

04



evropski forum

MESEČNIK ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

BROJ 4

APRIL 2005.

GODINA TREĆA

Balkan u budućnosti Evrope

Izveštaj Međunarodne komisije za Balkan

Objavljeno kao dodatak
nedeljnika **VREME**
br. 747 od 28. aprila 2005.



Predgovor



ČLANOVI MEĐUNARODNE KOMISIJE ZA BALKAN

Giuliano Amato,

predsednik Komisije, poslanik u Senatu, bivši premijer, Italija

Carl Bildt,

bivši premijer, Švedska

Avis Bohlen,

bivši pomoćnik državnog sekretara, Sjedinjene Američke Države

Jean-Luc Dehaene,

poslanik u Evropskom parlamentu, bivši premijer, Belgija

Kemal Dervis,

poslanik u parlamentu, bivši ministar finansija, Turska

Mircea Geoana,

poslanik u Senatu, bivši ministar spoljnih poslova, Rumunija

Kiro Gligorov,

bivši predsednik, Makedonija

Istvan Gyarmati,

predsednik Centra za evroatlantsku integraciju i demokratiju

Francois Heisbourg,

direktor Fondacije za strateška istraživanja, Francuska

Bruce Jackson,

predsednik Projekta o tranzicionim demokratijama, SAD

Zlatko Lagumdžija,

predsednik Socijaldemokratske partije; bivši premijer, Bosna i Hercegovina

Ilir Meta,

predsednik Socijalističkog pokreta za integraciju; bivši premijer, Albanija

Neven Mimica,

poslanik u parlamentu, bivši ministar za evropske integracije, Hrvatska

Dame Pauline

Neville-Jones, bivši upravnik BBC, Ujedinjeno Kraljevstvo

Janez Potočnik,

član Evropske komisije, bivši ministar za evropsku integraciju, Slovenija

Alexandros Rondos,

bivši ambasador, Grčka

Goran Svilanović,

predsedavajući Prvog radnog stola, Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope

Ruchard von

Weizsaecker, bivši predsednik, Nemačka

Ivan Krastev, izvršni

direktor Komisije, predsednik Centra za liberalne strategije, Bugarska

Godine 1996. Institut Aspen iz Berlina i Karnegijeva zadužbina za međunarodni mir objavili su *Nedovršeni mir*, izveštaj Međunarodne komisije za Balkan, koja je 1995. godine formirana na inicijativu i uz podršku evropskih i američkih fondacija. U svom predgovoru ovom izveštaju bivši premijer Belgije Leo Tindemans, koji je bio na funkciji predsedavajućeg Komisije, naveo je da je cilj članova Komisije "mir, trajan mir, koji će popločati put demokratiji, prosperitetu, blagostanju i humanom društvu". Dejtonski sporazum, potpisan novembra 1995. godine, bio je tek polazna tačka, jer je "označio kraj rata, ali samo početak mira". Cilj međunarodne zajednice u tom trenutku bio je da "pomogne transformaciju poslovično haotičnog, krvavog i nepredvidivog Balkana prošlosti u stabilnu, mirnu i pouzdanu Jugoistočnu Evropu budućnosti".

Dve godine pre osnivanja Komisije, Karnegijeva zadužbina za međunarodni mir ponovo je objavila rezultate istraživanja iz 1913. godine o uzrocima i načinu vođenja balkanskih ratova 1912. i 1913. (*Drugi balkanski ratovi*, 1993), prve Međunarodne komisije za Balkan, kojom je predsedavao francuski senator, baron D'Esturmel de Konstan. Izveštaji o zločinima koji su se dešavali na Balkanu naveli su Nikolasu Mari Batlera, jednog od lidera Zadužbine i predsednika Univerziteta Kolumbija, da uputi šestočlanu komisiju radi "nepristrasnog i iscrpnog ispitivanja" neprijateljstva na Balkanu. U vrlo sličnom duhu formirana je i druga Komisija, pod utiskom nasilnog raspada bivše Jugoslavije i surovosti ratova.

Tokom svojih poseta balkanskim državama u drugoj polovini 1995. i prvoj polovini 1996. godine, Komisija je bila zapanjena paralelama između sopstvenih utisaka i uvida prve Karnegijeve komisije iz 1913/1914, jer je pitanje koje je ovu prvu opsedalo još uvek bilo relevantno: "Moramo li da dozvolimo da ovi balkanski ratovi prođu, a da bar ne pokušamo da iz njih izvučemo neke pouke, a da ne znamo da li su oni bili dobro ili zlo, ni da li će sutra ponovo da počnu i nikada se ne završe?" Izveštaj druge Komisije zaključuje da "zatvaranje očiju pred Balkanom nije ništa manji recept za katastrofu na kraju dvadesetog veka nego što je to bio slučaj na njegovom početku".

U komplikovanom kontekstu sredine devedesetih i zbrci međunarodnih napora usmerenih na Balkan, *Nedovršeni mir* bio je zapažen dokument koji je analizirao uzroke nestabilnosti i konflikata, vrednovao međunarodne odgovore i pouke koje treba izvući, i predlagao proces i okvir za ublažavanje i prevazilaženje konflikata u širem regionalnom kontekstu. Odajemo priznanje Leu Tindemansu, Lojdu Katleru, Bronjislavu Gjeremeku, lordu Roperu, Teu Zomeru, Simoni Vejl i pokojnom Davidu Andersonu za to što su podigli svoj glas u kakofoniji tog vremena i što su ponudili svoje dalekovide analize onda kada se međunarodna zajednica tek približavala Balkanu, korak po korak. Nažalost, upozorenja Komisije uglavnom su zanemarena, a međunarodna zajednica morala je da savlada još jednu bolnu lekciju, sa ratom na Kosovu i uspešnijim kratkoročnim rešenjem konflikta u Makedoniji, pre nego što se mogao uspostaviti stabilniji mir.

Danas, gotovo vek nakon formiranja prve Međunarodne komisije za Balkan, treća Komisija za Balkan objavljuje svoj izveštaj. Za razliku od prethodna dva, ovaj izveštaj je prvi koji je u mogućnosti da dosegne dalje od rata i mira. Gotovo deset godina nakon Dejtonskog sporazuma, i gotovo pet godina nakon pada Miloševićevog režima, Zapadni Balkan je relativno stabilan region, više nema neposredne opasnosti od rata, a zemlje regiona dokazale su da su dovoljno stabilne da zbog političkih previranja ne upadnu u haos. Uz to, Evropska unija se na samitu u Solunu, juna 2003. godine, opredelila za integraciju zemalja ovog regiona. Zašto nam je onda – čitalac može da se upita – potrebna treća Međunarodna komisija za Balkan?

Uprkos dosadašnjim dostignućima, stabilnost regiona još uvek je na staklenim nogama. Reformske procese ometa nasleđe prošlosti: ogromni strukturalni izazovi, ustavni problemi, otvorena statusna pitanja, veoma loša ekonomska situacija i politička nestabilnost. Do sada neviđena pomoć za rekonstrukciju i razvoj koja se slila u region nije mogla da da željene rezultate zbog hronične političke nestabilnosti i sumnji u vezi sa budućnošću. Kako je u nekim delovima regiona čak i mir krhak, pokazalo je nasilje koje je izbilo na Kosovu marta 2004. godine – i bespomoćni odgovor međunarodne zajednice. Očuvanje *statusa quo* neće biti dovoljno da se postignu trajan mir i stabilnost, ekonomski prosperitet, niti da se poploča put za evropsku integraciju. Dodatni napori

i promena u načinu razmišljanja u međunarodnim okvirima i u Briselu naročito su potrebni kako bi se rešila nerešena pitanja i ubrzao proces tranzicije.

Da bi ovakvom razvoju dale novi zamah, Fondacija "Robert Boš", Fondacija "Kralja Boduena", "German Maršal" fond iz Sjedinjenih Država i fondacija "Čarls Stjuart Mot", odlučile su da zajedničkim transatlantskim naporima privatnih fondacija osnuju novu nezavisnu Međunarodnu komisiju za Balkan. Zahvaljujemo im se na inspiraciji i trajnoj podršci našem trudu. Naš zadatak bio je da predstavimo rezultate koji će podstaći debatu o budućnosti regiona i na kraju razraditi viziju integracije zemalja Južne Evrope u Evropsku uniju.

Sastav naše Komisije odražavao je promenjenu situaciju na Zapadnom Balkanu i drugačiji kvalitet saradnje koja treba da usmerava odnose između takozvane "međunarodne zajednice" i regiona. Bilo mi je veliko zadovoljstvo i obogaćujuće iskustvo da radim sa 18 istaknutih pojedina iz regiona i van njega, koji su zajedno činili impresivan skup specijalista za balkanska, evropska i transatlantska pitanja. U pokušaju da razumemo trenutnu situaciju u zemljama Zapadnog Balkana, oslanjali smo se na analize eksperata koji su upoznati sa promenljivom prirodom izazova sa kojima se region suočava. Posebno smo zahvalni Jamesu O'Brienu, Srđanu Bogosavljeviću, Jovanu Teokareviću, Srđanu Darmanoviću, Geraldnu Knausu, Stevi Pendarovskom, Remzi Laniju, Antonini Žheliazkovoju, Damiru Grubiši i Josipu Kregaru, koji su doprineli da oblikujemo svoja mišljenja. Naše intelektualne i stvarne puteve kroz region priprema je i vodilo savesno i visoko motivisano osoblje.

Tokom perioda od godinu dana, preduzeli smo četiri studijska putovanja u zemlje Zapadnog Balkana, koja su nam omogućila da razmenimo mišljenja sa mnogim pojedincima kojima se zahvaljujemo na vremenu. Za razliku od naših prethodnika, nismo morali da se suočavamo sa neposrednim patnjama i razaranja prouzrokovanim ratom. Međutim, u mnogim delovima Balkana, miris nasilja još uvek je u vazduhu, a nepoverenje i beznađe ljudi u pogledu nesigurnosti i očajne ekonomske i socijalne situacije su depre-

sivni. Enklave na Kosovu napustili smo sa uverenjem da će one ostati sramni simboli neuspeha međunarodne politike, ukoliko međunarodna zajednica ne uspe u obezbeđivanju osnovnih prava za ove ljude i uspostavljanju uslova za bolji život.

Mnogi će tvrditi da su vlade i građani regiona odgovorni za budućnost sopstvenih društava i da su oni ti koji treba da dovedu u red sopstvene kuće. U svetlu političkog i finansijskog angažovanja od početka devedesetih i odgovornosti koju je preuzela međunarodna zajednica,

takvi argumenti nisu ništa manje nego cinični.

Ne gajimo nikakve iluzije o trenutnoj političkoj volji među državama članicama Evropske unije da preuzmu nove velike obaveze. Zamor proširenja lebdi nad evropskim prestonicama ovih dana, na sve strane referendumima o evropskom ustavu preispituju mogućnost evropskog projekta. U odsustvu nasilja sa naslovnih strana,



mnogi evropski političari i državni službenici nadaju se da je *status quo* sasvim u redu. Međutim, ako reformski i tranzicioni proces ne uspe, Zapadni Balkan postaće još izolovaniji geto, i izbiće kao pretnja stabilnosti i miru. Međunarodna zajednica i, naročito, Evropska unija, angažovale su se oko Balkana u meri koja do sada nije viđena, i treba da ovaj angažman dovedu do uspešnog završetka. Biće potrebno više od simboličnih gestova i retorike da se izgrade proevropske interesne grupe na Balkanu, koje će svoje snove prevesti u glasove za političke elite, da dalje sprovede reformske procese. I biće potreban ništa manji napor da se javnosti država članica Evropske unije predstavi da je Balkan budući deo Evropske unije i da je to pitanje hitno.

Ako EU odabere uspeh u odnosu na neuspeh na Balkanu, sledeće dve godine mogle bi da znače početak dugoročnog rešenja problema, što bi svim stranama omogućilo da zatvore knjigu o balkanskom krvavom dvadesetom veku i da se izboje za mir do koga se došlo uz tako velike ljudske i materijalne žrtve. To bi takođe značilo da je ovo poslednja Međunarodna komisija za Balkan koja je morala da bude osnovana.

Giuliano Amato,
Predsednik Međunarodne komisije za Balkan
april 2005.

