

Foreign Policy Review

Broj/Issue 3
Godina/Year 3
Mart/Ožujak/March 2009



VANJSKOPOLITIČKI PREGLED

Vanjske politike zemalja Zapadnog Balkana
Vanjske politike zemalja Zapadnog Balkana

Eseji/Essays
Kratki osvrt/Policy Brief
Intervju/Interview
Retrospektiva/Retrospective
Prikaz knjige/Book Review

FPR

Preporuke

Članci, eseji i analize u ovoj publikaciji ne predstavljaju konsenzus mišljenja. Ne očekujemo od čitatelja pohvale i simpatije, često se ni naši autori ne slažu jedni sa drugim, ali očekujemo razumjevanje za pokušaj da doprinesemo promociji divergentnih ideja. Ne prihvatamo odgovornost za mišljanja iznesena u bilo kojem od članaka, potpisanih ili nepotpisanih, koji se pojavljuju na ovim stranicama. Dakako, prihvatamo odgovornost što toj različitosti dajemo prostor za publiciranje.

Uredništvo

Radna grupa:

Z. Kulundžić	A. Kapetanović
D. Vuletić	M. Kušljugić
D. Maglić	

Kontakt:

Info@vpi.ba
www.vpi.ba

Uz podršku:



Friedrich Ebert Stiftung

71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Sumbula Avde 7
Tel.: + 387 33 264 050

Dragi čitaoci,

u ovom broju pokušali smo iz četiri različita ugla (albanskog, bosanskohercegovačkog, srpskog i hrvatskog) odgovoriti na nekoliko važnih pitanja za budućnost regionalne suradnje i pristupanja balkanskih zemalja EU: kako vanjske politike navedenih zemalja akceptiraju imperativ dobrosusjedske suradnje kao uvjeta za više integrativne procese?, koji je trenutni status ovih zemalja u procesu pristupanja EU?, šta čine u pogledu regionalne suradnje i dobrosusjedskih odnosa?, kakvo je raspoloženje javnosti i političkih elita spram regionalnih i evropskih integrativnih procesa?

Ako bismo eseje iz ovog broja našeg magazina željeli povezati u jednu cjelinu i naći im zajednički imenitelj, onda bi to svakako bila gotovo nedvojbeno proevropska orijentacija javnoga mnijenja, snažan politički konsenzus oko evropskih pitanja, ali ne i na svim stranama jednaka suštinska predanost dobrosusjedskoj suradnji ili pak spremnost da se uspostave evropski standardi. To da je vanjska politika katkada tek blijeda sjenka unutarnjeg politikantstva nije više neka posebna novost. Balkan je na tom terenu postao izuzetno postojan egzemplar da deklarativnu privrženost evropskim standardima i idealima ne prati uvijek i stvarno zalaganje. Sve četiri analize detektiraju određene systemske slabosti, ponegdje se to može nazvati i oklijevanjem političkih elita da izgrade prohodniji i transparentniji sistem. No, nema nikakve dvojbe, a to bi slobodno mogao biti jedan od zaključaka ovoga broja, da su balkanske zemlje prepoznale i žele maksimalno iskoristiti priliku koju nudi politika proširenja EU. Ona nameće posve drugačiji imperativ suradnje i kompeticije oko evropskih standarda i relativizira historijske antagonizme oko teritorije i identiteta.

No, za prihvatanje te ideje, kako i analize u ovom broju pokazuju, potrebno je nešto više od deklarativne privrženosti. Potrebno je čak i više od zanošenja vlastitom superiornošću nad inferiornim susjedima; međusobno udaranje nogama ispod velikog briselskog stola. Zapadnom Balkanu danas su potrebni političari vizionari koji su kadri okupiti se oko zajedničkih interesa bez fige u džepu. Nije balkanski animozitet ništa primitivniji od nekadašnjeg francusko-njemačkog, s tom razlikom što su Francuzi i Nijemci konačno naučili lekciju na vlastitim greškama.

Uredništvo

Vanjska politika Albanije: regionalna suradnja i evropske integracije

Piše:Eno Trimčev

Albanija je država koja je dosad najduže pregovarala do popisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Taj teški proces bio je otežan korupcijom u vlasti, nespretnim pregovorima te općenito nedostatkom vizije o tome kako da država dospije tamo kamo se svi slažu da treba da ide – u Evropsku uniju. Socijalističke administracije uglavnom su bile zadovoljne time da se odmaraju na svojim lovorikama, misleći da je njihova moć sigurna, jer ni međunarodna zajednica ni albanski glasači nisu mogli podnijeti povratak demokrata Berishe nakon implozije koja se dogodila 1997. pod autoritarnom vlašću Berishe. Na kraju se ispostavilo da nisu bili u pravu. Albanci su vratili Berishu na vlast na junskim izborima 2005. i postoje indicije da se viši krugovi političkog sistema počinju otvarati i prihvaćati novu i motiviraniju klasu vođa. Berishina Demokratska stranka, koja je na vlasti, nije toliko monolitna kao što je bila, iako treba da pređe još dugačak put da bi prošla svoj prvi pravi test: rotaciju u vlastitom vodstvu. S druge strane, Socijalistička stranka je već izvršila svoju rotaciju kada je Rama preuzeo vodstvo nakon ostavke Nana u septembru 2005. Usprkos internim izazovima, Rama je učvrstio svoju poziciju unutar stranke.

Iako neki mogu biti pesimistični zbog sporog napretka u integracijskom procesu, položaj Albanije nije toliko turoban. Zemlja je imala jak do umjeren ekonomski rast u posljednjih 15 godina. Njen politički sistem, nakon kolapsa pod teretom autoritarizma i oružanog revolta 1997., oporavio se i pokazao izvanredan kapacitet da upije velike promjene koje su slijedile – rat na Kosovu, veoma burna opozicija Berishe te unutarnja reforma Socijalističke stranke. Zemlja je ujedinjena u postizanju svoga cilja ka evropskim integracijama i ne gaji nikakav duboko usađeni animozitet prema svojim susjedima. U inicijativama za regionalnu suradnju konzistentno je pratila aktivnu politiku suradnje, koja je zaslužila pohvalu njenih međunarodnih partnera. Upravo zbog toga je u dobroj poziciji da završi dugi proces tranzicije i da iskoristi regionalne inicijative. Međutim, pojačava se frustriranost viznim režimima koji postaju sve teži za pregovore. Makedonija je u januaru 2008. najavila ukidanje režima ulaznih viza te da će usvojiti sistem koji je više evropski. Ako se tome doda nedostatak zajedničkog kulturnog naslijeđa sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana te opća nezainteresiranost za prijedloge koje je Albanija dala u regionalnim forumima, može se primijetiti kako sada u Tirani postoji razumijevanje da regionalna suradnja u potpunosti zavisi od međunarodnih arbitara bez obzira na to da li se oni nalaze u Bruxellesu ili Washingtonu.

1. Proces stabilizacije i pridruživanja Albanije: status i izazovi

Obaveze Albanije i njeni glavni izazovi na putu ka evropskim integracijama proistječu iz sljedećih dokumenata:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA);
- Evropsko partnerstvo (EP);
- Godišnji izvještaj Evropske komisije o Albaniji;
- Državni plan za implementaciju SAA (NPISAA), koji je odobrilo Vijeće ministara u julu 2006. kao odgovor na EP;
- Zajedničke političke i ekonomske preporuke sa sastanaka savjetodavne radne grupe (CTF) na nivou ministarstava te radnih stranačkih sastanaka na nivou zamjenika ministara.

Zbog toga je razumno da se glavni izazovi s kojima se Albanija suočava ocjenjuju kroz (a) opisivanje veza između Albanije i EU; (b) napredak u političkim kriterijima za članstvo, i; (c) napredak u ekonomskim kriterijima za članstvo.

Albanija je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) s EU u junu 2006. Što se tiče trgovine, potpisan je Privremeni sporazum koji pruža tijesan raspored za otvaranje albanskog tržišta proizvodima i uslugama EU, koji je stupio na snagu u decembru 2006., s progresivnim smanjenjima carinskih taksi u januaru 2007., 2008. i 2009. Konačno, u septembru 2007. EU i Albanija su potpisale Sporazum o pojednostavljenju izdavanja viza, s ciljem da pojednostave procedure izdavanja viza za albanske studente, akademike, poslovne ljude, novinare i turiste. On nameće 'zamrzavanje' taksi na vize, kao i izdavanje besplatnih viza u određenim slučajevima. Ovaj sporazum slijedi Sporazum o ponovnom primanju Albanije u EC, što je bio preduvjet za pojednostavljivanje izdavanja viza.

Vlada Albanije je uspostavila Integrirani sistem za planiranje (IPS), koji čini široki okvir za planiranje i nadzor, i koji je dizajniran tako da osigura da osnovna politika i finansijski procesi funkcioniraju na koherentan, učinkovit i integriran način. IPS nije novi ili odvojeni sistem za planiranje, niti je to pokušaj da se postojeći procesi stope u jedan. Ono što IPS pruža jest set operativnih principa i struktura za podršku kako bi se osiguralo da se planiranje i nadzor vlade u cjelini odvija na što učinkovitiji i što je moguće više harmoniziran način.¹

Postoje dva ključna procesa koji pokrivaju sve organizacije i aktivnosti vlade: - Državna strategija za nadzor i integraciju (NSDI), koja uspostavlja medij za dugoročne ciljeve i strategije vlade za sve sektore utemeljene na državnoj viziji; i - Srednjoročni program za budžet (MTBP), koji zahtijeva od svakog ministarstva da razvije trogodišnji plan za isplatu programskih izdataka da bi se postigli ciljevi politike unutar gornje granice potrošnje ministarstva, kao što je predviđeno fiskalnim planom vlade.

Unutar IPS-a postoji hijerarhija dokumenata za strateško planiranje. Jedinstvena državna strategija NSDI, koja se nadovezuje na opsežan set sektorskih strategija koje se provode po selektivnom setu probojnih strategija. Državna strategija je stvorena kao sinteza dokumenata sektorskih strategija na otvoren i transparentan način.

¹ Intervju s bivšim zvaničnicima MEI-a u 2007.

Procesi planiranja za evropske integracije i NATO članstvo u potpunosti su integrirani u državnu strategiju. Postoje četiri ključna procesa koji utječu na širok pojas vladinih organizacija i aktivnosti i koji se u potpunosti moraju odražavati u NSDI-ju i MTBP-u. Naročito će evropske integracije imati utjecaja na sve komponente NSDI-a. I evropske integracije i program vlade sadrže izričite političke i zakonodavne obaveze, dok javna ulaganja i vanjska pomoć predstavljaju procese kroz koje se razvijaju obaveze projekta vođene politikom.

- Evropske integracije;
- Program vlade;
- Javne investicije;
- Vanjska pomoć.

1.1 Politički i ekonomski kriteriji

Politički kriteriji koje moraju ispuniti zemlje koje se prijavljuju za članstvo u Evropskoj uniji napisani su i u Kopenhaškim kriterijima, koji zahtijevaju stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina. Oni također nadgledaju regionalnu suradnju, dobrosusjedske odnose i poštivanje međunarodnih obaveza.

Usprkos napretku u obimu posla i sposobnosti da zadrži političku borbu unutar zidova svojih institucija,² *albanski parlament* još uvijek mora da postigne konsenzus o dva glavna izazova koje je zacrtala Evropska komisija: izborna i sudska reforma. Što se tiče izborne reforme, sve strane su se složile da je potreban novi izborni sistem, kao i poboljšanja u izbornoj infrastrukturi. Međutim, dosad nije donesen nikakav konsenzus usprkos naporima koji traju već dvije godine. Što se tiče sudske reforme, uklanjanje državnog tužitelja nakon dvije godine borbe između njegovog ureda i vladajuće većine možda je stvorilo otvoren prostor za donošenje konsenzusa. Ipak, nedostatak stvarnog napora većine da postigne konsenzus može biti pokazateljem da to želi "učiniti sama", što je veoma realna mogućnost sada kad su predsjednik i, sve više, Visoko vijeće pravde (oni koji upravljaju sudstvom) pod kontrolom većine.

Parlamentarni odbor za evropske integracije i dalje se sastaje neredovno i nije proveo niti jedan redovni pregled napretka implementacije SAA. Ovaj nadzor provode isključivo vlada i civilno društvo.³ Općenito govoreći, nivo stručnosti koji je dostupan parlamentu, uključujući i za pitanja evropskih integracija, ostaje nizak.⁴ Ovo se odražava u kvalitetu zakonodavstva. Ono što je ključno jest da Komisija za reformu zakona ne provodi dovoljno široke konsultacije kako bi si osigurala potreban nivo stručnosti pri pisanju zakona.

Iz perspektive *izvršitelja*, Ministarstvo za evropske integracije (MEI) ove godine je rekonstruirano kako bi postalo učinkovitijim za nadzor provedbe SAA. Nakon dvogodišnje stanke, kada je jedan broj državnih službenika 'uvjeren da podnese ostavku' na svoja mjesta nakon rotacije moći koja je proizašla iz izbora u junu 2005., sada su sva ta mjesta popunjena. Državna strategija za razvoj i integraciju (NSDI) konačno je finalizirana u transparentnom i otvorenom procesu, a suradnja s Odjelom za strategiju i koordinaciju

² Kuća Slobode, *Albanija*, Države u tranziciji 2008 (u nastajanju).

³ Mreža otvorenog društva za Albaniju (NOSA), *Raport Monitorimi i Marreveshjes se Stabilizim-Asociimit (qershor 2006-shtator 2007)* (Monitoring SAA: juni 2006 – septembar 2007).

⁴ Komisija za evropske zajednice, *Albanija 2007. Izvještaj o napretku*, Radni izvještaj osoblja komisije, Bruxelles: 6. novembra 2007, str. 7.

donatora je popravljena. Jedinice za evropske integracije (EIU) postavljene su u svim ministarstvima da služe kao fokusne tačke za pomoć vezanu za EU, te za izvještavanje i nadzor. Međutim, sektorske strategije NSDI-a trebaju jasne procjene troškova te pokazatelje performansi da bi se mogle učinkovito koristiti kao baza za okvir srednjoročnog budžeta kroz IPS.⁵

Institucionalni kapacitet MEI-a je ograničen velikim izmjenama u osoblju, kao i nedostatkom osoblja za usklađivanje zakonodavstva i prijevod *acquisa*.⁶ Njegova uloga dosada je bila više uloga institucije za koordinaciju koja prikuplja podatke iz drugih ministarstava te o tome izvještava Bruxelles, i obrnuto, nego uloga onoga koji formuliše i pregovara jasnu strategiju za evropske integracije. Organizacija i upošljavanje osoblja u Grupe za evropske integracije nisu uvijek u skladu s ulogama ministarstava u provedbi SAA, dok MEI dosad nije bio u stanju izvući potrebne informacije iz Grupa za evropske integracije (EIU) na vrijeme za sastavljanje izvještaja o provedbi SAA, za koji je odgovoran. Zbog toga ovi izvještaji često kasne i nisu u potpunosti popunjeni najnovijim informacijama – ne postoji ništa što MEI može službeno uraditi da ubrza izvještaj o napretku iz svakog ministarstva.⁷

Ovaj proces je možda već započeo budući da MEI pravi mjesečni radni kalendar, lagan za korištenje, za svako ministarstvo. Pretpostavlja se da će ovo olakšati ministrima da imaju na umu svoje obaveze i da nadgledaju njihovu provedbu.⁸

U nedavnom izvještaju civilnog društva o nadzoru nad SAA izneseno je kako Izvještaj o napretku rada Vlade Albanije mora raspraviti, a zatim ga i usvojiti, Vijeće ministara kako bi imalo bolji nadzor nad radom EIU-MEI. Na ovaj način, ispunjenje obaveza koje proizlaze iz Evropskog partnerstva postat će vitalnim dijelom rada ministarstava, za razliku od “dodatnog dnevnog posla”, kako ga danas doživljavaju.⁹ Zanimljivo je primijetiti da su tokom provedbe ovog projekta, usprkos javnom potpisivanju memoranduma o razumijevanju između organizacija civilnog društva i MEI-a u januaru 2007., u kojem je objavljeno da MEI namjerava predati izvještaje te si olakšati prikupljanje informacija kroz grupe civilnog društva, MEI i druge institucije u praksi učinili su vrlo malo da omoguće takav rad.

Iz perspektive *ekonomskih kriterija*, vidan napredak napravljen je u područjima kao što su upravljanje javnim finansijama, standardima i certifikatima, konkurentnosti te intelektualno i industrijsko autorsko pravo, što su sve područja specificirana u Evropskom partnerstvu.¹⁰ I na ekonomskom i na političkom frontu osnovni izazovi s kojima se treba suočiti su: izborna reforma, uključujući izborni sistem i infrastrukturu, reforma civilnog registra, adrese, biometrijske identifikacijske kartice, reforma pravosudnog sistema, decentralizacija, reforma javne uprave te poljoprivredna i okolišna reforma.

⁵ Ibid.

⁶ Intervju s bivšim ministrom EI Arencom Trashanijem, april 2007.

⁷ Ovo je primijećeno tokom istraživanja za izvještaj NOSA o SAA (fusnota 3) kada su istraživači morali pribjeći neformalnim metodama da bi dobili informacije usprkos memorandumu o razumijevanju između SOROS fondacije i MEI-a.

⁸ Gilmana Bushati, “Kalendari, Bregu ndan detyrat e ministrave” (Kalendar, Bregu zadaje zadaću ministrima), *Gazeta Shqiptare*, 5. januara 2007.

⁹ NOSA, 8.

¹⁰ NOSA, 9.

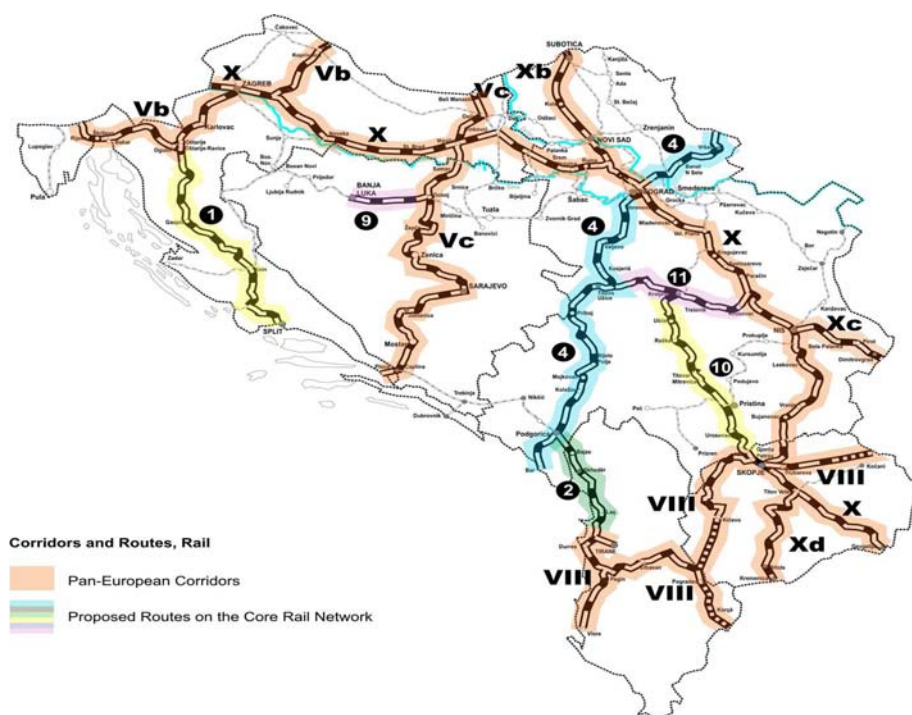
2. Regionalna suradnja

Od Samita na Kreti 1997. godine Tirana je bila jedan od glavnih faktora koji je usmjeravao ka stvaranju raznih inicijativa za regionalnu integraciju, kao što su "Balkan Schengen" ili "Osmi koridor". Ustvari, Albanija je pohvaljena od međunarodne zajednice zbog svoje 'pragmatične' vanjske politike, te je tako prisilila pripadnike međunarodne zajednice da zadrže blagu liniju prema Tirani čak i kada se unutarnji razvoj nije odvijao prema planu. Iako je odnos Albanije prema Miloševićevoj Srbiji bio veoma problematičan, to je bilo

razumljivo zbog realnosti represije na Kosovu. Kad je Miloševićev režim svrgnut u Beogradu, Tirana je krenula s otvorenom politikom pomirenja.

Iako razlozi za jaku podršku Albanije regionalnoj integraciji uglavnom zavise od prirode njene podrške za evropskim integracijama, postoji veliki interes i u inicijativama za regionalnu suradnju. Ako se posmatra samo REBIS studija, Albanija je zemlja Zapadnog Balkana koja ima vitalan interes u uspješnim regionalnim inicijativama za izgradnju puteva i željeznica, kao i za zajedničko energetska tržište. Vidjeti sliku 1:

Slika 1. Centralna mreža veza puteva i željeznica predložena Komisiji EU



Izvor: REBIS Consultants, *Studija regionalne infrastrukture Balkana: Transport*, Konačni izvještaj, juli 2003.

Prema studiji, dok se očekuje povećanje 200-300% u cestovnom prometu kroz Zapadni Balkan u sljedećem desetljeću, u Albaniji stopa porasta bi trebala biti znatno viša. Ove stope porasta će znatno promijeniti zahtjev za dugoročnim kapacitetom cestovne mreže, naročito u Albaniji, gdje je većini puteva potrebna potpuna rekonstrukcija. Budući da je većina projekata od kojih će Albanija imati koristi regionalnog karaktera, implikacije interesa za regionalnu suradnju su očigledne.

Iz perspektive Evropske unije, ne samo da je Evropska komisija odredila da je regionalna suradnja ključni zahtjev za evropsku integraciju nego su i sva povećanja dosada bila grupna povećanja usprkos utvrđenom "principu regate" po kojem će se o svakoj zemlji donositi sud na osnovu njenih zasluga.

Ustvari, regionalna suradnja je jako povećana. Osnovano je Vijeće za regionalnu suradnju sa sjedištem u Sarajevu, koje okuplja predstavnike svih zemalja Zapadnog Balkana. Sporazum o energetske zajednici i Sporazum o evropskom zajedničkom zračnom prostoru stupili su na snagu 2006. Zona slobodne trgovine je dogovorena u decembru 2006., kad su se postojećim članicama Sporazuma o slobodnoj trgovini Centralne Evrope (CEFTA) pridružile Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Moldavija i Kosovo. Postoji nada da će ove zemlje ne samo ostvariti profit kao rezultat slobodne trgovine nego i da će iskoristiti taj proces kao "naukovanje u ekonomskoj suradnji koja je neizostavan dio članstva u EU" za zemlje kandidate.

Albanija je aktivni učesnik u svim inicijativama za regionalnu suradnju, kao što su Pakt stabilnosti, Centralnoevropska inicijativa (CEI), Ekonomska suradnja crnomorskih zemalja (BSEC), Jadransko-jonska inicijativa (JJI) i Inicijativa za suradnju jugoistočne Evrope (SEEI). Što se tiče CEFTA-e, država je liberalizirala 90% trgovine sa zemljama u regiji.¹¹ Albanija je bila domaćinom CEI-a i JJI-a 2006. godine.

Usprkos izvrsnom napretku, implementacija donekle zaostaje. Naprimjer, Vlada Albanije je na vrijeme odobrila obaveze carinskih tarifa koje proizlaze iz CEFTA-e, ali one nisu provedene u svim carinskim uredima. Zapravo, CEFTA je ustanovila da je carina već u zaostatku u rasporedu za bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini koje je Albanija već potpisala sa svim ostalim zemljama u regiji i koje je zatim zamijenila CEFTA.¹²

Dalje, naponi Albanije da postigne slobodno kretanje ljudi,¹³ kao komplementarni proces slobodnom kretanju robe, uglavnom su bili bez uspjeha. Ovo je uzrokovalo frustraciju zvaničnika Ministarstva vanjskih poslova koji su zaduženi za regionalnu suradnju, te stvorilo opće uvjerenje da se veoma malo može postići ako Bruxelles ili Washington ne pokažu vodstvo. Jedan od primjera su pregovori za Vijeće za regionalnu suradnju – Albanija je pristala da sjedište bude u Sarajevu, ali je zauzvrat tražila da njeni diplomati koji rade u sjedištu u Sarajevu budu oslobođeni vađenja bh. viza koje je izuzetno teško dobiti ako se uzme u obzir nedostatak zastupljenosti diplomata u dvama glavnim gradovima ovih država. Taj zahtjev je bio ignoriran.¹⁴ Uspješni vizni režimi Albanije s Crnom Gorom, Makedonijom¹⁵ i Kosovom rezultirao je svestranom koristi, s malo ili nimalo negativnih

¹¹ Ministarstvo vanjskih poslova, Vanjska politika Albanije, www.mfa.gov.al.

¹² NOSA, 37-8.

¹³ Govor premijera Sali Berisha u Radni stolovi Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, Tirana, 3. dec. 2007.

¹⁴ Fokus grupa sa javnim službenicima i akademikima Ministarstva vanjskih poslova, Regionalna suradnja:

Albanska perspektiva, Tirana; 4. septembar 2007.

¹⁵ U vrijeme kada je napisan ovaj članak, upravo je najavljeno kako će Ministarstvo vanjskih poslova Makedonije postrožiti zahtjeve za izdavanje vize. Od sada, umjesto izravne ulazne vize na granici, državljani Albanije će morati proći puni proces apliciranja za vizu u ambasadi Makedonije u Tirani. Prerano je za reći kakvi će biti procedura i troškovi. Evropska integracija je ostala nevjerojatno paradoksalan proces za neke zemlje u regionu—što ih više okružuje more "Evropske liberalne demokracije" to one postaju izoliranije. Tedi Blushi, "Vizat, Maqedonia "mbyll kufirin" per shqiptaret," *Gazeta Shqiptare*, 7. januar, 2008.

učinaka. Stoga je postalo izuzetno teško razumjeti pojačane restrikcije slobodnog kretanja ljudi s Hrvatskom (blizu članstvu u EU) i Srbijom (nakon proglašenja nezavisnosti Crne Gore). Albanija je već krenula naprijed sa bezviznim režimom tokom ljetne turističke sezone između 1. juna i 30. septembra s građanima Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine, koji mogu posjetiti zemlju s važećom osobnom kartom, ali u slučaju Srbije i BiH to nije uzvraćeno reciprocitetom.

Druga interesantna ilustracija su poteškoće regionalnog vlasništva. U konkretnim projektima regionalne integracije je Durres-Morine autoput, koji treba da poveže albansku luku Durres s Prištinom, a zatim preko Niša i Beograda sa zemljama centralne Evrope. Studije izvodljivosti rađene za autoput čija je izgradnja već počela pokazale su da izvodljivost nije velika ako se napravi jednostavna veza između Kosova i Albanije, ali ima veliki potencijal ako se tome pridruži i Srbija.¹⁶ Ipak, nadmoć političkih pitanja – u ovom slučaju pitanje konačnog statusa Kosova – suzbija sve druge razloge i zbog toga nikakav stvarni dijalog ne može biti započet sa Srbijom za budućnost ovog projekta.

3. Albanija i regionalna suradnja: Postoje li ikakve prepreke

U svakom takvom kolektivnom naporu mogu postojati samo dvije vrste prepreka: političke i/ili tehničke. Od ove dvije vrste, političke su obično one s više utjecaja. To je zbog toga što su tehničke poteškoće pitanje sredstava, te stoga nisu nemoguće za prevladati ih. Političke prepreke, s druge strane, često mogu uzeti oblik fundamentalnih ciljeva koji *a priori* negiraju realizaciju zajedničkog napora. Ovo je oblik koji su poprimile sve prepreke regionalne suradnje u zadnjem desetljeću zadnjeg stoljeća na Zapadnom Balkanu. U slučaju Albanije cilj države je da pruži dovoljno poticaja za rad na regionalnoj suradnji. Zbog toga je Albanija toliko aktivna u inicijativama regionalne suradnje od samog početka.¹⁷

Glavno političko pitanje koje konkretno sprječava suradnju albanijske sa Srbijom je pitanje Kosova. U protekloj godini ovo pitanje je postalo izuzetno očito nakon što je Albanija nekoliko puta na lokalnim forumima potvrdila svoj stav da će nezavisnost Kosova biti od koristi za regiju, što su srpski predstavnici dočekali glasnim protestima. Ipak, zvaničnici u Tirani tvrde, skoro irealno, da ove zemlje mogu u potpunosti surađivati u postojećim regionalnim inicijativama a da se Kosovo može tretirati kao zasebno pitanje.¹⁸ Sve u svemu, gotovo je nemoguće da će Tirana prestati raditi na regionalnim pitanjima zbog Kosova.

Diskutabilna je tvrdnja da glavna prepreka za regionalnu suradnju na Zapadnom Balkanu proizlazi iz prirode samog procesa. Regionalna akcija suradnje po prirodi služi općem dobru, stoga “svako takvo dobro koje ako ga konzumira član X u grupi ne može ni na koji način biti uskraćeno drugima u toj grupi”.¹⁹ Kao što je Olson pokazao: ako je cilj grupe da produbi interese svojih članova, poticaji zajedničkog organiziranja oponašaju poticaje slobodnog tržišta: članovi maksimiraju svoj interes na racionalan način. No, iz ovoga ne slijedi to da će, iako svim članovima može biti bolje zbog ove suradnje, suradnja i uslijediti.

Da bi se ušlo u trag prirodi grupne dinamike, koja teži ka postizanju općeg dobra i zbog koje bi svim članovima bilo bolje, Orson pravi razliku između “velikih grupa” i “malih grupa”. Grupa se može klasificirati kao “mala grupa” ne u smislu brojeva, već ako je dobit člana te grupe veća iz tog općeg dobra nego što su troškovi ulaganja tog člana za postizanje tog

¹⁶ Intervju sa zvaničnikom Ministarstva vanjskih poslova, 5. januara 2008.

¹⁷ Za detaljniju analizu motivacija iza ove ‘pragmatične’ vanjske politike, pogledati: Odeta Barbullushi, “Pod pogledom zapada: Čitanje vanjske politike Albanije u post-komunističkoj eri,” Šesta panevropska konferencija o međunarodnim odnosima, Torino, 12-15 septembra 2007.

¹⁸ Intervju sa zvaničnikom Ministarstva vanjskih poslova, 5. januara, 2008.

¹⁹ Mancur Olson, *Logika kolektivne akcije: Opće dobro i teorija grupa* (Cambridge: Harvard University Press), 12.

dobra. S druge strane, grupa je “velika” ako u njoj ne postoje članovi koji mogu pružiti to opće dobro po cijeni koja je manja od njihove dobiti za pružanje tog općeg dobra.²⁰ U slučajevima kao što je ovaj, određena vrsta prisile je neophodna da bi došlo do javne akcije. Iako se ovdje ne bismo trebali zamarati detaljima, ovaj argument upućuje ka potrebi za *vodstvom* u regionalnoj suradnji. On također pokazuje da male zemlje kao što su Albanija i Makedonija mogu vrlo malo učiniti da 'poguraju' pitanje vlasništva u regionalnoj suradnji, jer zbog same prirode njihove male površine one mogu samo uskočiti u vagon inicijativa ostalih. Ovim se ne želi reći da je njihov doprinos beznačajan, ali ukazuje na to da postoje druge države koje mogu ili stvoriti ili razbiti regionalnu suradnju.

Nije teško vidjeti da je ključna članica regije Zapadnog Balkana Srbija. Politički, njena podvojenost prema regionalnoj suradnji gotovo da uništava pojam “regija Zapadnog Balkana”. Geografski, ona povezuje sjeverne i južne dijelove regije. Kulturološki, ona predstavlja centralnu tačku postjugoslavenskog prostora (bez Albanije i Kosova). Što se tiče njene veličine, najveća je u usporedbi s ostalima – naročito ako se uzme u obzir oklijevanje Hrvatske da uopće bude povezana sa Zapadnim Balkanom. Stoga su suradnja i vodstvo neophodni.

U ovom smislu, uloga Albanije u regionalnoj suradnji je sekundarna. Politički, slaže se s potrebom za regionalnom suradnjom, ali njena sama priroda i veličina je ne mogu srušiti, niti ponuditi vodstvo. Dokle god može podnijeti pravu količinu tehničkih kapaciteta da bi profitirala što je više moguće iz onoga što se odlučio regionalnim inicijativama, Albanija će igrati svoju ulogu u regiji Zapadnog Balkana.

4. Vanjska politika Albanije, nacionalizam i regionalna suradnja

Vanjska politika Albanije je prirodno pratila državni konsenzus o “euroatlantskoj orijentaciji” Albanije. Općenito, ovo su glavni vektori koje je pratila Vlada Albanije bez obzira na vladajuću koaliciju:

1. *Proamerička orijentacija i opći stav da podrška Sjedinjenih Država ne šteti evropskoj integraciji zemlje;*
2. Popravljanje odnosa sa susjedima, uključujući Srbiju;
3. Liberalan pristup zasnovan na ljudskim pravima u odnosu na pitanje Kosova i općenito odbijanje da igra igru *realpolitik*;
4. Stavljanje vanjske politike u službu *Zapadnog identiteta* i poziva Albanije. Uloga vanjske politike je da igra ulogu koja će ispuniti taj poziv i osigurati evropsku budućnost Albanije. Svi drugi interesi (kao što su rješavanje pitanja Kosova u skladu s interesima albanske države) ili artikulacije (državni ili vjerski diskursi koji vuku raznim neintegracijskim smjerovima) stavljeni su van pažnje, ne kao rezultat racionalnog proračuna, već kao dio neupitne istine.²¹

Što se tiče prve tačke, vanjska politika Albanije je uvijek gledala na Washington kao na svog najvažnijeg strateškog partnera. Općenito, većina albanskih vlada nije smatrala blisku vezu Albanije sa Sjedinjenim Državama preprekom za integracijske procese države u Evropsku uniju. Albanija je uglavnom pratila evropsku liniju, osim u slučajevima kada ju je Washington vukao na drugu stranu. Naprimjer, kada je Italija zahtijevala da operacija

²⁰ Za veoma interesantnu dinamiku veličine grupa pogledati: Olson, *Logika kolektivne akcije*, 33-43.

²¹ Usporedi s ciljevima nabrojanim u: Remzi Lani i Fabian Schmidt, “Vanjska politika Albanije; između geografije i istorije”, *The International Spectator*, Vol XXXIII, No. 2 (april-juni 1998).

Pelikan bude transformirana u logističku operaciju koja bi pomogla reformama albanske vojske, tadašnji predsjednik Berisha je odbio da gleda na Sjedinjene Države kao na boljeg partnera za taj posao.²² Iako ekonomski odnosi sa Sjedinjenim Državama nikad nisu prišli ni blizu onima sa zemljama članicama EU, vojska i strateško uvažavanje je uglavnom uzimalo prednost. Ta je veza doživjela vrhunac tokom NATO-ove intervencije na Kosovu, koja je bila sponzorirana od Amerike, i našla je svoj najprikladniji izraz u dobrodošlici pruženoj predsjedniku Georgu W. Bushu tokom njegove posjete Tirani.

Druga tačka: Albanija je uvijek konzistentno pratila vanjsku politiku regionalne suradnje gdje je god to bilo moguće na Balkanu. Od Samita na Kreti 1997. godine Tirana je bila jedan od glavnih faktora koji su gurali razne inicijative regionalne integracije, kao što su "Balkan Schengen" ili "Osmi koridor". Ipak, drugačije od politike Beograda i Atine, "Balkan za ljude Balkana", Tirana je, zajedno sa Skopljem, stala na stranu europeizacije Balkana, imajući na umu međunarodne dimenzije sigurnosti i političkih problema s kojima se regija suočava. Stoji činjenica da je Albanija pohvaljena od međunarodne zajednice za svoju 'pragmatičnu' vanjsku politiku, što je primoralo međunarodnu zajednicu da zadrži blagu politiku prema Tirani čak i kad se unutarnji razvoj nije odvijao po planu. Iako je odnos Albanije prema Miloševićevoj Srbiji bio najproblematičniji, to je bilo razumljivo ako se uzme u obzir realnost represije na Kosovu. Kad je Miloševićev režim svrgnut u Beogradu, Tirana je pokrenula otvorenu politiku pomirenja. Kao što je već spomenuto, ova politika je u posljednje vrijeme zahladila zbog važnosti pitanja konačnog statusa Kosova. Ipak, Albanija smatra da se nesuglasice oko Kosova ne bi trebale širiti na suradnju u regionalnim inicijativama. Zbog toga je uveliko olakšala vađenje viza za državljane Srbije koji u ljetnim mjesecima trebaju jedino važeću osobnu iskaznicu da posjete ovu zemlju.

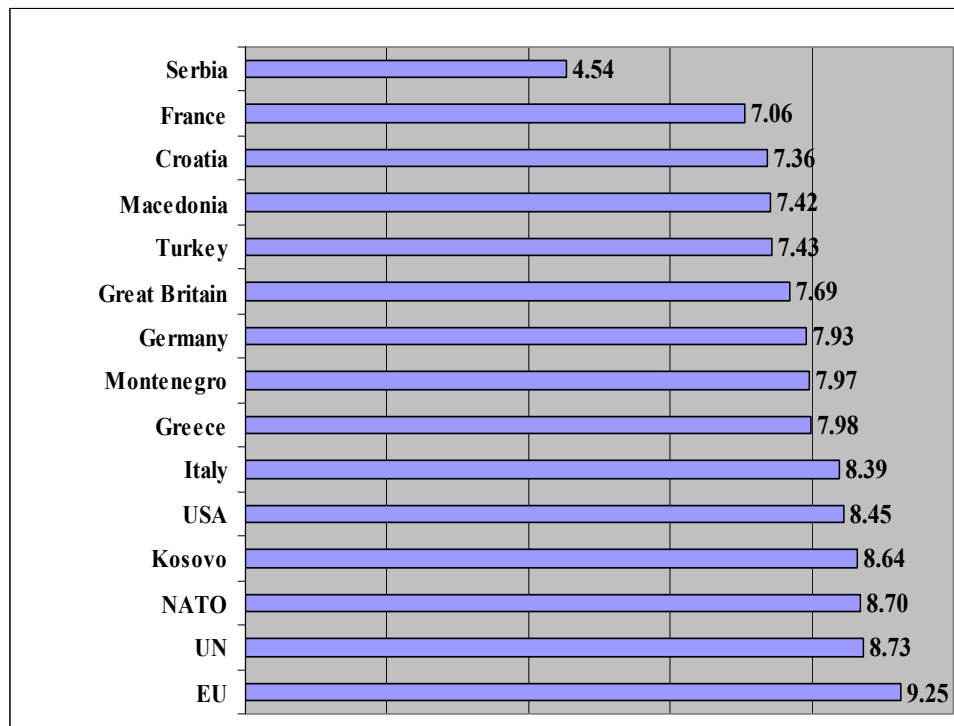
Po istraživanjima javnoga mnijenja, albanska elita općenito podržava vanjsku politiku Albanije. Istraživanje javnog mnijenja, koje je proveo Institut za međunarodne studije ujesen 2006. unutar javne administracije, preduzeća, medija i civilnog društva, pokazalo je da su ove grupe za jačanje veza Albanije sa svim njenim balkanskim susjedima, osim sa Srbijom (dok je postojala veoma jaka podrška za Crnu Goru, koja je relativno popularno odredište za odmor zbog bilateralnog bezviznog režima) (vidjeti sliku 2). Druga istraživanja javnog mnijenja provedena u ovom periodu konzistentno su upućivala na ovaj trend, osim istraživanja javnog mnijenja Međunarodne komisije za Balkan, čiji su rezultati pokazali jake iredentističke želje u Albaniji i na koje se u Tirani gledalo s nevjericom.²³

Pitanje: Po vašem mišljenju, koliku bi pažnju Vlada trebala da posveti jačanju veza Albanije sa sljedećim državama/organizacijama? Molimo dajte ocjenu na skali od 1 do 10, ali imajte na umu da što višu ocjenu dajete toliko je važno, po vašem mišljenju, jačanje veza s tom državom/organizacijom.

²² Opće tačke o vanjskoj politici Albanije od 1991. do danas preuzete su iz: Lani i Schmidt, Vickers i Pettifer, *Albanija: od anarhije do balkanskog identiteta* (New York: New York University Press, 1998) i Elez Biberaj, *Albanija u tranziciji: Kvirgav put do demokracije* (Boulder: Westview Press, 1998).

²³ Vidi Međunarodna komisija za Balkan, *Balkan u budućnosti Evrope*, Aneks.

Slika 2: Međunarodni partneri Albanije – Opći uzorak 2006. (anketa provedena u septembru 2006.)



Izvor: Albanski Institut za međunarodne studije, *Albanija i EU: Percepcije i stvarnosti, 2006* (AIIS: Tirana, 2006).

Što se tiče pitanja Kosova, koje je u ovom trenutku glavna politička prepreka za bližu regionalnu suradnju, Albanija je uglavnom slijedila liberalni pristup gdje su se pojavljivale konfrontacijske *realpolitik* odluke samo kada su odgovarale općem viđenju glavnih Zapadnih igrača na Kosovu. Ovaj liberalni pristup, s naglaskom na ljudskim pravima prije nego na nacionalnim interesima, značio je da je Albanija umanjila politički aspekt pitanja Kosova i često je instrumentalizirala taj problem zbog domaćih razloga. Tim pitanjem se bavilo pod idejom 'demokratskog prostora na Balkanu? Ili, čak još maglovitije, kao s pitanjem 'europeizacije'. Promjena prema punoj podršci za "uvjetnu nezavisnost" nije značila nezavisnu vanjsku politiku od strane Albanije, već čisto shvaćanje da se promijenilo stanje stvari i da tu nezavisnost podržavaju brojne ključne zapadne sile, naročito Sjedinjene Države. Jedini put kad je pokazan tračak snažnog stava o temi koja je toliko bliska strateškom interesu Albanije bio je kada je ministar vanjskih poslova Mustafaj u martu 2006. upozorio da "ako se Kosovo podijeli, više nećemo moći garantirati za njegove granice s Albanijom, niti za granicu Albanije s dijelovima Makedonije".²⁴ Iako je ovo bio odgovor na prijetnje da se podijeli Kosovo koje su dobijale sve veću popularnost u zapadnjačkim

²⁴ Jean-Arnault Derens i Laurent Geslin, "San o boljoj Albaniji", *Le Monde Diplomatique*, juli 2006.

ambasadama, bilo je interesantno zabilježiti zbunjenu reakciju diplomata u Tirani koji uopće nisu bili naviknuti na bilo kakvo izražavanje politike slobodne volje Tirane.

Ipak, instrumentalizacija pitanja Kosova od Tirane i njeno gotovo bestežinsko stanje u albanskoj politici proistječe iz otkrivanja nakon 1990. da su 'tri glavne grane albanskog trupa' – Albanija, Kosovo i zapadna Makedonija – vukle u različitim smjerovima, pokazale različite sociopolitičke kulture i imale različite i ne nužno zajedničke interese. Pojednostavljeno: Albanci u Albaniji su u potpunosti bili preokupirani domaćim političkim i ekonomskim pitanjima; kosovski Albanci su bili preokupirani srpskom opresijom i nezavisnošću, dok su makedonski Albanci bili okupirani svojim pravima i statusom unutar makedonskog društva.²⁵

Ovaj pristup prema Kosovu podržava i javni diskurs koji je u postkomunističkoj eri prigrlio liberalnu demokraciju kao diskurs prevlasti. "Diskurzivna europeizacija" je bez sumnje osvojila hegemonistički status u javnim i državnim debatama.²⁶ Ako krenemo od pretpostavke da formulacija vanjske politike zavisi od procesa konstruiranja državnog identiteta, za tim prirodno slijedi da je vanjska politika izraz načina na koji država vidi sebe i svoju ulogu u svijetu. U slučaju Albanije, jezik 'europeizacije' je istisnuo jezik modernizacije koja karakterizira debate slobodnog identiteta otkad su počele; od kraja devetnaestog stoljeća. Kao takva, ova četvrta i najvažnija dimenzija vanjske politike Albanije nije samo jezgro koje ujedinjuje sve albanske političke snage, već ide u samu srž toga kako Albanci vide sebe kao političke agente i kroz to njihovu ulogu u susjedstvu. Stoga, albanski pristup regionalnoj integraciji možda oscilira u entuzijazmu i odanosti tehničkim resursima, ali ne i u glavnim političkim pitanjima. Smatra se da je regionalna integracija u skladu s albanskim interesima.

5. Imidž Albanije u EU: Je li lobiranje put ka naprijed

Da bismo izgradili imidž Albanije među zemljama članicama Evropske unije, moramo ispitati dva različita nivoa: percepciji koju ljudi EU imaju o Albancima i Albaniji u stanju u kakvom je sada, i dublji, strukturalni temelj percepcija o njihovom postojanju nezavisno od pojedinosti historijskih veza između Albanaca i ostalih. Za prvi dio analize, istraživanja javnog mijenja među ljudima EU će biti dostatna. Oni će istaći u općim terminima opću percepciju o Albancima, ali nam neće reći ništa o dubini te percepcije, o izazovima s kojima su se Albanci susretali u naporima da poprave svoj imidž u budućnosti, ili o stepenu te percepcije koji ima elita ili oni koji kreiraju mišljenja. Za ovaj drugi nivo analize moramo pogledati, koliko god to bilo kratko, i način na koji su Albanci opisivani u književnosti i, bliže sadašnjosti, u novinskim člancima. U svrhu ovog rada mi ćemo izvršiti ovaj drugi nivo analize u Njemačkoj i Velikoj Britaniji, kao što je to opisano u radu Karla Kasera i Gezima Alpiona.

Prvo, jedino pouzdano istraživanje javnog mnijenja koje zasada imamo o evropskoj percepciji Albanije je anketa Eurobarometra. Posljednja anketa Eurobarometra, objavljena u julu 2006., otkrila je da su za ispitane građane EU glavni izazovi za zemlje Zapadnog

²⁵ Falma Fshazi, *Albanska dilema na Balkanu: nacionalizam i globalizacija*, neobjavljena teza za magistarski rad, Bogazici University, 2005, 91-93.

²⁶ For different approaches that arrive at this conclusion, see Enno Trimčev, "Albanian and Czech Visualizations of Europe: The Albanian Commitment to the European Idea", OBGV Conference *EU Enlargement towards South-East Europe*, Istanbul, Isik University, December 15th 2005; Odeta Barbullushi, "Keshu Foli Evropa!" – Mbi Nderimin dhe Perdorimin e Europianizimit ne Ligjerimin Zyrtar dhe Politik, POLIS, No. 4, Autumn 2007; Nicola Nixon, *Always Already European: The Figure of Skënderbeg in contemporary Albanian Nationalism*, unpublished paper.

Balkana s kojima se one suočavaju na putu za EU: poštivanje ljudskih prava i prava manjina (43%), pomirenje/suradnja sa susjedskim državama (31%) i demokracija (30%). Briga za ljudska prava kotira jako visoko – na 62% – u Francuskoj i Luksemburgu. Demokracija je glavna briga u Danskoj, 51%. Ispitanici su zamoljeni da kažu da li su za ili protiv ulaska svake balkanske zemlje u EU jednom kad zadovolje sve uvjete koje im postavi EU. Rezultati za EU25 su bili kako slijedi:

Država	Za	Protiv
Makedonija	49	36 (19)
Albanija	41	44 (23)
BiH	48	37 (21)
Srbija	47	33 (23)
Hrvatska	56	30 (18)
Turska	39	32 (28)

Dvije stvari su vidljive iz ovog istraživanja. Prva, podrška za članstvo Albanije u EU je najniža na Zapadnom Balkanu, a druga najniža ako ubrajamo i Tursku. Drugo, glavne primjedbe ljudi iz EU25 (bez Rumunije i Bugarske), kao što su ljudska prava i prava manjina, te pomirenje, uopće nisu sporne za Albaniju. Ovo nam daje uvid: općenito, mišljenje ljudi iz EU o Albaniji je najvjerovatnije utemeljeno na izvještajima iz tabloida, i uopće se ne oslanja ni na koje veće ekonomsko, društveno ili historijsko područje komunikacije. To je razumljivo kada se u obzir uzme prošlost Albanije kada je bilo malo, gotovo nimalo transakcija sa drugim evropskim zemljama.

Ipak, istraživanje opisa Albanije u evropskoj književnosti trebalo bi pružiti više informacija o izazovima s kojima se suočava buduće lobiranje te naponi stvaranja odnosa s javnošću. Budući da se Balkan pojavio na evropskom političkom radaru, jasno je da ga promatraju kao nešto egzotično, inferiorno ili romantično “drukčije”. Naprimjer, 1820. godine kancelar Austrijskog carstva njemačkog porijekla, princ Klemens von Metternich, koji je bio poznat kao 'kočijaš Evrope', dao je jasno do znanja da što se njega tiče Balkan nije dio Evrope. Po njegovim riječima, 'Azija počinje kod Landstrasse', autoputa koji vodi na jug i istok od Beča u Mađarsku.²⁷ Od ranog devetnaestog stoljeća naovamo, Zapad je poznavao Balkan samo kroz djela zapadnjačkih putopisaca, te kroz priče diplomata i vojnih stručnjaka postavljenih u regiji. Bilo je slučajeva gdje su zapadnjaci pisali o Balkanu a da nisu nikada nogom kročili u regiju, te su tako stvarali ono što K. E. Fleming naziva ‘fikcijskim svjetovima Balkana’.²⁸

Prema Alpionu, škole mišljenja su uglavnom stvarali 'slobodnjaci', 'pseudoakademici', 'specijalisti' iz 'industrije koliba', koji su, kao i u slučaju raspada Jugoslavije, bili zainteresirani za temu zato što su se konflikti u to doba činili 'u pravo vrijeme'. U slučaju Albanije, zapadnjački kreatori njenog imidža su često pisali o njoj pukim slučajem, a ne u sklopu dobro razrađenog plana da se prostudiraju njeni narodi, historija i kultura. U većini slučajeva takvi zapadnjački 'stručnjaci' za Balkan i Albaniju su putovali po svijetu ili da pobjegnu od lošeg publiciteta kod kuće, kao što je to bio slučaj s Lordom Byronom, ili na savjet liječnika, kao u slučaju Edith Durham. Albanija je ponudila zapadnjačkim putnicima 18., 19. i 20. stoljeća, kao što su Byron, Durham, Roland Matthews, Karl May, Franz Nopcsa, britansko vojno osoblje koje je bilo stacionirano u Albaniji i drugdje na Balkanu tokom Drugog svjetskog rata, te u skorije vrijeme Tomu Winnifriethu, Paulu Therouxu, Robertu Carveru i Marianni

²⁷ Gezim Alpion, “Zapadni mediji i evropski 'drugi'”: Imidž Albanije u britanskoj štampi u novom mileniju. Albanske političke novine, I (1): 7.

²⁸ Alpion, 10-11.

Graf šansu da se susretni s 'egzotičnim', 'primitivnim' i 'neciviliziranim' na pragu Zapadne Evrope.

Kao što Kaser mudro ističe, dok si je Orijent barem mogao pripisati bogatstvo, careve, egzotične hareme i erotične podvige u zapadnjačkoj literaturi, Balkan je previše konkretan za svu tu maštu. Zbog toga su oni opisani kao ljudi velikog siromaštva, u kojima nema egzotike, necivilizirani, primitivni, okrutni ljudi koji su arhaično gostoljubivi. Balkan je regija koja se nalazi 'između', gdje je taj modifikator 'polu'ogoljava od svakog prisvajanja veličine ili normalnosti. Putnici s njemačkog govornog područja koji su posjetili Albaniju mogu se karakterizirati u dvije grupe. Prva, ranija grupa, došla je iz miljea koji su definirali romantizam Fichtea i Schellinga i postigla su jako puno tako što je osnovala studiju koju mi sad nazivamo 'Albanologija'. Ljudi kao što su Von Hahn, Ippen, Jireček, Šufflay, Von Thallóczy započeli su studiju o albanskim stvarima (historiji, etnogenezi, jeziku, običajima, zakonima i folkloru), što se pokazalo od iznimne vrijednosti za argument u korist stvaranja u vrijeme velikih nesreća koje će uslijediti. Druga grupa putnika je više ciljala na senzacionalna otkrića i nastavlja se od 19. stoljeća pa do sjećanja i memoara veterana Drugog svjetskog rata. Bez obzira na to da li su bili 'za' ili 'protiv', općenito je ustanovila da Albanci pripadaju drugačijoj civilizaciji, bilo nekoj koja nije povezana sa ili je 'čišća' od evropske u to vrijeme.²⁹ Bez obzira na to kakvo je nečije mišljenje o njima, preostaje sve manje mjesta da se opravda njihov nastavak i u 21. stoljeću.

Ova vrsta tradicije se danas nastavlja u novinama. One opisuju zemlje opustošene organiziranim kriminalom, ekološke katastrofe, balkanske svađe i tako dalje bez obzira na činjenicu da je Albanija doživjela političku stabilnost, zakon i red se održava u cijeloj zemlji, i mnogi Albanci su primijetili povećanje na svojoj štednji i poboljšanje svog ukupnog stanja. Kao rezultat poboljšanih prilika za zapošljavanje i većih plaća, Albanci koji idu na odmor u inozemstvo troše nekoliko stotina miliona eura godišnje, što je bilo nezamislivo prije samo desetak godina.

Dosada je Albanija uradila veoma malo da promijeni ovaj negativni imidž koji vlada u inozemstvu. Zapravo, diplomati EU u Tirani se žale da se mnogo toga može uraditi da se izgradi realističniji imidž zemlje. Ali, ovi naponi su spriječeni ne samo nedostatkom strateške vizije nego i diplomatskim servisom koji je demoraliziran političkim sastancima, velikim otpuštanjima starih diplomata u 2005. i korupcijskim skandalima u diplomatskim predstavništvima u inozemstvu – kao što se desilo u Grčkoj i Sjedinjenim Državama.

Ipak, potreba da se 'nešto učini' postala je očigledna u Tirani, kao što je to postalo očigledno ministru vanjskih poslova Besniku. Program Mustafaja o 'ekonomskoj diplomaciji'. Premijer je obećao reklamnu kampanju u glavnim međunarodnim TV mrežama, kao što je to CNN, pred turističku sezonu 2008. Albanski mediji su također spomenuli da je Vlada Albanije zatražila od McKinsey & Company da doprinesu poboljšanju imidža države da bi privukli više stranih investicija. Ništa konkretno se dosada još nije dogodilo iako kosovski Albanci imaju dužu i uspješniju historiju suradnje s lobistima i firmama za odnose s javnošću, kao i s privatnim konsultantima u međunarodnoj diplomaciji.

²⁹ Karl Kaser, "Albanija: Orijentalizacija i balkanizacija balkanske zemlje – doprinos trajnoj debati", u: Frank Kressing i Karl Kaser, *Albanija: Zemlja u tranziciji* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002).

Zaključak

Albanija je odigrala potrebnu ulogu u regionalnoj suradnji. Politički, konzistentno je podržavala regionalnu integraciju kao sredstvo za ulazak u evropske integracije i, do manjeg stepena, kao općenito dobru stvar. Među zemljama Zapadnog Balkana općepoznata je po svom pragmatičnom stavu i otvorenosti prema novim inicijativama. U tom smisli, gotovo je nevjerovatno da će Albanija predstavljati prepreku regionalnoj suradnji u budućnosti. Ali, uputa po kojoj će se takva suradnja nastaviti – bez obzira na to da li će dobiti 'vodstvo' ili će nastaviti da treba vanjske sponzore – zavisi od stava većih država u regionu, a naročito od Srbije.

U međuvremenu, kako se zaoštavaju vizni režimi u okolici i unutar Zapadnog Balkana, rastućoj srednjoj klasi Albanaca postaje sve težim problemi putovanja u regiji. Zemlje kao što su Crna Gora i Makedonija su jako profitirale od albanskog turizma dosada. Ipak, kako izdavanje viza ulazi u vladavinu apsurdna – što ima više priče o integraciji, sve je teže putovati – Albanci općenito sliježu ramenima i idu u zemlje u koje je lakše putovati. Ima jako malo toga što ih veže za regiju: nema zajedničke historije suživota, jezika, kulture, ili trgovine. U tom smislu suradnja na Zapadnom Balkanu je u riziku da postane više zadaća nego napor volje da se poprave stvari u regiji.

Bibliografija

Alpion, Gezim. "Zapadni mediji i evropski 'drugi': imidž Albanije u britanskoj štampi u novom mileniju". Albanske političke novine, I (1): 4:25.

Barbullushi, Odeta. "Keshtu Foli Evropa!" – Mbi Ndertimin dhe Perdorimin e Europeanizimit ne Ligjerimin Zyrtar dhe Politik, POLIS, No. 4, Jesen 2007.

Barbullushi, Odeta. "Pod pogledom zapada: čitanje vanjske politike Albanije u postkomunističkoj eri," Šesta pan-evropska konferencija o međunarodnim odnosima, Torino, 12-15. septembar 2007.

Biberaj, Elez. *Albanija u tranziciji: Kvrqavi put do demokracije* (Boulder: Westview Press, 1998).

Fshazi, Falma. *Albanska dilema na Balkanu: Nacionalizam i globalizacija*. Neobjavljen magistarski rad, Bogazici University, Turska, 2005.

Kaser, Karl. "Albanija: Orientalizacija i balkanizacija of a balkanske države – Doprinost trajnoj debati." U Frank Kressing i Karl Kaser eds., *Albanija—Zemlja u tranziciji* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002).

Lani, Remzi i Fabian Schmidt. "Vanjska politika Albanije između geografije i istorije," *The International Spectator*, Vol XXXIII, No. 2 (April-June 1998).

Nixon, Nicola. *Uvijek spreman Evropljanin: Imidž Skënderbega u suvremenom albanskom nacionalizmu*, neobjavljeni rad.

Vickers, Miranda and James Pettifer. *Albanija: Od anarhije do Balkanskog identiteta* (New York: New York University Press, 1998).

Albanski Institut za međunarodne studije. *Albanija i EU: Percepcije i stvarnosti, 2006*. AIIS: Tirana, 2006.

Komisija za Evropske zajednice. Izvještaj o napretku *Albanije za 2007*. radno izvješće osoblja Komisije. Brussels: 6. novembar 2007.

Kuća slobode. *Albanija, Države u tranziciji 2008* (u nastajanju).

Mreža otvorenog društva za Albaniju (NOSA). *Raport Monitorimi i Marreveshjes se Stabilizim-Asociimit (qershor 2006-shtator 2007)* (Nadzor SAA: juni 2006-septembar 2007).

Međunarodna komisija na Balkanu. *Balkan u budućnosti Evrope*. 2003.

Novine

Gazeta Shqiptare.

Koliko zapadno BiH može otići od Balkana?

Koliko bajpasa i pejsmejкера je potrebno „zemlji u obliku srca“¹ do priključenja EU

Najlogičniji početak analize koja se tiče vanjske politike Bosne i Hercegovine i njenog utjecaja na regionalni dijalog koji je fokusiran na priključenje Evropskoj uniji jest jedini formalni dokument koji BiH posjeduje: „Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine“, usvojen prije pet godina.² U preambuli ovog dokumenta prepoznaje se prioritet evropskih integracija:

„...svjesno potrebe za ubrzavanjem procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ovim dokumentom definira načela, pravce i prioritete vanjske politike Bosne i Hercegovine u predstojećem periodu.“

U I dijelu Općih pravaca navode se principi. U kontekstu ovog eseja trebalo bi spomenuti dva principa. Prvi princip nas usmjerava ka poštivanju međunarodnih sporazuma i aktivnom sudjelovanju u međunarodnim asocijacijama, navodeći da

„...U isto vrijeme, tokom obavljanja vanjskopolitičkih aktivnosti, Bosna i Hercegovina će djelovati u skladu s obavezama koje proistječu iz zaključenih i prihvaćenih sporazuma i drugih međunarodnih instrumenata te članstva u međunarodnim organizacijama i asocijacijama.“

Drugi princip je povezan s mirnim rješenjem otvorenih pitanja s drugim zemljama, gdje:

„Bosna i Hercegovina naglašava svoju opredijeljenost za prevladavanje međudržavnih nesuglasica mirnim putem, uz poštovanje načela koja su sastavni dio međunarodnog prava. Usto, Bosna i Hercegovina se zalaže za konstruktivan dijalog pri traženju rješenja za sva otvorena pitanja.“

U II dijelu Općih pravaca, koji se bavi prioritetima, „uključenje BiH u proces evropskih integracija“ je navedeno kao treći prioritet, nakon očuvanja suvereniteta i provedbe Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Dio III Općih pravaca bavi se osnovnim pravcima i aktivnostima vanjske politike Bosne i Hercegovine u područjima bilateralnih i multilateralnih odnosa te zaštite građana.

¹ „Zemlja u obliku srca“ je sinonim za BiH u turističkom marketingu.

² www.mfa.gov.ba

Ovdje bi trebalo spomenuti dva pravca i aktivnosti u bilateralnim odnosima. Prvi pravac se tiče odnosa prema susjednim državama.

„Unapređenje suradnje sa susjednim državama – Republikom Hrvatskom (RH) i Srbijom i Crnom Gorom, na osnovama zajedničkog interesa i načelima ravnopravnosti, uzajamnog uvažavanja i poštivanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta, trajni je prioritet vanjske politike Bosne i Hercegovine.“

U multilateralnom karakteru naglašeno je da je „strateški prioritet Bosne i Hercegovine pojačani i sistemski iskorak u smjeru evropskih i transatlantskih integracija, s ciljem poboljšanja i institucionaliziranja međusobne suradnje“. Štaviše, Opće smjernice potvrđuju ovaj strateški prioritet:

„Daljnje približavanje i institucionalizacija odnosa s Evropskom unijom u skladu s Procesom za stabilizaciju i pridruživanje od bitnog su značaja za Bosnu i Hercegovinu. Postizanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU, a potom i njegova potpuna primjena, treba da značajno doprinesu uključivanju BiH u evropske integracione tokove.“

Međutim, brojni su nedostaci Općih smjernica, naročito jer su pet godina stare i uopćene, ali glavni problemi leže u provedbi prioriteta te provedbi vanjske politike. Tokom proteklih nekoliko godina napisane su brojne studije, eseji i analize, od kojih su neke čak bile i podržane od Ministarstva vanjskih poslova BiH, ali koje nisu imale značajan utjecaj na promjenu stava prema vanjskoj politici BiH i prioritetima integracije u Evropsku uniju. Spomenut ćemo neke od njih.

Najprije „Vanjska politika BiH – između izazova i slabosti“, koju je napisao Amer Kapetanović,³ karijerni diplomat, koji govori o institucionalnim kapacitetima, redefiniranju ciljeva i prioriteta u Općim smjernicama, potrebi suradnje između Ministarstva vanjskih poslova, univerziteta i think-tankova, i konačno, o prilagođavanju novim okolnostima u vanjskim odnosima, gdje ne postoji pravi politički konsenzus u BiH o ciljevima evropskih integracija i obavezama koje treba ispuniti.

Štaviše, Kapetanović i Đorđe Latinović, još jedan karijerni diplomat, u svojoj knjizi „Bosna i Hercegovina, od regionalnih integracija do Evropske unije“⁴, govore o značaju regionalne suradnje u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Jaka kritika bosanskohercegovačke diplomacije i vanjske politike može se naći u „BiH diplomacija – stvarnost i potrebe“⁵, gdje Zlatko Dizdarević, također karijerni diplomat, analizira uzroke krize identiteta u vanjskoj politici Bosne i Hercegovine i zaključuje da Bosna i Hercegovina ima diplomaciju koja odražava situaciju unutar države.

³ Kapetanović, Amer. *Vanjska politika BiH – između izazova i slabosti*. Buybook. Sarajevo, 2005.

⁴ Kapetanović, Amer i Latinović, Đorđe. *Bosna i Hercegovina, od regionalnih integracija do Evropske unije*. Friedrich Ebert Stiftung. Sarajevo, 2005.

⁵ Dizdarević, Zlatko. *BiH diplomacija – stvarnost i potrebe*. Vanjskopolitička inicijativa BH. Sarajevo, oktobar 2005.

Također, više od 20 ljudi je napisalo eseje o različitim specijaliziranim područjima za publikaciju „Imidž Bosne i Hercegovine“⁶, gdje su identificirali probleme i pokazali da postoji ogroman neiskorišten potencijal za promjene.

Proces evropskih integracija procijenjen je mnogo puta iz različitih uglova. Emir Hadžikadunić u svom eseju „Put BiH prema Evropskoj uniji“⁷ opisuje situaciju kao „jedan korak naprijed, dva nazad“ u izlaznoj strategiji međunarodne zajednice, dok nedostatak političke volje da se napravi promjena dodatno usporava proces.

Također, tim Vanjskopolitičke inicijative BH – Sarajlić-Maglić, Kapetanović i Vuletić, u „Spremnost za stabilizaciju i sposobnost za priključenje EU“⁸ dijagnosticira ozbiljne sistemske i političke probleme za postizanje statusa kandidata, a kasnije i članstva u Evropskoj uniji. Osnovna ideja je da bez spremnosti na stabilizaciju nema kapaciteta za priključenje, što stvara rano upozorenje da su pregovori i proces priključenja usko povezani sa sposobnostima diplomatske mreže.

Dvije najnovije studije ocjenjuju vanjsku politiku sa dva različita aspekta. Denisa Sarajlić-Maglić napravila je analizu vanjske politike za Vanjskopolitičku inicijativu BH s društvenog i političkog gledišta u svom eseju „Utjecaj nacionalizma na formuliranje vanjske politike“⁹, te jasno predstavila suštinu problema preko kojeg bosanskohercegovačko društvo i njegovi političari ne mogu preći integrativnu prirodu procesa priključenja Evropskoj uniji nasuprot prirodi podjele i segregacije etničkog nacionalizma:

„Možemo vidjeti da čak i ako je evropska integracija prioritet vanjske politike oko kojeg postoji najveći stepen javnog konsenzusa ona je prihvatljiva sve dok se ne sudara s „nacionalnim“ interesima individualnih grupa, ili ako ne stvara neželjene lokalne političke gubitke. To također pokazuje da iako možda postoji konsenzus o evropskim integracijama još uvijek ne postoji konsenzus o samoj državi Bosni i Hercegovini. Zbog toga evropske integracije, kao „ideološki“ okvir vanjske politike, nisu dovoljno moćne da uzmu prednost nad nacionalizmom kao nadmoćna ideologija vanjske politike.“

Zadnja, ali ne i manje važna studija koju je proveo Centar za sigurnosne studije BiH u sklopu suradnje s Ministarstvom vanjskih poslova BiH, „Procjena strukture, standarda i učinkovitosti Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine“¹⁰, objavljena je 2007. i predstavlja situaciju u Ministarstvu vanjskih poslova u ne baš svijetlim bojama, kao što će biti objašnjeno u jednom od sljedećih poglavlja.

Iako stvarna ustavna moć da odredi vanjsku politiku leži na Predsjedništvu BiH, kao i moć da imenuje ambasadore, pravu izvršnu moć ima Ministarstvo vanjskih poslova. Osim njegovog političkog značaja, utjecaj Predsjedništva BiH na kreiranje i provođenje vanjske politike je slab. Stoga će se daljnje analize usredotočiti na opće probleme i provedbu

⁶ *Imidž Bosne i Hercegovine i kako ga poboljšati?* Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine i Friedrich Ebert Stiftung. Sarajevo, 2006.

⁷ Hadžikadunić, Emir. *Put BiH prema Evropskoj uniji*. Vanjskopolitička inicijativa BH, Sarajevo, decembar 2006.

⁸ *Spremnost za stabilizaciju i sposobnost za priključenje EU*. Vanjskopolitička inicijativa BH, Sarajevo, mart 2006.

⁹ Sarajlić-Maglić, Denisa. *Utjecaj nacionalizma na formuliranje vanjske politike*. Vanjskopolitička inicijativa BH, Sarajevo, juli 2007.

¹⁰ *Procjena strukture, standarda i učinkovitosti Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine*. Centar za sigurnosne studije BiH. Sarajevo, maj 2007.

prioriteta, identificirane prepreke, te na odraz unutarnje političke scene na vanjsku politiku Bosne i Hercegovine, regionalnu suradnju i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Status Bosne i Hercegovine u Procesu stabilizacije i pridruživanja

U međunarodnim odnosima 2007. godina će ostati upamćena kao godina iznenađenja i poklona za Bosnu i Hercegovinu. Početkom 2007. godine NATO je objavio da je Bosna i Hercegovina ispunila postavljene uvjete te da će imati koristi od članstva u Partnerstvu za mir, za koje se smatra da je korak ka punopravnom članstvu u NATO-u. Bosna i Hercegovina je 4. decembra 2007. godine parafirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s Evropskom unijom, a potpisala ga 16. juna 2008. Ovi iznenadni i neočekivani događaji donijeli su nadu u stabilnost u Bosni i Hercegovini, što je njihova najveća vrijednost u ovom trenutku. Bez obzira na to, prilično je očigledno da bosanskohercegovačka strana nije zaslužila potpisivanje SSP-a s obzirom na to da u posljednjih nekoliko godina nisu postignuti nikakvi rezultati u procesima reformi. Upravo suprotno, dvogodišnja kriza i neuspjeh reformi u svim oblastima vezanim za evropske integracije i činjenica da je BiH ponovo postala prijetnja regionalnoj stabilnosti bili su „glavna prednost i najveći uspjeh“ Bosne i Hercegovine. Zbog toga se pri procjeni statusa zemlje u Procesu stabilizacije i pridruživanja ne smije zanemariti „sigurnosni“ aspekt ovih iznenađenja i politika darivanja NATO-saveza i Evropske unije.

Po sadržaju, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji je manje-više isti kao i za ostale zemlje Zapadnog Balkana koje su već potpisale SSP. Bez obzira na to, Bosna i Hercegovina je imala dodatne političke uvjete, koje ostale zemlje, osim Hrvatske i Srbije, nisu imale. Sam proces pregovaranja ocijenjen je kao iznenađujuće uspješan. Bosna i Hercegovina je pregovarala trgovinske stope i tarife za različite proizvode i usluge, prijelazni period za provedbu pravila EU u oblasti azila i kontrole granica, kao i poštivanje politika i standarda u oblasti jedinstvenog tržišta, kao što su konkurentnost, državna pomoć, zaštita potrošača i zaštita okoliša. SSP također zahtijeva precizno planiranje i poštivanje prijelaznih rokova za uspostavu potrebnih institucija za podršku implementaciji evropskih standarda. Međutim, provođenje regulative predstavlja problem u Bosni i Hercegovini.

Zbog kompleksne državne strukture u Bosni i Hercegovini, nažalost, možemo reći da provođenje SSP-a predstavlja veći izazov za BiH nego obaveze preuzete samim sporazumom. Zbog toga je potrebno usredotočiti se na tehničke i funkcionalne zahtjeve postavljene pred Bosnu i Hercegovinu nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te na kapacitet države da preuzme ove obaveze. Još uvijek je potrebno ispuniti značajne političke uvjete iako su oni formalno ispunjeni, kao što je reforma policije (još su preostala dva uvjeta: usvajanje zakona o javnom RTV servisu i hapšenje ratnih zločinaca te suradnja s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju). Ipak, tehnička runda pregovora o SSP-u je manje-više uspješno okončana mnogo ranije. Međutim, čak i da bosanskohercegovačke institucije uspiju ispuniti preostale političke uvjete nakon potpisivanja SSP-a, zemlju još uvijek čeka veliki broj izazova i poteškoća koje proizlaze iz sadržaja samog Sporazuma. Najznačajnije je to što je od 16. juna do tada dobrovoljni proces postao obavezujući, te u osnovi predstavlja ugovor s Evropskom unijom, a dogovoreni članovi tog ugovora postaju obavezujući i predmet strogog skrininga od Evropske komisije. Čini se da mnogi domaći političari ovo nisu shvatili i da i dalje posmatraju evropsku budućnost Bosne i Hercegovine kao suštinski dobrovoljnu i otvorenu za pregovore.

Ustavna organizacija Bosne i Hercegovine i nefunkcionalni sistem uprave će predstavljati smetnju u provođenju obaveza iz SSP-a. Postoji realna opasnost da bi Bosna i Hercegovina mogla zaostajati u procesu evropskih integracija i da će time biti ugrožen ukupni razvoj države, ne samo zbog nedostatka političke volje nego i zbog nepripremljenosti države u smislu organizacijskih kapaciteta za obaveze i mogućnosti koje proizlaze iz procesa evropskih integracija.

Politička volja da se ispune zahtjevi u procesu evropskih integracija vidljiva je samo na površini političkog dijaloga i rasprava u Bosni i Hercegovini. U praksi, mnogi uvjeti postavljeni u Studiji izvodljivosti zapravo su prošli vladu i parlament pod pritiskom međunarodnih aktera. Trenutna politika OHR-a (Ured visokog predstavnika) jest da zakoni vezani za proces evropskih integracija neće biti nametnuti. Zbog toga je potrebna odgovornost i osjećaj vlasništva nad ovim procesom iako veliki geopolitički procesi umanjuju učinkovitost ovog ispravnog koncepta. Ispunjenje mnogih uvjeta je u najboljem slučaju površno, što odražava nedostatak razumijevanja procesa i interesa od strane bosanskohercegovačkih političara i administracije općenito. Ne postoji jasan ili zajednički stav među političkim akterima o tome koje reforme trebaju biti prioritet i provedene. S obzirom na indiferentnost i političke opstrukcije, Bosna i Hercegovina bi se mogla suočiti s velikim političkim, strukturalnim, sociološkim i ekonomskim problemima u nadolazećem periodu. Sada se postavlja pitanje gdje Bosna i Hercegovina želi biti za pet, deset, ili petnaest godina. Budućnost države i sposobnost da pronađe izlaz iz postojećeg začaranog kruga zavisit će od napora uloženog u skorijem periodu da se razvije struktura koja je sposobna da preuzme ovaj proces kako se međunarodna prisutnost bude smanjivala. Sigurnosni faktor u razvoju događaja u Bosni i Hercegovini i odražavanje prijetnje na regionalnu stabilnost bila je iskra koja je pokrenula parafiranje i kasnije potpisivanje SSP-a, s ciljem da se stvarnost BiH radije obuhvati evropskom perspektivom, bez obzira na to šta to zahtijevalo, nego da se odustane od nastavka integracije zbog neispunjenja postavljenih uvjeta. Ovo je bilo gorko ali neophodno rješenje i možemo se samo nadati da se time neće hraniti iluzije bosanskohercegovačkog društva da su rezultati mogući bez preuzimanja vlasništva nad promjenama i odgovornosti domaćih zvaničnika.

Pozicija Bosne i Hercegovine u regionalnim inicijativama

Gotovo dva desetljeća Bosna i Hercegovina je bila predmetom međunarodne politike, a ne subjektom međunarodnih odnosa. Nažalost, ista situacija je i danas. Diplomatskim, ili akademskim rječnikom, moglo bi se reći da je Bosna i Hercegovina „uskraćena od prakticiranja vanjske politike, i umjesto toga samo djeluje u međunarodnom odnosima“.¹¹ Tako država nema vanjsku politiku, već samo široko postavljene „Opće pravce i prioritete za provođenje vanjske politike“, koji su rezultat političkog kompromisa postignutog 2001. godine, a koji su zamijenili raniji dokument usvojen 1998., koji je bio pun rezerviranosti, a zasnovan na odvojenim dokumentima koje su razvile vladajuće nacionalne političke stranke 1996.¹² Utjecaj nacionalizma na vanjsku politiku Bosne i Hercegovine još uvijek predstavlja problem u oblasti regionalne suradnje. Može se reći da Bosna i Hercegovina nema sveobuhvatnu strategiju vanjske politike prema regionalnoj suradnji. Postoje mnogi razlozi za takvu situaciju. Prije svega, to je nedostatak internog političkog dogovora, ali isto tako i vanjski faktori. Nedostatak internog političkog dogovora rezultat je postkonfliktnog društva

¹¹ *Utjecaj nacionalizma na formiranje vanjske politike*, str. 7.

