.	TOTAL
Albanija	+	-	+	+	+	+	+	+	7
BiH	+	-	-	P	+	+	+	+	5+P
Bugarska	+	+	+	+	+	-	+	+	7
Hrvatska	+	-	-	P	+	+	P	+	4+P+P
Maked.	+	-	-	+	+	+	+	+	6
Rumunj.	+	+	+	+	+	-	+	+	7
Jugoslav.	-	-	-	+	+	+	-	-	3

Izvor: prilagođeno iz Lopandić (1999: 79)

Skraćenice:

+: sudjeluju; - ne sudjeluju; P: promatrači

CEI – Inicijativa za Srednju Europu; CEFTA – Slobodna trgovačka zona Srednje Europe; BSEC – Ekonomska suradnja crnomorskih država; CSEE – Konferencija o dobrosusjedskim granicama, stabilnosti, sigurnosti i suradnji u Srednjoj i Istočnoj Europi; RP – Royaumont proces; EU-RA – Regionalni pristup Europske unije; SECI – Inicijativa za suradnju u Jugoistočnoj Europi; SP – Pakt o stabilnosti u Jugoistočnoj Europi

Implementacija regionalne politike EZ/EU prema regiji Zapadnog Balkana do 1999. bila je podložna parcijalnim nacionalnim interesima, čime se EZ/EU pokazala razjedinjenom u realizaciji jedinstvene politike i stavu prema događanjima u regiji. Provođenje odluka nije imalo očekivani utjecaj na problem, što znači da politika EZ/EU nije bila djelotvorna. Nedefinirani ciljevi, nedosljedna provedba, nedjelotvornost i nedosljednost u smislu periodičnih promjena politika označavaju politiku EZ prema regionalnoj suradnji na području bivše Jugoslavije. EU se našla u drugorazrednoj poziciji donošenja odluka, jer je to ovisilo i o trima državama koje nisu članice EZ (Kini, Rusiji i SAD-u). Što se tiče odnosa unutar EU, Unija je tražila konsenzus, a u odnosu na regiju, nametala je politiku. U odnosu na događanja u bivšoj Jugoslaviji, EZ je reagirala na probleme, da bi u vlastitim strukturama polako anticipirala politiku. To upućuje na oprečnu politiku koja je proizvodila kontrastne učinke s kontradiktornim porukama.

2. Razvoj regionalne suradnje u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja (od svibnja 1999. do danas)

Nakon kosovske krize 1999. Europska unija je zaključila da je dugoročni i učinkovitiji model integracije 'sidro' za sve države regije i, istodobno, osnovni pravac

kojim se trebaju kretati. Postalo je jasno da EU treba prebroditi svoju kontradikciju između bilateralnog pristupa i regionalne potpore integracijom i razvijanjem elemenata i instrumenata multilateralne suradnje, da treba razviti elemente pretpri- stupne strategije za sve uključene države, uključujući strategije inkluzije za sve države regije u svoje članstvo. Zagrebački *summit* u studenome 2000, kada su se prvi put nakon raspada SFRJ sastali čelnici svih samostalnih država nasljednica sa svim čelnicima EU pod predsjedanjem Francuske, označava početak novih odnosa EU prema ovom dijelu Europe.

Psp je dugoročni proces u političkom, financijskom i ljudskom pogledu i sa- stoji se od 3 faze:

1. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) – predstavlja ključni moment Psp-a i osnovni je korak u njegovu finaliziranju. Potpisivanje SSP-a za države regije znači ostvarivanje prvog formalnog ugovora s EU i praktično zapo- činjanje ubrzanih promjena i prilagodbi europskim standardima, prvenstveno Ma- atriškim i Madridskim kriterijima,¹⁰ koje su morale ispuniti sve dosadašnje države kandidatkinje. Taj Sporazum jednak je Europskim sporazumima koje su potpisivale današnje nove države članice EU i označava službeni početak puta koji će završiti punopravnim članstvom u EU. Razlika je u sporazumnoj klauzuli koja ističe kako potpisivanjem SSP-a država regije postaje potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU, što je prvi korak na formalnom putu ulaska u EU. SSP omogućava (putem poseb- nih pododбора i Vijeća za SSP) oblikovanje reformi u skladu sa standardima EU i nadzor nad provedbom ovog Sporazuma.