Bilo je to u Sarajevu, u leto 1914. godine, kada je Evropa ušla u vek ludila i samodestrukcije. Utemeljivači Evropske unije, Robert Šuman i Žan Mone, imali su 28, odnosno 26 godina. Ali, njihov san o ujedinjenoj Evropi, zasnovanoj na zajedničkim vrednostima i institucionalizovanoj međuzavisnosti, lako se može pratiti u prošlost sve do tog letnjeg dana u Sarajevu.

Osamdeset godina kasnije, u prvim danima opsade Sarajeva sredinom devedesetih, pažnju sveta privukla je fotografija napola razrušene zgrade pošte, sa tri grafita ispisana na njenim zidovima. Prvi grafit glasio je "Ovo je Srbija!", drugi "Ovo je Bosna!". A ispod je neko nažvrljao "Budale, ovo je pošta!" Jedan savremeni evropski istoričar (Timoti Garton Eš) dodao je još jednu, svoju rečenicu – "Ovo je Evropa". Jer, sva razaranja u jugoslovenskim ratovima počinili su Evropljani, drugim Evropljanima, u Evropi. Rečenica "Ovo je Evropa" sadrži moralni imperativ Evropske unije kada je reč o prevazilaženju nasleđa rata i destrukcije na Balkanu. Takođe, tu je i imperativ bezbednosti. Politička nestabilnost na Balkanu preti Evropi mogućnošću beskrajnih vojnih sukoba, stalnog protoka imigranata, cvetanja kriminalnih mreža sa sedištem na Balkanu i erozije kredibiliteta Evropske unije u svetu.

Baš u Sarajevu, u leto 2014, Evropa treba da pokaže da je stiglo novo evropsko stoleće.

Uvod

Gotovo deceniju nakon Dejtonskog sporazuma i gotovo pet godina nakon pada Miloševićevog režima u Beogradu, Zapadni Balkan je relativno stabilan region bez vojnih sukoba, bez aktuelnih etničkih čišćenja, region u kome su izbori slobodni, ako ne uvek i fer. U Solunu, juna 2003. godine, Evropska unija se obavezala da će integrisati zemlje ovog regiona. Ali, šta ta obaveza zaista znači?

Region je podjednako blizu i neuspehu i uspehu. Za sada, ratovi su završeni, ali snažan miris nasilja još uvek lebdi u vazduhu. Profil regiona je sumoran – mešavina slabih država i međunarodnih protektorata, u kojima je Evropa stacionirala gotovo polovinu svojih snaga za razmeštanje. Na ovim prostorima, ekonomski rast je nizak ili ne postoji; nezaposlenost je visoka; raširena je korupcija, a javnost je pesimistična i nepoverljiva prema svojim novim demokratskim institucijama.

Međunarodna zajednica je ovde investirala izuzetno mnogo novca, dobre volje i ljudskih resursa. Na posleratnom Kosovu, angažovala je 25 puta više novca i 50 puta više vojnika po glavi stanovnika nego u posleratnom Avganistanu. Ali, uprkos velikim naporima za pomoć Balkanu, među-

narodna zajednica nije uspeła da društvima u regionu ponudi ubedljivu političku perspektivu. O budućnosti Kosova još nije odlučeno, budućnost Makedonije je neizvesna, a budućnost Srbije nejasna. Imamo realan rizik od eksplozije na Kosovu, implozije u Srbiji i novih lomova u temeljima Bosne i Makedonije.

Polazna tačka Međunarodne komisije za Balkan jeste da je status quo nadživeo svoju opravdanost.

Komisija prihvata da nema brzog i jednostavnog rešenja za Balkan i da, u krajnjoj liniji, budućnost narodâ u regionu zavisi od njih samih. Ali, ubeđeni smo da međunarodna zajednica i, naročito, Evropska unija, u borbi za budućnost ovog regiona imaju istorijsku odgovornost i odlučujuću ulogu.

Polazna tačka Međunarodne komisije za Balkan jeste da je status quo nadživeo svoju opravdanost. Postoji hitna potreba za razrešenjem nerešenih statusnih i ustavnih pitanja na Balkanu i za pokretanjem regiona kao celine od nivoa protektorata i slabih država do nivoa pridruživanja Evropskoj uniji. Ovo je jedini način da se spreči pretvaranje Zapadnog Balkana u crnu rupu Evrope.

U isto vreme, ubeđeni smo i da EU poseduje mehanizme i potrebne političke veštine da se suoči sa izazovom koji će ovaj region predstavljati, naročito tokom naredne tri godine. Nema sumnje da će Kosovo i rešenje njegovog konačnog statusa biti jezgro političkog procesa u mesecima koji slede. Međutim, kada se govori o ovom i drugim nerešenim statusnim pitanjima, suštinski je važno imati na umu da se ona moraju postaviti u širi kontekst eksplicitno izraženog opredeljenja EU-a da uključi čitav region, kako je to definisano na Samitu u Solunu juna 2003. godine.

Pravilno određivanje podsticaja

Balkanu je potrebna nova strategija ako političku nameru Brisela treba prevesti u realnost. Uprkos opredeljenju izraženom u Solunu, san o evropskoj integraciji još uvek se nije pokazao kao dovoljno moćna sila za transformaciju društava Balkana, naročito ako se složimo da je napredak svake zemlje na putu ka Evropskoj uniji osnovni pokazatelj uspeha.

Naravno, sama EU se suočava sa značajnom dilemom, jer ona ima kapacitet da apsorbira samo dovoljno funkcionalne i legitimne države. Ali sada, kada se Hrvatska pojavljuje u predvorju procesa punog pristupanja, takvih u regionu više nema. Klasični model proširenja, koji je funkcio-

Od kada je prvi put uveden u upotrebu krajem XIX veka, (termin) Balkan je uvek predstavljao fluidan koncept, u koji su zemlje stalno uključivane i isključivane, ne uvek sa očiglednim razlogom. Proteklih 50 godina geografska definicija regiona pretrpela je više izmena. Za potrebe izveštaja Komisije, suzili smo Balkan tako da obuhvata Albaniju, Bosnu i Her-

cegovinu, Kosovo, Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru. Onde gde smo želeli da uključimo Hrvatsku, Rumuniju i Bugarsku ili bilo koju njihovu kombinaciju, to smo eksplicitno naveli. Dok smo radili na ovom izveštaju, imali smo dobre razloge da verujemo da se Hrvatska priprema da otvori razgovore sa Evropskom unijom o uslovima za svoje pristupanje.

nisao za Srednju i Istočnu Evropu devedesetih godina, jednostavno se ne uklapa u uslove koji preovlađuju na Balkanu. Ako ovaj region treba da postane deo Evropske unije, potrebno je da prođe kroz značajne promene. Ali, za uspeh je takođe potrebno i da Brisel istovremeno promeni svoj način razmišljanja o politici prema regionu.

Zdrav razum govori da međunarodna zajednica sada mora da se pozabavi nerešenim statusnim pitanjima sa najvećim stepenom hitnosti i da potraži nova ustavna rešenja u okviru evropske integracije.

Danas se više ne pitamo "Šta treba da se učini?". Jasno je da ovaj region treba da dovedemo u EU. Sada treba da uspostavimo niz političkih koraka koje treba preduzeti i strukturu inicijativa koje će ih učiniti operativnim. Potrebna nam je politika koja će omogućiti da se region pokrene, da sustigne ostatak Evrope i da uhvati korak s njim.

Danas se više ne pitamo "Šta treba da se učini?". Jasno je da ovaj region treba da dovedemo u EU. Sada treba da uspostavimo niz političkih koraka koje treba preduzeti i strukturu inicijativa koje će ih učiniti operativnim. Potrebna nam je politika koja će omogućiti da se region pokrene, da sustigne ostatak Evrope i da uhvati korak s njim.

I. Opasan *status quo* i balkanska dilema Evropske unije

Odsustvo nasilja na Balkanu sa naslovnih strana ubedilo je mnoge u međunarodnoj zajednici da je *status quo* sasvim u redu. Do proleća 2004. godine ova iluzija stabilnosti određivala je međunarodnu percepciju Balkana. Ali, martovska događanja na Kosovu 2004. jasno su pokazala nekima u međunarodnoj zajednici ono što je na Balkanu već neko vreme bilo opštepoznato: da *status quo* ne samo da je neodrživ, već bi takođe mogao da povede region ka novom periodu veoma opasne nestabilnosti.

Bilo da se posmatra sa strepnjom ili sa entuzijazmom, proces rešenja konačnog statusa Kosova već je započeo. Ušli smo u najosetljiviju fazu u borbi za miran i prosperitetan Balkan. Postoji velika mogućnost da će međunarodna zajednica i lokalni politički akteri uspeti u teškoj potrazi za rešenjem statusnih pitanja. Takav rezultat bi gotovo sigurno značio izlaz iz ćorsokaka koji blokira politički napredak u regionu, što bi predstavljalo izvanredno dostignuće međunarodne diplomatije i za šta bi lokalnim političkim snagama bile pripisane veoma velike zasluge.

Status quo ne samo da je neodrživ, već bi takođe mogao da povede region ka novom periodu veoma opasne nestabilnosti.

Svi, međutim, moraju biti svesni da je neuspeh takođe vrlo realna mogućnost i da bi posledice neuspeha mogle da budu zaista ozbiljne. Ukoliko EU ne osmisli jasnu strategiju pristupanja, koja bi mogla da obuhvati sve balkanske zemlje kao nove članice u narednoj deceniji, zaglubiće se kao neokolonijalna sila na mestima kao što su Kosovo, Bosna ili čak Makedonija. Takvim anahronizmom bilo bi teško upravljati i on bi bio u suprotnosti sa samom prirodom Evropske unije. Stvarni izbor sa kojim se EU suočava na Balkanu je: proširenje ili imperija.

Znaci takve sumorne budućnosti već su vidljivi u kvaziprotektoratima Kosova i Bosne. Bez stvarnog interesa na ovim prostorima, međunarodni predstavnici insistiraju na brzim rešenjima za složene probleme; oni se upuštaju u društveni inženjering, ali se ne smatraju odgovornim kada njihove politike krenu naopako. Ako se evropska neokolonijalna vlast još više učvrsti, to će podstaći ekonomsko nezadovoljstvo; postaće političko opterećenje za evropski projekat; i, iznad svega, evropsko biračko telo posmatrača je kao izuzetno veliki i nepotreban finansijski i moralni teret.

Postoje tri glavna razloga koja nas navode da verujemo da je *status quo* problem, a ne deo rešenja.

1. Nesklad u očekivanjima

Status quo je problem delom zbog toga što ga građani regiona tako doživljavaju.



Sa beogradske promocije izveštaja Komisije, 14. aprila 2005.

Stvarni izbor sa kojim se EU suočava na Balkanu je: proširenje ili imperija.

Istraživanje javnog mnjenja, koje je Međunarodna komisija za Balkan naručila, i koje je sprovedeno novembra 2004. godine, pokazuje da među stanovništvom u regionu preovlađuje negativan stav o *statusu quo* i da postoji alarmantno nepoverenje i prema vladi i prema opoziciji. Javnost odbija *status quo*, ali tek treba da vidi neku kredibilnu alternativu koja će biti ponuđena umesto njega.

Kada smo naše istraživanje uporedili sa sličnom anketom sprovedenom 2002. godine, primetili smo da u javnosti raste pesimizam i nezadovoljstvo kad je reč o političkom i ekonomskom razvoju. Gubitak nade i perspektive je politička realnost Zapadnog Balkana. A to je opasna realnost.

2. Razvojni jaz

Status quo predstavlja problem i zbog toga što je proširio jaz između ekonomskih i društvenih performansi regiona s jedne, i novih članova EU-a i Bugarske i Rumunije s druge strane. Godine izgnane u ratovima i polovičnim reformama proširile su jaz između pobednika i gubitnika u balkanskim društvima, čineći potrebu za pravičnošću i razvojem snažnijom nego ikad.

Kao što su drugi primetili, kada bi *status quo* potrajao, novi evropski geto pojavio bi se u srcu integrišućeg kontinenta. Ovaj geto obuhvatio bi većinu balkanskih naroda, sateranih iza zida viznih ograničenja koja blokiraju očajno stanovništvo da posao potraži negde drugde. Postoji rizik da, umesto da uhvate korak sa ostatkom kontinenta, balkanske zemlje još više zaoštrane. Integracija, koja je ključ regionalne stabilizacije, postaće još dalji cilj.

