

UNIVERZITET CRNE GORE
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Mr Nenad Koprivica

POLITIČKI USLOVI INTEGRACIJE ZAPADNOG BALKANA U EU
– POSEBAN OSVRT NA CRNU GORU -

DOKTORSKA DISERTACIJA

Podgorica, 2022.

**UNIVERSITY OF MONTENEGRO
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES**

MSc Nenad Koprivica

**POLITICAL CONDITIONS OF THE WESTERN BALKANS'
INTEGRATION IN THE EU
– A SPECIAL REVIEW ON MONTENEGRO**

PhD thesis

Podgorica, 2022

PODACI O DOKTORANDU

Ime i prezime: Nenad Koprivica

Datum rođenja: 02. 02. 1978.

Naziv završenog studijskog programa i godina završetka: Centar za studije evropskih integracija Univerziteta u Bonu, Njemačka (ZEI, Rheinische Friedrich-Wilhelms University - Bonn), 2005.

UDK, OCJENA I ODBRANA DOKTORSKE DISERTACIJE

Datum sjednice Senata Univerziteta na kojoj je prihvaćena teza: 02. 10. 2008.

Mentor:

Prof. dr Radovan Vukadinović, redovni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti

Komisija za ocjenu podobnosti teze i kandidata:

Prof. dr Radovan Vukadinović, redovni profesor, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti

Prof. dr Danijela Jaćimović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Boris Vukićević, vanredni profesor, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauke

Komisija za ocjenu doktorske disertacije:

Prof. dr Gordana Đurović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Boris Vukićević, vanredni profesor, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka

Prof. dr Dragan Đukanović, vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

Komisija za odbranu doktorske disertacije:

Prof. dr Gordana Đurović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Boris Vukićević, vanredni profesor, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka

Prof. dr Dragan Đukanović, vanredni profesor, Univerzitet U Beogradu, Fakultet političkih nauka

Datum odbrane:**Datum promocije:****UDK broj:**

REZIME

Ovom disertacijom, uz razumijevanje procesa širenja EU, nastoji se objasniti njegov značaj za transformaciju geopolitičkih, geostrateških i geoekonomskih odrednica regiona Zapadnog Balkana, vrednovati uticaj procesa na stabilnost i sigurnost u Evropi, te predvidjeti buduće smjernice širenja, koristeći se hipotezama zasnovanim na savremenim teorijama međunarodnih odnosa. U osnovnoj hipotezi se ističe kako je širenje EU kompleksan proces obilježen prevagom strateških nad političkim kriterijumima primanja u članstvo. U ovom trenutku, široko rasprostranjena zabrinutost po pitanju bilo kakvog daljeg proširenja, koja se očituje u unutrašnjoj politici država članica EU, rizikuje slabljenje najefikasnijeg oruđa koje EU ima u odnosu na ovaj problematični region. Kada govorimo o prijemu zapadno-balkanskih država, **EU nije razvila jasnu strategiju narednog proširenja**. Pomoćna hipoteza se odnosi na činjenicu da se model integracije (konvergencija) i moć preobražaja EU sada ne događaju, kao što je bio slučaj u državama Centralne i istočne Evrope. Proces proširenja EU i njene politike spram balkanskih država su dio generalnog okvira opšte spoljne politike EU, koja ima institucionalne nedostatke, kao i druge izazove u slučajevima kada je potrebno definisati zajednički interes država članica.

U fokusu pažnje je region Zapadnog Balkana i analiza njegovih perspektiva ulaska u EU, sa akcentom na evropsku perspektivu Crne Gore. Ne postoji teorija koja bi u cijelosti mogla objasniti proces širenja. Zato je cilj disertacije da analizira složenost procesa proširenja kroz dioptriju tri teorijska pristupa na osnovu kojih se može odgovoriti na glavna istraživačka pitanja disertacije i koje potom omogućavaju komparativnu analizu procesa integracije EU. Glavno istraživačko pitanje o postojanju kredibilne strategije o proširenju EU na zemlje Zapadnog Balkana, prožima se kroz cijeli rad.

Cijenimo da je kroz rezultate istraživanja moguće potvrditi postavljenu hipotezu, jer analiza procesa proširenja dokazuje da EU nije razvila jasnu strategiju narednog proširenja. Iz analiziranih slučajeva se zaključuje da se evropska integracija Zapadnog Balkana zasniva na uzajamnom interesu i EU i datih država jer bez Zapadnog Balkana u EU proces ujedinjenja će ostati nedovršen. To su činjenice koje ilustruju veliku potrebu za reformom politike EU u regionu zapadnog Balkana. Glavni cilj doprinosa EU ka stabilnosti regiona jeste da se ovaj region, što je prije moguće, uključi u proces proširenja EU nakon 2013. godine. Nakon šest talasa proširenja, za preostale evropske zemlje koje su van EU, posebno za zemlje Zapadnog Balkana u koje spada i Crna Gora, ulazak u EU se postavlja kao jedino razumno rješenje. Pozicija i veličina Crne Gore, ali i realpolitika, ukazuju da je svrsishodnije i sigurnije Crnoj Gori kad je u društvu država članica EU. Ukoliko se Crna Gora suštinski i vrijednosno ne usmjeri ka zapadu, to bi bila istorijska greška koja bi uticala i na njen opstanak i razvoj.

Ključne riječi: procesa proširenja EU, kriterijumi pristupanja, Zapadni Balkan, EU, Crna Gora, kondicionalnost

Naučna oblast: Međunarodni odnosi

Uža naučna oblast: Evrointegracije

ABSTRACT

This dissertation, with an understanding of the EU enlargement process, seeks to explain its importance for transforming the geopolitical, geostrategic and geoeconomic determinants of the Western Balkans region (WB), evaluate the impact of the process on stability and security in Europe, and predict future enlargement guidelines, by using hypotheses based on international relations' contemporary theories. The basic hypothesis points out that EU enlargement is a complex process marked by the predominance of strategic over political criteria for membership. Widespread concerns about any further enlargement, which are reflected in the current internal policies of EU member states, risk weakening the most effective tool the EU has in relation to this troubled region. When it comes to the WB' states accession, **the EU has not developed a clear strategy for the next enlargement.** The subsidiary hypothesis refers to the fact that the model of integration (convergence) and the EU transformative power are not happening now, as was the case in the Central and Eastern Europe' countries. The EU enlargement process and its policy towards the region are part of the general framework of the EU's overall foreign policy, which has institutional shortcomings, as well as other challenges when it is necessary to define the common interest of the member states. The focus is on the WB region and the analysis of its EU accession prospects, with an emphasis on Montenegro's European perspective. There is no theory that can fully explain the enlargement process. Therefore, the aim of the dissertation is to analyze the complexity of the enlargement process through three theoretical approaches based on which the main research questions can be answered and which then enable a comparative analysis of the EU integration process. The main research question on the existence of a credible strategy for EU enlargement to the countries of the WB spreads over the entire paper.

The research results can confirm the hypothesis because the analysis of the enlargement process proves that the EU has not developed a clear strategy for the next enlargement. From the analyzed cases, it can be concluded that the European integration of the WB is based on the mutual interest of both the EU and the given countries, because without the WB in the EU, the unification process will remain unfinished. These are the facts that illustrate the great need for reform of EU policy in the WB region. The main goal of the EU's contribution to the stability of the region is to include it in the EU enlargement process after 2013 as soon as possible. After six waves of enlargement, for the remaining European countries outside the EU, especially for the countries of the WB, including Montenegro, joining the EU is set as the only reasonable solution. The position and size of Montenegro, as well as realpolitik, indicate that it is more purposeful and safer for Montenegro when it is EU member state. If Montenegro does not essentially and value-wise turn to the west, it would be a historical mistake that would affect its survival and development.

Key words: the enlargement process, accession criteria, Western Balkan, EU, Montenegro, conditionality

Scientific field: International relations

Narrow scientific field: EU Integration

Spisak tabela

Tabela 1. Dinamika petog proširenja uključujući pregovore sa Turskom.....	69
Tabela 2. Evropska unija – osnovni pokazatelji EU 27.....	71
Tabela 3. Ekonomski indikatori privreda Zapadnog Balkana 2011-2012.....	140
Tabela 4. Regionalni ekonomski prikaz u doba krize.....	144
Tabela 5. Prikaz asimetričnog približavanja država regiona Zapadnog Balkana.....	148
Tabela 6. Godišnja alokacija sredstava IPA, definisana Višegodišnjim finansijskim okvirom (MIF) za period 2007-2013 u milionima eura.....	149
Tabela 7. Prikaz sredstava plasiranih u Crnoj Gori od 2000-2006. od strane EAR-a.....	207
Tabela 8. Prikaz sredstava po komponentama i godinama za period 2007-2013.....	208
Tabela 9. Stavovi prema EU / SREDNJE VRIJEDNOSTI na skali.....	220
Tabela 10. Stavovi prema proširenju EU.....	221
Tabela 11. Podrška članstvu Crne Gore u EU.....	224
Tabela 12. Struktura stavova prema EU (2008) – Faktorska analiza.....	225
Tabela 13. Faktori euroskepticizma (2008).....	226
Tabela 14. Faktori proevropskog stava (2008).....	227

Spisak grafika

Grafik 1. Makroekonomski učinci prije i nakon pristupanja EU: Godišnji rast realnog BDP-a EU10 (2000-2006) i 2. Rast investicija u % od BDP-a.....	62
Grafik 2. Stope privrednog rasta na Zapadnom Balkanu 2000-2010	139
Grafik 3. Stope nezaposlenosti na Zapadnom Balkanu 2000-2010.....	139
Grafik 4. Podrška EU i pristalice ključnih političkih partija.....	228
Grafik 5. Podrška EU i pristalice ključnih političkih partija, oktobar 2009.....	228
Grafik 6. Podrška EU i pristalice ključnih političkih partija: poređenje 2009 – 2011.....	229
Grafik 7. Razlika u podršci EU po partijama – procijenjeni pad podrške u %.....	239
Grafik 8. Partijska preferencija kao faktor koji određuje Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti	230
Grafik 9. Socio-demografski faktori koji određuju Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti	231
Grafik 10. Stav prema EU i nacionalna pripadnost.....	232
Grafik 11. Podrška EU: poređenje 2009 – 2011.....	232
Grafik 12. Pad podrške EU u %: Poređenje 2009-2011.....	233