2. Financijska potpora – CARDS (engl. *Community Assistance for Reconstruc- tion, Development and Stabilisation*) – podcrtava ciljeve i mehanizme SSP-a u skla- du s nacionalnim godišnjim programima i strategijama. Uz nacionalnu komponentu postoji i:

3. Regionalna dimenzija – Psp nije uobičajeni bilateralni proces koji je usmjeren prema pojedinačnim državama regije, već se zasniva i na regionalnoj suradnji koja je nužan dio sporazumnog odnosa s EU. Cilj je poticanje država u regiji da ostvare pro- stor slobodnog protoka ljudi, robe, usluga i kapitala na način kako to funkcionira u EU. Važan je segment regionalne dimenzije i uspostava ugovornih odnosa suradnje, postupna reintegracija infrastrukturnih veza u svrhu uključivanja u transeuropske mreže prometa i energije te zajednički i efikasniji odgovor na zajedničke probleme: organizirani kriminal, ilegalna imigracija, policijska suradnja, ekološki problemi itd. Sva financijska alokacija za program CARDS (tablica 3 na slj. str.), uključujući i re- gionalnu komponentu u razdoblju 2000-2006, iznosila je 5,13 milijardi eura.

¹⁰ Madridski kriteriji predstavljaju dodatni uvjet sa sastanka Europskoga vijeća održanog u Mad- ridu u prosincu 1995. godine i odnose se na mogućnost prilagodbe javne uprave standardima i normama EU.

Tablica 3. Program CARDS za 2000-2006. (milijuni eura)

Države/ godine	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	TOTAL
Albanija	33,4	37,5	44,9	46,5	63,5	44,2	45,5	315,5
Bosna i Hercegovina	90,3	105,2	71,9	63,0	72,0	49,4	51,0	502,8
Hrvatska (do otvaranja pretpristupnih fondova 2005)	16,8	60,0	59,0	62,0	81,0	–	–	278,8
Makedonija	13,0	56,2	41,5	43,5	59,0	45,0	40,0	298,2
Srbija i Crna Gora (uključivši i Kosovo)	650,5	385,5	351,6	324,3	307,9	282,5	257,5	2559,8
Regionalna komponenta	20,2	20,0	43,5	31,5	23,0	47,9	43,5	229,6

Izvor: Europska komisija¹¹

2.1. Politički učinci regionalne suradnje u sklopu Psp-a na području Zapadnog Balkana

EU je uputila države Zapadnog Balkana da uspostave međusobne odnose slične odnosima između članica EU, uključujući stvaranje trgovinskog “bloka” putem mreže bilateralnih trgovinskih ugovora. Kako bi se potaknula trgovina unutar šire regije, predložena su dva ostvariva principa: uspostava zone slobodne trgovine potpisivanjem multilateralnog ugovora uz sedam parlamentarnih ratifikacija ili potpisivanje 32 bilateralna sporazuma uz 42 ratifikacijske procedure. Države regije odabrale su potonju mogućnost. Ratifikacija sporazuma o slobodnoj trgovini trajala je do 2004. godine. Međutim, uz bilateralne trgovinske sporazume u sklopu Pakta o stabilnosti odlučeno je da sve države potpisnice postanu dijelom Srednjoeuropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (engl. *Central European Free Trade Agreement – CEFTA*), koji su nakon punopravnog članstva napustile bivše članice (Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Slovenija). Državama Zapadnog Balkana u CEFTA-i 2006. pridružila se i Moldavija. Iako je sporazum predviđao uspostavu zone slobodne trgovine do kraja 2010, što se nije ostvarilo, pozitivna je činjenica postupnog uklanjanja carinskih i necarinskih trgovinskih barijera na širem tržištu. Upitno je što u kontekstu regije radi Moldavija, s kojom EU ima razvijenu Europsku politiku susjedstva (engl. *European Neighbourhood Policy*).