¹² *Ibid.*, str. 18 i 19.

koje postoji u Bosni i Hercegovini i nedostatka zajedničke vizije o budućnosti zemlje. Vanjski element je zapravo vanjska politika Hrvatske i Srbije, kao država koje su bile direktno uključene u rat u Bosni i Hercegovini, ali i politika međunarodne zajednice slična protektoratu koju provodi Ured visokog predstavnika i Vijeće za implementaciju mira. Bosna i Hercegovina je ipak uključena u regionalnu suradnju i jedini način da se procjeni nivo angažmana, beneficija i moguće prilike za Bosnu i Hercegovinu je kroz evaluaciju njenih aktivnosti u multilateralnim regionalnim inicijativama.

Iako Bosna i Hercegovina učestvuje u mnogim regionalnim inicijativama, mi ćemo se ovdje usredotočiti na nekoliko njih, bez obzira na činjenicu da su neke od tih inicijativa u procesu transformacije i prilagođavanja novonastaloj situaciji u regiji. Bit će razmatrane sljedeće regionalne inicijative: Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, Centralnoevropska inicijativa – CEI, Proces suradnje u jugoistočnoj Evropi – SEECP, Inicijativa za suradnju u jugoistočnoj Evropi – SECI, Jadransko-jonska inicijativa – JJI, i Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini – CEFTA 2006.

Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu pokrenut je u Kölnu 1999. godine, kao inicijativa Evropske unije, s ciljem da se pomogne zemljama jugoistočne Evrope da ojačaju demokraciju, vladavinu ljudskih prava i ekonomski razvoj, s krajnjim ciljem osiguranja dugotrajnog mira, stabilnosti i integracije regije u Evropsku uniju. Ovo je zaista bio „prvi ozbiljan pokušaj međunarodne zajednice da zamijeni prethodnu politiku reaktivne intervencije u krizama u jugoistočnoj Evropi sa sveobuhvatnom dugoročnom strategijom sprečavanja konflikta“¹³. Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu je savez država i međunarodnih organizacija posvećenih trima ključnim problemima o kojima se raspravljalo u sklopu takozvanih „radnih stolova“¹⁴. Sve inicijative u sklopu Pakta stabilnosti imale su svog koordinatora u nekom državnom ministarstvu koje je zaduženo za datu oblast¹⁵. Pakt stabilnosti je imao velike ambicije, ali s druge strane njegova veličina i visoko kooperativni mehanizmi nisu bili odgovarajući za konkretne aktivnosti. Bez obzira na to, brojne druge inicijative su nastale pod okriljem Pakta stabilnosti, tako da je on zapravo služio kao inkubator za dobre, specijalizirane ideje, i sigurno je imao bitnu ulogu u dovođenju političara i diplomata iz regije za isti sto, promoviranju slobode kretanja ljudi i uspostavi prekogranične suradnje. Važno je spomenuti da je, pored osnivanja Pakta stabilnosti u Kölnu, njegova ideja i svrha ponovno potvrđena i prihvaćena na samitu u Sarajevu u julu 1999. godine. Nadalje, Pakt stabilnosti je napravio sve što je mogao i nakon rekonstrukcije postavio je institucionalizirani okvir u obliku Vijeća za regionalnu suradnju (RCC) sa sjedištem/sekretarijatom u Sarajevu. Može se raspravljati o tome da li je to rezultat diplomatskog djelovanja Bosne i Hercegovine i krajnji rezultat posvećenog djelovanja BiH u aktivnostima Pakta stabilnosti, kako je to predstavljeno u nekim institucionalnim krugovima u Sarajevu, ili je to opet još jedan dar Bosni i Hercegovini kako bi se više uključila u regionalne aktivnosti, s ciljem, nadamo se, da jednog dana sama izgradi svoj položaj i definira politiku djelovanja.

¹³ Latinović, Đorđe. „Regionalna suradnja BiH“ u: *Bosna i Hercegovina, od regionalnih integracija do Evropske unije*. Friedrich Ebert Stiftung. Sarajevo, 2005, str. 83.

¹⁴ Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu je imao tri radna stola: I – Demokratizacija i ljudska prava; II – Ekonomska rekonstrukcija, suradnja i razvoj; i III – Sigurnosna pitanja, podijeljena u dvije podgrupe: Sigurnost i odbrana i Pravosuđe i unutrašnji poslovi.

¹⁵ Nakon 2003. godine Ministarstvo vanjskih poslova BiH je preuzelo koordinaciju aktivnosti u vezi s Paktom stabilnosti od Ministarstva evropskih integracija, koje je transformirano u specijaliziranu državnu Direkciju za evropske integracije, s fokusom na SSP.

Centralnoevropska inicijativa – CEI, nastala je kao rezultat „četvorne suradnje“ s ciljem da se poveže Zapadna i Istočna Evropa i da se izbjegnu nove podjele u Evropi. Iako je to forum premijera i ministara vanjskih poslova, ona ima i institucionalnu strukturu. S obzirom na to da se CEI sastoji od jakih evropskih država, članica EU, država u tranziciji iz istočne Evrope, kao i zemalja koje su izašle iz rata u jugoistočnoj Evropi, njeni prioriteti su panevropski interesi, ali i tehnička pomoć evropskim zemljama u tranziciji koju finansiraju najjače zemlje članice. U takvom okruženju uloga Bosne i Hercegovine je marginalna, ali ona indirektno ima koristi kroz podršku koju CEI pruža za razvoj panevropskih transportnih koridora, posebno koridora 5c koji prolazi od sjeverne granice Bosne i Hercegovine do obale Jadranskog mora. Ostali konkretni projekti od kojih je Bosna i Hercegovina imala koristi su učešće u podršci malim i srednjim preduzećima i obrazovanju kroz uspostavu Programa za pružanja usluga poslovnog savjetovanja – BAS, i internetskog povezivanja – CEINET. Može se reći da iako nije bilo aktivne uloge BiH ona je imala koristi priključivši se tom valu promjena.

Još dvije konkretne aktivnosti rezultirale su iz Pakta stabilnosti i Centralnoevropske inicijative. Prvo, to je Proces podunavske suradnje, s ciljem koordinacije aktivnosti zaštite korita rijeke Dunav na osnovu Konvencije o zaštiti rijeke Dunav. Za Bosnu i Hercegovinu je bila važnija inicijativa koja je uslijedila za rijeku Savu, s ciljem koordinacije aktivnosti na zaštiti rijeke Save koja protječe duž sjeverne granice Bosne i Hercegovine s Hrvatskom.

Proces suradnje u jugoistočnoj Evropi – SEECP, smatra se inicijativom zemalja u regiji koje su bile i još uvijek su u različitim fazama procesa evropskih integracija¹⁶. Ova suradnja je započeta 1996. godine kao „glas regije“ komplementaran Procesu stabilizacije i pridruživanja. Najvažnija pitanja o kojima se raspravlja u okviru SEECP-a su: a) stabilnost, sigurnost i dobrosusjedski odnosi, b) ekonomska i trgovinska suradnja, posebno u oblastima prekogranične suradnje, transporta i energije, c) humanitarna, socijalna i kulturna suradnja, d) suradnja u oblasti pravosuđa, unutarnjih poslova, borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma. U ovoj inicijativi Bosna i Hercegovina je bila najaktivnija i čak je preuzela mjesto predsjedavajućeg tokom 2004. godine. Pojedini analitičari smatraju da je Bosna i Hercegovina pokazala visok nivo operativne koordinacije i aktivnosti tokom predsjedavanja. Što se tiče reguliranja i prakse u oblasti viza i azila, zemlje učesnice SEECP-a su uspostavile dobru suradnju. Također je poboljšana suradnja u oblasti borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma.¹⁷ Najvažniji rezultat koji otvara dugoročnu perspektivu od strateškog značaja za regiju je sporazum kojim se uspostavlja Energetska zajednica jugoistočne Evrope. Ona se zasniva na Atinskom memorandumu iz 2003. godine. Nažalost, zbog kompleksne političke i ustavne strukture, te nedostatka sveobuhvatnih strategija, Bosna i Hercegovina nije radila na usvajanju standarda uspostavljenih ovim sporazumom, koji su zapravo usklađeni s evropskim, iako posjeduje velike energetske kapacitete koji bi se mogli iskoristiti kao komparativna prednost u odnosu na regiju.

Inicijativa za suradnju u jugoistočnoj Evropi – SECI, ima posebnu vezu s Bosnom i Hercegovinom. Osnovana je 1996. godine, na inicijativu Sjedinjenih Američkih Država, kao mehanizam za suradnju u regiji¹⁸. Zasniva se na zajedničkim stavovima EU i SAD-a i služi kao podrška Dejtonskom mirovnom sporazumu, koji su također sponzorirale Sjedinjene

¹⁶ Albanija, BiH, Hrvatska, BJR Makedonija, Srbija, Crna Gora, kao i Grčka, Bugarska, Rumunija i Turska.

¹⁷ Latinović, Đorđe. str. 77-80.

¹⁸ SECI članice su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, BJR Makedonija, Slovenija, Mađarska, Moldavija, Grčka, Bugarska, Rumunija i Turska.

Države.¹⁹ Jedan od pozitivnih rezultata je uspostava lakšeg transporta roba. Ostale oblasti suradnje su praktično preuzete od strane Pakta stabilnosti.

Jadransko-jonska inicijativa – JJI, osnovana je od Italije, uz podršku Evropske unije, sa svrhom prekogranične suradnje između zemalja članica EU i zemalja u regiji, razvoja i sigurnosti u Jadranskom i Jonskom bazenu²⁰. JJI se fokusira na šest oblasti djelovanja koje se provode kroz šest radnih stolova²¹:

- ekonomska suradnja, turizam, mala i srednja preduzeća,
- pomorski poslovi i saobraćaj,
- okoliš i zaštita ribarskog potencijala,
- suradnja između univerziteta u oblasti obrazovanja,
- suradnja u borbi protiv kriminala,
- suradnja u oblasti kulture i zaštite historijskih spomenika.

Bosna i Hercegovina ima interes za suradnjom u ovim oblastima budući da su još uvijek nedovoljno razvijene. Bosna i Hercegovina je imala korist od suradnje u oblasti turizma i obrazovanja, ali je najviše interesa iskazala za suradnju u oblasti razvoja transportne mreže putem jadransko-jonskog autoputa, koji treba da prolazi kroz južni dio BiH. Neki od projekata u ovim oblastima finansirani su od Evropske unije kroz CARDS sredstva za prekograničnu suradnju, INTERREG III A, i vjerovatno će to biti nastavljeno kroz IPA komponentu za prekograničnu suradnju.

Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini – CEFTA 2006. Prvi CEFTA sporazum potpisan je 21. decembra 1992. između Višegradske grupe zemalja (Poljska, Mađarska, Češka Republika i Slovačka), a stupio je na snagu 1994. godine. Glavni politički cilj ovog sporazuma bio je uspostava tržišnih ekonomija nakon raspada Sovjetskog saveza i početak integracije u institucije Zapadne Evrope. Sporazum je izmijenjen 11. septembra 1995. u Brnu i 4. jula 2003. na Bledu. Slovenija se priključila sporazumu 1996., Rumunija 1997., Bugarska 1998., Hrvatska 2004., i Republika Makedonija 2006. godine.

Kako je u međuvremenu većina zemalja članica CEFTA-e postala članicama Evropske unije, donesena je odluka da se uključe dotada nepokrivene zemlje Balkana kao nove zemlje članice. Većina balkanskih država je već imala razvijenu mrežu bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini u sklopu Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu.

Na samitu premijera zemalja jugoistočne Evrope, održanom 6. aprila 2006. godine u Bukureštu, CEFTA je proširena na nove zemlje članice: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu (BiH), Kosovo (preko UNMIK-a), Moldaviju, Srbiju i Crnu Goru. Novi sporazum je potpisan 19. decembra 2006. na još jednom samitu u Bukureštu i do septembra 2007. godine sve nove zemlje članice su ratificirale ovaj sporazum, uključujući i Srbiju i Bosnu i Hercegovinu. Srbija i Bosna i Hercegovina su izvršile ratifikaciju sporazuma u septembru 2007²². Nova CEFTA je stupila na snagu 26. jula 2007., nakon što je pet novih CEFTA

¹⁹ Latinović, Đorđe. str. 81.

²⁰ Članice JJI-a su: Italija, Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Albanija i Grčka.

²¹ Latinović, Đorđe. str. 86.

²² Ratifikacija u Srbiji je okončana 23. i 24. septembra 2007.

zemalja izvršilo ratifikaciju i depozit instrumenata ratifikacije. Ove zemlje su Albanija, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Moldavija, Crna Gora i UNMIK Kosovo. Hrvatska je finalizirala pravni proces ratifikacije CEFTA-e s početkom primjene od 23. augusta 2007. a Srbija od 24. oktobra. BiH je u međuvremenu također izvršila ratifikaciju i primjenjuje CEFTU počevši od 22. novembra 2007.

Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA) stupio je na snagu u Bosni i Hercegovini 22. novembra, čime je BiH postala punopravni član ovog sporazuma. Istovremeno, 21. novembra otkazani su svi postojeći bilateralni sporazumi koje je BiH imala s potpisnicama CEFTA-e, i to s Albanijom, Hrvatskom, Makedonijom, Crnom Gorom, Srbijom i UNMIK Kosovom.

Konsolidirana verzija CEFTA 2006 sporazuma nalazi se u Aneksu 1 „Sporazuma o izmjeni i pristupu Centralnoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini“. U oktobru 2007. godine zemlje članice CEFTA-e su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Republika Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija, Srbija, i UN Misija na Kosovu u ime Kosova²³.

CEFTA obuhvata ciljeve iz člana 1. postojećeg sporazuma o uspostavi zone slobodne trgovine u skladu s pravilima Svjetske trgovinske organizacije za tranzicijski period najkasnije do 31. decembra 2010. godine. Glavni cilj je konsolidacija svih postojećih bilateralnih sporazuma u sklopu jednog sporazuma između CEFTA zemalja. Pored uobičajenih ciljeva u vezi sa slobodnom trgovinom, član 1.2.e CEFTA-e izričito se odnosi na pitanje konkurencije: „Osigurati pravične uvjete konkurencije koji utječu na trgovinu i ulaganja i postepeno otvoriti tržišta javnih nabavki zemalja ugovornica.“ Pravila državne pomoći nisu eksplicitno navedena u članu 1. CEFTA-e, jer su takva pravila obuhvaćena unutar Poglavlja B Sporazuma pod „Konkurencijskim pravilima“. Općenito, član 1.2.h. CEFTA-e ima za cilj doprinijeti harmoničnom razvoju i širenju svjetske trgovine.

U zaključku se može reći da Bosna i Hercegovina nije iskoristila sve mogućnosti regionalne suradnje i nije se uspjela pozicionirati kao ravnopravan partner čak ni državama nastalim nakon raspada bivše SFRJ, da ne spominjemo nesposobnost da postane igrač s definiranim interesima u odnosima sa ostalim zemljama regije. Zbog toga je teško govoriti o utjecaju Bosne i Hercegovine na regionalnu suradnju ili nekoj isključivoj koristi od toga. Moguće je raspravljati o tome da li je BiH uopće bila sposobna da igra važnu ulogu u regionalnoj suradnji ili da ostvari ikakvu korist kao poratno društvo u slaboj državi kojom se upravlja najkompleksnijom ustavnom strukturom ikad viđenom u ovom stoljeću, i opterećena različitim interesima konstitutivnih naroda koji žive u Bosni i Hercegovini. Na taj način, ovim se potvrđuje početna teza da je BiH samo uključena u međunarodne odnose kao suverena država i slijedi potrebu za institucionalnom suradnjom u regiji i globaliziranom svijetu.

Neriješena pitanja u odnosima sa susjedima i drugim zemljama Zapadnog Balkana

Bosna i Hercegovina ima brojna neriješena pitanja u odnosima sa svojim susjedima. Opće je pravilo da što je pojedina zemlja Zapadnog Balkana udaljenija Bosna i Hercegovina s njom ima bolje odnose, što je posljedica rata i poratne politike, koja je rezultirala nedovršenom

²³ U skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244.

državom s podijeljenim društvom i stavovima o odnosima sa svojim susjedima i zemljama Zapadnog Balkana. To je također direktno povezano s etničkim afilijacijama triju konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini.

Odnosi između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske su općenito govoreći dobri. Međutim, odnosi su opterećeni brojnim starim i novim sporovima, uglavnom vezanim za činjenicu da Bosna i Hercegovina ima 2/3 granice s Hrvatskom.

Stari sporovi se odnose na definiranje granične linije na nekoliko mjesta. Postoji dugogodišnji spor oko pitanja granice u maloj općini Kostajnica na sjeverozapadu Bosne i Hercegovine. Rijeka Sava je promijenila svoj tok tokom posljednjeg desetljeća i tako pomjerila dio zemlje sa bosanskohercegovačke strane bliže Hrvatskoj, stvarajući probleme lokalnom stanovništvu (većinom Srbi) da imaju nesmetan pristup svojoj zemlji koju je pomjerila rijeka i prirodno promijenila prijeratnu granicu. Posebno pitanje je stara tvrđava, koja je sada ostala u središtu, a traže je obje strane.

Drugo pitanje granice, ali drugačije prirode, jest tranzit preko malog mjesta u Bosni i Hercegovini, Neuma, koji predstavlja jedini izlaz BiH na Jadransko more. Budući da je na teritoriji BiH, Neum praktično prekida teritoriju južne Hrvatske (Dalmacija). Međutim, obje strane su se suglasile da hrvatski državljani imaju slobodan prolaz preko 14 km duge obalne linije u BiH, dok će BiH imati poseban status pri korištenju luke u hrvatskom mjestu Ploče koju je izgradila bosanskohercegovačka industrija u bivšoj Jugoslaviji za potrebe svoga izvoza/uvoza. Pored toga, Hrvatska je Bosni i Hercegovini pružila poseban besplatan pristup luci Ploče za period od 100 godina za iznos od 1\$. Iako izgleda kao da je postignut dogovor, Neum i Ploče su karta koju konstantno povlače obje zemlje u teritorijalnim sporovima.

Pored toga, došlo je do još jednog sličnog spora po pitanju granica kada je prije dvije godine Hrvatska objavila svoju namjeru da gradi najveći most u regiji koji bi povezivao kontinentalnu Hrvatsku s poluotokom Pelješac kako bi se izbjegao tranzit kroz Neum. Može se reći da Hrvatska ima puno pravo to učiniti, ali je Bosna i Hercegovina potegla dva praktična i pravna pitanja. Predviđeni hrvatski most bi trebao kao osnove za stupove koristiti dvije stijene (dva mala otoka) za koje Bosna i Hercegovina tvrdi da su njena teritorija, što je dovelo do novog spora oko granične linije. Drugi zahtjev BiH – da se prilagodi visina mosta kako bi se omogućilo malim brodovima ulaz u Neumski zaljev – prihvaćen je od Hrvatske.

Stalni spor, koji je više političke prirode, jest da se Hrvati u Bosni i Hercegovini smatraju hrvatskom dijasporom, te imaju isti pravni status kao hrvatski emigranti širom svijeta, uključujući i pravo glasa na općim izborima u Hrvatskoj. Nedavno je bošnjački član Predsjedništva BiH Haris Silajdžić stavio veto na bilateralni sporazum između Bosne i Hercegovine i Hrvatske o dvojnomo državljanstvu, kao čistu osvetu Hrvatima i Srbima koji nisu podržali nacrt zakona o ukidanju roka za BiH o potpisivanju bilateralnih sporazuma o dvojnomo državljanstvu koji je predložila njegova stranka. Kako predloženi zakon nije prošao, sve izbjeglice iz Bosne i Hercegovine, većinom Bošnjaci, u opasnosti su da izgube bosanskohercegovačko državljanstvo ako žele zadržati državljanstvo države u kojoj trenutno žive. Prilično je očigledno da Silajdžićeva stranka ima interes da zadrži bošnjačku dijasporu kao glasačku mašinu, dok su srpske i hrvatske stranke željele to spriječiti. Ovo je još samo jedan primjer kako se interni sukobi reflektiraju na međunarodne odnose i vanjsku politiku BiH. Trenutno Bosna i Hercegovina ima bilateralne sporazume o dvojnomo državljanstvu samo sa Švedskom i Srbijom. Konačno, BiH ima pravni spor s Hrvatskom oko imovine i

nekretnina koje kompanije iz BiH imaju u Hrvatskoj, a koje se pokušalo privatizirati bez odobrenja bosanskohercegovačkih kompanija.

Bilateralni odnosi sa Srbijom su na niskom nivou. Vijeće za međudržavnu suradnju²⁴ između Bosne i Hercegovine i Srbije se više ne sastaje na redovnom osnovu. Pored pomirenja nakon rata i pitanja izgradnje povjerenja, postoje brojni sporovi koji imaju jake političke implikacije. Osim pitanja granične linije na rijeci Drini, na kojoj je dio zemlje ostao u Srbiji, što predstavlja problem poljoprivrednicima, postoje još brojna, mnogo ozbiljnija pitanja. Nestale osobe, ratni zločini, odluka Međunarodnog suda pravde o genocidu u Srebrenici, neregularna unilateralna privatizacija (od Vlade Srbije) imovine koju su posjedovale kompanije iz Bosne i Hercegovine, također paralelni odnosi Republike Srpske sa Srbijom, te posebno radikalne izjave u vezi s teritorijalnim aspiracijama Srbije prema Bosni i Hercegovini koje daju srbijanski političari²⁵.

Nadalje, kada je došlo do odvajanja Srbije i Crne Gore, ministar vanjskih poslova BiH Sven Alkalaj, po instrukciji Harisa Silajdžića, pokrenuo je proces otkazivanja bilateralnog sporazuma o dvojnomo državljanstvu sa Srbijom, negirajući tako princip međunarodnog prava o nasljeđivanju bilateralnih sporazuma. Srećom, inicijativa je odbijena i shvaćena je kao mala politička osveta. Ovdje se radi o istoj aktivnosti, razlogu i cilju kao i u slučaju sa stavljanjem veta na bilateralni sporazum o dvojnomo državljanstvu s Hrvatskom, koji je još uvijek glavni instrument reguliranja ovog važnog pitanja između dvije zemlje.

Nedavno hapšenje bosanskog Hrvata iz Tuzle, predsjedavajućeg gradskog vijeća, i optužnica za ratne zločine protiv srpskih vojnika pogoršali su odnose i doveli do verbalnog konflikta između hrvatskog člana Predsjedništva BiH Željka Komšića i srbijanskog premijera Vojislava Koštunice.

Dodatni element u ovoj ocjeni su sve bolji posebni paralelni odnosi između entiteta Republika Srpska (RS) i Srbije.²⁶ Kroz ovaj mehanizam RS nastoji da se pozicionira kao „suverena država“, barem u odnosima sa Srbijom. S druge strane, Srbija prihvata ovakvu vrstu bliže ekonomske, kulturne, obrazovne i političke suradnje i meta je optužbi da podriva suverenitet Bosne i Hercegovine. Uobičajeni scenarij je da se o planovima, aktivnostima i rezultatima ovih paralelnih odnosa ne izvještavaju državne institucije BiH, kao da uopće ne postoje. Nedavni primjer utjecaja na međunarodne odnose koji je na etničkom osnovu je kada su srpski članovi Parlamentarne skupštine BiH prijetili da će staviti veto ako bošnjački ili hrvatski političari upute u parlamentarnu proceduru prijedlog o priznanju Kosova.

Bosna i Hercegovina i Crna Gora nemaju značajnih neriješenih pitanja. Nedavno je BiH otvorila ambasadu u Podgorici i obje države su imenovale nove ambasadore. Potencijalni sporovi bi se mogli pojaviti u vezi s projektom izgradnje hidrocentrale Gornji horizonti u Bosni i Hercegovini, koja bi mogla, prema nekim ekspertima iz oblasti zaštite okoliša, ugroziti nedirnutu prirodu i rijeke na graničnom području između dvije zemlje. Kao zemlja kojoj je zaštita okoliša prioritet, Crna Gora bi se mogla suprotstaviti ovom projektu.

²⁴ Isti konsultativni mehanizam postoji i s Hrvatskom, također s ciljem rješavanja sporova i uspostave bilateralnih sporazuma, kao i unaprjeđenja suradnje općenito. Sastoji se od šefova država, ministara vanjskih poslova i ambasadora tih zemalja.

²⁵ Vojislav Koštunica, Demokratska stranka Srbije, i Tomislav Nikolić, Radikalna stranka.

²⁶ Oba entiteta u BiH imaju pravo na specijalne paralelne odnose sa susjednim zemljama u skladu s Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. RS ostvaruje ovo pravo, dok je Republika Hrvatska objavila da priznaje samo BiH kao suverenu državu.

Nadalje, Crna Gora prihvata BiH kao suverenu državu i nedavno je izjavila da nije zainteresirana za suradnju s Republikom Srpskom, nego samo s Bosnom i Hercegovinom kao državom. Međutim, nedavna inicijativa poslanika u Parlamentarnoj skupštini BiH za redefiniranje granice s Crnom Gorom i tvrdnjom da je dio teritorije na obali u mjestu Sutorina teritorija BiH mogla bi potencijalno ugroziti bilateralne odnose. Kada je riječ o bilateralnom sporazumu o dvojnomo državljanstvu, Crna Gora je odlučila da počne nove pregovore s Bosnom i Hercegovinom o ovom pitanju, kao izraz stečenog suvereniteta, te da ne preuzme prethodni sporazum između BiH i Državne zajednice Srbije i Crne Gore.

Bosna i Hercegovina ima dobre odnose s Makedonijom, koji bi se mogli unaprijediti u oblasti ekonomije. Isto je i s Albanijom. Kada je riječ o nezavisnosti Kosova, BiH se nije oglašavala i nije priznala Kosovo zbog već spomenutih unutarnjih sporenja.

Bitno je spomenuti da Bosna i Hercegovina ima otvoren spor sa Slovenijom, prethodnom zemljom predsjedavajućem EU. Spor nije bilateralne prirode, već hiljade malih štetiša iz BiH koji su prije rata svoju štednju držali u slovenskoj Ljubljanskoj banci potražuju svoja sredstva, a radi se o milionskom iznosu u eurima. Slovenija tvrdi da nema taj novac i da je novac uzela bivša Centralna banka SFRJ, te da su ta sredstva predmet finansijske sukcesije.

Mogućnosti poboljšanja regionalne suradnje i implementacije evropskih standarda nasuprot lokalnom nacionalizmu i dnevnoj politici

Imajući na umu sva sporenja koja Bosna i Hercegovina ima sa susjednim državama, počevši s rješavanjem ratnog sukoba i sada s različitim pravnim, ekonomskim i političkim pitanjima, može se ustvrditi da bez obzira na nivo suradnje vodećih političkih elita postoji veća šansa za unapređenje suradnje. Istina je da su političke elite koje imaju moć da poboljšaju suradnju i usmjere politiku djelovanja za evropsku budućnost iste one koje generiraju radikalni nacionalizam na dnevnoj osnovi koristeći konkretna pitanja koja proizlaze iz regionalne suradnje. To je problem, ali postoje neke mogućnosti za suradnju na dugoročnoj osnovi, pri čemu visokopozicionirane političke elite ne bi imale tako snažan i destruktivan utjecaj. Međutim, političke elite će prije ili kasnije morati riješiti goruća pitanja na razumniji način u toku procesa evropskih integracija.

U kratkoročnom periodu, nova sredstva za prekograničnu suradnju u sklopu IPA-e mogla bi se iskoristiti da se usmjeri transnacionalna suradnja prema mirnom rješavanju i uzajamnom priznavanju na Zapadnom Balkanu. Veoma je važno da se ojačaju kapaciteti lokalnih zajednica (općina) u pograničnim područjima kako bi iskoristile svoju poziciju i usredotočile se na zajednički rad na rješavanju svojih zajedničkih lokalnih ili regionalnih problema u vezi s njihovim statusom pograničnih općina. Naime, IPA komponenta za prekograničnu suradnju fokusira se na podršku prekograničnoj suradnji između zemalja Zapadnog Balkana u konkretnim područjima, kao što su: jačanje demokracije i jačanje kapaciteta uprave, pravosuđe i unutarnji poslovi, ekonomija i društveni razvoj, infrastruktura i tehnička podrška. Nažalost, lokalne zajednice neće imati direktni pristup sredstvima, ali mogu izvršiti određeni pritisak u fazi planiranja i programiranja.²⁷

²⁷ Više u: „Kako općine mogu imati koristi od evropskih integracija“. Podrška EU malim i srednjim preduzećima i regionalnom ekonomskom razvoju u BiH. Aktivnosti za regionalni razvoj i razvoj poduzetništva. Sarajevo, 2007.

Postoji dobra ideja kao što je zajednička vatrogasna brigada koja bi uključivala vatrogasce iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Crne Gore s ciljem zajedničke borbe protiv razarajućih požara u pograničnim područjima ovih triju država i s ciljem izbjegavanja administrativnih formalnosti i prevladavanja prepreka, te zaštite ljudskih života, imovine i prirode. Nažalost, ovu ideju je teško realizirati iako bi od nje imali koristi stanovnici pograničnih područja.

Sama ideja regionalnog pristupa i regionalne suradnje, kao i svih regionalnih inicijativa, bila je, i još uvijek je, poboljšanje suradnje između zemalja u regiji te njihova priprema za novi oblik međunarodnih odnosa u jednom bližem i fokusiranom međunarodnom okruženju, institucionaliziranom u Evropskoj uniji. Ako zemlje Zapadnog Balkana nisu spremne da same riješe svoje probleme i unaprijede bilateralne i međunarodne odnose, postavlja se pitanje da li su spremne za Evropsku uniju. Bosna i Hercegovina sa svojim internim problemima koji se odražavaju na međunarodnu scenu također treba raditi na promjeni svoje vlastite paradigme.

Osposobljenost bh. diplomatske mreže da lobira u državama EU27 za buduću podršku pridruživanju BiH u EU

Osoblje Ministarstva vanjskih poslova sastoji se od mješavine različitih tipova ljudi, s različitim planovima i prioritetima. Brojni državni službenici Ministarstva vanjskih poslova su iskusni i vješti diplomati, ali tu su i oni koji imaju niži nivo obrazovanja te time i manje sposobnosti da prate razvoj i trendove vanjske politike, da komuniciraju i analiziraju. Neki od njih su entuzijasti, dok su drugi činovnici koji prate samo dnevne aktivnosti. Mnogi od ovih ljudi pokušavaju da predstavljaju Bosnu i Hercegovinu u najboljem svjetlu i da promoviraju pozitivni imidž, bez obzira na to koliko to teško bilo kada dolazite iz zemlje kao što je Bosna i Hercegovina. Međutim, postoje i oni koji su posvećeni promoviranju svojih političkih stranaka te drugih interesnih lobija.

Može se reći da je bosanskohercegovačka diplomatska služba dobro obučena tokom brojnih obuka u različitim oblastima kroz koje su prošli bh. diplomati u matičnoj državi i u inozemstvu. Isto važi i za njihov tehnički kapacitet jer imaju najbolju opremu u usporedbi s drugim ministarstvima te najviši nivo poznavanja IT-a i stranih jezika. Neki diplomati su aktivni u pisanju publikacija koje se tiču diplomacije, međunarodnih odnosa, evropskih integracija i problema imidža Bosne i Hercegovine. Također, brojni diplomati su ostvarili svoje magisterije u područjima koja se tiču evropskih integracija i međunarodnih odnosa. Stoga se postavlja pitanje: je li problem u ljudima ili u sistemu?

Što se tiče diplomatske mreže kao dijela sistema koja, opet, prati prioritete vanjske politike (čitaj – tri lokalno orijentirane politike), to izgleda ovako (tabela 1) kad je riječ o predstavljanju u zemljama članicama EU:

Koliko zapadno BiH može otići od Balkana ?

Rezidencijalno predstavljanje u zemljama članicama EU	Nerezidencijalno predstavljanje u zemljama članicama EU	Ambasador	Diplomati	Političko diplomatsko osoblje	Konzularno diplomatsko osoblje
Austrija	-	+	6	3	3
Belgija	Luksemburg	+	4	2	2
Bugarska	-	+	3	2	1
Češka Republika	Slovačka	+	3	1	2
Danska	Litvanija Latvija	+	2	1	1
Francuska	-	+	4	3	1
Njemačka ²⁸	-	+	6	4	2
Grčka	-	+	3	2	1
Mađarska	-	+	3	1	2
Italija ²⁹	-	+	3	2	1
Holandija	Portugal	+	2	2	(1) ³⁰
Poljska	-	+	1	1	(1)
Rumunija	-	+	2	1	(1)
Slovenija	-	+	4	2	2
Španija	-	+	2	1	1
Švedska	Estonija Finska	+	3	1	2
Ujedinjeno Kraljevstvo	Irska	+	4	2	2

Kao što možemo vidjeti, Bosna i Hercegovina pokriva 17 zemalja članica Evropske unije kroz rezidencijalno predstavljanje, dok je osam zemalja članica pokriveno nerezidencijalno. U ovom trenutku Malta i Kipar nisu pokriveni ni rezidencijalno ni nerezidencijalno. Međutim, Predsjedništvo BiH je donijelo odluku da se uskoro otvori Ambasada BiH u Dublinu.

Dalje, od 55 diplomata, 31 ih ima politički portfolio, dok se njih 24 bavi konzularnim poslovima. U tri ambasade, političkom diplomatu su dodijeljeni i konzularni poslovi.

Misija Bosne i Hercegovine pri Evropskoj uniji u Bruxellesu sastoji se od šest diplomata, uključujući i ambasadora. Troje od njih su stariji, a dvoje mlađi diplomati. Kako BiH nastavlja s procesom evropskih integracija nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, osoblje unutar Misije će očigledno postati malobrojno do te mjere da neće moći pokriti svu logistiku za sastanke i daljnje pregovore.

Dalje, Odjel za Evropsku uniju postoji u sjedištu Ministarstva vanjskih poslova BiH u Sarajevu i ima zaposlene dvije osobe. One su obično zadužene za koordinaciju s drugim odjelima unutar Sektora za multilateralne odnose, kao i unutar Sektora za bilateralne odnose i Direkcije za evropske integracije BiH.

²⁸ Pored Ambasade u Berlinu sa četiri politička diplomata i dva konzularna radnika, BiH ima još tri konzulata – u Bonnu sa 3, Münchenu sa šest i Stuttgartu sa pet članova konzularnog osoblja.

²⁹ Pored Ambasade u Rimu, BiH ima još jedan konzulat u Milanu sa tri člana konzularnog osoblja.

³⁰ Znači da se ona koja je spomenuta bavi konzularnim pitanjima.

Također je zanimljivo da su Kanton Sarajevo i Vlada Republike Srpske već otvorili svoje urede u Bruxellesu.

Mora se uzeti u obzir da je 2006. godine Ministarstvo vanjskih poslova BiH poduzelo aktivnost da dobije nezavisno mišljenje o svom funkcioniranju. Unajmljen je Centar za sigurnosne studije BiH da napravi procjenu koju su finansirali Urban Institute i USAID. Rezultat procjene je izvještaj „Procjena strukture, standarda i učinkovitosti Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine“ koji je objavljen u maju 2007. Motivi koji su potakli to istraživanje također su bili povezani s evidentnim zastojem s kojim se Bosna i Hercegovina suočila na putu prema Evropskoj uniji. Međutim, i tu je naglašeno da „se ovaj zastoj ne može gledati samo iz perspektive funkcioniranja Ministarstva vanjskih poslova, već kao nešto što odražava cjelokupnu unutarnju političku situaciju u Bosni i Hercegovini“.³¹ U studiji se navodi da „se u obzir uzimaju egzogena ograničenja s kojima se suočava Ministarstvo vanjskih poslova, što je rezultat sveukupnog političkog i zakonodavnog ustrojstva“. Pri procjeni kompatibilnosti organizacione strukture Ministarstva vanjskih poslova sa Smjernicama i prioritetima koje je donijelo Predsjedništvo BiH utvrđeno je kako „njegova organizaciona struktura nije u skladu s tim prioritetima“.³² Štaviše, u ovom trenutku 20-30 posto mjesta u Ministarstvu vanjskih poslova nije popunjeno, „što odražava slabu sposobnost Ministarstva da izvršava svoje zadatke na kvalitetan i učinkovit način“.³³ Dalje, kvalitet već postojećeg osoblja je veoma upitan.³⁴ U studiji je zaključeno da su „neadekvatni ljudski resursi jedan od glavnih uzroka neučinkovitosti u radu Ministarstva vanjskih poslova“, ali i da „dostupni finansijski resursi Ministarstva vanjskih poslova i njegova diplomatska mreža nisu dostatni za učinkovit rad“, te da se zbog toga „diplomatske konzularne misije suočavaju s poteškoćama da izvrše svoje dužnosti“.³⁵

Na kraju, kao jasna potvrda stavova iznesenih ovdje, studija Centra za sigurnosne studije navodi:

„Ukoliko je cilj Ministarstva vanjskih poslova da osnaži prisustvo BiH na međunarodnoj sceni, te da BiH bude prisutna u međunarodnim organizacijama i da se uključuje u euroatlantske strukture, onda Ministarstvo treba da se ozbiljnije angažira u procesu reformi.“³⁶ „

Studija Centra za sigurnosne studije na kraju nudi brojne preporuke, kao što su bliža suradnja s think-tankovima za vanjsku politiku, transparentnost, odgovornost, usuglašavanje strategije, politike i rada Ministarstva.

Bosna i Hercegovina nema dostatne resurse, finansijske ni ljudske kapacitete da pokrije potrebne aktivnosti lobiranja u 27 država članica Evropske unije za buduća pozitivna gledišta o priključenju BiH u EU. Također se može reći da pretjerane aktivnosti te vrste

³¹ Centar za sigurnosne studije BiH, str. 5

³² Ibid., str. 6.

³³ Ibid.

³⁴ Prema studiji Centra za sigurnosne studije, Mladen Ivanić, bivši ministar vanjskih poslova, izjavio je da bi se trebao provesti proces inspekcije, jer su određene zakonske nedorečenosti u Zakonu o državnoj službi ostavile mogućnost da se na radnim mjestima zadrže i kadrovi koji po svojoj profesionalnoj i stručnoj osposobljenosti ne ispunjavaju kriterije neophodne za rad u Ministarstvu.

³⁵ Centar za sigurnosne studije BiH, str. 69.

³⁶ Ibid., str. 70.

nisu neophodne u ovom trenutku ili u sljedećih nekoliko godina dok BiH samo prati zacrtani put zemlje koja je potencijalni kandidat za članstvo ili kasnije kao zemlja kandidat. Ipak, iako trenutna administracija previše opterećuje državni budžet i nije pretjerano učinkovita, BiH bi trebala razmisliti o vremenskom okviru za ispunjenje potrebnih koraka koji bi doveli do stvaranja sposobne i sveobuhvatne diplomatske mreže. Predsjedništvo BiH i Ministarstvo vanjskih poslova bi si trebali postaviti za cilj otvaranje ambasada u svakoj od preostalih zemalja članica EU do 2013. godine. Dalje, trebali bi se uložiti dodatni naponi u obrazovanje mladih diplomata i njihovu specijalizaciju u područjima vezanim za institucije Evropske unije i međunarodne odnose. U svakoj od bosanskohercegovačkih ambasada u zemljama članicama Evropske unije trebao bi biti barem jedan diplomat čiji bi zadatak bio fokusiranje na pitanja lobiranja za bosanskohercegovačko priključenje EU. Pored toga, Misija BiH pri EU bi trebala jačati svoje ljudske resurse diplomatima koji su specijalizirani u tom polju, kao što bi to trebao učiniti i Odjel za EU unutar Ministarstva vanjskih poslova. Ovo je naravno povezano s državnom strategijom i prioritetima vanjske politike, koji u ovom trenutku nedostaju, ali imajući u vidu Opće smjernice i značaj evropskih integracija ovo bi trebao biti osnovni plan aktivnosti. Ne smije se zanemariti ni činjenica da ustvari priključenje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji pored ispunjenih uvjeta, na kraju, zavisi i od sposobnosti lobiranja diplomatske mreže. Ovo je od izuzetne važnosti za BiH i ističe potrebu da se promijeni njen imidž (ne)države.

Jedan pogled na opći imidž koji BiH ima među 27 zemalja članica EU, kao i među drugim zemljama Zapadnog Balkana

Postoje brojne definicije koje pokušavaju da opišu šta je to što čini imidž jedne zemlje.³⁷ I pored toga što su autori različiti, mogu se identificirati dvije stvari. Prvo, da imidž ima svoje subjektivne i objektivne komponente, i drugo, da je dijelom vezan za činjenice, a dijelom za utiske utemeljene na osnovu iskustva ili informacija iz različitih izvora. Također, imidž zemlje je dinamična kategorija. Podložen je promjenama zbog toka vremena i razvoja historijskih okolnosti ili strateški planiran i profesionalno izveden u određene svrhe (političke, ekonomske ili kulturne).

Prije dvije godine Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, uz podršku Friedrich Ebert fondacije, organiziralo je nekoliko okruglih stolova u okviru aktivnosti Diplomatskog foruma posvećenih temi „Imidž Bosne i Hercegovine i kako ga unaprijediti?“ Tokom 2006. godine devet³⁸ podtema je elaborirano, dok su rasprave i preporuke rezultirale u publikaciji „Imidž Bosne i Hercegovine“.

U uvodnoj riječi te publikacije, Mladen Ivanić, koji je u to vrijeme obnašao funkciju ministra vanjskih poslova, izjavio je kako „treba primijetiti da se percepcija o Bosni i

³⁷ Iversen i Heim ga definiraju kao „sveukupnost deskriptivnih, informativnih i činjeničnih vjerovanja i saznanja o državi koja neko posjeduje“, dok Lawson i Baud-Bovy razumiju imidž kao „izražaj cjelokupnog objektivnog znanja, impresija i emotivnih misli koje pojedinci imaju o određenom mjestu“ (Iz: „Imidž Bosne i Hercegovine i kako ga unaprijediti?“).

³⁸ Opća pitanja imidža BiH; Diplomacija u funkciji kreiranja pozitivnog imidža BiH; Imidž i potencijal dijaspore; Turizam u funkciji imidža i imidž u funkciji razvoja turizma; Bosanskohercegovački mediji i imidž BiH; Multietničnost i multikulturalnost kao faktor imidža BiH; Informacijske tehnologije kao sredstvo kreiranja pozitivnog imidža; Slika o BiH u očima stranih predstavnika prije i nakon iskustava u BiH; Umjetnost, kultura i sport u funkciji kreiranja imidža BiH.

Hercegovini u svijetu polagano mijenja u pozitivnom smjeru zahvaljujući naporima i rezultatima koje građani postižu u različitim oblastima djelovanja. Sve više nas doživljavaju kao evropsku demokratsku zemlju s jasnom vizijom i perspektivom evropske budućnosti³⁹. Međutim, također je dodao kako je „teško i mukotrpno popraviti imidž države nakon rata i destrukcije koja je izazvala ogromnu medijsku pažnju širom svijeta“.

Ova izjava je također upitna. Ocjena pozitivnog smjera mijenjanja imidža BiH se može prihvatiti jedino ako se složimo da je imidž (ne)države, međunarodnog protektorata preopterećenog nesposobnim političkim vođama i njihovim različitim vizijama, bolji od imidža ratne zone. Međutim, identificiranje „građana“ i njihovih napora (ne napora vlade) opravdano je budući da reditelji, pjevači, izumitelji, umjetnici i sportisti promoviraju bolji imidž zemlje iako to čine bez podrške od ijedne od 14 vlada u zemlji. Pored toga, istina je da Bosna i Hercegovina ima perspektivu evropske budućnosti budući da je to ustanovljeno na Samitu u Solunu, ali se ne može tvrditi da ova zemlja ima jasnu viziju. Čak i danas, nakon što je država dobila na dar Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, političke elite nisu otključale procese evropskih reformi koje se tiču usvajanja oko 20 zakona i uspostavljanja brojnih državnih institucija, koje čekaju već dvije godine. Vijeće ministara BiH nije razvilo državni razvojni plan za apsorpciju IPA fondova, niti je oformilo potrebne institucije. Na kraju, Parlament BiH je tek nedavno ratificirao Sporazum sa EU o IPA instrumentima³⁹. Upravo suprotno tome, godine 2006., 2007. i 2008. su protekle u teškoj političkoj retorici o ustavnim reformama i vitalnim nacionalnim interesima triju etničkih grupa, „unitarizaciji BiH“ naspram „referenduma za otcjepljenje RS-a“, odluci Međunarodnog suda pravde, pitanju Srebrenice, povlačenju sporazuma o dvojnom državljanstvu, iščekivanju nezavisnosti Kosova i implikacijama istog, potpuno kontradiktornim izjavama visokih zvaničnika i predstavnika vlasti BiH u UN-u, Vijeću Evrope, Evropskoj komisiji i slično. Stoga, o kakvoj viziji, demokraciji i pozitivnom imidžu BiH mi uopće možemo govoriti danas? Ustvari, BiH samo nadograđuje imidž ratne zone u poratnom društvu.

Još jedan bosanskohercegovački diplomat, bivši ambasador BiH pri UN-u, Mirza Kušljagić, smatra kako je trenutni imidž Bosne i Hercegovine u međunarodnoj zajednici dominantno određen percepcijom koju su kreirali svjetski mediji u vremenu ratnih sukoba 1992-1995. godine.⁴⁰ On piše kako je Bosna i Hercegovina poznata po razaranjima, izbjeglicama, ratnim zločinima i mržnji. Stoga ovaj imidž ima dvije „dijametralno suprotne paradigme“. Prva od njih je da je BiH žrtva agresije, što izaziva simpatije i sažaljenje. Druga paradigma je da se BiH kao kompleksno multietničko društvo sastoji od tri sukobljene etničke grupe, što predstavlja stalni izvor nestabilnosti. Ovo je još uvijek percepcija većine građana Evrope, ali i stranih investitora također.

Ako krenemo dalje od percepcije ratne zone, završimo sa imidžom zemlje koja nije u stanju da preuzme vlasništvo nad reformskim procesom evropskih integracija; zemljom gdje postoje institucije pod nazivom: Ured visokog predstavnika Ujedinjenih naroda, Vijeće za implementaciju mira, Specijalni predstavnik Evropske unije. Dalje, to je zemlja čiji građani još uvijek moraju da se povinuju strogo viznom režimu ako žele da putuju u zemlje članice Evropske unije; zemlja koja nije član Svjetske trgovinske organizacije; zemlja koja nema razvojnu komponentu državnog budžeta već samo finansira državnu administraciju; zemlja koja ima različite zakone i poslovne norme na različitim nivoima vlasti, gdje

³⁹ Na 18. sjednici održanoj 17. juna 2008. pod brojem 23.

⁴⁰ *Imidž Bosne i Hercegovine*, str. 37.

otvaranje firme traje najmanje šest mjeseci, i konačno, to je zemlja čiji je ustav napravljen u vojnoj bazi u Sjedinjenim Američkim Državama i koji nikad nije ratificiran u parlamentu, i koji još uvijek sadrži članove koji su u suprotnosti s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Spominjanje visokog indeksa korupcije i niskog indeksa ulaganja u obrazovanje, nauku, istraživanje i tehnologiju, te sveukupan ljudski kapital, samo je kiseli šlag na ovoj gorkoj torti.

Kao i svugdje u svijetu, postoje izuzeci koji potvrđuju pravilo. Pitanje je da li je malo svjetla dovoljno dobro u potpunoj tami. Naprimjer, u julskom izdanju časopisa „Economist“ izašao je članak o Bosni i Hercegovini i njenom glavnom gradu Sarajevu.⁴¹ Kao najnoviji prikaz imidža u nekom međunarodnom magazinu, cijeli članak bi mogao biti prepisan u ovom poglavlju kao potvrda onom što je prethodno napisano. Članak počinje optimistično (kada se uspoređi s očekivanjima iz bivše ratne zone):

„Sarajevo nije izgledalo ovako dobro još otkako je bilo domaćin Zimskih olimpijskih igara 1984. Najupadljivija je restauracija hotela Evropa, koji je izgrađen 1882., ali je ostavljen u ruševinama otkako su ga razorile srpske granate 1992. Čak i najpesimističniji Bosanci mogu vidjeti da je Sarajevo ušlo u novu fazu u svojoj historiji. Većina rekonstrukcija nakon rata 1992-1995. završena je i dižu se mnoge nove zgrade, uključujući i onu za koju je planirano da bude najviša na Balkanu. „

Članak se nastavlja tako što se iznosi kratka procjena integracijskog procesa BiH u EU:

„Vremena se mijenjaju i u politici. Upravo je stupio na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU. To je prvi korak koji vodi prema konačnom članstvu u EU. Sporazum, koji je potpisan prošlog mjeseca, nakon što su bosanski političari prekinuli 18 mjeseci političkog zastoja, označuje ono što je jedan iscrpljeni diplomat nazvao „kraj početka“. Bosna i Hercegovina je dobila taj sporazum tek nakon što su njeni nepopustljivi lideri izmorili svoje evropske partnere da prihvate razvodnjenu verziju reforme policije BiH.“

Miroslav Lajčak, visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, u članku je nazvan „međunarodnim prokonzulom u Bosni“, što je titula koja je više primjerena guvernerima prekomorskih teritorija u 18. stoljeću. Dalje, kada spominje nadolazeće lokalne izbore, autor piše: „S lokalnim izborima, koji su na rasporedu u oktobru, ova država bi sad mogla ući u novi period zastoja... Svi problemi koji su visili nad Bosnom od kolapsa Jugoslavije 1991. opet bi se mogli pojaviti.“

Članak završava izjavom da „kada je rat završio 1995. Dejtonskim mirovnim sporazumom Bosna je podijeljena na dva entiteta, Republiku Srpsku i bošnjačko-hrvatsku Federaciju. U ovoj prvoj dominira Milorad Dodik, koji često prijeti referendumom za nezavisnost. Druga je raskoljena podjelama, ne samo između Bošnjaka i Hrvata nego i između bošnjačkih lidera... U principu, reforme koje zahtijeva Bruxelles trebale bi ojačati slabe institucije Bosne i Hercegovine. Ali to nije ono što želi Milorad Dodik; on želi upravo suprotno“. Kao šlag na kraju, smatra se da je ukidanje viznog režima za bosanskohercegovačke građane glavna beneficija integracijskog procesa EU.

⁴¹ The Economist, „Dug i vijugav put prema Evropskoj uniji“, juli 2008.

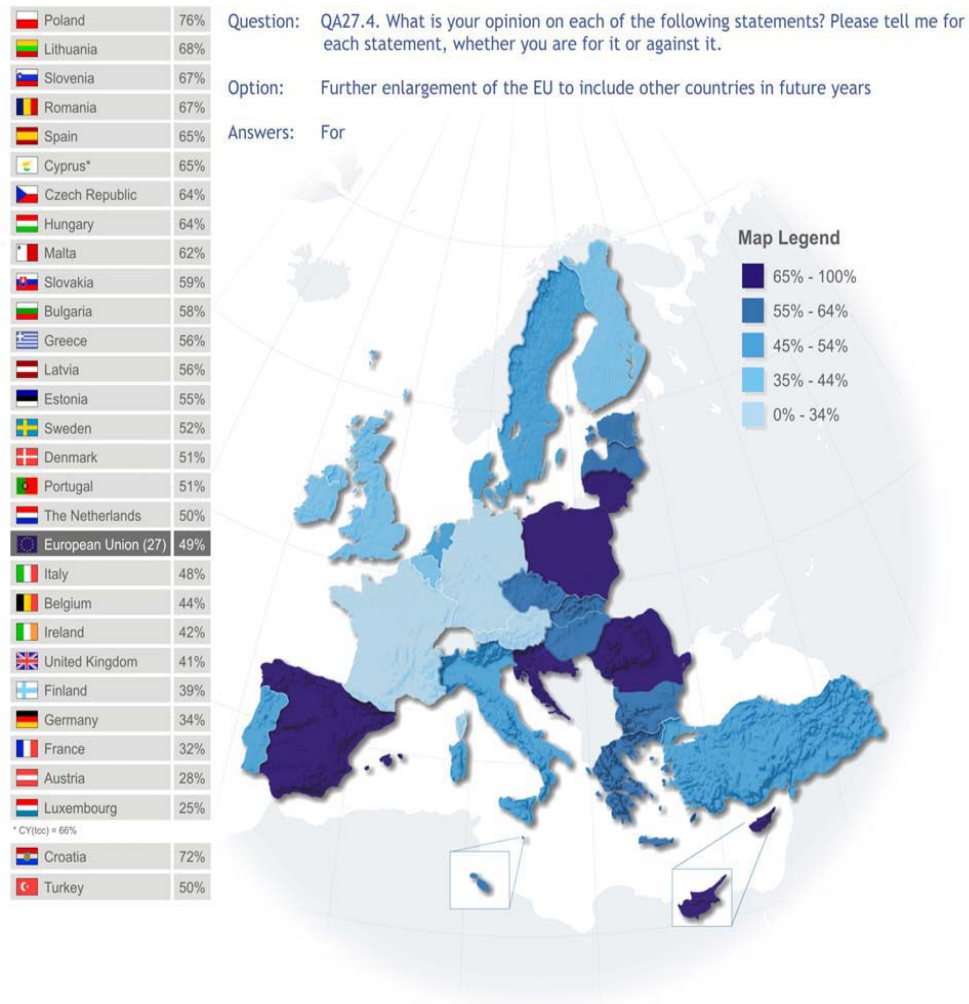
Sada, ako uzmemo u obzir da je sve što je napisano subjektivno mišljenje, utemeljeno na iskustvu ili informacijama, ili medijima koji su relevantni izvori za obične ljude, također bismo trebali pogledati određene činjenice i brojke. Na (ne)sreću nisu provedena istraživanja javnog mnijenja o podršci priključenju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji unutar 27 zemalja članica. Kao zamjena za to može se koristiti službeni izvještaj EU: „Eurobarometar br. 67, prvi rezultati, od juna 2007“,⁴² gdje je „podrška za proširenje EU“ posljednji put provjerena.

Opći zaključak je to da „je javno mišljenje postalo malo više naklonjeno daljnjem proširenju“. U usporedbi s mišljenjem koje je vladalo malo prije posljednjeg proširenja na Rumuniju i Bugarsku 2007., podrška za daljnje povećanje broja zemalja članica u EU je porasla sa 46% na 49%. Sa sličnim smanjenjem protivljenja tom mišljenju (sa 42% na 39%) sada vidimo znakove značajnog razmaka koji ide u korist proširenja. Bilo je zanimljivo pogledati razlike u mišljenju između novijih zemalja članica EU i onih koje su članice već dugi vremenski period, gdje su građani onih prvih više entuzijastični za daljnjim proširenjem, dok osjećanja ovih drugih variraju.⁴³

⁴² „Eurobarometar br. 67, Prvi rezultati“, juni 2007, str. 30. Dostupno na:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf

⁴³ Ibid., str. 32.

Koliko zapadno BiH može otići od Balkana ?



O tome kakva su mišljenja ljudi o evropskom članstvu njihove matične države, koliko su za proširenje, direktno je povezano s njihovom životnom dobi i nivoom obrazovanja. Oni mlađi i oni s dužim periodom trajanja obrazovanja su više skloni tome da podržavaju proširenje. Prosjek je 49% za, 39% protiv (12% ne zna – NZ / bez odgovora – BO).

Tabela 1.⁴⁴ Potpora proširenju

Dobna skupina	Za	Protiv	NZ/BO
15-24	60%	29%	11%
25-39	55%	34%	11%
40-54	49%	41%	10%
55+	39%	46%	15%

Tabela 2.⁴⁵ Potpora proširenju

Obrazovanje (Završeno sa)	Za	Protiv	NZ/BO
15-	38%	44%	18%
16-19	49%	40%	11%
20+	54%	38%	8%
Još uvijek studira	63%	27%	10%

Drugi činjenični indeks koji se može koristiti da se utvrdi imidž jedne zemlje, koji je drugačiji od istraživanja mišljenja javnog mnijenja i temelji se više na kvalitativnom istraživanju u različitim područjima je Bertelsmannov indeks transformacije (BTI). BTI je prikladniji za zemlju u tranziciji jer ocjenjuje 17 kriterija koji su podijeljeni na 52 pitanja.⁴⁶ Koncept BTI-a o društveno odgovornoj tržišnoj ekonomiji implicira „ne samo slobodna tržišta i vlasnička prava nego i principe socijalne pravde, odgovornosti i održivosti“ budući da se razvoj posmatra ne samo kao ekonomski rast nego i kao „smanjenje siromaštva uz širu slobodu rada i izbora najvećem mogućem dijelu stanovništva“. BTI ima tri dijela. Prvi je „Statusni indeks“, gdje su sažeti podaci rejtinga demokracije i tržišne ekonomije budući da se smatra kako su demokracija i tržišna ekonomija i empirijski i funkcionalno međusobno povezane. Drugi dio je „Menadžment indeks“, gdje je menadžment definiran kao izvedba, kapacitet i odgovornost političkog vodstva, to jest onih političkih aktera koji imaju moć i odgovornost da oblikuju ili odrede javnu politiku jednog društva. Ovi akteri ne podrazumijevaju samo predstavnike vlade i administracije, već i utjecajne nevladine organizacije. BTI ocjenjuje da je vlast dobra kada politički akteri orijentiraju svoje politike prema ciljevima demokracije utemeljene na tržištu, učinkovito upravljaju razvojem i transformacijom, učinkovito koriste resurse, naprave sveopći konsenzus o reformi te surađuju sa susjedima i međunarodnim partnerima. Treći dio je procjena „nivoa teškoće“, koja uzima u obzir strukturalna ograničenja u političkom menadžmentu. Dobija se obračunom šest pokazatelja koji ocjenjuju strukturalne uvjete, tradicije civilnog društva, intenzitet konflikata, nivo obrazovanja, ekonomske učinkovitosti i institucionalnog kapaciteta.

⁴⁴ Ibid., str. 33.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Bertelsmannov indeks transformacije 2008, politički menadžment u međunarodnoj usporedbi, Bertelsmann Stiftung, 2008.

Rezultat Bosne i Hercegovine nije obećavajući. Njen ukupni rezultat u Statusnom indeksu za 2008. je 6,51, što stavlja BiH na 40. mjesto⁴⁷ (od 127 zemalja koje su ocjenjivane). Na prvi pogled to se ne čini kao loš rezultat, ali je to stavlja između Perua i Armenije. Iznad BiH su sve zemlje Zapadnog Balkana. Međutim, možemo biti zadovoljni Statusnim indeksom kad ga usporedimo s rezultatom u Menadžment indeksu, koji je niži – 4,59, što nas stavlja na 81. mjesto⁴⁸, između Maroka i Ruande. Bosanskohercegovački trend političke transformacije u periodu 2005-2007. procijenjen je kao „bez značajne promjene“, dok je nivo teškoće 4,4.

Tabela 3. BTI za BiH 2008.

Kriterij političke transformacije sažet u Statusnom indeksu	Indeks	Kriteriji izvedbe menadžmenta sažet u Menadžment indeksu	Indeks
Državnost	7.0	Sposobnost upravljanja	5.3
Političko učešće	8.5	Učinkovito korištenje resursa	4.3
Vladavina zakona	6.8	Izgradnja konsenzusa	5.0
Stabilnost demokratske institucije	6.0	Međunarodna suradnja	6.3
Politička i društvena integracija	5.3	Rezultat izvedbe menadžmenta	5.25
Rezultat političke transformacije	6.7		
Kriterij ekonomske transformacije sažet u Statusnom indeksu			
Nivo društvenoekonomskog razvoja	6.0		
Organizacija tržišta i konkurencije	7.3		
Stabilnost valute i cijena	8.5		
Privatno vlasništvo	6.5		
Režim socijalne pomoći	5.5		
Ekonomska izvedba	5.0		
Održivost	5.5		
Rezultat ekonomske transformacije	6.32		

Na kraju, nisu provedena istraživanja javnog mijenja o imidžu BiH u zemljama Zapadnog Balkana, ali opći imidž koji ova zemlja ima među državama Zapadnog Balkana može se procijeniti na osnovu njihovog stava prema BiH u međunarodnim odnosima. Pored već elaboriranog bh. imidža, postoje određeni dodatni elementi koje treba uzeti u obzir. Općenito gledajući, nijedna od država Zapadnog Balkana ne smatra da je BiH jednako važna kao i one. To je samo teritoriji koji se iskorištava da se u njemu prodaje roba i da se

⁴⁷ U 2006. rezultat BiH je bio 37.

⁴⁸ U 2006. rezultat BiH je bio 65.

uzimaju njegovi prirodni resursi. Vlasti Srbije prepoznaju, ali ne uvažavaju suverenitet BiH. Više napora Srbija ulaže u posebne, paralelne odnose s Republikom Srpskom, nego sa BiH. Hrvatska također ignorira BiH, što se najbolje vidi iz primjera gradnje mosta ka Pelješcu, dok se turisti iz BiH u Hrvatskoj smatraju drugorazrednim. I Srbija i Hrvatska su prodale vlasništvo bh. kompanija a da uopće nisu razmislile o mogućnosti da bi o tome prvo trebale raspraviti sa BiH. Visoki zračni prostor BiH se također kontrolira iz Beograda i Zagreba. Ostale zemlje Zapadnog Balkana gledaju na BiH kao na zemlju žrtvu i kao na jadnu naciju koja nije u stanju da napravi konsenzus o svojoj budućnosti. Postoji jedan tradicionalni element u imidžu BiH na Zapadnom Balkanu. Naime, čak i u bivšoj SFRJ građani Bosne i Hercegovine, bez obzira na to kojoj su etničkoj grupi pripadali, smatrani su „naivnima“, čak i „glupima“, iako je to možda pregruba riječ. Oni su bili i još uvijek su vodeći likovi u svim popularnim vicevima; predmeti ismijavanja. Vrijedi spomenuti da su građani Bosne i Hercegovine ustvari pobjegli od ovog imidža kasnih 70-ih i 80-ih dok je bh. ekonomija rasla, nakon čega je uslijedio razvoj ljudskog kapitala, veći politički utjecaj u SFRJ, ali i razvoj u kulturi, književnosti, umjetnosti, znanosti i muzici. Zbog toga je žalosno vidjeti da se ovaj imidž „glupih Bosanaca“ vratio i da je potvrđen krajem 20. i početkom 21. stoljeća.

Uživajte život u Bosni i Hercegovini

Teško je predstaviti status BiH unutar Procesu stabilizacije i pridruživanja i poduprijeti ga činjenicama i rezoniranjem. BiH je parafirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u decembru 2007., a potpisala ga u junu 2008. godine iako nije pokazan nikakav razvoj unutar reformskog procesa. Zbog toga se očekuje da će izazov provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju biti veći od obaveza koje su preuzete kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Bosna i Hercegovina nije iskoristila sve prilike za regionalnu suradnju i nije se postavila kao ravnopravan partner čak ni prema zemljama koje su nastale nakon raspada bivše SFRJ, a da ne spominjemo njenu nemoć da postane jedan od igrača s definiranim interesima u odnosima s drugim zemljama u regiji. Ako želimo biti iskreni prema sebi, moramo razmisliti da li je BiH uopće bila sposobna da igra neku važnu ulogu u regionalnoj suradnji ili da ostvari bilo kakve beneficije kao jedno postratno društvo u krhkoj državi kojom upravlja najkompliciranija ustavna struktura viđena u ovom stoljeću, preopterećena različitim interesima različitih konstitutivnih naroda koji žive u BiH. Ovo još jednom potvrđuje da je BiH uključena u međunarodne odnose jedino kao suverena država koja prati potrebu institucionalizirane suradnje u regiji i globaliziranom svijetu, bez mogućnosti da dobije neke posebne pogodnosti iz svog položaja.

Bosna i Hercegovina ima jedan broj neriješenih pitanja sa svojim susjedima. Opće je pravilo to da što je neka država Zapadnog Balkana dalje od BiH, BiH ima bolje odnose s njom, što je posljedica rata i poratne politike koja je rezultirala nedovršenom državom koja ima podijeljeno društvo i podijeljena mišljenja o svojim odnosima sa susjednim zemljama ili zemljama Zapadnog Balkana. To je direktno povezano s etničkim afilijacijama triju konstitutivnih naroda BiH. Općenito, može se reći da BiH ima najgore bilateralne odnose sa Srbijom, dok su konflikti s Hrvatskom latentni, ali ipak prisutni. Nasuprot tome, BiH ima izuzetno prijateljske odnose s Makedonijom, Albanijom i Crnom Gorom.

Cilj i ideja regionalnog pristupa, regionalne suradnje i regionalnih inicijativa bio je, i još uvijek je, da unaprijedi suradnju zemalja u regiji i da ih pripremi za novi način međunarodnih odnosa u bližem i fokusiranom institucionalnom okruženju EU. Ako BiH kao jedna od zemalja Zapadnog Balkana nije spremna da sama riješi svoje probleme i poboljša bilateralne i multilateralne odnose, onda je upitno je li BiH uopće spremna za EU. Zbog toga Bosna i Hercegovina, sa svojim unutrašnjim problemima koji se odražavaju na međunarodnoj sceni, također mora da promijeni svoju paradigmu. Najbolji alat za poboljšanje regionalne suradnje u kratkom vremenskom periodu je korištenje IPA CBC fondova za razvoj i implementaciju konkretnih projekata koji će biti od koristi običnim ljudima.

Bosna i Hercegovina nema dostatne resurse, finansijske ni ljudske kapacitete da pokrije potrebne aktivnosti lobiranja u 27 država članica EU za buduća pozitivna gledišta o priključenju BiH u EU. Također se može reći da pretjerane aktivnosti te vrste nisu neophodne u ovom trenutku ili u sljedećih nekoliko godina dok BiH samo prati zacrtani put zemlje koja je potencijalni kandidat za članstvo ili kasnije kao zemlja kandidat. Trebala bi postojati bliža suradnja s think-tankovima za vanjsku politiku, transparentnost, odgovornost, volja da se usuglase strategija, politika i provedba, ali, i najvažnije, da se poboljša ljudski kapacitet u Ministarstvu vanjskih poslova, diplomatskoj mreži i povezanim specijaliziranim direkcijama i agencijama za promociju.

Što se tiče imidža BiH u 27 zemalja članica EU i u zemljama Zapadnog Balkana, jasno je da trenutnim bh. imidžom, nažalost, još uvijek dominira percepcija koja je o njoj stvorena u svjetskim medijima u periodu 1992-1995. Ako uzmemo u obzir opće mišljenje građana 27 zemalja članica EU, onda još uvijek postoji određena nada. Mišljenje građana 27 zemalja članica EU je u korist daljnjeg proširenja u 2007. naraslo za 3%. Međutim, građani koji su više u korist proširenja su građani novijih 12 zemalja članica, dok su stare zemlje članice više skeptične. Još jedna pozitivna stvar je to da mlađi i bolje obrazovani građani podržavaju daljnje proširenje EU na zemlje Zapadnog Balkana. U perspektivi ovo je veoma važna činjenica koju BiH može da iskoristi. Ipak, imidž BiH u EU i na Zapadnom Balkanu je negativan jer o njoj vlada mišljenje kao o problematičnoj državi gdje je međunarodno učešće neophodno radi očuvanja mira budući da lokalne političke elite nisu u stanju napraviti prave reforme, dok korupcija i organizirani kriminal dominiraju nad ekonomskim razvojem i izgradnjom države. Pored toga, smatra se da su tri etničke grupe toliko različite da ne postoji mogućnost da se stvori zajednička vizija o njihovoj budućnosti. Ovo gledište je predstavljeno u političkoj situaciji na nivou strukturnih reformi, kao i na simboličnom nivou, gdje su Srbi, Hrvati i Bošnjaci radije navijači srpskog, hrvatskog i turskog nacionalnog nogometnog tima nego da navijaju za svoj nacionalni tim. Na kraju, ako analiziramo BTI za BiH, možemo vidjeti da je Statusni indeks političke i ekonomske transformacije 6,51, dok je Menadžment indeks izvedbe političkog vodstva prema stvaranju demokracije i tržišne ekonomije 4,59, plus postoji i jedna nula (0) koja je indikator promjene koja je nastala proteklih godina. Ovo predstavlja jasnu dijagnozu neprikladnog sistema koji tobože funkcioniše u praznoj ljušturi institucija bez stvarne političke volje za promjenom, barem ne u istom pravcu kad su u pitanju tri etničke političke elite.

Rasprava o vanjskoj politici BiH, njenoj strategiji i učešću u regionalnoj suradnji kao preduvjet za buduće evropske integracije traje već nekoliko godina. Postoje mnogi istraživački radovi, studije, eseji i izvještaji koji se bave ovom tematikom. Nažalost, tvorci politika i donosioci odluka u BiH nisu sposobni (ili nisu voljni) da koriste brojna

istraživanja i njihove preporuke za unapređenje vanjske politike i provedbu integracijskih reformi. Svi ovi radovi se uglavnom ignoriraju i zanemaruju, kao i autori i institucije koje su bile uključene u njihovu izradu, što je loše za razvoj ljudskog kapitala u jednom malom društvu. Sve što Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH i Ministarstvo vanjskih poslova BiH, koje je predmet rasprave ovog eseja, trebaju uraditi jest da uzmu te brojne istraživačke dokumente, procijene ih unutar institucija, te da razviju sveobuhvatni plan kako da provedu sve te preporuke. To će neizbježno voditi prema stvaranju jedne normalne, učinkovite državne diplomatske mreže, utemeljene na sveobuhvatnoj vanjskoj politici, ali, naravno, to znači postojanje normalne države BiH. Ovdje se ponovo vraćamo na početak: konsenzus triju etničkih grupa o budućnosti, koherentnoj unutrašnjoj politici i ogledanju iste u vanjskoj politici. Dotada, građani BiH, a naročito predstavnici međunarodne zajednice, jednostavno bi trebali uživati u životu u Bosni i Hercegovini.⁴⁹

⁴⁹ Slogan „Uživajte život u Bosni i Hercegovini“ stvoren je u svrhu službene promocije turističkih kapaciteta u Bosni i Hercegovini i reklamira se širom svijeta.

Izazovi regionalne suradnja nasuprot sposobnostima Republike Hrvatske da se nosi s njima

Piše: Ivona Ondelj

I. Uvod

Regionalna suradnja na Zapadnom Balkanu nije samo dio uvjeta Evropske unije (u daljnjem tekstu: EU), nego ide u prilog i interesima zemalja Zapadnog Balkana.

Proces je započet s ciljem postizanja političke stabilnosti u regiji Zapadnog Balkana, a zatim je proširen na uspostavljanje kontakata između pojedinaca, općina, poslovne zajednice, civilnog društva, te obrazovnih, znanstvenih i kulturnih institucija zemalja Zapadnog Balkana.

Jugoistočna Evropa predstavlja regiju smještenu na raskrižju. Ona predstavlja područje u kojem je postojala potreba za suočavanjem s problemima stagnacije, političke nestabilnosti, slabog ekonomskog razvoja i izolacije, koji su trajali jedan duži vremenski period. Imajući ovo na umu, regionalna suradnja se mora promatrati kao krucijalni faktor za postizanje demokracije, političke stabilnosti, pomirenja i ekonomskog napretka. Poboljšana regionalna suradnja predstavlja glavni faktor na putu ulaska u evropsku obitelj.

Suradnja u ekonomskom razvoju, infrastrukturi, sudstvu, izgradnji humanijeg društva, sigurnosna suradnja i drugi oblici suradnje značajni su za sposobnost nošenja s globalnim prijetnjama i za postizanje prosperiteta u regiji Zapadnog Balkana.

Tekst elaborira različite dimenzije povezane s regionalnom suradnjom s hrvatske tačke gledišta. Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, Republika Hrvatska je dužna aktivno promovirati regionalnu suradnju u skladu sa svojom odlukom o postizanju mira i stabilnosti i predanosti razvoju dobrih odnosa sa susjednim zemljama. Bitni neriješeni problemi sa susjednim zemljama, nivo lokalnog nacionalizma i kompatibilnosti s dnevnim politikom s namjerom priključenja EU zahtijevaju određene analize da bi se ocijenio kapacitet Hrvatske da se nosi s postavljenim izazovima. Osim toga, kontinuirana namjera za priključenjem EU, kombinirana s namjerom da se poboljša suradnja u regiji, postavlja određena pitanja koja se tiču snage hrvatskih mehanizama lobiranja. Sve ovo utječe na sveobuhvatni imidž države unutar regije, kao i naspram EU. Ovaj tekst elaborira i očekivane beneficije i prilike koje Republika Hrvatska uživa kroz svoju participaciju u nekoliko regionalnih inicijativa.

Uopće ne postoji diskusija o tome koliko je važno poticanje regionalne suradnje na području Zapadnog Balkana. Jedino što je upitno jest to do koje granice je Republika Hrvatska spremna učestvovati u ovoj ideji i kolika je njena svjesnost o tome koje su sve beneficije koje nudi regionalna suradnja.

II. Status Republike Hrvatske u procesu stabilizacije i pridruživanja

Proces stabilizacije i pridruživanja nastao je kao rezultat tendencija EU da se pomogne zemljama u regiji Zapadnog Balkana¹ na njihovom putu do članstva u EU. Kao značajan princip političke stabilnosti i ekonomskog razvoja u regiji, regionalna suradnja unutar Procesu stabilizacije i pridruživanja uključuje ne samo regionalni dijalog i povezivanje zemalja u regiji nego i uspostavljanje i razvoj veza zemalja Zapadnog Balkana sa EU. Proces stabilizacije i pridruživanja bio je usmjeren ka tome da doprinese kapacitetu relevantnih zemalja da dostignu i provedu standarde EU. Nadalje, politička dimenzija regionalne suradnje čini suradnju ključnom u procesu pomirenja, razvijanju dobrosusjedskih odnosa koji su usmjereni ka svladavanju nacionalizma i nedostatka tolerancije u regiji Zapadnog Balkana. Ekonomska dimenzija regionalne suradnje na Zapadnom Balkanu može se promatrati kao rezultat realistične potrebe za ekonomskim rastom i prosperitetom zemalja Zapadnog Balkana. Ta potreba pojavljuje se kao posljedica ekonomske fragmentacije ekonomskog prostora koja je prouzročena ograničenom veličinom svake zemlje u regiji. Konačno, sigurnosni izazovi u borbi s korupcijom i organiziranim kriminalom, ilegalnom migracijom te problemima vezanim za upravljanje granicama unutar regije Zapadnog Balkana također zahtijevaju intenzivniju regionalnu suradnju.²

Ratificiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju učinilo ga je integralnim dijelom hrvatskog pravnog sistema. Već sama preambula Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju obuhvata individualni karakter pridruživanja Republike Hrvatske EU zato što naročito naglašava individualni kapacitet zemlje ne samo da postigne članstvo u EU nego i da doprinese regionalnoj suradnji i stabilnosti u jugozapadnoj Evropi. Član 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju naglašava da je jedan od ciljeva pridruživanja razvoj regionalne suradnje u svim područjima obuhvaćenim u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. S druge strane, član 7 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao glavnu svrhu političkog dijaloga ističe regionalnu suradnju i poboljšanje odnosa među susjedima. Jak naglasak je stavljen na promociju političkog dijaloga kroz regionalni opus.

Od Republike Hrvatske se zahtijeva da aktivno promovira regionalnu suradnju u skladu sa odlučnošću za postizanjem mira i stabilnosti, kao i predanošću da razvija veze sa susjednim zemljama.

Dalje, predviđena je obaveza Hrvatske da započne pregovore sa zemljama koje su već potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju radi zaključivanja bilateralnih sporazuma

¹ Termin 'Zapadni Balkan' obuhvaća sljedeće zemlje: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju, Srbiju (uključujući Kosovo, koje je pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda, u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244 od 10. juna 1999. godine) i Crnu Goru.