3. Integraciona zamka

Konsenzus koji ujedinjuje vlade i narode Balkana jeste da region ne može da dostigne prosperitet i stabilnost van procesa evropske integracije. U isto vreme, potpuno je jasno da disfunkcionalne države i protektorati koji karakterišu region aktivno ometaju uključivanje Balkana u glavni evropski tok. U ovom smislu, *status quo* je problem jer blokira put ka pristupanju Evropskoj uniji.

II. Ključni elementi novog političkog okvira

U protekloj deceniji, međunarodna zajednica smatrala je Balkan prvenstveno postkonfliktnim regionom. Ovo je dovelo do mnoštva provizornih rešenja za ustavne probleme i do politika zasnovanih na onome što bi se moglo označiti kao “konstruktivna dvosmislenost”, otelotvorena u dokumentima kao što su Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN-a ili Ustavna povelja Srbije i Crne Gore. U isto vreme, međunarodna zajednica radila je na pretpostavci da će ekonomski razvoj smanjiti goruću potrebu za rešavanjem otvorenih statusnih pitanja. Nažalost, ispostavilo se da ova pretpostavka nije tačna.

Politike koje se usredsređuju samo na nerešena ekonomska i socijalna pitanja, a ignorišu nerešena statusna pitanja, ostale su bez rezultata. Politike koje teže rešenju statusnih pitanja na račun urgentnih ekonomskih i socijalnih pitanja takođe su osuđene na neuspeh. Balkanu su potrebne obe.

Na Balkanu, strategija pristupanja treba da bude mešavina klasičnih politika izgradnje države sa merama usmerenim na transformisanje nacionalnih država u države članice. Ono sa čime se suočavamo na Balkanu jeste potreba za strategijom “izgradnje država članica”.

Za EU, jedan od najvećih političkih izazova pojavljuje se kao težak problem: kako se mogu pomiriti regionalni pristup, koji je ključan za stabilizaciju Balkana, sa zahtevima da se zemlje procenjuju na osnovu njihovih individualnih postignuća, što je koncept koji leži u srcu procesa pristupanja EU-u? Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), koji je EU pokrenula, pokušao je da na ovo odgovori stavljanjem naglasaka na centralnu potrebu za regionalnom saradnjom kao delom “ugovora” Evropske unije sa svakom pojedinačnom zemljom u procesu. Protekle četiri godine, međutim, pokazale su da ovo ne funkcioniše. Odgovor na zagonetku i dalje izmiče. Danas, gubitnici u igri pristupanja – Bosna, Srbija, Crna Gora i Kosovo – više ne doživljavaju

PSP kao brzi integracioni kolosek. Ovom programu nedostaju potrebni podsticaji da se Srbija angažuje u saradnji oko kosovskog pitanja. Primetno je da se u Srbiji Partnerstvo za mir više ceni u javnosti nego Proces stabilizacije i pridruživanja. Samo stvarni podsticaji mogu da dovedu do istinskih reformi.

Novi regionalni pristup koji Komisija zastupa teži da ponovo uvede podsticaje koji nedostaju. Međuzavisnost država je vitalno važna za budućnost Balkana, više nego što je to bio slučaj u bilo kom drugom delu Evrope. Ovo su mala i neprivaćna tržišta. Njihova ekonomska održivost zavisi od stvaranja zajedničkog ekonomskog prostora koji će privući strane investitore. U tom smislu, regionalni pristup je neophodan preduslov razvoja.

Strategija pristupanja na Balkanu treba da bude mešavina klasičnih politika izgradnje države sa merama usmerenim na transformisanje nacionalnih država u države članice. Ono sa čime se suočavamo na Balkanu jeste potreba za strategijom “izgradnje država članica”.

Proces stabilizacije i pridruživanja jednostavno nije dovoljno snažan okvir za izgradnju država članica, niti on održava intenzitet i širinu praktičnog angažovanja EU-a u regionu.

Ova strategija zahtevala bi tri koraka. Prvo, predlažemo da u jesen 2006. godine EU organizuje samit sa namerom da svim balkanskim zemljama predstavi mape njihovog puta ka pristupanju. Ovaj samit treba da revidira dostignuća pojedinačnih država u zadovoljenju Kopenhagenskih kriterijuma, na osnovu čega će EU odlučiti da li da otpočne direktne pregovore o članstvu ili da potpiše pretpripradne Evropske sporazume o izgradnji država članica sa onim zemljama koje se još nisu kvalifikovale za pregovore o pristupanju. Po mišljenju Komisije, realno je da ove zemlje otpočinu pregovore o pristupanju oko 2009/2010. godine, sa uverenjem da će Evropski sporazumi doprineti ispunjenju Kopenhagenskih kriterijuma. Cilj je da do pristupanja dođe nešto pre 2014/2015. godine.

Iskustvo Srednje i Istočne Evrope najbolje ilustruje kako je institucionalizacija evropske perspektive najefikasniji način

za jačanje i ubrzanje sveukupnih političkih, ekonomskih i administrativnih reformi u zemljama aspirantima. Ovo ne znači da bi sve balkanske zemlje pristupile Evropskoj uniji u isto vreme, ali znači kraj strahovanjima nekih balkanskih društava da bi mogla da budu potpuno izostavljena iz procesa.

Članstvo u NATO-u drugi je važan stub naše integracione strategije.

Članstvo u NATO-u drugi je važan stub naše integracione strategije. Po našem mišljenju, sastanak ministara spoljnih poslova NATO-a u junu 2005. godine trebalo bi da pošalje pozitivan signal zemljama Jadranske povelje – Albaniji, Hrvatskoj i Makedoniji. Ovaj gest će poboljšati bezbednost balkanskih zemalja koje su još uvek van EU-a i podržaće reforme u sektoru bezbednosti. Mi smo zamislili da ove tri zemlje prime pozive za pristupanje na samitu NATO-a 2006. godine, naravno na osnovu napretka njihovih Akcionih planova za članstvo. NATO je igrao ulogu brzog integracionog koloseka za zemlje Srednje i Istočne Evrope i trebalo bi da isto učini i za Balkan. Paradoksalno, članstvo u NATO-u je jedini raspoloživi instrument za demilitarizaciju ovog najmilitarizovanijeg dela Evrope. Ali, da bi proširenje NATO-a ispunilo svoju regionalnu ulogu, Alijansa bi trebalo da Srbiji i Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini ponudi članstvo u programu Partnerstvo za mir što je pre moguće.

1. USTAVNA I STATUSNA PITANJA

1.1. Trenutno ustavno okruženje

Posle jugoslovenskih ratova devedesetih godina, ustavi su pisani za nekoliko zemalja i drugih entiteta u regionu. Ali, pet godina nakon završetka ratova, vlade stvorene ovim ustavima ostale su slabe, nepopularne i za sada nisu u mogućnosti da ubede ni svoje narode niti međunarodnu zajednicu da su spremne da uđu u Evropsku uniju.

Između 1994. i 2002. godine, međunarodni pregovarači i lokalni partneri postavili su ustavne okvire za Federaciju Bosne i Hercegovine (1994), kao jednog od budućih entiteta unutar Bosne; ustav za samu Bosnu i Hercegovinu, kao deo Dejtonskog sporazuma (1995); izmene ustava Republike Srpske (1996); ustavni okvir za Kosovo, kako je tražio Specijalni predstavnik generalnog sekretara (2001); novi ustavni okvir Makedonije, poznat kao Ohridski sporazum (2001); i novu državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, formiranu uz intenzivno angažovanje Evropske unije (2002).

Ovi ustavni okviri imaju nekoliko zajedničkih karakteristika.

Prvo, oblikovale su ih elite povezane sa oružanim konfliktima. Procesi koji su doveli do ustava nisu bili oblikovani javnim mandatima, nego pragmatičnom trgovinom da bi se elite ubedile da zaustave borbe ili izbegnu druge destabilizujuće

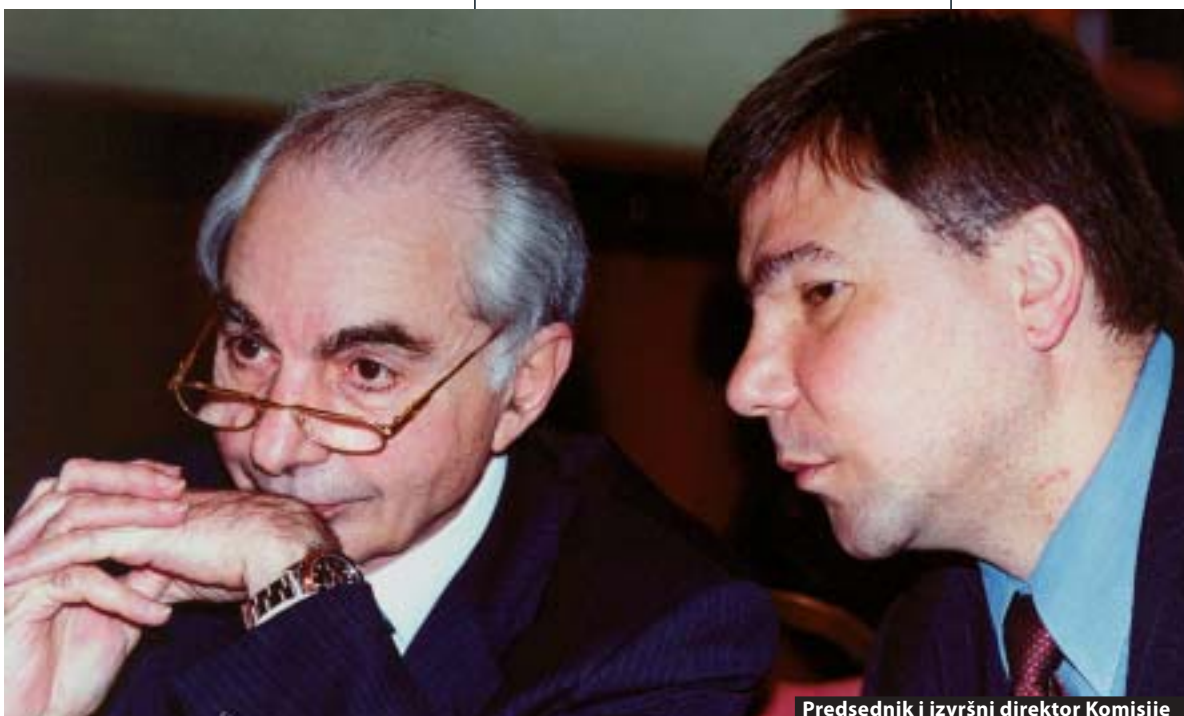
aktivnosti. Glavni princip bila je podela vlasti, a ne uspostavljanje prava.

Druga sličnost između jugoslovenskih ustavnih okvira je da svaki od njih dodeljuje vlast na osnovu pripadnosti grupi. Grupe se definišu u skladu sa etnicitetom, što je tendencija koja potkrepljuje tvrdnje da se sama društva oblikuju na osnovu etničkih razlika koje potpomažu podripanje centralnih državnih institucija. U bosanskom ustavu, u Ohridskom sporazumu, i u ustavnom okviru za Kosovo, pripadnicima različitih etničkih grupa garantovane su određene kvote.

Vlade stvorene ovim ustavima ostale su slabe, nepopularne i za sada nisu u mogućnosti da ubede ni svoje narode niti međunarodnu zajednicu da su spremne da uđu u Evropsku uniju.

Surova istina je da bi bez ovakve raspodele funkcija i ovlašćenja za donošenje odluka mirovni sporazumi propali. Dugoročne posledice su suptilnije. Lokalne elite nastojale su da ovo iskoriste kako bi obezbedile primat svoje etničke grupe u efektima ustava. Postoji veliki jaz između retorike civilnog društva, koje je u središtu međunarodnih napora za demokratizaciju regiona, s jedne, i borbe za nedodirljivost prava etničkih grupa, koja je u srcu usvojenih ustavnih aranžmana, s druge strane.