Osnovni princip uvjetovanosti EU prema tom dijelu Europe jest stvaranje jednakog okvira za sve države regije, iako je to uslijed velike diferenciranosti Zapadnog Balkana gotovo nemoguće. Iako države regije baštine isti geografski prostor i

¹¹ Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm#1

većim dijelom svoje suvremene povijesti dijele zajednička geopolitička iskustva, status, problematika i gospodarski razvoj država Zapadnog Balkana na različitim usupnjevima. Regija koja se danas označava pojmom Zapadnog Balkana na početku Psp-a sastojala se od suverenih država kao što su Albanija i Hrvatska, labave konfederacije Crne Gore i Srbije, dvaju međunarodnih protektorata (Bosna i Hercegovina i Kosovo) te jednog poluprotektorata (Makedonija). Samo taj aspekt dovoljno je govorio o različitim stupnjevima problema u funkcioniranju države. Heterogenost nacionalnih tranzicijskih procesa i stupanj bilateralnosti kreiraju asimetričnost odnosa s EU i tenzije da se ugrožava regionalna kohezija, a time i regionalna politika prema tom dijelu Europe. Na taj način stabilizacija regije i njena integracija u EU, kao dio istog paketa, tvore kontradiktornu logiku: dok je za stabilizaciju regionalna dimenzija ključna, sama integracija uklopljena u regionalni okvir bazično je bilateralni odnos, koji države regije razvijaju ovisno o svom vlastitom postignuću. Kredibilitet razvoja regionalne dimenzije Psp-a ovisi o predanosti EU da sve države regije postanu punopravne članice u realnom vremenu prošlog proširenja, što u prosjeku iznosi 10 godina nakon apliciranja za članstvo u EU. Odgađanje punopravnog članstva čini regionalnu dimenziju alternativom punopravnog članstva, čime se ona može protumačiti kao 'zamka', posebice za one države koje su u integracijskom procesu dalje odmakle. Sve to može dovesti do regionalnih tenzija koje sputavaju regionalnu suradnju, koja je ključ Psp-a.

Politički problemi onemogućuju ispunjavanje jednog od bitnih elemenata približavanja EU – trgovinsku regionalnu komponentu. Prema Bjeliću (2005: 10), ako i postoji stvaran ekonomski interes svih država tog dijela Europe za ekonomsku regionalnu integraciju, proces te integracije vrlo je spor zbog:

1. Problema postizanja unutrašnjeg političkog konsenzusa ekonomskih odnosa u Srbiji i Crnoj Gori;
2. Trgovine između Srbije i Kosova koja, iako snažnih ekonomskih potencijala, ne može dobiti odgovarajući zakonski okvir;
3. Neriješenih političkih problema između Srbije i Hrvatske koji ograničavaju trgovinske odnose;
4. Različite razine trgovinskih odnosa između Srbije i dvaju entiteta u Bosni i Hercegovini, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, koje stvaraju proceduralne probleme;
5. Ovisnosti Bosne i Hercegovine o stranoj pomoći, s niskom stopom izvoza i ozbiljnim deficitom vanjske trgovine;
6. Nestabilnih pravnih uvjeta za trgovinu u Albaniji izazvanih slabošću državnih institucija.

Bilateralni koncept porazio je regionalni pristup EU kada je Hrvatska isključena iz grupe država Zapadnog Balkana i priključena Rumunjskoj i Bugarskoj te Turskoj kao državama kandidatkinjama za članstvo u EU. Hrvatska je bila naprednija u svom ekonomskom razvoju i reformama, što ju je približilo Europskoj uniji, ali je taj postupak umanjio koncept politike regionalnog pristupa. I samim Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA) naglašena je razlika između država kandidatkinja (Hrvatska, Makedonija, Turska) i potencijalnih kandidatkinja (Albanija, BiH, Crna Gora, Kosovo, Srbija), tako što je prva grupa država dobila mogućnost sudjelovanja u pet komponenti tog pretpristupnog instrumenta: Pomoć u tranziciji i izgradnji institucija, Prekogračna suradnja, Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih potencijala te Ruralni razvoj, dok druga grupa zemalja sudjeluje samo u prvim dvjema komponentama. Time postaje upitna i mogućnost jednake politike EU prema državama te regije.