Grafik 13. Harizmatski faktori koji određuju Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti	239
Grafik 14 - Faktori koji određuju Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti.....	235
Grafik 15. SUM% pozitivan uticaj NATO integracija vs. negativan uticaj	239
Grafik 16. Pozitivan uticaj NATO integracija na : SUM %	240
Grafik 17. Negativan uticaj NATO integracija na: SUM %	243

Spisak slika

Slika 1. Veza između različitih pretpristupnih i strukturnih instrumenata.....	150
Slika 2: EU 2007-2013 Pretpristupna podrška.....	209
Slika 3: EVROPA 2020: Pregled.....	212

SADRŽAJ

REZIME	4
ABSTRACT.....	5
UVOD (PREDMET I CILJ DOKTORSKE DISERTACIJE).....	10
1. Metodološko – teorijski okvir disertacije.....	11
1.1. Osnovne hipoteze istraživanja.....	12
1.2. Metodi istraživanja.....	14
2. Struktura disertacije.....	15
I EVROPSKA UNIJA: EVOLUCIJA I REGIONALNI PRISTUPI.....	17
1. Šta je EU, pojam i evolucija.....	17
2. Kratak pregled teorija o evropskoj integraciji: federalizam, neofunkcionalizam i međuvladina saradnja.....	24
2.1. Federalizam.....	26
2.2. (Neo)funkcionalizam - efekat prelivanja u Evropskoj uniji.....	28
2.3. Međuvladin pristup.....	31
3. Regionalni pristupi EU.....	35
3.1. Pridruživanje, pristupanje i proširenje Evropske unije.....	35
3.2. Vrste pridruživanja EU.....	37
3.3. Evropska politika susjedskih odnosa.....	43
3.4. Odnosi EU i Rusije.....	46
3.5. Veza između širenja EU i NATO – primjer istočnoevropskih zemalja.....	50
II PETO PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE	53
1. Proces proširenja EU.....	53
2. Uslovi za prijem u članstvo – komparacija Ugovora iz Nice i Lisabona.....	56
3. Efekti petog proširenja.....	60
4. Produženo peto proširenje iz 2007. godine - Rumunija i Bugarska.....	65
5. Iskustva i posljedice petog proširenja EU.....	68
6. Izazovi daljeg proširenja Unije.....	74
III DEZINTEGRACIJA JUGOSLAVIJE I EU	78
1. Uloga EZ/EU u procesu dezintegracije SFRJ.....	78
2. Komparacija sa državama Centralne i Istočne Evrope: sličnosti i različitosti.....	95
2.1. Politička kultura.....	96
2.2. Problematične državnosti.....	101
2.3. Raskid sa prošlošću.....	104
3. Od tranzicije prema evrointegraciji.....	106
IV INTEGRACIJA JUGOISTOKA EVROPE U EU	108
1. Polazne pretpostavke.....	108
2. Zapadni Balkan i Evropska unija.....	110
2.1. Proces stabilizacije i pridruživanja.....	113
2.2. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.....	115
2.3. Regionalna saradnja.....	120
2.4. Koji faktori utiču na politiku proširenja EU prema Zapadnom Balkanu?.....	125
2.5. Posljedice proširenja EU na Zapadni Balkan i post-solunski procesi.....	135
2.6. EU i Zapadni Balkan – uticaj krize u eurozoni.....	137

2.7. Pretpristupna podrška i strukturni fondovi EU	148
IV POLITIKA EU PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA	152
4. Hrvatska	158
5. Makedonija	163
6. Srbija	168
7. Bosna i Hercegovina	173
8. Kosovo	177
9. Albanija	178
10. Zaključna razmatranja	180
10.1. Četiri moguća scenarija evropske budućnosti zemalja Zapadnog Balkana	184
10.1.1. Scenario 1. Standardni pristup	184
10.1.2. Scenario 2. Stopama Turske: udaljavanje od EU	190
10.1.3. Scenario 3. Odustajanje od proširenja i nova neizvjesnost na Zapadnom Balkanu	193
10.1.4. Scenario 4. Veliki balkanski prasak	196
V CRNA GORA	201
1. Pristup	201
2. Evropska perspektiva Crne Gore: odnos Crne Gore sa EU	203
3. Crna Gora i pretpristupna podrška EU	207
4. Alternative evropskom putu	210
5. Regionalna saradnja	214
5.1. Implementacija regionalnih inicijativa u Crnoj Gori	215
6. Stavovi javnog mnjenja prema Evropskoj uniji	218
6.1. Analiza ključnih faktora podrške EU integracijama - Stavovi prema EU	220
6.2. Finalni model	234
6.3. Ograničenja sprovedene analize	237
7. Crna Gora i NATO	238
8. Odnosi Crne Gore i spoljnih aktera	242
8.1. Odnosi Crne Gore sa Rusijom	243
8.2. Odnosi Crne Gore sa Turskom	248
8.3. Zaključne ocjene – Crna Gora	249
ZAKLJUČAK	252
Literatura	262

I UVOD (PREDMET I CILJ DOKTORSKE DISERTACIJE)

Strateški cilj država Jugoistočne Evrope je pristupanje EU u dogledno vrijeme koje se može definisati kao srednji rok. Postoji politička volja relevantnih faktora, kao i podrška građana integraciji u EU. Imajući na umu ključne odredbe osnivačkih ugovora EU (prvenstveno član 49 Ugovora o EU) koje predviđaju da bilo koja evropska država može zatražiti da postane članicom Evropske unije, kao i odluke Evropskog Savjeta iz Santa Marija de Feire (2000) u kojoj se navodi da su sve države Jugoistočne Evrope potencijalni kandidati za članstvo u EU, pristupanje EU postaje njihov strateški spoljnopolitički prioritet. Rezultati dosadašnjeg procesa transformacije u evropskim ekonomskim i političkim odnosima sigurno će imati uticaj na geostrateški, ekonomski i politički položaj, kao i na razvojne perspektive svake evropske države pojedinačno. EU predstavlja nukleus evropskih integracionih procesa i stoga veliki broj takozvanih trećih evropskih država teži da postane njen dio. Međutim, praksa pokazuje da u ovom procesu postoji čitav niz prepreka i problema koji će određivati sudbinu i brzinu ovog procesa. U jednom činu, spoznajnom, ideološkom ili pak istraživačkom, gotovo da je nemoguće napraviti kompletan i precizan presjek svih ovih problema. Sa druge strane postoji snažna potreba relevantnih činilaca kao i države u cjelini, sagledavanja svih aspekata, putanja i prepreka koje približavaju ili odaljavaju određenu zemlju od EU. Kako bi se došlo do spoznaje o procesima i akterima u Evropskoj uniji i razumjelo njihovo djelovanje, potrebno je odgovoriti na pitanja epistemologije i ontologije. Kompleksnost spomenutog oglada se kroz činjenicu da su same teorije međunarodnih odnosa osporavane na osnovu ontologije i epistemologije. Empirijska pitanja disertacije će biti vezana uz ontologijska i epistemološka jer da bi se odgovorilo na pitanje uzroka, potrebno je prvo pronaći odgovor na pitanje šta postoji i kako to proučavati? Rad ima za cilj da na cjelishodan i sistematičan način akumulira čitav niz relevantnih informacija koje bi bile od koristi za razumijevanje enigmatike procesa evropske integracije koje se odnose na region Zapadnog Balkana. Ovom disertacijom, uz razumijevanje procesa širenja EU, nastoji se objasniti njegov značaj za transformaciju geopolitičkih, geostrateških i geoekonomskih odrednica regiona Jugoistočne Evrope, vrednovati uticaj procesa na stabilnost i sigurnost u Evropi, te predvidjeti buduće smjernice širenja, koristeći se hipotezama zasnovanim na savremenim teorijama međunarodnih odnosa.

1. Metodološko – teorijski okvir disertacije

Istraživanjem se teži objasniti, prije svega, politički aspekt procesa širenja EU, geostrateški i geopolitički rezultati, ali i analizirati pravci politike širenja uz primjenu savremene teorije međunarodnih odnosa. Teorije međunarodnih odnosa nude različite hipoteze za selekciju procesa i mogućnost izbora rezultata. Za proces širenja EU mogu se upotrijebiti teorijske pretpostavke koje daju različite interpretacije istih pojava. Međutim, ne postoji teorija koja bi u cijelosti mogla objasniti proces širenja. Zato je cilj disertacije da analizira složenost procesa proširenja kroz dioptriju tri teorijska pristupa na osnovu kojih se može odgovoriti na glavna istraživačka pitanja disertacije.

Uz pomoć različitih teorija (neo)funkcionalizma, federalizma i intergovernmentalizma nastoji se objasniti djelovanje EU u sprovođenju politike proširenja, tj. utvrditi da li prilikom procesa odlučivanja primat imaju interesi država članica ili same zajednice. Glavni cilj istraživanja je provjera hipoteza koje su zasnovane na savremenim teorijama međunarodnih odnosa i koje potom omogućavaju komparativnu analizu procesa integracije EU. Glavno istraživačko pitanje o postojanju kredibilne strategije o proširenju EU na zemlje Zapadnog Balkana, prožima se kroz cijeli rad.

Rad ima nekoliko aspekata a krajnji cilj je da se odgovori na sljedeća pitanja:

1. Regionalni pristupi EU
2. Uloga EEZ/EU u dezintegraciji SFRJ
3. Određivanje termina: Jugoistok Evrope – Zapadni Balkan
4. Solunski Samit 2003. godine
5. Koje su ključne prepreke u procesu evropskih integracija? Koji su integrativni i dezintegrativni faktori koji djeluju na proces EU integracija?
6. Analiza integralnih zahvata EU prema zemljama Zapadnog Balkana
7. Mogućnost suprotne opcije
8. Koji je kapacitet transformacije EU integracije na primjeru Crne Gore?

1.1. Osnovne hipoteze istraživanja

Na osnovu definisanih empirijskih pitanja postavljena je glavna i pomoćne hipoteze kako bi se njihovim potvrđivanjem dobili odgovori i definisale karakteristike procesa proširenja EU kao i njegove buduće tendencije.