² Regional cooperation in the western Balkan; A policy priority for the European Union; European Commission, Belgium, 2005 (available at: http://www.delhrv.cec.eu.int/images/article/File/Regional%20cooperation%20WB_en.pdf. State: 13.11.2007). (prim. prev.: Regionalna suradnja na Zapadnom Balkanu; politika prioriteta za Evropsku uniju, Evropska komisija, Belgija, 2005 (dostupno na: http://www.delhrv.cec.eu.int/images/article/File/Regional%20cooperation%20WB_en.pdf. Stanje od 13.11.2007).

o regionalnoj suradnji. Glavni elementi koji se zahtijevaju u takvim sporazumima (pored političkog dijaloga i uspostavljanja zone slobodne trgovine između potpisnih strana) jesu obostrane koncesije koje se tiču kretanja radnika, slobode usluga, slobode kretanja kapitala, kao i drugih oblika suradnje u različitim oblastima, naročito u oblasti sudstva i unutarnjih poslova. Ne samo da je ovaj zahtjev postavljen kao obaveza nego je i izvršavanje ove obaveze postavljeno kao uvjet za daljnji razvoj odnosa Hrvatske sa EU.³ Formulacija člana 13 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju jasno zahtijeva od Republike Hrvatske da provodi regionalnu suradnju s drugim zemljama koje su obuhvaćene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, naročito u područjima od zajedničkog interesa. Ova suradnja mora biti u skladu s ciljevima i principima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U Izvješću o napretku Hrvatske za 2007. ocijenjeno je da je provedba Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nastavljena bez većih poteškoća. Naglasak je stavljen na kontinuirano nepoštivanje odredbi državne pomoći (naročito što se tiče prezentacija prihvatljivih planova rekonstrukcije sektora brodogradnje i čelika). Iako nova strategija proširenja Evropske unije za vremenski period 2007-2008.⁴ ističe da se regija Zapadnog Balkana suočava s velikim problemima i izazovima koji se tiču upravljanja državom i ispunjenja uvjeta povezanih sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, ovaj dokument procjenjuje i da će države Zapadnog Balkana povećati udio u vlasništvu regionalnih inicijativa. Republika Hrvatska je opisana kao država koja je pokazala da posjeduje značajan administrativni kapacitet za provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Izazovi ostaju u oblastima sudske i administrativne reforme, borbe protiv korupcije, prava manjina i povratka izbjeglica.

Aktivnosti Hrvatske kao predsjedavajuće u Procesu suradnje u jugoistočnoj Evropi (u daljnjem tekstu: SEECP) služe kao primjer uspješne predanosti poboljšanju regionalne suradnje kroz uspostavljanje Vijeća za regionalnu suradnju. Ipak, otvoreni bilateralni problemi sa susjednim zemljama stavljaju pred Republiku Hrvatsku značajne zahtjeve za hitnim rješenjima.

III. Učešće Hrvatske u raznim regionalnim inicijativama

Republika Hrvatska je član raznih regionalnih inicijativa. Namjera tih regionalnih inicijativa je da realiziraju uspostavljanje suradnje u razvoju tržišnih ekonomija, utemeljenih na zdravoj makroekonomskoj politici i tržištima otvorenim ka povećanoj međunarodnoj trgovini te investicijama u privatni sektor. Cilj ovih inicijativa je da postignu učinkovit, transparentan porezni sistem, utemeljen na kvalitativnom zakonodavstvu. One se usmjeravaju na razvoj jakog tržišta kapitala zajedno sa privatizacijom. Neosporive koristi učešća Hrvatske u takvim regionalnim inicijativama mogu se objasniti kroz političku i ekonomsku stabilnost, gdje funkcionalna regionalna suradnja (bez obzira na to da li se ovo, naprimjer, tiče otvaranja tržišta, sprječavanja kriminala ili pomirenja) doprinosi poboljšanju svakodnevnog života građana Hrvatske.

Republika Hrvatska je 1992. zatražila punopravno članstvo u *Centralnoevropskoj inicijativi* (u daljnjem tekstu: CEI). CEI je uspostavljen za promociju multilateralnog pristupa suradnji

³ Član 12 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Republikom Hrvatskom.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008, Commission of the European Communities, COM(2007) 663 final, Bruxelles.

*Izazovi regionalne suradnja nasuprot sposobnostima
Republike Hrvatske da se nosi s njima*

kroz različite političke i ekonomske aktivnosti. Praktične aktivnosti CEI-a usmjerene su na realizaciju ambicioznih projekata u različitim područjima: poljoprivreda, civilna zaštita,

kultura, borba protiv organiziranog kriminala, obrazovanje, energija, zaštita okoliša, razvoj i obuka ljudskih resursa, informacijska tehnologija i mediji, znanost i tehnologija, migracije, manjine, mala i srednja poduzeća, turizam, transport, pitanja mladih.

Još kao zemlja koja predsjedava CEI-em, 1998. godine, Republika Hrvatska je pokazala konstruktivan pristup i bila je strateški orijentirana na razvoj regionalne suradnje i dobrosusjedskih odnosa.⁵

Akcionni plan 2004-2006. procijenio je suradnju Hrvatske unutar CEI-a uspješnom, naglašavajući značajnu aktivnost predstavnika Hrvatske u radnim grupama za turizam, okoliš, mala i srednja poduzeća, kao i za kulturu.

Koristi od članstva u CEI-u za Republiku Hrvatsku su brojne. One se ogledaju u postizanju veće konkurentnosti, promoviranju inovacija, kombinirano s uvođenjem novih tehnologija u hrvatsku ekonomiju, u promoviranju trgovine i investiranja, provedbi evropskih standarda potrebnih za uspješno pridruživanje EU i slično. Na Petom ekonomskom forumu CEI-a, koji je održan u Tirani 2006. godine, istaknuto je da iako hrvatske tvrtke poput INA-e, Končara i Plive već posluju u Albaniji takva suradnja se može još poboljšati daljnjim transferom znanja i poslovnog iskustva, što se može tumačiti kao primjer povlaštenosti Hrvatske. Nakon ovoga, sloboda uspostavljanja proizvodnih pogona u Albaniji će doprinijeti konkurentnosti hrvatskih proizvođača.⁶

SEECF je nastao iz inicijative zemalja jugoistočne Evrope da uspostave regionalnu suradnju promovirajući stabilnost, povjerenje i dobrosusjedске odnose. Republika Hrvatska je postala punopravni član SEECF-a u septembru 2004.

U Izvještaju o aktivnostima predsjedavajuće pozicije Hrvatske SEECF-om (maj 2006 - maj 2007) prezentirane su aktivnosti Hrvatske u tom vremenskom periodu kao usredotočene na jačanje „regionalnog vlasništva“, povećanje operativnih sposobnosti regionalne suradnje, pojačavanje suradnje između parlamenata, te u područjima energije, unutarnjih i pravnih poslova, kombinirano s promocijom evropske dimenzije regije. Uspostavljanje Vijeća regionalne suradnje doprinosi „regionalnom vlasništvu“ među zemljama Zapadnog Balkana.

Koristi koje Hrvatska ima iz svoga članstva u SEECF-u ne samo da su očigledne nego i dugoročno doprinose provedbi evropskih standarda kroz nužne reforme.

Takvi naponi i reforme čine Republiku Hrvatsku sposobnom da dijeli evropske vrijednosti – demokraciju, zaštitu ljudskih prava i vladavinu prava. Članstvo u SEECF-u daje Republici Hrvatskoj evropske i euroatlantske strukture. Štaviše, suradnja kroz Vijeće za regionalnu suradnju posvećena je daljnjem ekonomskom razvoju, jačanju regionalne trgovine, poboljšanju infrastrukture, naročito u područjima za transport i energiju, suradnji u borbi protiv organiziranog kriminala, uspostavljanju i održavanju opće sigurnosti, zajedno s poboljšanjima u područjima znanosti i obrazovanja.

⁵ Sanader, Ivo, Hrvatski smjer akcije da postigne članstvo u EU (materijal za raspravu), Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich Wilhelms – Universität Bonn, C 59, 1999.

⁶ CEI hvali napredak u regionalnoj suradnji, Vlada Republike Hrvatske, 24.11.2006.

Inicijativa za suradnju u jugoistočnoj Evropi (u daljnjem tekstu: SECI) pokrenuta je kao ideja u euroatlantskoj suradnji. Ciljevi SECI-a su uspostavljanje mehanizama koji se temelje

na pojačanoj suradnji u provođenju zakona na državnom nivou namijenjenih tome da ih koriste sve članice kako bi pomogle jedna drugoj pri sprječavanju prekograničnog kriminala, pružanju podrške za terenske aktivnosti snagama koje se bave provođenjem zakona, pružanju pomoći članicama da harmoniziraju svoje zakonodavstvo o provedbi zakona u skladu sa zahtjevima EU, pružanju podrške državnim naporima da se poboljša domaća suradnja između organa za provedbu zakona, te mogućnosti za intenzivan ekonomski razvoj, liberalizaciju i jačanje trgovine.

Učešće u SEECIP-u doprinosi i izgradnji kapaciteta svake države te regije u cijelosti da se dosegnu standardi evropskih integracija.

Koristi za Republiku Hrvatsku uočljive su i u području borbe protiv terorizma i organiziranog kriminala, dok je uklanjanje prepreka na granicama usredotočeno na pojednostavljivanje trgovinskih procedura.

Republika Hrvatska surađuje u okviru *Jadransko-jonske inicijative* (JJI), kojom predsjedava od juna 2007. godine. Glavni ciljevi ove suradnje su jačanje mira i sigurnosti u ovom dijelu Evrope, uspostavljanje i održavanje dobrih odnosa sa susjednim zemljama, ekonomski razvoj kombiniran s povezanošću kontinentalnog transporta, sprječavanje kriminala, zaštita okoliša, suradnja u zdravstvu i kulturi, razvoj turizma, pomorska suradnja, tehnička pomoć.

Republika Hrvatska obraća posebnu pažnju oblastima kulturne suradnje, međuuniverzitetske i obrazovne suradnje, suradnje u ekonomiji, turizmu, malim i srednjim poduzećima, zaštiti okoliša i održivog razvoja, pomorskim poslovima i transportu, borbi protiv organiziranog kriminala.

Koristi od učešća u JJI-u su značajne. Naprimjer, suradnja u oblasti kulture pruža uvođenje odgovarajućih tehnika informatizacije u rad arhiva kulture, kao i relevantnu zaštitu kulturnog naslijeđa. Suradnja u području zaštite okoliša i održivog razvoja omogućava provedbu projekata za nadzor nad Jadranskim i Jonskim morem, uz razvoj akcionih planova za hitne slučajeve koji se tiču incidenata zagađenja. Suradnja u području pomorskih poslova i transporta doprinosi Jadransko-jonskom autoputu, koji je od izuzetne važnosti za zemlje u regiji, da se implementira u Panevropsku transportnu mrežu.

Važno je istaknuti da je bliska suradnja Hrvatske sa zemljama iz Mediteranske regije unutar JJI-a bila istaknuta kao jedan od glavnih prioriteta trenutne vlade, pored članstva u EU i NATO-u.⁷

Srednjoevropski ugovor o slobodnoj trgovini 2006. (u daljnjem tekstu: CEFTA 2006) stupio je na snagu u septembru 2002. u Republici Hrvatskoj. CEFTA 2006, koja je zamijenila 32 bilateralna ugovora, među drugim prioritetima, donijela je: uspostavljanje zone slobodne trgovine u jugoistočnoj Evropi do 31. 12. 2010; preuzimanje koncesija od prethodnih bilateralnih ugovora, redukciju i ukidanje netarifnih barijera, nove poreze za poljoprivredne proizvode, mogućnosti dijagonalne kumulacije, nove alate u arbitrarnoj proceduri, moderne odredbe o zakonima konkurencije i intelektualnog vlasništva i tako dalje.

⁷ Hrvatska preuzela predsjedavanje Jadransko-jonskom inicijativom, Nacional, tjedni list, 1.6.2007.

Očekuje se da će Hrvatska profitirati od članstva u CEFTA 2006 najprije kroz stvaranje pojednostavljenog i jedinstvenog sistema pravila trgovine u jugoistočnoj regiji, kao i kroz daljnje jačanje ekonomskih odnosa kombiniranih s podizanjem političke stabilnosti u jugoistočnoj Evropi. CEFTA 2006 će Republici Hrvatskoj donijeti bolje uvjete za stvaranje poslova, povećanje izvoza Hrvatske u zemlje članice CEFTA-e i bolju poziciju poslovnih ljudi Hrvatske na tržištima zemalja članica CEFTA-e. Uzimajući u obzir izrazito pozitivnu predodžbu o Republici Hrvatskoj među zemljama u regiji, te imajući na umu da hrvatski proizvođači nisu samo prisutni nego su i priznati na tržištima zemalja članica CEFTA-e, očekuje se da će profitirati i zbog lakšeg pristupa sirovinama, smanjenja troškova transporta i pojednostavljenih poslovnih procedura uopće.⁸

IV. Neriješena pitanja sa susjedima prema mogućnostima za suradnju

Iako se u Izvještaju o napretku Hrvatske u 2007. procjenjuje da se bilateralni odnosi Republike Hrvatske sa zemljama iz regije Zapadnog Balkana razvijaju, može se reći da je postignut ograničen napredak u pronalaženju konačnih rješenja za otvorena bilateralna pitanja. Takva pitanja usporavaju razvoj regionalne suradnje i uživanje u njenim prednostima. Ona predstavljaju kamen spoticanja u provedbi zajedničkih projekata koji mogu imati pozitivne učinke na svaku od zemalja u regiji Zapadnog Balkana.

Što se tiče odnosa Hrvatske sa *Srbijom*, potrebni su daljnji naponi u suradnji pri pronalaženju nestalih osoba. Ne postoji nikakav napredak u razrješavanju granice kod rijeke Dunav. Potrebna je znatna volja za rješavanjem otvorenih pitanja koja se tiču vlasništva (naročito stanarskih prava i kompenzacije za njihovo gubljenje). Ovdje se mora spomenuti zahtjev Hrvatske za odštetom za razaranja prouzrokovana ratom, za koji je potrebno hitno rješenje kako bi se postiglo poboljšanje odnosa Hrvatske sa Srbijom. Pozitivna ocjena u rješavanju bilateralnih odnosa data je potpisivanju ugovora o krivičnom gonjenju ratnih zločinaca.

Odnosi s *Bosnom i Hercegovinom*, naprimjer, zahtijevaju daljnje napore u rješavanju problema koji se tiču luke Ploče. Republika Hrvatska je predala prijedlog za novi sporazum o luci Ploče, što predstavlja korak naprijed u pronalaženju rješenja za ovaj problem. Pitanja vezana za vlasništvo, povratak protjeranih i izbjeglih osoba, kao i pitanja trgovine, još uvijek čekaju na rješenje. Potrebni su značajni naponi da bi se riješila pitanja granica uzimajući u obzir da je ratificiranje Ugovora o demarkaciji zemljišnih i riječnih granica iz 2005. još na čekanju, te da rasprave o Velikom školju i Malom školju još uvijek nisu riješene.

Odnosi s *Crnom Gorom* iziskuju nastavak napora koji se primarno tiču vlasništva te izbjeglih, prognanih i nestalih osoba. Ipak, mora se istaći znatna volja obiju zemalja da idu naprijed i postignu konsenzus o problematičnim pitanjima.

Odnosi Republike Hrvatske s *Bivšom Jugoslavenskom Republikom Makedonijom* razvijaju se u dobrom smjeru. Neka pitanja o priznavanju statusa manjine Hrvata u Bivšoj

⁸ Nova CEFTA olakšat će poslovanje hrvatskih tvrtki, Intervju s Vladimirom Vrankovićem, državnim sekretarom za poslovanje, Privredni vjesnik, tjedni list, br. 3494, 3.9.2007.

Jugoslavenskoj Republici Makedoniji⁹ mogu se navesti kao relevantna promjena u poboljšanju bilateralnih odnosa između ove dvije zemlje.

Što se tiče bilateralnih odnosa Republike Hrvatske s *Albanijom*, može se reći da se ti odnosi razvijaju jako dobro. Pojavili su se određeni problemi u stvaranju poduzetništva u turističkim regijama gdje je primijećena otvorena ksenofobija prema albanskim poduzetnicima (naprimjer, iznenadno ograničavanje radnih dozvola koje se mogu izdati albanskim poduzetnicima).¹⁰

V. Lokalni nacionalizam i dnevna politika – prepreka ili poticaj za regionalnu suradnju?

Poboljšanje regionalne suradnje, kao i usvajanje evropskih standarda, može biti ozbiljno narušeno intenzitetom lokalnog nacionalizma. Iako su javne debate o lokalnom nacionalizmu uglavnom opisane kao rijetke i površne, činjenica je da u jednom društvu uvijek postoji grupa ekstremista koji su voljni da podrže (bilo na osnovu uvjerenja, obiteljske tradicije, ili nečeg drugog) ideje utemeljene na nacionalizmu. Druga činjenica je da nacionalizam može biti destruktivan za regiju koja kontinuirano pokušava uspostaviti zajedničko priznavanje, pomirenje i političku stabilnost, kao što to čini regija Zapadnog Balkana. Neki autori, govoreći o objektivnim problemima tranzicije, kao primjer koriste društva Balkana, opisujući ih kao društva kojima nedostaje demokratskog naslijeđa i tradicije civilnog društva. Takva društva se suočavaju s etničkim nacionalizmom u svom svakodnevnom životu.¹¹

Aktualna politička elita u Republici Hrvatskoj tvrdi da je hrvatski nacionalizam sveden na minimum i pored toga što zadržava jak intenzitet u jugoistočnoj Evropi.¹² Ipak, preostaje određena kritika koja se tiče činjenice da su hrvatske parlamentarne stranke postigle konsenzus o glavnim prioritetima – članstvu u EU i NATO-u, a da su regionalni aspekti ostali zanemareni. Potpuna eliminacija lokalnog nacionalizma ovdje igra veliku ulogu. To znači da regionalna suradnja (naročito ekonomska) predstavlja adekvatan instrument koji služi tome da se izbjegne izolacija i radikalni nacionalizam.

Branko Caratan s Fakulteta političkih znanosti naglašava potrebu da se vanjska politika Hrvatske učini koherentnom. Po njegovom mišljenju ova politika ne bi smjela biti reaktivna i ovisiti o unutarnjim konfliktima političke elite, već to mora biti politika bazirana na dugoročnim državnim prioritetima, koja je u stanju razumjeti relevantnost regionalne suradnje.¹³

⁹ Pozdravljam napredak u hrvatskoj zajednici, Intervju s Ivom Kujundžićem, ambasadorom Republike Hrvatske u Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, Hrvatska riječ, 25.8.2006. / Forum hrvatskih manjina u Hrvatskoj matici iseljenika, Vijesti, 27.9.2006.

¹⁰ Intervju sa Šemsom Tankovićem, predsjednikom SDA Hrvatske, članom Hrvatskog sabora za manjine Srba, Muslimana, Albanaca, Crnogoraca, Slovenaca i Makedonaca, Glas Slavonije, 10.3.2007.

¹¹ *The Balkans and the Post-Dayton Environment: Restructuring or Instability* (prim. prev.: Balkan i postdejtonska sredina: restrukturiranje ili nestabilnost), Veres, Vladimir, Istraživanje CSS-a, br. 20, oktobar 1997.

¹² U Hrvatskoj nacionalizam smanjen na minimum, HINA, 23.5.2007.

¹³ O evropskoj politici ne odlučuje se samo u Bruxellesu; Politološki razgovori o Hrvatskoj u kontekstu srednje i jugoistočne Europe, Novi list, 7.11.2007.

VI. Snaga hrvatske diplomatske mreže

Hrvatska diplomatska mreža pati od nedostatka jasnih strategija, sposobnosti i dobre organizacije. Značajan je i nedostatak razumijevanja koje se tiče pravila i standarda što se zahtijevaju u mreži za lobiranje, kao i slaba svjesnost o mogućnostima koje lobiranje pruža. Ostaje i činjenica da poslovni sistemi, od kojih se očekuje da uspostave i unaprijede sposobnosti reprezentiranja sektorskih interesa, nailaze na velike poteškoće u razvijanju vještina lobiranja.

Uzimajući u obzir jaku usmjerenost prioriteta Republike Hrvatske da dobije članstvo u EU, uloga i utjecaj funkcionalne lobističke mreže se ne bi smjeli potcjenjivati.

Ono što se može promatrati kao problem jest pretjerano oslanjanje lobista na vladajuće institucije i diplomatske misije kao glavne kanale utjecaja na nivou EU. Državne institucije predstavljaju kanale sposobne da utječu na relevantna pitanja. Imajući to na umu, interesne grupe suočavaju se sa značajnim problemima ako se uzme u obzir da ovim kanalima nedostaje probojnosti da bi mogli utjecati na konačne rezultate pregovora sa EU. Dalje, iako je veliki broj lobista bio uključen u rad pregovaračkih timova (podijeljeni u različita područja pregovora), ostaje osjećaj da taj cijeli proces ne dozvoljava uključivanje šireg spektra organizacija zainteresiranih za relevantna pitanja. Nedostatak javne debate o relevantnim pitanjima, koji je prouzročen brzim tempom pregovora da bi se što prije ušlo u EU, također ne doprinosi popravljaju situacije.

Poteškoće se javljaju i u vezi s finansijskom podrškom stručnjacima lobistima imajući na umu da dobra strategija lobiranja za svoje provođenje iziskuje snažnu finansijsku podršku.¹⁴

Da bi se dobio kvalitet unutar lobističke mreže, potrebno je eliminirati negativnu percepciju o praksi lobiranja, gdje lobiranje izaziva negativne asocijacije o mitu i korupciji. Ono što se predlaže kao moguće rješenje jest uvođenje javnog registra lobista od Hrvatskog sabora, kao i uvođenje i provedba striktnih pravila o komunikaciji između predstavnika Sabora i službenika javne administracije s interesnim grupama.¹⁵

Napredak pregovora donosi neke pozitivne primjere reprezentacije interesa. Hrvatska gospodarska komora je otvorila svoj ured u Bruxellesu još 2000., dok su Hrvatska obrtnička komora te Istarska i Osječko-baranjska županija slijedile ovu praksu uživajući sve prednosti direktnog pristupa informacijama, kao i veće mogućnosti zbog jačeg utjecaja.

Kao sljedeći primjer pozitivnih rezultata rada hrvatske diplomatske mreže može se smatrati uspjeh hrvatske diplomatske misije u priskrblijanju privremenog članstva Republike Hrvatske u Vijeću sigurnosti UN-a.

Nedavno su putem nekih hrvatskih medija izraženi komplimenti uspješnoj diplomaciji Hrvatske koja je bazirana na politici otvorenosti za suradnju sa svim glumcima na međunarodnoj pozornici.¹⁶

¹⁴ Lobiranje : interesne skupine i kanali utjecaja u Europskoj uniji, Vidačak, Igor u: Hrvatsko pridruživanje Europskoj uniji, izazovi sudjelovanja, peti tom, Institut za javne financije / Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2006.

¹⁵ Hrvatski lobisti bez strategije i vještina za zastupanje interesa u EU, Poslovni dnevnik, 26.2.2007.

¹⁶ Suradnja sa svima, Vjesnik, dnevni list, 25.10.2007.

Izazovi poboljšanja vještina i prakse lobiranja zahtijevaju snažnu odanost lobista unapređivanju diplomatske mreže. Dobro lobiranje u strategiji i praksi doprinosi boljem razumijevanju institucija EU te načina njihovog djelovanja. Ali, razvijena praksa lobiranja zahtijeva kvalitet u ljudskim resursima, kao i dostatnu i redovitu finansijsku podršku.

VII. Predodžba o Republici Hrvatskoj u regiji Zapadnog Balkana i EU

Dobro je poznato da predodžba o nekoj zemlji predstavlja veoma važan faktor u međunarodnim odnosima ako se uzme u obzir da doprinosi realizaciji određenih ciljeva vanjske politike te zemlje. Hrvatska vlada namjerava predstaviti Republiku Hrvatsku kao modernu, dinamičnu, demokratsku i tolerantnu zemlju Mediterana i centralne Evrope, skrećući posebnu pažnju na kulturnu promociju zemlje.¹⁷

Ocjena napretka koji su napravile zemlje u regiji Zapadnog Balkana pokazala je jak ali neravnomjeran napredak u 2007. godini. Što se tiče napretka pregovora Republike Hrvatske, može se istaći kako je ocijenjeno da su oni u završnoj fazi. Takav primjer je veoma koristan za cijelu regiju jer pokazuje da je evropska perspektiva konkretna i da se može smatrati opipljivom.¹⁸ Ova činjenica naročito utječe na sveukupni dojam o Republici Hrvatskoj u EU, kao i u zemljama regije Zapadnog Balkana. Sada je za EU veoma značajno mišljenje Republike Hrvatske o raznim pitanjima unutar regije. Dojam o Republici Hrvatskoj kao o zemlji modelu za uspjeh i buduće akcije drugih zemalja u regiji važan je ne samo za regiju Zapadnog Balkana nego i za ispunjenje ciljeva EU koji se tiču integracije ove regije u evropske tokove. Republika Hrvatska je ocijenjena kao jedan od najboljih reformatora u istočnoj Evropi unutar četiri područja koja pokriva Izvještaj o poslovanju 2008. Naprimjer, primijećen je uspjeh u digitaliziranju zemljišnih knjiga, kao i skraćivanje vremena potrebnog za registriranje vlasništva. Daljnji napreci su vidljivi u kraćem vremenu koje je potrebno da se započne posao, u uspostavljanju novog kreditnog registra, amandmani na Zakon o bankrotu i slično.¹⁹

Republika Hrvatska je jedna od zemalja u regiji koja je prepoznata kao zemlja s jasnom politikom o malim i srednjim poduzećima. Zahvaljujući tom imidžu, Republika Hrvatska je izabrana kao zemlja u kojoj će biti osnovana Akademija za regionalno poduzetništvo.

Očigledno je da Republika Hrvatska ima dobar ugled u usporedbi s drugim zemljama iz regije Zapadnog Balkana, ali se od nje zahtijevaju daljnji naponi da bi postigla zadovoljavajuću poziciju u odnosu na zemlje članice EU.²⁰

I dalje postoji mnogo stvari koje se moraju napraviti da bi se popravila slika o Republici Hrvatskoj. Pitanja koja se tiču odnosa prema manjinama (naročito manjine Srba), restrukturiranja brodogradilišne industrije, daljnjih poboljšanja u oblastima sudstva i javne administracije, borbe protiv korupcije, pitanja raznih bilateralnih odnosa i mnoga druga istaknuta su kao relevantna u daljnjem kretanju prema članstvu u EU. Nakon ovoga, kretanje prema članstvu u EU podrazumijeva i znatna poboljšanja ugleda Hrvatske.

¹⁷ <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=4> (State: 21.11.2007).

¹⁸ Čvrst ali nejednak napredak u zemljama Zapadnog Balkana, intervju s Ollijem Rehnom, Sarajevo-x.com, 6.11.2007; dostupno na: <http://www.sarajevo-x.com/clanak/071106079> (stanje od 22.11.2007).

¹⁹ Doing Business 2008 Eastern Europe Report, dostupno na: http://www.doingbusiness.org/documents/RegionalReports/DB2008_RP_Eastern_Europe.pdf (stanje od 22.11.2007).

²⁰ Hrvatska bitno ispred regije, ali još daleko od Bruxellesa, Poslovni dnevnik, 2/3. 11.2007.

VIII. Zaključak

Tješnja regionalna suradnja kombinirana s dobrosusjedskim odnosima kompatibilna je s ciljem članstva u EU. Ciljevi koriste jedan drugom i zato zaslužuju odgovarajuću predanost. Aktivno učešće Republike Hrvatske u regionalnim inicijativama kao što su CEFTA, CEI, JJI, SECI ili SEECP donosi koristi u različitim područjima. Nadalje, one doprinose regionalnoj suradnji, naročito pri stvaranju značajnog pozitivnog učinka za svaku zemlju regije.

Iako se provedba hrvatskog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nastavlja bez većih poteškoća, i dalje postoje značajni zahtjevi u određenim područjima koji čekaju da budu ispunjeni. Također je potreban daljnji napredak u pronalaženju rješenja postojećih bilateralnih pitanja sa susjedima Hrvatske. Eliminiranje lokalnog nacionalizma igra značajnu ulogu u poboljšanju regionalne suradnje. Od upravljačkih struktura se očekuje da ne budu reaktivne i ovisne o konfliktima među političkom elitom, već da su utemeljene na dugoročnim prioritetima države, te da su sposobne uvidjeti značaj regionalne suradnje. Ono što se mora istaći kao jedan od glavnih prioriteta razvoja regionalne suradnje jesu izazovi da se unaprijede vještine i mehanizmi lobiranja Hrvatske. Kvalitet ljudskih resursa, kao i dostatna i redovita finansijska podrška neophodni su da bi se postigli postavljeni ciljevi. To što je ona zemlja model za ostale zemlje regije koje su na putu u EU ne umanjuje napore koje treba uložiti da bi se postigla zadovoljavajuća predodžba o Republici Hrvatskoj među zemljama članicama EU.

Različita područja regionalne suradnje donose različite izazove koji se nalaze pred Republikom Hrvatskom, kao i pred drugim zemljama Zapadnog Balkana. Područja pravde, slobode i državnih poslova postavljaju izazove za regionalni projekt o utočištu, migraciji i viznom režimu, koji trebaju biti podržani adekvatnim mjerama na državnom nivou.

Potrebno je i poboljšanje mogućnosti prekogranične suradnje policije i carine, kao i uspostavljanje daljnjih kontakata za SECI regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala. Pitanje povratka izbjeglih i prognanih osoba zahtijeva dodatne napore u provedbi Sarajevske deklaracije iz januara 2005. Parlamentarna suradnja zahtijeva razvoj zajedničke strategije za parlamente u regiji. Područje energije donosi zahtjeve koji su fokusirani na uspostavljanje i razvoj veza s međunarodnom energetsom mrežom. Suradnja na području zaštite okoliša zahtijeva daljnje napore u realizaciji Regionalnog programa rekonstrukcije okoliša, dok suradnja za očuvanje i zaštitu kulturnog naslijeđa treba nastavak djelovanja pod Programom očuvanja kulturnog i prirodnog naslijeđa u jugoistočnoj Evropi. Ovo su samo neki od izazova s kojima se Republika Hrvatska, kao i ostale zemlje Zapadnog Balkana, dužna boriti.

Vanjska politika Srbije u kontekstu regionalnog dijaloga i novog proširenja EU

Piše: Jelica Minić

I. Uvod

Tokom posljednjih mjeseci vanjsku politiku Srbije karakterizira određeni “povratak u prošlost”. Iako evropske integracije i dobri odnosi sa susjedima još uvijek visoko kotiraju na listi prioriteta (i u ključnim državnim dokumentima i u izjavama vodećih političara), čini se da su konkretni potezi srbijanske vlade kontradiktorni i da upućuju na sve uočljiviju podjelu unutar vladajuće koalicije. Postaje jasno da neriješeno pitanje statusa Kosova, kao i veliki naponi da se ujedine sve političke snage u Srbiji oko strategije za rješavanje tog pitanja, naročito one u vladajućoj koaliciji, ugrožava realizaciju drugih strateških interesa Srbije. Naime, ne samo da je slika postoktobarske, demokratske Srbije, ozbiljno narušena nego se sve češće ponavlja da politika Miloševićevog režima i dalje drži jarbol aktualne politike. To neizbježno ima ozbiljan utjecaj na političke odnose unutar Srbije, te dovodi u pitanje evropsku perspektivu. Godina 2008. bit će još jedna “prekretnica” u suvremenoj historiji Srbije; tokom posljednja dva desetljeća, godinu za godinom, Srbija se suočavala s raznim prekretnicama, gdje je često biran smjer koji je vodio unazad umjesto da se krene stabilnim putem političke konsolidacije te ekonomskog i društvenog napretka.

Iako je Srbija uključena u sve regionalne inicijative u skladu sa svojim administrativnim kapacitetima, odnosi sa susjedima tokom posljednjih mjeseci bili su označeni s nekoliko političkih incidenata, i na bilateralnim i na multilateralnim nivoima. Iza incidenata s Makedonijom i Crnom Gorom stajala je Srpska pravoslavna crkva, kao i neprimjerene izjave savjetnika premijera; iza demonstracija o posebnim odnosima s Republikom Srpskom stajala je Vlada Republike Srbije. Dešavalo se da srbijanski zvaničnici napuste sastanke regionalnog karaktera zbog prisustvovanja predstavnika privremene vlade Kosova, čak i da prijetje povlačenjem iz regionalnih tijela kojima se Srbija priključila sljedeći sporazume koje je usvojila Narodna skupština (kao što je slučaj s Energetskom zajednicom jugoistočne Evrope).

Tokom ljeta 2007. postojala je specifična kampanja protiv daljnje integracije Srbije u NATO, koja je u septembru okrunjena političkim manifestom Demokratske stranke Srbije “Za neutralnost Srbije”, koju je premijer Vojislav Koštunica iznio u javnost.¹ Ova programska platforma ne negira potrebu Srbije da učestvuje u NATO-ovom programu Partnerstvo za mir, ali eksplicitno i argumentirano negira mogućnost punopravnog članstva

¹ “Za neutralnost Srbije”, govor Vojislava Koštunice pred Glavnim odborom Demokratske stranke Srbije, objavljen u dnevnim novinama *Politika*, 20. septembra 2007, str. 13.

u NATO-u. Reakcije Demokratske stranke i G17 plus, kao i opozicione Liberalno-demokratske stranke, bile su rezervirane ili izričito protiv ove političke opcije.

Krajem decembra Narodna skupština Republike Srbije usvojila je novu Rezoluciju o Kosovu, kao odgovor na kraj neuspješne, četveromjesečne runde pregovora s Prištinom, koja je održana uz podršku međunarodne „trojke“. Jedna od ključnih tački Rezolucije je da „međunarodni ugovori Republike Srbije, uključujući i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, moraju služiti očuvanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta naše države”.² Parlamentarna debata o ovoj rezoluciji pokazala je koliko je duboka politička kriza u Srbiji; također je pokazala koliki je rascjep između pokazanog „jedinstva” parlamentarne većine³, s jedne, i istinske strateške orijentacije i programske sličnosti među parlamentarnim strankama, s druge strane, što je i demonstrirano samo sedam dana kasnije.

Premijer Vojislav Koštunica je početkom 2008. iznio pitanje „uvjetovanosti” koje se tiče potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju navodno 28. januara. Koštunica je rekao da se neće protiviti potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU pod uvjetom da se taj sporazum automatski razvrgne ako EU pošalje na Kosovo svoju misiju. Od EU se zahtijevalo da se suzdrži od slanja svoje misije jer bi to bilo ocijenjeno kao narušavanje Rezolucije 1244 Vijeća sigurnosti UN-a te bi *de facto* predstavljalo provedbu Ahtisaarijevog plana a da on nije formalno usvojen u Vijeću sigurnosti UN-a.⁴ S druge strane, Demokratska stranka i G17 plus, kao koalicioni partneri u Vladi Srbije, i predsjednik Republike Srbije Boris Tadić, nastavljaju javno da izjavljuju da će Sporazum biti potpisan kao što je i najavljeno, u skladu s prethodno donesenom odlukom Vlade. Snažnu proevropsku opciju pokazala je i Liberalno-demokratska partija i u Skupštini Srbije i u predsjedničkoj kampanji njenog vođe Čedomira Jovanovića.

Rješenje statusa Kosova i evropska perspektiva Srbije u ovom trenutku su dva glavna pitanja i unutarnje i međunarodne politike Srbije. Ono što daje povoda za zabrinutost je to da se jaz između proevropske i antievropske Srbije produbljuje, jer je, prema nekim državnim zvaničnicima, rješenje statusa Kosova postalo direktno suprotstavljeno evropskoj budućnosti Srbije. Ovo bi moglo postati uvod u moguće unutarnje konflikte u Srbiji – ako dođe do jednostranog proglašenja neovisnosti Kosova te njenog šireg međunarodnog priznavanja – između onih koji su spremni da se suprotstave međunarodnoj zajednici i prihvate moguću samoizolaciju Srbije, na jednoj, i onih koji su spremni da raskrste s prošlošću i prihvate bolne posljedice, na drugoj strani. Ekonomski i socijalni aspekti ovog previranja mogu postati još više naglašeni te time učiniti političke aspekte manje vidljivim.

Naročito je suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) pogurana unazad i u Srbiji i u EU u pokušaju da se osigura delikatna ravnoteža između

² Rezolucija o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, objavljena u dnevnim novinama *Politika*, 25. decembra 2007, str. 6.

³ Rezolucija je usvojena u Skupštini glasovima članova stranaka koje čine vladajuću koaliciju (Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije - Nova Srbija i G17 plus), uz podršku Srpske radikalne stranke, Socijalističke partije Srbije i Stranke Roma. Protiv teksta rezolucije bili su članovi Liberalno-demokratske stranke, Saveza Mađara iz Vojvodine, Lige socijaldemokrata iz Vojvodine i Stranke demokratske akcije.

⁴ „EU će 28. januara morati izabrati da li želi da potpiše Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom ili će možda odlučiti, pod pritiskom SAD-a, da pošalje civilnu misiju na Kosovo s ciljem implementacije Ahtisaarijevog plana o nezavisnosti Kosova pod nadzorom, to jest o oduzimanju dela teritorije Srbije“, izjava premijera Koštunice, objavljena u dnevnim novinama *Blic*, 4. januara 2008, str. 2.

daljnjeg rješavanja statusa Kosova i jače institucionalizacije veza sa EU. Ako Srbija popiše Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 28. januara, bit će sasvim opravdano sagledati

posljedice suspenzije pregovora sa EU u vremenskom periodu od maja 2006. do maja 2007., kada je izgubljen impuls u pripremi Srbije za evropske integracije, kada su proevropske snage oslabile, te se otvorio prostor za jačanje nacionalističke ideologije i potisnutih struktura moći iz doba Miloševićevog režima. Trenutna fleksibilnost EU stoga ima manji učinak; ona preispituje pravi značaj principa koji označavaju njenu vezu sa Srbijom i daju legitimitet pitanju koje se postavlja u javnosti: da li je kažnjavanje Srbije, u principu, nesrazmjerno u odnosu na potrebu da se postigne njeno potpuno uključanje u regionalne i evropske integracije, što je trebalo da zaustavi obnovljene tenzije i destabilizaciju regije. Ovo pitanje povezano je s provedbom “dvostrukih standarda” u slučaju Hrvatske budući da je pitanje suradnje s Haškim tribunalom pojačano tek nakon što je odlučeno da bi Hrvatska trebala postati kandidat za članstvo u EU. To također pokazuje da je EU potcijenila težinu problema statusa Kosova, kao i izazove međunarodnog okružja unutar kojeg se ono danas rješava. Konačno, ovo postavlja i pitanje metoda⁵ jer se neosporna potreba da se kazne ratni zločinci mora prihvatiti i kao državni politički prioritet, a ne samo kao međunarodna ucjena i uvjetovanje.

Ako je ovaj pregled nedavnih političkih rezolucija, deklaracija i izjava u suprotnosti sa osnovnim programskim dokumentima i izjavama predsjednika, premijera, ministra vanjskih poslova, ili koji su usvojeni u Skupštini Srbije prije nekoliko mjeseci ili godinu dana, možemo zaključiti da postoje velike neusklađenosti u vanjskoj politici Srbije. One pokazuju ne samo nedosljednosti u strateškim opcijama nego i razliku u relativnoj moći i utjecaju političkih stranaka koje čine vladajuću koaliciju, kao i Skupštinu Srbije, koji ne odražava pravilno snagu svoga biračkog tijela. Ustvari, dojam je da zvanična vladajuća koalicija (Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije – Nova Srbija i G17 plus) ne odgovara činjeničnoj. Ova posljednja je ustvari Demokratska stranka Srbije – Nova Srbija, koju svesrdno podržavaju Srpska radikalna stranka i Socijalistička partija Srbije, barem što se tiče vanjske politike – statusa Kosova, članstva u NATO-u, pridruživanja EU, ili odluke za jače političko i ekonomsko uvezivanje s Rusijom. Demokratska stranka Srbije i njen predsjednik Vojislav Koštunica imaju neusporedivo veći i značajniji utjecaj i inicijativu nego bilo koja druga politička snaga u Srbiji i uspješno balansira između svojih virtualnih i stvarnih koalicija u vanjskoj politici, a ovaj model sve više prenosi i na unutarnju politiku. Glavni učinak je taj da se Srbija sve više prebacuje na nacionalistički i konzervativni politički spektar a da se politička volja za evropskim integracijama smanjuje.

Stoga, treba naglasiti da se Vlada Republike Srbije, koja je oformljena u maju 2007. nakon dugih i bolnih pregovora među glavnim koalicionim partnerima (Demokratska stranka

⁵ U svojoj redovnoj kolumni „Pogled iz Cavtata“, u dnevnim novinama *Danas*, William Montgomery, bivši ambasador SAD-a u SR Jugoslaviji, kaže: “Karla del Ponte konačno napušta položaj glavne tužiteljke Međunarodnog tribunala u Hagu, ostavljajući kao zaveštanje niz nacionalističkih tenzija na ovom području koje se produbljuju. Na taj način učvršćuje se uvreženo mišljenje da su delatnosti Međunarodnog tribunala u Hagu bile politički motivisane, te pogrešno tumači najznačajniji sudski proces za vreme njenog mandata - suđenje Slobodanu Miloševiću.” “Negativni i pozitivni događaji u 2007”, *Danas*, 29-30. decembra 2007, str. V, ili „Sve gromko najavljivane posete Karle del Ponte stoga su privlačile veliku medijsku pažnju, ali nisu privede druge begunce. U stvari, njeno ponašanje 'slona u radnji s porcelanom' prema krhkim demokratskim vladama u regionu ojačalo je nacionalistička osećanja u svim ovim zemljama; otežalo je demokratsku tranziciju; potkopalo nejake, nove demokratske vlade; i u suštini otežalo a ne olakšalo transfer optuženih u Hag. U odsustvu Karle del Ponte, šanse da Mladić i Karadžić budu u Hagu sada će verovatno biti veće“, „Karla odlazi, šteta koju je počinila ostaje“, *Danas*, 5-7. januara 2008, str. XV.

Srbije – Nova Srbija i Demokratska stranka) i sa G17 plus, koji im se pridružio kasnije, složila oko pet ključnih principa oko svog programa koji se tiču pitanja Kosova i Metohije, evropskih integracija, suradnje s Haškim tribunalom, socijalnih i ekonomskih politika, te borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije.

Već tada, u svome inauguracijskom govoru u Narodnoj skupštini, premijer Vojislav Koštunica je naglasio da je “puno i jednako članstvo Srbije u EU jasno deklarirana programska obaveza svake stranke koja uđe u koalicionu vladu. Potpuno je jasno i neosporivo stajalište da proces pridruživanja Srbije EU ni na koji način ne može biti kompenzacija za bilo kakvu vrstu ustupaka koji se tiču teritorijalnog integriteta Srbije. To je, u svakom smislu, potpuno isključeno kao mogućnost”.⁶ Također je naglasio obaveze nove vlade koje se tiču regionalne suradnje i dobrosusjedskih odnosa kao prioriteta vanjske politike. Još eksplicitnije obaveze koje se tiču regionalne suradnje iznio je predsjednik Boris Tadić u svom inauguracijskom govoru 2004. godine.⁷

Proevropska strateška opcija je bila neosporiva krajem 2006., kada je Srbija usvojila novi ustav. Ustav eksplicitno kaže: “evropske vrijednosti” kao osnova ustavne organizacije Srbije.⁸ U Ustavu također stoji da će se “vanjska politika Srbije temeljiti na generalno prihvaćenim principima i pravilima međunarodnog prava”.⁹ Čak je i tada postojala jasna izjava u preambuli Ustava da će Srbija zadržati svoj integritet i suverenitet nad Kosovom i Metohijom.

Očigledno, ova dva politička i strateška cilja vladajuće elite Srbije – očuvanje Kosova kao integralnog dijela Srbije i evropska integracija države – bili su visoko pozicionirani u svim programskim dokumentima, sa svim drugim ciljevima koji su proizašli iz njih, uključujući i regionalnu suradnju.

II. Status Srbije u Procesu stabilizacije i pridruživanja

U vremenskom periodu od maja 2006. do maja 2007. EU je otkazala pregovore sa Srbijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Iako je dogovor uglavnom bio postignut za veći dio Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nezadovoljavajuća suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju bila je glavni razlog za prestanak (osim na tehničkom nivou) inače uspješnih pregovora. Referendum o neovisnosti Crne Gore u maju 2006. nikad nije bio spomenut kao dodatni razlog iako bi neki mudriji analitičari vjerovatno mogli dokazati ovu hipotezu. Uspješno zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s državnom zajednicom Srbija i Crna Gora baš prije crnogorskog referenduma o neovisnosti moglo je poslati pogrešan signal – da je državna zajednica bila funkcionalna. Štaviše, nered i nezadovoljstvo koji su uslijedili u Srbiji nisu stvorili klimu povoljnu za iskorištavanje svih beneficija posljednje faze pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Osim toga,

⁶ <http://www.srbija.sr.gov.zu/vesti/vest.php?id=33992>

⁷ <http://www.predsednik.yu/>

⁸ Tekst Ustava na web stranici www.parlament.sr.gov.yu

⁹ Ustav Republike Srbije, Principi Ustava, član 16.

to se moglo razumjeti kao trampa – Crna Gora za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Sve to vrijeme gotovo cijela energija političke elite u Srbiji bila je usredotočena na pitanje neovisnosti Crne Gore¹⁰, s prilično niskim nivoom povjerenja u ulogu EU u tom procesu (ulogu onoga ko će to omogućiti).

Pregovori s EU, koji su službeno započeli u oktobru 2005. a otkazani u maju 2006., nastavljani su u junu 2007. godine i napredovali su jako brzo, dokazujući značajan administrativni kapacitet Srbije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju parafirali su 7. novembra 2007. u Bruxellesu Olli Rehn, evropski povjerenik za proširenje, i Božidar Đelić, zamjenik premijera Srbije zadužen za evropsku integraciju. Dan prije toga plasiran je dokument Evropske komisije *Izveštaj o napretku Srbije 2007.*¹¹, s glavnom porukom da je pokazan politički napredak, ali da su reforme usporene. Veliki broj negativnih procjena posljedica je institucionalne paralize nakon parlamentarnih izbora u januaru 2007., kada je Srbija izgubila ritam u reformskim procesima.

U poglavlju o ispunjenju *političkih kriterija* Evropska komisija je ocijenila parlamentarne izbore održane u januaru 2007. kao “slobodne, pravične i zaključene u skladu s međunarodnim standardima”.¹² Ipak, duboka podjela među političkim strankama dovela je do zastoja u procesu reformi, te do poteškoća u funkcioniranju Skupštine. Štaviše, prevladavajuća briga oko statusa Kosova doprinosi jačanju nacionalističke retorike u Srbiji. Evropska komisija je izrazila svoje zadovoljstvo administrativnim kapacitetom u kontekstu pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, dodajući da bi to trebalo biti pojačano na svim nivoima, naročito uključujući neovisna i regulatorna tijela koja trebaju osigurati nadgledanje i provođenje pravnih obaveza. Sveukupno, predanost Vlade evropskim integracijama nije percipirana kao veoma uvjerljiva.

Prema Evropskoj komisiji, reforma sudstva se ne nastavlja odgovarajućim tempom i usprkos rezultatima u borbi protiv korupcije ne smatra se posebno uspješnom. Posebno je došlo do poboljšanja u zaštiti ljudskih prava, a neka poboljšanja su postignuta i vezano za položaj žena i djece. Prava manjina su se popravila, naročito u Vojvodini, ali još uvijek postoje određene tenzije na jugu Srbije te pogoršanje odnosa u Sandžaku. Regionalna suradnja Srbije smatra se dobrom, kao i njeni odnosi sa susjedima.

Pitanje *izdavanja viza* koje se tiče odnosa EU i Srbije ima posebno simboličnu i praktičnu vrijednost. Evropska komisija očekuje da Srbija uspostavi određene važne mjere kako bi omogućila potpunu provedbu Sporazuma o izdavanju viza i readmisiji, kao i Zakona o stranim građanima, te poboljšala graničnu kontrolu, uključujući i integriranu graničnu kontrolu. Kontrola ilegalne imigracije je poboljšana, ali nije napravljen ozbiljan napredak u režimu pružanja azila. Organizirani kriminal se još uvijek smatra ozbiljnim problemom u Srbiji iako su određeni važni procesi uspješno okončani. Državni plan za borbu protiv organiziranog kriminala još uvijek nije usvojen, specijalne policijske snage još uvijek nemaju odgovarajući kapacitet, a konfiskacija imovine stečene kriminalnim aktivnostima nije standardna praksa.

¹⁰ Bilo bi interesantno vidjeti koliko bi produktivan bio suprotni scenarij intenzivnijeg Procesu stabilizacije i pridruživanja u kontekstu rješavanja statusa Kosova.

¹¹ http://ec.europa.eu/enlargement/srbia/key_documents_en.htm

¹² Ibid., str. 6.

U *ekonomskom* sektoru, Evropska komisija cijeni visoke norme rasta, ali nabraja i prijetnje makroekonomskoj stabilnosti. Postoji skromni napredak u funkcioniranju tržišne ekonomije, upliv kapitala ostaje jak, rate inflacije opadaju, postoji višak u budžetu i popravljena je klima za investicije. Konkurencija u bankovnom sektoru je poboljšana, kao i djelovanje na berzi dionica. Trgovina i protok investicija postali su intenzivniji, a mala i srednja poduzeća igraju veću ulogu u ekonomiji. Ipak, visoka stopa nezaposlenosti ostaje jedan od najtežih problema ekonomije Srbije, kao i spora privatizacija velikih državnih firmi; privatni sektor je i dalje relativno slab. Fiskalna politika postaje ekspanzivna s visokim rastom plaća u javnom sektoru, povećanjem javnih troškova, vanjskih disbalansa i pritiska inflacije. Mala fleksibilnost i visoka socijalna zaštita na tržištu rada sprječavaju šire stvaranje poslova. Administrativne barijere usporavaju investicije, komercijalni sudovi imaju ograničene kapacitete i vještine, a izbjegavanje zakona u poslovnoj praksi smanjuje prikupljanje poreza i narušava poslovnu klimu.

Kao i u prethodnim izvještajima, nedostatak suradnje s Haškim tribunalom identificiran je kao glavna prepreka za brži napredak Srbije u procesu evropske integracije. Naglašeno je da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ne može biti potpisan bez pune suradnje s Tribunalom iako nije u potpunosti specificirano šta to ustvari znači. Izvještaj je uglavnom izbalansiran, naglašava vidljiva dostignuća u određenim područjima – usvajanje novih zakona, osnivanje novih institucija, poštivanje prijedloga iznesenih prethodne godine. Ipak, ima samo nekoliko područja gdje je Srbija u potpunosti harmonizirala svoje zakone, procedure i institucije sa standardima EU. Očekuje se da će više sveobuhvatnih reformi kao i dubljih analiza slijediti kasnije, kada se prođe početna faza u uvođenju novina. Za naredni period se može očekivati da problemi koji su već uočeni postanu još izraženiji – usvajanje zakona je lakši dio procesa, njihovo provođenje je teže.

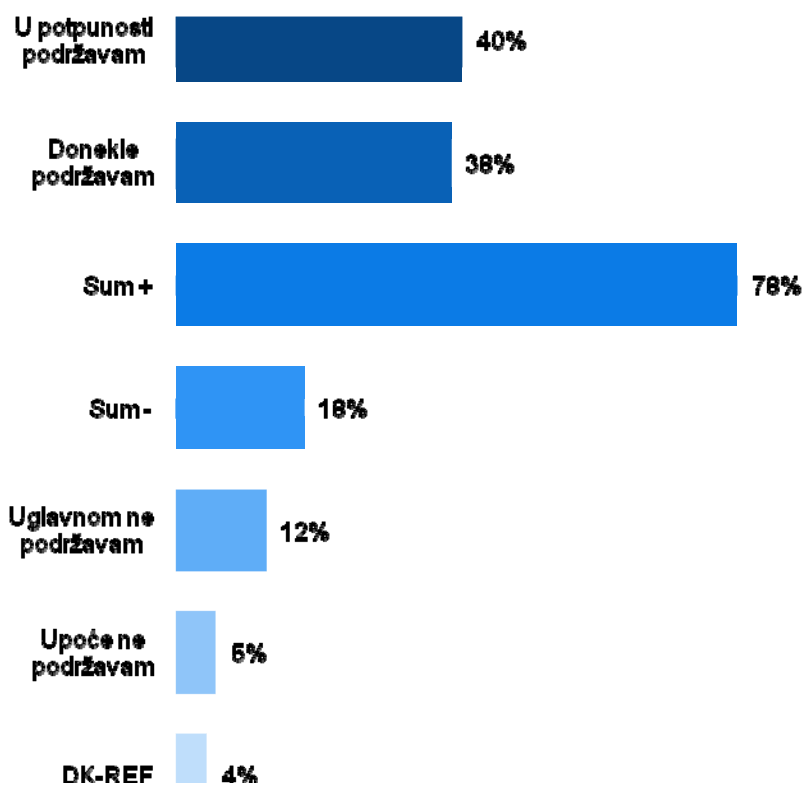
Iako se parafriranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju može smatrati “prekretnicom”¹³ za Srbiju na njenom putu prema članstvu u EU, njegovo potpisivanje, koje se očekuje krajem januara ili u dolazećim mjesecima¹⁴, čini se kao veliki izazov imajući u vidu sve podjele na političkoj sceni. Nedostatak entuzijazma u EU i neodlučna pozicija Holandije i Belgije o povezanosti Srbije s Unijom ne bi se trebali potcjenjivati.

Stav građana Srbije prema EU je uglavnom pozitivan, prema posljednjem istraživanju javnog mnijenja kompanije Strategic Marketing (Strateški marketing). Ali, ako moraju izabrati između Kosova i EU – dilema koju je politička elita nametnula stanovništvu Srbije – onda su mnogo neodlučniji o prioritetima, gdje Kosovo dobija glavno mjesto među njihovim željama. Prije samo godinu dana Kosovo nije bilo tako visoko na listi njihovih glavnih preokupacija.

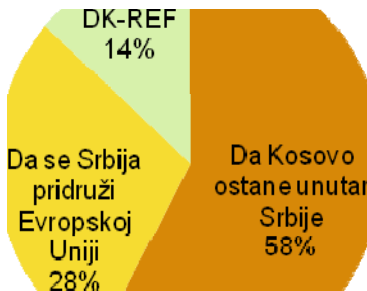
¹³ Izjava Ollija Rehna, povjerenika Evropske komisije za proširenje, prigodom parafriranja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom, prema dnevnim novinama *Danas*, 7. novembra 2007, str. 1.

¹⁴ Ibid., str. 3.

Da li podržavate ili ne članstvo Srbije u EU?



Šta vam je važnije...?



Trenutna politička kriza i tenzije u Srbiji neizbježno utječu na opći stav prema evropskoj integraciji i umanjuju političku volju za odlučnijim koracima u smjeru koji bi pratile brže političke, ekonomske i društvene reforme. Od samog početka svog učešća u Procesu stabilizacije i pridruživanja prije sedam godina Srbija nikad nije bila tako dezorijentirana i tako sklona da razmišlja o bližim vezama s Rusijom kao o ozbiljnoj alternativni.

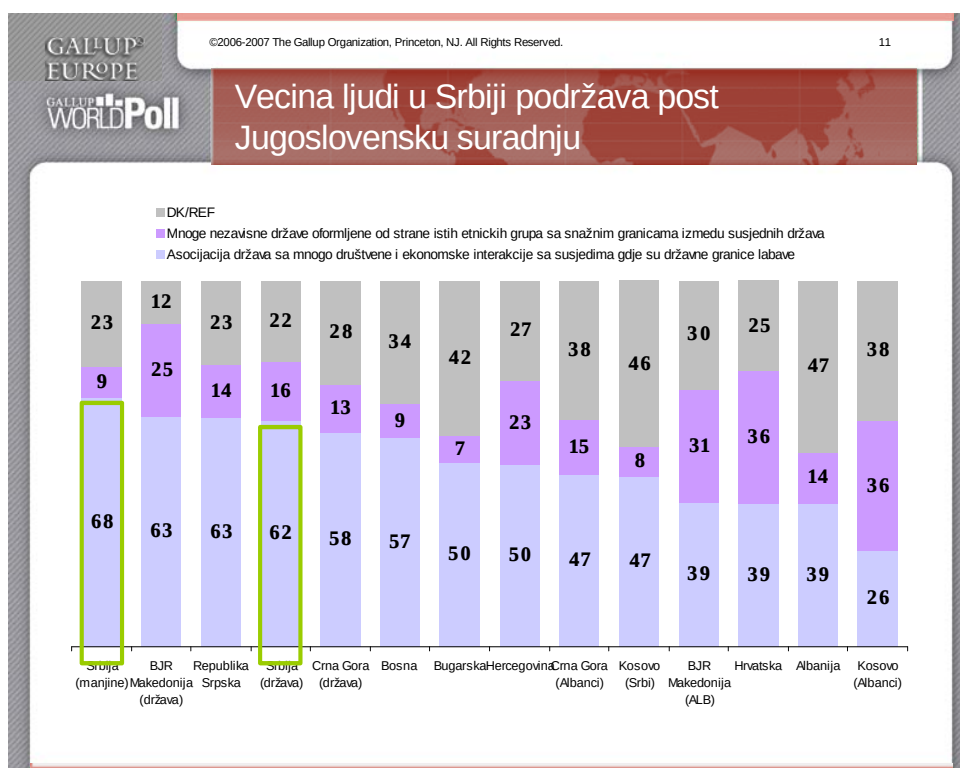
III. Srbija u regionalnoj suradnji

Bilateralna i multilateralna suradnja Srbije s njenim susjedima razvijala se u kontekstu velikih političkih, ekonomskih i društvenih promjena, koje su povezane s tranzicijom od prethodnog socijalističkog sistema u pluralističku demokraciju i tržišnu ekonomiju sa fundamentalnim promjenama u strukturi vlasništva. Novi regionalni i međunarodni kontekst također igra važnu ulogu u oblikovanju šablona za bilateralnu i multilateralnu suradnju na Zapadnom Balkanu – cijela regija je sad okružena zemljama koje su članice EU i sve one (osim Austrije) su i članice NATO-a.

Od političkih promjena u 2000. godini dobrosusjedski odnosi i regionalna suradnja su među ključnim prioritetima vanjskih poslova. U tom vremenskom periodu proces reintegracije od Savezne Republike Jugoslavije (Srbija i Crna Gora) u međunarodnu zajednicu počeo je normaliziranjem odnosa sa susjedima i uključivanjem u tada već brojne regionalne inicijative.

Srbija ima osam susjeda, što je posljedica njene centralne pozicije unutar regije u kojoj su uspostavljene mnoge nove države. Gotovo dvije trećine svih općina u Srbiji nalazi se na granici, što demonstrira vitalni značaj dobrosusjedskih odnosa i prekogranične suradnje za normalan život u Srbiji. Susjedi Srbije su u različitim unutarnjim i međunarodnim pozicijama, što ukazuje na potrebu da se promiču dobro promišljeni i specifični bilateralni odnosi, prilagođeni specifičnim potrebama svakog partnera. S druge strane, multilateralna suradnja razvijena kroz regionalne inicijative čini mogućim da se određena pitanja koja su bitna za Srbiju i regiju razriješe paralelno i na uravnotežen način.

Za razliku od nekih susjednih zemalja, Srbija nikad nije imala neko značajno oklijevanje kad je u pitanju balkanska mreža regionalne suradnje. Nakon svih promjena krajem 2000. godine, demokratska vlada u Beogradu je iskazala jasnu predanost da radi prema prevladavanju neslaganja i normaliziranju odnosa sa zemljama bivše Jugoslavije, kao politički najosjetljivijem području i području u kojem, usprkos svemu, još uvijek postoje jake veze između novih, postjugoslavenskih država, i njihovih društava.



Izvor: Manchin Robert, "Od ključnog igrača na Balkanu do potencijalnog kandidata za EU", Seminar „Definicija Srbije“, 2. jula 2007, <http://www.emins.org>

- **Beneficije i prilike**

U proteklom desetljeću Srbija je prošla kroz konflikte, ratove, dezintegraciju države, međunarodnu izolaciju i vojnu intervenciju. U kontekstu ovog naslijeđa, regionalna suradnja je za Srbiju postala put obećanja ka:

- normaliziranju i poboljšanju dobrih odnosa sa susjedima, naročito s bivšim jugoslavenskim republikama,
- omogućavanju i ubrzanju integracije države u EU (regionalna suradnja je jedan od uvjeta),
- smanjenju neusklađenosti u bilateralnim odnosima koje su rezultat različitih stupnjeva integracije zasebnih država regije u EU,
- doprinosu poboljšanju regionalne suradnje kao načinu da se popravi ekonomski i politički imidž regije (za strane investicije, turizam i slično),
- promicanju autentičnih interesa zemalja potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kroz izgradnju zajedničkih stavova u odnosu na EU i druge međunarodne učesnike¹⁵.

Spektar pitanja obuhvaćenih regionalnom suradnjom veoma je širok: zaštita ljudskih prava i prava manjina, migracija, granična kontrola, borba protiv organiziranog kriminala i terorizma, trgovina, razvoj infrastrukture transporta i komunikacija, suradnja u energetskom sektoru, zaštita okoliša, znanstvena i kulturna suradnja, turizam. U svim ovim poljima suradnje postoji znatan napredak, i postignute su određene koristi. Dnevne informacije o trgovini i investicijama pokazuju da su države u regiji postale važni partneri Srbije. Zapadni Balkan kao regija, dijelom zbog Sporazuma o slobodnoj trgovini Centralne Evrope (CEFTA 2006), postao je drugi najvažniji trgovinski partner Srbije, nakon EU¹⁶. Srbija također koordinira razvoj svoje transportne infrastrukture sa zemljama u regiji kroz SEETO (South East Europe Transport Observatory)¹⁷, razvoj energetskog sektora kroz Energetsku zajednicu jugoistočne Evrope¹⁸, zaštitu okoliša kroz Regionalni program rekonstrukcije okoliša (REReP)¹⁹, učestvuje u aktivnostima mnogih drugih regionalnih grupa, centara i inicijativa. Može se zaključiti da su najuspješniji regionalni projekti oni gdje EU ima najjači interes da uvede evropske standarde još i prije potpune integracije zemalja Zapadnog Balkana – trgovina, energija i transport, s velikim naporima investiranim u borbu protiv organiziranog i prekograničnog kriminala.

Pored vladajućih tijela – parlamenata, lokalnih zajednica, političkih stranaka i poslovne zajednice, raste i broj nevladinih aktera iz Srbije koji učestvuju u regionalnoj suradnji. Nevladine organizacije i organizacije civilnog društva dodale su novu dimenziju dobrosusjedskim odnosima u cijeloj regiji, dajući im širi sadržaj i stabilnost.

¹⁵ O principima i efektima regionalne suradnje, vidi: D. Lopandić: *Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi*, IMPP, EMINS, Beograd, 2000.

¹⁶ U članku "Zemlje jugoistočne Evrope drugi trgovinski partner Srbije", u dnevnim novinama *Danas*, 17-18. novembra 2007, str.7.

¹⁷ <http://www.seetoint.org>

¹⁸ <http://www.energy-community.org>

¹⁹ <http://www.rec.org>

IV. Neriješena pitanja

Prava manjina, izbjeglice i prognane osobe, nestale osobe, problem sukcesije, pitanje granica – svi ovi problemi naslijeđeni nakon sukoba u devedesetim polako su pomjerani na nižu poziciju na dnevnom redu regije. Organizirani kriminal i korupcija postaju zajednička briga sprječavajući daljnju političku i ekonomsku situaciju regije i čineći granice poroznim za ilegalnu migraciju ljudi, dobara, oružja i droge.

Gonjenje ratnih zločinaca je veoma važan segment odnosa Srbije s njenim susjedima. Iako je u Srbiji progon zbog ratnih zločina počinjenih u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini unaprijeđen, kao i sudska suradnja sa susjedima, postoji duboko nezadovoljstvo bošnjačke populacije odlukom Haškog tribunala, donesenom početkom 2007., da ne prihvati tužbu Bosne i Hercegovine protiv SR Jugoslavije za genocid tokom rata od 1992. do 1995. godine. U odluci suda stoji da tadašnje vodstvo Srbije nije spriječilo genocid u Srebrenici. Pred istim tim sudom stoji i tužba Republike Hrvatske protiv SR Jugoslavije zbog agresije. Štaviše, puna suradnja s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) još uvijek je neispunjena pravna, politička i moralna obaveza Srbije. Ovo ostaje kao problem koji sprječava stvarno pomirenje Srbije s njenim susjedima usprkos značajnim naporima na tom polju.

Budući status Kosova je također jedno od pitanja koje utječe na različite načine na bilateralne i multilateralne odnose Srbije s njenim susjedima, ovisno o njihovim interesima i stavovima. Uglavnom, ovo otvoreno pitanje ima negativan utjecaj na regionalnu suradnju Srbije.

Srbija također ima ograničeno finansiranje i administrativne kapacitete posvećene regionalnoj suradnji, kao i pravne i organizacione poteškoće. Centralna organizacija države nije veoma pogodna niti pruža podršku za različite lokalne inicijative i inicijative civilnog društva.

Srbiji nedostaje odgovarajuća svjesnost javnosti o značaju regionalne suradnje i njene jake povezanosti s procesom evropske integracije.

Jedna od glavnih karakteristika bilateralne i regionalne suradnje Srbije jest prijelaz prema području unutarnjih političkih problema i utjecaja, naročito u predizbornom periodu. Neizbježno, neka od neriješenih pitanja periodično se ponovo javljaju i pojačavaju intenzitet, ali regionalna suradnja uglavnom nije bila visoko na dnevnom redu političkih stranaka za vrijeme izbora.

Veliki broj i kompliciranost inicijativa regionalne suradnje, koje imaju velik broj preklapanja i kojima nedostaju jasno definirani ciljevi i sadržaj, kao i nedostatak usklađenosti između inicijativa koje pokreću donacije i interesa državnih aktera te onih kojima je to od koristi u regiji također su problemi s kojima se Srbija bori. Suradnja se ponekad uspostavlja na vještački način, jedino kao uvjetovanost EU, i pokazuje nedostatak dosljednosti u bilateralnom i regionalnom pristupu EU i zemalja u regiji.

V. Mogućnosti za poboljšanje regionalne suradnje i provedba EU standarda

Srbija mora dosljedno i detaljno identificirati svoje prioritete u regionalnoj suradnji u kontekstu integracije u EU i intenzivnije suradnje s NATO-om, ali i imati na umu svoj poseban odnos s Rusijom i napore da ponovo uspostavi dobre odnose s drugim velikim igračima na globalnoj sceni (Kina, Indija, Indonezija i dr.).²⁰

Srbija bi mogla iskoristiti prednost razvoja većeg “regionalnog vlasništva” i “regionalnog vodstva” u regionalnoj suradnji kao jedna od najvećih zemalja na Zapadnom Balkanu sa, po usporedbi, jednim od najjačih administrativnih kapaciteta, velikim brojem stručnjaka i jakim finansijskim izvorima. Ovo je moguće jedino ako Srbija pažljivo prilagodi svoje administrativne strukture “portfoliju” novouspostavljenog Vijeća za regionalnu suradnju, u Sarajevu, da bi u potpunosti iskoristila prilike u različitim sektorima (ekonomski razvoj, infrastruktura, energija, pravda i unutarnji poslovi, sigurnost i odbrana, razvoj ljudskih resursa). To zahtijeva analizu isplativosti njenog učešća i poboljšanu koordinaciju relevantnih Vladinih tijela. Uloga raznih nevladinih aktera se pokazala veoma učinkovitom i inovativnom i također zahtijeva bolju koordinaciju.

Zajedno s drugim zemljama u regiji, Srbija mora izgraditi “jedan glas iz regije”, naročito vezano za briselsku administraciju, da bi mogla koristiti regionalnu komponentu poboljšanja Procesa stabilizacije i pridruživanja, kojem je potrebna nova pokretačka sila u ovom periodu koji je ključan za regiju.

VI. Imidž Srbije u EU i na Zapadnom Balkanu

Imidž Srbije počeo se popravljati nakon političkih promjena u oktobru 2000. godine. Nažalost, ubistvo premijera Zorana Đinđića u martu 2003. poremetilo je ne samo reforme u Srbiji nego i međunarodni položaj zemlje. Iako su napravljeni neki brzi pokreti, kao što je priključenje Srbije Vijeću Evrope, ili novi radni plan za Zapadni Balkan koji je pokrenut na samitu EU - Zapadni Balkan u junu 2003. u Thesalonikiju, Srbija je ušla u period usporavanja reformskih procesa, restrukturiranja političke scene i rasta moći Srpske radikalne stranke. Demokratska stranka Srbije, sa relativno malim izbornim tijelom, postala je ključni igrač stručno upravljajući između Demokratske stranke, radikala i socijalista kao ključnih političkih igrača iz doba Miloševićevog režima.

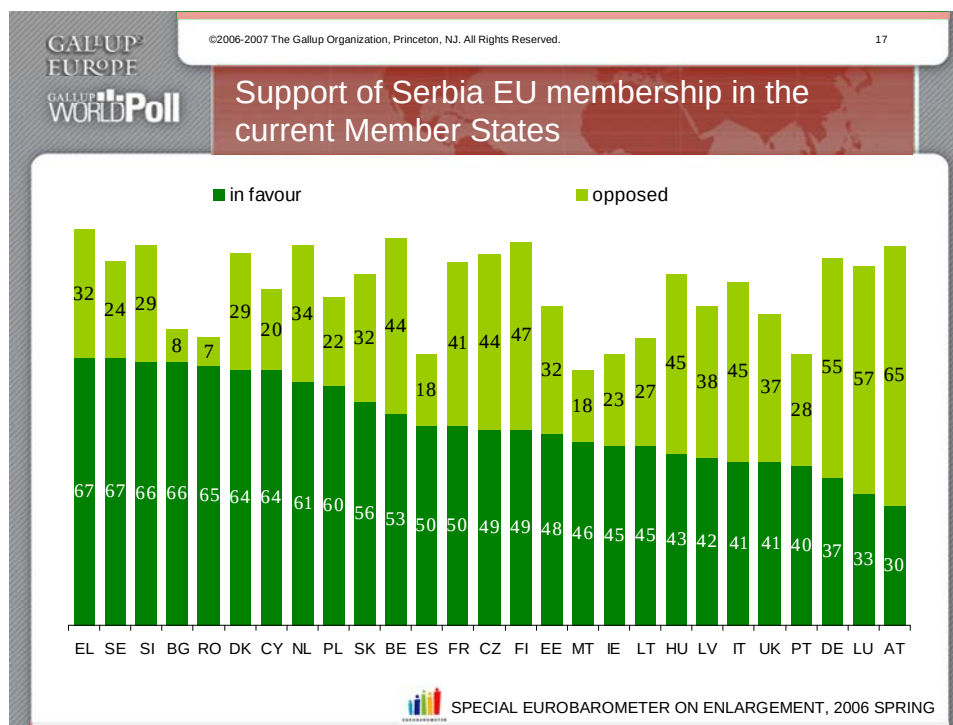
Još prije nekoliko mjeseci jedan analitičar je izjavio da “optužbe i zahtjevi Beograda sve više podsjećaju na retoriku pokojnog moćnika Srbije Slobodana Miloševića o Kosovu i da bi mogli uznemiriti i političke i vojne vođe Zapada”²¹. Slično mišljenje dijeli i William Montgomery: “Nažalost, mnogi na Zapadu počinju da gledaju Srbiju (kao i u Miloševićovo

²⁰ Vidi više u: Minić Jelica i Pagliani Paola, “Regionalna suradnja iz perspektive ljudskog razvoja – Preliminarna prezentacija Izvještaja o ljudskom razvoju 2008”, 32. godišnja konferencija Asocijacije britanskih međunarodnih studija, 17-19. decembra 2007. <http://www.bisa.ac.uk/2007/pps/minic.pdf>

²¹ Mojsilović, Julijana, “Srbija riskira ljutnju Zapada zbog Kosova”, BIRN, 2. septembra 2007. http://www.birn.eu.com/en/101/10/3967/?tpl=30&ST1=Text&ST_T1=Article&ST_AS1

doba) kao faktor destabilizacije u regiji. 'Medeni mesec' nakon pada Miloševićevog režima je završen.’²²

U Eurobarometru o proširenju u proljeće 2006. podrška Srbiji za članstvo u EU je bila relativno visoka. Vidljivo je da je javna podrška najjača među novim zemljama članicama EU kao što su Slovenija, Bugarska, Rumunija, Kipar, Poljska, Slovačka, ali i Grčka, Švedska, Danska, Holandija i Belgija, mada su posljednje dvije neodlučne u ovom trenutku što se tiče potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. Ovo pokazuje podvojenost i kontradiktornost između percepcije javnosti i donošenja odluka o vanjskoj politici u ovim zemljama. Isto se može reći i za Italiju, s veoma niskom podrškom za članstvo Srbije u EU, ali sa snažnom političkom porukom o potrebi da se ovaj proces ubrza. Tokom posljednjih nekoliko mjeseci Italija, Grčka, Slovenija i Rumunija su slale jaku političku poruku Srbiji kao i Bruxellesu da Proces stabilizacije i pridruživanja treba postati intenzivniji i da Srbiji treba odobriti status kandidata što je prije moguće²³.



Podrška članstvu Srbije u EU po državama članicama. Izvor: Manchin Robert, “Od ključnog igrača na Balkanu do mogućeg kandidata za EU”, Seminar „Definicija Srbije“, 2. jula 2007, <http://www.emins.org>

²² Montgomery William, “Zapad počinje da posmatra Srbiju kao u doba Miloševića“, u kolumni Pogled iz Cavtata, dnevne novine *Danas*, 17-18. novembra 2007, str. V.

²³ Izjave talijanskog predsjednika Romana Prodića, slovenskog predsjednika Janeza Janše, ministricе vanjskih poslova Grčke Dore Bakoyannis i dr.

Ipak, veoma je karakteristično za podvojenost Srbije prema Evropi da “na Zapadnom Balkanu ostaje stalna neizvjesnost o tome da li je sama EU zaista duboko posvećena ovoj regiji na strateškom nivou kao što je bila centralnoj Evropi 1990-ih”²⁴.

Percepcija Srbije u regiji povezana je s njenom veličinom i ekonomskom snagom u usporedbi s drugim zemljama, s jedne, i bliskom prošlošću konflikata i nasilja, s druge strane. Srbija se još uvijek promatra kao potencijalni izvor destabilizacije, a rješavanje statusa Kosova je pitanje koje izaziva ozbiljnu zabrinutost u cijeloj regiji. Uglavnom u negativnom smislu, Srbija ima imidž nečega što posjeduje neku vrstu “hegemonijske moći” u ovom dijelu evropske periferije iako se njeni ljudski resursi, kulturna proizvodnja i zajednički jezik koji dijeli većina zemalja u regiji mogu vrlo brzo promijeniti u pozitivnu prednost ako se politička stabilizacija, ekonomski razvoj i evropska integracija postignu u relativno kratkom vremenskom periodu. “Zajednička evropska budućnost” ima visoku instrumentalnu vrijednost u mijenjanju zajedničkih predodžbi u regiji i razvijanju spremnosti za međusobnom suradnjom i podrškom.

