

UDK:658.114.2:061.1

Bibliid 1451-3188, 8 (2009)

Год VIII, бр. 29–30, стр. 137–144

Изворни научни рад

мр Ана ЈОВИЋ-ЛАЗИЋ¹

ИСТОЧНО ПАРТНЕРСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

APSTRACT

Eastern Partnership was developed as a specific eastern dimension of European Neighbourhood Policy, which was introduced five years ago. Eastern Partnership was officially launched at the summit of the European Union and Ukraine, Belarus, Moldova, Azerbaijan, Georgia and Armenia, which was held in early May 2009 in Prague. This partnership was created to provide financial and other assistance to eastern neighbours in order to make sure that they will implement comprehensive political and economic reforms. The European Union is convinced that this initiative will ensure the stability of countries in its neighbourhood and creates conditions for their closer cooperation with EU.

Кључне речи: Европска унија, Украјина, Белорусија, Молдавија, Азербејџан, Грузија, Арменија, европска политика суседства, источна сарадња.

1) ПОЛИТИЧКИ ОКВИР

Источно партнерство развијено је као специфична димензија европске политике суседства која је уведена 2004. године како би Унија пружила помоћ суседним земљама у спровођењу реформи и тако осигурала безбедност, стабилност и просперитет на европском континенту. Развојем европске политике суседства ЕУ је дефинисала конкретне услове под којим је, у периоду после проширења, предложила сарадњу са јужним и источним суседима. На тај начин Унија је јасно одвојила политику добросуседске сарадње од процеса приступања ЕУ. Истовремено суседима је понуђена могућност да постојећи оквир сарадње са Унијом унапреде у привилеговано партнерство које подразумева дубљу политичку

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

и економску интеграцију.² Убрзо након увођења европске политике суседства у јавности су се чула мишљења да није могуће и пожељно једнако третирати јужне и источне суседе ЕУ, пре свега, због снажних географских идентитета и разлика које постоје између њих.³ Тако је у марту 2008. године за време председавања Француске ЕУ покренута иницијатива да се, у оквиру европске политике суседства, оснује Медитеранска унија која би омогућила развој и унапређење односа са шестнаест земаља јужног Средоземља и Блиског истока. Годину дана након тога, за време председавања Чешке ЕУ, установљено је источно партнерство усмерено на сарадњу Уније са источним суседима. Иако источно партнерство не прејудуцира тежње појединих земаља партнера када је реч о њиховим будућим односима са Унијом партнерство следи принцип европске политике суседства и не нуди, на било коју начин, партнерским земљама перспективу чланства у ЕУ. Источно партнерство се такође ослања на принцип условљавања који подразумева да ће односи ЕУ са сваком суседном земљом понаособ зависити од напретка који оствари у процесу реформи и модернизације.

Учестало је мишљење да је источно партнерство још један прагматичан одговор Уније на умор од проширења који јој омогућава да успостави блиске односе са суседима без обавезе да им понуди чланство. Успостављањем добросуседских односа и ефикасне сарадње источно партнерство би требало да допринесе стабилности и безбедности на границама ЕУ и омогући јој да повећа свој значај и утицај у региону.⁴

II) САДРЖАЈ И ЦИЉЕВИ ИСТОЧНОГ ПАРТНЕРСТВА

Иницијативу за покретање источног партнерства покренуле су Пољска и Шведска у мају 2008. године на заседању савета за опште послове и спољне односе ЕУ. Месец дана касније, у јуну 2008. године, Европски савет је подржао ову иницијативу и затражио од Европске комисије да припреми предлог конкретних мера и корака за даљи развој билатералне и

² Ана Јовић-Лазивић, „Политика Европске уније према суседним земљама”, *Међународна политика*, бр. 1120–1121, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006, стр. 30–37.

³ Marcin Łapczyński, “The European Union’s Eastern Partnership: Chances and Perspectives”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3 (2) - Spring 2009, pp. 143–155.

⁴ Thea Kentchadze, “The Promise of Eastern Partnership”, *ISPI Policy Brief*, No.136, Milano, 2009, p. 2.