U osnovnoj hipotezi se ističe kako je širenje EU kompleksan proces obilježen prevagom strateških nad političkim kriterijumima primanja u članstvo. Evropska unija se fizički približava Zapadnom Balkanu te se stoga njen interes za region pojačava, ali s druge strane, proces širenja EU, koji je 2013. godine rezultirao pristupanjem Republike Hrvatske, izaziva priličnu zabrinutost među zemljama Zapadnog Balkana u odnosu na njihovu poziciju i status nakon prijema svih novih članica takozvanog petog proširenja. U ovom trenutku, široko rasprostranjena zabrinutost po pitanju bilo kakvog daljeg proširenja, koja se očituje u unutrašnjoj politici država članica EU, rizikuje slabljenje najefikasnijeg oruđa koje EU ima u odnosu na ovaj problematični region. Kada govorimo o prijemu zapadno-balkanskih država, **EU nije razvila jasnu strategiju narednog proširenja.** Prioritet EU nije Zapadni Balkan i dalje proširenje EU. Da li se može očekivati da EU promjeni prioritete u narednim godinama?

Pomoćna hipoteza se odnosi na činjenicu da se model integracije (konvergencija) i moć preobražaja EU sada ne događaju, kao što je bio slučaj u državama Centralne i Istočne Evrope. Moć transformacije EU je vidljiva na primjerima Crne Gore, Srbije i Kosova jer napreduju sljedeći instrukcije iz Brisela. To nije slučaj sa Makedonijom i BiH. EU jeste mirovni projekat, ali ta priča više nije dovoljna da nametne EU kao uzor za države Zapadnog Balkana, kao jedini argument da građani budu za EU. Regionu Zapadnog Balkana je potrebna podrška i konkretna pomoć EU na putu evropskih integracija. To je region u razvoju sa visokim stepenom nezaposlenosti, značajnim makroekonomskim disbalansima i prožimajućom korupcijom i kriminalom. Proces proširenja EU i njene politike spram balkanskih država su dio generalnog okvira opšte spoljne politike EU, koja ima institucionalne nedostatke, kao i druge izazove u slučajevima kada je potrebno definisati zajednički interes država članica.

Svaka evropska država se može kvalifikovati za članstvo u EU, ako uspije da ispuni kriterijume iz Kopenhagena iz 1993. godine, a u skladu sa odredbama Ugovora o EU. Ovo postavlja pitanje geografskih granica između Evrope i Evropske unije. Najnepovoljniji scenario za Zapadni Balkan jeste da se tretira kao dobar susjed na duži period. Ovim pitanjem treba se ozbiljno pozabaviti i tražiti rješenja u cilju stabilizacije, bezbjednosti i razvoja, koji treba dovesti do evropske integracije. Očigledna dostignuća u regionu ne treba ostaviti na

trenutnom nivou ili ih čak dovesti u opasnost. Upravo suprotno, kako je posljednje proširenje tačka prekretnica za EU, ono je takođe prekretnica i za region.

Takođe je veoma važno naglasiti mogućnost suprotne opcije u odnosu na proširenje, to jest mogućnost da proširenje bude zaustavljeno i da je region dodatno marginalizovan. Oni koji su zainteresovani za dalju balkanizaciju neće lako odustati, jer nacionalizam i etničke tenzije i dalje ostaju prepreke za pomirenje i integraciju.

Uspjeh politike EU u odnosu na Zapadni Balkan znači efektivnu integraciju datih država u evropsku maticu događanja, jačajući uticaj EU na region i istovremeno razvoj identiteta EU kao cjeline, u smislu da EU postaje akter u međunarodnim odnosima. U međuvremenu, EU nastavlja da jača uticaj u regionu - uglavnom u ekonomskoj i političkoj dimenziji – dok bezbjednosne garancije i odbrambene implikacije, za sada, ostavlja u zadatak NATO-u. Nakon proširenja iz 2013. godine region je okružen isključivo državama članicama EU. Jedino perspektiva da će kao i države Centralne Evrope i Istočnog Balkana (Bugarska i Rumunija, a odskora i Hrvatska) i one ući u EU, daje državama Zapadnog Balkana nadu da će izbjeći sudbinu geta nerazvijenosti usred Evrope. Kredibilna strategija za integraciju regiona u EU, kao i prevencija nastanka balkanskog geta, je od kritične važnosti ne samo za region, već i za samu EU.

Analiziranje EU integracije kroz prizmu teorija međunarodnih odnosa omogućuje cjelovito tretiranje fenomena, njegovo detaljno razlučivanje i otkrivanje parametara korisnih za buduća istraživanja. Primanjem novih država s područja Srednje, Istočne i Jugoistočne Evrope, EU istovremeno opravdava svrhu postojanja u smislu podsticanja demokratskih procesa i vrijednosti u navedenim državama. Insistiranjem na demokratskim reformama te usvajanju vrijednosti i ideala zapadnih demokratija, u smislu stabilizacije regiona te jačanja dobrosusjedskih odnosa i regionalne saradnje, EU reflektuje teze socijalnog konstruktivizma i neoliberalnog institucionalizma.

1.2. Metodi istraživanja

Metodi istraživanja izabrani su u odnosu na njihovu upotrebljivost u naučnom istraživanju i komplementarnost sa sadržajem rada i postavljenim hipotezama. Upotrijebljene su opšte metode društvenog istraživanja: metoda deskripcije, metoda analize sadržaja, metoda dokazivanja i opovrgavanja, te metoda sinteze.

Metoda deskripcije upotrijebljena je u početnoj fazi naučnog istraživanja kao i na početku svakog poglavlja rada, u cilju analiziranja važnijih obilježja činjenica i procesa, njihovih zakonitosti, uzročnih veza i odnosa, kako bi se iste lakše razumjele.

Metoda analize sadržaja predstavlja osnovnu metodu naučno-istraživačkog rada. Analizom sadržaja ukazuje se na teorijsku podlogu istraživačkog procesa koji čini kompleksan pojam širenja EU, ali i utiče na pravce njegovog razvoja. U skladu s temom doktorske disertacije, najvažniji izvor za analizu sadržaja predstavljaju već postojeća djela teoretičara međunarodnih odnosa, kao i parcijalne teorijske analize procesa proširenja EU.

Na osnovu pomenutih teorijskih okvira dolazi do komparativne analize u odnosu na razvoj procesa integracije i glavnih prepreka u narednom krugu. Na kraju, upotrebom metoda sinteze utvrđuju se činjenice i procesi i pristupa završnom razmatranju i formulisanju konačnih saznanja dobijenih putem sprovedenog istraživanja.

Istraživanje se zasniva na kvalitativnoj i kvantitativnoj analizi relevantnih podataka u smislu upotrebe primarnih i sekundarnih izvora. Primarni izvori se odnose na odluke EU i njenih lidera, dokumente usvojene od strane zemalja kandidata za članstvo, kao i izjave predstavnika EU i vodećih lidera EU država. Sekundarni izvori obuhvataju naučne i novinske članke, kao i debate. Istraživanje se u jednom dijelu zasniva na komparativnoj studiji slučaja zemalja koje su uključene u proces EU integracije, pa se koriste faktori koji su imali uticaj na odluke donesene u EU u vezi sa procesom proširenja i analizira ishod takvih odluka (nezavisne i zavisne varijable).

U istraživanju su konsultovani i statistički pokazatelji sljedećih baza podataka: Svjetska banka (World Bank), Evropska komisija, Eurobarometar, European Value Survey, Freedom House, i dr. Veći dio istraživanja za potrebe disertacije sproveden je za vrijeme studijskog boravka u NUI-u (Norveški Institut za međunarodne odnose) 2010. godine, kao i tokom učešća na određenim međunarodnim i regionalnim konferencijama u Evropskoj komisiji, Njemačkoj, Mađarskoj, Austriji, Italiji, Bosni i Hercegovini, Srbiji, kao i u samoj Crnoj Gori.

2. Struktura disertacije

Rad je, pored Uvoda, podijeljen na šest poglavlja:

I EVROPSKA UNIJA: evolucija i regionalni pristupi

II PETO PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE

III DEZINTEGRACIJA JUGOSLAVIJE I EU

IV INTEGRACIJA JUGOISTOKA EVROPE U EU

V POLITIKA EU PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

VI CRNA GORA

Na samom kraju rada slijedi Zaključak i literatura.

Prvim dijelom određuje se teorijski okvir teze, postavljaju se i razrađuju ciljevi koji se žele ostvariti i određuje metodologija ovog naučnog rada. Takođe se razmatraju teorijska, praktična i metodološka pitanja. Definišu se temeljni pojmovi istraživanja i analiziraju teorijski pristupi procesa proširenja EU, uglavnom teorije međunarodnih odnosa, odnos federalizma, (neo)funkcionalizma i međuvladine saradnje, kao i alternativno-kritički pristupi. Objašnjava se osnovni koncept nastanka i proširenja EU koje je predmet debate već dugo vremena, jednako u odnosu na izbor scenarija proširenja kao i ocjena pozitivnih i negativnih efekata proširenog članstva. Takođe se daje kratak prikaz regionalnih pristupa EU.

U drugom dijelu pristupa se analizi procesa i posljedicama petog proširenja EU. Ovdje se polazi od hipoteze prema kojoj stupanje na snagu Lisabonskog ugovora predstavlja važan korak sa aspekta stabilizacije i konstitucionalizacije dostignutog stepena proširenja iz 2004. i 2007. godine na novih 12 zemalja članica. Međutim, ono predstavlja i značajan pomak u pripremi Evropske unije za nastavak proširenja, odnosno za postepeno integrisanje zemalja Zapadnog Balkana u EU.

U trećem dijelu disertacije analizira se uloga EZ/EU u procesu dezintegracije SFRJ. Pokušava se dati odgovor na pitanje da li je pristup EU zemljama ovog regiona time inspirisan ili pod sjenom toga?