Treće, ustavni okviri stvorili su slabe države. Svaka država mora da se nadmeće sa snažnim decentralizovanim snagama (naročito u slučaju Bosne i Srbije i Crne Gore); sa paralelnim strukturama koje u celini nisu odgovorne ustavnim okvirima (naročito na Kosovu); i sa nametljivim međunarodnim strukturama koje gotovo da



Predsednik i izvršni direktor Komisije

imaju monopol na ipak loše definisana ovlašćenja u ključnim oblastima izgranje države (na primer, bezbednost u Bosni i na Kosovu). Posledica nekonzistentnog regulativnog okruženja je da državni akteri, ukupno gledano, postaju slabiji, dok su moćni privatni akteri, uključujući političke partije, oligarhije i kriminalne organizacije koje su se izrodile u ratovima devedesetih, ostali uticajni i u velikoj meri izbegli kontroli.

Slabost država postaje trajna u onim državama gde su na sceni uticajni međunarodni akteri.

Ovo znači da nedržavne institucije obezbeđuju mnoge osnovne javne usluge koje bi inače bile odgovornost države. Neki pojedinci dobijaju penzije, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje iz susednih zemalja (najbolji primer su Srbi iz Severne Mitrovice koje pomaže Beograd). Naglasak na decentralizaciji Kosova može da ubrza ovaj trend.

Slabost država postaje trajna u onim državama gde su na sceni uticajni međunarodni akteri.

Funkcije visokog predstavnika u Bosni i Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara na Kosovu uspostavljene su tokom kriza. Godinama kasnije, obe i dalje demonstriraju izuzetnu moć, uključujući ovlašćenje da ponište važnije lokalne odluke. Niti je domet njihove moći jasno definisan ili dobro shvaćen, niti su to okolnosti za njenu upotrebu. I u Bosni i na Kosovu, često se i kod oba međunarodna predstavnika i kod lokalnih vlasti javlja neodoljiv poriv da odgovornost prebacuju jedni na druge. Građani su ostavljeni bez jasne ideje o tome ko je za šta odgovoran.

1.2. Mapa percepcija

Zapadne vlade često tvrde da je odlaganje rešavanja ključnih statusnih pitanja manje od dva zla. Iako se slažu da *status quo* nije idealan, one ga i dalje podržavaju kao ključno za održavanje regionalnog mira i stabilnosti. Rezultati istraživanja naručenog od strane Međunarodne komisije za Balkan i sastanaka održanih širom regiona pokazuju da je realnost složenija. Ključni nalazi pokazuju da se Bosna više ne osporava snažno kao država. Većina Srba u Srbiji i gotovo polovina Srba u Bosni vidi odvajanje Republike

Srpske od Bosne i kao nepoželjno i kao neizgledno. Paradoksalno, Albanci u Albaniji i na Kosovu su jedini koji podržavaju takvo razdvajanje Bosne. Istraživanje takođe pokazuje da nijedna etnička grupa nema nameru da ugrozi postojanje bosanske države.

Po našem mišljenju, noćna mora međunarodne zajednice da bi nezavisnost Kosova automatski izazvala dezintegraciju Bosne nema osnova u realnosti. Ovo ne znači da će nezavisnost Kosova biti jednostavan ili neosporavan proces. Zaista, ako se njime loše upravlja, proces bi mogao da ima izuzetno štetan domino efekat na region. Ali, sama nezavisnost nije pitanje, pitanje je – kako do nje stići.

Prema istraživanju, slom Makedonije i osnivanje “Velike Albanije” dva su scenarija koja bi mogla da destabilizuju region. Rezultati istraživanja pokazuju relativno visoko prihvatanje ideje “Velike Albanije” među albanskim stanovništvom i na Kosovu i u Albaniji. Kao celina, oni se razlikuju od drugih grupa u regionu po svom stavu da je buduće ujedinjenje Kosova i Albanije i poželjno i moguće. Ovo pokazuje da je proces izgradnje nacije među albanskim zajednicama na Balkanu još uvek u toku. Ako međunarodna zajednica ne uspe da regionu ponudi ubedljivu evropsku perspektivu, to bi moglo da među Albancima ojača podršku “Velikoj Albaniji” ili “Velikom Kosovu”. Međunarodna zajednica treba da pošalje jasnu poruku da “Velika Albanija” ili “Veliko Kosovo” nisu opcije.

Sama nezavisnost nije pitanje, pitanje je – kako do nje stići.

Nasuprot tome, kada je reč o teritorijalnom integritetu Republike Makedonije, istraživanje pokazuje da velika većina Albanaca u Makedoniji odbacuje ideju podele zemlje: 77,5 odsto etničkih Albanaca (i 85 odsto etničkih Makedonaca) podržava teritorijalni integritet makedonske države.

I rezultati istraživanja i razgovori koje smo vodili u regionu pokazuju da mirno razdvajanje Srbije i Crne Gore nema potencijal da destabilizuje Balkan. Zanimljiv zaključak koji proizlazi iz ovog istraživanja jeste da se većina Crnogoraca protivi takvom razdvajanju, dok je srpska javnost sve manje voljna da zadrži sadašnju nefunkcionalnu federaciju.

1.3. Suočavanje sa statusnim pitanjima

Nerešen status Kosova i privremeni ustavni okviri koji su drugde na snazi, među glavnim su preprekama evropeizaciji Balkana. Iako sve države nesumnjivo teže ka članstvu u EU-u, još nemamo jasnu predstavu o tome koliko njih će se u stvari pojaviti iz sadašnje ustavne zbruke – teoretski, Srbija i Crna Gora mogle bi se kandidovati kao jedna (sadašnja država zajednica), dve (Srbija i Crna Gora kao odvojene države) ili čak tri zemlje (ako se doda Kosovo). Integracija Balkana u EU nezamisliva je u sadašnjim okolnostima ustavne neizvesnosti.

Komisija preporučuje:

■ Četvorofaznu tranziciju u razvoju suvereniteta Kosova. Suverenitet Kosova treba da se razvije iz *statusa quo* definisanog Rezolucijom 1244 (faza jedan), preko “nezavisnosti bez punog suvereniteta” (faza dva) (koje dozvoljava zadržavanje ovlašćenja za međunarodnu zajednicu u oblastima ljudskih prava i zaštite manjina), preko “vođenog suvereniteta” (faza tri) koje će Kosovo uživati tokom pregovora sa EU-om i konačno do “podeljenog suvereniteta” (faza četiri) u okviru EU-a.

■ U slučaju Bosne, deset godina nakon Dejtonskog sporazuma, prelazak nadležnosti sa Kancelarije visokog predstavnika na Pregovarača EU-a. Ovo podrazumeva odricanje od Bonskih ovlašćenja i prelazak nadležnosti na komesara za proširenje u Briselu.

■ Odluku o državnoj zajednici Srbije i Crne Gore treba da donesu njeni građani. Komisija ocenjuje sadašnju državnu zajednicu kao nefunkcionalnu. Stav je Komisije da građani Srbije i Crne Gore treba da biraju između funkcionalne federacije i funkcionalnog razdvajanja, do jeseni 2006.

1.3.1. Konačan status Kosova

Za Kosovo, vreme ističe. Jasno je da međunarodna zajednica nije uspeła u svojim nastojanjima da Pokrajini donese bezbednost i razvoj. Multietničko Kosovo ne postoji, osim u birokratskim procenama međunarodne zajednice. Događaji iz marta 2004. bili su do sada najjači signal da bi situacija mogla da eksplodira. Od tada, UNMIK nije pokazao ni sposobnost ni hrabrost da preokrene ovaj trend. Srbi na Kosovu žive zatvoreni u svojim enklavama, bez slobode kretanja, bez posla, kao i

bez nade ili mogućnosti za smislenu integraciju u kosovsko društvo. Položaj srpske manjine na Kosovu najveća je optužba protiv spremnosti i sposobnosti Evrope da brani svoje proklamovane vrednosti. Kosovski Albanci treba da dobiju jasnu poruku da je upotreba sile najgori neprijatelj njihovom snu o nezavisnosti.

Nedostatak vođstva u Beogradu doprineo je lošoj situaciji kosovskih Srba i srpska zajednica na Kosovu je u velikoj meri postala talac političkih borbi u srpskoj prestonici. Albansko vođstvo na Kosovu takođe mora da na svoja pleća preuzme svoj deo krivice za nepokazivanje bilo kakve stvarne spremnosti da se uključi u proces pomirenja i razvoja multietničkih institucija i struktura. Naše istraživanje pokazuje da većina Kosovaca želi da živi u "etnički homogenom Kosovu". Većina kosovskih albanskih političara nije učinila ništa da se suprotstavi ovakvom raspoloženju javnosti, koje zabada prst u oko svemu u šta Evropa veruje.

Ali, značajan udeo u krivici za neuspeh projekta multietničkog društva na Kosovu treba da ide na teret UNMIK-a i međunarodne zajednice. Tokom proteklih nekoliko godina UNMIK je u nekoliko prilika bio aktivno uključen u politiku obrnute diskriminacije na Kosovu. Pod UNMIK-om je broj Srba zaposlenih u Elektrodistribuciji Kosova opao sa više od 4000 u 1999. godini na sadašnjih 29, od ukupno preko 8000 zaposlenih. "Međunarodnu zajednicu na Kosovu kosovski Albanci danas vide kao ono što im je otvorilo put, a sada stoji na njemu. Za kosovske Srbe ona je, pošto je uspela da obezbedi povratak mnogih, postala nesposobna da obezbedi povratak malog broja ljudi." Neuspeh UNMIK-a može se objasniti, ali se ne može tolerisati. Socijalna i ekonomska situacija u protektoratu nije manje depresivna. Život na Kosovu beskraino remete stalni nestanci struje. Neka sela u Pokrajini nemaju struje i po više od mesec dana.

Pokrajinu nikada nije krasila samoodrživa privreda i nema šanse da bi sada mogla da je razvije. Trenutno, stopa nezaposlenosti je oko 60 do 70 odsto (gotovo 90 odsto kod manjina). Građevinski bum iz perioda odmah nakon rata sada je završen. Kosovski Albanci frustrirani su svojim nerešenim statusom, ekonomskom situacijom i problemima suočavanja sa prošalošću. Zahtev za suverenost nije oslabio; naprotiv, ojačao je u toku prošle godine. UNMIK se od strane lokalne javnosti doži-

vljava kao korumpiran i neodlučan.

Komisija deli ocenu generalnog sekretara UN-a Kofija Anana da je Kosovo načinilo nedovoljan napredak ka ispunjenju međunarodnih standarda u pogledu ljudskih prava, poštovanja manjina i zakona i reda. U isto vreme, Komisija želi da podvuče hitnost razmatranja konačnog statusa Kosova.

Ne verujemo da će nezavisnost Kosova rešiti sve probleme na ovom prostoru, ali smo zabrinuti da će odlaganje razgovora o statusu dovesti do daljeg pogoršanja situacije u Pokrajini.

Po našem mišljenju, Beogradu ne treba nametati nezavisnost Kosova. "Namevanje" nezavisnosti Kosova ne samo da nije poželjno već nije ni verovatno da će do njega doći, imajući u vidu da mu se protivne neki članovi Saveta bezbednosti (Rusija, Kina). Štaviše, ako se Beograd usprotivi procesu, znatno će se povećati šanse za izbijanje problema negde druge, bilo u Bosni, Makedoniji ili Crnoj Gori.

Ne verujemo da će nezavisnost Kosova rešiti sve probleme na ovom prostoru, ali smo zabrinuti da će odlaganje razgovora o statusu dalje pogoršati situaciju u Pokrajini.

Komisija je takođe pesimistična u vezi sa mogućnošću direktnih razgovora samo između Beograda i Prištine, kada dođe do razmatranja pitanja statusa. Međunarodna zajednica treba da usmerava ovaj proces. Po našem mišljenju, pregovori o statusu Kosova trebalo bi da se koncentrišu na ponudu stvarnih podsticaja Beogradu, tako da Srbija može da mogućnost nezavisnog Kosova kao budućeg člana EU-a oceni kao prihvatljivu. Ubeđivanje Beograda da se angažuje jeste teško, ali ne i nemoguće. Ako išta može da obezbedi takve podsticaje, to je proces pristupanja Evropskoj uniji. U ovom kontekstu, nezavisnost Kosova treba da se postigne u četiri faze.

Prva faza bila bi *de facto* odvajanje Kosova od Srbije. Po našem mišljenju, ova faza je sadržana u Rezoluciji 1244, koja je transformisala Kosovo u protektorat UN-a; ovo je uprkos činjenici da se Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN-a bavi Saveznom Republikom Jugoslavijom, a ne Srbijom. Opasna je iluzija da se Kosovo može vratiti pod upravu Beograda bilo kad u doglednoj budućnosti.