мултилатералне сарадње са источним суседима.⁵ У децембру 2008. године Европска комисија је усвојила саопштење којим је представила источно партнерство као иницијативу за побољшање сарадње и подршке реформама у источном суседству. У овом документу се наводи да је Унија витално заинтересована за стабилност, боље управљање и економски развој земаља које се налазе на њеним источним границама. С обзиром да земље источне Европе и јужног Кавказа теже успостављању ближих односа са Унијом, источно партнерство представља и политичку поруку солидарности која би требало да подстакне спровођење политичких и економских реформи и тако допринесе стабилности, безбедности и просперитету читавог европског континента.⁶ Програм источног партнерства званично је покренут на самиту Европске уније, Украјине, Белорусије, Молдавије, Азербејџана, Грузије и Јерменије који је одржан почетком маја 2009. године у Прагу. Том приликом усвојена је декларација у којој наводи да је основни циљ источног партнерства стварање неопходних услова за ближу политичку и економску сарадњу Европске уније и њених источних суседа. Предвиђено је да се источно партнерство заснива на међусобним обавезама поштовања владавине права, доброг управљања, поштовања људских права, заштите мањина, принципа тржишне привреде и одрживог развоја.⁷

Источно партнерство би требало да допринесе стабилности и помогне изградњи поверења. С обзиром да на источним границама Европске уније и даље постоји велики број нерешених сукоба који отежавају сарадњу, истакнута је потреба да се они решавају мирно уз поштовање начела и норми међународног права.⁸ Оружани сукоб Русије и Грузије из августа 2008. године оставио је последице на стабилност и безбедност у Европи и указао на потребу развијања посебне политике ЕУ према источном суседству која ће јој омогућити да заштити своје интересе. Источним партнерством Унија добија средство којим може да утиче на стварање услова за мирно решавање тзв. замрзнутих сукоба у Грузији (Абхазија и Јужна Осетија), Молдавији (Придњестровље) и Азербејџану (Нагорно-Карабах). Превазилажењу сукоба

⁵ Marcin Łapczyński, "The European Union's Eastern Partnership: Chances and Perspectives", *op. cit.*, p. 145.

⁶ "Eastern Partnership", Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2008) 832 final, Brussels, 3 December 2008.

⁷ "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009", Council of the European Union, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78).

⁸ *Ibidem*.

требало да би допринесе ублажавање оштрих економских и социјалних разлика које постоје између региона и група становништва у овим земљама које су често оптерећене и историјским, културним, етничким и верским поделама.⁹ Предвиђено је да се циљеви источног партнерства остварују кроз билатерални и мултилатерални ниво сарадње. Билатерални ниво сарадње требало би да омогући успостављање ближих политичких и економских веза Уније и партнерских земаља. О новим уговорним везама, који ће заменити садашње споразуме о партнерству и сарадњи, Унија ће преговарати са оним источним суседима који су вољни и способни да испуњавају обавезе које из њега произилазе.¹⁰ Садржаји споразума разликоваће се од земље до земље у зависности од њених циљева, могућности и постојећих билатералних односа које има са Унијом. Споразуми ће предвидети и усаглашавање националног законодавства са европским законодавством и стандардима. Размена искуства и праксе у сарадњи са ЕУ требало би да створи услове за ближе односе источних партнера.

Источно партнерство предвиђа и сарадњу када је реч о специфичним питањима у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ и европске безбедносне одбрамбене политике. Сарадња би требало да укључи учешће земаља партнера у мисијама и вежбама ЕУ, координацију дипломатских активности и успостављање система за рано упозоравање који ће посебну пажњу посветити регионима замрзнутих сукоба. Предвиђена је и ближа сарадња када је реч о извозу оружја и неширењу оружја за масовно уништавање. Веома важан аспект источног партнерства је и чињеница да су, поред постојећих перспектива за трговину и инвестиције, новим билатералним споразумима отворене могућности за успостављање свеобухватних зона слободне трговине ЕУ и источних партнера. Билатерални споразуми ће садржати правно обавезујуће норме о усаглашавању националних одредби у области трговине са законодавством ЕУ и тиме допринети модернизацији и економским реформама земаља партнера. Дугорочно посматрано, билатералне зоне слободне трговине између Уније и источних суседа могле би да прерасту у мрежу слободних трговинских области. То је веома значајно имајући у виду да су отворено тржиште и економска интеграција од суштинског значаја за одрживи економски развој и политичку стабилност у источном суседству Уније.

⁹ Benita Ferrero-Waldner, "Eastern Partnership - an ambitious project for 21st century European foreign policy", 20 February 2009, Internet, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bfw_en.pdf.

¹⁰ Ibidem.