U četvrtom dijelu rada pristupa se pojašnjenju koncepta i analizira pojam Jugoistočna Evropa – Zapadni Balkan; Termin Jugoistočna Evropa je određen zbog kompleksnosti i heterogenosti regiona. U isto vrijeme, ovaj termin se takođe odnosi na evoluciju pristupa EU ovom regionu koji reflektuje prvu odliku politike EU prema određenim regionima, a posebno

prema Balkanu i preostalom dijelu jugoistočne Evrope - princip diferencijacije. EU primjenjuje ovu razliku u skladu sa ekonomskim i političkim razvojem određenih zemalja, kao i njihovom sigurnošću i međunarodnim položajem.

U petom dijelu se objašnjavaju kvalitativni i kvantitativni pokazatelji analize i istraživanja koje su prezentovane u četvrtom poglavlju, koristeći osnovne premise teorija (neo)funkcionalizma, međuvladinog pristupa te socijalnog konstruktivizma. Samit u Solunu iz 2003. godine, između EU i država SAP (proces stabilizacije i pridruživanja) je označen kao nova prekretnica u odnosima između Evropske unije i Zapadnog Balkana. Analizira se evropski put svake od država Zapadnog Balkana pojedinačno, pa ovaj dio rada donosi analizu u smislu razrađivanja operativnih strategija i politika proširenja. Pored detaljnog pregleda integracionog procesa, pristupa se analizi alternativnih scenarija.

U šestom poglavlju se fokus rada pomjera na proces i posljedice proširenja EU na Crnu Goru. Takođe se daje osvrt na pitanja identiteta u Crnoj Gori u vezi s podjelom na zapadne i ruske uticaje.

Na kraju rada se donosi zaključak utemeljen na potvrdi hipoteza postavljenih u uvodnom dijelu. Iz analiziranih slučajeva se zaključuje da je članstvo u EU jedini način da se spriječi perspektiva da Zapadni Balkan postane crna rupa Evrope. Pro-evropsko raspoloženje postoji u preovlađujućim procentima kod populacije u regionu. To su činjenice koje ilustruju veliku potrebu za reformom politike EU u regionu zapadnog Balkana u smislu konstruktivnijeg pristupa EU. Glavni cilj doprinosa EU ka stabilnosti regiona jeste da se ovaj region, što je prije moguće, uključi u proces proširenja EU nakon 2013. godine.

I EVROPSKA UNIJA: EVOLUCIJA I REGIONALNI PRISTUPI

1. Šta je EU, pojam i evolucija

Osnovni koncept nastanka i proširenja EU je predmet istraživanja i debate dugo vremena, jednako u odnosu na izbor scenarija proširenja kao i ocjena pozitivnih i negativnih efekata proširenog članstva. Ideja koja je nastala na ruševinama stare Evrope, nestale u ratnim vihorima između 1939. i 1945. godine, uspjela je da opstane uprkos brojnim iskušenjima. Brojne generacije pravnika, politikologa, sociologa i filozofa decenijama vode rasprave oko pitanja šta je to EU? Izvjesno je da se taj oblik integracije održao više od pola vijeka, ali se i kontinuirano širi i evoluirao. Dileme su da li Unija treba da bude politički ili ekonomski savez, da li da se u buduću širi geografski ili da se produbljuje politički¹? Postoji nekoliko bitnih razloga zbog čega se Evropska unija koristi kao pojam i model integracije koja je dostigla najviši domet u odnosu na sve postojeće integrativne procese. Kada to kažemo imamo u vidu njene korijene, nastanak i razvojnu dinamiku. Može se konstatovati da je EU ostvarila postavljene ciljeve integracije, u najkraćem, kroz sljedeća dostignuća:

1. *dostignuti društveni progres, koji je jedinstven u svijetu;*
2. *ekonomski progres- najveća ekonomija i najveći izvoznik u svijetu i jedna od najbogatijih oblasti svijeta, sa visokim standardom življenja;*
3. *sve članice Unije i sama Unija imaju stabilnu demokratiju;*
4. *Evropa je poznata po kulturnom bogatstvu i raznovrsnosti;*

Evropska unija je najznačajnija regionalna međunarodna organizacija². Ona je nadnacionalna organizacija *sui generis* koja posjeduje ključne odrednice koje treba da posjeduje jedna međunarodna organizacija, ali isto tako, posjeduje i specifične karakteristike koje upućuju na neke elemente federacije³. Razvoj Evropske unije od Zajednice za uglj i čelik, preko Evropske ekonomske zajednice i EUROATOM-a, pa sve do Lisabonskog ugovora, donosio je

¹ Detaljnije vidjeti u: Cini, Michelle, *European Union Politics*, Oxford University Press, 2002.

² Dimitrijević, Vojin, Račić, Obrad, *Međunarodne organizacije*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 28.

³ Jean-Claude Piris, *Does the EU have a Constitution? Does it need one?* Harvard Jean Monet Working Paper Series, 5/00, 2000, p. 16.

nove odrednice ovoj organizaciji.⁴ Institucije su ojačane, promijenjen je mehanizam finansiranja, obuhvat zajedničkih politika je proširen, nadležnosti su se znatno povećale, a povećan je i broj država članica. Evropska unija se danas nalazi pred najvećim izazovima u svojoj istoriji. Finansijska, ekonomska i socijalna kriza su dovele do najveće krize povjerenja do sada. Uvriježeno je mišljenje da je sveukupna situacija izuzetno ozbiljna, a da će oporavak biti dug i neizvjestan.⁵ Često se naglašava da ako se ne bude nastavilo sa daljom integracijom, rizikuje se fragmentacija. „Budućnost EU postaje pitanje političke volje, test za cijelu generaciju evropskih lidera.“⁶ U današnjim okvirima Evropska unija čini grandiozan projekat jedinstva zasnovan na učešću 28 vrlo heterogenih zemalja u kojoj na 4,3 miliona km² živi oko 506 miliona stanovnika, što čini svega 7,1% svjetske populacije koja je locirana na 5% zemljine površine, ali koja kreira oko 25% svjetskog BDP-a. Ako se ovim statističkim podacima doda još jedan broj zemalja koje se nalaze pred njenim vratima, onda se njen uticaj i struktura protežu na cijeli geografski pojam Evrope i sve njene demografske, ekonomske i političke potencijale. Tim prije što se razvoj Unije kao cjeline vrlo često prepliće sa još nekoliko integrativnih procesa koji se dešavaju na tlu Evrope i van njenih granica, pa Evropska unija ostvaruje jednu od dominantnih uloga u globalnom ekonomskom prostoru. Evropska unija je zajednica u kojoj se službeno komunicira na 24 jezika a zajedničke politike se sprovode preko mehanizma institucija koje reguliše pravna tekovina Unije (*Acquis Communautaire*)⁷. Više od pola vijeka integracija imalo je značajan uticaj na istoriju Evrope i na mentalitet Evropljana. Evropska unija je rezultat integracione istorije nakon dva svjetska rata, ima najveći zajednički ekonomski prostor i predstavlja najveću političku uniju na svijetu. Granica apsolutne nacionalne suverenosti je pređena i samo zajedničkim snagama stare evropske nacije mogu nastaviti da stvaraju ekonomski i društveni progres i održati uticaj u svijetu. Integracija je uspjela nadvladati granicu starog neprijateljstva među evropskim zemljama. Stavovi superiornosti i upotreba sile za rješavanje međunacionalnih različitosti

⁴ Đurović, Gordana, *Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja*, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 154.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Pravna tekovina EU - naziv koji se odnosi na cjelokupno do sada kumulirano pravo EU, odnosno na skup pravnih normi i odluka koje obavezuju sve zemlje članice unutar EU. Svaka država koja želi da pristupi EU mora da prihvati osnivačke ugovore i druge sadržaje izvedene iz ugovora i uskladi svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU.

zamijenjene su *Community metodom* - raditi zajedno⁸. Ovaj metod balansira nacionalne interese sa zajedničkim interesom i poštuje nacionalnu raznovrsnost u kreiranju identiteta Unije. Tri su motiva koja evropskom integracionom procesu daju održivost: mir, sigurnost i ekonomska i socijalna solidarnost. Evropska unija jeste više od konfederacije država, ali, ipak ne predstavlja saveznu državu⁹. Kao poseban fenomen, EU se shvata i kao para-državna tvorevina jer ima sve elemente jedne države: teritoriju (čine je teritorije država članica), stanovništvo (pojam građanstva EU), organizaciju vlasti i sopstveni pravni okvir (jurisdikciju)¹⁰. Ali isto tako EU ima sve elemente međunarodne organizacije: stvorena je međunarodnim ugovorom, ima države članice tog ugovora, institucije, oblast regulisanja prava i obaveza (predmet ugovora) i poseban status (subjektivitet). Iako mnoge organizacije u svom djelovanju pokazuju elemente nadnacionalnosti, ne postoji ni jedna druga savremena međunarodna organizacija koja na taj način objedinjuje i koristi sva obilježja nadnacionalnosti kao što je to u slučaju EU, kojom se stvara veza između država članica poznata kao evropska integracija.¹¹ Riječ je o dinamičnom procesu pa se nadnacionalni karakter EU objašnjava i tzv. biciklističkom teorijom integracije – pad integracije se sprječava konstantnim kretanjem naprijed, kao npr. vožnja bicikla, što i potvrđuje njen istorijski razvoj.¹² Njemački kancelar Helmut Kol je 1994. godine uspjeh evropske integracije označio kao pitanje rata i mira. Rat u bivšoj Jugoslaviji početkom devedesetih godina podsjetio je na važnost obezbjeđivanja mira u Evropi. Iako ratovi unutar granica EU više nijesu zamislivi, evropska sigurnost stoji pred izazovima koji su nastali konfliktima duž granice sa EU. Preduslov za uspješnost i dinamičnost EU jesu njeni ekonomski temelji i resursi – veliko tržište sa 506 miliona potrošača. Povećano tržište značilo je porast konkurencije, veći rast i više radnih mjesta; ekonomsku i monetarnu uniju ali i zajedničku valutu – euro. Proširenje EU ne treba da dovede do slabljenja unutrašnje sigurnosti. Glavni cilj procesa proširenja bio je „izvoz“ stabilnosti iz Zapadne Evrope u Srednju i Istočnu Evropu, kako bi se izbjegao uvoz nestabilnosti¹³.

⁸ Radić, Ivana, Kahrmanović, Vesna, Budimir, Branko, *Vodič kroz pridruživanje Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Beograd, 2007, str. 72.