VII. Kapacitet za lobiranje u EU 27 o pridruživanju države

Mnoge dobronamjerne analize su jednoglasne u mišljenju da su vještine lobiranja Srbije veoma skromne. Ali, teret bliske prošlosti i politička filozofija naslijeđena iz tog vremena najveće su prepreke u mijenjanju imidža Srbije i privlačenju potrebne međunarodne podrške. “Stari imidž Srbije koji nije povezan s njenom trenutnom stvarnošću ne dopušta Srbiji da danas postigne međunarodno priznavanje. Od dva problema koja u potpunosti paraliziraju ovu naciju, jedan je povezan s čovjekom koji je doveo Srbiju u poziciju u kojoj je sad. Srbija se mora ‘razvesti’ od svega što ima dodirne tačke s Miloševićem. Drugi problem je Kosovo... da li je državi zaista potreban ovaj problematični teritorij gdje 90 posto stanovništva uopće nisu Srbi?...Bez rješavanja ova dva problema Srbije ne može ući u EU. I svaki dan, svaku godinu koju Srbija provede van EU ona gubi brzinu, energiju i šanse.”²⁵ Veoma sličan pogled je prošle godine iznio Simon Anholt, tokom svoje posjete Srbiji koji nije preporučio Srbiji da unajmi skupe kompanije iz Londona i New Yorka da poprave njen imidž. Po njegovom mišljenju, fenomen savjetovanja oko imidža je “potencijalno veoma opasna stvar” budući da zemlje lako mogu dobiti ideju da se njihova loša politika može izbjeći dobrim odnosima s javnošću²⁶.

S druge strane, Srbija je razvila diplomatsku mrežu u zemljama članicama EU (22 od 27 zemalja). Ova struktura nije bila dobro koordinirana s drugim dijelovima administracije, čak ni unutar same sebe. Ipak, treba ponovo naglasiti da postoji izjava Evropske komisije da je “Srbija pokazala dobar administrativni kapacitet u kontekstu pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju”.²⁷ Gledajući na regiju u cjelini, administrativne vještine povezane s evropskom integracijom hvaljene su jedino u državnim izvještajima za Hrvatsku i Srbiju. U slučaju ove posljednje, nakon ovoga je slijedilo mišljenje da ovaj kapacitet treba jačati na svim nivoima.

²⁴ Batt Judy, “Zapadni Balkan – Usporedbe sa centralnom Evropom”, u: *Balkanska prizma*, eds. Deimel Johanna i van Meurs Wim, Verlag Otto Sagner, Berlin, 2007, str. 57.

²⁵ Intervju sa Philipom Kotlerom “Šta da radi Srbija?”, *The Economist Magazine*, br. 367, 4. juna 2007, str. 41.

²⁶ Teslik Lee Hudson, “Tržnica za ‘brend države’”, *Dnevna analiza Vijeća za vanjske odnose*, 12. novembra 2007, str. 2, http://www.cfr.org/publication/14775/nation_brand_marketplace.html?breadcrumb

²⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/key_documents_en.htm, str. 9.

Dva prethodna otkrića pokazuju da su jasan i međunarodno prihvatljiv koncept vanjske politike i politička volja da ga se prati glavni preduvjeti za uspješno lobiranje Srbije. Očigledno, ni jedno ni drugo nije zadovoljavajuće u ovom trenutku iako postoje potrebna diplomatska politika i administrativni kapacitet, kao i prevladavajući stav stanovništva da su evropska integracija i regionalna suradnja dobri za Srbiju.

VIII. Zaključak

Srbiji nedostaje jasan politički konsenzus i demonstrirana politička volja u provedbi njenih definiranih prioriteta vanjske politike. Ovo je rezultat očiglednih neslaganja u njejoj vanjskoj politici koja proizlaze iz činjenice da dolazi iz nekoliko centara moći istovremeno; najprije od predsjednika republike s direktnim utjecajem na Ministarstvo vanjskih poslova, s jedne, i premijera s velikim utjecajem na parlament Srbije, s druge strane.

Kada bismo pokušali napraviti jednadžbu od toga šta je potrebno da se Srbija sigurno odvede u članstvo EU, ona bi izgledala ovako:

Politička volja za EU integracijom + javna podrška + administrativni kapacitet Srbije + odgovarajuće EU smjernice = članstvo Srbije u EU

Od 2000. godine jedino su podrška javnosti i administrativni kapacitet bile pozitivne vrijednosti u ovoj jednadžbi. Politička volja na strani Srbije i EU nije uvijek imala pozitivnu interakciju. To nije ovisilo samo o intenzitetu i općem smjeru njihovih bilateralnih odnosa, već i o unutarnjem razvoju i Srbije i EU, mijenjajući tako globalni i regionalni kontekst na Zapadnom Balkanu.

Glavni problem ostaje u Srbiji s njenom političkom elitom koja u posljednja dva desetljeća nije bila sposobna da se suoči sa izazovima izmijenjenog sazviježđa Evrope u postkomunističkoj eri, raspadom federalnih država u jugoistočnoj, centralnoj i istočnoj Evropi, prijelazom u demokratska društva i tržišnu ekonomiju, te ogromnim odljevom mozgova. U posljednjem stoljeću Srbija je izgubila svoju elitu u tri rata – u Prvom svjetskom ratu, u kojem je svaki deseti odrasli muškarac Srbin preživio, u Drugom svjetskom ratu, u kojem je oko 10 posto populacije Jugoslavije ubijeno ili je umrlo u ratu, i konačno u ratu u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, kada je oko 300.000 uglavnom mladih i obrazovanih građana Srbije emigriralo. Srbija se nikad nije u potpunosti oporavila od ovih gubitaka u ljudskom kapitalu. Ali to pokazuje put i za Srbiju i za EU – isti kojim je EU krenula prije 50 godina. Da bismo imali još jednu priču o uspješnom proširenju EU, razvoj ljudskog kapitala mora postati glavna briga ne samo u Srbiji nego i na cijelom Zapadnom Balkanu. Ovo je razlog zašto cijeli plan rada Lisabonske strategije mora biti odlučnije implementiran u regiji s odgovarajućim fokusom EU pomoći na komponente IPA-e. Zbog ovoga je toliko važno postići status kandidata za Srbiju, kao i za ostale zemlje regije. Dio te strategije je, neizbježno, liberalizacija viza – nužna komunikacija i sloboda kretanja.

To ne znači da su drugi aspekti od sekundarne važnosti – kao izgradnja države i institucija ili fizički razvoj infrastrukture ili usvajanje *acquis communautaire*; to samo znači da se plan rada EU za Zapadni Balkan, a stoga i za Srbiju, mora poboljšati i proširiti što je prije moguće da bi se ohrabrine oslabljene reforme²⁸ u regiji i spriječila njena veoma moguća destabilizacija²⁹.

U ovom veoma teškom razdoblju Srbija treba podršku regije i EU da prebrodi sve izazove. Regija može pomoći kroz jačanje zajedničkih pozicija koje se tiču EU, NATO-a i prijelaza regionalnih poslova u “regionalno vlasništvo” i “regionalno vodstvo”. Komunikacija evropske integracije je zajednički zadatak Srbije i EU; potrebno je sve češće imati zvaničnike EU, evropske političare i intelektualce u Srbiji da objasne troškove ne-Evroe. Na kraju, građani Srbije moraju imati priliku da putuju da bi dobili više obrazovanja, da bi im se omogućilo natjecanje u sportu, umjetnosti i kulturi, da uče o Evropi i posjećuju svoje obitelji.

Ne može se dovoljno naglasiti uloga civilnog društva u rastućem broju evropskih zemalja u regiji³⁰. Od sredine 1990-ih razvijeno je jako i utjecajno civilno društvo u Srbiji, koje odlučno doprinosi političkim promjenama, te ekonomskim i društvenim reformama. Njegovu ulogu treba podržati i ojačati prateći promjenjivi radni plan Evroe. Uloga stranih investitora je također nezamjenjiva budući da oni igraju ključnu ulogu u promjeni poslovne klime i uvode novu kulturu poslovanja. U ovom trenutku oni čekaju rješavanje statusa Kosova i mnogo su oprezniji nego što su bili u proteklih nekoliko mjeseci ili godina. Posljednja tri mjeseca, nakon što je Evropska komisija napravila svoj izvještaj, neki ključni ekonomski pokazatelji u Srbiji su se pogoršali i ako se ne napravi uspješna formula EU-Kosovo Srbija bi mogla ući u ozbiljnu ekonomsku i finansijsku krizu u sljedećih nekoliko godina³¹.

Predsjednički izbori u januaru-februaru 2008., lokalni izbori u maju, vjerovatno parlamentarni izbori najesen ako se vladajuća koalicija raspadne – ovo će značiti još jednu izgubljenu godinu čak i da nema problema s Kosovom. Zato je Srbiji jako potreban odušak, izlaz, prolaz koji se mora pažljivo razviti tako što će evropski partneri unaprijediti njene unutarnje i vanjske terene za igru da bi bolje izašla na kraj sa izazovima koji slijede.

²⁸ Potreba za ambicioznim odlukama EU o Zapadnom Balkanu, The Greek Non-paper, Bruxelles, 19.11.2007.

²⁹ Mungiu Pippidi Allina, van Meurs Vim i Gligorov Vladimir, *Plan B – B za Balkan, Izgradnja države i demokratskih institucija u jugoistočnoj Evropi*, Thieme MediaCenter Nijmegen, Berlin/Nijmegen/Beč, oktobar 2007.

³⁰ Ljubljanski plan rada za novu fazu Procesa stabilizacije i pridruživanja, Balkanska koalicija organizacija za teoretska istraživanja – BCTT: Centar za institucionalni razvoj (CIR), Skoplje, Evropski pokret u Crnoj Gori (EMiM), Podgorica, Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, Albanski institut za međunarodne studije (AIDS), Tirana, Evropski pokret u Srbiji (EMinS), Beograd, i Kosovski institut za istraživanje i razvoj politike (KIPRED), Priština; Skoplje, 27. oktobra 2007. <http://www.emins.org>

³¹ *Makroekonomske analize i trendovi i konjunktorni barometar*, Vol. IV, No.12, Ekonomski institut, Beograd, decembar 2007.

Kratki osvrt: Crna Gora i EU integracije – Rt Dobre nade

Crna Gora je nedavno podnijela zvanični zahtjev za dobijanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Na svečanoj ceremoniji u Parizu, Premijer Crne Gore, Milo Đukanović, predao je zahtjev francuskom predsjedniku Nikolasu Sarkozyju. Time je Crna Gora postala treća država sa Zapadnog Balkana koja je napravila jedan korak više ka EU.

Nakon ovoga čina Evropske integracije uistinu djeluju kao vanjskopolitički prioritet vlasti Crne Gore te stvaraju dobar imidž. Sve izjave crnogorskih zvaničnika to potvrđuju ali postoje i glasovi da je u praksi malo drugačije. Radi se o tome da u nekim oblastima vlasti uopšte ne žure da ispoštuju EU standarde, pogotovo kad se radi o najlukrativnijim aktivnostima kao što su transparentnost investicija, energetski sektor, prirodni i privredni resursi. No s druge strane sve države kandidati nastoje sačuvati što dulje svoj suverenitet nad ovim oblastima pa to i ne treba da nas čudi.

Nakon sticanja statusa kandidata, a prije nego postane punopravna članica EU Crna Gora će morati poraditi na svojevrsnoj promjeni imidža zemlje na međunarodnoj sceni. Za takav poduhvat trebat i će joj diplomatija sposobna za lobiranja za podršku država članica evropskom putu Crne Gore. Ipak, teško je ocijeniti u ovom trenutku kapacitete diplomatske mreže Crne Gore. Pored toga što je to ipak jedna mlada diplomatija, međunarodna politika se kroi u uskom krugu čelnika najviših institucija, Premijera, Predsjednika, Ministra vanjskih poslova i donekle Predsjednika Skupštine Crne Gore. Realno postoji problem manjka kadrova obrazovanih za diplomaciju i međunarodne odnose, manjka i iskustva i ličnih veza ali tu je i problem poznavanja stranih jezika. Što se konkretno tiče EU integracija u Ministarstvu vanjskih poslova postoji Sektor za EU ali nema dovoljno kapaciteta.

Međutim, treba biti pošten i istaći da nerješena, ili bolje reći sporna, bilateralna pitanja ne utiču mnogo na saradnju Crne Gore sa drugim zemljama Zapadnog Balkana. Crna Gora ima izuzetno dobre odnose sa drugim državama na Zapadnom Balkanu. Postoje tu i tamo sporovi poput granice na Prevlaci sa Hrvatskom ali se to rješava političkim dijalogom. Diplomatski problem sa Srbijom koja je tražila od crnogorske ambasadorke da napusti Beograd nakon što je Crna Gora priznala neovisnost Kosova, će se izgleda riješiti tako što će Crna Gora poslati uskoro novog ambasadora u Beograd. Što se tiče pitanja graničnog područja između BiH i Crne Gore kod Sutorine, koje je nedavno iskrslu u Parlamentarnoj skupštini BiH, i zahtjeva za pokretanjem spora kojim se tvrdi da je to teritorija BiH, u Crnoj Gori nije data naročita pažnja. Uostalom kao i u medijima u BiH. Crna Gora ovo pitanje ignorira nastojeći izgraditi što bolje odnose sa BiH. U svakom slučaju na potezu su Predsjedništvo BiH i Ministarstvo vanjskih poslova BiH. Nije jasno samo kom bi entitetu u slučaju povrata Sutorina pripala, i šta bi s njom radili. Ipak, dobra vijest je da se planira potpisivanje bilateralnog sporazuma o dvojnomo državljanstvu između ove dvije države, za mart 2009. godine.¹

Čini se da u Crnoj Gori konsenzus društva o EU integracijama postoji iako društvo baš i ne razumije šta je Europska unija i šta proces pristupanja u stvari znači ali vide EU kao nešto bolje od ovog sada, kao ideal kojem teže. Prije svega bolji standard života kao i svi stanovnici regije. Crnogorsko društvo je jedno malo društvo koje čini oko 650.000. ljudi i ne

može se ni očekivati da civilni sektor bude razvijen i uticajan, ali ipak postoji nekih pedesetak aktivnih nevladinih organizacija i Evropski pokret. Za jednu tako malu zemlju, to se može zvati uspjehom. Preko 80% stanovništva daje podršku Evropskim integracijama Crne Gore. Međutim kako postoji konsenzus društva tako postoje i velika očekivanja iako se javljaju i glasovi razuma koji ta očekivanja nastoje spustiti na jedan prihvatljiv nivo.

Glavni akteri procesa EU integracija u Crnoj Gori su¹ vlasti po samoj prirodi procesa, političke partije, civilno društvo, uključujući NVO, mediji, sindikati, univerziteti i akademija te konačno i javnost uopšte. Institucionalnu i organizacionu strukturu vlasti koja je zadužena za provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju čine Sekretarijat za Evropske integracije, Parlamentarni odbor za Evropske integracije, Nacionalni savjet za Evropske integracije, Komisija za koordinaciju procesa pristupanja i konačno Odjeli za EU u ključnim ministarstvima i kontakt osobe zadužene za saradnju sa NVO. Političke partije u Crnoj Gori kao drugi značajan akter su i dalje partije liderskog tipa sa nerazvijenom unutrašnjom demokratijom i slabom sektorskom institucijalizacijom. S druge strane poslovni sektor još nije svjestan ni dovoljno informiran o procesu evropskih integracija. Istina, postoji i nedostatak interesa s njihove strane. Konačno, civilno društvo u Crnoj Gori je dobro razvijeno imajući u obzir populaciju. Međutim, civilno društvo je u stalnoj igri "mačke i miša" sa vlastima. Civilno društvo je započelo mnoge važne inicijative u svim aspektima procesa Evropskih integracija kao i generalnoj demokratizaciji društva i u podršci reformskim procesima. Kad govorimo o medijima, prije svega postoji nedostatak znanja među novinarima i urednicima o procesu EU integracija i to se nastoji poboljšati treninzima i seminarima. Ako znamo da je znanje najveći potencijal onda nas stanje na univerzitetima i akademskoj javnosti u Crnoj Gori treba zabrinuti.¹ Konačno, sindikati također nemaju znanja o evropskim standardima u oblasti zaštite radnika i njihovih prava, a ne postoji ni interes za edukacijom o ovim pitanjima. Sve nam ovo govori da je u Crnoj Gori potrebna jedna sveobuhvatna aktivnost podizanja svjesnosti javnog mnijenja u različitim oblastima.

Na žalost nije bilo konkretnih istraživanja na temu imidža Crne Gore pa se jedino možemo poslužiti izvještajima Evropske komisije o napetku Crne Gore u posljednjih nekoliko godina. Može se reći da je Crna Gora "rt Dobre nade na Zapadnom Balkanu" ali sa lošim administrativnim kapacitetima kojim manjka političke neutralnosti i profesionalizma. Problemizira se neovisnost sudstva, korupcija u oblasti privatizacije, koncesija, građevinarstva, javnih nabavki te organizirani kriminal, pristup pravdi, zatvorski sistem, slobodan pristup informacijama i javni RTV servis. Međutim u oblasti ljudskih i manjinskih prava te suradnji sa Tribunalom u Hagu, Crna Gora dobija pozitivne ocjene. Ipak čini se da su crnogorci svjesni da nemaju još razvijene institucije, i da su i dalje jedno tradicionalno, patrijahalno društvo, kojima susjedi i dalje u šali spočitavaju nedostatak radnih navika.

Vanjsko-politički pregled (VPP) imao je priliku razgovarati sa Gđom. Lidijom Dimovom, Izvršnom direktoricom makedonskog centra za evropsku obuku, tijekom regionalne konferencije “Uloga civilnog društva u Procesu evropskih integracija” koja je održana u Sarajevu 11. decembra 2008.

VPP: Gđo. Dimova, hvala vam za ovaj intervju. Možete li nam reći nešto o statusu Makedonije u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Makedonija ima status kandidata već tri godine. Kakve su perspektive?

Gđa. Dimova:

Na žalost, Makedonija je imala tu lošu sreću da predugo “uživa” status zemlje kandidata. Od vodeće zemlje koja je prva potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (i do određene granice pomogla Evropskoj komisiji da dizajnira Proces stabilizacije i pridruživanja), Makedonija je upravo ušla u svoju četvrtu godinu bez ikakve naznake početka pregovora o pridruživanju. Neki od razloga se mogu pripisati slabom provođenju vanjske politike makedonske vlade (iako je moje osobno mišljenje da se EU treba tretirati kao unutarnja politika), ali neki od razloga bi se trebali potražiti i na evropskom nivou (kao što su zamor od proširenja, Lisabonski sporazum, te u posljednje vrijeme i ekonomska kriza). Ako je potrebno istaknuti jedan, najveći razlog zašto Makedonija nije osigurala preporuku za početak pregovora o pridruživanju od strane Evropske komisije u Izvješću o napretku 2008, to bi, bez sumnje, bili rani parlamentarni izbori prošlog juna. Time što je prihvatila da organizira rane izbore, vlada nije uspjela da prepozna relevantnost odrednica Evropske komisije. U tom trenutku, osam odrednica je postalo devet, gdje je dodatna odrednica postala demokratski i pravedni izbori. Ne samo da vlada nije uspjela da napravi poštene izbore, već se našla i pod pritiskom vremena, te je počela praviti greške jednu za drugom, kao što je donošenje 178 zakona unutar nekoliko dana po brzom postupku bez opozicije u Parlamentu, te tako nije uspjela da osigura politički dijalog i slično. S druge strane, ono što je Vlada uspjela da osigura je velika većina u novom Parlamentu. Shodno tomu, da li je moguće preispitivati prioritete vlade - EU integracija ili borba za vlast? Također se može postavljati pitanje da li se Evropska komisija mogla malo bolje nositi sa situacijom Makedonije. U svrhu rasprave, da se Evropska komisija učinila vidljivijom sa objašnjenjem značaja odrednica te otvoreno izjavila kako rani izbori jedino imaju smisla nakon oktobra (ili da postavimo to na drugi način; da se Evropska komisija više uključila kao u Srbiji), onda bi smo možda vidjeli drugačije rezultate u procesu EU integracije u Makedoniji.

VPP: Kako bi ste ocijenili uključenost Makedonije u regionalne inicijative? Kakve su mogućnosti za poboljšanje regionalne suradnje te implementaciju EU standarda nasuprot lokalnom nacionalizmu i dnevnoj politici, naročito uzimajući u obzir destruktivnu moć neriješenih pitanja sa susjedima ili drugim zemljama Zapadnog Balkana.

Gđa. Dimova:

Izvješće Evropske komisije o napretku za 2008 za Republiku Makedoniju ocjenjuje regionalnu suradnju uspješnom. "Makedonija surađuje sa ICTY. Ipak, Tužilaštvo je odlučilo da četiri slučaja uputi natrag državnim vlastima, što bi moglo izazvati unutrašnji nemir. Makedonija još uvijek održava bilateralni sporazum o imunitetu sa SAD što nije u skladu sa uobičajenim stajalištima EU o integritetu Rimskog statuta. Makedonija je preuzela svoje prvo predsjedanje nad CEFTA. Petnaesti Samit zemalja centralne Evrope je održan na Ohridu u maju. Država nastavlja da doprinosi misiji ALTHEA u Bosni i Hercegovini. Odnos sa Albanijom je i dalje dobar, sa zaključivanjem sporazuma o slobodnom viznom režimu, lokalnom prometu na granici i suradnjom u graničnoj kontroli. Ukupni odnosi sa Srbijom su stabilni iako je na njih štetno djelovalo priznavanje Kosova. Prijavljen je napredak sa demarkacijom granice. Problemi sa Pravoslavnom crkvom ostaju neriješeni. Odnosi sa Grčkom pokrivaju suradnju sa sufinanciranjem veza transportnih puteva unutar okvira EU Transevropske transportne mreže. Ipak, neriješeno pitanje imena pogađa odnose između ove dvije države. Odnosi sa Bugarskom ostaju dobri." (Izvješće Evropske komisije o napretku za 2008).

Pored službenog stajališta koje se tiče regionalne suradnje, Makedonija ima problem sa Grčkom (pitanje imena), sa Bugarskom (prave makedonske manjine), sa Kosovom (redoviti incidenti sa demarkacijom granice) i sa Srbijom (rasprava sa Pravoslavnom crkvom).

Vijeće za regionalnu suradnju se ne koristi u svom punom kapacitetu, iako je i stvoreno da potiče regionalnu suradnju. Na primjer, Makedonija je tek nedavno naručila izradu Državne energetske strategije od makedonske Akademije za znanost i umjetnost, iako je kristalno jasno da je pitanje energetike regionalni problem, a ne državni (naravno ako se pretpostavi da je država na putu za EU). Stoga bi Vijeće za regionalnu suradnju trebalo postati više proaktivno i inicirati regionalne projekte. Civilno društvo bi u tom pogledu moglo biti od iznimne pomoći ako se osigura mreža i financiranje.

Neriješeno pitanje imena i dalje utječe na odnose između Makedonije i Grčke. Makedonska vlada nastavlja sa implementacijom inicijativa koje negativno utječu na dobrosusjedske odnose dok Grčka konstantno prijeti da će staviti veto na EU integraciju Makedonije. Grčka je blokirala članstvo Makedonije u NATO prošlog aprila u Bukureštu, a Makedonija je uložila tužbu protiv Grčke pri Međunarodnom sudu pravde u Hagu. Od tada su lokalni nacionalizam i dnevna politika postali službena politika obje države. Uz to, Bugarska je optužila Makedoniju za "krađu" bugarske povijesti, te je prijetila da će blokirati EU članstvo Makedonije ako Makedonija nastavi sa takvim ponašanjem. Nedavno smo bili svjedoci toga kako su prijetnje Slovenije stavljene u akciju tako što je Slovenija stavila veto na pregovore s Hrvatskom. Čini se kako je moć veta nekih država otvorila Pandorinu kutiju koja bi se mogla pokazati veoma štetna osim ako se EU ne uključi više u bilo koji oblik ovih bilateralnih rasprava.

VPP: Da li EU integracija predstavlja prioritet za vanjsku politiku makedonske Vlade? Možete li nam reći nešto o kapacitetu makedonske diplomatske mreže da lobira u 27 zemalja članica EU za buduća stajališta potpore o priključenju ove države? Da li očekujete probleme koji se tiču rasprave BJR Makedonije sa Grčkom oko konstitutivnog imena Republika Makedonija?

Gđa. Dimova:

Tokom ranih parlamentarnih izbora, vodeća stranka (VMRO-DPMNE) je objavila svoj program gdje je prvi prioritet ekonomski razvoj, a drugi integracija u EU i NATO. Međutim, nakon izbora, novu Vladu je izabrao novi Parlament, na osnovu svog Državnog programa za 2008-2012. U ovom trenutku, prioritet broj dva se čudom promijenio u “integracija u EU bez žrtvovanja nacionalnog identiteta”. Kroz ovaj dodatak, Vlada ne samo da se izuzela od obveze da isporuči rezultate u polju EU/NATO integracija, već je i svakog drugog ko učestvuje u radu države obilježila kao “izdajnika”. Kao da to nije bilo dovoljno, preko noći, bez da se posavjetovala sa bilo kim drugim ko učestvuje u radu države, vlada je odlučila da tuži Grčku u Hagu.

Ovo govori o kapacitetu vladine diplomatske mreže da lobira u EU 27. Pitanje koje se ovdje postavlja je “može li se politički problem riješiti pravnim sredstvima?” čak i ako dobijemo parnicu protiv Grčke, još uvijek moramo politički riješiti problem – Evropskim načinom – iako se može postaviti pitanje koliko je grčki način evropski način! Nakon NATO Samita u Bukureštu, Vlada je iskazala svoju zahvalnost svim zemljama koje su podržale prijavu za članstvo Makedonije. Što je čudno, Vlada je zaboravila spomenuti Italiju – koja je uvijek podržavala Makedoniju čak i njeno EU članstvo – tako da je Ambasada Italije morala napraviti svoju izjavu za javnost. Ovo je također pokazatelj sposobnosti makedonske Vlade da lobira među zemljama članicama EU.

VPP: da li bi ste nam ukratko mogli prezentirati vaše gledište o imidžu koji Makedonija ima među 27 zemalja članica EU kao i među drugim zemljama Zapadnog Balkana?

Gđa. Dimova:

Iskreno, mislim da većina zemalja članica EU ne zna osnovne činjenice o Makedoniji. Mi se ne predstavljamo na pravilan način. Sve promotivne aktivnosti vlade su vezane za privlačenje direktnih stranih ulaganja, i rijetko da se komunikacijom prenosi bilo što drugo. Nepotrebno je reći da su kampanje za privlačenje investicija usmjerene na poslovne ljude, a makedonija ima još mnogo više toga da ponudi! Što se tiče zemalja Zapadnog Balkana, to smo više poznati, ali samo zbog toga što smo nastali iz iste zemlje. Počeli smo cijeniti Albaniju u posljednjih nekoliko godina, ali još uvijek imamo velik put za preći.

VPP: Aktivno ste učestvovali u Regionalnoj konferenciji "Uloga civilnog društva u Procesu EU integracija". Postoji li dijalog između makedonske Vlade i civilnog društva o prioritetima vanjske politike i EU integraciji? Postoji li konsenzus i politička volja u makedonskom društvu oko priključenja EU?

Gđa. Dimova:

Makedonija je vjerojatno jedina država na svijetu gdje 86% stanovništva podržava EU i NATO integraciju, a oko 60% općenito podržava vladinu politiku. Ovo govori ne samo o sposobnosti javnosti da pozove vladu na odgovornost za svoje akcije, već dokazuje i kolika je demokratska sposobnost društva. Vlada redovito daje izjave da joj je narod dodijelio mandate da donosi odluke. Međutim, donošenje odluka bez prethodnih konsultacije je recept za katastrofu. Prošlog decembra, na primjer, Parlament je raspravljao o budžetu za 2008 gotovo cijeli mjesec, i na posljetku, budžet je usvojen. Trećeg januara zasjedanje vlade je prikazano na televiziji, a Premijer je, tek tako, donio odluku da izgradi crkvu na gradskom trgu. Crkva nije uključena u budžet za 2008. koji je raspravljan u Parlamentu, a u Glavnom planu za Skoplje nije predviđeno da se na tom mjestu izgradi crkva. Ovo ilustrira činjenicu da vlada (i što je još gore; Premijer), zbog toga što su pobijedili na izborima u tolikoj većini, skloni su tome da misle kako mogu donositi odluke kako god žele. Što je još gore, ljudi uopće ne vide ništa loše u ovakvom načinu upravljanja državom.

Dakle, kao odgovor na vaše pitanje - vlada se uopće ne savjetuje sa civilnim društvom o pitanjima vanjske politike, ali opet, vlada se ne konsultira ni sa kim ni za što!

VPP: Hvala vam što ste podijelili svoje mišljenje sa nama. Želimo vam puno sreće i uspjeha na putu ka EU.

Zapadni Balkan i moguće posljedice izgubljenih očekivanja: cijena nepridruživanja

Piše: Davor Vuletić*

Uvod u 'iracionalni Balkan'

Prije pola stoljeća István Bibó je napisao kako 'treba spriječiti narode Istočne i Centralne Evrope da uznemiruju Evropu svojim beskrajnim teritorijalnim sporovima. Stabilnost je osnovna potreba Evrope' (Bibó, 1996: 111). Ova izjava možda djeluje pretjerano ili presnažno, ali, nažalost, ova misao je potvrđena 1990-ih.

Na početku 21. stoljeća tadašnji predsjednik Evropske komisije Romano Prodi je rekao:

Moja poruka je da je proces stabilizacije u regiji upravo počeo. Ne postoje garancije da proces neće trajati dugo, da se neće pogoršati, ili čak krenuti unatrag. Neće trebati dugo da regija postane nestabilna. Da bi se to spriječilo, mi moramo umnogostručiti svoje napore da konsolidiramo naša dostignuća, ali i proaktivno podržavati konsolidaciju demokracije i stabilnosti na Balkanu (Kuko, 2006: 113).

Nažalost, konsolidiranje dostignuća Evropske unije (EU) nije uspjelo. Odbacivanje Lisabonskog ugovora u Francuskoj i Holandiji nije bilo uzrokom neuspjeha; to je bio samo znak da Evropska unija ima problem s "produbljivanjem", kao i krizu solidarnosti i identiteta Evrope. Nakon što su ovi znaci politički priznati i finansijski proračunati, ponuđeno je veoma pragmatično rješenje: neće biti daljnjeg proširenja ka Zapadnom Balkanu dok se ne postigne konsenzus unutar Evropske unije o institucionalnoj reformi među trenutnim zemljama članicama.¹ Zabrinutost Evropske unije u pogledu stvarne spremnosti pristupanja novih zemalja polazi od nezadovoljavajuće regionalne suradnje koja se temelji na regionalnom pristupu EU, preko nedovoljnog ispunjavanja Kopenhaških kriterija, do nezadovoljavajuće provedbe prihvaćenih strategija i obaveza koje su preuzele zemlje potencijalni kandidati na Zapadnom Balkanu. Može se raspravljati o tome da li je ovo bio samo dobar izgovor, iako je većina činjenica koje su iznesene u izvještajima Evropske komisije o spremnosti zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za 2006. tačna. Postoji mnogo uzroka zašto je došlo do zamora daljnjeg proširenja, kao što su brojne i posljedice za obje strane. Rješenje koje je donijela Evropska unija i koje se temelji na ovim zabrinutostima bilo je loša vijest za zemlje Zapadnog Balkana, naročito za one koje su postigle status kandidata i koje su se nadale priključenju do 2010. godine. Zemlje mogući kandidati, koje još uvijek imaju ogroman potencijal za razvoj krize, bile su više nego razočarane. Ono što je još važnije jest činjenica da ako te zemlje izgube evropsku perspektivu mogu se vrlo lako preorijentirati na stare perspektive teritorijalnih sporova i međuetničkih netrpeljivosti, jer će političke elite opet biti u mogućnosti jednu perspektivu

* Esej „Zapadni Balkan i moguće posljedice izgubljenih očekivanja: Cijena nepristupanja“ objavljen je u publikaciji „Overcoming the EU crises: EU perspectives after the eastern enlargement“ koju je uredio g. Attila Agh, za EU Consent Project, TACIS Foundation, Budimpešta 2007. Ovaj esej prevodimo i objavljujemo uz odobrenje g Davora Vuletića i Profesora Attila Agh-a.

zamijeniti drugom da bi opet dobile moć. Ovo je bitno zato što se “slabe države” na Balkanu još uvijek suočavaju sa izazovima modernizacije, organiziranjem ravnoteže moći, naročito što se tiče odnosa centralizacije i prijenosa vlasti, te konačno potrebe da se postignu stabilni teritoriji, ustanovljene populacije te odanost njihovih naroda (Bianchini, 2004: 1). Zbog toga se postavljaju sljedeća pitanja: Kako integrirati zemlje Zapadnog Balkana s niskim kapacitetom i brojnim neriješenim problemima? Kako ih ostaviti da se same bore s njima? Ipak, mnoge analize percepcije nagovještavaju kako se ‘usporavanjem procesa možda neće postići mnogo da se riješi zamor nastao proširenjem’ (Economist, 2006a: 34). Ono što je sigurno jest da će zamor proširenjemⁱⁱ usporiti procese reformi na Zapadnom Balkanu i pretvoriti se u zamor od reformi.

Nedavne izjave povjerenika Evropske unije za proširenje Ollija Rehna pružaju određenu nadu da će zvaničnici Generalnog direktorata za proširenje Evropske unije razumjeti rizike:

„EU će se morati proširiti na Balkan, sviđalo se to nama ili ne. Imat će veći učinak i bit će jeftinije ako budemo ove zemlje održali na pravom putu tako što ćemo im ponuditi proces pristupanja nego da provodimo međunarodne protektorate i vojnu okupaciju u regiji. Tokom dugog perioda priprema koji slijedi, naš najveći izazov je da ove zemlje držimo motiviranim – da vrše svoje reforme i postanu bolji partneri za nas tako što će rješavati zajedničke izazove kao što su prekogranični kriminal i problemi zaštite okoliša (Rehn, 2006: 1).“

Ovdje se ipak moraju spomenuti određeni elementi odnosa Evropska unija – Zapadni Balkan, a oni se tiču predodžbe o Balkanu, njegovoj spremnosti i sposobnosti pridruženja, geopolitičkog okruženja, Procesu stabilizacije i pridruživanja, finansijskih perspektiva koje su povezane s tim te izazova integracije. Ako snaga društva nije u njegovoj zajedničkoj prošlosti, već prije svega u zajedničkoj budućnosti, onda postoji nada za Zapadni Balkan bez obzira na njegovu iracionalnost i potencijalno agresivan duh. Sve što je regiji potrebno jest malo pomoći i podrške.

1. Definiranje Zapadnog Balkana

Potrebno je definirati šta ustvari znači Zapadni Balkan za Evropu, ili, bolje rečeno, za tvorce politika i širu javnost Evrope. Postoji više dimenzija koje treba istražiti. Prvo, kakva je percepcija o Balkanu zbog potrebnog pristanka za daljnje proširenje Evropske unije? Drugo, da li je Zapadni Balkan – njegovi narodi i države – spreman za veliki korak naprijed? Konačno, kakve su političke posljedice (ne)proširenja Evropske unije prema Zapadnom Balkanu, ili analize isplativosti drugih alternativa ovog procesa u budućnosti? Sva ova pitanja mogu se posmatrati iz dvije perspektive: iz perspektive zemalja članica Evropske unije i iz perspektive zemalja Zapadnog Balkana.

1.1. Imidž

Najprije, samo ime Balkan ima negativnu konotaciju u sveukupnom imidžu i percepciji regije. Uobičajena percepcija Balkana je da je to problematičan, nestabilan teritorij, nastanjen brojnim različitim etničkim grupama koje još uvijek žive u razorenim društvima i neprijateljstvu. Štaviše, ova regija je sinonim za ratove, slabe ili propale države, siromašnu ekonomiju, korupciju i kriminal (Kapetanović i Latinović, 2005: 66).

Stvarna razlika između geografskog, geopolitičkog i europolitičkog značenja Balkana ostala je ista iako svaki od njih daje novi politički ton percepciji. U čisto geografskom smislu, teritorij Balkanskog poluotoka politički pokrivaju samo dvije države: Grčka i Albanija. Pored ove dvije države, u geopolitičkom smislu, on obuhvata Makedoniju, Srbiju, Crnu Goru, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bugarsku, Rumunijuⁱⁱⁱ i djelomično Tursku.^{iv} Europolitički pragmatici su nedavno kreirali političko ime za ovu regiju u svrhu daljnjeg proširenja: Zapadni Balkan. Prefiks “Zapadni” dodan je da sugerira njegovu proevropsku i prozapadnu orijentaciju, ali i da označi grupu starih balkanskih država sa sličnim problemima koje su na putu za članstvo u Evropsku uniju (Kapetanović i Latinović, 2005: 67). Zapadni Balkan se praktično sastoji od bivših republika bivše Jugoslavije, minus Slovenija, plus Albanija. Međutim, početna grupa od pet država: Republika Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Državna zajednica Srbije i Crne Gore, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija i Albanija, već se promijenila. Sada imamo šest nezavisnih država nakon razdvajanja Srbije i Crne Gore.^v

Terminologija koja se koristi za ovu regiju više je nego interesantna, ali je i važna u svrhu lobiranja za sljedeće proširenje. Usporedbe radi, trebamo se sjetiti brojnih regionalnih inicijativa u kojima su učestvovala neke ili većina balkanskih zemalja i gdje je ključni termin koji je korišten bio jugoistočna Evropa.^{vi} Također, niko nije nazivao Bugarsku i Rumuniju istočnim Balkanom budući da će one postati članice 2007. Ova vrsta dimenzije “Istočnog grijeha” u negativnom kontekstu očigledna je nakon nezadovoljstva EU15 koje je uslijedilo nakon proširenja na istok 2004.; nezadovoljstvo koje je utemeljeno više na pogrešnoj percepciji i predrasudama nego na činjenicama (Ágh, 2006: 35-39).

Percepcija zemalja Zapadnog Balkana o Evropskoj uniji, njenom sistemu, demokraciji i blagostanju potpuno je suprotna. Evropska unija je nešto što su one oduvijek željele, ali nikad nisu bile blizu tome da to postignu. Za njih je evropska perspektiva postala novi plan rada, novi cilj, u potpunosti različit od razaranja i ratova u 1990-im (Kapetanović i Latinović, 2005: 27).

U Hrvatskoj je svaka vlada, bez obzira na to da li je bila desno ili lijevo orijentirana, nastavila s reformama koje su je dovele bliže evropskim standardima. Danas je razlika između Hrvatske i drugih zemalja Zapadnog Balkana veća nego što je bila prije samo pet godina i zbog toga će Hrvatska biti najbliža članstvu u Evropskoj uniji nakon što se Bugarska i Rumunija pridruže EU (Kuko, 2006: 99). Druga zemlja kandidat, Makedonija, i potencijalni kandidat Albanija, koje su nedavno potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), također su nakon dugog procesa prevladale svoju početnu nestabilnost i vratile se sa samog ruba građanskog rata.^{vii} Čak su i Bosni i Hercegovini, kao potencijalnom kandidatu, Proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji i jasna perspektiva budućeg članstva pomogli da proces evropskih integracija postane jedini zajednički nazivnik svih etničkih grupa i političkih stranaka (Vanjskopolitička inicijativa BH, 2006a: 10-15). Štaviše, u Srbiji i Crnoj Gori, koje su sada samostalne države, aktivno učešće Evropske unije omogućilo je mirni referendum u Crnoj Gori i još uvijek intenzivne ali tihe pregovore o statusu Kosova (ICG, 2006b).

Čak se ni demokratski deficit Evropske unije ne vidi iz perspektive Zapadnog Balkana. Stanovništvo Zapadnog Balkana gleda na Evropsku uniju kao na sigurnu luku prosperiteta i demokracije. Ono vjeruje da je demokracija u Evropskoj uniji i njenim državama članicama na višem nivou nego u njihovim zemljama, ali ne čini mnogo da popravi bilo koji aspekt demokracije u svojim državama. Nadalje, stanovnici Zapadnog Balkana su prije

eurooptimisti nego eurofilii, i voljeli bi u budućnosti vidjeti svoje države kao članice Evropske unije.^{viii} Ipak, ovo se uopće ne razlikuje od situacije u zemljama centralno/istočne Evrope prije i neposredno nakon priključenja (Ágh, 2006: 45).

1.2. Spremnost i sposobnost

Na osnovu zajedničkog sporazuma svih zemalja Zapadnog Balkana da je članstvo u Evropskoj uniji budućnost svake države pojedinačno u regiji traži se spremnost za daljnji nastavak Procesu stabilizacije i pridruživanja.^{ix} Međutim, ta spremnost se iskazuje na deklarativnom nivou, a u budućnosti sama deklarativna politička volja neće biti dovoljna. Nedostaje stvarna provedba evropskih standarda. Dalje, pitanje sposobnosti odnosno osposobljenosti za provođenje reformi u zemljama Zapadnog Balkana je ozbiljan problem zbog slabih država i strukturalnih nestabilnosti njihovih institucija.

Međutim, problemi spremnosti i sposobnosti nisu jednaki u svim zemljama Zapadnog Balkana. Hrvatska je, naprimjer, postigla visok nivo unutarnje sposobnosti, te je stoga vodeća zemlja u regiji i određena vrsta modela za druge (Ott, 2004: 1-9). Hrvatska je postigla stabilnost, znatno se razvila i dobila evropski imidž. Može se reći da je to zbog toga što je riješila sve svoje teritorijalne sporove^x i što u njoj više nema veliki broj manjina koje bi zahtijevale svoju autonomiju. Hrvatska danas izgleda kao da je spremna i sposobna da ostvari članstvo iako postoje problemi u cjelokupnom funkcioniranju institucija, ali to nije vrsta problema koja bi ih trebala spriječiti da ostvare članstvo (Ott, 2004: 10-17). Zbog toga se Hrvatska osjeća kao u klopci na Zapadnom Balkanu, i upravo taj osjećaj je ono što može stvoriti probleme regionalne suradnje i euroskepticizam u ovoj zemlji.

Bosna i Hercegovina se nalazi na suprotnoj strani skale. Kao zemlja koja je izrazito decentralizirana, sa slabim državnim sposobnostima, neučinkovitom administracijom i mnogo podijeljenih nadležnosti nad važnim pitanjima za pregovore unutar tri nivoa vlasti, ona predstavlja najgori institucionalni scenarij za zemlje koje pokušavaju da se pridruže Evropskoj uniji. Iako je proces evropskih integracija zajednički nazivnik za sve građane Bosne i Hercegovine, bez obzira na njihovo etničko, vjersko ili političko zaleđe, glavni problem ostaju još uvijek neriješena pitanja nacionalnih interesa triju konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine.^{xi} Ustav BiH je i dalje suprotan odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Dalje, Bosna i Hercegovina ostaje pod poluprotektoratom Ujedinjenih naroda kroz Ured visokog predstavnika.^{xii} Bosna i Hercegovina će vjerovatno biti posljednja zemlja koja će se priključiti Evropskoj uniji. Neriješena pitanja koja se tiču ustavne reforme u pravcu funkcionalnijih institucija i statusa entiteta unutar države^{xiii} velika su prepreka za uspješnu provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Pored toga, politički uvjeti, kao što su suradnja s Međunarodnim sudom za zločine počinjene u bivšoj Jugoslaviji (ICTY) i reforma policijskih struktura, dodatni su teret za ovo, još uvijek poratno društvo. Nadalje, upitna izlazna strategija međunarodne zajednice i ogromni ekonomski problemi, dok društvo ima konsenzus samo oko evropskih integracija, stavljaju Bosnu i Hercegovinu na kraj liste čekanja. U korelaciji s drugim regionalnim problemima ovo bi moglo izazvati problem regionalne stabilnosti koji će inicirati iznevjerena očekivanja i rastući euroskepticizam, koji se tek očekuje. Srbija se može okarakterizirati kao zemlja koja je negdje u sredini. Nakon referenduma i proglašenja samostalnosti Crne Gore, Srbija je u manje kompliciranoj situaciji s tehničke tačke gledišta budući da su se pregovori s Državnom zajednicom odvijali na jednoj

političkoj¹ i dvije paralelne ekonomske trake; jedna za svaku od bivših članica Državne zajednice. Srbija ima administraciju koja je dovoljno dobra da se nastavi proces integracije i ekonomiju koja polako sustiže regionalne trendove, ali se nije uspjela mnogo razviti u proteklih nekoliko godina zbog stalne političke nestabilnosti. Srbija ima tri velike grupe manjina – Albance na Kosovu,² Bošnjake Muslimane u Sandžaku^{xiv} i Mađare u Vojvodini.^{xv} Kosovo je poseban problem za Srbiju zato što je ova administrativna regija pod protektoratom UN-a koji je uslijedio nakon intervencije 1999., i pregovori o njegovom budućem statusu još uvijek traju. Što god bude krajnji rezultat,^{xvi} stvorit će trajne odmazde one strane koja nije zadovoljna. Drugi problem za Srbiju je suradnja s ICTY-em budući da glavna tužiteljica Haškog suda Carla del Ponte tvrdi kako se najtraženiji ratni zločinci, general Ratko Mladić i vođa bosanskih Srba Radovan Karadžić, nalaze u Srbiji. Ovdje također imamo i deklarativni pristanak političkih elita u Srbiji da oni trebaju biti uhapšeni te da oni ulažu najbolje napore, ali se čini da u to niko ne vjeruje. Može se reći da elite zaista žele da riješe taj problem i nastave dalje, ali to onda implicira da Vlada Srbije ne kontrolira dijelove svoje administracije, naročito u obavještajnim i vojnim snagama, što je dovoljno dobar razlog da daljnji proces evropskih integracija ostane upitan. Dalje, pregovori oko SSP-a sa Srbijom su odgođeni na nekoliko mjeseci, a Evropska komisija i EU25 ne namjeravaju nastaviti s tim dok se ne završe izbori u Srbiji u januaru 2007. godine (BBC/LOL, 2006). Imajući sve to na umu, Srbija baš i nije tako blizu EU, a rasplet situacije na Kosovu može biti od ključne važnosti ne samo za Srbiju nego i za sve zemlje u regiji.^{xvii} Nije vjerovatno očekivati da će reforme u Srbiji polučiti bilo kakve rezultate prije nego što se Srbija suoči sa svojom prošlošću i prestane izvoziti nestabilnost zbog neriješenog statusa nesrpskih manjina u Srbiji i srpskih manjina u regijama unutar Srbije.

Crna Gora je izglasala svoju nezavisnost sa nešto malo više od polovine glasova svojih stanovnika, a najbolji pokazatelj njihove spremnosti za stabilizaciju je to da je i strana koja je bila naklonjena Državnoj zajednici prihvatila nezavisnost, kao i Srbija. Štaviše, manjine su podržale nezavisnost i priznate su kao “dioničari” u društvu. Uloga nezavisne Crne Gore bit će veoma važna u regiji. Mala nacija s velikim teritorijem, ali i značajnim problemima u ekonomiji, suočit će se s brojim preprekama koje se tiču tehnike i sposobnosti u pripremanju za Proces stabilizacije i pridruživanja. Uzrok tome su uglavnom nedostatak znanja i finansijskih resursa. Unatoč tome, pametnom upotrebom pretpristupnih fondova Evropske unije i projektima koji su više fokusirani na pitanja društva Crne Gore nego što su to bili ranije, Crna Gora bi mogla postati prijatno iznenađenje u priči o evropskim integracijama Zapadnog Balkana.

Makedonija je uspješno izašla iz nasilja, razaranja i oružanih pobuna između Albanaca i Makedonske vojske. Pored toga, decentralizacija i reorganizacija lokalnih autonomija u korist Albanaca te bolje funkcioniranje države pomogli su Makedoniji da postigne stabilnost i napredak na svom putu prema Evropskoj uniji i da dobije status zemlje kandidata. Postoje mnoge prepreke u reformi administracije i ekonomije, ali ništa što se ne može riješiti ili što može spriječiti Makedoniju da postane zemlja članica u budućnosti, nakon što se ispune svi uvjeti. Ipak, postoji jedno važno političko pitanje koje će prouzročiti probleme s Grčkom. To je pitanje imena Makedonija, koje Grčka ne želi da prihvati budući da ono pripada jednoj

¹ Iako je ovo istina jedino sa čisto diplomatske tačke gledišta.

² S brojem stanovnika većim od dva miliona, Albanci su stvarna većina na Kosovu, a Srbi su manjina, što je i glavni dio problema paralelno s jakim nacionalnim osjećajima Srba prema Kosovu kao jezgu srednjovjekovne Srpske pravoslavne crkve i srpske državnosti.

od njenih regija na sjeveru (Gallagher, 2004: 86). Čak i njeno trenutno službeno ime, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, ustvari je kompromis koji je Grčka zahtijevala kada je Makedonija aplicirala za članstvo u Organizaciju ujedinjenih naroda. Ako se stabilnost održi i reforme budu napredovale, Makedonija ne bi trebala imati unutarnje poteškoće da u bliskoj budućnosti unaprijedi svoj sistem na nivo koji traži Evropska unija.

Albanija je konačno potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s Evropskom unijom nakon dugog pregovaranja. Ona ima homogeno društvo i ekonomiju koja napreduje uz pomoć direktnih stranih investicija. Iako se administracija lagano transformira, s težnjom da postane slična evropskoj, ona ipak još uvijek prati socijalističke navike iz prošlosti u pogledu realnog funkcioniranja i provedbe zakona. Jedan od problema s kojima se Albanija suočava je utjecaj političkih stranaka u civilnim službama. Albanija mora proći još dugačak put, ali njen pozitivan trenutak je očigledan.

Konačno, Bugarska i Rumunija će postati 26. i 27. država Evropske unije od 1. januara 2007. godine.^{xviii} Bugarska je učinila puno toga da postigne sposobnost, interni kapacitet apsorpcije i da popravi ekonomiju. Rumunija je učinila malo manje, ali se ipak nosi s problemima administracije, korupcije i dječije skrbi, a riješila je i pitanje državne pomoći.

Ipak, one su na 33% od prosječnog BDP-a Evropske unije, ali ako ih prihvati kao zemlje članice EU će geografski i geopolitički okružiti područje Zapadnog Balkana, što otvara nova pitanja za EU: šta učiniti sljedeće, kako i kada?

(Geo)političke posljedice zamora od proširenja

Zamor od proširenja Evropske unije nije jednosmjernan put naprijed; to je dvosmjerni put. To će najvjerojatnije prouzročiti zamor reformi u regiji i stagnaciju u provedbi regionalnog pristupa EU. Time što je okružila Zapadni Balkan, Evropska unija je praktično obradila otvorenu ranu izolacijom i bliskim nadzorom. Krug se može vidjeti i unutar samog Zapadnog Balkana, a čine ga one zemlje koje će vjerovatno lakše napredovati prema EU – Hrvatska i Makedonija, koje su implementirale više evropskih standarda i postigle status kandidata, te Albanija kao najfavoriziraniji potencijalni kandidat. Ono što je ostalo zaokruženo ostatak je Zapadnog Balkana – Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija s otvorenim pitanjem statusa Kosova.

Može se mjeriti koliko su ustvari ove zemlje daleko od Evropske unije po intenzitetu prisutnosti i utjecaja politike Sjedinjenih Država. Sjedinjene Države još uvijek igraju ključnu ulogu u politici Bosne i Hercegovine, kao što je to bio slučaj i 2006. sa zadnjim pokušajem da se provedu ustavne reforme koje bi dozvolile vladi BiH da učinkovitije funkcionira, da preuzme od entiteta ustavne ovlasti koje se tiču evropskih integracija te harmonizacije pravnog sistema. Ovo je dobro s tačke gledišta lokalnog funkcioniranja, ali ono što takav pristup pokazuje prema vani je da zemlja nije spremna za stabilnost. Prisutnost Sjedinjenih Država kroz jaku diplomaciju u procesu NATO-ovog Partnerstva za mir u Srbiji i KFOR-a na Kosovu garancija su za učinkovitiji krizni menadžment. Sjedinjene Države su imale ulogu mentora i za Crnu Goru u njenoj političkoj borbi za nezavisnost, te su nagradile Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju za njenu podršku u Iraku tako što su priznali Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju po njenom tradicionalnom imenu – Makedonija. Ipak, opća orijentacija Sjedinjenih Država se premješta na Centralnu Aziju i rat protiv terorizma, tako da glavnu ulogu oko balkanske politike prepuštaju Evropskoj uniji

(Vanjskopolitička inicijativa BH, 2006c: 10-20). Evropska unija je napravila brojne pripreme za preuzimanje,^{xix} ali se čini kao da nije sigurna kako nastaviti dalje.

Na Solunskom samitu 2003. godine zemljama Zapadnog Balkana pružena je jasna perspektiva članstva nakon provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i odobrenog statusa zemlje kandidata. Ovo je bila važna politička izjava za odnose Evropska unija – Zapadni Balkan, koja je pozitivno utjecala na stabilnost u regiji. Kao rezultat, sve ostale zemlje Zapadnog Balkana su tokom naredne dvije godine započele s procesom pregovora o SSP-u.

Međutim, menadžment očekivanja nije radio kako treba. Evropska unija nije davala jasne izjave o vremenskom okviru za pojedine faze pristupanja iako je SSP planiran za vremenski period od deset godina. To je otvorilo mogućnost za zloupotrebu od strane lokalne politike te tvrdnje da bi zemlje mogle postati članice puno ranije nego što je to uopće racionalno očekivati.^{xx} Iz perspektive Evropske unije uopće nije bilo moguće obećati bilo kakve datume u tako ranoj fazi, s tako mnogo nepoznatih varijabli. Svako ko je pročitao finansijski okvir Evropske unije za vremenski period 2007-2013. mogao je vidjeti da proširenje na Zapadni Balkan nije moguće u ovom vremenskom periodu. Nadalje, institucionalno uređenje koje je stvoreno Sporazumom iz Nice stvoreno je za 25 (27) članica. Bez obzira na to, u ovom trenutku zemlje i društva Zapadnog Balkana su bili šokirani što čuju da će možda morati čekati još sedam godina. Jedan od razloga za ovo su poteškoće u komunikaciji od Bruxellesa prema Zapadnom Balkanu. Odjednom su glavni vođe Evrope izjavili da Evropska unija ima problem i da se ne može širiti dalje dok se ne riješe unutarnja pitanja

funkcioniranja njenih 27 članica. Ovaj problem 'zamora od proširenja' postao je magična riječ. Može se reći da je 'bijeg od proširenja', koji povezuje pridruživanje Zapadnog Balkana, procese produbljivanja i proširenja unutar Evropske unije te ustavni poredak EU, bio udarac za političke elite i društva Zapadnog Balkana. Za njih to uopće nije bilo očekivano. Ustvari, niko nije razmišljao o tome zbog pogrešne percepcije o Evropskoj uniji kao o mjestu gdje je sve savršeno i gdje je sve unaprijed isplanirano.

Međutim, Evropska unija zaista mora pronaći način kako da poboljša svoj ekonomski učinak^{xxi} i funkcioniranje institucija u novim okolnostima koje su nastale nakon odbacivanja Lisabonskog ugovora. Upitno je da li bi evropski ustav riješio te probleme. Neki čak tvrde kako je bio stvoren da bi pružio mehanizme da se finalizira proširenje bez ugrožavanja produbljivanja suradnje između trenutnih zemalja članica. Ipak, sigurno je da niko na Zapadnom Balkanu ne želi slabu i dezorijentiranu Evropsku uniju, ali u isto vrijeme propala očekivanja i izgubljene iluzije o članstvu u skorijoj budućnosti mogu biti veoma opasni. Dalje, ako 'zamor od proširenja' na političkom nivou te javno mnijenje Evropske unije o Zapadnom Balkanu rezultiraju pristupom koji se kreće u smjeru stvaranja posebne vrste odnosa, ili nečeg drugog što nije članstvo, to bi moglo biti fatalno za Zapadni Balkan i za Evropsku uniju. Ono što je bitno imati na umu jest 'iracionalnost' Balkana. Stoga, pesimistički scenariji nisu besmislica niti prijetnja, već rizik s kojim se Evropska unija mora suočiti paralelno sa 'zamorom od proširenja' i krizom u procesu 'produbljivanja i širenja'. Evropska unija si ne može priuštiti da ostavi Zapadni Balkan postrani narednih nekoliko godina i da se bavi jedino svojim unutarnjim problemima.

Postoje tri moguća scenarija za budući razvoj na Zapadnom Balkanu. Centralno pitanje svega je da li će geopolitičko pozicioniranje Kosova prouzročiti nestabilnost koja će

pokrenuti lančanu reakciju. Svi scenariji polaze od pretpostavke da je Zapadni Balkan ostavljen bez jasne perspektive u Evropskoj uniji i bez pozitivnih signala prema njegovim građanima.

Prvi scenarij:

Ako Kosovo dobije svoju nezavisnost, to će potaknuti novi val radikalizma u Srbiji i dovesti Srpsku radikalnu stranku na vlast. Pokazalo se da je pitanje Ustava u Srbiji od izuzetne važnosti. Međutim, dok su liberalne i demokratske snage u Srbiji glasale za Ustav, zato što je ukinuo stari Miloševićev ustav, za nacionaliste i radikale to je bila ponovna potvrda da je Kosovo integralni dio Srbije. Reakcija iz Srbije će biti zahtjev za odvajanjem srpskih zajednica na sjeveru Kosova, što bi homogeniziralo Albance ne samo na Kosovu nego i u Makedoniji, Albaniji i Crnoj Gori (ICG, 2006a). Srbi u Bosni i Hercegovini će konstantno postavljati pitanje zašto oni ne mogu tražiti nezavisnost Republike Srpske ako Albanci imaju to isto pravo na Kosovu, bez obzira na to da li oni to zaista žele da naprave ili samo žele da naprave pritisak na međunarodnu zajednicu kako bi iznudili neke lokalne političke ustupke. Ovo će izazvati Bošnjake (Bosanske Muslimane) da zauzmu još jači stav za unitarnu Bosnu i Hercegovinu, dok će Hrvati tvrditi da nemaju jednaka prava budući da oni nemaju svoju nacionalnu državu unutar Bosne i Hercegovine. Neće biti reformi ni jačanja državnih institucija, niti ekonomskog razvoja u BiH (ICG, 2005). Slabe države neće biti u mogućnosti da kontroliraju trgovinu oružjem, paravojne grupe i organizirani kriminal budući da se i u stabilnom okruženju jedva nose s tim. U cijeloj regiji neće postojati drugi cilj osim da se zaštiti vlastito 'maslinovo drvo' (Friedman, 2002), ponos, teritorij, povijest, religija i etnička pripadnost.

Drugi scenarij:

Ako Kosovo ne dobije nezavisnost, ponovo će početi pobune s albanske strane i to će ih vratiti natrag u 1999. Brojni negativni osjećaji će eskalirati na površinu u susjednim zemljama gdje su albanske manjine. Regija će se destabilizirati, smanjit će se suradnja, bit će manje investicija i provest će se manje reformi. UNMIK i KFOR će morati štititi srpske manjine i sukobiti se s Albancima, što će prouzročiti negativan stav prema Evropskoj uniji i 'Zapadu' općenito.

Treći scenarij

pruža mogućnost za mirno rješenje nezavisnosti Kosova, s velikim ekonomskim ustupcima za Srbiju, zaštitom za srpske manjine, te vlasnička prava Srpske pravoslavne crkve. To bi značilo dug tranzicijski period prema punoj nezavisnosti, ali ovaj scenarij može 'upaliti' jedino s jasnom perspektivom evropske budućnosti i jakim finansijskom, političkom i tehničkom podrškom Evropske unije. Izdanje sedmičnika „The Economist“ od 2. novembra pokazuje da je ova opcija najvjerojatnija^{xxii} te citira srpski magazin „Danas“: „Oni su obećali Kosovo u Srbiji, a Srbiju u Evropi. Teško je reći šta je od toga dvoga dalje.' Politika na Balkanu dosada je prolazila kroz surealnu fazu – ali stvarnost se nalazi iza ugla, u obliku nezavisnosti Kosova“ (The Economist, 2006b). Pored toga, Olli Rehn, povjerenik Evropske unije za proširenje, izjavio je 6. decembra 2006. kako „da bi se pomoglo Kosovu da pomogne samo sebi“ mora postojati mogućnost pregovora s Kosovom o SSP-u i viznim olakšicama, te da izvještaji pokazuju koliko će važna biti podrška EU na Kosovu nakon statusnog procesa... „Morat ćemo do maksimuma iskoristiti sva svoja sredstva da Kosovo održimo stabilnim i na pravom putu“ (Rehn, 2006b). Još uvijek ostaje rizik od stagnacije i njen ishod nije moguće predvidjeti. Ipak, ovo nije predviđeno višegodišnjim finansijskim okvirima.

Pored rješavanja problema Kosova, zemlje Zapadnog Balkana imaju nekoliko drugih zajedničkih problema koji se ne mogu riješiti bez pomoći Evropske unije. Prvi problem je *izoliranost*. Građani zemalja potencijalnih kandidata sa Zapadnog Balkana izolirani su strogim viznim režimom koji se pokazao kao neproduktivan. Upravo suprotno, priznate

studije pokazuju da je nivo zaostalosti, skepticizma i radikalnog nacionalizma povezan s nedostatkom mogućnosti da se vidi nešto drugačije, da se iskuse različitosti, da se nauči više, te da se steknu znanja i prakse u modernim društvima. Evropska unija si ne čini uslugu time što zatvara svoje granice prema ovoj regiji, te što sprječava ljude s Balkana da sudjeluju u interakciji u obrazovanju, kulturi, sportu, poslovnom svijetu (Međunarodna komisija za Balkan, 2005: 40-45). Što se ovoga tiče, već su predloženi određeni koraci ka naprijed tako što će se olakšati vizni režim za diplomate i studente, ali to neće biti dovoljno za budućnost. Ipak, obećavajuće je to što su se ministri unutarnjih poslova Evropske unije sastajali da raspravljaju o ovim pitanjima te da su tokom novembra 2006. imali i bilateralne sastanke s ministrima unutarnjih poslova iz zemalja potencijalnih kandidata. Nedostatak obrazovanog radnog kadra i nestabilnost dovest će do manje direktnih stranih ulaganja, manje privrede i proizvodnje te više socijalnih problema. Jasno je da se Evropska unija treba zaštititi od nove jeftine radne snage iz manje razvijenih regija, ali postoje drugi načini kojima se to može postići osim strožijeg viznog režima. Ipak, najbolji način da se nastavi jest kroz jačanje pomoći Evropske unije u ekonomiji i razvoju privrede na Zapadnom Balkanu. Ovo se ni na koji način ne smije povezati s političkim pitanjima, jer će se tako stvoriti zloćudni krug iz kojeg niko neće moći izaći. Drugi način je da se pojača unutarnja kontrola kretanja radne snage u Evropskoj uniji kroz institucije EU i njenih zemalja članica. Nedostatak sposobnosti da se u EU implementiraju njene politike ne bi trebao biti izgovor da se zatvori dio regije koji očajnički treba biti integriran radi buduće stabilnosti u Evropi.

Ako Evropska unija želi da promijeni svoj pristup prema Zapadnom Balkanu tako što će odgoditi njegovo pridruživanje za narednih nekoliko godina, mora se potvrditi i naglasiti da je budućnost Zapadnog Balkana u Evropi te da Zapadni Balkan neće završiti kao crna tačka. Ovo treba biti praćeno nastavkom provedbe SSP-a i praktičnim pokazateljima da su narodi Balkana dobrodošli iako su njihove države slabe i ne mogu ispuniti ono što je potrebno. Ti pokazatelji moraju ići u korist običnih ljudi da bi se održala njihova vjera i eurooptimizam narednih nekoliko godina. U suprotnom, bez jasne perspektive, pod slabim državama, uz zatvoreno i razočarano društvo sa iznevjerenim očekivanjima, s toliko neriješenih pitanja 'maslinovog drveta' i koje nema šta da izgubi, Zapadni Balkan će upasti u ozbiljnu krizu. Prema 'najboljem scenariju', regija će proći kroz stagnaciju s nepredvidivim rezultatima, ali će oni zasigurno stvoriti daljnje nestabilnosti. U tom slučaju Evropska unija može zaboraviti na Lisabonsku strategiju za 2010. i početi se pripremati za 2030. budući da će tada imati veliki problem s malim, iracionalnim, okruženim, ali nikad integriranim dijelom Evrope. Međutim, moglo bi se raspravljati o tome kako se Evropska unija neće bolje snalaziti s globalnom konkurencijom ni s Balkanom kao svojim dijelom budući da je to nerazvijena regija kojoj će jedino trebati pomoć i koja će poslužiti kao tržište od samo 20 miliona ljudi koji nemaju poduzetnički duh. Istina. Ali stoji i činjenica da bez stabilnog i integriranog Balkana nije izgledno da će Evropska unija lako postati najkonkurentnija sila na svijetu kao što je to planirano. Bez rješavanja svojih unutarnjih strukturalnih problema, Evropska unija se ne može širiti politički, ali se može širiti kroz ekonomiju i kulturu. Bez rješavanja demokratskog deficita, kao i nedostatka solidarnosti, ne može se širiti i produbiti, niti može uvjeriti javno mnijenje na daljnje proširenje (zbog predstave koju evropsko društvo ima o Zapadnom Balkanu). Proširenje bez produbljivanja može razbiti Evropsku uniju ako nastavi da bude nepripremljena i dezorijentirana. Slično tome, zamor od proširenja može razoriti

Zapadni Balkan ako proširenje stane zbog nedostatka solidarnosti i demokracije u Evropskoj uniji, ali se to može vidjeti čak i sada: bez konačne integracije Zapadnog Balkana, EU projekt se ne može finalizirati.

2. Stabilizacija i pridruživanje naspram sposobnosti i integracije

Na početku 21. stoljeća Zapadni Balkan je pokazivao pozitivan momentum ekonomskog rasta, podrške proširenju, stvaranja osjećaja ponovnog rođenja Evrope te ponovnog povezivanja njene prošlosti (Pond, 2000: 178-182). Iako su Centralna i Istočna Evropa tu imale glavnu ulogu, Zapadni Balkan je slijedio odmah iza njih. Rezultat toga je bila stabilizacija, koja je trajala nekoliko godina te popravila regionalnu suradnju (Kapetanović i Latinović, 2005: 73-80). Veliki broj analiza pokazao je da je ovaj nepovratni put ka Evropi glavni pokretač reformi (za više detalja pogledati: Mayer i Nash, 2002), kao što je i identificirao brojna pitanja koja bi trebalo riješiti. Ipak, pozitivna atmosfera u Evropskoj uniji do 2005. pružila je regiji politički konsenzus o njoj evropskoj budućnosti.

2.1. Utjecaj političkih dostignuća Soluskog samita na regionalnu stabilnost

Najvažniji događaj koji je uobličio budućnost Akcionog plana Evropske unije za Zapadni Balkan bilo je Vijeće EU održano u Solunu 19. i 20. juna 2003. godine. Vijeće ministara je usvojilo zaključke o Zapadnom Balkanu na sastanku održanom 16. juna 2003. s integralnim dijelom 'Solskog akcionog plana za Zapadni Balkan: mapa puta za evropske integracije'. Konačno, Vijeće evropskih šefova država i vlada je potvrdilo Akcioni plan i jasno podvuklo evropsku perspektivu zemalja Zapadnog Balkana koje će „postati integralnim dijelom EU kada ispune zadane kriterije“ (Hadžikadunić, 2005: 77-78).

Daljnji događaji pratili su ovu političku odluku. Pored činjenice da su i ostale zemlje Zapadnog Balkana započele pregovore s Evropskom unijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, još nekoliko drugih faktora je poboljšalo taj proces. Najprije su svim zemljama koje pristupaju predstavljani dokumenti o „Evropskom partnerstvu“, utemeljeni na „Partnerstvu za pridruživanje“ razvijenom za zemlje centralne i istočne Evrope. Cilj Evropskog partnerstva bio je da postavi kratkoročne i srednjoročne prioritete kako bi se pomoglo zemljama da razvrstaju po važnosti svoje aktivnosti tokom procesa integracije te da pomogne planirati potrebne reforme i sredstva za njihovu provedbu. Ono također podržava razvoj politike u glavnim područjima interesa, kao što su planiranje ekonomske politike kroz borbu protiv kriminala i korupcije, ili administrativnih reformi za razvoj sposobnosti apsorpcije evropskih fondova. Dalje, to je pomoglo Evropskoj uniji da usmjeri svoju pomoć u najvažnija područja koja su svrstana u prioritete te da formuliра svoje višegodišnje indikativne programe koji se temelje na analizi sektora i planiranim aktivnostima. Drugo, određenim potencijalnim kandidatima na Zapadnom Balkanu dozvoljeno je korištenje pretpristupnih fondova koji su stvoreni za zemlje kandidate (Hadžikadunić 2005: 78-79).^{xxiii} Treće, novi Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) jasno razlikuje potencijalne kandidate od zemalja kandidata tako što prvima dozvoljava da se koriste samo s prve dvije komponente a drugima da koriste svih pet komponenti IPA-e.^{xxiv} Ipak, Nacrt uredbe o IPA-i ostavlja dovoljno prostora za potencijalne kandidate da koriste sredstva za svoja prioriteta područja s jasnom mogućnošću da koriste ostale kada dobiju status kandidata. Četvrto, i s psihološke i s tehničke tačke gledišta, veoma je važna

reorganizacija unutar Evropske komisije budući da je Generalni direktorat za proširenje preuzeo pitanja Zapadnog Balkana od Generalnog direktorata za vanjske odnose.

Svi ovi elementi, a naročito ovaj posljednji, pomakli su Zapadni Balkan s 'pitanja vanjske politike' u 'pitanje daljnjeg proširenja'. Ipak, čini se da ovaj pozitivni momentum nije u potpunosti iskorišten od zemalja Zapadnog Balkana. Zbog toga se društva Zapadnog Balkana sad suočavaju s tako negativnim momentumom u povijesti Evropske unije koji bi mogao potrajati neko vrijeme. Ipak, pitanje je da li bi zamor od proširenja produžio integracijski proces s EU čak i da su ove zemlje završile pregovore i implementirale EU *acquis*.

2.2. Pripreme EU kroz stvaranje Instrumenta za pretpristupnu pomoć

Trenutni CARDS program završava se 2006. godine i zamijenit će ga novi instrument, Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) (Evropska komisija, 2004). Prijedlog Komisije za Uredbu Vijeća za uspostavljanje IPA-e Komisija je usvojila 29. septembra 2004. godine. O nacrtu uredbe se aktivno raspravljalo u Vijeću i Parlamentu EU. Budući da je određena finansijska perspektiva za 2007-2013. u Evropskom vijeću 17. decembra 2005., parlamentarni Odbor za vanjska pitanja trebao je usvojiti ovaj izvještaj u martu 2006. godine. Međutim, nacrt uredbe je dopunjen i poslan na konačni krug diskusije koja bi trebala da traje do sredine aprila. Čim se usvoji, dovršit će se reguliranje IPA okvira da bi se uspostavile detaljnije procedure za programiranje i upravljanje.^{xxv}

IPA će biti instrument vođen pristupanjem čiji je cilj da podrži ispunjenje svih zahtjeva za procesom pristupanja, naročito što se tiče prioriteta, nadzora i evaluacije. IPA će stoga zamijeniti trenutne pretpristupne instrumente kao što su PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS. U skladu s ciljem Komisije da pojednostavi procedure i koordinaciju vanjske pomoći, glavni cilj pri dizajniranju IPA-e je da se usmjere sve 'pretpristupne pomoći u jedan okvir i da se ujedine pod istim instrumentom i zemlje kandidati i zemlje potencijalni kandidati te da se tako omogućí prijelaz iz jednog statusa u drugi' (Evropska komisija, 2004:3). Tako će se IPA sastojati od pet komponenti:

1. Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija,
2. Regionalna i prekogranična suradnja,
3. Regionalni razvoj,
4. Razvoj ljudskih resursa, i
5. Ruralni razvoj (Evropska komisija, 2004:8).

Prve dvije komponente će se odnositi i na zemlje potencijalne kandidate i na zemlje kandidate, dok će se posljednje tri odnositi samo na zemlje kandidate. Ova diferencijacija napravljena je da bi se uzela u obzir politička odluka koja 'promovira' zemlju iz statusa potencijalnog kandidata u status kandidata i „pokazuje koja je razlika između potencijalnih kandidata i kandidata u njihovoj administrativnoj sposobnosti, te sposobnosti programiranja i upravljanja“.^{xxvi} Može se reći da je ovaj pristup veoma pragmatičan. Stoga će se pomoć

zemljama potencijalnim kandidatima pod IPA-om koncentrirati na izgradnju institucija, naročito na jačanje Kopenhaških političkih kriterija, poboljšanje administrativne i sudske osposobljenosti, te ohrabriti određena usklađenja sa *acquis communautaire*om. Odredba IPA-e također predviđa investicije da se promoviraju ekonomski i društveni razvoj, mjere

slične onima koje se pružaju zemljama kandidatima pod posljednje tri komponente IPA-e, kao i druge mjere tranzicije. Potencijalni kandidati će također moći koristiti komponentu izgradnje institucija kako bi izgradili kapacitete te osigurali da se postave prave strukture za programiranje i upravljanje da bi se počelo s njihovom pripremom za upravljanje Strukturalnim fondovima jednom kada postanu zemlje kandidati. Drugi razlog za diferencijaciju je što posljednje tri komponente imaju za cilj pripremanje zemalja kandidata da upravljaju evropskim fondovima nakon pridruživanja. Naponi izgradnje institucija će se usmjeriti na potpuno usklađivanje s *acquisom*. Nadalje, u obje grupe zemalja bit će poboljšana regionalna i prekogranična suradnja.

Komponenta *Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija*, kao prva komponenta, pomoći će zemljama Zapadnog Balkana u ostvarivanju ciljeva postavljenih u članu 2 Nacrta IPA odredbe (Evropska komisija 2004:7). Ona se može koristiti *inter alia* za finansiranje kapaciteta – i izgradnju institucija, kao i investicija dokle god ovo posljednje nije pokriveno komponentama 2 i 5. Po svom obimu zamijenit će PHARE u području pomoći u tranziciji budući da je u okviru PHARE da podržava provedbu *acquis communautairea* u obliku izgradnje institucija i povezanih investicija, investicija u ekonomskoj i društvenoj koheziji te prekograničnoj suradnji. Također će zamijeniti CARDS u komponenti izgradnje institucija, naročito zbog procesa programiranja koji pokreće pridruživanje za zemlje Zapadnog Balkana.

Prekogranična suradnja (CBC) druga je komponenta za podršku zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u CBC-u, i gdje je prikladno u tranzicijskoj i međuregionalnoj suradnji među njima samima i među državama članicama Evropske unije. Cilj je omogućiti stabilnost, sigurnost i prosperitet koji je u zajedničkom interesu svih zemalja, te ohrabriti njihov harmonični, izbalansiran i održiv razvoj. Naročito je važno to što se unutar cilja ovog člana ova komponenta može koristiti *inter alia* za finansiranje kapaciteta i izgradnju institucija, kao i investicija. Ova komponenta IPA-e će zamijeniti PHARE u donekle drugačijem aspektu prekogranične suradnje, kao i regionalnu suradnju kroz CARDS.

Treća komponenta, *Regionalni razvoj*, podržavat će samo zemlje kandidate u razvoju politika, kao i u pripremi za implementaciju i upravljanje politikom kohezije Zajednice, naročito u njihovoj pripremi za Fond evropskog regionalnog razvoja i Fond za koheziju. Unutar ove komponente postoji diferencijacija zemalja Aneksa I i II. Treća komponenta će zamijeniti ISPA-u, koja je prethodila Fondu za koheziju, te koja se bavi infrastrukturom transporta i okoliša i njihovim razvojem.