U drugoj fazi (nezavisnost bez punog

suvereniteta) Kosovo treba da se 2005/2006. prizna kao nezavisni entitet, ali takav gde međunarodna zajednica zadržava svoja ovlašćenja u oblasti ljudskih prava i zaštite manjina. Zakonski, Kosovo će ostati protektorat UN-a, ali Komisija predlaže prenos ovlašćenja UN-a, kako je definisano poglavljem 7, od UNMIK-a na Evropsku uniju. KFOR treba da zadrži i svoj mandat i svoju veličinu.

Kosovo u ovoj fazi treba tretirati kao nezavisnu, ali ne i suverenu državu, što će omogućiti razvoj kapaciteta za samoupravu. Sve funkcije normalne vlade koje trenutno obavlja UNMIK ili KFOR treba preneti na vladu Kosova. Ova vlada će opozivati i kontrolisati stanovništvo, regulisati ekonomiju i obezbeđivati javne usluge. Međunarodna zajednica treba da očuva svoja ovlašćenja da interveniše u onim oblastima koje su suštinske za ispunjenje Kopenhagenskih kriterijuma, a to su ljudska prava i zaštita manjina.

Da bi ova politika delovala, moramo da napravimo pomak od politike "standardi pre statusa" ka politici "standardi i status". Decentralizacija, povratak izbeglica i razjašnjenje svojinskih prava ključna su pitanja koja treba razmatrati. U ovoj fazi Komisija predlaže specijalni aranžman za oblast oko Mitrovice i specijalni pravni status za srpske manastire. Specijalni administrativni aranžman za Mitrovicu (prelazna međunarodna uprava poput UNTAES-a u Istočnoj Slavoniji) **isključio bi mogućnost podele Kosova.**

Komisija predlaže da se, pre nego što počnemo sa izradom programa decentralizacije, na Kosovu održi popis pod međunarodnim nadzorom, koji bi uključio i one koji tvrde da potiču sa Kosova. Definicija "građanina Kosova" je od ključne važnosti. Popis na koji se već predugo čeka treba dopuniti rešavanjem vlasničkih tužbi u Pokrajini. Sporna svojinska prava glavna su prepreka ekonomskom razvoju u regionu. Ovo važi i za privatnu svojinu i za "društvenu svojinu" iz doba Jugoslavije.

Politika povratka koju na Kosovo uvodi međunarodna zajednica treba da bude modelirana prema uspešnoj politici povratka primenjenoj u Bosni. Po našem mišljenju, sprovođenje politike povratka je od velike važnosti. Ali, razgovori koje smo vodili sa kosovskim Srbima i na Kosovu i u Beogradu ubedili su nas da su šanse za masovan povratak minimalne. Međunarodna zajednica treba da podstiče kosovske Srbe da se vrate, čak i ako bi radije da žive u oblastima sa većinskim srpskim



Janez Potočnik

stanovništvom u Pokrajini, a ne u oblastima gde su živeli pre rata. Ona takođe treba da vodi računa i o onima koji odluče da se ne vrate. "Palestinizacija" izbeglica koje odluče da se ne vrate ne Kosovo mogla bi da bude glavni izvor ranjivosti srpske demokratije. Ovo je razlog zbog kojeg Komisija podržava osnivanje fonda za uključjenje, koji bi pomogao integraciju u srpsko društvo kosovskih Srba koji su odlučili da ostanu u Srbiji. Ovaj fond treba da finansira Evropska unija.

Aktivno angažovanje Sjedinjenih Država u ovoj drugoj fazi od ključne je važnosti za uspešan rezultat pregovaračkog procesa EU-a.

Decentralizacija vlasti na Kosovu i garancije normalnog života za kosovske Srbe preduslovi su za angažovanje Beograda u konstruktivnu debatu po pitanju nezavisnosti Kosova. Po mišljenju Komisije, neke od manjinskih kvota koje su Albancima u Makedoniji obezbeđene Ohridskim sporazumom treba takođe da se daju Srbima na Kosovu. Decentralizacija treba da srpskim enklavama priušti stvarnu mogućnost za samoupravu i razvoj. Veoma je važno shvatiti da Srbi veruju da su socijalne i ekonomske teškoće koje su iskusili tokom poslednjih pet godina u vezi sa međunarodnom politikom diskriminacije i etničkog čišćenja, koju su kreirali Albanci a podržala međunarodna zajednica. Tako Evropska unija treba da razvije posebne podsticaje za kompanije koje zapošljavaju građane – pripadnike etničkih manjina.

Potreba za politikama fokusiranim na potrebama manjina ne treba da zamrači činjenicu da je u srcu evropskog projek-



Kiro Gligorov

ta kultura civilnog društva, a ne princip etničkog razdvajanja. "Getoizacija" etničkih manjina mogla bi da doprinese institucionalnoj slabosti i disfunkcionalnosti buduće države.

Aktivno angažovanje Sjedinjenih Država u ovoj drugoj fazi od ključne je važnosti za uspešan rezultat pregovaračkog procesa EU-a. Kosovski Albanci vide Sjedinjene Države kao garanta njihove nezavisnosti, i američko neangažovanje ili razdor u evroatlantskoj zajednici mogli bi brzo da dovedu do problema.

Treća faza (vođeni suverenitet) treba da koincidira sa priznavanjem Kosova kao kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i sa otvaranjem pregovora sa Briselom. Tu je prava svrha ove faze, jer EU ne može da pregovara sama sa sobom (tj. sa protektoratom koji kontroliše). Tokom ove faze, EU će izgubiti svoja ovlašćenja sačuvana u oblastima ljudskih prava i zaštite manjina i demonstriraće svoj uticaj samo kroz pregovarački proces.

Četvrta faza (pun i podeljeni suverenitet) biće uključivanje Kosova u EU i njegovo usvajanje podeljenog suvereniteta kome podležu sve države članice EU-a.

Ove faze činile bi integralni deo sveobuhvatnog procesa evropske integracije Balkana, kako je predloženo ranije.

Brzi kolosek za pristupanje Srbije Evropskoj uniji neophodan je uslov i za srpsku vladu i za srpsku javnost, zajedno sa međunarodnim garancijama za zaštitu interesa kosovskih Srba. Hrvatska predstavlja presedan u smislu takvog pristupa brzog koloseka. Po našem mišljenju, brzi kolosek za Srbiju je uslov bez koga se ne može. Proces pristupanja EU-u jedini je okvir koji Srbiji daje stvarne podsticaje, ako ne da podrži, onda bar da se složi sa takvom temeljnom promenom statusa Kosova kakva je nezavisnost.

1.3.2. Bosna: od Bona do Brisela

Od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma u decembru 1995. godine, međunarodna misija u Bosni i Hercegovini postigla je nekoliko izvanrednih uspeha. Razoručala je lutajuće paravojne formacije, smanjila veličinu i uticaj armija organizovanih na etničkoj osnovi i nadgledala ponovo uspostavljanje slobode kretanja u zemlji. Ranije vojne linije razgraničenja, koje su isparčale zemlju na neprijateljske etničke enklave, uglavnom su postale nevidljive. Uz to, za Hrvatsku i Srbiju, posledica sve privlačnije perspektive evropske integracije bila je da su u ovom periodu obustavile svoje pokušaje podrivanja domaćeg (BiH) ustavnog poretka.

Efekti etničkog čišćenja nestaju obnovom svojinskih prava raseljenih, a postepena reintegracija povratnika promenila je okruženje u većem delu zemlje. Uspesno je obrađeno više od 200.000 vlasničkih žalbi za povraćaj kuća i stanova onih koji su pobežli ili bili proterani tokom sukoba. U isto vreme, Bosna i Hercegovina je danas u većoj međunarodnoj izolaciji nego pre pet godina. Zajedno sa Srbijom i Crnom Gorom, to je jedna od poslednjih zemalja Evrope koja je van NATO-vog programa Partnerstvo za mir, koji, sa članovima kao što su Turkmenistan, Belorusija i Tadžikistan, tradicionalno ne uživa reputaciju naročito ekskluzivnog kluba. Bosna i Hercegovina još uvek nije ni u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, među čijih 147 članova su i Moldavija i Angola. Još je depresivnije što Bosna tek treba da počne pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Jedina važna evropska organizacija kojoj je Bosna bila u stanju da se priključi jeste Savet Evrope. Ipak, u avgustu 2004. godine, Parlamentarna skupština Saveta Evrope razmatrala je kvalitet bosanske demokratije i dovela u pitanje "stepen do kojeg je trenutna uloga (visokog predstavnika) u skladu sa članstvom Bosne i Hercegovine u Savetu Evrope" (Rezolucija 1384).

Razgovori u Bosni uverili su nas da je Kancelarija visokog predstavnika nadživela svoju opravdanost. Bosni je potreban okvir za pristupanje Evropskoj uniji, koji će usmeravati ustavnu debatu u zemlji.

Potreba za ustavnom promenom nalazi se na visokom mestu u političkoj agendi. Svi se slažu da postoje ozbiljni problemi sa sadašnjim sistemom federalizma u Bosni i Hercegovini. Delimično, razlog je u neposto-

janju koherentne strukture regionalnih vlasti. Još jedan razlog je tendencija da se federalni sistem pre vidi kao problem koji treba prevazići nego kao obećavajući model koji etničkim zajednicama omogućava da se razvijaju jedna pored druge i koji potpomaže zdravu političku konkurenciju.

Sadašnja ustavna arhitektura je nefunkcionalna. Ono što je važno jeste ustavna debata, koja prihvata potrebu da olakša i zaista unapredi reformu bosanskog ustavnog sistema.

Uz potrebu za ustavnim promenom, glavni problem sa kojim se Bosna danas suočava jeste tranzicija od njenog trenutnog statusa protektorata definisanog Bonskim ovlašćenjima, do održive samouprave koju usmerava proces pristupanja Evropskoj uniji.

Proces pristupanja Evropskoj uniji obezbediće potrebne podsticaje za jačanje federalnih struktura države i za razvoj kapaciteta za kreiranje politike.

Nametljiva vlast visokog predstavnika (Bonska ovlašćenja) prvobitno je razvijena kao odgovor na pretnje mirovnim procesu. Međunarodna misija u Bosni kreirana je za nestabilno okruženje, odmah nakon oružanog sukoba. Kada su sredinom 1997. godine razvijana njegova velika ovlašćenja da interveniše i nadaća domaće institucije, bilo je to s namerom da se spreče pretnje javnom poretku i pokušajima ranije zaraćenih strana da dovedu u pitanje integritet države.

Međutim, dok se agenda bosanske politike prebacivala na sasvim drugačija pitanja demokratske konsolidacije i razvoja, ovlašćenja i aktivnosti Visokog predstavnika nastavila su da dominiraju bosanskom politikom. Ovo je blokiralo razvoj samouprave, koja je preduslov da se postane država kandidat EU-a.

Sve dok postoje Bonska ovlašćenja visokog predstavnika, ona čine jezgro nepisanog ustava posleratne Bosne i oblikuju sve političke kalkulacije.

Razgovori u Bosni uverili su nas da je Kancelarija visokog predstavnika nadživela svoju opravdanost. Bosni je potreban okvir za pristupanje Evropskoj uniji, koji će usmeravati ustavnu debatu u zemlji.

Njoj nije potreban novi Dejton, već okvir koji će dozvoliti autentičnu ustavnu debatu. Pregovarački proces za ulazak u EU može da bude ovaj okvir, a pregovarač Evropske unije može da igra ulogu čestitog posrednika u ustavnim pregovorima.

Komisija se zalaže za neophodnost postepene promene. Pod pretpostavkom da neće biti fundamentalnih ustavnih promena nametnutih međunarodnim dekretom, svaki proces ustavnog razvoja mora nužno da počne onim što tamo sada postoji. To znači početi od sadašnje realnosti bosanskog federalnog sistema vlasti. To takođe znači prihvatanje da ustavna promena mora da se odigra u skladu sa postojećim ustavnim odredbama. Izgradnja države u Bosni ne može da bude beskrajni proces centralizacije i koncentracije resursa zbog osnovnih ustavnih i političkih razloga. Ono što je suštinsko, međutim, jeste proces sistematskog razjašnjenja nadležnosti na svim nivoima vlasti i obezbeđivanje da (finansijski) resursi odgovaraju ovim nadležnostima.