⁹ Laffan, Brigit, *The European Union: A Distinctive Model of Internationalization*, European Integration on-line Papers, Vol 1 (1997), No. 18, p. 1.

¹⁰ Prokopijević, Miroslav, *Evropska Unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 95.

¹¹ Opširnije: Mišćević, Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, 2009.

¹² Somek, Alexander, *On Supranationality*, European Integration on-line Papers, Vol. 5 (2001) p. 1.

¹³ Radivojević, Zoran, Knežević-Predić, Vesna, *Institucije EU*, Sven, Niš, 2008, str. 33.

Najveći broj razmišljanja novovjekovnih filozofskih kretanja moguće je sublimirati u jedinstveni stav o potrebi stvaranja čvršće integracije (kroz federalni ili neki drugi oblik zajedništva), koji će omogućiti razvoj Evrope na načelima ravnopravnosti njenih država i nesmetanim tokovima društvenih resursa, kao što su ljudi i ekonomska dobra. Ovakvu tezu možemo naći kod Viktora Igoa koji je objasnio viziju evropskih integracija kroz ideale humanizma, svodeći je na sljedeću tezu: "Naš kontinent biće država jednog naroda, bez granica, bez carina, bez zabrana, sa slobodnim protokom ljudi i roba...". Sličnu poziciju ustanovio je i Pan-evropski pokret koji u svom manifestu i tokom kongresa 1926. godine osnažuje ideju ujedinjene Evrope po ugledu na organizaciju Sjedinjenih Američkih Država, uz ravnopravnost nacionalnih država i prevazilaženje francusko-njemačkog konflikta, pouzdane garancije za državne granice, sklapanje saveza sa Rusijom, stvaranje carinske unije i jedinstvenog privrednog područja. Uočljivo je da kroz sve navedene projekte dominira zahtjev za ravnopravnošću članica, bez dominacije bilo koje države ili cijelog saveza, s tim što se posebno potencira uloga pojedinih država na kojima leži posebna odgovornost za uspjeh cijelog procesa. Pri tome se najčešće pominju tri države: Velika Britanija, Njemačka i Francuska, bilo da se radi o prevazilaženju njihovih međusobnih konflikata, bilo da je u pitanju vodeća uloga u evropskim integracijama. Kao osnovni subjekti evropskih integracija iskristalisale su se države. Međutim, presudni razlozi zbog kojih ambiciozna ideja o SED-u nije mogla proći bili su pojedinačna naslijeđa, snažne nacionalne kulture a potom i obnovljena ekonomska snaga. U ovom periodu snažan uticaj na razvoj evropskih integracija ostvario je Evropski pokret federalista koji je okupljao oko 60 udruženih nacionalnih grupa sa preko 100.000 članova, kao i Pokret za ujedinjenu Evropu koji je 1947. godine formirao Winston Čerčil¹⁴. Ovaj proces je kulminirao održavanjem Evropskog kongresa u Hagu u maju 1948. godine, na kojem su izložena dva koncepta budućnosti evropskog zajedništva: jedan federalistički sa naglaskom na supranacionalnu evropsku organizaciju i drugi, umjereniji, koji je zastupao tezu o konfederalnom udruživanju. Prevagu je odnio koncept međudržavne organizacije na kojemu će se zasnivati sve nastupajuće forme organizovanja evropskih država u tom periodu. Značajan impuls evropskim integracijama dolazio je i sa prostora van teritorije Evrope, naročito Sjedinjenih Američkih Država. Najpoznatiji instrument bio je Maršalov plan, projektovan da potpomogne ekonomsku obnovu ratom razorene Evrope. Kao jedan od proizvoda ove strategije uslijedilo je formiranje Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju (OECD), čije su članice međusobno ukinule trgovinske barijere i promovisale

¹⁴ Churchill, S. Winston, *Never Give In: The Best of Winston Churchill's Speeches*, Hyperion, 2003, p. 427-430.

koncept privredne saradnje. Više od šesdeset godina nakon Šumanovog „poziva u Uniju“, očekivanja očeva evropskog ujedinjenja su ispunjena u najvećem dijelu. Evropska zajednica-unija je izgradila prva tri sprata svoje građevine: carinska unija, zajedničko tržište i ekonomska i monetarna unija¹⁵ – iako je potrebno dodatno raditi na jačanju političke unije. Posao koji je do sada završen kvalifikuje evropski model kao uspješnu priču¹⁶. Multinacionalna integracija je uspostavila mir u zapadnoj Evropi, pretvorila bivše neprijatelje u dobre partnere, osigurala jednakost svih članica u skladu sa zajedničkim zakonima, osigurala razvojne prilike i tako dovela do relativnog uspjeha svih¹⁷.

Noviju istoriju evropskih integracija obilježava „širenje na istok“ ("veliki prasak") koje je obuhvatilo prijem deset novih članica: Kipar, Češku Republiku, Estoniju, Mađarsku, Letoniju, Litvaniju, Maltu, Poljsku, Slovačku i Sloveniju 2004. godine, odnosno prijem novih članica Rumunije i Bugarske početkom 2007. godine. Iste godine dolazi do izrade novog Ugovora koji treba zamijeniti Ugovor iz Nice – Lisabonski ugovor. I pored početnog neuspjeha (negativnog referenduma u Irskoj), Lisabonski ugovor je kasnije ratifikovan i predstavlja važeći pravni akt koji sadrži dobar dio odredbi Ustavnog ugovora. Ovaj Ugovor dovodi do personalizacije politike EU i jačanja njene međunarodne prepoznatljivosti, ali i pojednostavljuje metode rada i načine glasanja, u cilju usklađenog djelovanja tadašnjih 27 država članica. Lisabonski ugovor predstavlja poboljšanje u odnosu na ranije EU ugovore i definisan je u pravcu "završetka procesa započetog Amsterdamskim ugovorom i Ugovorom iz Nice u pogledu unapređenja efikasnosti i demokratskog legitimiteta Unije i unapređenja koherentnosti njenih aktivnosti"¹⁸ i trebalo bi da omogući efikasnije djelovanje Unije, uspostavljanje demokratske kontrole i osiguranje sposobnosti odlučivanja, poboljšanje djelotvornog funkcionisanja organa EU, jačanje prava građana i dalje proširenje Unije.

¹⁵ Političke prednosti EMU su značajne a ogledaju se u činjenici da zajednička evropska valuta daje podsticaj daljoj integraciji i da jedinstveni monetarni suverenitet jača integracionu spiralu. Međutim, nijesu zanemarljive ni psihološke prednosti jer se jača sam „duh“ integracija, evropski identitet, samopoštovanje članica Unije i njihova uvjerenost o snažnijoj poziciji na globalnoj sceni.

¹⁶ Moravcsik, Andrew, „Europe Defies the Skeptics - How crisis will make the EU stronger“, Newsweek Magazine (31-07-2009), (<http://www.thedailybeast.com/newsweek/2009/07/31/europe-defies-the-skeptics.html>).

¹⁷ O nastanku, razvoju i funkcionisanju EU opširnije: Dinan, Dezmon, *Menjanje Evrope: Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010. Nugent, Neil, *The Government and Politics of the European Union*, MacMillan, London, 2003. Nugent, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave/MacMillan, 2004. Vukadinović, Radovan; Čehulić, Vukadinović, Lidija, *Politika evropskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011.

¹⁸ Citat iz preambule Ugovora o EU.

Lisabonski ugovor postavljen je kao odgovor EU na izazove globalizacije koje donosi XXI vijek, kao dokument kojim započinje nova istorija Evropske unije u vijeku punom izazova i neizvjesnosti, ali i novih inicijativa. Ugovorom je pojednostavljena prilično složena procedura i struktura donošenja evropskih propisa; Uniji je dat međunarodno-pravni subjektivitet, dat je impuls efikasnijem odlučivanju i jačanju uloge Evropskog parlamenta, što je odgovor na postojeće kritike demokratskog deficita Unije.

Jedna od glavnih pitanja danas je kako povratiti optimizam na nivou EU? Trenutna kriza u okviru EU je vrsta krize demokratije: istraživanja javnog mnjenja (Eurobarometar) pokazuju nedostatak podrške građana EU institucijama, tj. pokazuju da građani EU imaju manjak povjerenja u političke elite. Smanjen je doživljaj, odnosno percepcija EU kao uzora. Primjer Mađarske pokazuje da nema garancije kontinuiteta demokratskih procesa (strah od „Orbanizacije“)... Postavlja se i pitanje koja je uloga EU u procesu globalizacije na svjetskoj sceni? Gdje su evropske partije i evropski programi na izborima za EU parlament? Evidentan je nedostatak optimizma u okviru EU i opravdana bojazan da će evropski izbori donijeti više evroskeptika u EU parlament. Jedna od glavnih dilema danas u EU je dilema: federalizam/subsidijarnost. Usljed nedostatka optimizma u okviru EU, kao i zamora od proširenja, jasno je pretpostaviti da prioritet EU nije dalje proširenje na Zapadni Balkan. Postavlja se pitanje da li će EU učiniti dodatne napore u narednim godinama od onih koje već preduzima? Sve dok se EU bori za svoju budućnost, male su šanse za budućnost Zapadnog Balkana u okviru EU. Model integracije (konvergencija) i moć preobražaja EU se sada ne događaju, posebno u poređenju sa državama CIE¹⁹. EU jeste mirovni projekat, ali ta priča više nije dovoljna da EU bude uzor za države ZB, kao argument da se građani ubijede za EU. Kriza u Ukrajini je jasno pokazala da EU nije spremna da reaguje na krizu u susjedstvu, tj. da je *neighboring policy* na ispitu. Prije pet godina EU nije bila problem a NATO jeste; Ali, nakon pet godina, evropska orijentacija Ukrajine predstavlja problem.