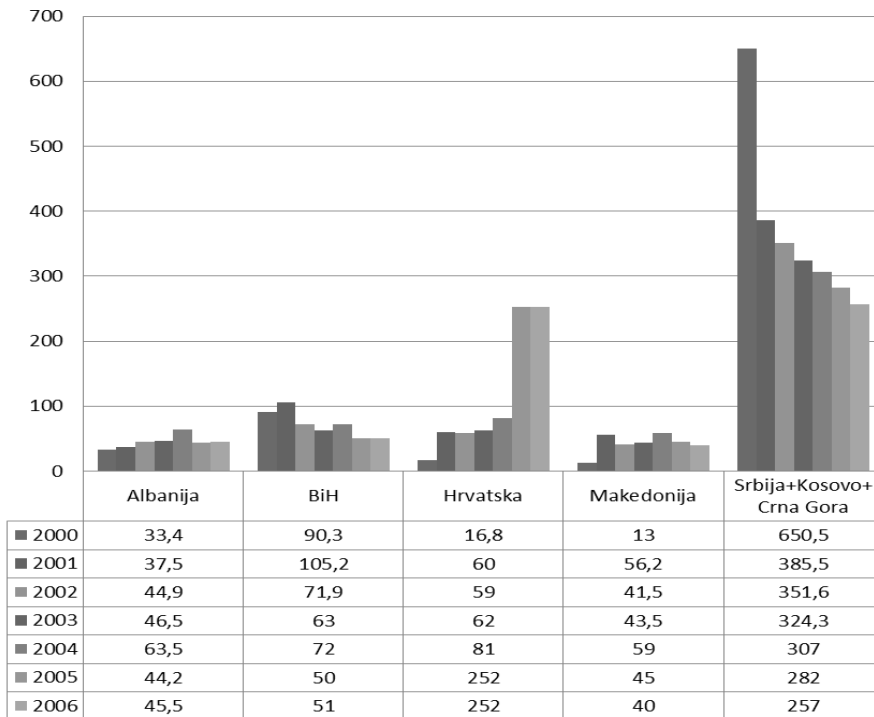
EU se u formiranju i reguliranju svojih odnosa prema tome dijelu Europe koristila i bilateralnim i multilateralnim pristupom. Ta dva pristupa su se poklapala. Problem je u tome što je EU 1997. objavila da je jačanje međuregionalne suradnje u Jugoistočnoj Europi uvjet za buduće članstvo u EU, a kasnije je u praksi nekoliko puta primijenila bilateralni pristup. Mnoge od država Jugoistočne Europe iskoristile su tu situaciju da odbace regionalnu suradnju i usredotoče se na bilateralne odnose s EU, iako je jačanje suradnje u regiji jedan od uvjeta za članstvo u EU. To je dovelo do nevjerodostojnosti i nepovjerenja prema politici EU u toj regiji. S jedne strane, Europa se smatra idealiziranom slikom demokratskih vrijednosti, mira i prosperiteta, a s druge strane ostaje sjećanje na kolebljivu i nekonzistentnu politiku EU, kako tijekom ratnih sukoba tako i nakon njih.

Problem se nalazi u suštinskom shvaćanju regionalne suradnje na razini EU i na razini samog Zapadnog Balkana. Dok je za EU postignuće zadovoljavajuće regionalne suradnje glavni korak prema stabilizaciji i tek jedan od kriterija potpune integracije, za države Zapadnog Balkana punopravno je članstvo razlog zašto uopće ulaze u regionalnu suradnju. To, naravno, zamagljuje jasne kriterije o tome koliko je regionalna suradnja dio kriterija za ulazak u EU, a koliko doprinosi stabilizaciji političko-trgovinskih odnosa. Iako Europska unija naglašava komplementarnost tih ciljeva, ostaje činjenica da je regiji nametnuta izvana i da nije prepoznata kao dio nacionalnog vlasništva. Stoga je i pitanje koliko će uopće biti održiva nakon ulaska pojedinih zemalja u EU.

Instrument pretpristupne pomoći, tzv. IPA fond zamijenio je 2007, početkom novog financijskog razdoblja u EU (2007-2013), dosadašnje instrumente pomoći kojima su se koristile države tog dijela Europe (ISPA, SAPARD, Phare, CARDS). Sredstva IPA fonda raspodijeljena su između država kandidatkinja (Turska, Hrvatska i Makedonija) i ostalih država tog dijela Europe. Zanimljivo je napomenuti da

su sredstva od 2000. do 2006. godine za tadašnje države kandidatkinje (Hrvatska i Makedonija¹²) rasla, dok su se za države potencijalne kandidatkinje smanjivala (graf 1), tako da su države označene kao one s najvećim institucionalnim problemima u regiji, Bosna i Hercegovina te Srbija i Crna Gora s Kosovom, u procesu europskih integracija iz godine u godinu dobivala manja sredstva, što u svakom slučaju financijski ne podupire politički deklariranu volju o nužnosti ubrzane integracije tih dijelova Europe u europske standarde.