Proces pristupanja Evropskoj uniji obezbediće potrebne podsticaje za jačanje federalnih struktura države i za razvoj kapaciteta za kreiranje politike.

1.3.3. Srbija i Crna Gora: funkcionalna federacija ili funkcionalno razdvajanje

Ustavna povelja Srbije i Crne Gore, usvojena 4. februara 2003. godine uz posredovanje Evropske unije, odražava bolan kompromis postignut u vreme velike neizvesnosti. EU se bojala da bi nezavisnost Crne Gore ohrabrila Kosovo da proglasi svoju nezavisnost i time provocira moguću destabilizaciju čitavog regiona.

Politika crnogorske vlade – blokiranje normalnog funkcionisanja Federacije kao način da se izazove njena dezintegracija – ne treba da se toleriše. Na građanima Srbije i Crne Gore je da odluče o budućnosti svoje postojeće federacije.

Državna zajednica Srbija i Crna Gora je labava, sa centralnim funkcijama u velikoj meri ograničenim na spoljnu politiku. Dve republike članice imaju odvojene valute, poreske sisteme i carine. Uz to, prema Povelji, posle perioda od tri godine, svaka od republika ima pravo da raspiše referendum o povlačenju iz zajednice, čime je jednostrano raskida.

Od usvajanja ustava, dinamika federalističkih i antifederalističkih osećanja u dvema republikama predmet je stalne, premda ponekad nejasne debate. Istraživanje naručeno od strane Međunarodne komisije za Balkan pokazuje da u Crnoj Gori opada podrška nezavisnosti, a da je srpska elita sve manje sklona da plaća troškove ove disfunkcionalne federacije. Trenutno, vladajuća koalicija u Crnoj Gori zadovoljna je zajedničkom državom upravo zbog toga što je ona u blokadi, dok bi za srpsku vladu ova tvorevina imala smisla ako bi počela da funkcioniše kako treba.

Odluka Evropske unije o usvajanju pristupa dvostrukog koloseka u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja za Srbiju i Crnu Goru upravo ilustruje koliko je ova federacija postala disfunkcionalna. Državna zajednica Srbija i Crna Gora tretira se kao jedna zemlja sa dva odvojena pristupna procesa.

Po mišljenju Komisije, referendum sledećeg proleća treba da se iskoristi za identifikaciju preferenci svake republike: funkcionalna federacija ili funkcionalno razdvajanje. Politika crnogorske vlade – blokiranje normalnog funkcionisanja Federacije kao način da se izazove njena dezintegracija – ne treba da se toleriše. Građani Srbije i Crne Gore treba da odluče o budućnosti svoje postojeće federacije.

BDP po stanovniku					
	(u evrima)				
	1999	2000	2001	2002	2003
BiH	1234	1359	1475	1556	1611
Albanija	953	1174	1484	1521	1709
SCG	1950	3106	1581	1874	1949
Makedonija	1709	1921	1887	1981	2041
Bugarska	1481	1674	1920	2101	2249
Rumunija	1491	1795	2002	2221	2316
Hrvatska	4102	4502	4998	5451	5747

Izvor: WIIW Balkan Observatory

Inostrane direktne investicije					
	(u milionima evra)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Makedonija	30,4	190,1	492,2	82,5	83,5
Albanija	39,0	155,0	232,0	143,0	158,0
BiH	165,9	158,6	132,8	281,8	337,6
SCG	105,0	55,0	186,0	502,0	1197,0
Bugarska	758,7	1099,7	892,6	951,1	1573,0
Rumunija	965,0	1161,0	1312,0	1194,0	1587,0
Hrvatska	1333,0	1177,0	1567,0	627,0	1688,0

Izvor: WIIW Balkan Observatory

1.3.4. Tajna uspeha Makedonije

Po pravilu, Makedonija je do sada trebalo da se raspadne. Ispitivanje koje je naručila Međunarodna komisija za Balkan pokazuje da je u očima njenih sopstvenih građana Makedonija najosetljivija tačka na Balkanu. Velika većina građana Makedonije ubeđena je da kriza još nije završena. Čak 76 odsto građana očekuje nove vojne sukobe u ovoj republici. Socijalna i ekonomska situacija je depresivna.

Pa ipak, Makedonija je preživela sve oblike pretnji, dosledno se zalazujući za svoj cilj evropske integracije. Nasuprot nekim drugim prostorima, Makedonija je bila u stanju da spreči potpuni građanski rat kroz proces pregovaranja između stranaka i uz pomoć Evropske unije i Sjedinjenih Država. Bivši pobunjenički vođa albanske manjine Ali Ahmeti sada vodi jednu od stranaka u vladajućoj koaliciji, dok je njegov makedonski partner, premijer Vlado Bučkovski, pre četiri godine, u vreme rasplamsavajućeg sukoba, bio njegov odlučan protivnik kao tadašnji ministar odbrane. Februara ove godine, međutim, Bučkovski je zvanično podneo Briselu odgovore na 4000 pitanja koja bi trebalo da pomognu Evropskoj komisiji da formira mišljenje o tome da li je zemlja spremna da sa Unijom počne razgovore o pristupanju.

Prema tome, iako teoretski Makedonija ne bi trebalo da postoji, ona je u stvari skromna ali značajna priča o uspehu. Ova zemlja ilustruje našu tezu da su konačan i jasan ustavni aranžman i institucionalizacija evropskih perspektiva dva instrumenta koji na Balkanu mogu da naprave očigledna čuda. Ohridskom sporazumu su se u početku oštro protivili radikalni nacionalistički krugovi u Makedoniji, ali neuspeh referenduma u novembru 2004. o ponovnom teritorijalnom prekrajanju zemlje – koji je *de facto* bio referendum o Ohridskom sporazumu – pokazuje da se većina etničkih Albanaca i etničkih Makedonaca sada pomirila sa Ohridskim sporazumom, koji nudi najbolji način da se zemlja očuva na okupu.

Tragična smrt predsednika Trajkovskog februara 2004. i martovska događanja na Kosovu iste godine bila su lakmus test za trajnost države i održivost

ost ohridskog procesa. Makedonske institucije i makedonsko društvo izašli su iz ovih izazova jači i sa većim legitimitetom.

Dostignuće Makedonije u prevaziлаženju krize i njeno opredeljenje da se kandiduje za članstvo u EU-u treba da imaju moćan simbolički uticaj drugde u regionu: ona pokazuju kako su rešenje ustavnih pitanja i realistična, pažljivo odmerena perspektiva Evropske unije u stanju da transformišu balkanska društva.

U isto vreme, međunarodna zajednica ne treba da zanemari najveći problem sa kojim se Makedonija danas suočava. Zemlji su neophodno potrebni ekonomski rast i nova radna mesta. Kombinacija smanjenja javne administracije i postavljanja etničkih Albanaca na radna mesta u javnom sektoru, u skladu sa kvotama dogovorenim u Ohridu, mogla bi da dovede do obnove tenzija između dve zajednice ako se nezaposleni ne apsorbuju negde drugde.

Ime Makedonija još uvek osporava Grčka (država članica Evropske unije), što je, uz činjenicu da privremena vlast na Kosovu odbija da prizna demarkaciju svoje granice sa Makedonijom, izvor nestabilnosti u ovoj republici. Kao i drugde u regionu, situacija sa političkim strankama takođe daje razlog za uzburanu. Makedonska politika podložna je procesu kriminalizacije već mnogo godina i postoji goruća potreba da se ovo promeni.

Uprkos svim rizicima i nepoverenju, napredak Makedonije od 2001. godine pokazuje da, ako su rešena ustavna pitanja i ako je na stolu opipljiva evropska perspektiva, balkanska društva imaju potencijal da izađu iz kruga nestabilnosti i neizvesnosti.

Ali, uprkos svim rizicima i nepoverenju, napredak Makedonije od 2001. godine pokazuje da, ako su rešena ustavna pitanja i ako je na stolu opipljiva evropska perspektiva, balkanska društva imaju potencijal da izađu iz kruga nestabilnosti i neizvesnosti. Nije slučajno da Makedonija predstavlja uspeh u evropskoj kampanji za promociju multietničkih rešenja u regionu.

2. IZAZOV INTEGRACIJE

Odluka Evropske unije da započne pregovore sa Turskom i Hrvatskom i pristupanje Bugarske i Rumunije 2007. godine znači da, od svih država uverenih u članstvo u Evropskoj uniji, nedostaju još jedino preostale balkanske zemlje. Međutim, nasuprot drugima, Balkan nosi mogućnost autentične pretnje bezbednosti u narednih nekoliko godina. Stoga je razmatranje pitanja integracije ovog regiona sada stvarni imperativ. Takva strategija imala bi ne samo praktičan već i simboličan značaj: kada bi se Balkan, koji je tako dugo otpisivan kao evropsko bure baruta, uspešno apsorbovao u Evropskoj uniji, to bi otklonilo mogućnost oživljavanja one vrste konflikata koja je pustošila kontinent u XIX i XX veku. Deaktiviranje bureta baruta bilo bi dostignuće od istorijske važnosti za Evropu.

U bezbednosnom, ekonomskom i političkom smislu, Balkan se suočava sa jasnim izborom: da bude deo Evropske unije ili da bude deo marginalizovanog geta.

Uspeh proširenja EU-a jedno je od nekoliko nedvosmislenih pozitivnih dostignuća posthladnoratovskog sveta, i to ništa manje nego političko čudo. Za manje od deset godina, perspektiva članstva u EU-u uspešla je da konsoliduje demokratske i tržišne reforme širom Srednje i Istočne Evrope. Proces pristupanja temeljno je transformisao društva toliko različita koliko su to poljsko i bugarsko, rumunsko i slovenačko. Sada postoji širok konsenzus da on isto to može da učini i za Balkan. Ovog puta, međutim, postoji jedna ključna razlika – problem slabih država. Evropskoj uniji nedostaje iskustvo integracije slabih država i teritorija kao što je Kosovo. Prema tome, jasno je da sledeći krug proširenja nije tek samo rutinski posao.

Postoji više nego dovoljan dokaz da integracija pomaže stabilizaciji regiona. Ali, postoji takođe dokaz da delimična integracija ima suprotan efekat – ona može da destabilizuje oblast. Sa napretkom Bugarske i Rumunije (što verovatno prati Hrvatska) postoji realna opasnost da će se Srbija, Albanija, Crna Gora, Kosovo i Bosna okupiti zajedno da bi stvorili crnu rupu na periferiji Evrope – u stvari, taj proces je već u toku. Vizni režim koji diže zidove između Zapadnog Balkana s jedne, i zemalja čije je pristupanje u toku, kao što su Bugarska, Rumunija i Hrvatska s druge strane, deluje kao snažan demotivacioni faktor za saradnju, vodeći ka daljem pogoršanju socijalne psihologije već depresivnog regiona.

Postoji više nego dovoljan dokaz da integracija pomaže stabilizaciji regiona. Ali, postoji takođe dokaz da delimična integracija ima suprotan efekat – ona može da destabilizuje oblast.

2.1. Izgradnja država članica

Narodi bivše Jugoslavije su 1991. godine krenuli na svoj marš ka nezavisnosti, koristeći u tom procesu i takve nasleđene evropske prakse izgradnje država kao što su ratovanja i etničko čišćenje. S razlogom, mogli su da tvrde da je po tradiciji ovo sastavni deo evropeizacije – svi drugi imali su svoje sopstvene nacionalne države, pa zašto ne bi i narodi bivše Jugoslavije? Ali, u očima nove EU-Evropske, ova praksa je, naravno, izazvala zgražanje i predstavljala je otelotvorenje vrlo neevropske balkanizacije. U političkom smislu, razgovori između zemalja naslednica Jugoslavije i EU-a vođeni su sa različitim namerama, i ispostavilo se da je ovo glavni izazov izgradnje nacija na Balkanu. Balkan nije samo region slabih država i protektorata, već trpi i nasleđe propalih projekata izgradnje nacija. Izgradnja funkcionalnih država članica istovremeno sa njihovom integracijom u EU jedinstven je izazov za Brisel na Balkanu. Po našem mišljenju, EU treba da usvoji strategiju izgradnje država članica, koja počiva na tri stuba:

- Razvoju funkcionalne državne administracije korišćenjem instrumenata procesa pristupanja, takođe tokom faze Evropskog sporazuma;

- Stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora u regionu;

- Izgradnji interesnih grupa kroz poboljšanje kvaliteta političkog predstavljanja i politiku “pametnih viza”.