Komponenta *Razvoj ljudskih resursa* je četvrta po redu, koja bi opet trebala podržavati samo zemlje kandidate u razvoju politika, kao i za implementaciju i upravljanje politike kohezije Zajednice naročito u njihovoj pripremi za Evropski socijalni fond. Ideja da se stvori komponenta za razvoj ljudskih resursa je inteligentno rješenje za mnoge nepotpune reforme u mnogim zemljama članicama i zemljama kandidatima, kao i odgovor na rastuća pitanja trošenja u društveni razvoj u novim državama članicama i njihove učinkovitosti.

Komponenta *Ruralni razvoj* je peta i posljednja komponenta posvećena podršci zemalja kandidata u razvoju politika i pripremi za implementaciju i upravljanje u okviru Zajedničke poljoprivredne politike. Ona će naročito doprinijeti održivoj adaptaciji poljoprivrednog sektora i ruralnih područja te pripremi zemalja kandidata za implementaciju *acquis communautairea* koja se tiče Zajedničke poljoprivredne politike (CAP) te drugih povezanih politika. Smatra se da su pripreme za CAP najvažniji zadatak novih zemalja članica tokom

njihovog statusa kao kandidata. Peta komponenta IPA-e u potpunosti zamjenjuje SAPARD program.

Ovaj kratki pregled daje nam jasnu sliku onoga što se može očekivati od IPA-e. Pažljivim čitanjem Odredbe IPA-e mogu se primijetiti otvorena vrata ka IPA komponentama 3-5 za potencijalne kandidate pod određenim uvjetima. Ovo pruža dovoljno prilika za vlade okrenute reformama da koriste sve moguće fondove na svom putu ka priključenju Evropskoj uniji. Ipak, ne postoje garancije i razlika je postavljena da bi se napravila distinkcija te da se potaknu potencijalni kandidati ka uspješnijim reformama i statusu kandidata kako bi im se otvorio cijeli IPA paket.

2.3. *Sposobnosti apsorpcije Zapadnog Balkana*

Pregovori i ispunjenje traženih standarda i kriteriji integracije predstavljaju veliki dio procesa priključenja Evropskoj uniji, ali znatna podrška za ovaj proces dolazi od tehničke i finansijske pomoći EU za implementaciju traženih politika i standarda. Dakle, zemlje kandidati primaju finansijsku pomoć za pripremu implementacije strukturalnih i ruralnih razvojnih fondova, kao i za potpunu implementaciju *acquisa* (Evropska komisija, 2004).

Zemlje kandidati i zemlje potencijalni kandidati primaju finansijsku pomoć kroz pretpristupne fondove da bi stvorile kapacitete za upotrebu evropskih strukturalnih fondova (Regionalni razvoj, Evropski socijalni fond), fondova kohezije te drugih fondova dostupnih zemljama članicama. Pretpristupni fondovi također imaju za cilj da podrže usvajanje *acquisa* u zemljama kandidatima. Novi pretpristupni instrument IPA pravi jasnu razliku između zemalja koje su kandidati i zemalja koje su potencijalni kandidati. Zemlje kandidati^{xxvii} imaju pristup ka svih pet komponenti IPA-e, dok zemlje potencijalni kandidati^{xxviii} imaju pristup samo do prve dvije. Zbog toga je vođen veliki broj diskusija o ovom pristupu pretpristupnoj pomoći. Njen politički, društveni i psihološki aspekt naglašava da je jedina vidljiva izgledna budućnost za zemlje Zapadnog Balkana. U jednoj od analiza^{xxix} stoji:

„Ako EU ne održi uvjerljivo obećanje da će bolni proces rješavanja velikih političkih problema, preuzimanje koncepta „korijen-i-grana“ politike i institucionalne reforme stvarno približiti regiju bliže članstvu u EU, ona riskira da kompromitira svoj utjecaj i inicijativu u svojoj dugoj borbi da donese prosperitet i stabilnost ovoj regiji (Inicijativa za evropsku stabilnost – ESI, 2005).“

S druge strane novčića je popularni strah od daljnjeg proširenja, koji nije od pomoći u pokušajima da se promijeni trenutni prijedlog Uredbe IPA iako bi on mogao ostaviti Zapadni Balkan, ili, bolje rečeno, dio njega, kao geto nerazvijenosti. Međutim, zemlja potencijalni kandidat može postati kandidat ako ispuni sve tražene kriterije (Evropska komisija, 2004: član 2). To bi omogućilo ovim zemljama da imaju pristup svim komponentama IPA-e i na nju se može gledati kao na mamac ka stabilizaciji, ozbiljnom radu na reformama, približavanju zakonodavstva i, najvažnije, učinkovitoj provedbi.

Pristup pretpristupnim fondovima uključuje veoma komplicirane tehničke procedure u provedbi finansiranih projekata i zahtijeva veoma kompleksno i transparentno upravljanje projektima. Da bi se pristupilo pretpristupnim fondovima, te da bi se implementirali projekti finansirani od Evropske unije, potrebno je razviti sposobnosti apsorpcije (tehničke, ljudske i finansijske sposobnosti za pristupanje, kao i za implementaciju, nadzor i izvještavanje)

domaćih institucija, nevladinog sektora i poslovne zajednice. Može se raspravljati o tome da li je Bosna i Hercegovina, naprimjer, spremna da upravlja novom pretpristupnom pomoći i da li je u stanju da apsorbira ove fondove. S te tačke gledišta rasprava o broju IPA komponenti (dvije od pet) kojima zemlje potencijalni kandidati imaju pristup je preuranjena.

Iskustva novih članica Evropske unije jasno pokazuju da je razvoj apsorpcijskih sposobnosti dugoročan proces. Prosječna apsorpcija pretpristupnih fondova je 20 posto dostupnih fondova u prvih nekoliko godina otkada postanu dostupni, a da se nakon toga prosječno povećanje apsorpcije diže na oko 60 posto.

Glavni razlozi neapsorpcije pretpristupnih fondova su:

- Nedovoljni institucionalni i administrativni kapaciteti te nedostatak
- odgovarajućeg pravnog okvira,
- Nedovoljan broj stručnjaka koji rade na programiranju fondova,
- Loše planiranje budžeta,
- Ograničena transparentnost i nedostatak učešća nevladinog sektora u procesu,
- Loš nadzorni sistem,
- Nedostatak strateškog pristupa,
- Neadekvatan razvoj regionalnih politika, i
- Komplikirano upravljanje pretpristupnim fondovima definirano od Evropske komisije (ACIPS 2005: 36-38).

Očigledno je da će IPA učiniti novo višegodišnje planiranje fleksibilnijim zbog prirode problema u zemljama Zapadnog Balkana, kao i s drugim kandidatima. Međutim, ne postoji konceptualna promjena koja je dokazana diferencijacijom između potencijalnih kandidata i kandidata. Implementacija će zahtijevati decentralizirani implementacijski sistem (DIS), (kao za PHARE i ISPA), s velikim učešćem zemalja korisnica. Naravno, i ovdje će postojati diferencijacija i od zemalja potencijalnih kandidata će se zahtijevati manje stroga implementacija DIS-a u implementaciji prve dvije komponente (kao što je to slučaj s CARDS-om u njegovim kasnijim fazama iz prijelaza iz decentraliziranog i centraliziranog sistema na osnove DIS-a). Ipak, daljnje pristupanje i status kandidata otvara pristup do sljedeće tri komponente IPA-e, te traži razvijen DIS^{xxx} ili možda EDIS^{xxxi} u kasnijim fazama.

Međutim, postoje brojni službeni izvještaji Komisije o stabilizaciji i pridruživanju za svaku od zemalja Zapadnog Balkana, ali postoje i brojni neslužbeni izvještaji koji pružaju više uvida u određene sektore budući da su ih pisali lokalni ili regionalni stručnjaci u suradnji s evropskim stručnjacima.^{xxxii} Ovi izvještaji su obično detaljniji u kritikama, ali nude i odgovarajuća rješenja. Stoga oni zaista otvaraju oči, te zajedno sa službenim izvještajima pružaju tvorcima politika dobar uvid u trenutnu situaciju na terenu. Smatra se besmislenim trošenjem novca i vremena Evropske unije ako ovi izvještaji ne ulaze u budući razvoj akcije.

Konačno, imajući sve ovo na umu, podjela IPA-e na zemlje kandidate i potencijalne kandidate je uglavnom dobar pristup, ali treba uzeti u obzir i zahtjeve za promjenama zbog političkih razloga, visokih očekivanja i stabilnosti na Zapadnom Balkanu. Ipak, s važnošću ovoga se ne smije pretjerivati. Stoji činjenica da neke zemlje trenutno nisu u mogućnosti

apsorbirati ponuđenu pomoć. Perspektive punog paketa imaju smisla za zemlje koje su u stanju da nastave s integracijskim procesom i da se pripreme za korištenje strukturalnih fondova i kohezijskih fondova EU. Međutim, neke od zemalja Zapadnog Balkana su daleko od ove faze te adekvatnih unutarnjih kapaciteta.

2.4. Integracija Zapadnog Balkana

Postoje mišljenja da se odnosi Evropska unija – Zapadni Balkan, koji se tiču Procesu stabilizacije i pridruživanja, temelje na principu 'mrkve i štapa' (Hadžikadunić, 2005). Pitanje koje se ovdje postavlja je da li se jedna regija može integrirati po istom principu? Oba aktera ovdje uključena moraju razmotriti svoje politike u finalnoj fazi nakon što se postigne spajanje.

Prva od tri 'mrkve' koje je identificirao Emir Hadžikadunić (2005: 60-70) odnosi se na moguće potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovaj sporazum ima veću pravnu moć nad državnim pravom i zakonski je obavezujući što se tiče ispunjenja dogovorenih članova i rokova zadanih za njih. Rokovi se razlikuju od države do države i predmet su pregovora. Ono što je ovdje važno jest da se SSP potpisuje ne samo sEvropskom unijom nego i sa svakom od njenih članica i mora biti usvojen od Evropskih država parlamentata svake od zemalja članica, što nas ponovo dovodi do Poglavlja 2 ovog dokumenta. Ono što vlade Zapadnog Balkana rijetko kada razumiju jest da SSP pomiče proces približavanja zakonskog sistema i politika od dobrovoljnog ka obaveznom. Ovo naročito zahtijeva odgovornost državnih vlada, političara i grupa u društvu, kao i istinsko vlasništvo nad reformama. Nažalost, čini se da to, u ovom trenutku, nedostaje naročito kod zemalja potencijalnih članica. Budući da je SSP, po svom sadržaju, 90 posto ekonomski sporazum, Evropska unija je razvila institut Prijelaznog sporazuma koji je pod potpunom upravom EU i ne zahtijeva pristanak zemalja članica niti Evropskog parlamenta (Hadžikadunić, 2005: 63). Zbog toga obavezujući rokovi stupaju na snagu nekoliko mjeseci nakon potpisivanja. Ovo ima pozitivne rezultate budući da se prijelazni sporazumi bave svim pitanjima (slobodna trgovina, unutarnje tržište, carina, transport, konkurencija i državna pomoć, intelektualno vlasništvo i slično) koja bi se trebala približiti evropskim standardima što je prije moguće, bez čekanja da druge političke i strukturalne reforme budu provedene.

Druga 'mrkva' dolazi u obliku preferencija trgovine sa zemljama Zapadnog Balkana, koje su uvedene u novembru 2000. i koje funkcioniraju samo institucionalno, tako da su zemlje koje su bile pripremljene iskoristile ovu priliku, dok su je ostale propustile. Činjenica da je Evropska unija glavni trgovinski parter regije, i da 80 posto svih proizvoda iz ove regije završi na evropskom tržištu bez ograničenja carine, pokazuje koliko je bila važna ova mrkva (Hadžikadunić, 2005: 64-66).

Treću 'mrkvu' predstavlja stvarna pomoć Evropske unije, koja je objašnjena u tabeli 1, gdje se jasno može vidjeti koliko se mijenjaju prioriteti te kako države dobivaju više novca tako što dostižu sljedeći nivo odnosa s EU.

Sada se postavlja pitanje kako integrirati slabe države i iracionalna društva kao partnere ili buduće zemlje članice EU. Ovdje se mora obratiti posebna pozornost na sljedeća dva pitanja: (1) ranije je zapadnjačka percepcija zemalja Zapadnog Balkana bila da su one snažne, što znači represivne, samovoljne, prožete diktaturom, koje su pružale određenu stabilnost (Bianchini, 2004: 1-5). Stefano Bianchini se zalaže da je ono što se čini snažnim

ustvari izraz slabosti i "neučinkovitosti".^{xxxiii} Dalje, ovi utisci jakih država su stvorili određeni 'čekaj i očekuj' mentalitet među ljudima te konačno stvorili nedostatak poduzetništva i samoinicijative. Tom Gallagher govori kako

„Nove ekonomske oligarhije, utemeljene na špekulacijama i krađi, uspjele su napraviti preraspodjelu bogatstva prema gornjim slojevima vlasti dijelom i zbog toga što ovaj

obrazac ponašanja odražava duboko usađeno vjerovanje da država treba biti automatski opskrbnik ekonomskih povlastica. Niti u jednom dijelu Balkana se nisu napravila temeljna poboljšanja koja bi ograničila ako ne i u potpunosti spriječila takvu sustavnu korupciju (Gallagher, 2004: 78). „

Kako integrirati društvo i države opisane gore u okvir Evropske unije i postići ciljeve koje je postavila EU u sporazumima o strateškim dokumentima, kao što je Lisabonska strategija? Takozvani regionalni pristup i jačanje regionalne suradnje među zemljama pristupnicama na Balkanu kroz brojne inicijative (Kapetanović i Latinović, 2005: 70-80) bila je i još uvijek je jedno od mogućih rješenja. Ovih dana ova ideja se promovira kroz inicijative za reorganizaciju CEFTA sporazuma (Područje slobodne trgovine centralne/istočne Evrope) koji bi trebao zamijeniti sve zasebne bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini među zemljama u regiji.^{xxxiv} Ako ništa drugo, CEFTA bi trebala potaći unutarnju regionalnu konkurenciju, poduzetništvo i odgovornost vlade koja bi trebala voditi ka izgradnji države i promjeni mentalnog sklopa i načina razmišljanja o ovim ekonomskim komponentama pretpristupanja. Ovo bi trebao biti odličan trening za suočavanje s pritiskom tržišta u Evropskoj uniji i pružanje mogućnosti balkanskim državama da vladaju, kao i društvu da ima više samoinicijative i da bude integrirano bez 'mrkvi'. Zemlje Balkana trebaju napraviti svoj zajednički plan razvoja što se tiče energije, okoliša i turizma, te da se tako ponovo izgrade kao regionalni igrači.

3. Cijena nepristupanja

Balkan je pokazao da je iracionalna regija. Želio je biti integriran u Evropu, ali se dezintegrirao po etničkim i religijskim linijama. Želio je postići evropski standard života, ali je uništio sve svoje ekonomske kapacitete tokom 1990-ih. Želi pobjeći od slabih država, ali nije uspješan u izgradnji država. Želi razvoj i reforme, ali mu nedostaje poduzetništva i još uvijek živi u mentalitetu iščekivanja. Očajnički je želio demokratizirati društvo, ali je otišao u anarhiju. Želio je demontirati komunističku represiju određenih osobnih političkih prava, ali nije uspio zaštititi ljudska prava svih bez obzira na etničko, vjersko, rasno porijeklo i političko opredjeljenje. Izgleda da narodi Zapadnog Balkana imaju dosta problema iz kojih se trebaju izvući da bi izašli iz sjenke 'maslinovog drveta' i sjeli u 'Lexus'. Utjecajni magazin „Economist“, koji je kreator javnog mnijenja, zaključuje priču o Zapadnom Balkanu riječima: „Sve to ih čini najnazadnijim dijelom Evrope i integracija u globalizirani svijet neće biti samo njihov problem, već najveći geopolitički problem Evrope“ (The Economist, 2005: 34).

S opće tačke gledišta međunarodne zajednice spisak otvorenih pitanja Balkana će biti sljedeći: (1) status Kosova i njegove implikacije na regiju, i (2) jačanje reformi i tranzicija OHR-a u BiH.^{xxxv} Stoga su neočekivane teške izjave njemačke kancelarke Angele Merkel i predsjednika Evropske komisije Josea Manuela Barrosa o zamoru proširenjem i potrebi da se radije riješe unutarnji problemi Evropske unije nego da se proširuje na Zapadni Balkan imale negativan odjek u regiji. Međutim, ovi stavovi su kasnije malo ublaženi izjavama

povjerenika za proširenje EU Ollija Rehna i visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku Javieru Solanu o potrebi prisutnosti EU na Balkanu. Također je dano zeleno svjetlo za ublažavanje viznog režima sa Zapadnim Balkanom. To je razvoj u povoljnijem pravcu. Manje od 25 miliona stanovnika Zapadnog Balkana ne predstavljaju prijetnju Evropi jer tradicionalno nisu skloni migriranju sve dok u svom okruženju imaju iole pristojne mogućnosti za život. Upravo suprotno, jasna perspektiva budućeg napretka i članstva u Evropskoj uniji, kao i osjećaj da nisu zatvoreni i okruženi, mogu ih motivirati da ostanu tu

gdje jesu. Dobar primjer pruža slučaj Španije i Španaca. Kad je Španija nakon demokratizacije postala zemlja članica i postigla ekonomski razvoj, broj Španaca van njihove države se smanjio.^{xxxvi}

Partnerstvo za mir NATO-a ponuđeno je Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori 29. novembra 2006. godine, što se čini kao zamjena za daljnji proces pristupa u Evropsku uniju. To također daje jasnu poruku da su ove zemlje napravile korak bliže NATO-u. Budući da su sve države koje su dobile ovaj poziv bile iznenađene, jasno je da je ovo politička odluka koja ima utjecaj na sigurnost i koja dolazi prije razrješenja glavne krize na Balkanu – Kosova. NATO kišobran je sada više formalan i Partnerstvo za mir čini stvari lakšim za djelovanje NATO-a ako je to potrebno.

Trebalo bi izbjeći da Evropska unija ostavi Zapadni Balkan postrani, za neka bolja vremena, i da se bavi samo svojim unutarnjim strukturalnim pitanjima. Upravo suprotno, Evropska unija se treba baviti sa oba ova problema paralelno da bi održala stabilnost. Interno, EU treba da svlada svoj nedostatak solidarnosti i da radi na produbljenju suradnje među članicama. Zamor proširenjem ne smije voditi ka predomišljanju o daljnjem proširenju. S tim se treba baviti više kao s reorganizacijom u planiranju i raspodjeli zadataka. Evropska unija i zemlje Zapadnog Balkana moraju nastaviti sa SSP-ima i izgradnjom adekvatnih apsorpcijskih sposobnosti te nadzorom nad provedbom reformi.

Za nadati se da su strukture koje donose odluke u Evropskoj uniji ovo shvatile. Bivši predsjednik Evropske komisije Romano Prodi je poslao pismo šefovima država i vlada zemalja članica EU s ciljem da potvrdi zemljama Zapadnog Balkana da su dobrodošle, ali da su evropski kriteriji i standardi imperativ. Štaviše, odlučnost koja je pokazana kroz napore zemalja Zapadnog Balkana trebala bi biti praćena određenim mjerama i instrumentima. Međutim, posljednje Evropsko vijeće, održano 14. i 15. decembra 2006., potvrdilo je evropsku perspektivu Zapadnog Balkana nakon implementacije potrebnih reformi. Pitanje za Zapadni Balkan jeste: da li je u stanju da se oprosti od nacionalizma, krize identiteta i etničkih razaranja i da krene ka izgradnji jugoistočne Evrope. To jest krenuti putem kreiranja identiteta koji se temelji na regionalnoj suradnji u definiranim područjima gdje sve uključene zemlje mogu pronaći zajedničke interese; ekonomske, kulturne, okolišne ili druge.^{xxxvii}

Konačno, sama integracija Zapadnog Balkana se može postići samo ako i zemlje Evropske unije i zemlje Zapadnog Balkana promijene svoje stavove. Zemlje Zapadnog Balkana moraju postati odgovornije, sposobne i funkcionalne, dok EU mora prepoznati trenutak kad patronatski odnos prema Zapadnom Balkanu treba prestati. Razlog takvom pristupu je što su, na sreću ili nesreću, Zapadni Balkan i Evropska unija dioničari u svojoj zajedničkoj budućnosti. Ima previše interakcije između njih – od stabilnosti do ekonomskog razvoja. Ako nastave jedni bez drugih, Zapadni Balkan će nastaviti da sjedi ispod svog 'maslinovog drveta', a Evropska unija će teško postati najkonkurentnija ekonomija na svijetu.

Reference

ACIPS Centar za istraživanje politika (2006): Model za razvoj kapaciteta za apsorpciju pretpristupnih fondova EU u Bosni i Hercegovini (finalni nacrt, needitirana verzija), Sarajevo: septembar 2006, dostupno na

<http://www.acipspolicy.ba/index.aspx?pid=35> , pristupljeno 20.12.2005.

Ágh, Attila (2006): Porodajni bolovi EU25: Kompletiranje članstva u proširenoj Evropi, u The: Attila Ágh i Alexandra Ferencz (urednici): **Produblјivanje i proširivanje uvećane Evrope: Utjecaj istočnog uvećanja**, Budimpešta: “Zajedno za Evropu” Istraživački centar mađarske akademije znanosti.

BBC/LOL (2006): Hag i dalje uvjet za Srbiju, dostupno na: <http://www.lol.ba/clanak.aspx?docid=12257>, datum pristupa: 11.12.2006.

Bibó, Istvan (1996): Beda malih istočnoevropskih država, Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci (Original: Bibó, István (1986): *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* u: Válogatott tanulmányok, Budapest.

Bianchini, Stefano i George Schöpfli (urednici) (1998): **Izgradnja država na Balkanu: Dileme u predvečerje 21. stoljeća**, Ravenna: Longo Editore.

Bianchini, Stefano (2004): Slabost država kao izvor nestabilnosti u jugoistočnoj Evropi, materijal za 10. međunarodnu ljetnu školu u Cerviji, 'Poslije proširenja – Šira Evropa i novo susjedstvo', Cervia, Italija, 6-18. septembra 2004.

Vijeće Evropske unije (2003): Zaključci Predsjedništva Evropskog vijeća održanog u Solunu 19. i 20. juna 2003., dokument 11638/03.

Evropska komisija (2004): COM (2004) 627 Prijedlog za Uredbu Vijeća o uspostavi instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) Bruxelles, 29.9.2004.

Evropska komisija (2006): COM (2006) 27 Konačni izvještaj o Zapadnom Balkanu na putu za EU: konsolidiranje stabilnosti i poboljšanje prosperiteta, Bruxelles, 27.1.2006.

Inicijativa za evropsku stabilnost (ESI) (2003): Put do Soluna: kohezija i Zapadni Balkan, Izvještaj, Berlin: ESI

Inicijativa za evropsku stabilnost (ESI) (2005): Bijeg iz Balkanskog geta: zašto treba mijenjati IPA-u? , Izvještaj, Berlin: ESI.

Vanjskopolitička inicijativa BH (2006a): Politička analiza br. 3: Spremnost za stabilizaciju i sposobnost za pridruženje EU – institucionalna i društvena sposobnost za pregovaranje SSP-a, Sarajevo: Friedrich Ebert fondacija, dostupno na: <http://www.vpi.ba/upload/doc/Readiness%20for%20stabilization%20and%20capacity%20for%20EU%20association.pdf>, pristupljeno: 11. 12. 2006.

Vanjskopolitička inicijativa BH (2006b): Politička analiza br. 4: Jugoistočna Evropa – nadolazeći region, Sarajevo: Friedrich Ebert fondacija, dostupno na: <http://www.vpi.ba/upload/doc/South-East%20Europe%20-%20an%20Upcoming%20Region.pdf>, pristupljeno: 17.10.2006.

Vanjskopolitička inicijativa BH (2006c): Vanjskopolitički izvještaj br. 1, dostupno na: http://www.vpi.ba/upload/doc/Foreign_Policy_Review_Year1_Issue.pdf pristupljeno: 17.10.2006.

Friedman, Thomas L. (2000): **Lexus i maslinovo drvo**, New York: Anchor Books, odjel Random House, INC.

Gallagher, Tom (2004): Balkan od 1989: sve šire povlačenje od državnog komunizma u Stephen White, u: White, Batt i Lewis (urednici), str. 74-91

Hadžikadunić, Emir (2005): Od Daytona do Brisela, Sarajevo: Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS) i Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije (CIPS).

Međunarodna komisija za Balkan (2005): Balkan u budućnosti Evrope, Sofija: Robert Bosch fondacija, Fondacija King Baudouin, German Marshal fond iz Sjedinjenih Država, Charles Stewart Mott Fondacija.

Međunarodna krizna grupa (ICG) (2005): Ustajala reforma policije Bosne: Bez napretka, bez EU, Bruxelles: ICG izvještaj o politici, septembar 2005.

Međunarodna krizna grupa (ICG) (2006a): Vojska za Kosovo?, Bruxelles: ICG izvještaj o politici, juli 2006.

Međunarodna krizna grupa (ICG) (2006b): Kosovo: Izazov tranzicije, Bruxelles: ICG izvještaj o politici, septembar 2006.

Kapetanović, Amer i Đorđe Latinović (2005): **Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Europske unije** Sarajevo: Friedrich Ebert fondacija.

Kuko, Siniša (2006): **Proširena Europska unija: regionalna ili globalna sila**, Split: Biblioteka Europskog pokreta, Split.

Lopandić, Duško (2001): **Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi**, Beograd: Evropski pokret u Srbiji.

Mayer, Edvard C. i William L. Nash (2002): Balkan 2010: Izvještaj nezavisne radne grupe sponzorirane od strane Vijeća za vanjske poslove i Centra za preventivnu akciju, Washington, septembar 2002.

Ott, Katarina (urednik) (2004): **Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji – Institucionalne promjene**, drugi vol., Zagreb: Institut za javne financije, Friedrich Ebert fondacija.

Pond, Elizabeth (2000): **Ponovno rođenje Europe**, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Pridham, Geoffrey (2004): Demokratizacija u Centralnoj i Istočnoj Europi: Komparativna perspektiva, u: White, Batt i Lewis (urednici), str. 269-289.

Rehn, Olli (2006a): Nove granice Evrope, Govor na svečanom ručku u Konrad Adenauer fondaciji, 10 oktobra 2006, Bruxelles, dostupno na:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/580&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, pristupljeno 16.1.2007.

Rehn, Olli (2006b): Paket proširenja, Bruxelles, 8. novembra 2006, dostupno na:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/663&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> pristupljeno 15.11.2006.

The Economist (2006a): Charlemagne: Slučaj zamora proširenjem, *The Economist*, 11. maja 2006.

The Economist (2006b): Provincija se sprema na odvajanje: usprkos pokušajima u posljednjim minutama, čini se da je sada sigurno da će Srbija izgubiti Kosovo, *The Economist*, 2. novembra 2006.

White Stephen, Judy Batt i Paul G. Lewis (urednici) (2004): **Razvoji u politici u Centralnoj i Istočnoj Evropi 3**, Durham: Duke University Press.

Tabela 1: CARDS program raspodjele za period 2000-2006 (milijon EUR)^{xxxviii}

	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 (transfer u pretpristupanje od 2005.)	16.8	60.0	59.0	62.0	81.0	-	-	278.8
Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija	13.0	56.2	41.5	43.5	59.0	45.0	40.0	298.2
Srbija i Crna Gora	650.5	385.5	351.6	324.3	307.9	282.5	257.5	2559.8
Prijelazne civilne administracije	10.0	24.5	33.0	32.0	35.0	36.0	35.0	205.5
Regionalno	20.2	20.0	43.5	31.5	23.0	47.9	43.5	229.6
Drugo ²	141.5	118.0	11.0	17.0	22.5	19.7	16.1	345.8
Makrofinancijska pomoć - (subvencije) ³	70.0	120.0	100.0	15.0	16.0	33.0	50.0	404.0
UKUPNO	1045.7	926.9	756.4	634.8	679.9	557.7	538.6	5130.2
Hrvatska, pretpristupanje 2005- 2006	-	-	-	-	-	105	140	245
UKUPNO, uključujući Hrvatsku, 2005- 2006.	-	-	-	-	-	662.7	678.6	5385

Uključuje Republiku Srbiju, Republiku Crnu Goru i Pokrajinu Kosovo, koja je trenutno pod administracijom UN-a. Iznosi za Srbiju u 2002/03. uključuju pomoć od Regionalnog programa za upravljanje integriranim granicama predviđenog za cijelu bivšu Republiku Jugoslaviju/ Srbiju i Crnu Goru. U 2004. godini 8 miliona eura je prikazano za tu potrebu pod regionalnim programom.

² Do 2001. (uključujući i): Humanitarna pomoć, Specifične mjere, Operacije brze intervencije, EIDHR i CFSP. Od 2001. (uključujući i): Doprinosi administrativnih troškova i Zapadnog Balkana Evropskoj fondaciji za obuku.

³Za 2000-2002: isplate i nepridržavanja

Izvor: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm

Bilješke

¹ Njemačka kancelarka Angela Merkel je izjavila 7. oktobra 2006., dok je predstavljala prioritete predsjedavanja Njemačke Evropskom unijom, da „EU nema namjeru da se širi u dogledno vrijeme, osim ka onim zemljama s kojima je već počela pregovore o članstvu“. Štaviše, Merkel je naglasila da „Evropa mora odrediti gdje su joj granice“ i da se pregovori o priključenju Turske moraju odvijati bez unaprijed određenog cilja“. Čak i prije toga, Jose Manuel Barroso je izjavio 25. septembra u Bruxellesu da „bi se proširenje trebalo zaustaviti nakon priključenja Rumunije i Bugarske, dok EU ne reformira svoje institucije“.

¹ Časopis The Economist dalje raspravlja kako će „to ugroziti interese EU na Balkanu i dalje, dok su protivnici ‘europeizacije’ potpuno sretni s pričom da je proširenje otišlo predaleko. Štaviše, to ne može promijeniti osnovnu logiku proširenja, da je od jednake koristi i za postojeće i za nove članice, a neuspjeh u proširenju može imati veliku cijenu. Ako se EU ne proširi na Balkan, Balkan će doći u EU u obliku ilegalne imigracije, droge i kriminala. Ukratko, nema smisla primiti dva člana bivše Jugoslavije (Slovenija i Hrvatska), a druge držati vani“ (The Economist, 2006a).

¹ Freedom House, Istraživanje 2001., jasno stavlja Rumuniju na Balkan, kao što je elaborirano u Pridhamu (2004: 282).

¹ Što se tiče Balkana, ovo uobičajeno historijsko razumijevanje se čak odnosi na ratove prije Prvog svjetskog rata. Neki geopolitički analitičari dodaju i Rumuniju kao dio Balkana.

¹ Crna Gora proglasila je nezavisnost nakon referenduma održanog u maju 2006.

¹ Inicijativa Centralne Evrope (CEI), Područje slobodne trgovine Centralne/Istočne Evrope (CEFTA), Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope, Inicijativa suradnje jugoistočne Evrope (SECI), Proces suradnje jugoistočne Evrope (SEECP), ili čak Jadransko-jonska inicijativa ili Ekonomska suradnja Crnog mora (BSEC), vidjeti više u: Lopandić, 2001.

¹ Prva zbog međuetničkih sukoba i separatističkih tendencija, a druga zbog kolapsa piramidalnog sistema bankarstva.

¹ Ovo se može dokazati brojnim istraživanjima javnog mnijenja koje je Delegacija Evropske komisije provela u tim zemljama.

¹ Više o službenim stavovima o Zapadnom Balkanu koji su razvijeni na putu u EU može se naći u Izvještaju Evropske komisije za 2006.

¹ Hrvatska još uvijek ima teritorijalnih razmirica sa Slovenijom oko Piranskog zaljeva, ali to nisu vrste razmirica koje mogu prouzročiti regionalnu nestabilnost, iako im mogu prouzročiti probleme tokom konačnog odobrenja za članstvo od Slovenije kao zemlje članice, kada to pitanje dođe na dnevni red.

¹ Bošnjaci, Srbi i Hrvati imaju status takozvanih ‘konstitutivnih naroda’, što je upitan koncept u modernoj teoriji o ljudskim pravima. Ovi narodi nemaju ista politička prava na cijeloj teritoriji zemlje i postavlja se pitanje diskriminacije koje se temelji na Ustavu BiH koji je finalizirala međunarodna zajednica u Daytonu.

¹ Ured visokog predstavnika (OHR) je institucija koju je ustanovio OUN, koja je pod nadzorom Vijeća za implementaciju mira (PIC). OHR je najavio svoje gašenje u 2007., ali je kasnije izjavljeno da to zavisi od konačne odluke PIC-a predviđene za prvu četvrtinu 2007. Ideja je da se OHR sa svojim ‘bonskim ovlastima’ (da nametne zakone i ukloni zvaničnike) transformira u posebnog predstavnika EU (EUSR) koji bi bio tu da pruža savjete i podršku EU integracijskim procesima.

¹ Ukratko, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta (Republika Srpska – RS, i Federacija Bosne i Hercegovine – FBiH) i Distrikta Brčko, koji je odvojena lokalna zajednica. Dok je RS, gdje su bosanski Srbi dominantno stanovništvo, centraliziran entitet, FBiH, gdje dominiraju Hrvati i Bošnjaci, decentraliziran je entitet koji se sastoji od deset kantona, od kojih u tri Hrvati predstavljaju većinu, dok su u pet Bošnjaci većina, a dva kantona imaju miješano stanovništvo.

¹ Iako je ovo istina jedino sa čisto diplomatske tačke gledišta.

¹ S brojem stanovnika većim od dva miliona, Albanci su stvarna većina na Kosovu, a Srbi su manjina, što je i glavni dio problema paralelno s jakim nacionalnim osjećajima Srba prema Kosovu kao jezgru srednjovjekovne Srpske pravoslavne crkve i srpske državnosti.

¹ Bošnjaci, koji su blisko povezani s Bošnjacima u Bosni i Hercegovini, također predstavljaju većinu u toj regiji koja nema administrativni status.

¹ Postoji snažan osjećaj među dijelom Vojvodana, koji su također Srbi pravoslavci, ali traže veću autonomiju u svojoj administrativnoj regiji, zajedno s mađarskom i hrvatskom zajednicom.

¹ Zasada postoje tri moguća rješenja: potpuna nezavisnost, koju traže Albanci; Kosovo kao dio Srbije s većom autonomijom, što nude Srbi; i koncept 'više od autonomije, manje od nezavisnosti', kao nešto između, što još uvijek nije u potpunosti definirano.

¹ Naročito nakon prekida pregovora u maju 2006.

¹ Evropska komisija je 26. septembra u Strasbourgu dala zeleno svjetlo za pristupanje Bugarske i Rumunije; kasnije je potvrđena i preporučena od EU Vijeća ministara za vanjske poslove.

¹ U Bosni i Hercegovini Evropska unija je kreirala instituciju Posebnog predstavnika EU (EUSR), Policijsku misiju Evropske unije (EUPM) te Snage Evropske unije (EUFOR) da zamijene Ured visokog predstavnika (OHR), Radnu jedinicu međunarodne policije (IPTF) i Međunarodne snage (IFOR). U Srbiji EU je aktivno uključena u stvaranje Ustavne povelje, pregovore za Kosovo, dok je Crnoj Gori EU arbitar u pregovorima između dva suprotna bloka u pripremi za referendum.

¹ Adnan Terzić, premijer Bosne i Hercegovine, izjavio je da se očekuje članstvo BiH u EU do 2009., dok su se hrvatski političari nadali da će se priključiti EU zajedno sa Bugarskom i Rumunijom 2007. ili u najgorem slučaju 2010.

¹ Lisabonska strategija iz 2000. ima za cilj da do 2010. Evropa postane „najkonkurentnija ekonomska sila na svijetu utemeljena na znanju“. Ponovni pregled strategije u 2005. pokazao je da EU nije u stanju da to postigne te je promoviran Akcioni plan za rast i zaposlenost da bi se pokušala unaprijediti Lisabonska strategija.

¹ Čini se da njegova vlada, kosovski Albanci i vanjske sile koje su u to uključene (Kontakt grupa) idu prema zbrkanom i možda privremenom rješenju. Scenarij ide ovako: budući da se u Srbiji održavaju izbori u decembru, Ahtisaari odgađa da prezentira finalnu verziju svog plana Vijeću sigurnosti UN-a. Kad on to napravi, to će sugerirati da Kosovo postaje nezavisno, ali da su određena ograničenja stavljena na njegov suverenitet za nekoliko sljedećih godina. Tim EU u Prištini planira osnivanje misije EU da preuzme onu koju sada vodi UN i koja će se uskoro privesti kraju. EU planira slične postavke kao što je bio slučaj u Bosni od 1995. Stvorit će se pozicija koja će se najvjerovatnije zvati Međunarodni civilni predstavnik, koji će u isto vrijeme predstavljati EU. Kao i u Bosni, uz tu poziciju će doći znatne ovlasti za interveniranje. Snage koje vodi NATO će vjerovatno ostati (The Economist, 2006b).

¹ Zemljama poput Bosne i Hercegovine, budući da su na kraju liste zbog slabih institucija i administracije, ponuđeni su jedino TWINING (oni koji praktiraju EU aquis podređen institucijama zemalja pristupnica) i TAIEEX (Razmjena informacija o tehničkoj pomoći), pored uobičajenih CARDS (Pomoć zajednice za rekonstrukciju, razvoj i stabilizaciju), dok Hrvatska, kao najnaprednija, koristi SAPARD (Poseban program pomoći za poljoprivredu i ruralni razvoj), kao i ISPA (Instrument za strukturalne politike za pretpristupanje).

¹ Komponente IPA-e su elaborirane u sljedećem poglavlju.

¹ Više o nekim komparativnim analizama IPA-e dostupno na <http://www.acipspolicy.ba> pristupljeno 30.10. 2006.

¹ Često postavljana pitanja o regulaciji vijeća IPA dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa/faq_en.htm

¹ Hrvatska, Turska, Albanija i Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija.

¹ Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora.

¹ ESI (Evropska inicijativa za stabilnost, 2003) bavi se političkom kohezijom Zapadnog Balkana, a kasnije je u 2005. razvila analizu o tome kako nacrt Odredbe IPA prati zaključke Evropskog vijeća iz Soluna.

¹ DSI: Decentralizirani sistem implementacije.

¹ EDIS: Extended decentralised implementation system (Produženi decentralizirani sistem implementacije).

¹ DG RELEX je unutar posebne dotacije omogućio resurse za projekt „Podrška za promoviranje međusobnog razumijevanja između Evropske unije i Zapadnog Balkana“. Projekt je proveden pod vodstvom Evropskog Instituta u Sofiji te brojnih nevladinih organizacija i istraživačkih centara u zemljama Zapadnog Balkana u 2004. i 2005. godini. Na kraju, dva puta su pravljeni izvještaji koji su pokrivali područja kao što su: pravda i unutarnji poslovi; SME; politika konkurencije; energetski sektor; proces približavanja sa EU aquisom; regionalni pristup naspram državnog pristupa i prospekti integracije u unutrašnje tržište EU. Sve je dostupno na: www.western-balkans.info (pristupljeno 28.8.2006).

¹ Štaviše, on ističe kako su „usprkos njihovom imidžu 'moćnih' i 'jakih' autoritativnih država, korupcija, birokratska neučinkovitost, i loša administracija [...] doprinijele erodiranju sposobnosti ovih država da dominiraju društvom“.

Nadalje, on tvrdi kako su zemlje nasljednice postkomunizma čak ekonomski, politički i kulturno slabije i stoga izuzetno ovisne o međunarodnoj pomoći. Zbog toga on tvrdi da je 'najvažniji faktor destabilizacije u regiji u postkomunističkim godinama široko rasprostranjeni pokušaj znatnog dijela lokalne elite da redefiniraju sadržaj političkog društva, tako što će stvoriti „nova pravila o uključenju/isključenju koje se temelji na kulturnoj homogenosti unutar teritorije koja tek treba da bude definirana“ (Bianchini, 2004: 6-10).

¹ CEFTA sporazum su 19. decembra 2006. u Bukureštu potpisale sve uključene zemlje. U početku su Srbija i Bosna i Hercegovina odbijale da potpišu sporazum. Srbija nije bila zadovoljna trgovinskim koncesijama te što u Beogradu neće biti sjedište CEFTA sekretarijata. Bosna i Hercegovina je zahtijevala bolju startnu poziciju da bi popravila svoju trgovinsku razmjenu s Hrvatskom koja se tiče poljoprivrednih proizvoda. Nasreću, to je riješeno.

¹ Prije samo godinu dana lista je bila duža za dva pitanja: budućnost Državne zajednice Srbije i Crne Gore, te situacija koja se tiče stabilnosti Makedonije. Sada su ove dvije situacije riješene mirnom nezavisnošću Crne Gore i nastavljenom stabilizacijom Makedonije. Ipak, pitanje Kosova, zajedno s Bosnom i Hercegovinom, još uvijek može rasplamsati staru vatru.

¹ Vidjeti više detalja u intervjuu s MEP Miguel Angel Martinez, koji je napravio think-tank Vanjskopolitička inicijativa BH, koji je dostupan na www.vpi.ba/doc/Interview%20MA%20Martinez.pdf, pristupljeno: 10.10.2006.

¹ Vidjeti više o teoriji geopolitike vezano za ovo pitanje u: Vanjskopolitička inicijativa BH, 2006b.

Nova knjiga Fritza Sterna

NJEMAČKA KOJU NISMO ZNALI

Knjiga „Five Germany I have known“ rastresla je brojne stereotipe o tzv. njemačkom pitanju. Fritz Stern (80), emeritus na Columbia univerzitetu i jedan od vodećih svjetskih historičara, posebno njemačke historije 19. i 20. stoljeća, napisao je autobiografiju vlastite obitelji u kojoj se uistinu jasno može prepoznati pet važnih etapa kroz koje je Njemačka prošla - od Vajmarske republike do današnjih dana. I to ne samo prepoznati nego i odgonetnuti šta im je prethodilo i kako su uopće bile moguće. Koristeći se rijetkom historijskom građom, pismima svojih roditelja Einsteinu, Haberu i drugim utjecajnim intelektualcima toga vremena, Stern niti jednoga trenutka ne propušta priliku da na sreći i nesreći vlastite obitelji vrlo slikovito nadogradi svu dramu što su je od kraja Prvog svjetskog rata do dolaska nacista na vlast prošli Nijemci.

Stern uspješno nadopunjuje sve ono što Sebastian Hafner* nije uspio kazati o tome kako se Hitler dogodio Njemačkoj i kako je nacionalsocijalizam na velika vrata uguran kao spasiteljska ideja za posrnulu silu. U njegovoj knjizi pet važnih njemačkih etapa stalo je u jedan život, ali iznimno bogat iskustvom, život kakav valjda žive samo oni najhrabriji, koji ne oklijevaju da se suoče s teškoćama.

Stern je iz Njemačke emigrirao 1938. godine, dovoljno na vrijeme, reklo bi se, da izbjegne pogrom kakav je bio pripreman i za njegovu jevrejsku obitelj. Od pet navedenih etapa, četiri ih je sam preživio, te se utoliko ova njegova knjiga može smatrati i svojevrsnim svjedočanstvom *Posljednjeg Mohikanca* generacije koja polako i sigurno biološki izumire.

Knjigu je štampao Farrar, Straus and Giroux (22. augusta 2006)

* Napisao sjajnu knjigu „Ispovijest jednog Nijemca“

Novi broj Europe's Worlda

Bližimo li se kraju ili se kraj bliži nama, ?

Deseti broj Europe's Worlda, evropskog vanjskopolitičkog žurnala, preuzeo je na sebe veliku odgovornost razjašnjavanja svih problema koji guše današnji svijet. Možete samo zamisliti šta sve može stati u tematski okvir – od irskog „ne“ Lisabonskom ugovoru do filozofsko-sociološkog zamišljanja nad sudbinom slobodnog tržišta i kapitalizma. Šta god u tom rasponu možete zamisliti i nabrojati kao probleme današnjeg svijeta već je na ovaj ili onaj način obrađeno u Europe's Worldu, i to iz dva, pro-con, ugla.

U zajedničkom uvodu, urednik *Giles Merritt* i izdavač *Geert Cami*, kao da se unaprijed brane, objašnjavaju iskonsku misiju ovog magazina od njegova nastanka u jesen 2005. godine. A to je da bude istinski forum, tržište što je mogućeg šireg spektra ideja, i to potpuno neopterećen geografskom, ideološkom, nacionalnim, političkim ili bilo kojom drugom pripadnošću, osim pripadanja svojim čitaocima. Ako im je to uistinu bio cilj, onda se može reći da su na dobrom putu da ga i ispune, i to upravo na 216 stranica ovog jubilarnog, desetog broja.

Teško je u ovom izobilju uistinu dobrih analiza i osvrta neku posebno izdvojiti a da se čovjek ne ogriješi o objektivnost. Ipak, nije li tema svih tema – hoće li ova planeta opstati i hoćemo li kao čovječanstvo i kao vrsta preživjeti sudar s prirodom?! Njome se pozabavio Lord Martin Rees, profesor kosmologije i astrofizike na Cambridgeu, koji, u tekstu „Sustainable Europe: the end of the World may indeed be nigh“, naglašava kako je današnji svijet suočen s brojnim mogućnostima, ali kako s tim mogućnostima rastu i veliki rizici. Ništa novo, reklo bi se, ali Rees nastavlja s vrlo konkretnim zaključcima: „Svijet ne može opstati ako 6,5 milijardi ljudi teži životnom stilu kakvim danas živi većina Amerikanaca, ili Italijana. Čak i oni najprosperitetniji, koji se odluče postati vegetarijancima, smanjiti putovanja automobilom ili avionom, koristiti se više prednostima informatičke revolucije, mogu doprinijeti željenoj promjeni“, smatra Rees. On je uvjeren da će o odlukama koje ćemo donijeti u 21. stoljeću, kako individualno tako i kolektivno, ovisiti to da li ćemo se uistinu približiti kraju. U komentaru na ovaj članak, Frank Reas, šef odsjeka za klimatske promjene pri Evropskoj komisiji, zaključuje kako bismo se konačno trebali odreći slobode izbora i usredotočiti se na ono što će uistinu spasiti granu na kojoj sjedimo. Ili će se, u protivnom, kraj približiti nama!

Dear reader,

In this issue, we have tried to give answers, taking four different viewpoints (Albanian, Bosnian-Herzegovinian, Croatian and Serbian), on several questions relevant to the future of regional cooperation and accession of the Western Balkan countries to the EU: how foreign policies of these countries accept the imperative requirement of good-neighbourly cooperation as a prerequisite for stronger integration processes?; What is the current status of these countries in the process of accession to the EU?; What are they doing in the area of regional cooperation and good-neighbourly relations?; and finally, what is the attitude of the public at large and political elites vis à vis regional and European integration processes?

If we are to try to find a link that connects all the essays included in this issue and work out what is their common denominator, it would definitely be the undoubted pro-European orientation of public opinion, although there is no equal substantial commitment to good-neighbourly cooperation shown by all parties, nor is there equal readiness to introduce European standards. To say that their foreign policy is sometimes just a paler shade of their internal petty politics is to say nothing new. In this respect, the Balkans has become an exceptionally persistent example of declaratory commitment to European standards and ideals that are not always substantiated with genuine efforts. All the four analyses detect some systemic weaknesses, which can be defined as the hesitation of the political elites to build a more efficient and more transparent system. However, there is no doubt, and this could be one of the conclusions of this whole issue, that the Balkan countries have recognised and want to use to the maximum the opportunity offered to them by the EU enlargement policy. It imposes on them a completely different imperative of cooperation and competition over European standards, while, at the same time, it deprives historical antagonisms over territories and identities of their relevance.

However, as it is indicated in the analyses included in this issue of our magazine, the embracing of this idea requires a commitment that goes beyond the declaratory. It requires much more than taking pride in one's own superiority vis à vis one's inferior neighbours; mutual kicking under the great Brussels Table. The Western Balkans today needs visionary politicians capable of becoming united around joint interests without any hidden agenda. The animosities of the Balkans are not more primitive than those that once used to mark the relations between France and Germany. The only difference is that the French and the Germans have finally learnt the lesson learning from their own mistakes.

Editorial Board

Albanian Foreign Policy: Regional Cooperation and European Integration

Eno Trimçev

Albania is the country that has taken longest to negotiate a Stabilisation and Association Agreement (SAA). That arduous process was marred by corruption in governance, inept negotiations and a general lack of vision about how to get the country where everyone agreed it should go: the European Union. The socialist administrations were generally content to rest on their laurels thinking that their power was secure because neither the international community nor the Albanian voters could stomach a return to power of Mr. Berisha's democrats after the 1997 implosion under Berisha's authoritarian watch. Eventually, they were proved to be wrong. Albanians brought Berisha back into power in the elections of June 2005 and there are indications that the higher echelons of the political system are starting to open up and accept a new and more motivated class of leaders. Mr. Berisha's governing Democratic Party is not as monolithic as it used to be although it has a long way to go to pass its first true test: a rotation in its own leadership. On the other hand, the Socialist Party carried out its rotation when Mr. Rama took over after the resignation of Mr. Nano in September 2005. Despite internal challenges, Mr. Rama has solidified his position within the party.

While one can be pessimistic about the slow progress of the integration process, Albania's position is not all gloom and doom. The country has had a robust to moderate economic growth in the last fifteen years. Its political system, after collapsing under the strain of authoritarianism and armed revolt in 1997, has bounced back and proved the remarkable capacity to absorb the great challenges that followed—the Kosovo war, a very tumultuous opposition by Mr. Berisha, and the internal reform of the Socialist Party. The country is united in its goal of European integration and harbours no deep-seated animosity towards its neighbours. In regional cooperation initiatives it has consistently followed an active cooperative policy that has earned it the praise of its international partners. It is, therefore, well positioned to close the long transition process and take advantage of regional initiatives. However, frustration is mounting with visa regimes that are becoming increasingly more difficult to negotiate—Macedonia announced in January 2008 that it was going to scrap the entry visa regime and adopt a more European system. Add to this the lack of cultural common ground with the other countries of the Western Balkans and a general indifference to Albanian proposals in regional forums, and you can see how in Tirana there is an understanding that regional cooperation depends wholly on international arbiters be they from Brussels or Washington.

1. Albania's Stabilization and Association Process: Status and Challenges

Albania's obligations and its main challenges on the road to European integration are based on the following documents:

- The Stabilization and Association Agreement (SAA);
- European Partnership (EP);
- Annual report of the European Commission on Albania;
- National Plan for Implementation of the SAA (NPISAA) approved by the Council of Ministers in July 2006 in response to the EP;
- Joint political and economic recommendations of the consultative task force (CTF) meetings at ministerial level and working party meetings at deputy minister level.

Henceforth, it is sensible to evaluate the main challenges facing Albania through (a) describing the relations between Albania and the EU; (b) progress on Political Criteria for membership, and; (c) progress on Economic Criteria for membership

Albania signed a Stabilisation and Association Agreement (SAA) with the EU in June 2006. On trade, the **Interim Agreement** that provides a tight schedule for the opening up of the Albanian market to the EU goods and services entered into force in December 2006 with progressive reductions in customs fees in January 2007, 2008 and 2009. Finally, in September 2007, the EU and Albania signed an agreement on **visa facilitation** aiming to facilitate visa procedures for Albanian students, academics, business people, journalists and tourists. It imposes a freeze on visa fees as well as free visas in certain cases. The agreement follows the EC-Albania **readmission agreement** which was a precondition of visa facilitation.

The Government of Albania (GoA) set up the **Integrated Planning System (IPS)** which constitutes a broad planning and monitoring framework designed to ensure that the GoA's core policy and financial processes function in a coherent, efficient and integrated manner. The IPS is neither a new nor a separate planning system. Nor is it an attempt to amalgamate existing processes within a single process. What the IPS provides is a set of operating principles and supporting structures to ensure that government planning and monitoring as a whole takes place in as efficient and harmonized way as possible.¹

There are two core processes that cover all government organizations and activities:

- the National Strategy for Development and Integration (NSDI), which establishes the government's medium to longer term goals and strategies for all sectors based on a national vision; and
- the Medium-Term Budget Programme (MTBP), which requires each ministry to develop a 3-year plan to deliver programme outputs to achieve its policy objectives and goals within the ministry's expenditure ceiling as set out in the government's fiscal plan.

Under the IPS, there is a hierarchy of strategic planning documents. A single national strategy, the NSDI, builds on a comprehensive set of sector strategies which are guided by a selective set of crosscutting strategies. The national strategy has emerged as a synthesis of

¹ Interviews with former officials of MoEI throughout 2007.

sector strategy documents in an open and transparent manner. The European integration and NATO membership planning processes are fully incorporated in the national strategy.

There are four core processes that affect a wide range of government organizations and activities and must be fully reflected in the NSDI and MTBP. European integration in particular will affect all NSDI components. Both European integration and the Government Programme contain explicit policy and legislative commitments, whereas public investment and external assistance represent processes through which policy-driven project commitments are developed.

- European integration;
- Government Programme;
- Public investment;
- External assistance.

1.1 Political and Economic Criteria

The *political criteria* that have to be fulfilled by countries applying for membership in the European Union are laid out in the Copenhagen criteria which require the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. It also monitors regional cooperation, good neighbourly relations and respect for international obligations.

Despite progress in the volume of work and capacity to contain the political struggle within its institutional walls,² *Albanian Parliament* has yet to reach a consensus on the two main challenges outlined by the European Commission: electoral and judicial reform. On electoral reform, all parties agree that a new electoral system as well as improvement in the electoral infrastructure is needed. However, no consensus has been forthcoming thus far despite on-going efforts in the last two years. On judicial reform, the removal of the Prosecutor General after a two year struggle between his office and the governing majority may have created an opening for consensus. However, the lack of real efforts by the majority to achieve a consensus may be an indication that it wants to “go it alone” which is a real possibility now that the President and, increasingly, the High Council of Justice (the executive of the judicial branch) are controlled by the majority.

The *parliamentary committee on European integration* continues to meet infrequently and has conducted no regular progress review of the SAA implementation. This monitoring is done exclusively by the government as well as the civil society.³ In general, the level of expertise available to parliament including on EU integration issues remains low.⁴ This is reflected in the quality of legislation. Crucially, the Legal Reform Commission does not conduct sufficiently wide consultations to secure the necessary expertise in law drafting.

From the perspective of the *executive*, the Ministry of European Integration (MoEI) was restructured this year in order to make it more effective in monitoring the SAA implementation. After a two year hiatus when a number of civil servants especially at director level were ‘persuaded to resign’ their posts after the rotation of power resulting from the elections of June 2005, now all of its posts are filled. The National Strategy for Development and Integration (NSDI) has been finalised in a transparent and open process and coordination with the Department of Strategy and Donor Coordination (DSDC) has

² Freedom House, *Albania*, Nations in Transit 2008 (forthcoming).

³ Network of Open Society for Albania (NOSA), *Raport Monitorimi i Marreveshjes se Stabilizim-Asociimit (qershor 2006-shtator 2007)* (Monitoring the SAA: June 2006-September 2007).

⁴ Commission of the European Communities, *Albania 2007 Progress Report*, Commission Staff Working Paper, Brussels: 6 November 2007, 7.

improved. European Integration Units (EIUs) have been set up in all line ministries to act as focal points for EU-related assistance, reporting and monitoring. However, the NSDI's sector strategies need clear cost estimates and performance indicators in order to be used effectively as the basis for the medium-term budgetary framework through the Integrated Planning System.⁵

The MoEI's institutional capacity is limited by high staff turnover and a shortage of staff for the approximation of legislation and translation of *acquis*.⁶ Its role so far has been more one of a coordinating the institution that pools all the information from the line ministries and reports it to Brussels and vice versa rather than one that formulates and negotiates a clear strategy of European integration. The EIUs organisation and staffing are not always consistent with the ministries' role in the SAA implementation while MoEI has not been able to extract the necessary information from EIUs in a timely manner for the reports on the SAA implementation that it is responsible for. That is why these reports are often late and not fully updated—there is nothing MoEI can do officially to spur on progress reports from each ministry.⁷

This process may have begun already as MoEI produced a monthly, user-friendly work calendar for each line ministry. It is supposed that this will make it easier for ministers to keep in mind their obligations and monitor their implementation.⁸

A recent civil society SAA monitoring report found that the progress reports of the Albanian government must be discussed and then approved by the Council of Ministers in order to better monitor the EIU-MoEI performance. In this way, the fulfilment of obligations arising from the European Partnership would become a vital part of the work of line ministries rather than an extra daily "chore".⁹ It was interesting to note that during the implementation of this project, despite the public signing of a Memorandum of Understanding between the civil society organisations and the MoEI on January 31st 2007 declaring the MoEI's intent to hand over reports and ease the collection of information by the civil society groups, practically the MoEI and other institutions did little to facilitate the work.

From the perspective of *economic criteria*, notable progress has occurred in areas such as managing public finances, standards and certifications, competitiveness, and intellectual and industrial copyrights which are all areas specified in the European Partnership.¹⁰ On both the economic and political front, the main challenges that remain to be tackled are: electoral reform including the electoral system and election infrastructure, civil registry reform, addresses, biometric identity cards, justice system reform, decentralization, public administration reform, and agricultural and environmental reform.

2. Regional Cooperation

Since the 1997 Crete Summit, Tirana has been one of the main push-factors for a variety of regional integration initiatives such as a "Balkan Schengen" or the "Eighth Corridor". As a matter of fact, Albania has been lauded by the international community for this 'pragmatic' foreign policy, constraining the internationals to keep a soft line towards Tirana even when domestic developments did not proceed as planned. While Albania's relationship with

⁵ Ibid.

⁶ Interview with former Minister of EI Arenca Trashani, April 2007.

⁷ This was observed during the research for the NOSA report on the SAA (footnote 3) when researchers had to resort to informal methods to acquire information despite the MoU between SOROS Foundation and the MoEI.

⁸ Gilmana Bushati, "Kalendari, Bregu ndan detyrat e ministrave," (The Calendar, Bregu assigns Homework to Ministers), *Gazeta Shqiptare*, January 05, 2007.

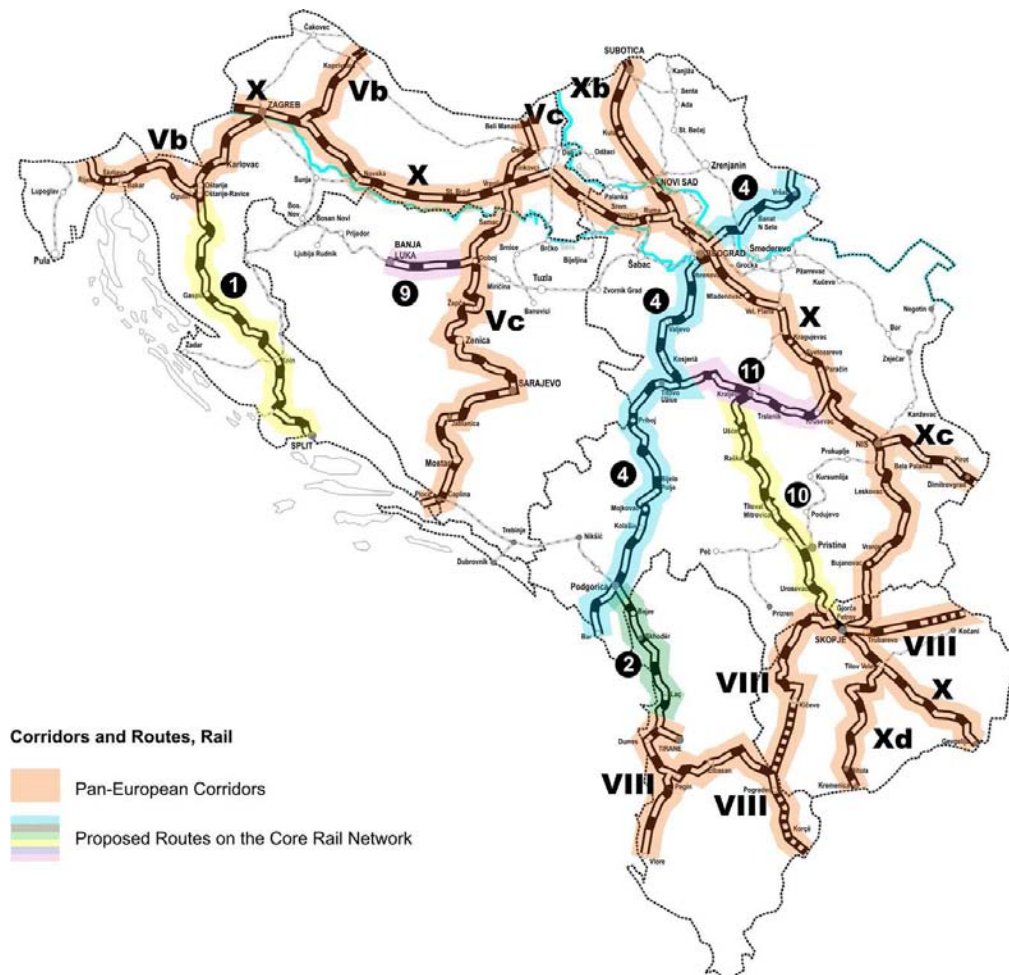
⁹ NOSA, 8.

¹⁰ NOSA, 9.

Milosevic's Serbia was the most problematic, that was understandable given the reality of repression in Kosovo. Once Milosevic's regime was overthrown in Belgrade, Tirana pursued an open policy of reconciliation.

While the reasons for Albania's strong support for regional integration largely depend on the nature of its support for EU integration, there are also major interests in regional cooperation initiatives. Looking at the REBIS study alone, Albania is the one Western Balkan country that has the most vital interests in successful regional initiatives in road and rail construction as well as a common energy market. See Figure 1:

Figure 1: The Core Network of Rail and Road links proposed to the EU Commission



Source: REBIS Consultants, *Regional Balkans Infrastructure Study: Transport*, Final Report, July 2003.

According to the study, while road traffic is expected to increase by 200-300% throughout the Western Balkans in the next decade, in Albania the growth rate is supposed to be substantially higher. These growth rates will significantly change the demand for long-term capacity of the road network especially in Albania where most roads need complete reconstruction. Since most projects Albania will benefit from are regional in character, the implications for regional cooperation interests are obvious.

From the perspective of the EU, not only has the Commission made regional cooperation an essential requirement of European integration, but all enlargements so far have been group enlargements despite the affirmed “regatta principle” according to which each country will be judged according to its own merits.

As a matter of fact, regional cooperation has increased a great deal. A Regional Cooperation Council was established with headquarters in Sarajevo and bringing together representatives of all West Balkan countries. In 2006, the Energy Community Treaty and the Agreement on a European Common Aviation Area entered into force. A free trade area was agreed to in December 2006 where the existing Central European Free Trade Agreement (CEFTA) members Croatia and Macedonia were joined by Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro, Moldova and Kosovo. It is hoped that not only will these countries profit from the resulting free trade, but that they will use the process as “an apprenticeship in the economic cooperation that is an inherent part of membership of the EU” for candidate countries.

Albania is an active participant in all the regional cooperation initiatives such as the Stability Pact, Central European Initiative (CEI), Black Sea Economic Cooperation (BSEC), Adriatic-Ionian Initiative (AII) and South-East European Cooperation Initiative (SEECP). Regarding CEFTA, the country has liberalised 90 percent of trade with countries in the region.¹¹ In 2006, Albania hosted the CEI and the AII.

Despite admirable progress, implementation has lagged somewhat. For example, the customs tariff obligations deriving from CEFTA were approved in a timely manner by the government but were not being implemented in all customs offices. Indeed, CEFTA found customs already behind in schedule for the bilateral free trade agreements which Albania had previously signed with all other countries in the region and which were then replaced by CEFTA.¹²

Furthermore, Albanian efforts to achieve free movement of people¹³ as a complimentary process to the free movement of goods have largely been unsuccessful. This has caused frustration among MFA officials in charge of regional cooperation and a general belief that little can be achieved if Brussels or Washington does not show leadership. One example is the negotiations for the RCC—Albania agreed to have the headquarters in Sarajevo but asked in exchange that its diplomats working in Sarajevo HQ be exempt from B-H visas which are notoriously difficult to get given the lack of diplomatic representation in the two capitals. The request was ignored.¹⁴ Albania’s successful visa regimes with Montenegro, Macedonia¹⁵ and Kosovo have resulted in being mutually beneficial with little if any

¹¹ Ministry of Foreign Affairs, *Albanian Foreign Policy*, www.mfa.gov.al.

¹² NOSA, 37-8.

¹³ Speech of the Prime Minister Sali Berisha in *The Working Tables of the Stability Pact for South-East Europe*, Tirana, 3 December 2007.

¹⁴ Focus Group with MFA civil servants and academics, *Regional Cooperation: the Albanian Perspective*, Tirana: September 04, 2007.

¹⁵ At the time of writing of this article, it was just announced that the Ministry of Foreign Affairs of Macedonia would tighten visa requirements. From now on, from a straightforward entry visa at the border, Albanian citizens will have to go through a full application at the Macedonian Embassy in Tirana. It is too early to say what the exact procedures and costs will be. European integration has become a curiously paradoxical process for some countries

negative effects. Therefore, it has become increasingly more difficult to understand the increased restraints on the free movement of people with Croatia (closer to EU membership) and Serbia (after Montenegro's independence). Albania has already gone ahead with visa-free regimes during the summer tourist season between June 1 and September 30 with citizens of Serbia, Montenegro and Bosnia-Herzegovina who may visit the country with a valid identity card, however, only in the case of Serbia and B-H there has been no reciprocation.

Another interesting illustration of the difficulties of regional ownership in concrete projects of regional integration is the Durres-Morine highway which is supposed to link the Albanian port of Durres with Prishtina and then Central Europe through Nish and Belgrade. Feasibility studies of the highway which has already started construction show that it has little feasibility if the project simply links Kosovo with Albania but it has great potential if Serbia joins as well.¹⁶ However, the supremacy of political issues—in this case, the question of Kosovo's final status—trumps all other concerns and, therefore, no real dialogue has been initiated with Serbia for the future of this project.

3. Albania and Regional Cooperation: Are there any obstacles?

In any such collective efforts, there can be only two kinds of obstacles: political and/or technical. Of these, the political ones are usually the most effective. That is because technical difficulties are a question of means and therefore not insurmountable. Political obstacles on the other hand can often take the form of fundamental goals or ends that deny *a priori* the realization of the collective effort. This is the form in which obstacles to regional cooperation took in the last decade of the last century in the Western Balkans. In the case of Albania, the goals of the polity supply the incentives to work on regional cooperation. That is why Albania has been active in regional cooperation initiatives from the beginning.¹⁷

The major political question that hampers Albanian cooperation specifically with Serbia is the issue of Kosovo. In the past year, this issue became glaringly obvious as Albania affirmed several times on regional forums its view that Kosovo's independence would benefit the region to the loud protests of Serb representatives. However, officials in Tirana claim, rather unrealistically, that the countries can cooperate fully in the existing regional initiatives and treat Kosovo as a separate issue.¹⁸ Overall, it is quite unlikely that Tirana will stop working on regional issues because of Kosovo.

Arguably the greatest obstacle to regional cooperation in the Western Balkans comes from the nature of the process itself. Regional collective action has the nature of a public good i.e. "any good such that if member X...in a group consumes it, it cannot feasibly be withheld from others in that group."¹⁹ As Olson has shown, since the goal of a group is to further the interests of its members, the incentives of organizing together mimic that of a free market: members maximize self-interest in a rational way. However, it does not follow from this that since all members may be better off by cooperating, cooperative behaviour would ensue.

in the region—the more the "European liberal democratic" sea encircles them, the more isolated they become. Tedi Blushi, "Vizat, Maqedonia "mbyll kufirin" per shqiptaret," *Gazeta Shqiptare*, 7 January 2008.

¹⁶ Interview with MFA official, January 5, 2008.

¹⁷ For a detailed analysis of the motivation behind this 'pragmatic' foreign policy, see Odeta Barbullushi, "Under the Gaze of the West: Reading Albanian Foreign Policy in the Post-Communist Era," *Sixth Pan-European IR Conference*, Turin, 12-15 September 2007.

¹⁸ Interview with MFA official, January 5, 2008.

¹⁹ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press), 12.

In order to trace the nature of group dynamics that aim to get a public good which would make all members better off, Olson distinguishes between “large groups” and “small groups.” A group is classified as “small” not in terms of numbers but if a member’s benefit from the provision of the public good is larger than his cost of providing the good. On the other hand, a group is “large” if there are no members who can provide the public good at a cost less than the benefit to them of the public good.²⁰ In cases like this, some kind of coercion is instrumental in achieving public action.

While the details need not concern us here, the argument does point towards the necessity of *leadership* in regional cooperation. It also shows that smaller countries such as Albania and Macedonia can do little to further the cause of ownership in regional cooperation because by the very nature of their smallness, they can only jump on the others’ initiatives. That is not to say that their contribution is insignificant, but it is to say that there are other states which can make or break regional cooperation.

It is not difficult to see that the key group member of the Western Balkan region is Serbia. Politically, its ambivalence towards regional cooperation would make a shambles of the term “Western Balkan region.” Geographically, it links the southern and northern parts of the region. Culturally, it is a central point of the post-Yugoslav space (Albania and Kosovo excluded). In terms of size, it has the most influence compared to others—especially given Croatia’s reluctance to be associated with the Balkans—and therefore its cooperation and leadership is a must.

In this sense, Albania’s role in regional cooperation is secondary. Politically, it agrees with the necessity of regional cooperation but by its very nature and size it cannot obstruct it or provide leadership for it. As long as it can bring to bear the right amount of technical capacities to profit as much as possible from what is decided on regional initiatives, Albania will have played its role in the Western Balkan region.

4. Albanian Foreign Policy, Nationalism and Regional Cooperation

Albanian foreign policy has naturally followed the national consensus on Albania’s “Euro-Atlantic orientation.” In general, these are the main vectors that Albanian governments have followed irrespective of the governing coalition:

1. *Pro-American orientation* and a general view that support for the United States does not harm the country’s European integration;
2. Improvement of relations with *neighbours*, including Serbia;
3. Liberal human rights approach to the *Kosovo* issue and a general refusal to play the game of *realpolitik*;
4. Placing foreign policy in the service of Albania’s *Western identity* and calling. Foreign policy is to play the role of fulfilling that calling and ensuring Albania’s European future. All other interests (such as a solution to the Kosovo question in accordance with Albanian state interests) or articulations (national or religious discourses that pull in different non-integrationist directions) are deemphasised not as a result of rational calculations but as a matter of unquestioned truth.²¹

²⁰ For a very interesting dynamics of group size, see Olson, *The Logic of Collective Action*, 33-43.

²¹ Compare with the goals enumerated in Remzi Lani and Fabian Schmidt, “Albanian Foreign Policy between Geography and History,” *The International Spectator*, Vol. XXXIII, No. 2 (April-June 1998).

On the *first point* above, Albanian foreign policy has generally viewed Washington as Albania's most important strategic partner. In general, most Albanian governments have not considered Albania's close relationship with the United States to impede the country's integration process in the European Union. Albania has generally towed the European line except in cases when Washington diverged. For example, when Italy demanded that Operation Pelican be transformed into a logistic operation that would assist the Albanian army reforms, then-President Berisha refused viewing the United States as a better partner for the job.²² While economic relations with the United States never came close to those with EU member states, military and strategic considerations generally took precedence. Such a relationship reached its climax during the American-sponsored NATO intervention in Kosovo and found its most appropriate expression in the welcome extended to President George W. Bush during his visit to Tirana.

On the second point, Albania has consistently followed a foreign policy of regional cooperation wherever possible in the Balkans. Since the 1997 Crete Summit, Tirana has been one of the main push-factors for a variety of regional integration initiatives such as a "Balkan Schengen" or the "Eighth Corridor". However, differently to the Belgrade-Athens policy of "the Balkans to the Balkan peoples", Tirana together with Skopje came out in favour of the Europeanization of the Balkans keeping in mind the international dimensions of the security and political problems facing the region. As a matter of fact, Albania has been lauded by the international community for this 'pragmatic' foreign policy, constraining the internationals to keep a soft line towards Tirana even when domestic developments did not proceed as planned. While Albania's relationship with Milosevic's Serbia has been the most problematic, that was understandable given the reality of repression in Kosovo. Once Milosevic's regime was overthrown in Belgrade, Tirana pursued an open policy of reconciliation. As already mentioned, this policy has cooled lately because of the primacy of the Kosovo final status issue. However, Albania continues to maintain that disagreement on Kosovo need not spill over on cooperation in regional initiatives. As such, for example, it has greatly facilitated visas for Serbian citizens who in the summer months need only a valid identity card to visit the country.

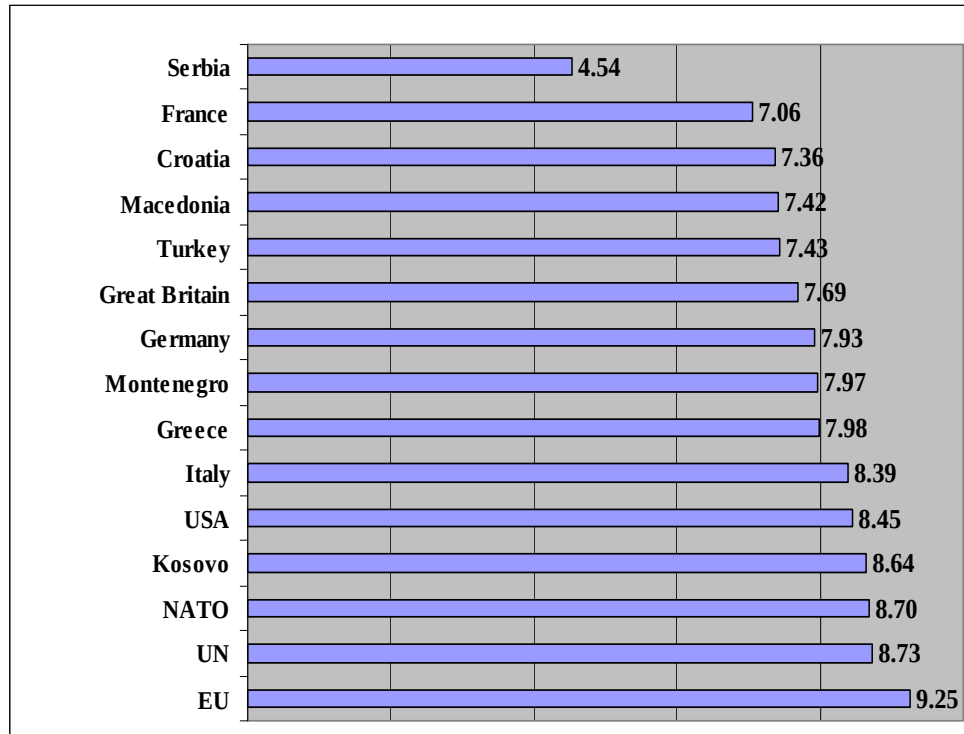
The regional component of Albanian foreign policy is generally backed up by polls among Albanian elites. A poll conducted by the Albanian Institute for International Studies in autumn 2006 with public administration, business, media and civil society found these groups to be in favour of strengthening Albania's relations with all Balkan neighbours with the exception of Serbia (while there was particularly strong support for Montenegro which is generally a popular holiday destination due to the bilateral visa-free regime). SEE FIGURE 2. Other polls throughout this period have consistently demonstrated this trend except for the poll of the International Commission on the Balkans the results of which showed strong irredentist desires in Albania and which were viewed with disbelief in Tirana.²³

Question: In your opinion how much importance should the Government place in strengthening Albania's relations with the following states/organizations? Please evaluate in a scale from 1 to 10, bearing in mind that the higher the number the more importance should, in your opinion; the Albanian government should pay to strengthening ties with the given State/Organization.