Graf 1. Godišnja sredstva iz fondova EU u milijunima eura (2000-2006)



Izvor: Europska komisija¹³

¹² Hrvatska je stekla status države kandidatkinje u lipnju 2004. godine, dok su u listopadu 2005. godine započeli pregovori o pristupanju EU. Makedonija je status države kandidatkinje dobila u prosincu 2005. godine, ali još nije počela pregovore o pristupanju. Uz Hrvatsku i Makedoniju država kandidatkinja za ulazak u EU je i Turska koja se za članstvo u EU prijavila još 1959. godine, dok je status kandidatkinje dobila u listopadu 2005, kada je započela i prepristupne pregovore.

¹³ Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm#1

Iako je ukupni iznos regionalne komponente IPA fonda, koji je od 2007. zamijenio dotadašnje pretpristupne financijske instrumente dostupne za regiju, uvećan i iznosi 887,4 milijuna eura naspram regionalne komponente iz programa CARDS koja je iznosila 229,6 milijuna eura, tablica 4. jasno pokazuje kako se udio po glavi stanovnika nije povećao. Dapače, kako pokazuje graf 2, niti 2012. godine neće biti nadmašen udio iz 2005. godine. Jedan od razloga svakako je priključivanje Turske sa 72,5 milijuna stanovnika kao države kandidatkinje onim državama koje se koriste IPA fondom (ukupno oko 23,3 milijuna stanovnika). Ukoliko se slijedi navedena logika uspješne implementacije određene politike, pri čemu jedan od uvjeta treba biti dostupnost dovoljnih resursa u određenom vremenu, iz prikaza je vidljivo kako taj segment regionalne suradnje neće biti povećan u srednjoročnom periodu (barem 7 godina).

Tablica 4. Dostupnost regionalnih komponenti programa CARDS i IPA za 2000-2012. (milijuni eura) u udjelu po glavi stanovnika (u eurima)

Godine	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	TOTAL
Regionalna komponenta CARDS (Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora (uključivši i Kosovo))	20,2	20,0	43,5	31,5	23,0	47,9	42,0	228,1
Udio po glavi stanovnika	0,86	0,85	1,86	1,35	0,98	2,05	1,6	9,7
Godine	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	TOTAL	
Regionalna komponenta IPA (Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija, Srbija i Turska)	109	135,7	160	157,7	160,8	164,2		887,4
Udio po glavi stanovnika	1,13	1,41	1,66	1,64	1,67	1,71		

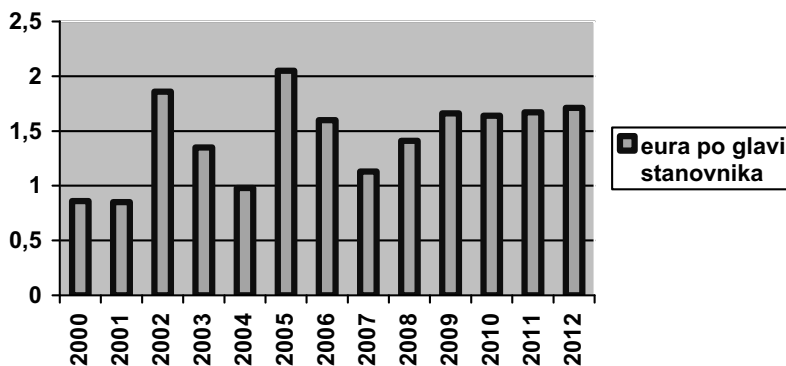
Izvor: Europska komisija¹⁴

3. Mogući modeli regionalne suradnje Zapadnog Balkana

Regionalni pristup EU Zapadnom Balkanu trebao bi se inicirati na jedan od načina kako se to radi unutar regionalne politike EU; financijskim poticanjem regionalne suradnje ne na razini nacionalnih država, već putem tzv. euroregija sukladno konkretnim interesima pograničnih županija/kotara/kantona/općina, čime regionalna