Наравно, када је реч о слободној трговини са Европском унијом стварни напредак могу остварити само оне земље које су истински спремне да своју економију отворе за конкуренцију. Такође, предвиђено је да Унија предузме кораке који би постепено требало да омогуће либерализацију визног режима за источне partnere. Визне олакшице ће зависити од тога у којој мери партнерска земља спроводи мере као што су борба против илегалних миграција, потписивање споразума о реадмисији, прилагођавање система азила стандардима ЕУ, успостављање структура интегрисаног управљања границом које ће бити усклађене са правним тековинама ЕУ и унапређење способности полиције и судства у борби против корупције и организованог криминала. Већа енергетска безбедност Европске уније и њених источних суседа представља значајан аспект сарадње у оквиру источног партнерства. Стабилност и безбедност у снабдевању и транзиту енергената подразумева бољу регулативу, већу енергетску ефикасност и коришћење обновљивих извора енергије. Предвиђено је да одредбе о сарадњи у области енергената постану саставни део нових споразума о придруживању и других билатералних договора ЕУ и источних партнера. Оне би требало да укључе све елементе сарадње која је резултат енергетске међузависности као и постепену интеграцију енергетских тржишта и инфраструктуре источних суседа са ЕУ.¹¹

Предвиђено је да билатерална сарадња ЕУ са сваком земљом понаособ узме у обзир њихове различитости, имајући у виду да постоје земље које у потпуности зависе од руског гаса (Јерменија и Молдавија), транзитне земље (Украјина и Грузија) и снабдевачи (Азербејџан). Мултилатерална сарадња у овој области требало би да омогући да се унапреди систем за рано упозорење у случају евентуалних криза у снабдевању енергентима.¹²

Након што је у јануару ове године Русија смањила испоруке гаса Украјини, ЕУ је схватила да квалитет живота њених грађана директно зависи, не само од њених залиха и аранжмана за снабдевање енергентима, већ и од политичког и економског амбијента у источном суседству. Због значаја који Украјина има за транзит енергената из Русије у Унију, источним партнерством предвиђена је подршка пуној интеграцији енергетског тржишта Украјине у тржиште ЕУ. Приоритет је и обнова украјинске транзитне мреже гаса и нафте, као и побољшање контроле над дотоком гаса и нафте из Русије у Украјину. Поред

¹¹ “Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009”.

¹² Benita Ferrero-Waldner, “Eastern Partnership – an ambitious project for 21st Century European foreign policy”.

билатералних механизма сарадње источно партнерство предвиђа и сарадњу на мултилатералном нивоу. Мултилатерални ниво сарадње Уније са источним суседима би требало да омогући отворен и слободан дијалог који ће служити циљевима партнерства и дати нови оквир за решавање заједничких изазова. Истовремено он ће представљати форум за размену информација и искуства о напретку који су партнерске земље оствариле у реформама и модернизацији и обезбедити Унији додатни инструмент за праћење ових процеса. Мултилатерални оквир би требало да функционише на основу заједничких одлука ЕУ и партнерских земаља и тако омогући договоре о даљем развоју источног партнерства. То би истовремено требало да подстакне регионалне везе између учесника иницијативе и омогући да заједнички решавају питања од узајамног интереса.¹³ Даље се наводи да је за оне земље које желе да остваре напредак у приближавању ЕУ, кључно усаглашавање националних правних аката са стандардима и законодавством Уније. Предвиђено је да се кроз мултилатерални оквир сарадње обезбеде услови за систематски рад на том питању, што ће укључити и серије презентација које ће бити посвећене објашњавању стандарда и законодавства ЕУ и њиховом поређењу са националним политикама и законодавством.¹⁴ На тај начин требало би да се обезбеди правни основ за спровођење политичких и друштвено-економских реформи у партнерским земљама и створе предуслови за њихову ближу сарадњу са Унијом.¹⁵ Европска унија има за циљ и да се политички повеже са регионом на својим источним границама због чега ово партнерство укључује и институционализацију међусобних односа. Предвиђено је да се сваке две године одржавају састанци шефова држава и влада 27 земаља чланица ЕУ и шест партнерских земаља на којима ће се утврђивати генералне смернице за даљи рад и развој источног партнерства. На годишњим састанцима министара иностраних послова анализираће се напредак постигнут у реализацији постављених циљева и обезбедити даље политичко управљање овом иницијативом. Високи званичници укључени у реформу рада у релевантним областима политике састајаће се најмање два пута годишње. Предвиђено је да ове састанке припрема и да њима председава Европска комисија, као и да се они одржавају у оквиру четири тематске платформе – демократија, добро управљање и стабилност; економске интеграције и усаглашавање са политикама ЕУ; енергетска безбедност и међуљудски контакти. Панели за подршку раду сваке платформе ће се састајати по потреби. Билатерална