²² General points on the Albanian foreign policy from 1991 to date have been taken from Lani and Schmidt, Vickers and Pettifer, *Albania: from Anarchy to a Balkan Identity* (New York: New York University Press, 1998) and Elez Biberaj, *Albania in Transition: The Rocky Road to Democracy* (Boulder: Westview Press, 1998).

²³ See International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's Future*, Annex.

Figure 2: Albania's International Partners – General Sample 2006 (Poll taken in September 2006)



Source: Albanian Institute for International Studies, *Albania and EU: Perceptions and Realities*, 2006 (AIIS: Tirana, 2006).

On the Kosovo issue which for the moment is the main political impediment to closer regional cooperation, Albania has generally followed a liberal approach with confrontational *realpolitik* decisions only when they fit the general views of the main Western players on Kosovo. This liberal approach with its emphasis on human rights rather than national interest has meant that Albania has deemphasized the political aspect of the Kosovo issue and, often, it has instrumentalized the problem for domestic reasons. The question was often dealt with under the idea of 'democratic space in the Balkans' or, even more vaguely as 'Europeanization'. The change towards full support for "conditional independence" did not signal an independent foreign policy on Albania's part but merely a recognition that the state of affairs had changed and 'independence' was supported by a number of crucial Western powers notably the United States. The only time a flicker of vigour on a matter so close to Albania's strategic interest was shown was when the Minister of Foreign Affairs Mustafaj warned in March 2006 that "if Kosovo is divided, we can no longer guarantee its borders with Albania, or the border of the Albanian part of Macedonia."²⁴ While this was a response to threats to partition Kosovo that were gaining increasing popularity in Western

²⁴ Jean-Arnault Derens and Laurent Geslin, "The Dream of Greater Albania," *Le Monde Diplomatique*, July 2006.

chancelleries, it was interesting to note the reactions of perplexed diplomats in Tirana that had grown unaccustomed to any kind of freely willed articulation of policies by Tirana. However, the instrumentalisation of the Kosovo issue by Tirana and its relative weightlessness in Albanian politics follows also from the post-1990 discovery that the 'three main branches of the Albanian tree'—Albania, Kosovo and Western Macedonia—had pulled in different directions, exhibited different socio-political cultures and had different and not necessarily converging interests. Simply put: Albanians in Albania proper were fully preoccupied by domestic, political and economic issues, Kosovo Albanians were concerned with Serbian oppression and independence while Macedonian Albanians were concerned with their rights and status within Macedonian society.²⁵

This approach towards Kosovo is supported by a public discourse that, in the post-communist era has embraced liberal democracy as a hegemonic discourse. "Discursive Europeanization" has won without a doubt hegemonic status in public and national debates.²⁶ If we start from the assumption that foreign policy formulation is dependent on the process of constructing a state identity, than it naturally follows that foreign policy is an expression of the way the polity sees itself and its role in the world. In the case of Albania, the language of 'Europeanization' has supplanted the language of modernisation that characterised free identity debates since they started in the very late nineteenth century. As such, this fourth and most important dimension of Albanian foreign policy is not only the nexus uniting all Albanian political forces, but goes to the core of how Albanians view themselves as political agents and, therefore, their role in the neighbourhood. Hence, the Albanian approach to regional integration may oscillate in enthusiasm or devotion of technical resources but not on major political issues. Regional integration is perceived to be congruent with Albanian interests.

5. Albania's Image in the EU: Is Lobbying the Way Forward?

In order to build Albania's image in the European Union member states, we have to inquire into two different levels: perceptions of EU people of Albanians and Albania as they are right now and the deeper, "structural" substratum of perceptions as they have existed irrespective of the particularities of historical relationships between the Albanians and others. For the first level of analysis, polls of the people of EU member states will suffice. They will highlight in general terms the general perception of Albanians but they will not tell us anything about the depth of these perceptions, the challenges faced by Albanian efforts to improve their image in the future or the degree in which these perceptions are held by 'elites' or opinion-makers. For this second level of analysis, we will have to look, however briefly, at the way Albanians have been depicted in literature and, more currently, in newspaper articles. For the purposes of this paper, we will carry out this second level of analysis in Germany and Great Britain as depicted in the work of Karl Kaser and Gezim Alpion.

²⁵ Falma Fshazi, *Albanian Dilemma in the Balkans: Nationalism and Globalization*, unpublished MA thesis, Bogazici University, 2005, 91-93.

²⁶ For different approaches that reached this conclusion, see Eno Trimcev, "Albanian and Czech Visualizations of Europe: The Albanian Commitment to the European Idea," OBGV Conference *EU Enlargement towards South-East Europe*, Istanbul, Isik University, December 15th 2005; Odeta Barbullushi, "Keshtu Foli Evropa!" – Mbi Ndertimin dhe Perdorimin e Europianizimit ne Ligjerimin Zyrtar dhe Politik, POLIS, No. 4, Autumn 2007; Nicola Nixon, *Always Already European: The Figure of Skënderbeg in contemporary Albanian Nationalism*, unpublished paper.

First, the only reliable poll we have so far on European perceptions of Albania is the Eurobarometer poll. The last Eurobarometer poll published in July 2006 revealed that for surveyed EU citizens the main challenges the countries of the Western Balkans face on their way to the EU are respect for human and minority rights (43%), reconciliation / co-operation with neighbouring countries (31%) and democracy (30%). Concern about human rights ranks very high – at 62% - in France and Luxembourg. Democracy is the main concern in Denmark, at 51%. Respondents were asked to indicate whether they were in favour of, or opposed to, the entry of each of the Balkans states once they had achieved compliance with the conditions set by the European Union. The results for the EU 25 were as follows:

Country	In Favour	Opposed
Macedonia	49	36 (19)
Albania	41	44 (23)
B – H	48	37 (21)
Serbia	47	33 (23)
Croatia	56	30 (18)
Turkey	39	32 (28)

Two things emerge out of this poll. First, support for Albania's membership in the EU is the lowest in the Western Balkans and second lowest if we count Turkey as well. Second, the major objections that people from the EU 25 (excluding Romania and Bulgaria) which are human and minority rights and reconciliation are not pertinent to Albania at all. This gives us a hint: in general, the opinion of EU peoples on Albania is most likely based on the reports of the (tabloid) press and does not rely on any larger economic, social or historical fields of communication. That is understandable given Albania's past when there were few if any transactions with other European countries.

However, a survey of European literary depictions of Albania should yield more information on the challenges facing future lobbying and public relation efforts. Since the Balkans has made their appearance in the European political radar, it has been clearly perceived as an exotic, inferior or romantic "other." In the 1820s, for instance, the German-born Chancellor of the Austrian Empire, Prince Klemens von Metternich, who was known as 'the coachman of Europe', made it clear that as far as he was concerned, the Balkans are not part of Europe. In his words, 'Asia begins at the Landstrasse', the highway leading south and east of Vienna into Hungary.²⁷ From the early nineteenth century onwards, the West knew the Balkans mainly through the works of Western travel writers and accounts of diplomats and military experts posted across the region. There were cases when Westerners wrote about the Balkans without ever setting foot in the region, thus constructing, what K. E. Fleming calls, 'fictional Balkan worlds'.²⁸

According to Alpion, scholarship has traditionally been produced by a 'free-lance', 'pseudo-academic', 'cottage industry of 'specialists'', who, as in the case of the break up of Yugoslavia, are interested in the subject matter because contemporary conflicts render it 'timely'. In the case of Albania, its Western image-makers have often ended up writing about it quite by chance, and not as part of a long thought-out plan to study its people, history and culture. In most cases, such Western 'specialists' on the Balkans and Albania

²⁷ Gezim Alpion, "Western Media and the European "Other": Images of Albania in the British Press in the New Millenium. *Albanian Journal of Politics*, I (1): 7.

²⁸ Alpion, 10-11.

took to travelling abroad either to escape bad publicity at home, as was the case with Lord Byron, or on medical advice, as was the case with Edith Durham. Albania offered to eighteenth, nineteenth, and twentieth century Western travellers like Byron, Durham,

Roland Matthews, Karl May, Franz Nopcsa, British military personnel operating in Albania and elsewhere in the Balkans during World War II, and more recently to Tom Winniffrith, Paul Theroux, Robert Carver, and Marianne Graf a chance to encounter the 'exotic', the 'primitive' and the 'uncivilised' at the threshold of Western Europe.

As Kaser shrewdly points out, while the Orient at least can lay claim to wealth, emperors, exotic harems and erotic prowess in Western literature, the Balkans are too concrete for all that fancy. They are depicted therefore as one of grey poverty, absence of exoticism, uncivilised, primitive, cruel men that are archaically hospitable. The Balkans is an in-between region, where the qualifier "semi" strips it of any claims to either greatness or normality. The German-speaking travellers that have visited Albania can be categorized in two groups. The first and earlier group, came from a milieu defined by Fichte's and Schelling's romanticism, and achieved a great deal by founding the study we now call 'Albanology.' Men like von Hahn, Ippen, Jireček, Šufflay, von Thallóczy established the study of Albanian things (history, ethno genesis, language, customary law and folklore) which proved most valuable in the argument in favour of the creation of an independent Albania in the times of great adversity that were to come. The other group of travellers aimed more at sensational discoveries and continues from the nineteenth century all the way to World War II veteran memoirs and studies. Whether "pro" or "anti", these works generally have established Albanians as belonging to a different civilisation either unrelated or more pure than the contemporary European one.²⁹ No matter what one's opinion is on them, there remains increasingly less room to justify their continuation in the twenty first century.

This kind of tradition continues in newspapers today. They depict lands ravaged by organised crime, environmental disasters, Balkan squabbling and so on irrespective of the fact that Albania has experienced political stability, law and order have been maintained across the country, and many Albanians have seen an increase in their savings and an improvement in their wellbeing. As a result of more opportunities to work and higher salaries, the Albanians who went on holiday abroad are spending several hundred millions of Euros a year which was unimaginable a decade ago.

So far, Albania has done very little to change this negative image abroad. As a matter of fact EU diplomats in Tirana complain that much can be done in order to build a more realistic image of the country. But, these efforts are hampered not only by a lack of strategic vision but also by a diplomatic service that has been demoralised by political appointments, wholesale firings of old diplomats in 2005 and corruption scandals in diplomatic representations abroad notably in Greece and the United States.

However, the need to "do something" has become apparent in Tirana as it became obvious with former Foreign Minister Besnik and Mustafaj's programme of "economic diplomacy." The Prime Minister has promised an advertising campaign in major international news

²⁹ Karl Kaser, "Albania: Orientalisation and Balkanization of a Balkan Country – a Contribution to an Ongoing Debate," in Frank Kressing and Karl Kaser, *Albania: A Country in Transition* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002).

networks such as CNN prior to the 2008 tourist season. The Albanian media has also mentioned that the Albanian government has asked the McKinsey & Company to contribute to improving the country's image in order to attract more foreign investment. Nothing concrete has

happened so far, although Kosovo Albanians do have a longer and successful history of collaboration with lobbyists and public relations firms as well as private consultants in international diplomacy.

Conclusion

Albania has played the necessary role in regional cooperation. Politically, it has consistently supported regional integration as a means to European integration and, to a lesser extent, as a good in itself. Among West Balkan countries, it is generally known for a pragmatic attitude and openness towards new initiatives. In this sense, regional cooperation is unlikely to be impeded by Albania in the future. But, the direction in which such cooperation will proceed—whether it will gain 'ownership' or it will continue to require outside sponsors—depends on the attitude of the larger countries in the region and especially Serbia.

In the meantime, as visa regimes tighten around and within the Western Balkans, it is becoming increasingly more difficult for rising middle class Albanians to understand the difficulties of travel in the region. Countries like Montenegro and Macedonia have profited a great deal by Albanian tourism so far. However, as the visa issue enters into the realm of the absurd—the more talk of integration there is, the more difficult it is to travel—Albanians are generally shrugging and simply moving on to countries where it is easier to go. There is precious little that ties them to the region: no common lived past, no language, no culture and no trade. In that sense, cooperation in the Western Balkans risks to becoming more like homework and less like an effort of will to improve things in the region.

BIBLIOGRAPHY

- Alpion, Gezim. "Western Media and the European "Other": Images of Albania in the British Press in the New Millennium." *Albanian Journal of Politics*, I (1): 4:25.
- Barbullushi, Odeta. "Keshtu Foli Evropa!" – Mbi Ndertimin dhe Perdorimin e Europianizimit ne Ligjerimin Zyrtar dhe Politik, POLIS, No. 4, Autumn 2007.
- Barbullushi, Odeta. "Under the Gaze of the West: Reading Albanian Foreign Policy in the Post-Communist Era," *Sixth Pan-European IR Conference*, Turin, 12-15 September 2007.
- Biberaj, Elez. *Albania in Transition: The Rocky Road to Democracy* (Boulder: Westview Press, 1998).
- Fshazi, Falma. *Albanian Dilemma in the Balkans: Nationalism and Globalization*. Unpublished MA thesis, Bogazici University, Turkey, 2005.
- Kaser, Karl. "Albania: Orientalisation and Balkanisation of a Balkan Country – A Contribution to an Ongoing Debate." In Frank Kressing and Karl Kaser eds., *Albania—A Country in Transition* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002).

Albanian Foreign Policy: Regional Cooperation and European Integration

Lani, Remzi and Fabian Schmidt. "Albanian Foreign Policy between Geography and History," *The International Spectator*, Vol. XXXIII, No. 2 (April-June 1998).

Nixon, Nicola. *Always Already European: The Figure of Skënderbeg in contemporary Albanian Nationalism*, unpublished paper.

Vickers, Miranda and James Pettifer. *Albania: From Anarchy to a Balkan Identity* (New York: New York University Press, 1998).

Albanian Institute for International Studies. *Albania and EU: Perceptions and Realities, 2006*. AIIS: Tirana, 2006.

Commission of the European Communities. *Albania 2007 Progress Report*. Commission Staff Working Paper. Brussels: 6 November 2007.

Freedom House. *Albania*, Nations in Transit 2008 (forthcoming).

Network of Open Society for Albania (NOSA). *Raport Monitorimi i Marreveshjes se Stabilizim-Asociimit (qershor 2006-shtator 2007)* (Monitoring the SAA: June 2006-September 2007).

International Commission on the Balkans. *The Balkans in Europe's Future*. 2003.

Newspapers

Gazeta Shqiptare.

How far West can Bosnia and Herzegovina go from the Balkans?

How many bypasses and pacemakers will "the heart-shaped land"¹ need before joining the EU?

The most logical starting point in the analysis of the foreign policy of Bosnia and Herzegovina and its impact on regional dialogue, with the focus on EU accession, is the only formal document that BiH has: "General Guidelines and Priorities for the Implementation of the Foreign Policy of Bosnia and Herzegovina", adopted five years ago.² The preamble of the document recognizes the priority for EU integration:

"...fully aware of the need to accelerate the European integration process of Bosnia and Herzegovina, the Presidency of Bosnia and Herzegovina hereby defines the principles, guidelines and priorities of Bosnia and Herzegovina's foreign policy in the forthcoming period."

Part I of the General Guidelines states the principles. Two principles should be mentioned in the context of this essay. The first refers to the respect for international agreements and an active participation in international associations:

"...while conducting the foreign policy-related activities, Bosnia and Herzegovina will act in accordance with the obligations arising from the concluded and accepted agreements and other international instruments and from its membership in international organizations and associations"

The second principle is related to the peaceful resolution of open issues with other countries, whereby:

"Bosnia and Herzegovina underlines its commitment to the peaceful resolution of bilateral issues, respecting the principles that represent an integral part of international law. In addition, Bosnia and Herzegovina advocates constructive dialogue in search for solutions to all open issues."

In part II of the General Guidelines that sets out the country's priorities, "BiH's inclusion into the European integration process" is given as a third priority, after the preservation of sovereignty and to the implementation of the Dayton Peace Agreement.

Part III of the General Guidelines deals with the basic directions and activities in the area of bilateral and multilateral foreign policy and the protection of its citizens.

¹ "The heart-shaped country" is a synonym for BiH in its tourism marketing campaigns.

² www.mfa.gov.ba

How far West can Bosnia and Herzegovina go from the Balkans?

In bilateral relations, two directions and activities should be mentioned here. The first direction justifiably deals with relations with neighboring countries.

"Promotion of cooperation with neighbouring countries – Republic of Croatia (RC) and Serbia and Montenegro, on the basis of common interest and principles of equality, mutual respect for sovereignty and territorial integrity, represents a permanent priority of Bosnia and Herzegovina's foreign policy."

As regards multilateral relations, the General Guidelines state that a "Strong and systematic progress towards European and trans-Atlantic integration, aiming at the improvement and institutionalization of mutual cooperation represents a strategic priority of Bosnia and Herzegovina". Moreover, General Guidelines reaffirm this strategic priority

"Further approaching the EU and institutionalization of relations with the European Union, in accordance with the Stabilization and Accession Process, are very important for Bosnia and Herzegovina. Reaching the Stabilization and Association Agreement with the EU, then its full implementation should significantly contribute to the inclusion of BiH into European integration."

However, there are a number of shortcomings in the General Guidelines, particularly because they are five years old and too general; however, the main problems are in the implementation of priorities and the execution of foreign policy. A number of studies, essays and analyses have been written on this topic in the past few years, some of them even sponsored by the BiH Foreign Ministry, but have had no real impact in changing the attitude towards the country's foreign policy and EU integration priorities. Nevertheless, mention may be made of a few studies.

Firstly, the "Foreign policy of BiH – In between challenges and weaknesses" by Mr. Amer Kapetanović,³ a career diplomat who discusses the institutional capacities, redefinition of goals and priorities in the General Guidelines, the need for cooperation between the Foreign Ministry and Universities and think-tanks, and, finally, about the adaptation to new circumstances in foreign relations, in the situation where there is no real political consensus in BiH about the EU agenda and obligations it needs to fulfil.

Moreover, in their book "Bosnia and Herzegovina, from Regional Integrations to European Union, Mr. Kapetanović and Mr. Đorđe Latinović, another career diplomat, discuss the importance of regional cooperation in the Stabilization and Accession Process."⁴

A strong critique of BiH diplomacy and foreign policy can be found in "BiH Diplomacy - Reality and Needs"⁵, where Mr. Zlatko Dizdarević, a career diplomat, analyses the causes of

the identity crisis in the country's foreign policy and diplomacy and concludes that BiH diplomacy reflects the situation in the country.

³ Kapetanović, Amer. *Foreign policy of BiH – In between challenges and weaknesses*. Buybook. Sarajevo, 2005.

⁴ Kapetanović, Amer and Latinović, Đorđe. *Bosnia and Herzegovina, from Regional Integrations to the European Union*. Friedrich Ebert Stiftung. Sarajevo 2005.

⁵ Dizdarević, Zlatko. *BiH Diplomacy - Reality and Needs*. Foreign Policy Initiative BH. Sarajevo, October 2005.

More than 20 people wrote essays in different specialised areas for the publication entitled "Image of Bosnia and Herzegovina"⁶, where they have identified problems and demonstrated that there is an enormous potential for change that has not been used in the country.

The EU integration process has been repeatedly assessed from different angles. In his essay "The BiH road towards the European Union"⁷, Mr. Emir Hadžikadunić describes the exit strategy of the international community as "one step forward and two steps back", while the absence of political will for changes additionally slows down the process.

Also, the FPI BH team Sarajlić-Maglić, Kapetanović, and Vuletić in "Readiness for Stabilization and Capacity for EU Association"⁸ diagnose serious systemic and political problems in relation to the obtaining of candidate status and eventual membership. The main idea is that without readiness for stabilization there is no capacity for association, which was an early warning that the negotiations and the accession process is strongly related to the capacities of the country's diplomatic network.

Two most recent studies assess foreign policy from two different aspects. Ms. Denisa Sarajlić-Maglić has analyzed foreign policy for FPI BH, from the social and political aspect in her essay "Impact of Nationalism on Foreign Policy Formulation"⁹, and presents clearly the key problems that the society and politicians cannot overcome – the integrative nature of the EU accession process vs. the nature of division and segregation perpetuated by ethnic nationalism:

"We can see that even if European Integration is a foreign policy priority around which there is the largest degree of public consensus, it is only acceptable as long as it does not collide with the 'national' interests of individual groups, or if it does not generate unwanted domestic political losses. It also indicates that even though there may be consensus about European integration, there is still no consensus about the state of BiH itself. Because of that, EU integrations as an 'ideological' foreign policy framework are not potent enough to take precedence over nationalism as a predominant foreign policy ideology."

Last but not least, the study conducted by the Centre for Security Studies BH in close cooperation with MFA BH under the title "Evaluation of Structure, Standards, and

Efficiency of the Ministry of Foreign Affairs of Bosnia and Herzegovina"¹⁰, which was published in 2007, presents the situation in MFA BH in rather bleakly colours, as it will be elaborated in one of the following chapters.

⁶ *The Image of Bosnia and Herzegovina and How to Improve it?* Ministry of Foreign Affairs of Bosnia and Herzegovina and Friedrich Ebert Stiftung. Sarajevo, 2006.

⁷ Hadžikadunić, Emir. *The BiH road towards European Union*. Foreign Policy Initiative BH. Sarajevo, December, 2006.

⁸ *Readiness for Stabilization and Capacity for EU Association*. Foreign Policy Initiative BH. Sarajevo, March, 2006.

⁹ Sarajlić Maglić, Denisa. *Impact of Nationalism on Foreign Policy Formulation*. Foreign Policy Initiative BH Sarajevo, July, 2007.

¹⁰ *Evaluation of the Structure, Standards, and Efficiency of the Ministry of Foreign Affairs of Bosnia and Herzegovina*. Centre for Security Studies BH. Sarajevo, May 2007.

Although real constitutional power to determine foreign policy rests with the BiH Presidency, as well as its competency to appoint ambassadors, the real executive power is with the Ministry of Foreign Affairs. Aside from its political importance, the capacities of the BiH Presidency in foreign policy are weak. Therefore, our analysis will focus on general issues and priorities, the identified obstacles and the ways in which the internal political situation in BiH is reflected on its foreign policy, regional cooperation, and the Stabilisation and Accession Process.

The status of Bosnia and Herzegovina in the Stabilization and Accession Process

In terms of its international relations, 2007 will be remembered as a year of surprises and gifts for Bosnia and Herzegovina. At the beginning of 2007, NATO announced that Bosnia and Herzegovina had fulfilled the conditions and that it would, therefore, benefit from membership in the Partnership for the Peace Program. The PfP is considered as a step towards membership in NATO. Then, Bosnia and Herzegovina initialled the Stabilization and Association Agreement with the EU on 4 December 2007 in Sarajevo and signed it on 16 June 2008. These sudden and unexpected events brought some hope and stability to Bosnia and Herzegovina. Nevertheless, it is quite obvious that the signing of the SAA has not been fully deserved by the BiH side, since there have been no results in the reform processes in the past few years. As a matter of fact, the situation is quite the opposite, a two year-long crisis and the breakdown of reforms in all areas related to the EU integrations, as well as the fact that the country became a threat to regional stability, seem to have been the main advantages and the greatest achievements of BiH in this respect. Therefore, the overall “security” aspect of NATO’s and EU’s “surprises and gifts” policy cannot be neglected in the assessment of the country’s status in the Stabilization and Accession Process.

In its content, the SAA signed between BiH and the EU is more or less the same as it is with other Western Balkan countries. Nevertheless, BiH had additional political conditions that other countries, with the exception of Serbia and Croatia, did not have. The very process of negotiations was assessed as unexpectedly successful. BiH negotiated the trade tariffs for different goods and services, and transitional periods for the implementation of EU rules concerning asylum and border control, as well as adherence to the policies and standards in the area of the single market, such as competition, state aid, consumer protection and protection of the environment. The SAA also requires precise planning and respect for negotiated transition deadlines for the establishment of necessary institutions aimed at supporting the implementation of EU standards. However, the problem in BiH is the enforcement of legislation.

Due to the complex state structure of BiH, unfortunately, we can say the challenge of enforcing the SAA in BiH goes beyond the obligations implied by the SAA. Therefore, it is necessary to focus on the technical and functional requirements that are placed on BiH after the signing of the Stabilisation and Association Agreement, and the country’s capacity to assume these responsibilities. Significant political conditions are yet to be met, although they are now formally fulfilled (i.e. the police reform), whereas two still remain to be met, i.e., adoption of the Public Broadcasting Law and the apprehension of war criminals and full cooperation with the ICTY). Nevertheless, the technical round of the SAA negotiations has been more or less successfully completed much earlier. However, even if the institutions of BiH succeed in meeting the outstanding political conditions, the fact is that now, after the signing of the SAA, the country still faces a number of challenges and difficulties that arise

from the nature and substance of the Agreement. Most importantly, since 16 June 2008, the voluntary nature of the current process has become mandatory, i.e. the relations with the EU have become contractual in nature, while the agreed contractual provisions have become binding and subject to strict screening by the European Commission. Many domestic politicians seem to have failed to grasp this fact and continue to view BiH's European future as essentially voluntary and negotiable.

BiH's constitutional set-up and dysfunctional system of cooperative governance means that obligations from the SAA will be very difficult to implement. There is a real danger that BiH could thus lag behind in the process of EU integration and that the country's overall development will be harmed, not only because of the lack of political will, but also because the country is not prepared in terms of organizational capacity for the obligations and opportunities that come with EU integration.

Political will to meet the requirements of EU integration is only evident on the surface of political dialogue and discussion in BiH. In practice, many of the conditions required in the Feasibility Study were forced through the government and the parliament by international players. Now, the policy of the OHR (Office of the High Representative) is the legislation related to the EU integration process and SAA requirements will not be imposed. Therefore, the responsibility and ownership is required, although big geopolitical developments are undermining the effectiveness of the concept itself. Implementation of many of the conditions is patchy at best, reflecting a lack of understanding and interest in the process on the part of BiH politicians and administration in general. There is no clear or common view on the part of political stakeholders about the reforms that need to be introduced as a priority. In the face of either indifference or political obstruction, BiH could face huge political, structural, sociological and economic problems in the coming period. The question now is where is BiH likely to find itself in five, ten or fifteen years from now? Whether it is going to be encircled by neighbours, whose European agendas will move forward while BiH remains trapped in stagnation or BiH will change attitude and develop a serious European agenda for the benefit of all the citizens of BiH? The country's future and ability to find a way out of the present vicious circle will depend on efforts undertaken in the coming period to develop structures capable of exercising real local ownership as the international community withdraws. The security factor in the interaction of developments in BiH and reflections of the threats to regional stability triggered the initialling and later signing of the SAA, aiming to place the reality of BiH into a European perspective, no matter what it takes rather than to give it up due to the unfulfilled conditions. This solution was bitter, yet necessary and we can only hope that it will not nurture further illusions of the BiH society that results are possible without local ownership and responsibility.

The position of Bosnia and Herzegovina in regional initiatives

For almost two decades, Bosnia and Herzegovina was an object of international politics, rather than a subject of international relations. Unfortunately, the same situation remains today. If we put it in more diplomatic and academic terms, we could say that Bosnia and Herzegovina "is deprived of a foreign policy, and instead only engages in foreign relations."¹¹ Thus, it is a country that has no foreign policy, only broad General Guidelines and Priorities for the Implementation of Foreign Policy as a result of political compromise

¹¹ *Impact of Nationalism on Foreign Policy Formulation.* p. 7.

reached in 2001 that replaced a previous document produced in 1998, which was full of reservations, based literally on separate documents developed in different ruling ethnic parties in 1996.¹² The impact of nationalism on foreign policy in BiH still creates problems in the area of regional cooperation. It can be questioned why BiH does not have a comprehensive strategy of foreign policy in relation to regional cooperation. There are many reasons; primarily due to the lack of internal political agreement, but also due to external factors. The lack of internal political agreement is a result of the post-conflict society that exists in BiH, and the absence of a common vision concerning the country's future. An external element is represented in the foreign policies of Croatia and Serbia as the countries that have been directly involved in the war in BiH, but also in the protectorate-like policy of the international community exercised through the Office of the High Representative and the Peace Implementation Council. Nevertheless, Bosnia and Herzegovina is engaged in regional cooperation and the only way to assess the level of this engagement, as well as the benefits and possible opportunities it entails for BiH, is through an evaluation of its activities in multilateral regional initiatives.

Although BiH is engaged in many regional initiatives, we will focus here on just a few of them, regardless of the fact that some of those initiatives are in the process of transformation and adaptation to the new situation in the region. The following regional initiatives will be taken into consideration: the Stability Pact for South-East Europe, the Central European Initiative (CEI), the South-East Europe Cooperation Process (SEEC), the Southeast European Cooperation Initiative (SECI), the Adriatic-Ionian Initiative (AII), and the most recent of them, the Central European Free Trade Agreement (CEFTA) 2006.

The Stability Pact for South East Europe was launched in Köln 1999, as an initiative of the EU with the aim to assist countries of South-East Europe to strengthen democracy, human rights and economic development with the ultimate goal of achieving a lasting peace, stability and integration of the region in the EU. This was, indeed, the "first serious attempt of the international community to replace its reactive policy with the long term aim of developing crisis prevention mechanisms crisis."¹³ The Stability Pact for South East Europe was an alliance of countries and international organizations dedicated to three key issues discussed at the so-called "working tables"¹⁴. Each initiative under the Stability Pact had its coordinator at a state ministry that was in charge of the issue.¹⁵ The Stability Pact had big ambitions but, on the other hand, its size and highly cooperative mechanisms were inappropriate for concrete actions. Nevertheless, a number of other specialized initiatives were created under the umbrella of the Stability Pact, so it practically served as an incubator for good, specialized ideas and definitely played an important role in bringing regional politicians and diplomats to the table, promoted free movement of people and cross-border cooperation. It is worth mentioning that, despite the fact that it was initiated in Köln, its idea and its purpose were reconfirmed and promoted at the summit held in Sarajevo in July 1999. Moreover, the Stability Pact has gone a full circle and, after its reconstruction, it was

¹² Ibid, pp. 18 and 19.

¹³ Latinović, Đorđe, "Regional Cooperation of BiH" in *Bosnia and Herzegovina, from Regional Integrations to European Union*. Friedrich Ebert Stiftung. Sarajevo 2005. p. 83

¹⁴ Stability Pact for South East Europe had three working tables: I – Democratization and Human Rights; II – Economic Reconstruction, Cooperation and Development; and III – Security Issues, divided to two sub-groups (Security and Defence; Justice and Internal Affairs)

¹⁵ After 2003, MFA BiH took over the coordination of the Stability Pact activities from the Ministry for European Integration, which was transformed into a more specialized state-level Directorate for European Integrations with the focus on the SAA-related issues.

transformed into a more institutionalized framework, i.e. the Regional Cooperation Council with its Headquarters/Secretariat in Sarajevo. It could be argued whether it was the success of BiH diplomacy and the ultimate outcome of the commitment of BiH to the Stability Pact activities, as it was presented in some institutional circles in Sarajevo, or again another gift to get Bosnia and Herzegovina more involved in regional affairs, with the aim, hopefully, to eventually create - one day in the future - its own position and agenda.

The Central European Initiative (CEI) is the successor of the Quadrigonal established with the aim of building a bridge between Western and Eastern Europe and avoiding new divisions in Europe. Although it is a forum of prime ministers and ministers of foreign affairs, it also has an institutionalized structure. Since the CEI includes powerful European states, members of the EU and Eastern European countries in transition, as well as the countries that came out of the war in South East Europe, its priority is to pursue its pan-European interests, however, they also provide technical assistance to the European countries in transition that is financed by the strongest member states economically. In such an environment, the role of BiH is marginal, but it has indirectly benefited from the CEI's support to the pan-European transport corridors, especially Corridor Vc that goes from northern BiH to the Adriatic Coast. In other concrete projects where BiH saw benefits from participation in the CEI there was involvement in the support for the development of SMEs and education through the creation of the Business Advisory Service – BAS, and CEINET – Internet Networking. It could be said that, although an active role of BiH was absent, the initiative itself has resulted in some benefits by the fact that it brought about a tide of change.

Two other concrete initiatives have also resulted from the Stability Pact and CEI. Firstly, the Danube Cooperation Process, aimed at coordinating the activities to protect the Danube River basin, pursuant to the Convention on the Protection of the River Danube. For Bosnia and Herzegovina, even more important was the follow-up initiative for the Sava River basin to coordinate activities and to protect the Sava River that goes along the entire northern border of BiH with Croatia.

The South East Europe Cooperation Process (SEECF) is considered to be a locally owned initiative that brings together the countries that were and still are in different stages of the European integration process¹⁶. This cooperation was initiated in 1996 as the “voice of the region” complementary to the Stabilization and Accession Process. The most important issues that the SEECF discuss are: a) stability, security and good neighbourly relations, b) economic and trade cooperation, especially in issues such as cross border, transport and energy, c) humanitarian, social and cultural cooperation, d) cooperation in the area of justice and internal affairs, combating organized crime and terrorism. This is the initiative where Bosnia and Herzegovina was involved most, particularly during its chairmanship in 2004. Some analysts claim that BiH has shown a high level of operational coordination and activities during its chairmanship. In the area of visa and asylum, regulations and practices in the SEECF member states are coordinated, and an improved cooperation was achieved in the fight against organized crime and terrorism.¹⁷ The most important result that opens up a long-term perspective that is of strategic importance for the region was the creation of the Treaty Establishing the Energy Community in South East Europe. It was based on The Athens Memorandum dated in 2003. Unfortunately, due to its complex political and

¹⁶ Albania, BiH, Croatia, FYR Macedonia, Serbia, Montenegro, as well as Greece, Bulgaria, Romania and Turkey.

¹⁷ Latinović, Dorde. pp. 77-80

constitutional structure and the lack of comprehensive national strategy, BiH did not work towards the adoption of standards that are set in the Treaty and agreed with the EU, although it possesses extraordinary energy capacities that could be used as a comparative advantage vis à vis the region.

The Southeast European Cooperation Initiative (SECI) has a particular link with Bosnia and Herzegovina. It was founded in 1996, at the initiative of the United States as a cooperation mechanism in the region¹⁸. It was based on shared standpoints of the EU and US and serves as a broad support to the Dayton Peace Agreement that was brokered by the USA.¹⁹ One of the positive results is the facilitation of transport of goods, while other areas of cooperation are practically taken over by the Stability Pact activities.

The Adriatic Ionian Initiative (AII) was initiated by Italy with EU support with the purpose of cross-border cooperation between EU member states and accessing countries in the region, as well as the development and security of the Adriatic and Ionian basins.²⁰ AII has focused on six areas of activity carried out through six round tables²¹:

- economic cooperation, tourism, small and medium enterprises
- maritime affairs and transport
- natural environment and protection of fishing potential
- cooperation in education between universities
- cooperation in fighting crime
- cooperation in culture and protection of historic monuments

Bosnia and Herzegovina is interested in cooperating in these areas since they are still underdeveloped. BiH benefited from cooperation in tourism and education, but is most interested in the development of the transport network through the Adriatic – the Ionian highway planned to go through the southern part of BiH as well. Some of these projects were EU financed through the CARDS cross-border cooperation funds, INTERREG III A, and probably will be continued by the IPA cross border cooperation component.

The initial Central European Free Trade Agreement (CEFTA 2006) was signed on 21 December 1992 by the Visegrád Group countries (Poland, Hungary, the Czech Republic and the Slovak Republic) and entered into force in July 1994. Its main political purpose was to develop free market economies after the breakdown of the Soviet Union and to start the countries' integration into the Western European institutions. The Agreement was amended on 11 September 1995 in Brno and on 4 July 2003 in Bled. Slovenia joined in 1996, Romania in 1997, Bulgaria in 1998, Croatia in 2004, and the Republic of Macedonia in 2006.

Since, in the meantime, most of the CEFTA Parties have joined the EU as member states, a decision was made to include most of the not yet covered Balkan States as new Parties to the Agreement. Most Balkan states had already developed a network of bilateral free trade agreements within the framework of the Stability Pact for South Eastern Europe.

¹⁸ SECI members are: Albania, BiH, Croatia, FYR Macedonia, Slovenia, Hungary, Moldavia, Greece, Bulgaria, Romania and Turkey.

¹⁹ Latinović, Đorđe. p. 81

²⁰ The AII member states are: Italy, Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Albania and Greece.

²¹ Latinović, Đorđe. p. 86

On 6 April 2006, at the Summit of the South East European prime ministers in Bucharest, CEFTA was expanded to include Albania, Bosnia and Herzegovina (BiH), Kosovo (through UNMIK), Moldova, Serbia and Montenegro. A new agreement was signed on 19 December 2006 at another summit held in Bucharest and, by September 2007, all the new Parties, including Serbia and BiH, had ratified the agreement. Serbia and BiH ratified the Agreement in September 2007.²² This new CEFTA took effect on 26 July 2007 after its ratification and putting the document into practice in the five CEFTA states. The parties were Albania, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Montenegro and UNMIK Kosovo. Croatia finalised its legal process of ratification and started applying CEFTA on 23 August 2007, while Serbia has been doing it from 24 October onwards. Meanwhile, BiH also finalised its ratification and the process of putting the document into practice and started applying CEFTA on 22 November 2007.

In Bosnia and Herzegovina Central European Free Trade Agreement (CEFTA) came into force on 22 November; thus, the country became a full member of this trade agreement. At the same time, on 21 November all bilateral agreements this country had with the CEFTA signatories, namely Albania, Croatia, Macedonia, Montenegro, Serbia, and UNMIK Kosovo were cancelled.

The consolidated version of CEFTA 2006 Agreement is contained in Annex 1 to the "Agreement on the Amendment of and Accession to the Central European Free Trade Agreement". As of October 2007, its members were Albania, BiH, Bulgaria, Croatia, the Republic of Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania, Serbia and the U.N. Interim Administration Mission in Kosovo on behalf of Kosovo²³.

Article 1 of CEFTA refers to the objectives of the establishment of a free trade area in accordance with the rules of the WTO for a transitional period ending 31 December 2010 at the latest. The main objective is consolidation, within a single agreement, of all the existing bilateral free trade agreements between CEFTA members. In addition to the usual free trade objectives, Art. 1.2.e of CEFTA explicitly refers to the issues of competition: "Provide fair conditions of competition affecting foreign trade and investment and gradually open the government procurement markets of the Parties". The rules regarding state aid are not explicitly mentioned in Art 1 of CEFTA since these rules are part of Chapter B, i.e. the

"Competition Rules". Generally, Article 1.2.h. of CEFTA intends to contribute to the harmonious development and expansion of world trade.

To conclude, it could be said that Bosnia and Herzegovina did not utilise all the opportunities of regional cooperation and did not position itself as an equal partner even vis à vis the countries formed after the dissolution of the former SFRY, not to mention its inability to become a player with defined interests in relations to other countries of the region. Therefore, it is difficult to talk about the impact of BiH on regional cooperation or about exclusive benefits it has gained from it. Likewise, the legitimate question is whether BiH was able at all to play any important role in regional cooperation or to achieve its benefits, as a fragile post-war society functioning in the most complex constitutional structure that has been seen in this century, and overburdened with the often colliding interests of its different constituent peoples. Therefore, this paper only endorses the initial

²² Ratification was achieved in Serbia on 23 September 2007; in BiH on 24 September 2007.

²³ Pursuant to the UN Security Council Resolution 1244.

thesis that BiH is merely involved in international relations as a sovereign state aware of the necessity of institutionalized cooperation in the region and the globalized world.

Bosnia and Herzegovina's unresolved issues with neighbours and with other WB countries

Bosnia and Herzegovina has a number of unresolved issues with its neighbours. The general rule is that BiH has better relations with the countries of the Western Balkans that are not in its closest geographical vicinity, which is a consequence of the recent war and of the post-war politics which have resulted in an unfinished state with a divided society and conflicting views relating to its relations with neighbours or other WB countries. It is in direct correlation with ethnic affiliation of its three constituent peoples.

Generally speaking, the BiH - Republic of Croatia relations are good. However, they are burdened with a number of both old and new disputes mostly related to the fact that 2/3 of the BiH border is with Croatia.

The old disputes are related to the delineation of border in several places. There is a long-lasting dispute over the border in the small Northwestern town of Kostajnica. The River Sava changed its course in the last decade and flooded a part of the land on the BiH side, creating problems for the local population (mostly Serbs) who cannot get to their property; this has consequently changed the pre-war border. A particular issue is the ancient fortress that is now caught in the middle, yet it is claimed by both countries.

Another issue relating to borders, yet of a different kind, is the transit through the small BiH coastal town of Neum, which is the only BiH exit to the Adriatic. Since it is BiH's territory, Neum is practically cutting the territory of southern Croatia (Dalmatia) into two. However, both countries agreed that Croatian citizens would have free transit through 14 kilometres of coastline in BiH, while BiH will have special status in using the harbour in the Croatian town of Ploče, which was built by BiH industry during the SFRY for the purposes of import and export. Moreover, Croatia provided BiH with a special free of charge access to Ploče for 100 years for the price of 1\$. Although, it seems to have been agreed, Neum and Ploče are constant cards played by both countries in their territorial disputes.

In addition, a similar border dispute emerged two years ago when Croatia announced its intention to build the biggest bridge in the region connecting the mainland and the Pelješac peninsula to avoid transit through Neum. It could be argued that Croatia has the right to do so, but BiH raised two practical and legal issues. The envisaged Croatian bridge should use, as their pillar bases, two rocks (small islands) claimed by BiH, which created a new dispute over the border. On the other hand, Croatia accepted the request made by BiH to adapt the height of the bridge to allow small ships to enter the Bay of Neum.

One constant, more political, dispute is that the Croats in BiH are considered as Croatian diaspora, having the same legal status as Croatian emigrants worldwide, including voting rights at General Elections in Croatia proper. Moreover, recently, the Bosniak member of the BiH Presidency, Mr. Haris Silajdžić imposed a veto on the initialled bilateral Agreement between BiH and Croatia on dual citizenship, in vindication against Croats and Serbs who did not support the draft law on the elimination of the deadline for BiH to sign bilateral agreements on dual citizenship proposed by his party. Since this draft law was rejected, all

the BiH refugees, overwhelmingly Bosniak, are in danger of losing their BiH citizenship, if they want to keep citizenships of the countries of their current residence. It is quite obvious that Silajdžić's party had an interest in keeping the Bosniak diaspora as a voting machine, while the Serb and Croat parties wanted to prevent it. This is yet another example how internal disputes are reflected in international relations and the country's foreign policy. Currently, BiH has bilateral agreements on dual citizenships only with Sweden and Serbia. Finally, BiH has legal disputes with Croatia over the properties and real estates of BiH companies in Croatia that tended to be privatized in previous years without the approval of BiH companies.

The bilateral relations with Serbia are at a low level. The Consultative Board²⁴ of BiH and Serbia no longer meets regularly. Besides the reconciliation after the war and the confidence-building efforts, there are numerous disputes that have strong political implications. Apart from the borderline issues on the Drina River that create problems for the farmers from Bosnia and Herzegovina who have no access to their land, there are much more serious issues as well. The missing people, the war crimes, the ICJ Decision on Genocide in Srebrenica, irregular unilateral privatization (by the Serbian Government) of the property owned by companies from BiH, as well as parallel relations between RS and Serbia, and, particularly, the radical statements voicing Serbia's territorial aspirations towards BiH that are repeatedly voiced by Serbian politicians²⁵.

Moreover, when Serbia and Montenegro dissolved, the BiH Foreign Minister Mr. Sven Alkalaj,²⁶ instructed by Mr. Silajdžić, initiated the cancellation of the bilateral agreement on dual citizenship with Serbia neglecting the principles of international law on the succession of bilateral agreements. Fortunately, the initiative was refused and pictured as an irrational political vendetta. Here we had the same activity, reason and goal as in the case of imposing a veto on the bilateral agreement on dual citizenship with Croatia, which is still preventing the regulation of these important issues between these two countries.

Recent apprehension of a Bosnian Croat Chair of the City Assembly of Tuzla and his indictment for war crimes against the Serb soldiers worsened the relations and heightened the verbal conflict between the Croat member of the BiH Presidency Mr. Željko Komšić who warned the Serbian Prime Minister Vojislav Koštunica that Serbia should keep its hands off BiH.

An additional element in this assessment is the constant improvement of special parallel relations between the entity of Republika Srpska (RS) and Serbia.²⁷ Through this mechanism, RS attempts to position itself as a "sovereign state" at least in relation to Serbia. On the other hand, Serbia accepts this kind of close economic, cultural, educational and political cooperation and thus exposes itself to accusations that it undermines the sovereignty of BiH. The usual scenario is that the plans, activities and results of these,

²⁴ Croatia has the same consultative mechanism for resolving disputes and drafting bilateral agreements, as well as improvement of cooperation in general. It includes the heads of state, ministers of foreign affairs and ambassadors of respected countries.

²⁵ Vojislav Koštunica, of the Democratic Party of Serbia DSS, and Tomislav Nikolić, of the Radical Party of Serbia.

²⁶ Member of Silajdžić's Party for BiH, the centre-right Bosniak party.

²⁷ Both entities in BiH are entitled to establish special parallel relations with the neighbouring countries, according to the Dayton Peace Accords. RS exercises this right, while the Republic of Croatia announced that it recognizes only BiH as sovereign state

special parallel relations are not reported to the state institutions of BiH, as if they do not exist at all. A recent example of an ethnically motivated action in international relations was the threat made by the Serb MPs in the BiH Parliament that they would impose a veto if Bosniak and Croat politicians set down the parliamentary procedure with a proposal to recognize Kosovo.

BiH and Montenegro do not have any significant unresolved issues. Recently BiH has opened its embassy in Podgorica and both states have appointed their ambassadors. A potential dispute could emerge with the project of construction of the "Upper Horizons" (Gornji horizonti) hydro power plant in Bosnia and Herzegovina, which might, according to some environmental experts jeopardise the untouched nature and rivers along the border between the two countries. As a proclaimed "environmentally sensitive state" Montenegro might oppose it. Montenegro accepts BiH as a sovereign state and recently declared that it is not interested in cooperation with RS, but only with the state of BiH. However, a recent initiative of an MP in the BiH Parliament to redefine the border with Montenegro, claiming a part of the coast in Sutorina (Montenegro) as belonging to the BiH territory can potentially worsen bilateral relations. When it comes to the bilateral agreement on dual citizenship, Montenegro has decided to start new negotiations with BiH over this issue as an expression of its newly acquired sovereignty instead of implementing the earlier agreement between BiH and the former State Union of Serbia and Montenegro.

Bosnia and Herzegovina has good relations with Macedonia, which might be further improved in the area of the economy. The same can be said about its relations with Albania. As for the independence of Kosovo, BiH remained "silent" and did not recognize Kosovo, due to its above-mentioned complex internal disputes.

It is worth mentioning that BiH has a dispute with Slovenia. The dispute is not the one between the two governments but rather between thousands of citizens of BiH that had held their foreign currency savings in the Slovenian Ljubljanska Bank before the war and are now asking for their money back - amounting to millions of euros. Slovenia asserts that they do not hold that the money since it had been taken by the former Central Bank of SFRY and that the claims should, therefore, be settled through the negotiations on the succession of the assets of the former SFRY.

The possibilities of improvement of regional cooperation and implementation of EU standards vs. local nationalisms and daily politics

Having in mind all the disputes that BiH has with its neighbours, starting from the resolution of the war to the current different legal, economic and political issues, it can be argued that, despite the level of cooperation among leading political elites, there are chances to improve cooperation. The truth is that the very same political elites who are expected to strengthen cooperation and to set an agenda for the European future of the country are those who on a daily basis generate radical nationalism when deciding on very concrete issues that arise from the process of regional cooperation. It is a real problem, but there are some possibilities for cooperation on a long-term basis where the high-level political elites will not have such a strong and destructive influence. However, sooner or later in the course of EU integration, the same political elites will have to resolve these burning issues in a more reasonable manner.

Where the short-term prospect is concerned, the new IPA Cross Border Cooperation fund could be used to streamline transnational cooperation towards a peaceful resolution and mutual recognition in the Western Balkans. It is of great importance to strengthen the capacities of local communities (municipalities) in the bordering areas so that they could benefit from their geographical position by working together towards the resolution of their common local or regional problems, which are related to their status of borderline municipalities. Namely, one component of the IPA CBC is focused on the support for cross border cooperation between the Western Balkan countries in the following areas: democracy stabilization and governance capacity building, justice and home affairs, economy and social development, infrastructure and technical support. Unfortunately, local communities will not have direct access to funds, yet they can exert pressure on decision-makers in the planning and programming phase.²⁸

There are some good ideas, such as the establishment of a Common Fire Fighters Task Force to involve the fire fighters from Croatia, BiH and Montenegro in their joint fight against devastating fires in the bordering area of the three countries. This would help them to avoid administrative formalities and obstacles in order to be more efficient in saving human lives, property and nature. Unfortunately, these ideas are hard to realise even though they would be beneficial for the citizens in the bordering areas.

Behind the very idea of regional approach and regional cooperation as well as all regional initiatives there has been a desire to upgrade cooperation among the countries in the region and to prepare them for a new approach to international relations in the closer and more focused institutional environment of the EU. If the WB countries are not ready to resolve their own issues and to improve bilateral and multilateral relations, then it is questionable whether they are at all ready for the EU. Bosnia and Herzegovina, with its internal problems, which are also reflected in its international relations, needs to change its own paradigm as well.

The strength of the BiH diplomatic network to lobby in the EU 27 for future support for the country's accession

The staff of the MFA consists of a mixture of different sorts of people with different agendas and priorities. A number of MFA civil servants are experienced and skilful diplomats, but there are others who are less educated and with less ability to follow foreign policy developments, to communicate and analyze. Some of them are enthusiasts, while the others are clerks who fulfil only their daily tasks. Many of the MFA employees do try to present BiH in the best possible light and to promote a positive image no matter how hard it is when one comes from a country like BiH. However, there are also those who are devoted to the promotion of interests of their own political parties and other related interest lobbies.

It can be argued also that the BiH Foreign Service is well trained due to numerous trainings in different fields that BiH diplomats underwent both in the country and abroad. The same is true where their technical capacity is concerned since they have better equipment than other ministries; they have good IT equipment and possess the best foreign language skills. Some of the diplomats are active in terms of writing publications related to diplomacy,

²⁸ More in "How Municipalities Can Benefit from EU Integration", EU Support to SME and Regional Economic Development in BiH, Actions for Regional and Enterprise Development. Sarajevo 2007.

How far West can Bosnia and Herzegovina go from the Balkans?

international relations, EU integration and issues related to the image of BiH. Also, a number of diplomats have obtained MA degrees in the areas related to EU integration and international relations. However, a question remains: is it about the people or about the system?

When it comes to the diplomatic network as a part of the system that implements the foreign policy priorities (with three locally driven politics), this is the situation regarding the country's representation in the EU member states (Table 1.):

Resident coverage of EU Member State	Non-resident coverage of EU Member State	Ambassador	Diplomats	Political	Consular
Austria	-	+	6	3	3
Belgium	Luxembourg	+	4	2	2
Bulgaria	-	+	3	2	1
Czech Republic	Slovakia	+	3	1	2
Denmark	Lithuania Latvia	+	2	1	1
France	-	+	4	3	1
Germany ²⁹	-	+	6	4	2
Greece	-	+	3	2	1
Hungary	-	+	3	1	2
Italy ³⁰	-	+	3	2	1
Netherlands	Portugal	+	2	2	(1) ³¹
Poland	-	+	1	1	(1)
Romania	-	+	2	1	(1)
Slovenia	-	+	4	2	2
Spain	-	+	2	1	1
Sweden	Estonia Finland	+	3	1	2
United Kingdom	Ireland	+	4	2	2

As we can see, Bosnia and Herzegovina covers 17 EU member states with residential representation, while eight are covered non-residentially. Malta and Cyprus are covered neither residentially nor non-residentially. However, the Presidency of BiH has decided to open an embassy in Dublin soon.

Furthermore, out of 55 diplomats, 31 are with political portfolio, while 24 deal with consular issues. In three embassies, political diplomat additionally have to deal with consular affairs.

The mission of Bosnia and Herzegovina to the EU in Brussels has six diplomats including an ambassador. Three of them are senior and two are junior diplomats. As BiH continues progressing in the EU integration process after having signed the SAA, the Mission staff will clearly be so small that they will be unable to cover the logistics of meetings and further negotiations.

Moreover, the Department for the EU exists in the BiH MFA HQ in Sarajevo with a staff of two currently in place. They usually coordinate activities with other departments in the

²⁹ Besides the Embassy in Berlin, with 4 political diplomats and the consular staff of 2, BiH has three more consulates in Germany (Bonn with the consular staff of 3, Munich with 6 and Stuttgart with 5).

³⁰ Besides the Embassy in Rome BiH has one more consulate in Milan with 3 consular staff.

³¹ It means that the mentioned one covers consular issues.

Sector for Multilateral Relations as well as with respective divisions in the Sector for Bilateral Relations and the Directorate for European Integration.

It is also interesting that Canton Sarajevo and the Government of Republic of Srpska have already opened their representative offices in Brussels.

It has to be acknowledged that the MFA BiH undertook an activity to get an independent view of its functioning in 2006. The BiH Centre for Security Studies was hired to make an assessment funded by the Urban Institute and USAID. The result was the report entitled "Evaluation of the Structure, Standards and Efficiency of the Ministry of Foreign Affairs of Bosnia and Herzegovina", published in May 2007. The motives behind this research were also related to the evident halt BiH is experiencing on the road towards the EU. Nevertheless, the report also underlines that "this halt can not be viewed solely from the perspective of the functioning of the Ministry of Foreign Affairs, but supports the overall internal political situation in Bosnia and Herzegovina."³² The study states that it "pays due respect to the exogenous constraints faced by the Ministry as a result of Bosnia and Herzegovina's overall political and legislative set up." While assessing the compatibility of the MFA's organisational structure with the priorities and directions set out by the Presidency of BiH it has been discovered that its "organisational formation is not in line with those priorities"³³. Moreover, at present, some 20-30% of posts in the MFA are not occupied, "which reflects a poor ability by the ministry to execute its tasks in a high-quality and efficient manner."³⁴ Furthermore, the quality of the present staff is very questionable.³⁵ The study concludes that "Inadequate human resources are one of the main causes of inefficiency in the work of the Ministry of Foreign Affairs" but also that "available financial resources of the Ministry of Foreign Affairs and its diplomatic network are insufficient for efficient work" and that, therefore, "diplomatic and consular missions are struggling to perform their duties".³⁶

Finally, as clear confirmation of the standpoints expressed here the CSS Study says:

"If the objective of the Ministry of Foreign Affairs is to contribute decisively to strengthen the presence of Bosnia and Herzegovina on the international scene and to enable Bosnia and Herzegovina to pursue its policy of international cooperation and inclusion in the Euro-Atlantic structure, then the Ministry needs to engage in a serious reform process."³⁷

The CSS study concludes with a number of recommendations, such as closer cooperation with foreign policy think tanks, transparency, accountability, responsiveness and the need to align its strategy, policy and delivery.

³² Centre for Security Studies BH. p. 5

³³ Ibid. p. 6

³⁴ Ibid

³⁵ According to the CSS study, former Minister Mladen Ivanić stated that a vetting process should be undertaken, since the loopholes in the Law on Civil Service allowed some of the MFAs staff to remain in place even though they did not necessarily satisfy professional and qualification criteria for working in the Ministry.

³⁶ Centre for Security Studies BH. p. 69

³⁷ Ibid. p. 70

Bosnia and Herzegovina does not have sufficient resources, nor does it have financial or human capacities to cover the necessary lobbying activities in 27 EU member states to gain future support for the country's accession. It can be argued also that extensive activities of this kind are not necessary at the moment or in the coming few years, while BiH just follows the set path of the potential candidate or, later, as the candidate country. Nevertheless, although current administration burdens the state budget overwhelmingly and does not perform well, BiH should consider a time-frame for making necessary steps that would lead to the creation of a competent and comprehensive diplomatic network. The BiH Presidency and the MFA should set the goal of opening embassies in each of the remaining EU member states by 2013. Moreover, there should be more efforts invested in the education of young diplomats and their specialization in EU institutions and international relations related fields. In each of the BiH embassies in the EU MS there should be at least one diplomat assigned to the tasks related to the lobbying for BiH's accession to the EU. Furthermore, in terms of human capacities, the BiH Mission to the EU should be strengthened by more specialized diplomats. The same goes for the Department for the EU in the MFA. This is related, of course, to the foreign policy priorities of the country and its strategy that is still missing. However, having in mind the General Guidelines and the importance of EU integration, this should be the course of action. It is not to be forgotten that, besides fulfilling the set conditions, the accession of BiH will ultimately depend on the capacities of its diplomatic network. This is particularly important for BiH and it only emphasises the urgency to change its current image of a non-state.

A view of the general image of BiH among the EU 27 member states and among WB countries

There are a number of definitions that try to describe what makes the image of a country³⁸. Despite these different definitions offered by different authors, two things can be identified. Firstly, that the image has its subjective and objective components, and secondly, that it is partly related to facts and partly to impressions based on experience or information from different sources. A country's image is also dynamic. It is subject to change, due to the course of time and development of historical circumstances or else, it is strategically planned and professionally carried out for a certain purpose (political, economic and cultural).

Two years ago, the Ministry of Foreign Affairs of Bosnia and Herzegovina, with the support of the Friedrich Ebert Foundation in Sarajevo organized several roundtables under the Diplomatic Forum activities dedicated to the topic "The Image of Bosnia and Herzegovina and how to improve it?" During 2006, nine³⁹ subtopics were elaborated and the ensuing discussions and recommendations have resulted in the publication "The Image of Bosnia and Herzegovina".

³⁸ Iversen and Heim define it as "totality of descriptive, informative or factual beliefs or findings that one has about some country", while Lawson and Baud – Bovyju understand image as "expression of comprehensive objective knowledge, impressions and emotions that individuals have about a certain place". (From "The Image of BiH and How to Improve It?")

³⁹ General issues of the image of BiH; Diplomacy in the service of creation of a positive image of BiH; Image and the potential of diaspora; Tourism in the service of image and image in the service of development of tourism; BH media and image; multi-ethnicity and multi-culture as factors of BiH image; IT as a tool for creation of a positive image; BiH in the eyes of foreign representatives before and after their experience of residing in or visiting BiH; Art, culture and sport in the service of the creation of positive image of BiH.

In the introductory word of that publication, Mr. Mladen Ivanić, who was then the Minister of Foreign Affairs, stated that "It should be mentioned that the perception of Bosnia and Herzegovina is changing slowly in a positive direction thanks to the efforts and results achieved by citizens in different areas. More and more we are seen as a European democratic state with clear vision and the perspective of a European future." Nevertheless, he also added that "it is difficult to improve the image of the country after the war and destruction that resulted in enormous media attention around the world".

This statement is quite arguable. The positive direction of BiH's changing image can be understood only if we agree that the image of a non-state, international protectorate overburdened with political leaders who are not very able and their differing agendas is better than the image of the war zone. However, the identification of the "citizens" and their efforts (not efforts of the government) is proper since moviemakers, singers, inventors, artists and sport people are promoting a better image of the country although without support from any of the 14 governments in the country. Moreover, it is true that BiH has the perspective of the European future since it is stated in the Thessalonica summit but unfortunately it cannot be claimed that the country has a clear vision. Even today, after BiH received the gift of signature to the SAA, political elites still did not unlock EU reform processes concerning the adoption of about 20 laws and the establishment of a number of state institutions, which have been waiting for 2 years to be established. The BiH Council of Ministers did not develop a National Development Plan for the absorption of IPA funds nor did they create the necessary institutions. Finally, the BiH Parliament just recently ratified the Agreement with the EU concerning the IPA Instrument⁴⁰. On the contrary, the years 2006, 2007 and 2008 passed in a harsh political rhetoric about constitutional reforms and vital national interests of the three ethnic groups, the issue of "unitarization of BiH" vs. "referendum for secession of the RS", the ICJ decision, Srebrenica issue, renunciations of agreement on dual citizenship and vengeful recalls of decisions, expectation of independence of Kosovo and its implications, totally opposite statements of BiH high officials and government representatives in the UN, Council of Europe, European Commission etc. Thus, what vision concerning the democracy, European future, and positive image of BiH can we talk about today? In a practical sense, BiH is building on the war-zone image in a post-war society.

Another BiH diplomat, former BiH Ambassador in the UN, Mr. Mirza Kušljagić, argues that the current BiH image is dominated by the perception created by the world media in the period 1992-1995.⁴¹ He writes that BiH is known by destruction, refugees, war crimes, and hatred. Therefore, this image has two "diametrically opposed paradigms". Firstly, BiH is seen as a victim of aggression resulting in sympathy and sorrow. Another paradigm is BiH as a complex multiethnic society consisting of three confronted ethnic groups, which presents a constant source of instability. This is still the perception of most of the citizens in Europe as well as foreign investors.

If we move forward from the war-zone perception we end up with the image of a country that is not able to take ownership over the European integration reform process, a country with the institutions such as the Office of the High Representative of United Nations, Peace Implementation Council for Bosnia and Herzegovina, Special Representative of the European Union. Moreover, it is a country whose citizens still need to conform to a strict

⁴⁰ Item No. 23 on the agenda of the 18th session held on 17 June 2008.

⁴¹ *The Image of Bosnia and Herzegovina* p. 37

visa regime if they want to travel to EU member states; a country which is not member of the WTO; a country that does not have the developmental component of a state budget but purely finances state administration; a country which has different laws and rates related to business on different levels of government and where starting a company takes six months at least; and finally a country whose constitution is created in a military base in the USA, never ratified in parliament but still having discriminatory articles contrary to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. The very mention of high indexes of corruption and low indexes of investment in education, science, research and technology and overall human capital would be the cherry on the top.

As everywhere in the world, there are exceptions that confirm the rule. The question is can this small light be considered strong enough in the overall darkness. For example, the July edition of the Economist carried the article about Bosnia and Herzegovina and its capital Sarajevo.⁴² As the most recent image breakdown in an international magazine, the entire article could be rewritten in this chapter to confirm what was mentioned earlier. The article starts optimistically (when compared to expectations from a former war zone):

"Sarajevo has not looked this good since it hosted the Winter Olympics in 1984. Most striking is the restoration of the Hotel Evropa, built in 1882 but left in ruins ever since it was destroyed by Serb shells in 1992. Even gloomy Bosnians can see that Sarajevo has entered a new phase in its history. Most reconstruction after the 1992-95 war is over and many new buildings are going up, including one that is planned to be the tallest in the Balkans."

The article continues giving a brief assessment of the BiH EU integration process:

"Times are changing in politics, too. A stabilisation agreement with the European Union has just come into force. It is a first step that should lead to eventual EU membership. The agreement, signed last month after Bosnia's politicians ended 18 months of political deadlock, marks what one weary diplomat calls "the end of the beginning". Bosnia won the deal only after its intransigent leaders wore

down their EU partners into accepting a watered-down version of reform for Bosnia's police."

Mr. Miroslav Lajcak, the High Representative in BiH is named in the article as "the international pro-consul in Bosnia" a title more appropriate for the governors of the overseas territories in the 18th century. Moreover, when discussing the forthcoming local elections the author writes "With local elections due in October, the country may now enter a fresh period of deadlock,... All the arguments that have dogged Bosnia since the Yugoslav collapse in 1991 could come to the fore again."

The article ends stating that "When the war ended in the 1995 Dayton agreement, Bosnia was divided into two entities, the Republika Srpska and the Bosniak-Croat federation. The first is dominated by Milorad Dodik, who often threatens a referendum on independence. The second is driven by divisions, not only between Bosniaks and Croats, but also among Bosniak leaders...In principle the reforms demanded by Brussels should strengthen Bosnia's

⁴² The Economist, "The Long and Winding Road towards the European Union", July 2008

weak state institutions. But this is not what Mr Dodik wants: he prefers the opposite." As a cherry on the top, the abolition of the visa regime for BiH citizens is understood to be the main benefit of the EU integration process.

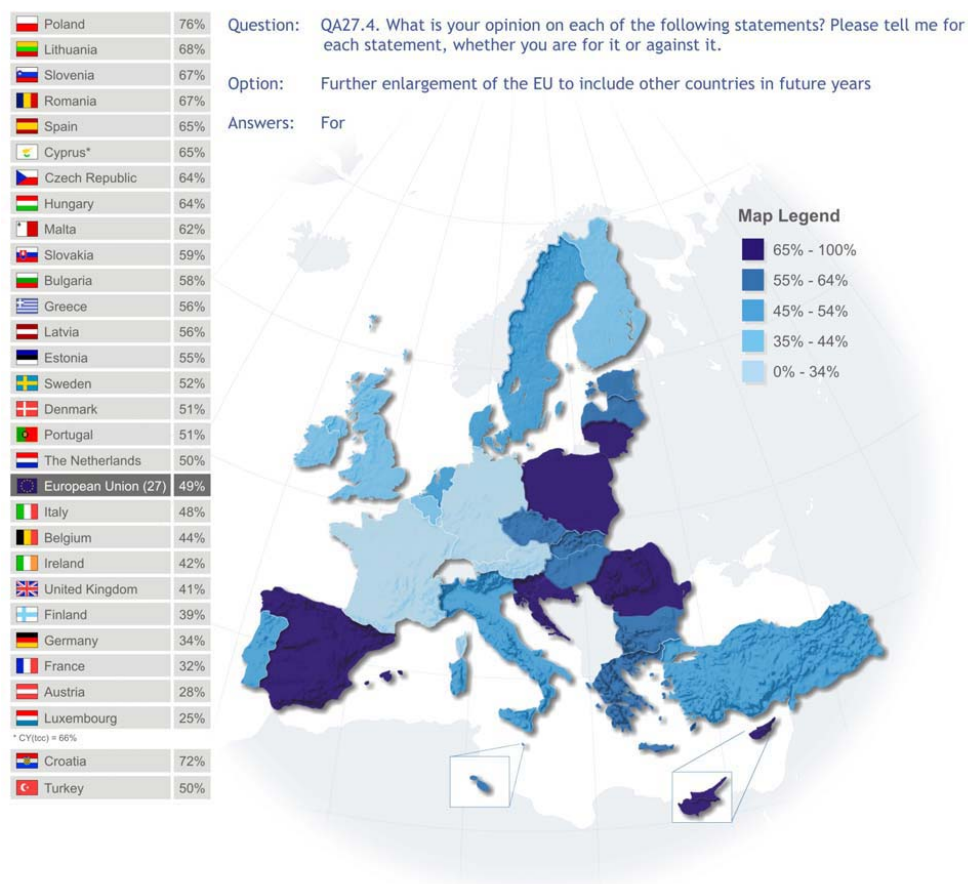
Now, if we consider all that is written in this chapter as a subjective impression, based on experience, or information, or the media, which are relevant sources for the ordinary people we should look at some facts and figures also. (Un)fortunately, there haven't been public opinion polls concerning the support for the BiH accession to the EU in the EU 27. As a substitute an official EU report "Eurobarometer no. 67, First Results, from June 2007 can be used,"⁴³ where the "Support for further EU enlargement" was checked last time.

The general conclusion is that "Public opinion has become somewhat more favourable towards further enlargement". Compared to the state of opinion shortly before the last enlargement to Romania and Bulgaria in 2007, support for further increasing the number of Member States in the Union has risen from 46% to 49%. With a similar decrease in opposition (from 42% to 39%) we now see signs of a genuine gap emerging in favour of those supporting enlargement. It was interesting to see a difference in opinion between the newer Member States of the Union and those who have been Members for a longer period of time, with citizens of the former tending to be largely enthusiastic about further enlargement and feelings more mixed in citizens of the latter.⁴⁴

⁴³ "Eurobarometer no. 67, First Results", June 2007. p. 30. Available at:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf

⁴⁴ Ibid. p. 32

How far West can Bosnia and Herzegovina go from the Balkans?



As with views on one's own country's membership in the EU, favourability towards enlargement is directly linked to age and education: It is the youngest and those who studied the longest who are most likely to support enlargement. The EU average is for: 49%, against: 39%, DK/NA (don't know/no answer: 12%)

Support for Enlargement table 1.⁴⁵

Age	For	Against	DK/NA
15-24	60%	29%	11%
25-39	55%	34%	11%
40-54	49%	41%	10%
55+	39%	46%	15%

Support for Enlargement table 2⁴⁶.

Education (End of)	For	Against	DK/NA
15-	38%	44%	18%
16-19	49%	40%	11%
20+	54%	38%	8%
Still Studying	63%	27%	10%

Another factual index that can be used in determining a country's image, different from public opinion polls, based more on qualitative research in different areas is the Bertelsmann Transformation Index (BTI). The BTI is more suitable for a country in transition since it assesses 17 criteria subdivided into 52 questions.⁴⁷ The BTI concept of a socially responsible market economy implies "not only free markets and property rights, but also principles of social justice, responsibility and sustainability" since development is understood not only as economic growth, but also as "overcoming poverty while extending freedom of action and choice to the largest possible share of the population". The BTI has three parts. First is the "Status index" that where democracy and market economy ratings are aggregated since it is considered that, empirically and functionally, democracy is interlinked with market economy. The second part is the "Management index" where management is defined as performance, capacity and accountability of political leadership, meaning those political actors who have the power and responsibility to shape or determine public policy in a society. These actors include not only representatives of governments and administration, but also influential nongovernmental organisations. The BTI understands good governance when political actors orient their policies towards the goals of a market based democracy, manages development and transformation effectively, uses resources efficiently, builds a broad consensus on reform and cooperates with neighbours and international partners. The third part is the evaluation of "the level of difficulty" that takes into account the structural constraints on political management. It is obtained by calculating six indicators that evaluate

⁴⁵ Ibid. p. 33

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Bertelsmann Transformation Index 2008, Political Management in International Comparison, Bertelsmann Stiftung, 2008.

a country's structural conditions, traditions of civil society, intensity of conflicts, level of education, economic performance and institutional capacity.

The score of Bosnia and Herzegovina is not promising. Its overall score in the Status Index for 2008 is 6.51, placing BiH at 40th place⁴⁸ (out of 127 assessed countries). The first impression is that the score is not bad but we are in between Peru and Armenia. Above BiH are all Western Balkan countries. Nevertheless, we can be satisfied with the Status index compared to the score in the Management index which is lower – 4.59, placing us at the 81st place⁴⁹ between Morocco and Rwanda. The BiH trend of political transformation 2005-2007 is assessed as "no significant change", while the level of difficulty is 4.4.

Table 3. BTI for BiH 2008

Criteria of political transformation aggregated in Status index	Index	Criteria of management performance aggregated in management index	Index
Stateness	7.0	Steering capability	5.3
Political participation	8.5	Resource efficiency	4.3
Rule of law	6.8	Consensus-building	5.0
Stability of democratic institution	6.0	International cooperation	6.3
Political and social integration	5.3	Result management performance	5.25
Result Political transformation	6.7		
Criteria of economic transformation aggregated in Status index			
Level of socioeconomic development	6.0		
Organisation of the market and competition	7.3		
Currency and price stability	8.5		
Private property	6.5		
Welfare regime	5.5		
Economic performance	5.0		
Sustainability	5.5		
Result economic transformation	6.32		

Finally, there are no public opinion polls concerning the BiH image in the WB countries but the general image of BiH among the WB countries can be assessed based on their attitude towards BiH in international relations. Aside from the already elaborated BiH image, there are certain additional elements to be considered. In general terms no one in WB takes BiH as an important counterpart. It is a territory to take advantage of, to sell goods and take all its natural resources. Serbian authorities recognize but ignore BiH sovereignty. They are putting more efforts into Special parallel relations with the Republic Srpska than with BiH.

⁴⁸ In 2006, BiH score was 37.

⁴⁹ In 2006, BiH score was 65.

Croatia also ignores BiH as a counterpart which is best shown in the case of building the Pelješac Bridge, while BiH tourists are considered as second-class tourists in Croatia. Both Serbia and Croatia, sold the property of BiH companies without even considering of the possibility that it might be discussed first. BiH high air space is controlled also from Belgrade and Zagreb. Other WB countries generally view BiH as a victim state and poor nation unable to reach a consensus over its own future. There is one traditional element in the BiH image in WB. Namely, even in the former SFR Yugoslavia, Bosnians and Herzegovinians, regardless of their ethnic background were considered as "naive" if not "stupid", even though this may sound too rude. They were and still are the leading figures in all-popular jokes to be made fun of. It is worth while to mention that Bosnians and Herzegovinians actually escaped from this image in the late 1970s and 1980s while BiH economy grew, followed by human capital development, political influence in SFRY, but also in culture, literature, art, science, and music. Therefore, it is unfortunate and sad to see this image of "stupid Bosnians" brought back and reconfirmed in the end of 20th and the beginning of 21st century.

Enjoy life in Bosnia and Herzegovina

It is difficult to present the status of BiH in the SAP and to back it with facts and reasoning. BiH initialled the SAA in December 2007 and signed it in June 2008 although no reform developments have been shown. Therefore, the SAA enforcement challenge in BiH is expected to be bigger than obligations taken under the SAA.

Bosnia and Herzegovina did not take all the opportunities of regional cooperation and did not position itself as an equal partner even towards the countries formed after the dissolution of former SFRY, not to mention the inability to become a player with defined interests in relation to the other countries in the region. If we want to be honest to ourselves we should consider whether BiH was able to play some important role in regional cooperation at all or to achieve benefits as one post war society in a fragile state operated by the most complex constitutional structure seen in this century, overburdened with different interests of different constituent people living in BiH. This confirms again that BiH is merely involved in international relations as a sovereign state and follows the necessity of institutionalized cooperation in the region and globalized world, without ability to gain some extra benefit from its position.

Bosnia and Herzegovina has a number of unresolved issues with its neighbours. The general rule is that the more geographically a WB country is, the better relations it has with BiH, which is the consequence of the war and the post-war politics resulting in an unfinished state with a divided society and views over its relations towards neighbours or WB countries. It is in direct correlation with the ethnic affiliation of the three constituent peoples in BiH. Generally, it can be said that BiH has the worst bilateral relations with Serbia, while with Croatia, conflicts are latent, although present. On the other hand, BiH has very friendly relations with Macedonia, Albania and Montenegro.

The very idea of regional approach and regional cooperation and all the regional initiatives was, and still is, to upgrade the cooperation of the countries in the region and prepare them for a new way of international relations in the closer and more focused institutional environment of the EU. If BiH as one of the WB countries is not ready to resolve its own issues and improve bilateral and multilateral relations, then it is questionable whether BiH is

ready for the EU, therefore Bosnia and Herzegovina with its internal problems which are reflected in the international scene needs to change its own paradigm also. The best tool for

the improvement of regional cooperation in a short-term period is to use the IPA CBC funds to develop and implement concrete projects which will be of benefit for ordinary people.

Bosnia and Herzegovina does not have sufficient resources, nor does it have enough financial or human capacities to cover the necessary lobbying activities in the 27 EU member states for their future support for the country's accession. In addition, it can be argued that extensive activities of such a kind are not necessary at the moment and in the next few years, while BiH just follows the path set for a potential candidate, or later as a candidate country. There should be closer cooperation with foreign policy think tanks, transparency, accountability, responsiveness, to align its strategy, policy and delivery, and, most importantly, to improve human capacity in the MFA, diplomatic network, and related specialized directorates and promotion agencies.