2.1.1. Izgradnja država članica kao izgradnja institucija

Strategija izgradnje država članica, koja se ovde predlaže, prilično je različita od mehanizama koje je međunarodna zajednica koristila u drugim delovima sveta i od procesa pristupanja Evropskoj uniji, kakav je bio tipičan za poslednji talas proširenja. Cilj nije jednostavna izgradnja stabilnih, legitimnih država čiji će sopstveni građani težiti da ih ojačaju, a ne da ih unište, već je to pre uspostavljanje države koju EU može da sa apsolutnim poverenjem prihvati kao punog člana.

Trenutno, pregovori i razgovori o članstvu sa EU-om fokusiraju se na uslove pod kojima će aplikanti usvojiti, primeniti i ojačati *acquis* (tj. detaljne zakone i pravila prihvaćena na bazi osnivačkih sporazuma EU-a), i, naravno, na odobravanje mogućih prelaznih sporazuma sa ograničenim delokrugom i trajanjem.

Iskustvo poslednjeg kruga proširenja jasno je pokazalo da najveći prostor za poboljšanja leži u procesu primene pravila koja čine *acquis*. U srcu strategije izgradnje država članica nalazi se potreba da se načini brz pomak od formalnog usvajanja zakonodavstva do razvoja kapaciteta za njegovu primenu. Razvoj kapaciteta za ovu politiku biće apsolutno ključan za izgled slabih balkanskih država u njihovoj ambiciji da pristupe Evropskoj uniji. Pregovarački okvir treba da se poboljša tako da izgradnju kapaciteta uključi kao svoj najviši, eksplicitni cilj. To treba da postane prioritet i tokom faze pretpristupnog Evropskog sporazuma i tokom samih pregovora.

Transformacija procesa pristupanja Uniji u proces izgradnje država članica podrazumeva da sam proces pregovaranja mora da bude precizno usaglašen u pogledu podsticanja izgradnje institucija u državama aplikantima. Pristupanje EU-u uključuje stvaranje novih institucija i jačanje postojećih, na širokoj osnovi u svakoj zemlji kandidatu. U tom cilju, EU je razvila mehanizam “skeniranja”, praktično rendgenski snimak državne administracije. To onda rezultira objavljivanjem ubojitih godišnjih izveštaja o napretku, koji kao referentnu tačku koriste *acquis*, kao i nacionalnih razvojnih planova čija je namera da podrže strategije javnog investiranja. Ovo takođe uključuje značajnu pretpristupnu pomoć ruralnom razvoju, kao i za izgradnju institucija potrebnih za razvoj kapaciteta apsorpcije.

Naravno, nema jedinstvenog modela države članice Evropske unije, i to je ozbiljna prepreka. EU podržava raznovrsnost praksi i ustavnih rešenja u oblasti pravosuđa ili poreske administracije. Zato Brisel nije voljan da preporuči specifična institucionalna rešenja državama kandidatima za EU, i tako je EU bez svoje volje postala graditelj nacija. Ali, u slučaju Balkana, Evropska komisija mora da preuzme odgovornost za neke od institucionalnih izbora koje su aplikanti primorani da načine. Uvođenje koncepta “referentnih tačaka” u pregovarački okvir za razgovore o članstvu sa Hrvatskom nesumnjivo je korak u dobrom pravcu.

Poslednji krug proširenja jasno je pokazao da su institucionalna pitanja, pitanja

Transformacija procesa pristupanja Evropskoj uniji u proces izgradnje država članica podrazumeva da sam proces pregovaranja mora da bude precizno usaglašen u pogledu podsticanja izgradnje institucija u državama aplikantima.

administrativnog kapaciteta i pravosudna pitanja najizazovnije, a ipak su ostavljena za kraj. Naša Komisija tvrdi da bi, umesto da se počne sa Belom knjigom o jedinstvenom tržištu, zemljama Zapadnog Balkana mnogo više koristila Bela knjiga o pitanjima slobode, bezbednosti i pravde. Praktično govoreći, to znači da će pomoć država ovog regiona u oblastima pravosuđa i unutrašnjih pitanja biti najveći prioritet za proces pristupanja, i da će stepen vladavine prava biti glavni kriterijum u proceni napretka balkanskih zemalja na njihovom putu ka Evropskoj uniji.

2.1.2. Regionalno tržište

Uspostavljanje zajedničkog ekonomskog prostora na teritoriji Zapadnog Balkana druzgi je stub naše strategije. Pre otvaranja pristupnih pregovora, u regionu treba da se potpuno uspostavi slobodna trgovina, koja vodi ka carinskoj uniji sa EU-om. Ovo treba podržati odgovarajućom infrastrukturom. Zajednički ekonomski prostor kompenzirao bi troškove pojave novih, malih i ekonomski neodrživih država u regionu.

Priča o ekonomskoj integraciji aktuelna je u regionu već neko vreme, ali tek treba da se razvije dalje od praznih reči. Postoje konkretni strahovi i očigledni kratkoročni troškovi koji su blokirali ideju još od kada je prvi put izložena. Pošteno govoreći, balkanske zemlje su voljne da ulože u ovu ideju jedino ako poveruju da će to ubrzati njihovu integraciju u Evropsku uniju. Ukoliko posumnjaju da je regionalna integracija u stvari zamena za članstvo u EU-u, to će biti ideja bez šansi za realizaciju.

Buduće članice Evropske unije – Bugarska, Rumunija i Hrvatska – mogu da odigraju odlučujuću ulogu u tome da se regionalne ekonomske integracije učine atraktivnijim za ostatak Balkana.

Naša hipoteza je da će se zemlje ovog regiona otvoriti jedna prema drugoj jedino unutar šireg okvira otvaranja ka EU-u. Prema tome, postoje četiri nivoa regional-

ne integracije koji su ključni za poboljšanje potencijala rasta u regionu.

■ Potpuno uspostavljanje zone slobodne trgovine u regionu, koja će voditi ka carinskoj uniji sa EU-om (u slučaju Turske, carinska unija sa EU-om dokazala je svoj potencijal kao instrument evropeizacije zemlje kandidata).

■ Regionalne infrastrukture, i fizičke i institucionalne, koje olakšavaju protok trgovine i kapitala.

■ Zakonski aranžmani između zemalja koji olakšavaju procesuiranje privatnih ili javnih tužbi protiv strana u drugim zemljama.

■ Tržište rada i pravila putovanja unutar regiona koja podržavaju regionalnu ekonomsku integraciju. Različite brzine pristupanja Evropskoj uniji ne treba da ometaju ovaj proces.

Nаша hipoteza je da će se zemlje ovog regiona otvoriti jedna prema drugoj jedino unutar šireg okvira otvaranja ka EU-u.

Uz sve to, međutim, istraživanje poslednjih godina pokazuje da, dok regionalna saradnja može da bude korisna za njegovo podsticanje, prepreke za rast u većini zemalja u regionu ostaju fiksirane čvrsto na nacionalnom nivou.

2.2. Izgradnja države članice kao izgradnja interesnih grupa

Funkcionalna država nije samo administrativni entitet već je i socijalni fenomen. Komisija smatra da je sve dublji jaz između države i ključnih interesnih grupa u društvu rizik koji je kritičan za uspeh transformativnih politika EU-a. Reforme javne uprave i znaci pozitivnih promena u ekonomiji sami po sebi nisu dovoljni da premoste ovaj jaz. Ovde je suštinska politička mobilizacija i revitalizacija političkog procesa. Ono što je potrebno jeste nova generacija politika koje se fokusiraju na demokratizaciju i na kvalitet političkog predstavljanja, koje može da konsoliduje i ojača proreformske i proevropske snage u regionu.

2.2.1. Prava manjina i kultura civilnog društva

Postoji očigledna napetost između retorike međunarodne zajednice, koja ističe poželjnost multietničnosti, i njene prakse, koja ima tendenciju da naglasak stavi na prilago-

dljivost različitih grupnih interesa interesima bezbednosti. U protekloj deceniji, u najvećem delu Balkana znatno se poboljšalo opšte pravno i političko okruženje za harmoničan razvoj međuetničkih odnosa. Međutim, realnost međuetničkih odnosa i prava manjina veoma je neujednačena. Rat i etničko čišćenje rezultirali su znatnim demografskim promenama. Premda sve zemlje Balkana još uvek imaju multietničke oblasti, najveći broj ovih zemalja sada su nacionalne države čije većinsko stanovništvo dostiže 80 odsto ili više. Albanija, Hrvatska, Srbija (bez Kosova) i Kosovo (ako se smatra posebnim entitetom) imaju snažno većinsko stanovništvo, dok manjine uglavnom žive u relativno kompaktnom delu zemlje i čine 10 do 20 odsto populacije. Možda možemo da govorimo o multietničkim regionima, ali više ne toliko o multietničkim zemljama. Jedino su Bosna i Hercegovina, Makedonija i Crna Gora zemlje koje su multietničke kao celina, ali u kojima nema nikakve, ili nikakve snažne dominacije jedne zajednice¹.

Rezultati istraživanja obavljenog za Međunarodnu komisiju za Balkan ubedljivo potvrđuju tezu da su međuetnički odnosi mnogo bolji na opštinskom nivou nego na nivou zemlje kao celine. Takođe je važno da, sa izuzetkom Albanaca na Kosovu i u Albaniji, nijedna druga zajednica ne favorizuje život u etnički čistoj državi.

U isto vreme, moramo da priznamo da nova, moderna politika decentralizacije podstiče proces etničkog razdvajanja u centralnim delovima regiona. Naročito u Makedoniji možemo da primetimo trend ka konsolidaciji etnički homogenih regiona, što je u velikoj meri rezultat konflikta iz 2001. godine. Argument za decentralizaciju je jasan: sa više kompetencija na lokalnom nivou, manjine su u mogućnosti da u većoj meri sprovedu samoupravu, što zauzvrat treba da poveća njihovu lojalnost državi. Realnost decentralizacije i lokalnih međuetničkih odnosa je, međutim, daleko od toga da bude tako pravolinijska. U mnogim slučajevima širom regiona, od ometanja povratka izbeglica do diskriminacije Roma, lokalne vlasti su često najozbiljniji prekršoci ljudskih prava. One su manje osetljive

Ono što je potrebno jeste nova generacija politika koje se fokusiraju na demokratizaciju i na kvalitet političkog predstavljanja, koje može da konsoliduje i ojača proreformske i proevropske snage u regionu.



Francois Heisbourg

na međunarodni pritisak i njihove akcije mogle bi da postanu izvor napetosti, čak i destabilizacije.

Međunarodnoj zajednici je potrebna politika koja će pomiriti lokalnu samoupravu sa principima multietničnosti. Trenutno, posmatranje prava manjina fokusira se na nacionalni nivo i na nacionalne manjine. Ovo mora da se promeni. Po mišljenju Komisije, ono što je važno jeste da manjine treba priznati ne samo na nacionalnom već i na opštinskom nivou. Međunarodna zajednica mora da, na primer, posmatra položaj slovenske makedonske manjine u Tetovu i albanske manjine u severnoj Mitrovici podjednako pomno kao i položaj albanske manjine u Republici Makedoniji ili srpske manjine na Kosovu.

Po mišljenju Komisije, važno je da manjine treba priznati ne samo na nacionalnom već i na opštinskom nivou.

2.2.2. Pametne vize, pametne granice

Jedan od nalaza Komisije koji najviše obeshrabruje jeste taj da upravo predstavnici evropske generacije sa Balkana, mladići i devojke mladi od 30 godina koji su najodaniji poklonici Evrope i najredovnije glasači proevropskih stranaka, imaju najveće teškoće da posete EU. Više od 70 odsto studenata u Srbiji nikada nije putovalo u inostranstvo. Komisija veruje da ovo hitno mora da se promeni. Ovo je najhitnije za omladinu u zemljama koje su bile najviše izolovane od Evrope: u Srbiji i Crnoj Gori, Bosni, Albaniji.

Bugarska i Rumunija pokazale su da je sloboda kretanja unutar EU-a najjači signal koji Unija može da pošalje i javnosti i vla-



Zlatko Lagumdžija

stima na Balkanu. Pametna vizna politika Evropske unije, koja otvara svoje granice balkanskoj omladini i balkanskom biznisu, dok ih istovremeno zatvara za kriminalce, treba da bude u samom centru politika koje će mobilisati široku javnu podršku izgradnji država članica EU-a na Balkanu. Šengenski zid je poslednji zid koji Balkan odvaja od Evrope. Znajući koliko je ovo pitanje osetljivo za države članice EU-a, Komisija predlaže pristup na dva koloseka.