Međutim, uprkos nezadovoljstvu koje je prisutno u diskursu evropskih zemalja, Evropska unija je uspjela da kompleksan institucionalni sistem drži pod kontrolom. Evropska unija se stvarala u nevoljama i u ovakvim situacijama je uspjela preduzeti odlučne korake. Ta nova faza u evropskoj integraciji je zapravo pokazatelj i podsjetnik na životni duh i na glavne prednosti ovog jedinstvenog procesa regionalne integracije. Takođe je podsjetnik na opasnosti koje vrebaju širom Evrope zbog oklijevanja i suzdržavanja. Osnivači Evropske zajednice su imali za glavni cilj mir u Evropi. Zahvaljujući uspjehu ovog poduhvata građani i čelnici

¹⁹ U periodu od 2004 – 2008. godine u novim državama članicama je BDP rastao prosječno preko 5% godišnje (Eurostat).

država su uglavnom izgubili iz vida vitalne i neposredne aspekte tog ideala. Ovaj segment evropskog projekta je još uvijek aktuelan. **Ovdje se vraćamo na osnovnu hipotezu rada a to je da li je Evropska unija razvila stratešku političku viziju Balkana?** Pristupanje Hrvatske podsjeća da EU inicijativa, ključ stabilizacije regiona, funkcioniše i da je evropski projekat još uvijek vitalan. Najnovije proširenje EU (2013. godine) se dogodilo tokom dugotrajne krize u eurozoni, a uz česte priče o zamoru od proširenja i rastu skepticizma o uključivanju novih članica²⁰. Iako nedovršena, EU je i dalje primamljiva državama koje još uvijek nijesu a žele biti njene članice²¹.

²⁰ Neki ukazuju na „prerano“ pristupanje Rumunije i Bugarske, na slučaj Kipra koje u EU ulazi sa neriješenim teritorijalnim pitanjem, na izazove pregovora o članstvu s Turskom, kao i na globalnu ekonomsku krizu.

²¹ Mišćević, Tanja, *Ugovor iz Lisabona, Sigurna luka ili početak novog putovanja?* JP Službeni glasnik, 2010, str.15-32.

2. Kratak pregled teorija o evropskoj integraciji: federalizam, neofunkcionalizam i međuvladina saradnja

Uprkos činjenici da EU postoji i djeluje više od šest decenija, njena složena struktura i česte promjene razvoja evropskih zajednica dovode do nepotpunog razumijevanja procesa evropske integracije. Da bi se razumjeli nastanak, razvoj i karakter EU postoje različiti teorijski pristupi. U teorijskoj debati nikada se ne afirmiše samo jedna postavka. Uvijek postoji više alternativa o kojima se raspravlja, koje variraju i usaglašavaju se shodno stvarnom razvoju u Evropi. Nijedan od teorijskih koncepata ne može sam objasniti kompleksnost integracionog procesa, a još manje predvidjeti njegov ishod. U smislu analitičkog raslojavanja, pet krugova proširenja EU omogućila su brojne istraživačke mogućnosti i njihov uticaj na evropsku integraciju²²; međutim, dosadašnje pristupe procesu proširenja povezuje već pomenuti nedostatak sveobuhvatne teorijske analize. Postoje samo parcijalni teorijski pokušaji objašnjenja pojedinih faza širenja EU koji sklapanjem u mozaik daju cjelovito objašnjenje procesa i grade temelje za predviđanje njegovih budućih parametara.

Mnoge teorije iz okvira međunarodnih odnosa koje proučavaju proces evropske integracije, prirodu i različite aspekte EU, politike i političko djelovanje EU, razvijene su tokom druge polovine dvadesetog vijeka. Svaka se fokusira na poseban aspekt ovog fenomena, dok zanemaruju većinu drugih aspekata. Svaka od tih teorija je zbog toga imala određene granice u širenju naučnog svjetla na neke djelove ovog komplikovanog fenomena, ali nijedna nije uspjela u objašnjavanju cjeline, u strukturisanju naučnih observacija svih njegovih djelova i u predviđanju budućeg razvoja. Stoga Evropska unija, kao predmet izučavanja teorija o evropskim integracijama, predstavlja veliki definicioni izazov. Pošto se ne uklapa u model nacionalne države, Žak Delor²³ je okarakterisao kao „neidentifikovani politički objekat“. Micheal Burgess²⁴ smatra da je EU prevazišla granice nacionalne države i time ušla u svijet nepoznatog, kreirajući entitet koji sadrži elemente međuvladinog, nadnacionalnog, federalnog i konfederalnog tipa. Vlatko Mileta smatra da su teorije integracije samo jedan segment ukupnih gledišta savremenih ekonomista i politikologa o

²² Kovačević, Živorad, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Beograd, 2004, str.426.

²³ Žak Delor je bio francuski ministar ekonomije i finansija a 1985. je postao predsjednik Evropske komisije. Po njemu je nazvan Delorov izvještaj (1989), koji je predvidio ostvarenje ekonomske i monetarne unije u tri stepena.

²⁴ Burgess, Micheal, *The British Tradition of Federalism*, Madison, Wisc.: Fairleigh Dickinson University Press, 1995, str. 174.

aktuelnim pitanjima međunarodne ekonomije.²⁵ Različite koncepcije se mogu sistematizovati u dvije osnovne grupe:

1. u prvoj su političke teorije integracije
2. a u drugoj ekonomske teorije.

Politička grupa teorija se dalje dijeli na: funkcionalizam, neofunkcionalizam, pluralizam i federalizam, a ekonomska grupa na liberalizam i institucionalizam²⁶. Istraživajući proces integracije EU posmatranog kroz prizmu federalizma, (neo)funkcionalnog i međuvladinog pristupa, postavilo se logično istraživačko pitanje - šta je EU²⁷? Da li je to federalna država, savez država ili nadnacionalna međunarodna organizacija? EU ima određene elemente federacije, kao npr. nadređeno i direktno obavezujuće pravo, institucije, presuđivanje Suda pravde, legislativu, birokratiju itd. Poznata deklaracija Roberta Šumana od 9. maja 1950. godine, inspirisana Moneom, označavala je pristup korak po korak koji treba biti praćen evropskom integracijom²⁸. To je primjer kombinacije federalističkog i funkcionalističkog teorijskog pristupa. Stvaranje carinske unije će ispuniti zahtjeve za stvaranje širokog zajedničkog tržišta i to će vršiti pritisak koji je potreban za dostizanje ekonomske i monetarne unije. Ova bliska ekonomska integracija će činiti nužnim zajedničku spoljnu politiku. Stoga će politička integracija pratiti ekonomsku. Spektar političkih prijedloga prostire se od „Evrope nacija“ do „Sjedinjenih država Evrope“. Na teorijskom nivou, integracija se shvata kao miroljubivo i dobrovoljno približavanje, odnosno, spajanje društava, država i nacionalnih ekonomija van postojećih granica. Integracija se odnosi kako na određeno stanje, tako i na proces tog razvoja. Strukturno orijentisan federalizam pruža jasnu sliku pravca kojim bi se mogao razvijati politički sistem EU, ali nedovoljno ukazuje na motive i tok tog procesa. Bolju predstavu o njima pružaju drugi koncepti. Tako u prvom planu analiza u okviru samita i međuvladinih konferencija, shodno koncepciji nacionalno orijentisanog međuvladinog sistema saradnje, jesu velike etape reformi i pregovora. Nasuprot tome, ka procesima usmjereni „spillover“ princip bolje objašnjava brojne male korake između velikih događaja,

²⁵ Mileta, Vlatko, Leksikon Europske unije, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 246.

²⁶ Ibid, str. 246.

²⁷ Puchala, Donald, „Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article“, Journal of Common Market Studies, Vol.37, No.2 (June 1999): 317.

²⁸ „Evropa neće biti izgrađena odjednom ili na osnovu jedinstvenog plana. Biće igradjena kroz konkretna dostignuća, koja prvenstveno stvaraju solidarnost de facto” - Robert Šuman.

kao i materijalne pritiske koji države članice primoravaju na produbljivanje integracije. Ipak, ostaje otvoreno pitanje krajnjeg ishoda, kada je riječ o postavkama orijentisanim ka državama, odnosno, procesima. Velike razlike postoje i u vezi pitanja ko su odlučujući akteri u integracionom procesu. Dok većina teorija vidi nacionalne države kao glavne aktere, neofunkcionalisti stavljaju u središte organe Zajednice i tehničko-birokratsku elitu. Integracija se dešava radi očuvanja mira u regionu, afirmisanja zajedničkih interesa u odnosu na treće države, garantovanja slobode i demokratije, kao i uspostavljanja društvenog blagostanja povezivanjem privrednih resursa. EU time na sebe preuzima zadatke koje nacionalne države same više ne bi mogle efikasno da izvrše. Uprkos razlikama, postavke ne izgledaju toliko konkurentne, koliko komplementarno primjenjive na pojedinačne aspekte integracije. Na primjer, osvrt na reforme sprovedene od Jedinog evropskog akta (1985), pa sve do Nice (2001) ukazuje na sljedeće: u velikim djelovima Ugovora ojačani su postupci saradnje između vlada i institucija. Istovremeno i uprkos otporu nacionalnih država, došlo je do transfera nadležnosti („spill-over“), a širenjem većinskog principa i prava EP, do nastavka procesa federalizacije. Zbog toga je neophodno prožimanje integracionih postavki. U novijim teoretskim radovima vidljiva je i sve veća težnja za povezivanjem različitih postavki.

Idejne škole: od početka evropske integracije, tri koncepta su igrala vodeću ulogu: federalizam, međuvladina saradnja kao i (neo) funkcionalizam.

2.1. Federalizam

Početkom 1920. godine federalisti²⁹ su smatrali da su evropski narodi, koji su upravo devastirali jedni druge u ratu, bili prirodni entitet koji je mogao postati značajna globalna sila, da su uspjeli da imaju federalni ustav. Nakon drugog katastrofalnog rata za supremaciju jedne evropske nacije nad drugima, Altiero Spinelli³⁰ je izrazio uvjerenje da su nacionalne države izgubile svoje *raison d'être*, obzirom da više nijesu mogle garantovati političku i ekonomsku sigurnost za svoje građane, te je trebalo da daju prostora federaciji, koju treba nazvati Evropskom unijom. Nakon završetka Drugog svjetskog rata, postojala su dva jasna koncepta: federalizam i sistem saradnje među vladama. Shodno konceptu federalizma, čije se osnovne

²⁹ Rihard N., Kudenhof-Kalergi, Panevropski manifest, 1923.