¹⁴ Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm#1

Graf 2. Dostupnost regionalnih komponenti u eurima po glavi stanovnika od 2000. do 2012. godine



suradnja ne bi bila potaknuta “odozgo”, političkom uvjetovanošću, nego “odozdo”, konkretnim ekonomskim motivima. Europska unija temeljena je na regionalnoj suradnji. Međutim, ta regionalna suradnja nije nametnuta od Bruxellesa kao jedan od uvjeta i kriterija postajanja članicom Europske unije, niti je definirano prema kome bi se regionalna suradnja trebala odvijati. Nametnuvši na Zapadnom Balkanu model pomirbe putem regionalnog pristupa, EU je ignorirala samu srž regionalne suradnje u Europskoj uniji. Regionalizam s kraja 20. stoljeća povezan je s procesom globalizacije. Naime, ograničeni kapacitet nacionalne države pružio je veću mogućnost regijama da participiraju u globalnoj ekonomiji samostalno se natječući kako bi privukle kapital, tehnologiju, tvrtke i radnu snagu i uspostavile vlastitu razvojnu politiku u svrhu razvijanja ekonomskog potencijala. Međuregionalna suradnja najefikasnija je kada je utemeljena na pragmatičnim i interesnim razlozima izvan nacionalne politike. Euroregije u EU nastaju upravo kao odraz suradnje motivirane identifikacijom zajedničkih problema i interesa, predstavljajući kooperativne mreže osnovane uglavnom za korištenje raznih europskih fondova. Upravo takva interesna umrežavanja regija izvan nacionalnih granica primjenjiva su i na regionalnu suradnju na Zapadnom Balkanu. U tom bi smislu trebala ići i tehnička odnosno financijska pomoć Europske unije regionalnoj suradnji: omogućavajući regijama da se zajedničkim projektima uključuju u fondove EU. Transnacionalne i transkulturalne regije svakako daju i odmak od nacionalnog obrasca Europe regija, koja je bila sastavljena od nacionalnih regija. Interesno povezivanje, odnosno ‘down-top’ pristup stvara osjećaj regionalnog vlasništva, čime se mogu postići barem dva učinka koja idu u prilog kako građanima same regije tako i Europskoj uniji. Prvi je učinak povezivanje po interesnoj, a ne nacionalnoj osnovi, čime se potiče međuregionalna suradnja

i stanovita autonomnost u okviru EU naspram nacionalnih vlada. No da bi to bilo ostvarivo, nužno je da se stvaranje euroregija na području Zapadnog Balkana izdašno potiče, kao što je to slučaj u EU. Drugi je učinak određena decentralizacija koja dovodi do slabljenja nacionalizma, još uvijek prisutnog u čitavoj regiji. Upravo je definiranje unutar etničkih identiteta identificirano kao glavna prepreka suradnji država Zapadnog Balkana. Poticanje interesnog povezivanja, a ne nametanje političkih rješenja dio je regionalne politike koju bi trebala podupirati EU. Regionalna suradnja ne bi trebala služiti kao dio pritiska ili kriterija ulaska u EU, već bi trebala biti model zajedničkog pristupa europskim fondovima. Tako bi se i regionalna komponenta mogla percipirati kroz mogućnosti poboljšanja standarda, posebno na lokalnom nivou, a ne kao prepreka na putu u EU. Isticanje regionalnih posebnosti, a ne nametanje regionalnog identiteta dio je politike koju bi trebali omogućiti regionalni instrumenti suradnje.