¹³ “Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit”, Prague, 7 May 2009, op. cit.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

сарадња ће се наставити и кроз већ постојеће структуре европске политике суседства.¹⁶ Поред тога, предвиђено је да у одређеним областима буду успостављени додатни панели и иницијативе који би подржавали циљеве источног партнерства. Ови панели би се финансирали донаторском подршком међународних финансијских институција и приватног сектора. Поред представника влада и Европске комисије у рад ће бити укључене и друге институције ЕУ, међународне организације (као што су ОЕБС и Савет Европе), међународне финансијске институције, парламенти, пословни сектор, локалне власти и организације цивилног друштва. У раду тематских платформи, панела или иницијатива моћи ће да учествују и треће земље уколико постоји сагласност да би то било од заједничког интереса због теме која је на дневном реду, географске близине или постојећих економских веза. Источно партнерство је комплементарно са већ постојећим регионалним иницијативама Европске уније које директно укључују источне суседе, као што су црноморска синергија и северна димензија. Црноморска синергија, која покрива пет источних земаља укључених у европску политику суседства, Русију и Турску, има за циљ решавање проблема који захтевају додатне напоре и пажњу црноморског региона. Како би створили услови за спровођење циљева источног партнерства предвиђено је да се повећа финансијска подршка Европске уније. Наравно, она ће зависити од напретка који поједине партнерске земље постигну у остваривању договорених циљева. Поред средстава Европске уније и националног суфинансирања, реализација свеобухватних циљева источног партнерства захтеваће додатна финансијска средства. Постоје уверења да ће Европска инвестициона банка, Европска банка за обнову и развој и друге међународне финансијске институције бити спремне да помогну источним партнерима ЕУ у њиховим настојањима да спроведу реформе и реализују кључне инвестиционе пројекте. Предвиђено је да ЕУ активном политичком подршком, подстицајима и гаранцијама мотивише приватни сектор да инвестира у конкретне пројекте у суседним земљама и на тај начин помогне остваривању циљева источног партнерства.¹⁷

III) ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Последња проширења географски су приближила Унију земљама источне Европе и јужног Кавказа. Због тога безбедност Уније све више зависи од

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

стабилности и просперитета Украјине, Молдавије, Белорусије, Грузије, Јерменије и Азербејџана. Иако наведене земље немају идентичне циљеве у својим односима са ЕУ, свака од њих, у различитој мери, спроводи политичке, социјалне и економске реформе и настоји да ближе сарађује са Унијом. Источни суседи су, пре свега, заинтересовани за слободнију трговину и визне олакшице, док Унију првенствено интересује спровођење свеобухватних демократских и тржишно оријентисаних реформи у суседним земљама.

За постизање циљева који су постављени источним партнерством неопходна су и значајна финансијска средства која би требало да буду у складу са политичким амбицијама ове иницијативе. Успех ће зависити и од тога да ли ће земље чланице Европске уније и њени источни партнери показати довољно политичке воље која је неопходна како би се ова амбициозна агенда претворила у стварност.¹⁸ У сваком случају, стално би требало да се ради на даљем развоју постојећег партнерства како би понуђена сарадња довољно мотивисала суседе да заиста спроведу свеобухватне и суштинске реформе и тако створе услове за трајну стабилност на источним границама Уније.

IV) ИЗВОРИ

- “Eastern Partnership”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2008) 832 final, Brussels, 3 December 2008.
- “Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009”, Council of the European Union, Brussels, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78).
- Benita Ferrero-Waldner, “Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy”, 20 February 2009.
- Marcin Łapczyński, “The European Union’s Eastern Partnership: Chances and Perspectives”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3 (2) – Spring 2009.
- Thea Kentchadze, “The Promise of Eastern Partnership”, *ISPI Policy Brief*, No. 136, Milano, 2009.
- Ана Јовић-Лазић, „Политика Европске уније према суседним земљама”, *Међународна политика*, бр. 1120–1121, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006.

¹⁸ Benita Ferrero-Waldner, “Eastern Partnership – an ambitious project for 21st Century European foreign policy”.