³⁰ Altiero Spinelli (1907-1986) je bio italijanski komunista, osnivač Evropskog pokreta Federalista, član Evropske komisije i član Evropskog parlamenta. Glavna zgrada Evropskog parlamenta je nazvana po njemu.

ideje, između ostalog, pozivaju na djela Imanuela Kanta i na američke „Federalističke spise“, prvobitno je trebalo da jednokratni ustavni skok dovede do potiskivanja dominantne uloge nacionalnih država i do osnivanja „evropske savezne države“³¹. U njoj uporedo postoje kako nadnacionalne, tako i nacionalne državne institucije, koje djeluju u federalnoj ravnoteži. Osnovna ideja je očuvanje različitosti uz očuvanje jedinstva. Cilj nije „evropska super-država“, već sputavanje centralističkih tendencija utvrđivanjem zajedničkih osnovnih prava i vrijednosti, vertikalna i horizontalna podjela vlasti između demokratskih institucija, kao i jasna podjela nadležnosti, koja političkim nivoima dodjeljuje vlastite oblasti zadataka po principu subsidiarnosti³². Ovi principi trebalo bi da budu definisani ustavom. Time bi, konačno, nastala evropska savezna država prema uzoru „Sjedinjenih država Evrope“³³. Pošto se jednokratni ustavni skok nije dogodio, istraživači federalizma u međuvremenu polaze od postepene federalizacije³⁴. Kako princip subsidiarnosti, tako i sve veća primjena većinskog odlučivanja u Savjetu, ili jačanje Evropskog parlamenta, podvlače jačanje federalizacije Evropske unije. Kasniji radovi bave se razvojem evropskog *multi-level* sistema, koji ne mora obavezno biti državnog karaktera³⁵. Djelovanje vlade, u ovoj teoretskoj debati, gubi na značaju, čak iako se odvija pod parolom „governance“ (upravljanja), u poređenju sa umrežavanjem na svim nivoima učešća, od opštine, preko regiona i države, kao i međunarodnog i globalnog nivoa³⁶. Federalisti su imali jasnu viziju ali nijesu našli način kako da je realizuju. Sadašnji trend ukazuje na širenje kruga pitanja za koje se članice odriču svoje nadležnosti u korist nadnacionalnih organa. Primjer federalističke tendencije je Evropski ustav, uprkos neuspjehu usvajanja.

³¹ Samardžić, Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998, str. 35.

³² Ibid, str. 49.

³³ Vukadinović, Radovan, *Teorije međunarodnih odnosa*, Politička kultura, Zagreb, 2005, str. 62.

³⁴ Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2000, p.21-22.

³⁵ Scharpf, F. W. (1997): ‘The Problem-Solving Capacity of Multilevel Governance. Symposium’ In *Journal of European Public Policy* 4, pp. 520-664.

³⁶ Cirm, Mihael, *Upravljanje sa one strane nacionalne države globalizacija i denacionalizacija kao šansa*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

2.2. (Neo)funkcionalizam - efekat prelivanja u Evropskoj uniji

Funkcionalisti kao Mitrany³⁷ smatrali su da su međunarodne organizacije sredstvo za adresiranje prioriteta diktiranih ljudskim potrebama i da, zbog toga, moraju biti fleksibilne i spremne da modifikuju njihove funkcije prema potrebama trenutka. Na Haškoj konferenciji 1948. godine uspjeh su, u suštini, postigli zagovornici međuvladinog sistema saradnje, za razliku od federalista. Umjesto federalnih „Sjedinjenih država Evrope“³⁸, nakon zasjedanja Savjeta Evrope održanog 1949. godine, došlo je do stvaranja međudržavnog tijela. Države, koje su se intenzivno zalagale za nadnacionalnu integraciju, nijesu bile time zadovoljne. Štaviše, šest država osnivača Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ) posegle su za trećim funkcionalnim putem integracije. Ernest Haas³⁹, osnivač neofunkcionalne teorije, evropske integracije definiše kao proces u kojem se države odriču ekskluzivne nadležnosti za vođenje unutrašnje i spoljne politike u korist zajedničkog nadnacionalnog tijela. I Mone i neofunkcionalna teorija odbijaju federalistički idealizam i protive se Mitrany-ijevom funkcionalizmu od njegovih visokih međunarodnih sfera do konkretnog nivoa nekoliko susjednih država. Mone je inspirisao čuvenu Šumanovu Deklaraciju od 9. maja 1950. godine koja je bila na putu da bude nastavljena evropskim integracijama. Integracija je smatrana procesom gdje će konstruktivne funkcije glavnih aktera, zajedničke institucije, uzrokovati pozitivne reakcije političkih i ekonomskih elita, uticati na ponašanje drugih društvenih grupa i dovesti građane različitih nacionalnosti do zajedništva. Ova pluralistička teorija međunarodne politike, koja je naročito bila uticajna tokom 60-ih i 70-ih godina 20. vijeka, ističe da na regionalnu integraciju utiču ne samo države, već i nedržavni akteri – organizovani interes, prije svega ekonomski, kao i nadnacionalne institucije. Neofunkcionalizam je ukazivao na uticaj političkih procesa u državama i na njihovo djelovanje u međunarodnim odnosima; da su međunarodne aktivnosti država rezultat pluralističkog političkog procesa koji karakteriše moderna industrijalizovana društva, a u kojem na vladine odluke utiču različite interesne grupe. Pristalice ove teorije su očekivale da će se predstavnici organizovanog interesa međusobno povezivati na međunarodnom nivou. Podvlačeći značaj nedržavnih aktera, neofunkcionalisti su ukazivali na uticaj multinacionalnih korporacija. Isticali su Evropsku komisiju kao najznačajnijeg nedržavnog međunarodnog aktera. Uočavali su jedinstven

³⁷ Mitrany, David, *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books, 1966, p. 28.

³⁸ Churchill, S. Winston, *Never Give In: The Best of Winston Churchill's Speeches*, Hyperion, 2003, p. 427-430.

³⁹ Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave, chapter 3: 'Neofunctionalism', 2000, p. 50-73.

položaj Evropske komisije koji joj omogućava da manipuliše i nacionalnim i međunarodnim pritiscima na nacionalne vlade kako bi unaprijedila proces evropske integracije, čak i onda kada nacionalne vlade nijesu tome bile sklone.

Neofunkcionalizam, koji se oslanja na klasični funkcionalizam (D. Mitrany), kao i na ekonomske integracione koncepte (Bela Balaša⁴⁰), predlaže postepenu integraciju. Države nijesu jedini i ne mogu više biti dominantan faktor u regionalnom i međunarodnom sistemu. Logika neofunkcionalizma je izgrađena na „spillover“ efektu (tzv. efekat preliivanja)⁴¹. Ovaj fenomen se javlja prilikom ostvarivanja određenog stepena integracije u jednom sektoru; Saradnja, koju je jednom svjesno započela politička elita u oblastima koje nijesu sporne, usljed efekta preliivanja, širi se na druge oblasti i time postepeno izgrađuje nadnacionalnu integraciju (E. Haas, L. Lindberg). Osnivanje Evropske zajednice za ugalj i čelik 1952. godine, pokazavši se korisnim, prouzrokovalo je efekat preliivanja koji je doveo do potpisivanja Rimskih ugovora i udaranja temelja Evropskoj ekonomskoj zajednici. S obzirom na naraslu međuzavisnost, države članice ne mogu više same efektivno djelovati, pa su tako „prinudene“ da svoju suverenost ograniče prenošenjem nadležnosti na nadnacionalni nivo. Najbolji domeni za sprovođenje integracije su određene funkcije ili sektori, počevši od onih koji su najmanje sporni. Zbog visoke međuzavisnosti između funkcija i sektora, napredak ka rješavanju konkretnih problema u jednoj oblasti će neminovno uticati na funkcionisanje i interese u drugim oblastima, i može čak dovesti do zahtjeva za njihovo uključjenje u proces. Sektorska integracija stvara podsticaj za širenje na čitavu ekonomiju - ukoliko se pokaže uspješnom, integraciona energija se preliiva u drugu oblast čime se integriše sve veći broj raznovrsnih sektora. Ovaj efekat *spillover*-a, zbog međuzavisnosti različitih ekonomskih sektora i oblasti, dovodi do proširenja integracije sa pojedinih i na ostale sektore. To je značilo da će ekonomska integracija postepeno stvoriti solidarnost među narodima koji participiraju i da će kreirati potrebu za daljom supranacionalnom institucionalizacijom. Mnoge neofunkcionalne pretpostavke su se pokazale tačnim kroz evropsko iskustvo, kao npr. da će politička integracija pratiti ekonomsku integraciju. Haas je ukazivao na dva tipa *spillover*-a: funkcionalni i politički. Funkcionalni proizilazi iz činjenice da je nemoguće izolovati jedan sektor od drugog. Sektorska integracija vodi ka političkoj, kao procesu u kojem „politički akteri iz više različitih nacionalnih položaja postaju ubijeđeni da preusmjere

⁴⁰ „Trade integration, factor integration, policy integration and total integration” Bela Balasa, The Theory of Economic Integration. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1961;

⁴¹ Evropa od A do Š, Priručnik za evropsku integraciju, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd 2010, str. 331.

svoje lojalnosti, očekivanja i političke aktivnosti ka novom centru“⁴². Neofunkcionalisti su predvidjeli da će, kada dođe do procesa integracije u jednom ekonomskom sektoru, interesne grupe početi da djeluju na nadnacionalnom nivou i postati zagovornici produbljivanja integracije, utičući i na nacionalne vlade u tom smislu, što će takođe podsticati organizovani interes iz drugih ekonomskih sektora da slijede taj put. Za Haas-a, politička integracija će biti rezultat ličnog interesa političkih elita kojima će nadnacionalna integracija postati profitabilna. Budući da akteri uključeni u proces integracije ne mogu biti ograničeni samo na nacionalne, teorija integracije mora uključiti i ulogu nadnacionalnih aktera, koji, iako formalno kontrolisani od strane država, tokom vremena mogu razviti sopstveni duh i uvoditi ideje i programe koji se ne mogu svesti na preferencije nacionalnih aktera. Organi Zajednice i politički nosioci odlučivanja koji teže integraciji, namjerno unapređuju ovaj proces, a istovremeno sami prolaze kroz evropsku socijalizaciju. Oslanjajući se na ekonomsku teoriju integracije, put vodi od Slobodne trgovinske zone, preko Carinske unije, do Unutrašnjeg tržišta i konačno stiže do Ekonomske i monetarne unije. Ova ekonomska integracija prerasta u političku integraciju⁴³.