Zaključak

Za političke aktore EU Zapadni Balkan postao je zajednički geopolitički termin za grupu postkomunističkih zemalja na jugoistoku Europe čije su zajedničke karakteristike bile konstantna prijetnja nacionalnim sukobima unutar i između država, povijesni animoziteti i "slabe države". Zajednički problemi zahtijevali su homogeni, regionalni pristup, unatoč bilateralnim vezama sa svakom pojedinom državom, što se zadržalo do današnjih dana. EU je 1996. godine lansirala Regionalni pristup unutar kojega je davala financijsku potporu i trgovinske preference uz obvezu poštivanja političke uvjetovanosti, prvenstveno Daytonskog i Pariškog sporazuma, posebno vezane uz povratak raseljenih osoba i punu suradnju s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju. Regionalni pristup Europske unije uključivao je multilateralni pristup državama Zapadnog Balkana i bio je u skladu s politikom razvoja unutarregionalnih odnosa na Zapadnom Balkanu, a ne s bilateralnim odnosima s državama nečlanicama. To je također trebao biti način poticanja država Zapadnog Balkana da ponovno uspostave međusobne političke i ekonomske odnose. Ali EU je u svom odnosu s državama Zapadnog Balkana zadržala i načelo uvjetovanosti. Istaknuti su uvjeti pristupa za svaku pojedinu državu Zapadnog Balkana. Države Zapadnog Balkana u tome su vidjele znak da EU nije dosljedna u praćenju svoje regionalne politike pristupa. Regionalne inicijative nisu presudno pomogle državama Zapadnog Balkana da osiguraju integraciju u EU ili da u značajnijoj mjeri promijene političku, ekonomsku ili socijalnu klimu u regiji zbog nedovoljnog utjecaja država korisnica na regionalni proces, skromnosti ciljeva, složenih birokratskih struktura i vremenski zahtjevnih procedura, neučinkovitog trošenja raspoloživih sredstava, načina koordinacije i podjele poslova, nedostatka komplementarnosti gospodarstava na Zapadnom Balkanu i nesudjelovanja Jugoslavije u većini regionalnih inicijativa. Pozitivni trendovi bili su stvaranje vrlo liberalnog trgovinskog režima između EU

i država Zapadnog Balkana, trgovinski sporazumi unutar Jugoistočne Europe, produbljivanje odnosa s EU i konkretiziranje regionalnih potreba. Konačno definiranje odnosa EU i Zapadnog Balkana dogodilo se 2004, kada je državama Zapadnog Balkana ponuđena jasna perspektiva za članstvo u EU ako ustraju na putu određenom Psp-om, kamenom temeljcem svih budućih odnosa u toj regiji.

No heterogenost nacionalnih tranzicijskih procesa i stupanj bilateralnosti kreira asimetričnost odnosa s EU i tenzije kojima se ugrožava regionalna kohezija, a time i regionalna politika prema tom dijelu Europe. Dok je za stabilizaciju regionalna dimenzija ključna, sama integracija uklopljena u regionalni okvir bazično je bilateralni odnos, koji države regije razvijaju ovisno o svom postignuću. Za države Zapadnog Balkana nisu jasni kriteriji o tome koliko je regionalna suradnja dio kriterija za ulazak u EU, a koliko doprinosi stabilizaciji političko-trgovinskih odnosa. Regionalna suradnja ne bi trebala služiti kao dio pritiska ili kriterija ulaska u EU, već bi trebala biti model zajedničkog pristupa europskim fondovima. Da bi to bilo ostvarivo, nužno je da se stvaranje euroregija na području Zapadnog Balkana izdašno potiče, kao što je to slučaj u EU. No usporedba financijskih sredstava namijenjenih regionalnoj suradnji pokazuje kako se udio po glavi stanovnika nije povećao i neće biti nadmašen ni u srednjoročnom periodu. Regionalna suradnja na Zapadnom Balkanu stoga će nastaviti istim obrascem politike, kako od strane EU tako i od regionalnih sudionika.

LITERATURA

- Anastasakis, Othon. 2008. The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach. *Southeast European and Black Sea Studies*, (8), 4: 365-377.
- Anastasakis, Othon i Bojičić-Dželilović, Vesna. 2002. *Balkan Regional Cooperation and European Integration*. Hellenic Observatory. European Institute of The London School of Economics and Political Science. London.
- Avery, Graham. 2009. Uses of time in the EU's enlargement process. *Journal of European Public Policy*, (16) 2: 256-269.
- Bechev, Dimitar. 2006. *Constructing South East Europe: The politics of regional identity in the Balkans*. RAMSES Working paper 1/2006. March 2006. European Studies Centre. University of Oxford. Oxford.
- Bjelić, Predrag. 2005. *Trade Policy of the European Union as a Factor of Regional Trade Integration in Southeast Europe*. Discussion Paper No. 36. London School of Economics and Political Science. Centre for the Study of Global Governance. London.