Amsterdamski sporazum integrisao je viznu politiku EU-a u zakonski okvir Unije. Na osnovu ovog sporazuma, Evropski savet je 2001. godine usvojio Uredbu (EEC/539/2001) koja Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju i Srbiju i Crnu Goru stavlja na listu trećih zemalja čiji državljani podležu zahtevima za vize. Sve dok se ove četiri zemlje Zapadnog Balkana nalaze na ovoj listi, o bilo kakvom ublažavanju viznog režima može se pregovarati samo na bilateralnoj osnovi.

Na nivou EU-a, Balkanska komisija predlaže evropeizaciju pitanja viza. Kao prvi korak, EU treba da objavi da će četiri zemlje Zapadnog Balkana biti izuzete iz viznog režima onda kada ispune određene uslove. To je Rumuniji obećano još 2001. godine i vize su efektivno ukinute u kasnijoj fazi, kada je Evropska komisija bila zado-

U duhu podrške evropskoj generaciji na Balkanu, naša Komisija predlaže da do juna 2005. godine države članice uspostave balkanski program studentskih viza za 150.000 redovnih studenata iz Srbije i Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Albanije.

voljna što su njeni zahtevi uvaženi. Takva politika postavlja opipljive ciljeve vladama, da rade u njihovom pravcu i da u reformski proces uključuju i obične građane.

Pametna vizna politika znači da države članice treba da usvoje preferentni režim za određene društvene grupe sa Balkana. Ova politika razvijena je kao ograničavajuća mera u vreme kada su Miloševići saradnici bili stavljeni na crnu listu za vize za EU. Vreme je da se preferencijalni tretman iskoristi kao pozitivni podsticaj.

U duhu podrške evropskoj generaciji Balkana, naša Komisija predlaže da države članice do juna 2005. uspostave balkanski studentski program viza za 150.000 redovnih studenata iz Srbije i Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Albanije. Predstavnici balkanskih poslovnih zajednica treba da na sličan način imaju koristi od pametne vizne politike.

2.2.3. Haška dilema

Kako se bliži deseta godišnjica Srebrenice, pitanja pravde i pomirenja treba da na balkanskoj agendi Evrope budu više nego ikada. Pravo je vreme za procenu uticaja Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju.

Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju osnovan je Rezolucijom 827 Saveta bezbednosti. Ova Rezolucija doneta je 25. maja 1993. povodom ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava, koja su počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine, i kao odgovor na pretnju međunarodnom miru i bezbednosti, koju su ova kršenja predstavljala. Postoje četiri glavna principa misije Tribunala: da se privedu pravdi osobe osumnjene za ozbiljna kršenja međunarodnog humanitarnog prava; da se obezbedi pravda žrtvama; da se obeshrabre dalji zločini; i da se doprinese ponovnom uspostavljanju mira kroz promociju pomirenja u bivšoj Jugoslaviji.

Poštovanje Tribunala od strane vlada u regionu centralno je za razvoj dobrih odnosa između međunarodne zajednice i Balkana. EU je saradnju sa Tribunalom definisala kao polazni uslov kada je reč o procesu integracije. Isto važi za Partnerstvo za mir i NATO. Uz to, EU uspeh Tribunala smatra ključnim u svojoj borbi da obezbedi legitimitet Međunarodnom krivičnom sudu.

Komisija predlaže da puna saradnja ostane obavezna za otvaranje pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i NATO-u.

Ali, postojeći nivo dobre saradnje sa Tribunalom zadovoljavajući je kada je reč o pristupanju Partnerstvu za mir i potpisivanju evropskih sporazuma.

Do sada, Tribunal je igrao odlučujuću ulogu u privođenju ratnih zločinaca pravdi, ali nije uspeo da približi svoju misiju narodima u regionu. Brojna istraživanja sprovedena prošle godine pokazuju da Tribunal ne uživa poverenje lokalnog stanovništva i da nacionalistički političari, kao radikali u Srbiji, to negativno raspoloženje koriste za podstrekavanje antievropskih i antidemokratskih osećanja.

Komisija predlaže da puna saradnja ostane obavezna za otvaranje pregovora o pristupanju EU-u i NATO-u. Ali, postojeći nivo dobre saradnje sa Haškim tribunalom zadovoljavajući je kada je reč o pristupanju Partnerstvu za mir i potpisivanju Evropskih sporazuma.

Po našem mišljenju, izazov sa kojim se međunarodna zajednica danas suočava jeste kako prevesti posleratnu uslovljenost Tribunala, opterećenu ispitivanjem konkretnih zločina, u to da gleda napred i koncentriše se na jačanje evropskih vrednosti širom balkanskih društava. Polazne osnove Tribunala treba da se odmaknu od svog fokusa na određene pojedince i da se umesto toga koncentrišu na spremnost vlada i društava da ispituju uzroke i posledice svoje problematične prošlosti. Fokus treba da bude mnogo više na sposobnosti domaćeg pravosudnog sistema da se bavi zločinima vezanim za ratove i na efektivnosti obrazovnog sistema da promovise toleranciju i pomirenje, nego na "isporučivanju" određenih pojedinaca.

Ono što treba staviti na probu jeste spremnost svih društvenih institucija, od vlada do crkava i školskih programa za učenje istorije, da se suoče sa zločinima iz prošlosti. Očigledno je da uspeh ove politike može da se izmeri jedino tokom dužeg vremenskog perioda. Suočavanje sa prošlošću je dugoročan problem za svako društvo. Zbog toga saradnja sa Tribunalom sada treba da se razume šire a ne samo kao potreba da se određeni pojedinci privedu pravdi. Tribunal treba da se usredsredi na svoj četvrti glavni cilj – da doprinese miru promovisanjem pomirenja na teritoriji bivše Jugoslavije.

III. ZAKLJUČCI

Komisija je uverena da je *status quo* na Balkanu nadživeo svoju opravdanost. Postoji hitna potreba da se na Balkanu razreše postojeća statusna i ustavna pitanja i da se region kao celina pokrene od nivoa protektorata i slabih država do nivoa pristupanja Evropskoj uniji.

Komisija predlaže održavanje samita EU-Balkan u jesen 2006. Ovaj samit treba da predstavi "balkansku ekonomsku reviziju", kako bi se pokazalo koliko novca zemlje EU-a troše na Balkan. Treba i da predloži konsolidovani "balkanski budžet", koji bi u budućnosti postao integralni deo Finansijskih perspektiva Unije. EU treba da održi Samit tek posle rešenja svih statusnih i ustavnih pitanja koja su trenutno otvorena. Na ovom samitu svaka balkanska zemlja dobiće mapu svog puta u Evropsku uniju.

U slučaju Kosova, Komisija predlaže četvorofaznu tranziciju u razvoju njegovog suvereniteta. Kosovo treba da evoluiru iz *statusa quo* kako je sadržano u Rezoluciji 1244, preko "nezavisnosti bez punog suvereniteta" sa očuvanim ovlašćenjima za međunarodnu zajednicu u oblastima ljudskih prava i zaštite manjina, do "vođenog suvereniteta" koji će Kosovo uživati tokom pregovora sa EU-om, pre nego što konačno stigne do "podeljenog suvereniteta" unutar Evropske unije. Po mišljenju Komisije, ovlašćenja UNMIK-a treba da se prenesu na EU.

U slučaju Bosne, deset godina nakon Dejtonskog sporazuma, Komisija predviđa prelazak sa Kancelarije visokog

predstavnik na Pregovarača o pristupanju EU-u. To podrazumeva pomernje Bosne "od Bona do Brisela", dok će pregovarač zameniti visokog predstavnika. Bosna treba da se pridruži Partnerstvu za mir što je pre moguće.

U slučaju Srbije i Crne Gore, Komisija ocenjuje da je sadašnja federacija Srbije i Crne Gore nefunkcionalna. Građani Srbije i Crne Gore treba da do jeseni 2006. godine odluče da li će se opredeliti za funkcionalnu federaciju ili za funkcionalno razdvajanje. Po mišljenju Komisije, demokratska budućnost Srbije je ključ za napredak u regionu. Komisija stoga predlaže da se Srbiji i Crnoj Gori odmah uputi poziv za Partnerstvo za mir i da Srbija i Crna Gora, kao jedna ili kao dve zemlje, otpočnu pregovore, ili da im se ponudi Evropski sporazum na Balkanskom samitu u jesen 2006. godine.

Komisija smatra da je uspeh Ohridskog procesa u Makedoniji model za druge delove Balkana. Štaviše, ona traži da Evropska komisija iskoristi predloženi Balkanski samit EU-a za početak razgovora o pristupanju sa Makedonijom, najkasnije do jeseni 2006. godine. U leto 2006. godine Makedonija treba da dobi poziv da se pridruži NATO-u. Po mišljenju Međunarodne komisije za Balkan, spor oko imena Republike Makedonije i demarkacija granice sa Kosovom izvori su potencijalne nestabilnosti u ovoj republici. Međunarodna zajednica treba da se koncentriše na rešavanje ova dva pitanja.

Komisija smatra da su odluka EU-a

da otpočne pregovore sa Hrvatskom i perspektiva hrvatskog članstva centralne za evropsku integraciju regiona kao celine. Komisija takođe predviđa da će Hrvatska biti pozvana da se pridruži NATO-u u leto 2006. godine.

Komisija visoko ocenjuje doprinos Albanije opštoj stabilnosti regiona i smatra da Albaniju treba pozvati da se pridruži NATO-u u leto 2006; takođe, da joj se do jeseni te godine ponude pregovori ili Evropski sporazum, čime se u toj zemlji pokreće proces izgradnje države članice.

Komisija traži da Vlada Sjedinjenih Država odigra aktivniju ulogu u regionu. Ono što je Balkanu najpotrebnije jeste da politika Vašingtona obrati pažnju na probleme regiona. Komisija je ubeđena da samo usklađene evropsko-američke politike mogu da pomognu regionu da se pokrene, da sustigne ostatak Evrope i da uhvati korak sa njim.

U duhu podrške evropskoj generaciji na Balkanu, naša Komisija predlaže da do juna 2005. godine države članice uspostave balkanski program studentskih viza za 150.000 redovnih studenata iz Srbije i Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Albanije.

Nakon uspešnog privlačenja Rumunije, Bugarske i verovatno Hrvatske u Evropsku uniju, logika daljeg proširenja je ubedljiva: bez Balkana u EU-u, proces ujedinjenja ostaće nezavršen. U suprotnom, EU snosi ozbiljan rizik da dozvoli da se na evropskoj periferiji pojavi crna rupa, koja bi mogla da evropskom projektu nanese znatnu štetu.

Godina je 2014. i mesto je Sarajevo gde Evropska unija može da ponosno objavi dolazak evropskog stoleća.



Beogradski centar za evropske integracije (BeCEI) okuplja domaće i strane stručnjake koji se bave istraživanjima, obrazovanjem i izdavaštvom u oblasti političkih, bezbednosnih i ekonomskih reformi, neophodnih za evropske integracije naše zemlje.

e-mail: info@becei.org, web: <http://www.becei.org>

Kontakt: dr Jovan Teokarević, direktor

Ovaj broj objavljen je u saradnji sa
Međunarodnom komisijom za Balkan, čiji su rad
pomogle sledeće fondacije:

ROBERT BOSCH STIFTUNG,
KING BAUDOUIN FOUNDATION,
GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES,
CHARLES STEWART MOTT FOUNDATION

Mesečnik "Evropski forum" je izdanje Beogradskog centra za evropske integracije i redovni je dodatak nedeljnika *Vreme*. Osnovale su ga u januaru 2003. godine tri nevladine organizacije: *Pax Christi Holandija*, *BeCEI* i *Centar za razvoj Srbije*.

Urednici: Aleksandra Mijalković i dr Jovan Teokarević

Prevod ovog dodatka: Gordana Ristić

Adresa: Vitanovačka 23, Beograd, Srbija i Crna Gora

tel/fax: 011/2464-180, e-mail: info@becei.org, web: www.becei.org

Štampa: Rotografika, Subotica