Regarding the image of BiH in EU the 27 and WB countries it is clear that the current BiH image is unfortunately still dominated by the perception created by the world media in period 1992-1995. If we take into consideration the general view of the citizens in the EU 27 MS upon further enlargement of the WB then there is some hope. The supportive opinion of the EU 27 citizens towards further enlargement increased 3% in 2007. However, more supportive are citizens of the new 12 member states while the old MS are more sceptical. Another good thing is that the young and more educated citizens of the EU are more supportive to further enlargement of the WB countries. With regards to a future perspective this is a very important fact which BiH can utilize. Nevertheless, the image of BiH in the EU and WB is negative since it is viewed as a problematic state where international involvement in preserving peace is necessary because local political elites are not able to undertake real reforms while corruption and organized crime is dominant over the economic development and state building. Moreover, three ethnic groups are understood as so diverse without a chance to create a common vision concerning their future. This view is represented in the political situation on the level of a structural reform as well as on the symbolic level, where Serbs, Croats and Bosniaks are rather fans of Serbian, Croatian or Turkey national football team respectively, than supporting its own. Finally, if we analyze the BTI for BiH we can see that the Status rate of political and economic transformation is 6.51 while the Management index of political leadership performance towards the creation of a democracy and market economy is 4,59, plus there is zero (0) indicator of change in the past few years. This presents a clear diagnosis of an invalid system quasi functioning in an empty shell of institutions without real political will for change, at least not in the same direction by all three ethnic political elites.

Discussion about the foreign policy of BiH, its strategy and involvement in regional cooperation as a precondition for future integration in the EU has been ongoing for the past few years. There are quite a lot of research papers, studies, essays and reports dealing with this topic. Unfortunately, policy makers and decision makers in BiH are not capable of using (or not willing to) numerous researches and their recommendations for the improvement of foreign policy and EU integration reform performance. All these papers are generally ignored and neglected, as well as the authors and institutions involved in their creation which is bad for the human capital development in one small society. All that the Presidency of BiH, Council of Ministers of BiH and MFA BiH as a case study ministry in this paper should do is to take those numerous research documents, assess them, inside institutions,

and develop a comprehensive plan on how to implement all the recommendations. Inevitably, it would lead to the creation of a normal, efficient state diplomatic network based

on a comprehensive foreign policy, but of course it means the existence of a normal BiH State. And here again, we come to the beginning: the consensus of the three ethnic groups over the future, coherent internal politic and its foreign policy reflection. Until then, the citizens of BiH and particularly the representatives of the international community should just enjoy life in Bosnia and Herzegovina.⁵⁰

⁵⁰ The slogan "Enjoy Life in Bosnia and Herzegovina" was created as part of an official promotion of tourism in Bosnia and Herzegovina to advertise it worldwide.

Regional cooperation challenges vs. capability of the Republic of Croatia to cope with them

Ivona Ondelj

I. Introduction

Regional cooperation in the Western Balkan is not only a part of the conditionality of the EU, but it also serves the own interests of the Western Balkan countries.

The process has started with the aim of gaining political stability within the Western Balkan region, and was developed further with the establishment of the contacts between individuals, municipalities, business community, civil society and educational, scientific and cultural institutions of Western Balkan countries. South East Europe is a region which is settled at the crossroads. It is the area where there existed a necessity to face the problems of stagnation, political instability, weak economic development and isolation for a longer period of time. Having in mind all this, the regional cooperation has to be observed as the crucial factor for gaining democracy, political stability and reconciliation and economic progress. Improved regional cooperation is a crucial factor on the way to entering the European family. Cooperation in economical and social development, infrastructure, judiciary, building of more human societies, security cooperation together with other forms of cooperation are significant for the capability to cope with global threats and to gain prosperity in the Western Balkan region.

This text elaborates various dimensions related to the regional cooperation from the Croatian point of view. According to the Stabilization and Association Agreement (SAA), the Republic of Croatia is obliged to promote actively regional cooperation according to its determination to gain peace and stability, as well as its devotion to develop relations with neighboring countries. Relevant unsolved issues with neighboring countries, level of local nationalism and compatibility of daily politics with the intention of EU accession require specific analyses in order to evaluate the Croatian capacity to cope with set challenges. Furthermore, the continued intention to join the EU, combined with the intention to improve cooperation in the region, brings some questions concerning the strength of Croatian lobbying mechanisms. This all affects the general image of the country within the region, but also towards the EU. This text also elaborates expected benefits and opportunities enjoyed by the Republic of Croatia through participation in several regional initiatives.

There is no dispute on the importance of fostering regional cooperation in the Western Balkan region. The only question is to what extent is the Republic of Croatia prepared to participate in this idea, as well as the extent to which awareness exists relating to all the benefits which regional cooperation offers.

II. Status of the Republic of Croatia in the Stabilization and Association Process

Stabilization and Association Process (SAP) has arisen as a result of the tendencies of the European Union (EU) to help the region of West Balkan Countries¹ on their way to the EU membership. As the significant principle of the political stability and economic development in the region, regional cooperation within the SAP includes not only regional dialogue and mutual networking of the countries of the region, but also the establishment and development of the relations of Western Balkan countries with the EU. The SAP has been oriented to contribute to the capacity of the relevant country to approach and implement EU standards. Furthermore the political dimension of regional cooperation makes cooperation crucial for the reconciliation process, development of good neighborly relations directed to overcoming the nationalism and intolerance in the Western Balkan region. The economic dimension of the Western Balkan regional cooperation can be observed as a result of the realistic necessity for economic growth and prosperity of Western Balkan countries. Such necessity appears as a consequence of the fragmentation of economic space caused by the limited size of each country in the region. Finally, security challenges in fighting corruption and organized crime, illegal migrations and issues related to border management within the Western Balkan region, require intensified regional cooperation too.²

The ratification of the SAA made it an integral part of the Croatian legal system. Already political preamble of the SAA encompasses the individual character of the association of the Republic of Croatia with the EU, stressing especially the individual capacity of the country not only to acquire EU membership, but also to contribute to the regional cooperation and the stability in Southeastern Europe. On one hand Article 1 of the SAA points out that one of the goals of the association is the development of regional cooperation in all areas contained in the SAA. On the other hand Article 7 of the SAA as the main purpose of the political dialogue stresses regional cooperation and enhancement of neighborly relations. A strong accent has been put on the promotion of political dialogue through regional scope. The Republic of Croatia is required to actively promote regional cooperation according to its determination to gain peace and stability, as well as its devotion to develop relations with neighboring countries.

Furthermore Croatian obligation to start negotiations with states which have already signed Stabilization and Association Agreements with the purpose of conclusion of bilateral agreements on regional cooperation was predicted. The main elements required in such agreements (next to the political dialogue and establishment of free trade zones between the parties) are mutual concessions relating to the movement of workers, freedom of establishment, freedom of services, freedom of capital movement as well as other forms of cooperation in different areas, especially in the fields of the judiciary and home affairs. Not only was this requirement set as an obligation, but fulfillment of this obligation has been set

¹ The term Western Balkan countries encompasses the countries as it follows: Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia (including Kosovo under the auspices of the United Nations, pursuant to UN Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999)) and Montenegro.

² Regional cooperation in the Western Balkan; A policy priority for the European Union; European Commission, Belgium 2005 (available at: http://www.delhrv.cec.eu.int/images/article/File/Regional%20cooperation%20WB_en.pdf. State: 13.11.2007).

as a condition for the further development of Croatian relations with the EU.³ Wording of Article 13 of the SAA clearly requires the Republic of Croatia to perform regional

cooperation with other states under the SAP, especially in areas of common interest. This cooperation has to comply with the aims and principles of the SAA.

Croatia 2007 Progress Report has evaluated the implementation of the SAA and continued without major difficulty. An emphasis has been made on the continued non-compliance with state aid provisions (especially as far as the presentation of acceptable restructuring plans in the shipbuilding and steel sectors have been concerned). Although a new Enlargement Strategy of the EU for the period between 2007 to 2008⁴ stresses that the Western Balkan region faces major problems and challenges relating to the governance and fulfillment of conditions linked to the SAP, this document also evaluates the Western Balkan states as assuming an increase of ownership in regional initiatives. The Republic of Croatia has been described as the country which has shown possession of considerable administrative capacity for the implementation of the SAA. Challenges remain in the areas of judicial and administrative reform, the fight against corruption, minority rights and refugee return.

Activities of the Croatian chairmanship of the South-East Europe Cooperation Process (in further text: SEECP) serve as an example of successful determination to the improvement of regional cooperation through the establishment of the Regional Cooperation Council. Still unresolved bilateral issues with neighboring states put in front of the Republic of Croatia demand for urgent solutions.

III. Croatian participation in various regional initiatives

The Republic of Croatia is a member of various regional initiatives. These regional initiatives intend to realize the establishment of the cooperation in the development of market economies, which are grounded on healthy macroeconomic policy and markets which are opened to enlarged international trade and investment into the private sector. These initiatives aim to accomplish an effective, transparent tax system based on qualitative legislation. They focus themselves on the development of a strong capital market together with privatization. Non-disputable benefits of Croatian participation in such regional initiatives can be explained through political and economic stability, where functional regional cooperation (whether or not this concerns for example opening of the market, prevention of crime or reconciliation) contributes to the improvement of the everyday life of Croatian citizens.

In 1992 the Republic of Croatia has acquired full membership in the *Central European Initiative* (CEI). CEI is established for the promotion of a multilateral approach to co-operation through various political and economic activities. Practical activities of the CEI are focused on the realization of ambitious projects in different areas: agriculture, civil protection, culture, combating organized crime, education, energy, environmental protection, human resource development and training, information technology and media, science and technology, migrations, minorities, small- and medium-sized enterprises,

³ Article 12 of the Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2007 – 2008, Commission of the European Communities, COM(2007) 663 final, Bruxelles.

tourism, transport, youth affairs. As the country which already presided over the CEI in 1998, the Republic of Croatia has shown constructive approach and was strategically oriented at the development of regional co-operation and good neighborly relations.⁵

The Plan of Action 2004 – 2006 has evaluated Croatian cooperation within the CEI as successful stressing the significant activity of Croatian representatives in the working groups for tourism, environment, small- and middle-sized entrepreneurship as well as cultural co-operation.

The benefits of CEI membership for the Republic of Croatia are numerous. They can be seen through the achievement of greater competitiveness, promotion of innovations combined with the introduction of new technologies into Croatian economy, promotion of trade and investment, implementation of European standards necessary for successful EU accession and so on. As an example of Croatian benefits which can be used is the Fifth Economic Forum of the CEI organized in 2006 in Tirana, where it was pointed out that although Croatian firms like INA, Končar or Pliva already have business in Albania, such cooperation can be upgraded through further transfer of knowledge and business experience. Hereafter the development of freedom of establishment of manufacturing machinery in Albania will contribute to the competitiveness of Croatian producers.⁶

The South-East European Cooperation process (SEECp) arose from the initiative of South-East European countries to establish regional cooperation promoting stability, trust and good neighborly relations. The Republic of Croatia became a full SEECp member in 2004.

The Report on the activities of the Croatian Chairmanship-in-Office of the SEECp (May 2006 / May 2007) has presented Croatian activities during this period as focused on the strengthening of regional ownership, enhancing the operational capabilities of regional cooperation, intensifying cooperation among parliaments and in the areas of energy, home and justice affairs, combined with promotion of the European dimension of the region. The establishment of the Regional Cooperation Council contributes to the strengthening of the regional ownership among the Western Balkan countries.

Croatian benefits from SEECp membership are not only obvious, but also long-lasting contributing to the implementation of European standards through necessary reforms.

Such efforts and reforms make the Republic of Croatia capable of sharing European values – democracy, protection of human rights and rule of justice. SEECp membership brings to the Republic of Croatia European and Euro-Atlantic structures. Furthermore, cooperation through the Regional Cooperation Council has been devoted to further economic development, the intensifying of regional trade, infrastructure improvements especially in areas of transport and energy, co-operation in fighting organized crime, establishment and maintenance of general security together with improvements in areas of science and education.

The Southeast European Cooperative Initiative (SECI) was launched as an idea among the Euro-Atlantic cooperation. SECI aims to set-up a mechanism based on enhanced law enforcement cooperation at a national level, intended to be used by the Parties in order to assist one each other; prevention of trans-border crime; support of the field activities of the

⁵ Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership, Sanader, Ivo / discussion paper/, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich Wilhelms – Universität Bonn, C 59, 1999.

⁶ SEI hvali napredak u regionalnoj suradnji (author's translation: CEI greets success in regional co-operation), Government of the Republic of Croatia, 24.11.2006.

law enforcement officers; providing assistance to the Parties in order to harmonize their law enforcement legislation in respect of the EU requirements; support national efforts in order to improve domestic cooperation between law enforcement agencies and an opportunity for intensive economic development, liberalization and strengthening of trade. Participation in SEECF contributes also to the building of the capacity of each country as well as the region as whole to reach standards of EU integration.

Benefits for the Republic of Croatia are visible also in the area of fighting terrorism and organized crime, while the removal of obstacles on the borders has been focused on simplifying trade procedures.

The Republic of Croatia cooperates in the framework of the *Adriatic Ionian Initiative* (AII), where it has acquired chairmanship since June 2007. The main aims of this cooperation are: the strengthening of peace and security within this part of Europe; the establishment and maintenance of good relations with neighboring countries; economic development combined with continental transport connectedness; prevention of crime; environment protection; health and cultural co-operation; development of tourism; , maritime co-operation; technical assistance.

The Republic of Croatia pays special attention to cooperation in the fields of cultural cooperation, interuniversity and education cooperation, cooperation in economy, tourism, small- and middle-sized entrepreneurship, environmental protection and sustainable development, maritime affairs and transport, combating organized crime.

The benefits of participation are significant, for example, cooperation in the field of cultural cooperation provides an introduction of adequate informatization techniques into the work of cultural archives, as well as relevant protection of cultural heritage. The cooperation in the area of environmental protection and sustainable development provides the implementation of the projects of the monitoring of Adriatic and Ionian Sea, with the development of the action plans for emergencies relating to pollution incidents. Cooperation in the area of maritime affairs and transport contributes to the Adriatic-Ionian Highway which has great relevance for the countries of the region, to be incorporated into the Pan-European Transport Network.

It is important to mention that Croatian close cooperation with the countries of the Mediterranean region within AII has been pointed out as one of the main priorities of the present government, next to the EU and NATO membership.⁷

In the Republic of Croatia *Central European Free Trade Agreement 2006* (CEFTA 2006) has entered into force in August 2007.

The replacement of 32 bilateral agreements with CEFTA 2006 has brought among its main priorities: the establishment of the free trade zone in Southeastern Europe till 31.12.2010; taking over agreed concessions from previous bilateral agreements; the reduction and abolition of non-tariff barriers; new taxes for agricultural products; the possibilities of diagonal cumulation; new tools in arbitration procedure; modern provisions on competition and intellectual property law and so on.

Croatia is expected to benefit from CEFTA 2006 membership firstly through the creation of a simplified and unique system of trade rules in the Southeastern region, as well as the further strengthening of economic relations combined with raising political stability in Southeastern Europe. CEFTA 2006 will bring to the Republic of Croatia better terms for creating business, an increase of Croatian export towards CEFTA countries and a better

⁷ Hrvatska preuzela predsjedavanje Jadransko-jonskom inicijativom (author's translation: Croatia has taken over presidency within AII), Nacional, weekly, 1.06.2007.

position of Croatian businessmen on the markets of other CEFTA members. Taking into account the very positive image which the Republic of Croatia has among the countries of the region, as well as having in mind that Croatian producers are not only present, but also acknowledged on the markets of CEFTA countries, it is expected to benefit from the easier approach to the raw materials, reduction of transport costs and simplified business procedures in general.⁸

IV. Unresolved issues with neighbors towards opportunity for cooperation

Although the Croatia 2007 Progress Report evaluates the bilateral relations of the Republic of Croatia with countries from the Western Balkan region as developing, still it can be stated that limited progress has been made in finding definite solutions to open bilateral issues. Such issues slow down the development of regional cooperation as well as enjoyment of its benefits. They represent a stumbling block in the implementation of common projects which can provide positive effects for each country in the Western Balkan region.

As far as Croatian relations with *Serbia* are concerned further efforts are needed in cooperation concerning missing persons. No progress exists in delimiting the border at Danube River. A significant will for resolving open issues concerning property related issues (especially tenancy rights and compensation for lost occupancy) and refugee return is needed. Here it has to be mentioned the Croatian claim for war damages compensation, which needs an urgent solution in order to gain improvement of Croatian relations with Serbia. A positive evaluation in the settling of bilateral issues has been given due to the signing of the agreement on war prosecution.

Relations with *Bosnia and Herzegovina* require, for example, further efforts to resolve issues related to the Port of Ploče. The Republic of Croatia has submitted a proposal for a new Agreement on the Port of Ploče, what presents a step forward in finding a solution on this matter. Property issues, return of refugees as well as trade issues are waiting to be resolved too. Significant efforts are needed in order to resolve border issues, taking into account the ratification of the 2005 Agreement on Demarcation of the Land and River Borders which remains on hold as well as the dispute on Veliki Skoj and Mali Skoj remains unsolved.

Relations with *Montenegro* require continuation of efforts on primarily property, refugees and missing persons. It still has to be pointed out the relevant willingness of both countries to move forward and reach mutual consensus on problematic matters.

Relations of the Republic of Croatia with *Former Yugoslav Republic of Macedonia* have been developing in a good direction. Some issues on the recognition of the minority status of the Croats in the Former Yugoslav Republic of Macedonia⁹ can be named as a relevant challenge in the improvement of bilateral relations between these two countries.

⁸ Nova Cefta olakšat će poslovanje hrvatskih tvrtki (author's translation: New CEFTA will make easier making business for Croatian companies), Interview with Vladimir Vranković, State Secretary for Entrepreneurship, *Privredni vijesnik*, weekly, br. 3494, 3.09.2007.

⁹ Pozdravljam napredak u Hrvatskoj zajednici (author's translation: Welcoming improvements in Hrvatska zajednica), Interview with Ivo Kujundžić, ambassador of the Republic of Croatia in former Yugoslav Republic of Macedonia, *Hrvatska riječ*, 25.08.2006. / Forum Hrvatskih manjina u Hrvatskoj Matici Iseljenika (author's translation: Forum of Croatian minorities in the Croatian Heritage Foundation), *Vijesti*, 27.09.2006.

As far as bilateral relations of the Republic of Croatia with *Albania* are concerned it can be stated that these relations are developing very well. Some issues appear in creating business in tourist regions, where it was noticed open xenophobia towards Albanian entrepreneurs (for example to sudden limitation of work permits intended to be issued to the Albanian entrepreneurs).¹⁰

V. Local nationalism and daily politics – obstacle or incentive for regional cooperation?

Improvement of regional cooperation as well as the adoption of EU standards can be seriously damaged by the intensity of local nationalism. Although public debates on local nationalism are mostly described as being rare or too shallow, the fact is that one society always contains a group of extremists who are willing to support (either on the basis of belief, family tradition or some other reason) ideas grounded on nationalism. The other fact is that nationalism can be described as ruinous for a region which continuously tries to establish mutual recognition and reconciliation, as well as political stability such as the Western Balkan region does. Some authors while speaking about objective problems of transition use Balkan societies, describing them as lacking a democratic legacy and tradition of civil society. Such societies are facing ethnic nationalism in their everyday life.¹¹

Actual political elites in the Republic of Croatia claim that Croatian nationalism has been reduced to a minimum, although it still has a strong intensity in Southeastern Europe.¹² A certain criticism still remains concerning the fact that Croatian parliamentary parties reach a consensus on main priorities: EU membership and NATO membership, although regional aspects remain neglected. The complete elimination of local nationalism plays a vital role here. This means that regional cooperation (especially economic cooperation) represents an adequate instrument which to avoid isolation and radical nationalism.

Prof. Branko Caratan from the Faculty of Political Sciences stresses the necessity to make Croatian foreign policy coherent. According to him this policy should not be reactive and dependent on internal conflicts within the political elite, but has to be policy based on long-term state priorities, which is capable of perceiving the relevance of regional cooperation.¹³

VI. Strength of Croatian diplomatic network

The Croatian diplomatic network suffers from shortcomings relating to the lack of clear strategies, skills and good organization. Significant is also the lack of understanding concerning rules and standards required in the lobbying network, as well as weak awareness of the possibilities which lobbying offers. The fact also remains that business systems, which are expected to establish and improve skills of representation of sectoral interests, have major difficulties in the development of lobbying skills.

¹⁰ Intervju with Prof. Šemso Tanković, President of SDA Croatia, member of the Croatian Parliament for Serbian, Muslim, Albanian, Montenegrin, Slovenian and Macedonian minority, Glas Slavonije, 10.03.2007.

¹¹ The Balkans and the Post-Dayton Environment: Restructuring or Instability, Veres, Vladimir, CSS Survey No.20, October 1997.

¹² U Hrvatskoj nacionalizam smanjen na minimum (author's translation: In Croatia nationalism has been reduced at minimum), HINA, 23.05.2007.

¹³ O europskoj politici ne odlučuje se samo u Bruxellesu; Politiološki razgovori o Hrvatskoj u kontekstu srednje i jugoistočne Europe (author's translation: Bruxelles is not the only one deciding on European politics; Political debate on Croatia in Middle and Southeastern Europe) Novi list, 7.11.2007.

Considering the strong directionality of the priorities of the Republic of Croatia to gain EU membership, the role and impacts of functioning of lobbying network should not be underestimated.

A problem can be seen concerning the excessive reliance of lobbyists on national governmental institutions and diplomatic missions as the main channels of influence at the EU level. National institutions present channels which are capable of influencing relevant issues. Having this in mind, stakeholders face significant problems, as these channels lack porosity to influence the final result of negotiations with the EU. Furthermore, although a large number of lobbyists have been included in the work of negotiation teams (divided on various areas of negotiations), there still remains the feeling that the whole process does not allow the inclusion of a wider spectrum of organizations, interested in relevant issues. The lack of public debates on relevant issues, caused by the urgent tempo of negotiations in order to enter the EU as soon as it is possible, does not improve the situation too.

Difficulties also appear relating to the financial support of lobbyists – experts, having in mind that a good lobbying strategy for its implementation requires a strong financial background.¹⁴

In order to gain quality within the lobbying network it is necessary also to eliminate the negative perception on lobbying practice, where lobbying is based on bribery and corruption. An introduction of a public register of lobbyists by the Croatian Parliament, as well as the introduction and implementation of strict rules on communication between parliamentary representatives and public administration officials with interest groups have been proposed as possible solutions.¹⁵

Progress of negotiations brings some positive examples of representation of interests. The Croatian Chamber of Economy has opened its office in Brussels as early as 2000, while Croatian Chamber of Craftsmen and the County of Istarska and County of Osiječko-Baranjska have followed this practice, enjoying all the benefits of a direct approach to information as well as wider possibilities of stronger influence too.

The success of the Croatian diplomatic network work can be regarded as a further example of positive results in gaining non-permanent membership of the Republic of Croatia in the UN Security Council.

Compliments to successful Croatian diplomacy based on the politics of cooperation openness to all actors of the international stage have been given recently through some Croatian media.¹⁶

Challenges to the improvement of the lobbying skills and practices require strong devotion of lobbying actors to improve the diplomatic network. Good lobbying in strategies and practice contributes to the better understanding of EU institutions and of the way they function. Nevertheless, developed lobbying practice requires quality in human resources as well as sufficient and constant financial background.

¹⁴ Lobbying and channels of influence of Croatian interest groups in an enlarged European Union, Vidačak, Igor in: Croatian accession to the European Union, the Challenges of participation, Fifth volume, Institute of Public Finance / Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2006.

¹⁵ Hrvatski lobisti bez strategije i vještina za zastupanje interesa u EU (author's translation: Croatian lobbyists without strategy and skills for interest representation in EU), Poslovni dnevnik, 26.02.2007.

¹⁶ Suradnja sa svima (author's translation: Cooperation with everyone), Vjesnik, daily, 25.10.2007.

VII. Image of the Republic of Croatia in Western Balkan region and the EU

It is a well-known fact that the image of the country represents a very important factor in international relations taking into account its contribution to the realization of certain goals of foreign policy of the country. The Croatian government intends to present the Republic of Croatia as a modern, dynamic, democratic and tolerant Mediterranean and Central European state, drawing special attention to the cultural promotion of the country.¹⁷

An evaluation of the progress which the countries of Western Balkan have made within the region has shown firm but unequal progress in the year 2007. As far as progress of the Republic of Croatia has been concerned it can be stressed that the progress of negotiations was evaluated as close to a final stage. Such an example is very useful for the whole region, while it shows that the European perspective is concrete and can be considered as tangible.¹⁸ This fact particularly influences the general image of the Republic of Croatia in the EU, as well as in the Western Balkan region. The formal opinion of the Republic of Croatia on various issues within the region is very important for the EU at present. The image of the Republic of Croatia as a model country for success and future actions of other countries of the region is important not only to the Western Balkan region, but also to the fulfillment of the EU aims relating to the integration of this region into European ways. The Republic of Croatia has been evaluated as one of the best reformers in Eastern Europe within the four areas which the Doing Business 2008 Report covers. For example success was remarked in the digitalization of land registry books with reduction of the time needed for ownership registration. Furthermore improvements are visible in the shorter time needed to start a business, the establishment of a new credit register, amendments of the Bankruptcy Act and so on.¹⁹

The Republic of Croatia is one of the countries in the region recognized as the country with a clear policy on small- and medium-sized entrepreneurship. Thanks to such an image the Republic of Croatia was chosen as a state where Regional Entrepreneurship Academy is going to be established.

It is evident that the Republic of Croatia has a good image compared to the other countries from the Western Balkan region, although its image requires further efforts in order to gain a satisfying position within EU member states.²⁰

There are still a lot of things which have to be done in order to improve the image of the Republic of Croatia. Issues on the treatment of minorities (especially the Serb minority), the restructuring in the shipbuilding industry, further improvement in the area of the judiciary, public administration and the fight against corruption, issues on various bilateral relations and a lot of others, have been pointed out as relevant in moving forward towards EU membership. Hereafter moving forward towards EU membership means relevant improvements in the Croatian image too.

¹⁷ <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=4> (State: 21.11.2007).

¹⁸ Čvrst, ali nejednak napredak u zemljama Zapadnog Balkana (author's translation: Firm, but unequal progress in Western Balkan countries), interview with Oli Rehn, Sarajevo-x.com, 6.11.2007.; available at: <http://www.sarajevo-x.com/clanak/071106079> (State: 22.11.2007.).

¹⁹ Doing Business 2008 Eastern Europe Report, available at:

http://www.doingbusiness.org/documents/RegionalReports/DB2008_RP_Eastern_Europe.pdf (State: 22.11.2007.).

²⁰ Hrvatska bitno ispred regije, ali još daleko od Bruxellesa (author's translation: Croatia significantly ahead of the region, but still far away from Bruxelles), Poslovni dnevnik, 2./3. 11.2007.

VIII. Conclusion

Closer regional cooperation combined with good neighborly relations is compatible with the objective of EU membership. The aims are mutually beneficial and deserve proper devotion. Active participation of the Republic of Croatia in regional initiatives like CEFTA, CEI, AII, SECI or SEECP brings benefits in different areas. Furthermore it contributes to regional cooperation, especially producing relevant positive effects for each country of the region.

Although implementation of the Croatian SAA has continued without major difficulty there are still significant requests in certain areas, waiting to be fulfilled. Further progress is needed in finding proper solutions to resolve pending bilateral issues with Croatian neighbors too. Elimination of local nationalism plays a relevant role in the enhancement of regional cooperation. Governing politics are expected to be non-reactive and dependent on internal conflicts within the political elite, but based on long-term state priorities, capable of perceiving the relevance of regional cooperation. Challenges to improve Croatian lobbying skills and mechanisms have to be mentioned among the main priorities of the development of regional cooperation as well. Quality in human resources as well as sufficient and constant financial background in lobbying are necessary in order to reach intended goals. Being a model country for other countries in the region on their way to the EU family, does not reduce efforts needed to be made in order to accomplish a satisfying perception of the Republic of Croatia among EU member states.

Different areas of regional cooperation bring various challenges which lie ahead for the Republic of Croatia, as well as other countries of the Western Balkan region. The area of justice, freedom and home affairs challenges the regional project on asylum, migration and visa policy to be supported by adequate measures at a national level. Improvement of the trans-border cooperation capacity of the police and customs, as well as the establishment of a follow-up for the SECI Regional centre for combating trans-border crime are also needed. The issue of the return of refugees requires further efforts in the implementation of the Sarajevo Declaration from January 2005. Parliamentary cooperation challenges the development of a common strategy for parliaments of the region. The area of energy brings demands focused on the establishment and development of connections within international energy networks. Cooperation in the area of environmental protection requires further efforts in the realization of Regional Environmental Reconstruction Program, while cooperation in the preservation and protection of cultural heritage needs the continuation of actions under the Cultural and Natural Heritage in South-East Europe Program. These are just some of the challenges which the Republic of Croatia, together with other Western Balkan countries, has to cope with.

Serbian Foreign Policy in the Context of Regional Dialogue and New EU Enlargement

I Introduction

In recent months Serbia's foreign policy has been characterized by a certain "return to the past". Although European integration and good relations with the neighbours are still high ranking on the list of priorities (both in the key state documents and the public statements of the leading politicians) concrete moves of the Government seem to be contradictory and to point at ever more visible divisions in the ruling coalition. It becomes clear that the unresolved issue of Kosovo's status, and the huge efforts to unite all political forces in Serbia around the strategy for its solution, primarily those in the ruling coalition, is endangering the realization of Serbia's other strategic interests. Namely, not only is the image of the post-October, democratic Serbia seriously damaged; it is also increasingly repeated that the policy of Milosevic's regime remains the mainstay of the actual policy. This is inevitably also seriously influencing the internal political relations in Serbia, putting in question its European perspective. The next year, year 2008, will be yet another "turning point" in Serbia's contemporary history; in the last two decades, year after year, Serbia was facing all types of turning points at which often retrograde directions were chosen instead of chances to take the stable road of political consolidation and economic and social progress.

Although Serbia is involved in all regional initiatives in accordance with her administrative capacities, relations with the neighbours were in recent months marked by a few political incidents, both on the bilateral and multilateral levels. Behind the incidents with Macedonia and Montenegro was the Serbian Orthodox Church, as well as same inappropriate statements of the Prime Minister's counselor; behind the demonstration of special relations with Republic of Srpska, was the Government of the Republic of Serbia. It did happen that Serbian officials walked out of meetings of a regional character because of the presence of the provisional government of Kosovo, and even to threaten to withdraw from regional bodies which Serbia had joined following agreements ratified in the People's Assembly (the case of the South East Europe Energy Community).

During summer 2007 there was a specific campaign against further integration of Serbia into NATO, which in September was crowned with a political manifesto of the Democratic Party of Serbia, "For Serbia's Neutrality", which Prime Minister Vojislav Kostunica presented to the public.¹ This programmatic platform does not deny the need for Serbia to participate in the NATO Partnership for Peace, but it explicitly and with argument denies the possibility of full NATO membership. Reactions of the Democratic Party and G17 Plus, as well as of the opposition Liberal-Democratic Party, were reserved or explicitly opposed to this political option.

At the end of December the Assembly of Serbia adopted the new Resolution on Kosovo, in answer to the end of the unsuccessful, four-months long round of negotiations with Pristina

¹ "For Serbia's Neutrality", address by Vojislav Koštunica to the Democratic Party of Serbia's General Board, published in the daily *Politika*, 20 September 2007, p. 13.

held with the support of the international Troika. One of the key points in the resolution is that the “Republic of Serbia’s international agreements, including the Stabilization and Association Agreement, must serve the preservation of sovereignty and territorial integrity of our country.”² Parliamentary debate on this resolution has shown how deep the political crisis in Serbia is; it has also shown the gap between the manifested “unity” of the parliamentary majority³ on the one hand, and the true strategic orientation and programmatic proximity among the parliamentary parties on the other, which was demonstrated only a week later.

At the very beginning of 2008 a “conditionality” issue was presented by Prime Minister V. Kostunica related to the signing of the Stabilization and Association Agreement, supposedly on January 28. The EU was invited to choose either to sign the SAA with Serbia or to send its mission to Kosovo. It was demanded that the EU refrains from sending its mission since, as estimated, this would be in violation of the UN Security Council Resolution 1244 and would represent a *de facto* implementation of the Ahtisaari Plan without its formal adoption in the UN Security Council.⁴ On the other hand, the Democratic Party and G17 Plus, as coalition partners in the Government of Serbia and the President of the Republic of Serbia, Boris Tadić, publicly continue to say that the Agreement will be signed as announced, following the previous decision of the Government. A strong pro-European option is demonstrated also by the Liberal-Democratic Party, both in the Assembly of Serbia and in the presidential campaign of its leader, Čedomir Jovanović.

The solution regarding Kosovo’s status and the European perspective of Serbia are at the moment two key issues of both the international and national politics of Serbia. What should be a matter of concern is that the gap between the pro-European and anti-European Serbia is widening, because according to some state officials the solution of the status of Kosovo has become directly in confrontation with the European future of Serbia. This could lead to possible internal conflicts in Serbia - if there is a unilateral declaration of Kosovo’s independence and its wider international recognition – between those who are ready to confront the international community and to accept again possible self-isolation of Serbia on the one hand, and those who will be ready to break with the past and accept the painful consequences on the other. Economic and social aspects of this turmoil may become more emphasized making the political ones less visible.

Cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) is partly pushed back in both Serbia and the EU, in an attempt to secure a delicate balance between further dealing with Kosovo’s status and a stronger institutionalization of relations with the EU. If Serbia signs the SAA on January 28, it will become justified to reconsider the consequences of the suspension of negotiations with the EU in the period May 2006 – May 2007 - when the momentum in the preparations for the European integration of Serbia

² Resolution on the protection of sovereignty and territorial integrity and of the constitutional order of the Republic of Serbia, published in the daily *Politika*, 25 decembar 2007, p. 6.

³ The Resolution was adopted by votes in favor of the MPs of the ruling coalition (Democratic Party, Democratic Party of Serbia – New Serbia and G17 Plus), with the support of the Serbian Radical Party, Socialist Party of Serbia and the Roma Party. Against the text of the resolution were the MPs of the Liberal-Democratic Party, the Alliance of Hungarians from Vojvodina, the League of Social-Democrats of Vojvodina and the Party for Democratic Action.

⁴ «On January 28 the EU shall have to choose whether it wants to sign the Stabilization and Association Agreement with Serbia, or whether it will decide, under U.S. pressure, to send its civil mission to Kosovo with the aim to implement the rejected Ahtisaari Plan on supervised independence of Kosovo, namely on taking away a part of Serbia’s territory». Statement of Prime Minister Kostunica, published in the daily *Blic*, 4 January 2008, p. 2.

was lost, when the pro-European forces weakened and room was opened for the strengthening of nationalistic ideology and of the suppressed power structures from the period of the Milošević's regime. The present flexibility of the European Union is therefore less effective, it challenges the true significance of principles underlying its relations with Serbia and gives legitimacy to the question which is posed by the public: was punishing Serbia, as a principle, disproportionate in view of the need to achieve her full inclusion into the regional and European integration of the Western Balkans, which was to hinder renewed tensions and the destabilization of the region. This issue is linked to the implementation of "double standards" in the case of Croatia, since the issue of cooperation with The Hague Tribunal was intensified only when it was decided that Croatia should become a candidate for EU membership. It also shows that the EU underestimated the weight of the Kosovo status issue, as well as the changes in the international constellation within which it is being solved today. Finally, this raises also the issue of methods⁵ because the indisputable need to punish the war criminals must be accepted also as a national political priority, and not only as international extortion and conditionality.

If this overview of recent political resolutions, declarations and statements is juxtaposed with the basic programmatic documents and statements presented by the President, Prime Minister, Minister of Foreign Affairs or adopted in the Parliament of Serbia, only several months or a year ago, we could conclude that there are high discrepancies in Serbia's foreign policy. They show not only inconsistencies in strategic options, but also the difference in relative power and influence of political parties constituting the ruling coalition, as well as in the Parliament of Serbia, which do not reflect properly the strength of their constituencies. In fact, the impression is that the formal ruling coalition (DS-DSS/New Serbia-G17 Plus) does not correspond to the factual one. The latter is DSS/ New Serbia wholeheartedly supported by SRS and SPS, at least in regard to foreign policy - Kosovo status, NATO membership, association to the EU or opting for stronger political and economic alliance with Russia. The Democratic Party of Serbia and its Prime Minister V. Koštunica have incomparably greater and more substantial influence and initiative than any other political force in Serbia, balancing skillfully between their virtual and factual coalitions in foreign policy and transferring this model more and more also to the internal policy. The net effect is that Serbia is shifting more to the nationalistic and conservative political spectrum and that the political will for the European integration is decreasing.

In that respect, it should be stressed that the Government of the Republic of Serbia, which was formed in May 2007 after long and painful negotiations among the main coalition partners (Democratic Party of Serbia – New Serbia, and Democratic Party) and with G17 Plus joining them afterwards, agreed about five crucial principles of its programme related

⁵ In his regular column «A View from Cavtat», in the daily *Danas*, William Montgomery, former U.S. Ambassador to the Federal Republic of Yugoslavia, says: "Carla del Ponte has finally left the position of the Chief Prosecutor of the International Tribunal in The Hague, leaving as her legacy a number of rising nationalistic tensions in the region. This strengthens the deeply rooted opinion that the activities of the International Tribunal in The Hague were politically motivated, so the most important process in her mandate – trial against Slobodan Milošević – is being wrongly interpreted." "Negativni i pozitivni događaji u 2007", *Danas* 29-30 December 2007, p. V, or «All loudly announced visits of Karla del Ponte attracted great attention of the media, but they did not bring in other fugitives. In fact, her behavior "of a bull in a china shop" in regard to the fragile democratic governments in the region strengthened the nationalistic feelings in all of these countries, it made more difficult democratic transition; it undermined the weak, new democratic governments; and in essence it made more difficult and not easier the transfer of the indicted to The Hague. In the absence of Karla del Ponte the chances that Mladić and Karadžić arrive in The Hague will probably be bigger now », «Karla odlazi, šteta koju je počinila ostaje», *Danas*, 5-7 January 2008, p. XV.

to the issues of Kosovo-Metohija, European integration, cooperation with the Hague tribunal, social and economic policies and the fight against organized crime and corruption.

Already then, in his inaugural speech in the Parliament, Prime Minister Vojislav Koštunica stressed that “Serbia’s full and equal membership in the European Union is a clearly proclaimed programme commitment of every party that enters the coalition government. Equally clear and undeniable is the position that the process of Serbia’s accession to the EU can by no means be a compensation for any kind of concessions concerning Serbia’s territorial integrity. That is a completely excluded possibility in every sense”, he stated⁶. He also underlined the commitments of the new Government related to regional cooperation and good neighbourly relations as foreign policy priorities. Even more explicit regional cooperation commitments were made by President Boris Tadić in his inaugural speech in 2004⁷.

The pro-European strategic option was undeniable at the end of 2006 when Serbia adopted a new Constitution. The Constitution explicitly states “European values” as the basis for Serbia’s constitutional organization⁸. The Constitution also states that „foreign policy of the Republic of Serbia shall be based on generally accepted principles and rules of international law“⁹. Even then, there was a clear statement in the preamble of the Constitution that Serbia will keep its integrity and sovereignty over Kosovo and Metohija.

Obviously, these two political and strategic aims of the Serbian ruling elite – keeping Kosovo as an integral part of Serbia and European integration of the country - were highly positioned in all programmatic documents with all other objectives deriving from them, including regional cooperation.

II Status of Serbia in the Stabilization and Association Process

In the period May 2006 – May 2007 the EU called off negotiations with Serbia on the Stabilization and Association Agreement. Although the agreement on the greatest part of the SAA was almost achieved, unsatisfactory cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia was the main reason to stop (except for the technical level) otherwise successful negotiations. The Referendum on the independence of Montenegro, in May 2006, was never mentioned as an additional reason even though some more profound analysis could probably prove this hypothesis. The successful conclusion of the SAA with the State Union of Serbia and Montenegro just before the Montenegrin Referendum on independence could have sent the wrong signal – that the State Union had been functional. Moreover, the resulting mess and dissatisfaction in Serbia did not create a climate favorable for taking all the benefits from the final phase of the SAA negotiations. Besides, it could have been understood as a bargain - Montenegro for SAA. At that time, almost all the energy of the political elite in Serbia was focused on the issue of Montenegrin

⁶ <http://www.srbija.sr.gov.zu/vesti/vest.php?id=33992>

⁷ <http://www.predsednik.yu/>

⁸ The text of the Constitution at www.parlament.sr.gov.yu

⁹ Constitution of the Republic of Serbia, Constitution Principles, Article 16

independence¹⁰, with a rather low level of confidence in the EU's (facilitating) role in that process.

Negotiations with the EU, which were officially opened in October 2005, and called off in May 2006, were resumed in June 2007 and progressed very fast, proving the considerable administrative capacity of Serbia. The SAA was initialized on November 7, 2007, in Brussels, by Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, and Božidar Đelić, the Vice Prime Minister of Serbia in charge of European integration. One day before, the European Commission document *Serbia 2007 Progress Report*¹¹, was launched, with the main message that same political progress was demonstrated but with the slowing down of reforms. Quite a number of negative assessments is a consequence of the institutional paralysis after parliamentary elections in January 2007 when Serbia lost the pace in reform processes.

In the chapter on fulfilment of *political criteria* EC qualified parliamentary elections held in January 2007 "as free and fair and concluded in line with international standards"¹². However, deep divisions among political parties led to the delay in the reform process, and difficulties in the functioning of the parliament. Furthermore, prevailing concern about the status of Kosovo contributes to the strengthening of the nationalistic rhetoric in Serbia. EC expressed its satisfaction with the administrative capacity in the context of negotiations on the SAA, adding that it should be strengthened at all levels, including particularly regulatory and independent bodies supposed to ensure oversight and enforcement of legal obligations. Generally, the Government's dedication to the European integration was not perceived as very convincing.

According to the EC, the reform of the judiciary does not proceed at an appropriate pace and despite some results in fighting corruption it is not considered as very successful. There are improvements in human rights; some improvements were achieved in the position of women and children, in particular. Minority rights are improved especially in Vojvodina, but there are still tensions in the South of Serbia and deterioration of relations in Sandžak. Regional cooperation of Serbia was considered as good, as well as her relations with neighbours.

The *visa facilitation* issue in the EU-Serbia relations has a special symbolic and practical value. The European Commission expects Serbia to introduce some important measures in order to make possible the full implementation of the agreements on visa facilitation and readmission, like the Law on Foreigners, improved border control, including integrated border control. Control of illegal immigration was improved but there was no serious progress in asylum regime. Organized crime is still considered as a serious problem in Serbia although some important processes have been successfully finalized. The national plan for fighting organized crime has not been adopted, special police forces have no appropriate capacity, and confiscation of property acquired through criminal activities is not a common practice.

In the sector of *economy*, the EC appreciates high growth rates but the threats to the macroeconomic stability were also listed. There is modest progress in the functioning of the

¹⁰ It would be interesting to see how productive could be the opposite scenario of the intensified Stabilization and Association Process in the context of solving Kosovo's status.

¹¹ http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/key_documents_en.htm

¹² Ibid p.6

market economy, capital inflow remained strong, the inflation rate decreased, there is a budgetary surplus, and the investment climate has been improved. The competition in the banking sector improved, as well as the stock exchange performances. The trade and investment flows have been intensified and small and medium-sized companies are playing a greater role in the economy. But high unemployment remained one of the most difficult problems of Serbian economy, as well as the slow privatization of the big state companies; and, the private sector is still rather weak. Fiscal policy is becoming expansive with high growth of salaries in the public sector, increasing public expenditures, external imbalances and inflationary pressures. Low flexibility and high social protection at the labour market prevent wider job creation. Administrative barriers slow down investments, commercial courts have limited capacities and skills, and avoidance of laws in business practice reduces the tax collection and deteriorates the business climate.

Like in the previous reports, lack of cooperation with The Hague Tribunal was identified as the main obstacle for the faster progress of Serbia in the process of European integration. It was stressed that the SAA cannot be signed without full cooperation with the Tribunal although it was not clearly specified what it exactly means. The report is mostly balanced, stressing visible achievements in some areas – adoption of new laws, establishment of new institutions, respect for proposals given in previous years. However, there are only a few areas where Serbia fully harmonized her laws, procedures and institutions to the EU standards. It is expected that more comprehensive reforms, as well as deeper analysis will follow later on, when the initial phase in introducing innovations will be overcome. In the next period it could be expected that problems which are already visible will become even more emphasized – adopting laws is an easier part of the process, their implementation and enforcement are more difficult.

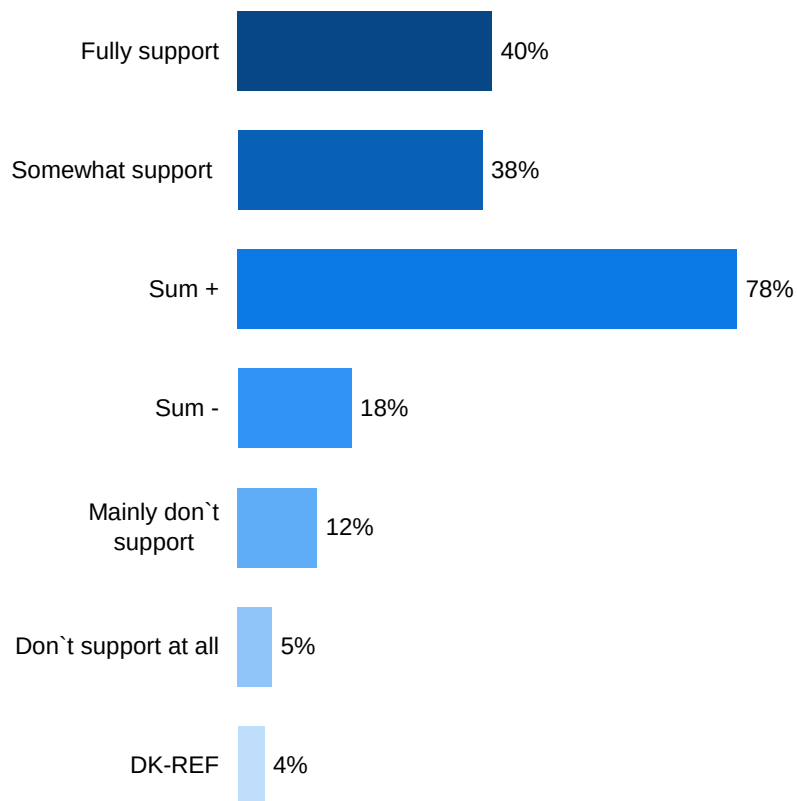
Although the initialing of the SAA could be considered as a “turning point”¹³ for Serbia on her road towards EU membership, its signing expected at the end of January or in the coming months¹⁴ seems to be a great challenge having in mind all divisions on the political scene. Lack of enthusiasm in the EU and the reluctant position of the Netherlands and Belgium in regard to Serbian association to the Union should also not be underestimated.

The attitude of Serbian citizens towards the EU is generally positive, according to the most recent public poll of the Strategic Marketing company. But if they have to choose between Kosovo and the EU, the dilemma which the political elite imposed upon the Serbian population, they are much more indecisive about priorities, with Kosovo getting the top position among their preferences. Only a year ago Kosovo was not so high on the list of their main concerns.

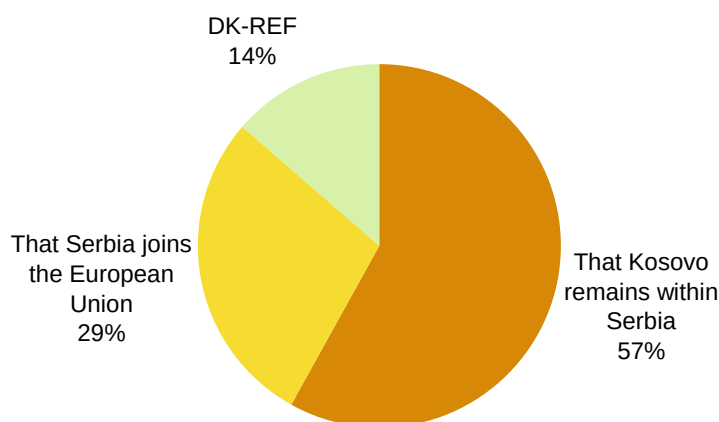
¹³ Statement of Olli Rehn EU Commissioner for Enlargement on the occasion of initialing the SAA with Serbia, according to the daily *Danas*, November 7, 2007, p. 1.

¹⁴ Ibid p. 3.

Do you support the membership of Serbia in EU?



Which is more important to you?



Actual political crisis and tensions in Serbia inevitably affect the general attitude towards European integration and diminish the political will for more decisive steps in that direction which would be followed by faster political, economic and social reforms. Since the beginning of her participation in the Stabilization and Association Process seven years ago, Serbia has never been so disoriented and inclined to look at closer links with Russia as a serious alternative.

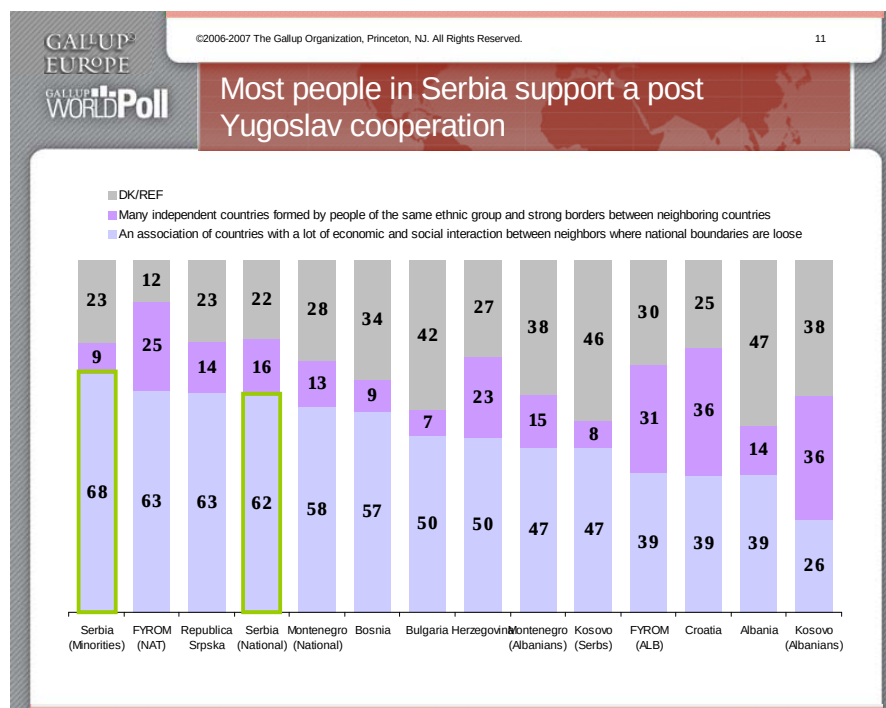
III Serbia in regional cooperation

Serbia's bilateral and multilateral cooperation with her neighbours has been developed in the context of great political, economic and social changes related to the transition from the previous socialist system to the pluralist democracy and market economy with fundamental changes in the ownership structure. The new regional and international context also play an important role in shaping the pattern of the bilateral and multilateral cooperation in the Western Balkans – the whole region is now surrounded by the EU member countries, all of them (except Austria) being members of NATO as well.

Since political changes in the year 2000, good neighbourly relations and regional cooperation have been among the key priorities in foreign affairs. In that period, the process of reintegration of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) into the international community began with normalizing relations with neighbours and joining the already numerous regional initiatives.

Serbia has eight neighbours which is a consequence of her central position within the region in which many new states have been established. Almost two thirds of all municipalities in Serbia have border location, which demonstrates the vital significance of good neighborly relations and cross-border cooperation for normal living in Serbia. Serbia's neighbours are in different internal and international positions, implying the need to foster well thought-out and specified bilateral policies, adjusted to the specific needs of each partner. On the other hand, multilateral cooperation developed through regional initiatives makes it possible for certain issues significant for Serbia and for the region to be resolved in parallel and in a balanced manner.

In contrast to some neighbouring countries, Serbia has never had significant reluctance against a Balkan framework of regional cooperation. After the changes at the end of 2000, the democratic government in Belgrade expressed a clear commitment to work towards overcoming disputes and normalizing relations with countries of former Yugoslavia, as politically the most sensitive area and also an area in which, despite everything, there are still strong links between the new post-Yugoslav states and their societies.



Source: Manchin Robert, "From a key player in the Balkans to a prospective EU candidate country", Branding Serbia Seminar, July 2, 2007, <http://www.emins.org>

- **benefits and opportunities**

In the previous decade Serbia went through conflicts, wars, disintegration of the country, international isolation and military intervention. In the context of this legacy regional cooperation has become a promising way for Serbia to:

- Normalize and enhance good relations with neighbors, especially with former Yugoslav republics,
- Facilitate and accelerate the country's integration into the EU (regional cooperation as one of the conditions),
- Reduce the discrepancies in bilateral relations resulting from different degrees of integration of individual countries of the region in the EU,
- Contribute to enhancing regional cooperation as a way to improve the economic and political image of the region (for foreign investments, tourism, etc.),
- Promote authentic interests of SEE countries through the building of common positions in relation with the EU and other international actors¹⁵.

The spectrum of issues covered by regional cooperation is very wide: protection of human and minority rights, migration, border control, fighting organized crime and terrorism, trade, development of transport and communications infrastructure, cooperation in the energy sector, environmental protection, scientific and cultural cooperation, tourism. In all of these fields of cooperation there has been considerable progress and some concrete benefits have been achieved. Daily information on trade and investment show that countries in the region have become very important partners of Serbia. The Western Balkans as a region, partly due to the Central European Free Trade Agreement (CEFTA 2006), became the second most important trading partner of Serbia after the EU¹⁶. Serbia also coordinates her transport infrastructure development with the countries in the region through the South East Europe Transport Observatory (SEETO)¹⁷, the energy sector development through the SEE Energy Community¹⁸, environmental protection through the Regional Environmental Reconstruction Program (REReP)¹⁹, takes part in the activities of many other regional arrangements, centers and initiatives. It can be concluded that the most successful regional projects are those where the EU has the strongest interest to introduce European standards even before the full integration of the Western Balkan countries – trade, energy and transport, with great efforts invested in fighting organized and trans-border crime as well.

Besides governmental bodies, the parliament, local communities, political parties and the business community, there is also an increasing number of non-governmental actors from Serbia taking part in the regional cooperation. NGOs and civil society organizations have added a new dimension to the good neighbourly relations all over the region, giving them wider content and stability.

¹⁵ About the principles and the effects of regional cooperation, see D. Lopandić: *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi, (Regional Initiatives in SEE)* IMPP; EMINS, Belgrade, 2000.

¹⁶ In the article "Zemlje jugoistočne Evrope drugi trgovinski partner Srbije" (Countries of the South Eastern Europe second trading partner of Serbia), in daily news *Danas*, November 17-18, 2007, p.7.

¹⁷ <http://www.seetoint.org>

¹⁸ <http://www.energy-community.org>

¹⁹ <http://www.rec.org>

IV Unresolved issues

Minority rights, refugees, missing persons, property rights, succession problems, border issues – all these problems inherited after conflicts in the nineties have slowly been moved lower on the regional agenda. Organized crime and corruption are becoming a common concern hindering further political and economic stabilization of the region and making borders porous for the illegal movement of people, goods, arms and drugs.

Prosecution of the war crimes is a very significant segment in the relations between Serbia and her neighbours. Although prosecution in Serbia of war crimes committed in Croatia and Bosnia and Herzegovina has been improved as well as judicial cooperation with the neighbours, there was deep dissatisfaction of the Bosniak population with the decision of the Court of Justice in The Hague at the beginning of 2007, not to accept the charges of Bosnia and Herzegovina against the Federal Republic of Yugoslavia for genocide during the war of 1992-1995. In the court decision it is stated that then the Serbian leadership did not prevent genocide in Srebrenica. Before the same court there is a charge by the Republic of Croatia against the FRY for aggression. Moreover, full cooperation with ICTY is still the unfulfilled legal, political and moral obligation of Serbia. This remains an issue which prevents substantial reconciliation of Serbia with her neighbours in spite of considerable efforts in that respect.

The future status of Kosovo has also been one of the issues influencing bilateral and multilateral relations of Serbia with her neighbours with different effects depending on their interests and attitudes. Generally, this open issue has a negative effect on regional cooperation of Serbia.

Serbia also has limited funding and administrative capacities devoted to regional cooperation, as well as legal and organizational difficulties. The centralized state organization is not very conducive and supportive to different local or civil society initiatives.

Appropriate public awareness on the importance of regional cooperation and its strong connection with the process of the European integration of Serbia is missing.

One of the general characteristics of the bilateral and regional cooperation of Serbia is the transfer towards the region of internal political problems and influences especially in the pre-election periods. Inevitably, some of the unresolved problems have been periodically raised or intensified, but regional cooperation in general has not been high in the electoral agenda of political parties.

The great number and complexity of regional cooperation initiatives, with considerable overlapping and lack of clearly defined objectives and content, as well as lack of coherence between donor-driven initiatives and interests of national actors and beneficiaries in the region are also problems that Serbia is coping with. Cooperation is sometimes artificially established only as a result of the EU conditionality and demonstrates lack of coherence in the bilateral and regional approach of the EU to the countries of the region.

V Possibilities for improved regional cooperation and implementation of EU standards

Serbia needs to identify in a more consistent and elaborate way her priorities in the regional cooperation in the context of integration into the EU and intensified cooperation with NATO, but also having in mind her special relationship with Russia and efforts to re-establish good relations with some other big players on the global scene (China, India, Indonesia etc)²⁰.

Serbia could take advantage of developing greater “regional ownership” and “regional leadership” in regional cooperation as one of the biggest countries in the Western Balkans with comparatively strongest administrative capacities, expert pool and financial resources. This is possible only if Serbia will carefully adjust her administrative structures to the “portfolio” of the newly established Regional Cooperation Council, in Sarajevo, in order to fully exploit given opportunities in different sectors (economic development, infrastructure, energy, justice and home affairs, security and defense, human resources development). It demands a cost-benefit analysis of her involvement and improved coordination of relevant governmental bodies. The role of different non-governmental actors proved to be very effective and innovative demanding better coordination as well.

Together with other countries in the region Serbia has to build “one voice from the region” particularly related to the Brussels administration in order to use the regional component in enhancing the Stabilization and Association Process which needs a new impetus in this critical period for the region.

VI Image of Serbia in the EU and the Western Balkans

The image of Serbia started to improve after political changes in October 2000. Unfortunately, the assassination of the Prime Minister Zoran Djindjić, in March 2003, interrupted not only the reforms in Serbia but also the international position of the country. Although some fast moves were made, like the accession of Serbia to the Council of Europe, or a new agenda for the Western Balkans launched on the EU-Western Balkans Summit in June 2003, in Thessaloniki, Serbia entered a period of slowing down reform processes, restructuring of the political scene and the growing power of the Radical Party of Serbia. The Democratic Party of Serbia, with a relatively small constituency became a key player maneuvering skillfully between the Democratic Party and the radicals and socialists as key political players of the Milošević regime.

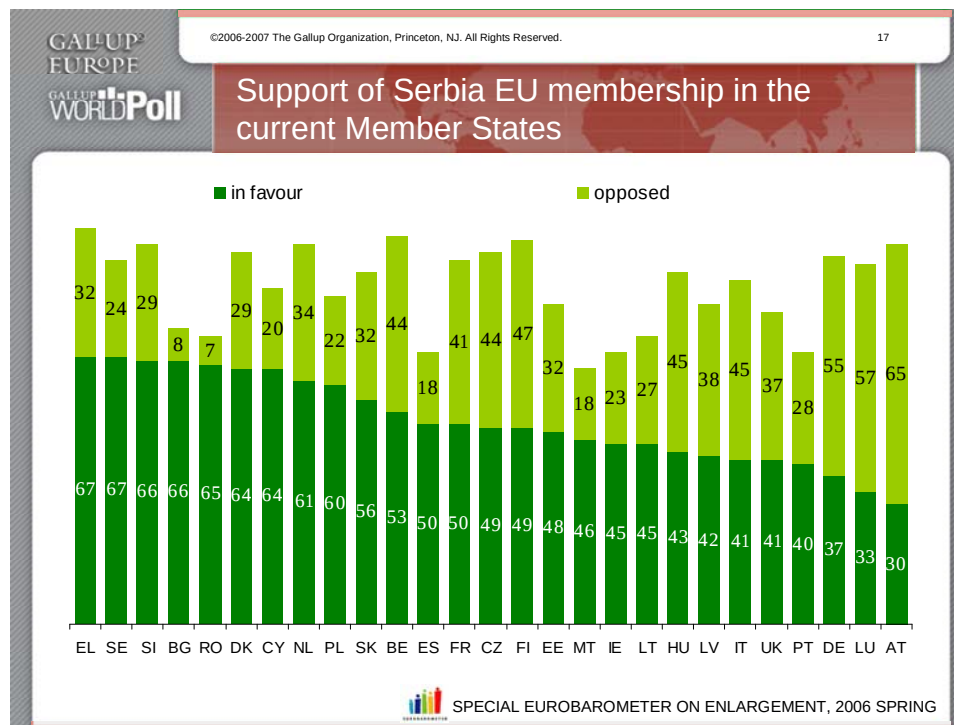
As early as a few months ago some analysts said that „Belgrade’s accusations and demands are increasingly reminiscent of the rhetoric on Kosovo of Serbia’s late strong man, Slobodan Milošević, and could upset both political and military leaders in the West“²¹. Similar opinion is shared by William Montgomery: „Unfortunately, many in the West started to

²⁰ See more in Minić Jelica and Pagliani Paola, „Regional Cooperation from the Human Development Perspective – A Preliminary Presentation of the Serbian Human Development Report 2008“, *British International Studies Association 32nd Annual Conference*, 17-19th December 2007 <http://www.bisa.ac.uk/2007/paps/minic.pdf>

²¹ Mojsilović Julijana, “Serbia Risks Irritating West Over Kosovo”, BIRN, September 2, 2007 http://www.birn.eu.com/en/101/10/3967/?tpl=30&ST1=Text&ST_T1=Article&ST_ASI

look at Serbia (as in Milošević's time) as a factor of destabilization in the region. The „honeymoon“ after the fall of Milošević is over“²².

In the Eurobarometer on Enlargement in spring 2006, support of Serbia's EU membership in the current Member States was rather high. It is visible that public support is the highest among new EU member countries Slovenia, Bulgaria, Romania, Cyprus, Poland, Slovakia, but also Greece, Sweden, Denmark, Netherlands, and Belgium, the last two being the most reluctant at this moment regarding the signing of the SAA with Serbia. This shows the ambivalence and contradictions between public perception and foreign policy decision making in these countries. The same could be said for Italy, with very low public support for Serbian membership in the EU but with strong political messages about the necessity to speed up this process. In the last few months, Italy, Greece, Slovenia, Romania were sending strong political messages to Serbia as well as Brussels that the SAP should be intensified and candidate status granted to Serbia as soon as possible²³.



Source: Manchin Robert, "From a key player in the Balkans to a prospective EU candidate country", Branding Serbia Seminar, July 2, 2007, <http://www.emins.org>

²² Montgomery William, „West starts to look at Serbia as in Milisevic time“, in the column A view form Cavtat, daily *Danas*, November 17-18, 2007, p.V.

²³ Statements of Italian President Romano Prodi, Slovenian President Janez Janša, Minister of Foreign Affairs of Greece Dora Bakoyannis etc.

However, it is very much a characteristic of Serbian ambivalence towards Europe that “there remains within the Western Balkans a lingering uncertainty as to whether the EU itself is really as deeply committed to their region at a strategic level as it was to Central Europe in the 1990s”²⁴.

The perception of Serbia in the region is related to its size and economic strength compared to other countries, and on the other hand to the recent past of conflicts and violence. Serbia is still perceived as the potential source of destabilization, and the resolution of Kosovo status is an issue of serious concern all over the region. Mostly in a negative sense Serbia has the image of possessing some “hegemonic power” in this part of the European periphery, although her human resources, cultural production and common language shared by most of the countries in the region could quickly change it into a positive asset if political stabilization, economic development and European integration were to be achieved in a relatively short period of time. A “Shared European future” has a high instrumental value in changing mutual images in the region and developing a readiness to cooperate and support each other.

VII Capacity to lobby in the EU 27 over the country’s accession

Many benevolent analysts have had the unanimous opinion that Serbia’s lobbying skills are very poor. But the burden of the recent past and political philosophy inherited from that time are the greatest obstacle in changing the image of Serbia and attracting necessary international support. The old image of Serbia which is not related to its actual reality, does not allow Serbia to achieve international affirmation nowadays. Of two problems that completely paralyze this nation one is linked to the man who brought Serbia where it is now. Serbia has to ‘divorce’ from anything that has links with Milosevic. Another issue is Kosovo... does the country really need this problematic territory where 90% of the population are not Serbs? ...Without solving these two issues Serbia cannot go to the European Union. And every day, every year out of the European Union Serbia is losing speed, energy and chances”²⁵. A very similar view was expressed last year by Simon Anholt, during his visit to Serbia. He did not advise Serbia to engage expensive companies from London or New York in order to improve her image. It is in accordance with his view that the brand-consulting phenomenon is “potentially a very dangerous thing” as countries can easily get the idea that their bad policy can be whitewashed with good public relations²⁶.

On the other hand, Serbia has a developed diplomatic network in the EU Member Countries (22 of 27 countries). This structure has not been coordinated well enough with other parts of the administration and even within itself. However, it should be stressed again that there is a statement of the European Commission that “Serbia has shown a good administrative capacity in the context of negotiations on the SAA”²⁷. Looking at the region as a whole, administrative skills related to the European integration have been praised only in the

²⁴ Batt Judy, “The Western Balkans – Comparisons with Central Europe”, in *The Balkan Prism*, eds. Deimel Johanna and van Meurs Wim, Verlag Otto Sagner, Berlin 2007, p.57.

²⁵ Interview with Philip Kotler “Sta da radi Srbija?” (What is Serbia to do?), *The Economist Magazine*, No.367, June 4, 2007, p.41.

²⁶ Teslik Lee Hudson, “The ‘Nation Brand’ Marketplace”, *Council on Foreign Relations Daily Analysis*, November 12, 2007, p.2, http://www.cfr.org/publication/14775/nation_brand_marketplace.html?breadcrumb

²⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/key_documents_en.htm, p.9

country reports for Croatia and Serbia. In the case of the latter, this is followed by the opinion that this capacity remained to be strengthened at all levels.

The previous two findings show that a clear and internationally acceptable foreign policy concept and the political will to follow it are the main preconditions for the successful lobbying of Serbia. Obviously, both are not satisfactory at the moment, although the necessary diplomatic logistics and administrative capacity do exist as well as the prevailing attitude of the population that European integration and regional cooperation are good for Serbia.

VIII Conclusion

Serbia is missing a clear political consensus and demonstrated political will in pursuing her defined foreign policy priorities. This is a result of visible discrepancies in her foreign policy emerging from the fact that it is led from several centers of power simultaneously, first of all the President of the Republic with direct influence on the Ministry of Foreign Affairs on the one hand, and the Prime Minister with great influence in the Parliament of Serbia on the other.

If we tried to make an equation of what is necessary to lead Serbia safely to the EU membership it would look like this:

Political will for EU integration + public support + administrative capacity of Serbia + appropriate EU policies = EU membership of Serbia

Since 2000, only public support and administrative capacity have been positive values in this equation. The political will on Serbian and EU sides has not always had a positive interference. It depended not only on the intensity and general direction of their bilateral relations, but also on the internal developments in the EU and Serbia, changing the global context and regional context in the Western Balkans.

The main problem remains in Serbia and with her political elite which in the last two decades has not been capable of coping with the challenges of the changed European constellation in the post-communist era, dissolution of federal states in the South East, Central and Eastern Europe, transition to a democratic society and market economy, and enormous brain-drain. In the last century Serbia lost its elite in three wars – the First World War when one in ten adult male Serbs survived, the Second World War with about 10 per cent of the population of Yugoslavia were killed or died in the war and, finally, the war in the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, when about 300.000 mostly young and educated citizens of Serbia emigrated. She has never fully recovered from these losses of the human capital. But it shows the way both for Serbia and the EU – the same path that the EU has followed in the last 50 years. To have another success story of EU enlargement human capital development needs to become a central policy concern not only in Serbia but all over the Western Balkans. That is why the whole agenda of the Lisbon strategy should be more decisively implemented in the region with appropriate focusing of the EU assistance through IPA components. That is why it is so important to get candidate status for Serbia, as well as for other countries of the region. Part of that strategy is inevitably visa liberalization – necessary communication and freedom of movement.

Serbian Foreign Policy in the Context of Regional Dialogue and New EU Enlargement

It does not mean that other aspects are of secondary importance – like the State and institution building, or physical infrastructure development, or the adoption of the *acquis communautaire*; it only means that the EU Western Balkans' and consequently Serbian agenda have to be enhanced and widened as soon as possible in order to encourage weakened reforms²⁸ in the region and prevent its very probable destabilization²⁹.

In this very difficult period Serbia needs regional and EU support to overcome all challenges. The region could help through the strengthening of common positions regarding the EU, NATO, and transfer of regional affairs into “regional ownership” and “regional leadership”. Communicating European integration is a common task of the EU and Serbia and it is necessary to have EU officials, European politicians and intellectuals more often in Serbia debating about costs of non-Europe. Finally, Serbian citizens need to have the opportunity to travel in order to get more education, develop their skills, compete in sports and arts and culture, learn about Europe, visit their families.

The role of civil society in increasing European constituencies in the region cannot be stressed enough³⁰. Since the mid-nineties a strong and influential civil society has been developed in Serbia contributing decisively to the political changes and economic and social reforms. Its role should be supported and strengthened following the changing European agenda. The role of foreign investors is also indispensable as they played a key role in changing the business climate and introducing a new business culture. At this very moment they are expecting solution of Kosovo status and are more cautious than a few months and even years ago. In the last three months, after EC produced its report, some key economic indicators in Serbia are getting worse and if there is not going to be a successful EU-Kosovo formula Serbia could enter a serious economic and financial crisis in the next few years³¹.

Presidential elections in January-February 2008, local elections in May, probably parliamentary elections in the autumn if the ruling coalition splits – this means one more lost year even if there were not a Kosovo problem. That is why Serbia badly needs an outlet, exit, passage to be carefully developed with the European partners upgrading its internal and external playing fields to better cope with all challenges to come.

²⁸ *Need for ambitious decisions by the EU on the Western Balkans*, The Greek Non-paper, Brussels, 19.11.2007.

²⁹ Mungiu Pippidi Allina, van Meurs Vim and Gligorov Vladimir, *Plan B – B for the Balkans, State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Thieme MediaCenter Nijmegen, Berlin/Nijmegen/Vienna, October 2007.

³⁰ *Ljubljana Agenda for new phase of the Stabilization and Association Process*, Balkan Coalition of Think Tanks - BCTT: Center for Institutional Development, CIRa, Skopje, European Movement in Montenegro, EMiM, Podgorica, Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, Institute of International Relations, IRMO, Zagreb, Albanian Institute for International Studies, AIIS, Tirana, European Movement in Serbia, EMinS, Belgrade and Kosovar Institute for Policy Research and Development, KIPRED, Pristina), Skopje, October 27, 2007. <http://www.emins.org>

³¹ *Makroekonomske analize i trendovi i konjunkturi barometer*, Vol.IV, No.12, Ekonomski institute, Beograd, decembar 2007.

Brief Review: Montenegro and the EU Integrations – Cape of Good Hope

Montenegro has recently submitted an official request to gain candidate status for the membership in the European Union. At the grand ceremony in Paris, the Montenegro Prime Minister, Milo Đukanović, gave the request to the French President, Nicolas Sarkozy. Montenegro thus became the third Western Balkan state that made a step forward towards EU.

After this act, the European integrations do seem like the foreign policy priority of the Montenegro Government and create a good image. All statements made by the Montenegro officials confirm that, but there are voices that in practice things are a bit different. The fact is, that in some areas, the government is in no hurry to fulfill the EU standards, especially where it concerns the most lucrative activities like the investment transparency, energy sector, natural and economical resources. On the other hand, all candidate states strive to retain their sovereignty over these areas as long as possible, so this should not be a surprise.

After gaining the candidate status and prior to a full pledged membership of the EU, Montenegro will have to work on a kind of image change on the international scene. For such an endeavor, it will need diplomacy capable for lobbying for the support of the EU member countries on its road to the EU. Still, at this point, it is hard to give an assessment of the Montenegro diplomacy network capacities. Next to it being a very young diplomacy, its international policy is tailored within the narrow circle of the officials from the highest institutions, the Prime minister, the President, minister of Foreign Affairs and, to some extent, the President of the Montenegro Assembly. In reality, there is a shortage of the staff educated in Diplomacy and International Relations, as well as the shortage of experience and personal contacts, as well as the problem of knowing the foreign languages. As far as the EU integrations are concerned, in the Ministry of Foreign Affairs, there is a Sector for the EU, but it doesn't have enough capacity.

However, it is fair to say, that the unresolved issues, or, to put it better, bilateral problem-issues, do not greatly affect the Montenegro cooperation with other Western Balkan countries. Montenegro has excellent relationships with the other countries of the Western Balkan. There are some disputes, like the border on Prevlaka with Croatia, but that is being resolved through a political dialogue. It seems that the diplomatic problem with Serbia, which has requested of the Ambassador of Montenegro to leave Belgrade after Montenegro acknowledged the independence of Kosovo, will be resolved by Montenegro sending a new Ambassador to Belgrade. As far as the issue of the border area between Montenegro and BiH in Sutorina is concerned, which has recently been raised in the BiH Parliamentary Assembly, and a demand for initiating a lawsuit claiming that it is BiH territory, Montenegro did not pay much attention to it; just like the BiH media. Montenegro is ignoring this issue in order to build better relations with BiH. In any case, it is up to the BiH Presidency and BiH Ministry of Foreign Affairs to make the next move. The only thing that isn't clear is which entity would claim Sutorina if it was returned to BiH, and what they

would do with it. However, the good news is that the signing of bilateral agreement on dual citizenship between two countries is announced for March 2009.¹ In Montenegro it seems as though there is a society's consensus of the EU integrations, even though the society doesn't quite comprehend what the European Union is, and what does the accession process mean, but they see the EU as something better than the existing state; as an ideal they strive for. Primarily they wish for the better life standard, as do all of the citizens of the region. The Montenegro society is a small society made out of 650,000 people, and it is not even expected of the civil sector to be developed and influential, but there are close to fifty active NGOs and the European Movement. For such a small country that can be considered as success. Over 80% of the population gives its support to the European integrations of Montenegro. Although there is a society's consensus, there are also great expectations, even though there are voices of reason emerging which are trying to lower those expectations to an acceptable level.

The main actors of the EU Integrations process in Montenegro are², due to the very nature of the process, the Government, political parties, civil society, including the NGOs, the media, unions, universities and academy, and the public in general. The institutional and the organizational government structure which is in charge of the implementation of the Stabilization and Association Agreement is composed of the Secretariat for European Integrations, Parliamentary Board for the European Integrations, European Integrations National Council, Commission for the Coordination of the Accession Process and finally, the Departments for EU in key Ministries as well as contact persons in charge of the cooperation with the NGOs. Political parties in Montenegro as the second important actor are still parties of the leadership type with undeveloped internal democracy and weak sector institutionalization. On the other hand, the business sector is still not aware or sufficiently informed about the Process of the EU Integrations. Truth to be told, there is also a lack of interest from their side. Finally, the civil society in Montenegro is well developed, having in mind its overall population. However, the civil society is constantly playing the game of "cat and mouse" with the government. The civil society has sparked many important initiatives in all of the aspects of the EU Integration Process as well as in the general society democratization and in the support for the reform processes. When talking about the media, first of all, there is a lack of knowledge between the journalists and editors about the Process of the EU Integrations and there are attempts to improve this situation through different trainings and seminars. If we know that the knowledge is the biggest potential, than the general state at the Montenegro universities and within the academic public should concern us.³ Finally, the unions also, have no knowledge of European standards within the area of protecting the workers and their rights, and there is no interest for education on these matters. This all tells us that in Montenegro there is a need for a comprehensive activity of raising the awareness of the public opinion in different areas.