- Blockmans, Steven i Łazowski, Adam. 2006. *The European Union and its neighbours*. A. TMC Asser Press. Haag.
- Borislavova Spendzharova, Aneta. 2003. Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics. *Southeast European Politics*, (4), 2-3: 141-156.
- Christie, Edward. 2002. *Trade Potential in Southeast Europe: a Gravity Model Approach*. The Vienna Institute for International Economic Studies Working Paper. March 2002, dostupno na: http://www.wiiv.ac.at/e/recent_publications.html – 48k
- Colebatch, Hal. 2004. *Policy*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Đulabić, Vedran. 2007. *Regionalizam i regionalna politika*. Biblioteka suvremena javna uprava. Društveno veleučilište u Zagrebu. Zagreb.
- Elbasani, Arolda. 2008. EU Enlargement in the Western Balkans: Strategies of Borrowing and Inventing, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, (10), 3: 293-307.
- European Council. 1993. *European Council in Copenhagen: Presidency Conclusions*, 21-22 June, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm
- Gnesotto, Nicole. 1994. *Lessons of Yugoslavia*. Institute for Security Studies of WEU. Pariz.
- Goetz, Klaus i Meyer-Sahling, Jan Hinrik. 2009. The EU timescape: from notion to research agenda, *Journal of European Public Policy*, (16), 2: 325-336.
- Hayes-Renshaw, Fiona i Wallace, Hellen. 1997. *The Council of Ministers*. St. Martin's Press. New York.
- Hettne, Bjorn. 1999. Globalisation and the New Regionalism: The Second Great Transformation, u: Hettne, B., Inotai, A., and Sunkel, O. (ur.): *Globalism and the New Regionalism*. Macmillan. Basingstoke: 1-24.
- Hombach, Bodo. 2004. Speech at the Stability Pact commemorative event, Portoroz. 8 June 2004, dostupno na: <http://www.stabilitypact.org/specials/5years/hombach.pdf>
- Keating, Michael. 1998. *The New Regionalism in Europe*. An Elgar Reference Collection. Cheltenham.
- Láštic, Darina Malová i Marek Rybář. 2003. The European Union's policies towards Slovakia: carrots and sticks of political conditionality, u: Rupnik, J. i Zielonka, J. (ur.): *The Road to the European Union – Volume 1 – The Czech and Slovak Republics*. Manchester University Press. Manchester and New York: 98-113.
- Lopandić, Duško. 1999. Multilateral Cooperation in South Eastern Europe, u: J. Minić (ur.): *Jugoistočna Europa 2000: pogled iz Srbije*. Beograd. Stubovi kulture: 67-84.
- Lopandić, Duško. 2002. *Regional Cooperation in South Eastern Europe*. Evropski pokret. Beograd.
- Marcou, Gérard. 2003. *Regionalisation in Europe Today: Models and Lessons*, neobjavljena studija.

- Pridham, Geoffrey. 2002. EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality. *Journal of Common Market Studies*, (40), 5: 953-973.
- Rode, Hague, Martin Harrop i Shaun Breslin. 2001. *Komparativna vladavina i politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Schneckener, Ulrich. 2002. *Developing and Applying EU Crisis Management*. Working Paper No. 14. European Centre for Minority Issues. Flensburg.
- Wichmann, Nicole. 2004. EU and SEE – A Clash of the Principle of Conditionality and the Regional Approach. *Međunarodni problem*, (56), 1: 29-39.

Nataša Beširević, Ivana Cujzek

EU POLICY TOWARDS THE WESTERN BALKANS

Summary

This paper argues that various EU policy initiatives towards the Western Balkans in the period of 1990-1999 did not in fact encourage the Western Balkans to move on and secure quicker integration into the European Union. They also failed to support reforms in the political, economic and social spheres. In addition, EU initiatives were too ineffective in terms of development of regional cooperation among countries of the region. Thus, new models were – and still are – needed if the EU remains committed to further enlargement in the Western Balkans. The author proposes development of a *euro-region* in the Western Balkans. In this way, countries of the Western Balkans would be encouraged to collaborate in applying for EU funding, which would support other forms of cooperation. However, since the funds are now restricted, it is more likely that even this approach would have only limited success.

Keywords: European Union, EU Policy towards the Western Balkans, Stabilisation and Association Process, CARDS, IPA

Kontakt: **Nataša Beširević**, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: nbesirevic@fpzg.hr

Ivana Cujzek, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: ivana.cujzek@gmail.com