Unfortunately, there was no concrete research on the topic of Montenegro Image, so we can only use the reports of the European Commission on the progress of Montenegro in the past several years. It can be said that Montenegro is "the Cape of Good Hope in Western

¹ Branimir Jukić, Ambassador of BiH in Montenegro, Daily "Oslobodenje" 21.01.2009.

² Momčilo Radulović, Secretary of the Montenegro European Movement. Presentation at the Regional Conference "The Role of Civil Society in the EU Integration Process" held in Sarajevo on 11.12.2008.

³ According to Mr. Radulović, there are almost no professors with knowledge gained in the EU or about the EU. The introduction of the Masters Programs in European Studies at the Faculty of Law or Faculty of Economy is still in question. There is no library with contents connected to the EU Integrations, and there is a lack of relevant literature in general. The worst thing of all is that the academic community has no interest in the EU Integrations.

Balkans” but with bad administrative capacities that lack political neutrality and professionalism. Lack of judicial independence, corruption in the area of privatization, concessions, construction, public acquisitions and organized crime, the approach to justice, prison system, free information access and public radio and television service are all being debated. However, in the area of human rights and rights of minorities and the cooperation with The Hague Tribunal, Montenegro gets positive marks. It seems that the people of Montenegro are aware that they still have no developed institutions, and that they are still a traditional, patriarchal society to which their neighbors still jokingly assign the lack of working habits.

The Foreign Policy Review had the opportunity to interview Ms. Lidija Dimova, Executive Director of Macedonian Centre for European Training, during the Regional Conference "The Role of CSOs in the EU integration Process", held in Sarajevo, December 11th 2008.

FPR: Ms. Dimova, thank you for this interview. Can you tell us something about the status of Macedonia in the Stabilization and Association Process. Macedonia has a candidate status for past three years. What are the perspectives?

Ms. Dimova:

Unfortunately, Macedonia has had the bad luck to “enjoy” the candidate-country status for too long. From a leading country that first signed the Stabilisation and Association Agreement (and to a certain extent helped the European Commission design the Stabilisation and Association Process), Macedonia just entered into its fourth year without a sign to start accession negotiations. Some of the reasons can be assigned to the poorly conducted external policy of the Macedonian government (although I personally believe that EU should be treated more as internal policy), but some of the reasons need to be sought at the European level (such as the enlargement fatigue, Lisbon Treaty, and lately the financial crisis).

If one were to point out a single largest reason why Macedonia did not secure a recommendation for opening accession negotiations by the European Commission in Progress Report 2008, it would, no doubt, be the early parliamentary elections last June. By accepting to organize early elections, the government failed to recognize the relevance of EC benchmarks. At that point, the eight benchmarks became nine, the additional one being democratic and fair elections. Not only did the government fail to deliver fair elections, but it also found itself pressured by the time factor and started making one mistake after another, such as passing 178 laws within a few days under the fast-track procedure without the opposition in the Parliament, failing to secure political dialogue etc. The thing that the Government did manage to secure however was a large majority in the new Parliament. Subsequently, one can really question the priorities of the government – EU integration or struggle for power?

One can also question whether the European Commission could have handled the situation with Macedonia better. For the sake of argument, if the European Commission had made itself more visible with the explanation of the meaning of the benchmarks and had openly stated that early elections only make sense after October (or to put it in another way, if the EC would have been more involved like in Serbia), than, maybe would have seen different results in Macedonia’s EU integration process.

FPR: How would you grade the involvement of Macedonia in regional initiatives? What are the possibilities for improved regional cooperation and implementation of EU standards vs. local nationalism and daily politics, particularly having in mind the destructive power of unresolved issues with the neighbors or other WB countries.

Ms. Dimova:

EC Progress Report 2008 for the Republic of Macedonia assesses regional cooperation as successful. "Macedonia cooperates with the ICTY. The Trial Chamber however decided to refer back to national authorities four files, which could cause internal unrest. Macedonia still maintains the bilateral immunity agreement with USA, which does not comply with the EU common positions on the integrity of the Rome Statute. Macedonia assumed the first CEFTA-chairmanship. The 15th Summit of the Central European States was held in Ohrid in May. The country continues to contribute to the ALTHEA mission in Bosnia and Herzegovina. Relations with Albania remain good, with the conclusion of agreements on a visa free regime, local border traffic and cooperation in border control. Overall relations with Serbia are stable although they have been adversely affected by the recognition of Kosovo. Progress is reported with border demarcation. The issues between the Orthodox Churches remain unresolved. Relations with Greece cover cooperation on the co-financing of road transport links within the framework of the EU's Trans European Transport Network. Nonetheless, the unresolved name issue affects relations between the two countries. Relations have remained good with Bulgaria" (EC Progress Report 2008).

Apart from the official position regarding regional cooperation, Macedonia has problems with Greece (name issue), with Bulgaria (Macedonian minority rights), with Kosovo (regular incidents with the border demarcation), and with Serbia (Orthodox church dispute). The Regional Cooperation Council is not used to its full capacity, although it is invented to boost regional cooperation. For example, Macedonia has just recently commissioned a National Energy Strategy from the Macedonian Science and Art Academy, although it is crystal clear that the energy problem is a regional issue, not a national (assuming, of course, the country is heading towards the EU). Therefore, RCC should become more proactive and initiate regional projects. Civil society could help in that respect immensely, provided the networks and the funding is available.

The unresolved name issue further affects relations between Macedonia and Greece. The Macedonian government continues to implement initiatives that negatively impact good neighbourly relations, while Greece is persistently threatening to veto Macedonia's EU integration. Greece blocked Macedonia's membership into NATO last April in Bucharest, and Macedonia filed a lawsuit against Greece in the International Court of Justice in the Hague. Ever since, local nationalism and daily politics have become the official politics of both countries. On top of that, Bulgaria is accusing Macedonia for "stealing" its history, and has threatened to block Macedonia's EU-membership if the country continues with such behaviour. Recently we witnessed Slovenia's threat put into action by vetoing Croatia's negotiations. It seems that the veto power of some countries has opened up Pandora's box and could prove very adverse unless the EU becomes more involved in any kind of form in these bilateral disputes.

FPR: Does the EU integration presents the foreign policy priority of Macedonian Government? Can you tell us something about the capacity of Macedonian diplomatic network to lobby in EU 27 member states for future supportive views over the country's accession? Do you expect problems in regard to dispute that FYR Macedonia have with Greece over the constitutional name Republic of Macedonia?

Ms. Dimova:

In the course of the early Parliamentary elections, the leading party (VMRO-DPMNE) published its programme where priority one was economic development, and priority number two was integration in EU and NATO. After the elections however, the new government was elected by the new Parliament, on the basis of its National Programme 2008-2012. At this point, priority number two miraculously changed into "integration into EU and NATO without sacrificing national identity". With this addition, the government not only exempted itself from the obligation to deliver results in the field of EU/NATO integration, but it also labeled every other stakeholder in the country as "a traitor". If that wasn't enough, the government, over night, without consulting any stakeholder whatsoever, decided to sue Greece in the Hague.

This speaks also about the capacity of the government's diplomatic network to lobby EU-27. The question here is "Can a political problem be resolved by legal means?" Even if we win the lawsuit against Greece, we still need to resolve the problem politically – the European way – although one can question how European is the Greek way! After the NATO Summit in Bucharest, the government expressed its gratitude to all of the countries that supported Macedonia's membership application. Oddly enough, the government forgot to mention Italy - who has always been supporting Macedonia even in EU integration – so the Italian Embassy in Skopje had to come up with its own public statement. This is also indicative of the capacity of the Macedonian government to lobby EU Member-States.

FPR: Could you briefly present your view on the general image that Macedonia has among the EU 27 member states as well as among the other WB countries?

Ms. Dimova:

Frankly, I think that most of the Member-States don't know the essentials about Macedonia. We are not presenting ourselves properly. All of the promotional activities of the Government are related to attracting foreign direct investments, and hardly anything else is communicated. Needless to say that FDI-campaigns target businesspersons and Macedonia has so much more to offer! Regarding the Western Balkan countries, we are better known, but only because we came out of the same country. We have started to appreciate Albania in the last few years, but we still have a long way to go.

FPR: You actively participated at the Regional Conference "The Role of CSOs in the EU integration Process". Is there a dialogue between the Macedonian Government and civil society about the foreign policy priorities and EU integration? Does the consensus and political will over the EU accession exists in the Macedonian Society?

Ms. Dimova:

Macedonia is probably the only country in the World where 86% of the population supports EU and NATO integration, and about 60% supports the government's policies in general. This not only speaks about the capacity of the public to hold governments accountable for their actions, but it also demonstrates the democratic capacity of the society. On regular occasions, the government argues that it has the mandate of the people to make decisions. However, decision-making without consultation is the recipe for disaster. Last December, for example, the Parliament was discussing the 2008 budget for a whole month, and eventually the budget was adopted. On 3rd January, the government's session was televised, and the Prime minister made a decision to build a church in the city square just like that. The church was not included in the 2008 budget discussed in the Parliament, and the Master Plan for Skopje does not provide for a church to be erected there. This illustrates the fact that the government (even worse, the Prime minister), by winning the elections with such a majority, tends to think that it can decide whatever it wants. Even worse, the people see nothing wrong with this kind of governance.

So, to answer your question - the government does not consult civil society on foreign policy issues, but then the government does not consult anyone on anything!

FPR: Thank you for sharing your thoughts with us and good luck on EU path.

The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the Cost of Non-accession

*Davor Vuletić**

Introduction to ‘irrational Balkans’

Half a century ago István Bibó wrote that ‘Central and Eastern European nations should be prevented from disturbing Europe by their endless territorial disputes. Stability is a basic need for Europe’ (Bibó, 1996: 111). This statement may look too strong and too much under the influence of the end of WW II, but unfortunately the 1990s reaffirmed this thought.

At the beginning of 21st century Mr. Romano Prodi, in his capacity of President of the European Commission said:

My message is that the stabilisation process in the region has just begun. There are no guarantees that the process won’t be long, get worse or even reverse. It will not take long for the region to become unstable. In order to prevent that, we need to multiply our efforts to consolidate our achievements, but also to support proactively the consolidation of democracy and stability in the Balkans (Kuko, 2006: 113).

Unfortunately, consolidations of EU achievements failed. The rejections of the EU Constitution in France and Netherlands were not the reason for the failure; they were just a sign that the EU has a problem with ‘deepening’, as well as crisis in solidarity and European identity. After these signs were politically acknowledged and financially calculated, a very pragmatic solution was offered: there would be no further enlargement to the Western Balkans until the consensus in the institutional reforms inside the EU was reached among the current member states.¹ The EU concerns towards the actual readiness of aspiring countries range from non-satisfactory regional cooperation based on the EU regional approach, insufficient complying with Copenhagen criteria to unsatisfactory implementation of agreed strategies and obligations taken by potential candidates in the Western Balkans. It is arguable if this was only a good excuse, although most of the facts stated in the EC reports on the readiness of the candidate and potential candidate countries for 2006 are true. The causes of the enlargement fatigue are many as well as the consequences on both sides. The solution that the EU found based on these concerns was bad news for the Western Balkan countries, especially those who achieved candidate status and hoped to join in 2010. The possible candidates who still have enormous potential for crisis development were more than disappointed. What is even more important is the fact that if those countries lose the European perspective, they can easily shift back to the old perspectives of territorial disputes and inter-ethnic atrocities, since the political elites will again be able to replace easily one

* The essay “The Western Balkans and the possible consequences of lost expectations: The cost of non accession” is published in „Overcoming the EU crises: EU perspectives after the eastern enlargement“ edited by Attila Agh, for EU Consent Project, TACIS Foundation, Budapest 2007. We are republishing this text with the authorization of Mr. Davor Vuletić and Professor Atilla Agh.

perspective for the other in order to gain power. This is important because the 'weak states' in the Balkans are still facing the challenges of modernisation, the organisation of the balance of powers, particularly in the relation of centralisation and devolution and finally, the need to achieve stable territories, fixed populations and their peoples' loyalty (Bianchini, 2004: 1). Therefore the following questions arise: How to integrate the Western Balkan countries with low capacities and number of unresolved issues? How to leave them alone to cope with it? Nevertheless, certain perception analyses suggest that 'slowing the process down may not do much to ease enlargement fatigue'ⁱⁱⁱ (Economist, 2006a: 34). What is certain is that enlargement fatigue will slow down the reform processes in the Western Balkans and will turn into reforms fatigue.

Recent statements of the Commissioner responsible for enlargement Mr. Olli Rehn give certain hope that officials of the DG Enlargement understand the risks:

The EU will have to be engaged in the Balkans, whether we like it or not. It is much more effective and cheaper to keep these countries on track by offering them the accession process than to run international protectorates and military occupation in the region. During the long period of preparations ahead, our biggest challenge is to keep these countries motivated – to pursue their reforms and to become better partners for us in tackling common challenges such as cross-border crime and environmental problems. (Rehn, 2006: 1).

Nevertheless, some elements of the EU–Western Balkans relations still need to be addressed here and they consider the image of the Balkans, its readiness and capacity for accession, geopolitical environment, the stabilisation and accession process, financial perspectives related to that and the challenges of integration. If the strength of a society is not in its common past but first of all in its common future, then there is hope for the Western Balkans, regardless of its irrationality and potential aggressive spirit. All the region needs is some help and assistance.

Defining the Western Balkans

It is necessary to define what the Western Balkans actually means for Europe or better what it means for the policy makers and the broader public in Europe. There are a few dimensions to explore. Firstly, what is the perception of the Balkans due to the necessary consent on further EU enlargement? Secondly, are the Western Balkans and its society and states ready for a big step further? Finally, what are the political consequences of EU (non-) enlargement to the Western Balkans, or cost-benefit analysis of different alternatives of the process in future? All of these issues can be viewed from both perspectives, of the EU member states and of the Western Balkan states.

The image

Solely, the very name of Balkans has a negative connotation in the overall imaging and perception of the region. The usual perception of the Balkans is as one problematic, non-stable territory populated with a number of different ethnic groups that still live with

atrocities and hostility. Moreover, the region is a synonym for wars, weak or failed states, poor economy, corruption and crime (Kapetanović and Latinović, 2005: 66).

The actual difference between the geographical, geopolitical and euro-political meaning of the Balkans remained the same although each of them gave a new political flavour to the perception. In pure geographical terms the territory of the Balkan Peninsula is politically covered only by two states: Greece and Albania. Beside these two, in geopolitical terms it encompass Macedonia, Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Bulgaria, Romaniaⁱⁱⁱ and partially Turkey.^{iv}

Euro-political pragmatism has created recently the political name of this region for the purpose of further enlargement: the Western Balkans. The prefix 'Western' is added to suggest its pro-European and pro-Western orientation but also to mark a group of old Balkan States with similar problems on their way to EU membership (Kapetanović and Latinović, 2005: 67)

The Western Balkans is composed practically of ex-Yugoslav republics, minus Slovenia, plus Albania. However, the initial group of five states: Republic of Croatia, Bosnia and Herzegovina, State Union of Serbia and Montenegro, Former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania has already changed. Now we have six independent states after the dissolution of Serbia and Montenegro.^v

The terminology used for the region is more than interesting, it is also important for the very purpose of lobbying for the next enlargement. For comparative purposes we need to remember a number of regional initiatives where some or most of the Balkan countries participated and the key term was South-East Europe.^{vi} Also, no one called Bulgaria and Romania the Eastern Balkans since they will become member states in 2007. This kind of 'Eastern sin' dimension in a negative context is obvious after the dissatisfaction of the EU15 states after the Eastern enlargement in 2004; dissatisfaction which is based more on wrong perception and prejudice than on facts (Ágh, 2006: 35-39).

The Western Balkans perception of the EU, its system, democracy, and welfare is the opposite. The EU is something that they always wanted but have never been close to achieving. For them, the EU-perspective became a new agenda, new goal, so different from the destruction and wars in the 1990s (Kapetanović and Latinović, 2005: 27).

In Croatia every government, whether right- or left-oriented, continued reforms that brought them closer to EU standards. Today, the difference between Croatia and other Western Balkan countries is larger than it was just five years ago and therefore Croatia will be the closest to membership after Bulgaria and Romania join the EU (Kuko, 2006: 99). Another candidate country, Macedonia, and potential candidate, Albania, that signed the Stabilisation and Accession Agreements (SAA) recently after long process also overcame their initial instabilities and came back from the edge of civil wars.^{vii} Even in Bosnia and Herzegovina, as a potential candidate, the EU-accession process and clear perspective of future membership, helped EU integration to become the only common denominator of all ethnic groups and political parties (Foreign Policy Initiative BH, 2006a: 10-15). Moreover, in Serbia and Montenegro, now as independent states the active EU involvement provided a peaceful referendum in Montenegro and still intensive but quiet negotiations over the status of Kosovo (ICG, 2006b).

Even the democratic deficit in the EU is not seen from a Western Balkans perspective. The citizens of Western Balkans view EU as a safe harbour of prosperity and democracy. They believe that democracy in the EU and its member states is on a higher level than in their own countries, but they do not do much to improve any aspects of democracy in their states. Furthermore, citizens of the Western Balkans are Euro-optimists rather than Europhiles and would like to see their states as members of the EU in the future.^{viii} However, this is no different than the situation in East-Central European countries before and just after the accession (Ágh, 2006: 45).

Readiness and capacity

Based on mutual consent in all Western Balkan countries that EU membership is the future of each individual state in the region, readiness for further continuation of the Stabilisation and Accession Process is claimed.^{ix} However, the readiness is claimed on a declarative level and in the future pure declarative political will is not going to be enough. The real implementation of European standards is lacking. Furthermore, the capacity issue in Western Balkan countries is a serious problem due to the weak states and structural instabilities.

Nevertheless, readiness and capacity problems are not of the same kind in the Western Balkan countries. Croatia, for example, achieved a high level of internal capacities; therefore, it is a leading country in the region and a kind of model for the others (Ott, 2004: 1-9). Croatia gained stability, developed significantly, and got the European image. It can be argued though, that it is because they resolved all their territorial disputes^x and that they do not have large minorities anymore to push for autonomies. Today, Croatia looks ready and capable of achieving membership although there are problems in the complete functioning of institutions, but those problems are not of the kind that should prevent them from achieving membership (Ott, 2004: 10-17). That is why Croatia feels trapped in the Western Balkans, and this feeling is the one that can actually produce regional cooperation problems and euro scepticism in this country.

Bosnia and Herzegovina (BiH) falls at the opposite side of the scale. As a highly decentralised state with weak state competencies, inefficient administration and many shared responsibilities on important issues for negotiation within three levels of government, presents the worst institutional scenario for the counties that endeavour to join the EU. Although EU integration is the common denominator for all citizens of BiH regardless of their ethnic, religious or political background, the main problem remains the still unresolved issues of national interests of the three constituent peoples of Bosnia and Herzegovina.^{xi} Moreover, the Constitution of BiH remains in contradiction to the provisions of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Furthermore, BiH stays under the 'semi-protectorate' of the United Nations through the Office of the High Representative.^{xii} Bosnia and Herzegovina is likely to be the last of the Western Balkan countries to join the EU. Unresolved issues concerning the constitutional reform towards more functional institutions and the status of the entities in the State,^{xiii} is a major obstacle

for the successful implementation of the SAA. Furthermore, political conditions as well as cooperation with the International Crime Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) and reform of the police structures are an additional burden in a still post-conflict society. Moreover, the questionable international community exit strategy and huge economic

problems while society has a consensus only about the EU integrations, place Bosnia and Herzegovina at the end of the waiting list. In correlation with other regional issues it might cause a regional stability problem, pushed by the failed expectations and growing euro scepticism that is yet to be expected.

Serbia can be categorised as somewhere in the middle. After the referendum and independence of Montenegro, Serbia is in a less complicated situation from a technical point of view since the negotiation with State Union were undertaken on one political^{xiv} and two parallel economic tracks, one for each of the former State Union members. Serbia has an administration good enough to continue the integration process, and an economy that is slowly catching up, but it did not succeed in developing much in the past few years due to the constant political instability. Serbia has three large minority groups, Albanians in Kosovo,^{xv} Bosniak Muslims in Sanjak^{xvi} and Hungarians in Vojvodina^{xvii}. Kosovo is a special problem for Serbia because this administrative region is under the UN protectorate following the NATO intervention in 1999, and negotiations over its future status are still ongoing. Whatever the result will be,^{xviii} it will create continuous atrocities from the side that is not satisfied. Another problem for Serbia is the cooperation with the ICTY since the Chief Prosecutor, Ms. Carla del Ponte, claims that the most wanted war criminals, General Ratko Mladić and Bosnian Serb war leader Radovan Karadžić are in Serbia. Here we also have the declared consent of the political elites in Serbia that the war criminals should be arrested and that they were doing their best, but it seems that no one believes in that. It can be argued that the elites really want to solve that problem and move on, but then it implies that the government of Serbia do not control parts of its administration especially in intelligence and army forces, and this reason is good enough to question further the EU integration process. Moreover, the SAA negotiations with Serbia are postponed for several months and the EC and foreign affairs ministers of the EU25 do not plan to continue before the Serbian elections in January 2007 are finished (BBC/LOL, 2006). Having all this in mind Serbia is not that near to the EU and the development of the situation in Kosovo can be of major importance not only to Serbia but to other countries in the region.^{xix} It is not likely to expect that the reforms in Serbia will provide any particular result before Serbia copes with its past and stops exporting instability because of the unresolved status of non-Serb minorities in Serbia and Serb minorities in the regions inside Serbia.

Montenegro voted for independence with slightly more than half of the population, and the best indicator for their readiness for stabilisation is that the State Union-oriented side accepted independence as well as Serbia. Moreover, minorities supported the independence and are acknowledged as 'shareholders' in the society. The role of independent Montenegro will be very important in the region. A small nation, with large territory but significant problems in the economy, will face a number of technical and capacity obstacles to prepare for the stabilisation and accession process. This is mostly due to the lack of know-how and financial resources. However, with clever usage of the EU's pre-accession funds and projects more focused on the issues of the society in Montenegro than before, Montenegro could become a pleasant surprise in the Western Balkans EU integration story.

Macedonia has successfully come out of the violence, atrocities and armed riots between Albanians and the Macedonian Army. Moreover, the decentralisation and reorganisation of local autonomies in favour of Albanians and also the better functioning of the state have helped Macedonia to gain stability and to progress on its way towards the EU and to gain a candidate status. There are many obstacles in the reforms of administration and economy but nothing that cannot be solved or to prevent Macedonia from becoming a member state in

The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the Cost of Non-accession

future, after all conditions are fulfilled. However, there is one important political issue that will cause problems with Greece. It is the issue of the name of Macedonia that Greece does not want to accept since it belongs to one of their regions in the north (Gallagher, 2004: 86). Even the current official name, Former Yugoslav Republic of Macedonia, is a compromise requested by Greece when Macedonia had applied for membership in the UNO. If stability remains and reforms progress, Macedonia should not have internal problems to adhere its system to the EU-level in the near future.

Albania finally signed the Stabilisation and Accession Agreements (SAA) with the EU after a long time of negotiations. They have a homogenous society and an economy that is catching up with the help of foreign direct investments, although the administration is slowly transforming into a European-like one since it still follows socialist habits from the past when it comes to real functioning and implementation. One of the problems Albania faces with is the influence of political parties in the civil service. Albania still has a significant way to go but the positive momentum is obvious.

Finally, Bulgaria and Romania will become the 26th and the 27th countries of the European Union from 1 January 2007.^{xx} Bulgaria has done a lot to gain capability, internal absorption capacity and to improve the economy. Romania has done a bit less and still copes with the problems of administration, corruption and child care but solved issues of state aid. However, they are still around 33 per cent of the average EU GDP but accepting them as new member states, the EU will encircle the Western Balkans geographically and geopolitically, which opens a new issue for the EU: what to do next, how and when?

The (Geo)political consequences of enlargement fatigue

The EU enlargement fatigue is not a way forward, it is a two-track road. It will most likely produce reforms fatigue in the region, and stagnation in the implementation of the EU's regional approach. By encircling the Western Balkans, the EU in a practical sense treated an open wound with isolation and close monitoring. A circle can also be seen within the Western Balkans, made up of those, who are likely to progress more easily towards the EU – Croatia and Macedonia with more EU standards implemented and candidate status achieved, and Albania as the most favoured potential candidate. What is encircled, is the rest of the Western Balkans – Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia with the open status of Kosovo.

One could actually measure how distant these countries are from the EU by the intensity of presence and influence of the US politics. The US still plays a crucial role in the politics of Bosnia and Herzegovina as it did in 2006, at the latest attempts to push for constitutional reforms that would have allowed the government of BiH to function more effectively and take the constitutional authorities from the entities in every issue that concerns EU integrations and the harmonisation of the legal system. This is good from the local functionalist point of view but externally shows that the country is not ready for stability. The presence of the US through strong diplomacy in NATO's Partnership for the Peace (PfP) process in Serbia and the KFOR in Kosovo is a guarantee for a more effective crisis management. The US also played the role of mentor to Montenegro in its political fight for independence and awarded FYR Macedonia for its support in Iraq by recognising FYR Macedonia by its name – Macedonia by their traditional name. However, the general orientation of the US shifts to Central Asia and the war on terrorism, thus they tend to hand

over the leading role in Balkans politics to the EU (Foreign Policy Initiative BH, 2006c: 10-20). The EU made a number of preparations to take over^{xxi} but it seems that it is not sure how to proceed.

At the Thessaloniki Summit in 2003, Western Balkan countries were given a clear membership perspective after the implementation of the Stabilisation and Accession Agreements (SAA) and the approved candidate status. This was a major political statement for the EU-Western Balkans relations that positively influenced stability in the region. As a result, all the rest of Western Balkan countries started SAA negotiations in the next two years.

Nevertheless, the expectations of management did not work properly. The EU did not give clear data, although the SAAs are planned for a ten years period. That opened a possibility for local political misuse and claimed that countries would become members before it was rational to expect this.^{xxii} From the EU perspective it was not possible to promise any dates at such an early stage and with so many unknown variables. Whoever read EU financial framework for the period 2007-2013, could see that the enlargement to the Western Balkans was not possible for this period. Moreover, the institutional arrangement constituted by the Nice Treaty is created for (25) 27 members. Nevertheless, at this moment Western Balkan countries and societies are astonished to hear that they need to wait maybe for seven more years. One of the reasons is miscommunication from Brussels towards the Western Balkans. Suddenly main European leaders stated that the EU has a problem and cannot enlarge further until it resolves its internal issues of functioning with 27 member states. The 'enlargement fatigue' became a magic spell. This 'enlargement escape' issue that links the accession of the Western Balkans, the widening and deepening process and EU constitutional arrangements was a blow to the political elites and society in the Western Balkans. For them, it was not expected, actually no one thought about it, due to the misperception of the EU as a place where everything is perfect and planned in advance.

However, the EU really has to find a way how to improve its economic performance^{xxiii} and institutional functioning in new circumstances after the rejections of the EU Constitution. It is arguable whether the EU Constitution would resolve those issues. Some even claim that it was created to provide mechanisms to finalise the enlargement without endangering the deepening of cooperation among the current member states. Nevertheless it is sure that no one in the Western Balkans wants a weak and disoriented EU, but at the same time failed expectations and lost illusions about membership in the near future can be very dangerous. Moreover, if 'enlargement fatigue' on a political level and in the EU public opinion towards the Western Balkans result in an approach going in the direction of special relations or something else that is not membership, it could become fatal for the Western Balkans and for the EU. What is important to have in mind is the 'irrationality' of the Balkans. Therefore, pessimistic scenarios are not nonsense or a threat but the risk that the EU needs to cope with in parallel with 'enlargement fatigue' and crises in the 'widening and deepening' process. The EU cannot afford to leave the Western Balkans on one side for the next few years and to deal only with its own internal issues.

There are three possible scenarios for the future development in the Western Balkans. The central issue of all is a geopolitical positioning of Kosovo, able to produce instability with a chain reaction. All scenarios imply that the Western Balkans is left without a clear perspective in the EU and positive signals towards the ordinary people.

The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the Cost of Non-accession

First scenario: If Kosovo gets independence, it will further raise radicalism in Serbia and put the Serb Radical Party in government. The issue of the Constitution of Serbia proved to be of major importance. Nevertheless, while the liberal and democratic forces in Serbia voted for the Constitution because it abolished Milosevic's old Constitution, for the nationalist and radical forces it was the reaffirmation of Kosovo as an integral part of Serbia. The reaction from Serbia will be a request for the separation of the Serb Communities in Northern Kosovo, which will homogenise Albanians, not only in Kosovo but also in Macedonia, Albania and Montenegro (ICG, 2006a). The Serbs in Bosnia and Herzegovina will constantly raise the issue why they cannot get independence of Republika Srpska if Albanians have the same right in Kosovo, no matter if they really want to do that or they just want to put pressure on the international community for some local political concessions. This will provoke Bosniaks (Bosnian Muslims) to stand more coherently for unitary Bosnia and Herzegovina, while Croats will claim that they are not equal since they do not have their national state in Bosnia and Herzegovina. There will be no reforms or strengthening of state institutions, nor economic development in BiH (ICG, 2005). Weak states will not be able to control gunrunning, paramilitary groups, and organised crime, since they could hardly cope with this in a stable environment. All over the region, there will be no other aim but to protect their own 'olive tree' (Friedman, 2002), pride, territory, history, religion, ethnicity.

Second scenario: If Kosovo does not get independence, riots will start again from the Albanian side and it will bring them back into 1999. A number of negative feelings will escalate on the surface in the neighbouring countries with Albanian minorities. The region will be destabilised and less cooperation, investments and reforms will happen. UNMIK and KFOR will have to protect Serb minorities and go in conflict with Albanians which will produce a negative attitude towards the EU and 'the West' in general.

Third scenario: It gives the possibility for a peaceful solution of Kosovo's independence with big economic concessions to Serbia, protection of the Serb minority and property rights of the Serb Orthodox Church. It would mean a long transitional period towards full independence but this scenario can work only with a clear perspective of the European future and strong financial, political and technical support from the EU. The Economist in its November 2nd edition allows this option as the most probable^{xxiv} and quoted Serbian magazine Danas: "They promised a Kosovo in Serbia and a Serbia in Europe. It is hard to tell which is further away." Politics in the Balkans has been going through a surreal phase – but reality is around the corner, in the form of Kosovo's independence' (The Economist, 2006b). Moreover, Mr. Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, said on December 6th 2006 that 'in order to help Kosovo to help itself' there must be a possibility of negotiating with Kosovo on the SAA and visa relaxations and that reports 'show how important EU support will be in Kosovo after the status process. We will have to use all our instruments to the maximum to keep Kosovo stable and put it on the right track'. (Rehn, 2006b) The risk of stagnation still remains and its outcome is not possible to predict. However, this is not envisaged in the multi annual financial frameworks.

Besides the resolution of Kosovo's problem, the Western Balkan countries have a few other common problems that cannot be solved without EU assistance. The first is *isolation*. Citizens of the potential candidates from the Western Balkans are isolated by the strict visa regime which proved non-productive. On the contrary, respected studies show that the level of backwardness, scepticism and radical nationalism is in correlation with the lack of opportunity to see differently, experience diversities, learn more, and gain know-how and

practice in modern societies. The EU is not doing itself a favour by closing its borders towards the region and preventing the people from the Balkans from interacting in education, culture, sport, business (International Commission on the Balkans, 2005: 40-45). Certain steps forward in this respect have been proposed by easing visa regime to the diplomats and scholars but it will not be enough for the future. Nevertheless, it is promising that the EU Ministers of the Interior met to discuss these issues and that they had bilateral meetings with Ministers of the Interior from potential candidate countries during November 2006. Lack of the educated workforce and instability will lead to less direct foreign investments, less entrepreneurship and less production, but more social problems. It is clear that the EU needs to protect itself from the new cheap labour force from less developed regions, but there are ways in which to do it without a strong visa regime. Nevertheless, the best way is to continue and strengthen EU assistance in the economy and in business development. This cannot be linked to the political issues since it will create a vicious circle that no one will be able to exit. Another way is to strengthen internal controls of labour movement to the EU by the EU and member states' institutions. The lack of capability in the EU to implement its policies should not be an excuse to close a part of a region that desperately needs to be integrated for the sake of future stability in the Europe.

If the EU wants to change its approach towards the Western Balkans by putting its accession out of agenda for a next few years, it needs to be reaffirmed and underlined that the future of the Western Balkans is in Europe, and the Western Balkans will not end up as a black spot. This needs to be followed by the continuation of SAAs and practical signs that the Balkan nations are welcomed even if their weak states are not able to deliver what is needed. Those signs must be for the benefit of ordinary people in order to keep up their faith and euro optimism for the next few years. Otherwise, without a clear perspective, under weak states, a closed, disillusioned society with failed expectations, so many unresolved 'olive tree' issues and nothing to lose, the Western Balkans will fall into serious crises. In the 'best case scenario', the region will experience stagnation with unpredictable results, but will certainly create further instabilities. In that case the EU can forget about the Lisbon Strategy 2010, and start to prepare for 2030, since by then it will have a bigger problem with a small, irrational, encircled but never integrated part of the Europe. However it could be argued that the EU will not cope with global competitiveness better than with the Balkans since it is an underdeveloped region which will only need assistance and provide only an up-to-20 million people market having no entrepreneurial spirit. It is true. But it is also a fact that without a stable and integrated Balkans, the EU is not likely to become a competitive force of the world as it is planned. Without resolving its internal structural problems, the EU cannot enlarge politically, but it can economically and culturally. Without resolving its democratic deficit and deficit of solidarity it cannot widen and deepen, nor persuade its public opinion to further enlargement (due to the images that EU's society has about the

Western Balkans). The enlargement without deepening can break the EU, if it continues to be unprepared and disoriented. Similarly enlargement fatigue can break up the Western Balkans if enlargement stops, because of the solidarity and democracy deficit in the EU, but it can be seen even now: without the final integration of the Western Balkans, the EU-project cannot be finalised.

Stabilisation and accession vs. capacity and integration

At the beginning of 21st century, the Western Balkans showed a positive momentum of economic growth, support to enlargement, rise of feelings on the rebirth of Europe and reconnecting its past (Pond, 2000: 178-182). Although Central and Eastern Europe had a main role to play, the Western Balkans felt next in line. The result was stabilisation that lasted for few years and improved regional cooperation (Kapetanović and Latinović, 2005: 73-80). A number of analyses identified the irreversible track to Europe as the main engine for reforms (for more details see Mayer and Nash, 2002) but also identifying main issues that need to be resolved. Nevertheless, a positive atmosphere in the EU until 2005 provided the region with a political consensus over its European future.

The influence of the political achievements of Thessaloniki Summit on regional stability

The most important event that set the future EU agenda for the Western Balkan was the EU Council held in Thessaloniki 19th and 20th June 2003. The Council of Ministers adopted the conclusions on the Western Balkan at the meeting held on 16th June 2003, with the integral part of the 'Thessaloniki Agenda for the Western Balkan: the roadmap towards the European integrations'. Finally, the EU Council of Heads of State and Government confirmed the Agenda and underlined the clear European perspective of Western Balkan countries which 'will become an integral part of the EU when they fulfil set criteria' ^{xxv} (Hadžikadunić, 2005: 77-78).

Nevertheless, further developments followed this clear political decision. Besides the fact that the rest of the Western Balkans countries started negotiations with the EU on Stabilisation and Accession Agreements, few other elements improved the process. Firstly, the European Partnership documents have been introduced for all acceding countries, based on the Accession Partnerships developed for the Central and Eastern European countries. The European Partnership aimed to set short-term and mid-term priorities in order to help the countries to prioritise their activities during the integration process and to help planning necessary reforms and resources for implementation. It also supports the policy development in the main areas concerned, from economic policy planning through to the fight against crime and corruption or administration reforms of the development of EU funds absorption capacities. Furthermore, it helped the EU to focus its assistance into the most important areas that are prioritised and to formulate its Multiannual Indicative Programs based on sectoral analysis and planned activities. Secondly, potential candidates in the Western Balkans were allowed to use the EU pre-accession funds created for candidate countries (Hadžikadunić 2005: 78-79).^{xxvi} Thirdly, the new Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) clearly differentiates potential candidates from candidate countries by allowing them first to use only components one and two and then later to use all five components. However, the draft IPA Regulation leaves enough space for potential candidates to use resources for their priority areas with the clear possibility of using the rest of it after they make progress and achieve candidate status. Fourthly, and from a psychological and technical point of view, the reorganisation inside the European Commission is very important, since DG Enlargement took over the case of the Western Balkans from DG for External Relations.

All these elements, and especially the last one, moved the Western Balkans from an 'external policy issue' to the 'issue of new enlargement'. However, it seems that this positive momentum was not fully used by the Western Balkan countries. Therefore these societies are now faced with such a negative momentum in the history of the EU that could last for some time, although the big question remains whether the enlargement fatigue would prolong the EU integration process even if these countries had negotiated and implemented the EU *acquis*.

The EU preparations through the creation of an Instrument for Pre-accession Assistance

The current CARDS programme comes to an end in the year 2006, and is replaced by a new instrument, the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) (European Commission, 2004 COM (2004) 627). The Commission's proposal for a Council Regulation establishing the IPA was adopted by the Commission on 29 September 2004. The draft regulation has been actively discussed in Council and Parliament. Since 2007–2013 Financial Perspective was agreed at the European Council of 17 December 2005, the Parliamentary Committee on Foreign Affairs was expected to adopt its report in March 2006. However, the draft Regulation was amended and sent into the final round of discussion that was supposed to last until mid-April. As soon as it is adopted, the IPA framework regulation will be complemented by an implementing regulation to set more detailed procedures for programming and management.^{xxvii}

The IPA will be an accession-driven instrument, aimed to support the fulfilment of all the requirements from the accession process, notably in terms of priorities, monitoring and evaluation. The IPA will therefore replace the current pre-accession instruments as PHARE, ISPA, SAPARD and CARDS. In line with the Commission's aim of simplifying the procedures and coordination of external assistance, the major objective when designing the IPA was to streamline 'all pre-accession assistance into a single framework and to unite under the same instrument both candidate and potential candidate countries therefore facilitating the transfer from one status to another' (European Commission, 2004: COM (2004) 627 page 3). The IPA will thus consist of five components:

1. Transition Assistance and Institution Building,
2. Regional and Cross-Border Cooperation,
3. Regional Development,
4. Human Resources Development, and
5. Rural Development (European Commission, 2004: COM (2004) 627 page 8).

The first two will apply to both potential candidate and candidate countries, while the last three will apply only to candidate countries. This differentiation was made in order to take account of the political decision which 'promotes' a country from potential candidate to candidate status, and 'address the differences between potential candidates and candidates in terms of their administrative, programming and management capacity'^{xxviii}. This approach can be considered as very pragmatic. Therefore, assistance to potential candidate countries under the IPA will concentrate on institution-building, in particular to strengthen the Copenhagen political criteria, enhance administrative and judicial capacity and encourage some alignment with the *acquis communautaire*. The IPA regulation also foresees investments to promote economic and social developments, measures of similar nature to those open to candidate countries under the last three IPA components and other transition measures. Potential candidates will also be able to use an institution-building component to

*The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the
Cost of Non-accession*

build capacities and to ensure that the correct programming and management structures are in place to start their preparation for managing the Structural Funds once they become candidate countries. Another reason for differentiation is that the last three components aim at preparing candidate countries to manage EU Funds after accession. The institution-building effort will focus on full alignment with the *acquis*. Furthermore, for both groups of countries, this will be complemented by improved regional and cross-border cooperation.

Transition Assistance and *Institution Building* component, as the first component, shall assist the Western Balkan countries in the attainment of the objectives set out in Article 2 of Draft IPA Regulation (European Commission, 2004: COM (2004) 627 page 7). It may *inter alia* be used to finance capacity- and institution-building, as well as investment, as far as the latter is not covered by components 2 and 5. By its scope it will replace PHARE in the area of transition assistance, since the scope of PHARE is to give support for the implementation of the *acquis communautaire* in the form of institution-building and related investments, investments in economic and social cohesion and cross-border cooperation. It will also replace CARDS in its institution-building component, especially due to its accession-driven programming for the Western Balkan countries.

Cross-Border Cooperation (CBC) is the second component prepared to support the candidate and potential candidate countries in CBC, and, where appropriate, transnational and interregional cooperation among themselves and between them and EU member states. The objective is to foster stability, security and prosperity in the mutual interest of all countries concerned, and to encourage their harmonious, balanced and sustainable development. It is especially important that within the objectives of this article, this component may *inter alia* be used to finance capacity- and institution-building as well as investment. This IPA component will replace PHARE in a somewhat different cross-border cooperation aspect as well as regional cooperation through CARDS.

The third component, the *Regional Development* component, shall support only candidate countries in policy development, as well as preparation for the implementation and management of the Community's cohesion policy, in particular in their preparation for the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. Within this component there is differentiation between Annex I and II countries. The third component will replace the ISPA which is the precursor of the Cohesion Fund and deals with the environment and transport infrastructure and its development.

The *Human Resources Development* component is the fourth one, which should support again only candidate countries in policy development, as well as preparation for the implementation and management of the Community's cohesion policy, in particular in their preparation for the European Social Fund. The idea to have a component for human resources development is an intelligent solution for many incomplete reforms in new member countries and candidate countries, as well as an answer to the rising issues of spending in social development of newcomers and its effectiveness.

The *Rural Development* component is the fifth and final component dedicated to the support for candidate countries in policy development and preparation for the implementation and management of the Community's common agricultural policy. It shall, in particular, contribute to the sustainable adaptation of the agricultural sector and rural areas and to the candidate countries' preparation for the implementation of the *acquis communautaire*

concerning the Common Agricultural Policy (CAP) and related policies. Preparations for the CAP are considered as the most important task for new member states during their candidate status. The fifth IPA component replaces the SAPARD program completely.

This short overview gives us clear picture on what is to be expected from the IPA instrument. By reading the IPA Regulation more carefully, one can notice open doors to IPA components no. 3-5 for potential candidates under certain conditions. This gives enough opportunities for reform-oriented governments to use all possible funds on their way towards the EU-accession. However, there are no guarantees, and differentiation is set to make distinction and to push potential candidates for more successful reforms and moving towards candidate status, therefore opening the full IPA package to them.

Western Balkans absorption capacities

The negotiation and fulfilment of the required standards and integration criteria presents a major part of the EU-accession process, but significant support to the process comes from the technical and financial assistance of the EU for the implementation of required policies and standards. Thus, the candidate countries receive financial assistance for the preparation of the implementation of the Structural and Rural Development Funds, as well as the full implementation of the *acquis* (European Commission, 2004).

Candidate and potential candidate countries receive financial assistance through pre-accession funds in order to create capacities for the use of the EU's Structural (Regional Development, European Social Fund), Cohesion and other funds available for the member states. Pre-accession funds are also aiming to support the adoption of the *acquis* in the candidate countries. The new pre-accession instrument, the IPA, makes a clear difference between candidate and potential candidate countries. Candidate countries^{xxix} have access to all five components of the IPA, while potential candidate countries^{xxx} have access only to the first two. Therefore, a number of discussions have been raised about this approach of pre-accession assistance. Its political, social and psychological aspect underlines the EU as the only visible future prospect for the Western Balkan countries. One of the analyses^{xxxi} states:

Unless the EU can maintain a *credible promise* that the painful process of resolving outstanding political problems and undertaking root-and-branch policy and institutional reforms will actually bring the region closer to EU membership, it risks compromising its leverage and losing the initiative in its long struggle to bring prosperity and stability to the region (European Stability Initiative, 2005).

The other side of the coin is the popular anxiety over any further enlargements, which does not help the attempts to change the current IPA Regulation proposal although it might leave the Western Balkans, or, more accurately, part of it, as a ghetto of underdevelopment. However, a potential candidate country may become a candidate country due to the fulfilment of all requested criteria (European Commission, 2004: Art. 2). That would allow these countries to have access to all IPA components and it can be understood as a carrot for stabilization, serious work on needed reforms, approximation of legislation, and most importantly, its effective implementation.

Access to the pre-accession funds involves very complicated technical procedures in the implementation of funded programs and requires very complex and transparent project

The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the Cost of Non-accession

management. In order to access the pre-accession funds and implement EU-funded projects, it is necessary to develop absorption capacities (technical, human and financial capacities for the accession as well as the implementation, monitoring and reporting capacities) of domestic institutions, the non-governmental sector, and business community. It could be argued whether Bosnia and Herzegovina, for example, is prepared to manage new pre-accession assistance and is able to absorb those funds. From that point of view discussion on the number of IPA components (namely two or all five) that potential candidate countries have is premature.

Experiences of the new EU member states clearly show that development of the absorption capacities is a long-term process. The average absorption of pre-accession funds is 20 per cent of the available funds in the first few years of availability, and after that the average increase of absorption is approximately up to 60 per cent. The main reasons for non-absorption of pre-accession funds are:

- insufficient institutional and administration capacities and lack of appropriate legal framework,
- insufficient number of experts working on the programming of funds,
- poor budgetary planning,
- limited transparency and lack of the nongovernmental sector participation in the process,
- poor monitoring system,
- lack of a strategic approach,
- inadequate regional development policies and
- complicated management of pre-accession funds as defined by the European Commission (ACIPS 2005: 36-38).

It is obvious that the IPA will make the new multi-annual planning more flexible due to the nature of problems in Western Balkan countries, as well as with other candidates. However there is no conceptual change which is proved by differentiation between potential candidates and candidates. Implementation will request a Decentralised Implementation System (DIS) (as with PHARE and ISPA) with the high involvement of beneficiary countries. Obviously, this will be differentiated too and potential candidates will be requested in the first instance to have less strict DIS in implementation of the first two components (as is the case with CARDS in its later stage switching from a deconcentrated and centralized system to the basics of the DIS). Nevertheless, further accession and candidate status which opens access to the other three IPA components will ask for a developed DIS^{xxxii} or maybe EDIS^{xxxiii} in later stages.

Nevertheless, there are a number of official Commission reports on the stabilisation and accession for each of the Western Balkan states, but also, there are unofficial reports that give more insight into the particular sectors since they are written by independent local and regional experts in cooperation with European experts.^{xxxiv} These reports are usually more critical of details but offer suitable solutions too. Therefore, they are eye-opening and could provide policy-makers in combination with official reports, with a good overview of the actual situation on the field. It is a waste of EU money and time to support these kinds of thorough reports if they are not considered for the development of future actions.

Finally, having all in mind, dividing the IPA with regard to candidate and potential candidate countries basically is a good approach, but the calls for changes are to be taken into consideration due to political reasons, high expectations and stability in the Western Balkans. However, the importance of this must not be exaggerated. The fact is that some countries are not able currently to absorb offered assistance. The perspectives of the full package make sense for the countries which are able to proceed on the integration process and to prepare themselves for using EU Structural and Cohesion Funds. However, some of the Western Balkan countries are far from this stage and adequate internal capacities.

Integration of Western Balkans

There are views that the EU–Western Balkans relations in the stabilisation and accession process are based on the ‘carrot and stick’ principle (Hadžikadunić, 2005). The issue raised here is: can one region be integrated by the same principle? Both actors involved need to reconsider their policies in the final stage, after the accession is achieved.

The first one of the three carrots identified by Emir Hadžikadunić (2005: 60-70) relates to the possible signing of the Stabilisation and Accession Agreement. This agreement has a supreme power over the national laws, and it is legally binding when it comes to the fulfilment of the agreed articles and deadlines set for it. Deadlines differ from state to state and are the subjects of negotiations. What is important here is that the agreement is signed not only with the EU but with each of its members, and then it must be ratified by the European Parliament and the parliaments of each of the member states, which brings one again to Chapter 2 of this paper. What Western Balkan governments rarely understand is that the SAA moves the process from voluntary to obligatory approximation of the legal systems and policies. This particularly requires responsibility of the national governments, politicians and society groups as well as ownership over the reforms. Unfortunately, this seems to be missing at the moment, especially in the potential candidate countries. Since the SAAs are in their substance 90 per cent economic agreements, the EU developed the Interim Agreements, which are solely under EU authority and do not require consent from the member states and the European Parliament (Hadžikadunić, 2005: 63). Therefore binding deadlines come into force a few months after signing. This has positive results since the Interim Agreements treat all those issues (free trade, internal market, customs, transport, competition and state aid, intellectual property etc.) that should be approximated as soon as possible without waiting for other political and structural reforms to be implemented.

The second carrot takes the form of trade preferences with Western Balkan countries introduced in November 2000 and they are functional only institutionally, so prepared countries used this opportunity, while the others missed it. The fact that the EU is the main

trade partner of the region and that 80 per cent of all goods from this region ends in the EU market without custom limits, shows how important this carrot was (Hadžikadunić, 2005: 64-66).

The third carrot is represented by actual EU assistance which is explained by Table 1, where one can see how the priorities changed and countries got more money by reaching the next level of relations with the EU.

The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the Cost of Non-accession

Now, the question arises, how to integrate weak states and irrational societies as partners or future member states of the EU. Here the following two issues need particular attention: (1) previously, the western perception of the Balkan countries was that they are strong, meaning repressive, arbitrary and pervasive dictatorships, which provided certain stability (Bianchini, 2004: 1-5). Stefano Bianchini argues that 'what appears to be "strong" is, instead, the expression of weakness and "inefficiency"'.^{xxxv} Further on, these impressions of strong states have created a 'waiting and expecting' mentality among the people and finally created the lack of entrepreneurship and self-initiative. Tom Gallagher argues that

New economic oligarchies, based on speculation and theft, managed to redistribute wealth upwards in part because this pattern of behaviour reflected a deep stated belief that the state should be an automatic provider of economic benefits. In no part of the Balkans substantial improvements occur in the public administration that could have limited if not prevented such systematic corruption (Gallagher, 2004: 78).

How to integrate society and states as defined above into the EU framework and achieve the aims and goals of the EU as set down in the Treaties or strategic documents as the Lisbon Strategy? The so-called regional approach and strengthening regional cooperation among the acceding countries in the Balkans through numerous initiatives (Kapetanović and Latinović, 2005: 70-80) was and still is one of the possible solutions. Nowadays this idea is pushed forward by the initiative for CEFTA- (Central European Free Trade Area) extension that should replace all individual bilateral free trade agreements among the countries in the region.^{xxxvi} If anything, CEFTA should push for more internal regional competition, entrepreneurship, and government accountability that should lead to state-building and the change of mind set down in this economic component of pre-accession. This should be a real training to cope with the market pressure in the EU and prove the ability of the Balkan States to govern and society to show more initiative and therefore integrated without carrots. Balkan countries need to set their common development agenda concerning energy, the environment and tourism therefore reinventing themselves as regional players.

The cost of non-accession

The Balkans proved to be an irrational region. It wanted to be integrated into Europe, but it disintegrated on ethnic and religious lines. It wanted to achieve a European standard of life but destroyed all its economic capacities during the 1990s. It wants to escape from the weak states but fails in functional state-building. It wants development and reforms but still lacks entrepreneurship and still lives under a waiting mentality. It desperately wanted to democratise society but went into anarchy. It wanted to dismantle the communist repression of individual political rights but failed to protect the human rights of all regardless of ethnic, religious, racial or political background. It looks as if the Balkan nations have serious problems in rising up from the shadow of the 'olive trees' and climbing into the 'the Lexus'. This makes them the most backward part of Europe and it will not only be their problem to integrate into the globalised world but also the ultimate European geopolitical problem (The Economist, 2005: 34).

From the point of view of the international community in general, the list of Balkan open issues will be the following: (1) status of Kosovo and its implications in the Region and (2) the strengthening of the reforms and transition of the OHR in BiH.^{xxxvii} Therefore, the

unexpected weighty statements by German Chancellor Angela Merkel and President of the European Commission Jose Manuel Barosso on the enlargement fatigue and the necessity to deal with internal problems of the EU rather than the enlargement to the Western Balkans had a negative echo in the region. However, these views have been softened a bit later by the statements of Mr. Olli Rhen and Mr. Solana about the necessity for an EU presence in the Balkans. Furthermore, a green light was given, too, for softening the visa regime with the Western Balkans. That is a development in a more favourable direction. The population of less than 25 million inhabitants in the Western Balkans do not represent threat to Europe since by tradition they are not keen to migrate. On the contrary a clear perspective of future progress and membership, as well as the notion that they are not closed and encircled, can make them stay where they are. The case of Spain and Spaniards gives a good example, since as Spain democratised, become a member state and achieved economic growth, the number of Spaniards abroad decreased.^{xxxviii}

As a recent development NATO's Partnership for Peace was offered to Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro on 29 November 2006, which seems to be a substitute for further EU-accession process to the EU. It has also put a clear message that these countries went one step further towards NATO. Since all the invited countries were surprised, it is obvious that this decision is a political one with a security impact, and comes before the resolution of the main crisis issue on the Balkans: Kosovo. The NATO umbrella is now more formal, and the PfP makes it easier for NATO to act if necessary.

It needs to be prevented that the EU leaves the Western Balkans aside until better times and to deal with their internal structural problems. On the contrary, the EU needs to deal with both problems in parallel in order to keep stability. Internally, the EU needs to overcome its solidarity deficit and to work on deepening. The enlargement fatigue must not lead to the reconsideration of further enlargements. It must be dealt with more as a reorganisation in planning and tasks distribution. The EU and the Western Balkan countries have to continue with SAAs and to build adequate absorption capacities and monitor closely the implementation of reforms.

Hopefully, this has been understood in the decision-making structures of the EU. Former president of the European Commission Mr. Romano Prodi sent a letter to the Heads of State and Government of the EU member states with the goal of confirming that the Western Balkan countries were welcomed but that EU criteria and standards are imperative. Moreover, the decisiveness showed by Western Balkan countries' efforts should be followed by the appropriate measures and instruments from the EU side. In other words the more decisiveness in reforms candidates show and the more efforts candidates make, the more assistance they should get from the EU). Nevertheless, the European Council held on 14 and 15 December 2006 reconfirmed the EU perspective of the Western Balkans after the implementation of necessary reforms. The question for the Western Balkans is whether they are able to depart from nationalism, identity crises and ethnic atrocities towards the building of South East Europe. Identity should be based on regional cooperation in the defined areas where all the countries involved can find common interests, economic, cultural, environmental or other.^{xxxix}

Finally, the very integration of the Western Balkans can be achieved only if both the EU and the Western Balkan countries change their attitudes. The Western Balkan states have to become more responsible, capable and functional while the EU has to recognise the moment when the patronage towards the Western Balkans should stop. The reason is that fortunately

*The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the
Cost of Non-accession*

or unfortunately, the Western Balkans and the EU are the shareholders of their common future. There are too many interactions between them, from stability to economic growth. Without each other, the Western Balkans will continue to sit under its 'olive trees' and the EU is unlikely to become the most competitive economy of the world.

References

- ACIPS Center for Policy Research (2006): Model for Development of EU Pre-accession Funds Absorption Capacities in Bosnia and Herzegovina – (Final draft, unedited version), Sarajevo: September 2006, available at <http://www.acipspolicy.ba>
- Ágh, Attila (2006): The Birth Pangs of EU25: Completing membership in an enlarged Europe, in: Attila Ágh and Alexandra Ferencz (eds): **Deepening and Widening in an Enlarged Europe: The impact of the Eastern Enlargement**, Budapest: “Together for Europe” Research Centre of the Hungarian Academy of Sciences, pp.
- BBC/LOL (2006): Hag i dalje uslov za Srbiju (Hague is still the condition for Serbia), available at: <http://www.lol.ba/clanak.aspx?docid=12257>, accessed: 11.12.2006
- Bibó, Istvan (1996): Beda malih istočnoevropskih država (English translation: The Misery of the Small Eastern European Countries), Novi Sad: Publisher: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci (Original: Bibó, István (1986): *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* in: Válogatott tanulmányok, Budapest.
- Bianchini, Stefano and George Schöpflin (eds) (1998): **State-Building in the Balkans: Dilemmas on the Eve of 21st Century**, Ravenna: Longo Editore
- Bianchini, Stefano (2004): State Weakness as a Source of Instability in South-East Europe, material for the 10th Cervia International Summer School ‘Beyond the Enlargement – The Wider Europe and the New Neighbourhood’, Cervia, Italy, 6-18 September 2004
- European Commission (2004): COM (2004) 627 on Proposal for a Council Regulation establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Brussels, 29. 9. 2004
- European Commission (2006): COM (2006) 27 final on The Western Balkans on a road to the EU: consolidating stability and raising prosperity, Brussels, 27. 01. 2006
- European Stability Initiative (ESI) (2003): The Road to Thessaloniki: Cohesion and the Western Balkan, Report, Berlin: ESI
- European Stability Initiative (ESI) (2005): Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed? Report, Berlin: ESI
- Foreign Policy Initiative BH (2006a): Political Analysis No. 3: Readiness for Stabilisation and Capacity for EU Association – Institutional and Social Capacity to Negotiate the SAA, Sarajevo: Friedrich Ebert Foundation, available at: <http://www.vpi.ba/upload/doc/Readiness%20for%20stabilization%20and%20capacity%20for%20EU%20association.pdf>, accessed: 11. 12. 2006.
- Foreign Policy Initiative BH (2006b): Political Analysis No. 4: South East Europe – An Upcoming Region, Sarajevo: Friedrich Ebert Foundation, available at: <http://www.vpi.ba/upload/doc/South-East%20Europe%20-%20an%20Upcoming%20Region.pdf>, accessed: 17.10.2006.
- Foreign Policy Initiative BH (2006c): Foreign Policy Review No. 1, available at: http://www.vpi.ba/upload/doc/Foreign_Policy_Review_Year1_Issue.pdf accessed: 17. 10. 2006.
- Friedman, Thomas L. (2000): **The Lexus and the Olive Tree**, New York: Anchor Books, a Division of Random House, INC.
- Freedom House (2001): Survey
- Gallagher, Tom (2004): The Balkans since 1989: the widening Retreat from National Communism in Stephen White, in: White, Batt and Lewis (eds.), pp. 74-91

The Western Balkans and the Possible Consequences of Lost Expectations: the Cost of Non-accession

- Hadžikadunić, Emir (2005): *Od Dejtona do Brisela (From Dayton to Brussels)*, Sarajevo: Asocijacija ALUMNI Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) and Centar za interdisciplinarne postdiplomske studije (CIPS)
- International Commission on the Balkans (2005): *The Balkans in Europe's Future*, Sofia: Robert Bosch Stiftung, King Baudouin Foundation, German Marshal Fund of the United States, Charles Stewart Mott Foundation
- International Crisis Group (ICG) (2005): *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Brussels: ICG Policy Report, September 2005
- International Crisis Group (ICG) (2006a): *An Army for Kosovo?* Brussels: ICG Policy Report, July 2006
- International Crisis Group (ICG) (2006b): *Kosovo: The Challenge of Transition*, Brussels: ICG Policy Report, September 2006
- Kapetanović, Amer and Đorđe Latinović (2005): **Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Europske Unije** (Bosnia and Herzegovina - From Regional Integrations to the European Union, Sarajevo: Friedrich Ebert Foundation
- Kuko, Siniša (2006): **Proširena Europska Unija: regionalna ili globalna sila** (English translation: *Enlarged European Union: Regional or Global Power*), Split: Biblioteka Europskog Pokreta Split
- Lopandić, Dusko (2001): **Regional Initiatives in South East Europe**, Belgrade: European Movement in Serbia
- Mayer, Edvard C. and William L. Nash (2002): *Balkans 2010: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations and Center for Preventive Action*, Washington, September 2002
- Ott, Katarina (ed.) (2004): **Croatian Accession to the European Union – Institutional challenges**, second volume, Zagreb: Institute for Public Finance, Friedrich Ebert Foundation
- Pond, Elizabeth (2000): **The Rebirth of Europe**, revised and updated, Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Pridham, Geoffrey (2004): *Democratization in Central and Eastern Europe: A Comparative Perspective*, in: White, Batt and Lewis (eds.), pp. 269-289
- Rehn, Olli (2006a): *Europe's New Frontiers*, lecture at the Konrad Adenauer Foundation, 10 October 2006, Brussels, available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/580&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, accessed 16.01.2007.
- Rehn, Olli (2006b): *Enlargement package*, Brussels, November 8th 2006. available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/663&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> accessed 15.11.2006.
- The Economist (2006a): *Charlemagne: A case of enlargement fatigue*, *The Economist*, 11 May 2006
- The Economist (2006b): *A province prepares to depart: Despite its last-minute maneuvering, Serbia now seems certain to lose Kosovo*, *The Economist*, 2 Nov 2006
- White Stephen, Judy Batt and Paul G. Lewis (eds.) (2004): **Developments in Central and East European Politics 3**, Durham: Duke University Press

Table 1: CARDS programme allocation for period 2000-2006 (million EUR)^{xl}

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Albania	33.4	37.5	44.9	46.5	63.5	44.2	45.5	315.5
Bosnia and Herzegovina	90.3	105.2	71.9	63.0	72.0	49.4	51.0	502.8
Croatia (transfer to pre-accession from 2005)	16.8	60.0	59.0	62.0	81.0	-	-	278.8
The former Yugoslav Republic of Macedonia	13.0	56.2	41.5	43.5	59.0	45.0	40.0	298.2
Serbia and Montenegro	650.5	385.5	351.6	324.3	307.9	282.5	257.5	2559.8
Interim civilian administrations	10.0	24.5	33.0	32.0	35.0	36.0	35.0	205.5
Regional	20.2	20.0	43.5	31.5	23.0	47.9	43.5	229.6
Other ²	141.5	118.0	11.0	17.0	22.5	19.7	16.1	345.8
Macro-financial assistance (grants) ³	70.0	120.0	100.0	15.0	16.0	33.0	50.0	404.0
TOTAL	1045.7	926.9	756.4	634.8	679.9	557.7	538.6	5130.2
Croatia, pre-accession 2005-2006	-	-	-	-	-	105	140	245
TOTAL including Croatia, 2005-2006	-	-	-	-	-	662.7	678.6	5385

Includes the Republic of Serbia, the Republic of Montenegro and the Province Kosovo, which is currently under UN administration. Amounts for Serbia in 2002-03 include assistance from the Regional Programme for Integrated Border Management destined for the whole of FRY/Serbia and Montenegro. In 2004, 8 Mil. € for that purpose is shown under the regional programme.

²Until 2001 (incl.): Humanitarian aid, Specific Measures, Rapid Intervention Operations, EIDHR and CFSP. From 2001 (incl.): Administrative costs and the Western Balkans' contribution to the European Training Foundation.

³for 2000-2002: disbursements and not commitments

Source: http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm

Notes

ⁱ German Chancellor Ms. Angela Merkel stated on 7 October 2006 while introducing the priorities of German Presidency over the EU that 'EU does not intend to enlarge for some time, except with those with whom it already started talks on membership'. Moreover, Ms. Merkel underlined that 'Europe must state where its borders are' and that 'negotiations on the accession of Turkey have to be undertaken without the goal set in advance'. Even before that Mr. Jose Manuel Barroso stated in Brussels on September 25th that 'the enlargement should be stopped after the accession of Romania and Bulgaria, until the EU reforms its own institutions.'

ⁱⁱ The Economist argues further that 'it will damage the EU's interests, in the Balkans and beyond, where opponents of 'Europeanisation' are quite happy about talk of enlargement going too far. Moreover, it cannot alter enlargements fundamental logic - which it benefits existing and new members alike, and that failure to enlarge can carry big costs of its own. If the EU does not go to Balkans, the Balkans will come to the EU, in the form of illegal immigration, drugs and crime. In short, it will make no sense to let in two parts of former Yugoslavia (Slovenia and Croatia) while keeping the rest out' (Economist, 2006a).

ⁱⁱⁱ Freedom House Survey 2001 clearly puts Romania in the Balkans as well as it is elaborated at Pridham 2004: 282.

^{iv} This usual historical understanding even applies in terms of Balkan wars that preceded the WW 1. Some geopolitical analysts add Romania, too, as a part of Balkan.

^v Montenegro proclaimed independence after the referendum held in May 2006.

^{vi} Central European Initiative (CEI), Central European Free Trade Area (CEFTA), Stability Pact in South East Europe, South East European Cooperative Initiative (SECI), South East Europe Cooperation Process (SEEC) or even Adriatic Ionian Initiative or Black Sea Economic Cooperation (BSEC), see more in Lopandić, 2001.

^{vii} Macedonia because of the interethnic atrocities and separatist tendencies and Albania due to the collapse of pyramidal banking system.

^{viii} This can be proved by a number of public opinion polls conducted by the EC delegations in those states.

^{ix} More about the official standpoints on Western Balkans development on the way to the EU can be found in the European Commission, 2006.

^x Croatia still has territorial disputes with Slovenia over Piran Bay, but this dispute is not of the kind that can produce regional instability although it may create these problems during the final approval of membership from Slovenia as a member state, when this comes to the agenda.

^{xi} Bosniaks, Serbs and Croats have the status of so-called 'constituent peoples' which is a questionable concept in modern theory on human rights. These peoples do not have the same political rights, and it raises the issue of discrimination based on the Constitution of BiH completed by the international community in Dayton.

^{xii} The Office of the High Representative (OHR) is the institution appointed by the UNO and monitored by the Peace Implementation Council (PIC). The OHR announced its phase-off in 2007, but later stated that it depends on the final decision of the PIC envisaged for the first quarter of 2007. The idea is that the OHR with its 'Bonn Powers' (to impose laws and remove officials) should transform into the EU Special Representative (EUSR) solely to advice and support EU integration processes.

^{xiii} In brief, Bosnia and Herzegovina consists of two entities (Republic of Srpska (RS) and Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH)) and District Brčko as a separate local community. While RS, dominated by Bosnian Serbs is a centralised entity, FBiH, dominated by Bosniaks and Croats is a decentralised entity consisting of ten cantons out of which Croats live as a majority in three of them, while in five cantons Bosniaks are in the majority and two cantons have a mixed population.

^{xiv} Although this is only true from a pure diplomatic point of view.

^{xv} With a population more than two million, Albanians are the actual majority in Kosovo, and Serbs are minority, which is the core issue of the problem in parallel with the strong national feelings of the Serbs towards Kosovo as a core of the medieval Serbian Orthodox Church and statehood.

^{xvi} Bosniaks, closely related to Bosniaks in Bosnia and Herzegovina also represent the majority in that region which has no administrative status.

^{xvii} There is a strong feeling among a part of the Vojvodinians, who are Orthodox Serbs too, but ask for more autonomy in their administrative region, together with the Hungarian and Croat community.

^{xviii} There are three possible solutions so far: full independence requested by Albanians; Kosovo as a part of Serbia with high autonomy which the Serbs offer; and the concept 'more than autonomy less than independence' as something in-between, which notion is not defined.

^{xix} Especially after the breaking of negotiations in May 2006.

^{xx} European Commission gave the green light on September 26th for the Accession of Bulgaria and Romania in Strasbourg; later on it was confirmed and recommended by the EU Council of Ministers of Foreign Affairs.

^{xxi} In Bosnia and Herzegovina, the EU created European Union Special Representative (EUSR), European Union Police Mission (EUPM) and European Union Forces (EUFOR) to replace the Office of the High Representative (OHR), International Police Task Force (IPTF) and International Forces IFOR. In Serbia the EU got active involvement in the creation of the Constitutional Charter and negotiations on Kosovo, while in Montenegro the EU was an arbiter in the negotiations between two opposite blocks on the preparations of the referendum.

^{xxii} Mr. Adnan Terzić, the Prime Minister of Bosnia and Herzegovina, stated that membership is expected by 2009, while Croatian politicians hoped to join the EU together with Bulgaria and Romania in 2007 or in the worst case in 2010.

^{xxiii} The Lisbon Strategy from 2000 aims that Europe becomes until 2010 'the most competitive knowledge-based economy in the world'. The review of the strategy in 2005 showed that the EU is not able to achieve this and the Agenda for Growth and Jobs is promoted to try to improve the Lisbon Strategy.

^{xxiv} What seems to be happening is that his government, the Kosovo Albanians and the outside powers involved (the 'Contact Group') are moving towards a messy and perhaps temporary solution. The scenario goes as follows. With Serbia holding an election in December, Mr Ahtisaari puts off presenting a final version of his plan to the UN Security Council. When he does so, it will suggest that Kosovo becomes independent but with limits placed on its sovereignty for some years to come. An EU team is in Priština planning a mission to take over from the present UN one, which will be wound up. The EU is planning a similar set-up to the way Bosnia has been run since 1995. A post will be created called, probably, the International Civilian Representative, who will at the same time represent the EU. As in Bosnia, the job will come with considerable powers to intervene in the running of Kosovo. The NATO-led force now in place will remain. (The Economist, 2006b)

^{xxv} Thessaloniki European Council of 19-20 June 2003, Presidency Conclusions, doc. 11638/03, para. 40.)

^{xxvi} Countries like Bosnia and Herzegovina, being at the end of the list due to their weak institutions and administration, were only offered TWINING (EU acquis practitioners seconded to the acceding countries' institutions) and TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) besides the usual CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) while Croatia as the most advanced used SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) and ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) too.

^{xxvii} More about some comparative analysis on the IPA is available at <http://www.acipspolicy.ba> accessed 30.10. 2006

^{xxviii} Frequent asked questions about the IPA Council regulation:
http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa/faq_en.htm

^{xxix} Croatia, Turkey, Albania and FYR Macedonia.

^{xxx} Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro.

^{xxxi} ESI (European Stability Initiative, 2003) deals with the political cohesion of the Western Balkans, and later in 2005 develops the analysis how the Draft IPA Regulation follows conclusions from Thessalonica.

^{xxxii} Decentralised implementation system

^{xxxiii} Extended decentralised implementation system

^{xxxiv} DG RELEX provided under the specific grant the resources for the Project 'Support to promotion of reciprocal understanding between European Union and Western Balkans'. The project was carried out under the lead of the European Institute in Sofia and a number of NGOs and research centres in Western Balkan countries in 2004 and 2005. At the end reviews were produced twice, covering areas such as: Justice and Home Affairs; SMEs; competition policy; energy sector; approximation process with EU acquis; regional vs. national approach and

prospects of integration in the EU internal market. All is available at: www.western-balkans.info (accessed 28. 08. 2006).

^{xxxv} Moreover he points out that 'despite their image of "powerful" and "strong" authoritarian States, corruption, bureaucratic inefficiency, and bad administration [...] contributed to eroding the capacity of these States to dominate society'. Further on, he states that the post-communist successor states are even weaker economically, politically and culturally and therefore strongly dependent on international support. Therefore he states that 'the most relevant destabilising factor of the Region in post-communist years is the widespread attempt of a significant part of the local elite to redefine the content of the political society' by establishing 'new rules on inclusion/exclusion based on cultural homogeneity within a territory which, however, remains to be defined' (Bianchini, 2004: 6-10).

^{xxxvi} The CEFTA-agreement was signed in Bucharest on 19 December 2006 by all countries involved. Initially, Serbia and Bosnia and Herzegovina refused to sign the agreement. Serbia was not satisfied with the trade concessions and having no CEFTA Secretariat situated in Belgrade. Bosnia and Herzegovina asked for a better position in order to improve its trade with Croatia concerning agricultural products. Fortunately, this has been resolved.

^{xxxvii} Just one year ago the list was longer by two items: future of the State Union of Serbia and Montenegro and the stability situation in Macedonia. Now these two issues are resolved by the peaceful independence of Montenegro and the continued stabilisation of Macedonia. However, the Kosovo issue in combination with Bosnia and Herzegovina still can spark the old flames.

^{xxxviii} See more details in the interview with MEP Mr. Miguel Angel Martinez, made by the Foreign Policy Initiative BH think-tank, available at www.vpi.ba/doc/Interview%20MA%20Martinez.pdf, accessed: 10. 10. 2006.

^{xxxix} See more about the theory of geopolitics related to this issue in Foreign Policy Initiative BH, 2006b.

^{xl} Table available at:

http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/cards/statistics2000-2006_en.htm accessed: 21. 09. 2006.

A new book by Fritz Stern

A GERMANY WE HAVE NOT KNOWN

„Five Germanies I have known” is the book that has shaken numerous stereotypes about the so-called “German Question”. Fritz Stern (80), professor emeritus at the Columbia University and one of the leading world historians, particularly of German history of the 19th and 20th centuries, has written an autobiography of his own family in which one can definitely recognise five important stages undergone by Germany – from the Weimar Republic to the present day. And not only for the purpose of recognising, but also in order to decipher what had preceded them and how they could be possible at all. Using valuable and rare historical material, such as the letters written by his parents to Albert Einstein, Fritz Haber and other influential intellectuals of that era, Stern never misses the opportunity to build a very poignant picture of the fortunes and misfortunes of his own family, the drama experienced by the Germans from the end of World War I to the rise to power of the Nazis.

Stern successfully complements the story that was told by Sebastian Hafner* about how Hitler happened to Germany and how National-socialism was pushed through the main gates as the idea of salvation for the fallen big power. In Stern’s book, five significant stages of German history marked a human life that was an exceptionally rich and experienced life, the life that can be lived only by the bravest and by those who do not hesitate when faced with hardship.

Stern emigrated from Germany in 1938, right on time, one may say, to escape pogroms that were looming over his Jewish family. He lived through four of the five stages he writes about and his book could, therefore, be viewed as the testimony of The Last Mohican who belonged to a generation that slowly, yet inevitably, passes away biologically. The book was published by Farrar, Straus and Giroux (August 22, 2006)

* Napisaó sjajnu knjigu „Ispovijest jednog Nijemca“

New issue of *Europe's World*

ARE WE APPROACHING THE END, OR IS THE END APPROACHING US?

The tenth issue of the *Europe's World*, the European foreign policy journal, has taken upon itself a great responsibility of explaining all the problems that are upsetting our world today. You can only imagine what could possibly fit into such a thematic framework – from the Irish „no“ to the Lisbon Treaty, to philosophical and sociological considerations of the destinies of the free market and capitalism. Whatever you might imagine and mention in this scope as the problems of today's world, has been elaborated, one way or another, in the *Europe's World* – and from both the pro and the con angle.

In their joint introduction, the editor Giles Merritt and the publisher Geert Cami, seem to be a priori defending themselves, explaining the original mission of the magazine, from its inception in the Autumn of 2005, i.e. to be a true forum, a market for as broad a spectrum of ideas as possible, totally free from geographical, ideological, national, political or any other affiliation, except for its loyalty to its readers. If it were truly its goal, then one could say that they were on the right path to achieve it in the 216 pages of this jubilee, in its tenth issue.

It is difficult to distinguish, in this abundance of really good analyses and reviews, a special one, unless one is willing to do injustice to objectivity. Nevertheless, is it not that the issue of whether this planet will survive or not, and whether we, as mankind and as a species, will survive our clash with nature, is the theme of all themes! This has been developed by Lord Martin Rees, professor of Cosmology and Astrophysics at the Cambridge University, whose text „Sustainable Europe: the End of the World May Indeed be Nigh“, emphasises that today's world is faced with numerous opportunities and possibilities, yet that these opportunities and possibilities go hand in hand with ever-growing risks as well. Nothing new, one could say, but Rees goes on to offer some very specific conclusions: „...The world cannot survive if the population of 6,5 billion wish to have the lifestyle of the majority of Americans or Italians... Even the most prosperous ones who decide to become vegetarians, and reduce their travelling by car or aeroplane, and who will build on the advantages of the information technology revolution could contribute to the desired change...“ considers Reese. He is convinced that the decisions which might be taken by mankind in the 21st century, both individually and collectively, would determine whether or not we would really witness our own end. In his comment on this article, Frank Reas, Head of the Climate Change Department in the European Commission, concludes that we would finally need to give up our freedom of choice and shift our focus on those actions that can truly save the branch on which we are sitting, whereas, if we fail to do it, the end will inevitably approach us!!

Vanjskopolitička inicijativa BH objavljuje redovne
tromjesečne analize vezane za aspekte vanjske politike
Bosne i Hercegovine



Za download naših vanjskopolitičkih analiza
posjetite web stranicu Vanjskopolitičke Inicijative BH
www.vpi.ba