Uticaj ove teorije je bio naročito izražen u ranoj fazi evropske integracije, kada se činilo da je ova teorija nepogrješiva. Međutim, budući da su neofunkcionalisti tvrdili da se proces evropskih integracija kreće linijom uspona, dešavanja sredinom šezdesetih godina prošlog vijeka, sa korišćenjem veta prije svega od strane De Gola, natjerala su i samog Haas-a da ovu teoriju proglasi nevažećom⁴⁴. Povod je bila kriza prazne stolice u kojoj je tadašnji francuski predsjednik Šarl de Gol bojkotovao rad evropskih institucija zbog „državnih interesa“ njegove zemlje. Time je došlo do institucionalne blokade i usporavanja daljeg integracionog procesa. Tako je postalo jasno da nacionalne vlade nijesu izgubile moć i da su spremne da je koriste određujući pravac i domašaj integracije, što je uticalo na pojavu tzv. međuvladinog pristupa. Uprkos tvrdnjama da su sedamdesete bile godine eurosκληeroze, upravo je u toj deceniji oformljen Evropski savjet; takođe je pokrenuta inicijativa za osnivanje Evropske monetarne unije uspostavljanjem različitih zajedničkih finansijskih mehanizama. Dolazi i do izmjene načina glasanja za izbor poslanika Evropskog parlamenta – od 1979.

⁴² Borzel Tanja (ed.), *The disparity of European integration: revisiting neofunctionalism in honour of Ernst Haas*, *Journal of European Public Policy*, v. 12, n.2, April 2005, p.215-386.

⁴³ Vukadinović, Radovan, *Teorije međunarodnih odnosa*, Politička kultura, Zagreb, 2005, str. 69.

⁴⁴ Opširnije u: Haas, Ernst, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975.

godine poslanici za Evropski parlament biraju se neposredno na izborima. Aktivan angažman Delora doprinio je produbljivanju procesa integracija, što je navelo Haas-a i druge neofunkcionaliste da ovu teoriju reanimiraju i pokažu njenju relevantnost u razumijevanju ovog jedinstvenog vida regionalnog umrežavanja⁴⁵. Primjeri koji idu u prilog neofunkcionalistima su i uvođenje eura kao jedinstvene zajedničke valute (uspjeh u kreiranju zajedničkih finansijskih instrumenata doveo je do dodatnog preliivanja, omogućavajući time zamjenu nacionalnih valuta), kao i efekat preliivanja u oblasti spoljne politike u kojoj danas baronica Ešton sa svojim timom učestvuje u kreiranju diplomatije EU (prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, ova oblast bila je pod izričitom kontrolom zemalja predsjedavajućih Evropskim savjetom). Iako kasnije dosta kritikovan, prije svega u pogledu stavova o političkoj integraciji, neofunkcionalizam je dao izuzetan doprinos razumijevanju procesa integracije.

2.3. Međuvladin pristup

Stanley Hoffmann 60-ih godina prošlog vijeka polazeći od viđenja uloge država koje je mnogo bliže realizmu, kritikuje neofunkcionalizam⁴⁶: „Evropska integracija se mora posmatrati u globalnom kontekstu, ona je samo jedan aspekt međunarodnog sistema: međunarodne okolnosti se mogu promijeniti. Jedini moćni akteri procesa evropske integracije su nacionalne vlade: one kontrolišu prirodu i brzinu integracije sa ciljem da zaštite i unaprijede nacionalni interes. Kada im se interesi poklapaju, vlade mogu pristati na tješnju integraciju u tehničkim, funkcionalnim sektorima, ali se proces integracije neće proširiti na područja ‘visoke politike’ kao što su nacionalna bezbjednost i odbrana“. Hoffmann je pridavao određeni značaj uticaju unutrašnje politike: uvažavao je da i drugi interesi osim vladinog imaju ulogu u procesu integracije, ali samo u „običnoj politici“ - interesne grupe imaju uticaj u manje bitnim sektorima⁴⁷. Moć nacionalnih vlada u procesu integracije proizlazi iz dvije činjenice: države posjeduju suverenitet i nacionalne vlade posjeduju politički legitimitet, jer su jedini demokratski izabrani akteri procesa evropske integracije.

⁴⁵ Borzel, Tanja, The disparity of European integration: revisiting neofunctionalism in honour of Ernst Haas, *Journal of European Public Policy*, v. 12, n.2, April 2005, p.215-386.

⁴⁶ Hoffmann, Stanley, Thoughts on the UN at Fifty, *European Journal for International Law*, Vol 6/95, No. 3, p. 317-320.

⁴⁷ Puchala, Donald, *Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article*, *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.2, June 1999:319.

Autonomija država je mnogo veća nego što odslikava neofunkcionalizam: države su nezavisni akteri, ali su njihove vlade ograničene položajem države u međunarodnom sistemu.

2.3.1. Liberalni intergovernmentalizam - međuvladin pristup

Evropska integracija i EU u teorijama međuvladine saradnje

Neke neofunkcionalne tvrdnje pobudile su snažnu intergovernmentalnu alternativu neofunkcionalizmu, uprkos jakim evropskim argumentima neofunkcionalizma. Često predstavljena kao dijametralno suprotna neofunkcionalizmu, liberalno-intergovernmentalna teorija integracija razvila se zahvaljujući Moravcsik-u⁴⁸ i njegovom ključnom djelu „Izbor za Evropu – društvena svrha i državna moć od Mesine do Maastrichta“⁴⁹. Tri elementa čine središte ove teorije: racionalno djelovanje država, liberalna teorija uobličavanja nacionalnih preferencija i međuvladina analiza pregovora između država. Države članice dobrovoljno delegiraju dio svog suvereniteta nadnacionalnom tijelu, a sve u cilju ostvarivanja nacionalnih interesa. U skladu sa liberalnim teorijama međunarodnih odnosa koje su usmjerene na razmatranje odnosa država-društvo, Moravcsik smatra da nacionalni interesi nijesu nepromjenljivi, već nastaju kao rezultat unutrašnjeg političkog procesa u kojem se društvene grupe bore za uticaj nacionalnih i transnacionalnih koalicija ali i prepoznavanja novih političkih alternativa. Razumijevanje unutrašnje politike svake zemlje je preduslov za analizu strateške interakcije zemalja članica EU. Cilj država članica je da štite i unapređuju svoj nacionalni interes i svaka zemlja u procesu integracije nastoji da maksimalizuje svoju korist. Nacionalne vlade ostaju gospodari svih odluka u procesu integracije i taj proces će ići samo onoliko daleko koliko su vlade spremne da to dozvole. Evropska integracija predstavlja djelovanje diplomatije u uslovima koji pružaju posebno povoljne mogućnosti za obezbjeđivanje kolektivnih dobara, a EU je u suštini forum za međudržavne pregovore. Države članice su jedini značajni akteri na evropskom nivou, dok društveni akteri vrše uticaj samo kroz domaće političke strukture država članica. Politika se na nivou EU vodi kroz pregovore između zemalja članica ili kroz pažljivo određeno delegiranje ovlašćenja, a u oba slučaja vlade su centar moći u EU. Ova teorija se često objašnjava kao dvostruka institucionalna igra u kojoj učestvuju nacionalni i nadnacionalni nivo. Prvi nivo čine

⁴⁸ Moravcsik, Andrew (1993) Preferences and power in the European community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31, str. 473-523.

⁴⁹ Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, London, December 1998.

unutrašnji politički procesi koji određuju definisanje nacionalnog interesa putem širokog dijaloga, u kojem učestvuju svi akteri domaće scene, kako bi se nacionalni interesi na što kvalitetniji način odbranili na EU nivou, kao i poziciju sa kojom vlade ulaze u međusobne pregovore. Drugi nivo čine pregovori na nivou EU i način na koji se od suprotstavljenih interesa dolazi do zajedničkog stava, a na ovom nivou se proces odvija u dvije faze: prvu fazu čini postizanje saglasnosti o tome koja je zajednička politika najbolji odgovor na aktuelni izazov EU. Drugu fazu čini postizanje sporazuma o odgovarajućem institucionalnom aranžmanu u kojem se države članice angažuju u pregovorima kako bi se sa minimalnim koncesijama ispunili njihovi zahtjevi. Ukoliko ne postoji volja državnika, dolazi do kočenja integracija, kao što je bio slučaj sa krizom oko potpisivanja Lisabonskog ugovora.

Veliki broj istraživača smatra da upravo ova teorija nudi optimalan okvir za razumijevanje razvoja EU, budući da uzima u obzir samostalnu ulogu država koje su predstavljene kao racionalni i ključni igrači. Moravcsik⁵⁰ smatra da najkrupniji koraci u pravcu dublje integracije nijesu rezultat djelovanja nadnacionalnih organizacija, koalicija poslovnih grupa, ili nepredviđenih *spillover*-a dotadašnjeg toka integracije, već rezultat postepenog približavanja preferencija najmoćnijih zemalja članica koje prvo interno izvrše ključne pregovore, a potom manjim i neodlučnim zemljama članicama ponude kompenzaciju. Institucije koje nastaju ovakvim pregovorima služe da obezbijede informacije i umanje transakcione troškove za države članice, ali ne dovode do prenosa vlasti ili lojalnosti sa nacionalnih država na novi centar, kako su predviđali neofunkcionalisti. Evropska integracija upravo jača položaj nacionalnih izvršnih vlasti u domaćem političkom poretku. Stoga rezultati pregovora u EU odražavaju pregovaračku poziciju država, a pretjerano pridavanje značaja formalnom prenosu nadležnosti na EU često skriva činjenicu da ne dolazi do stvarnog prenosa suvereniteta. Moravcsik⁵¹ ističe da treba proučavati razvoj javnih politika EU, a ne samo formalni prenos nadležnosti, kako bi se stekao pravi uvid u proces integracije koja ima prije svega regulatorni karakter. Ono što razlikuje EU od svakog drugog međunarodnog režima su prenos suvereniteta kroz odlučivanje kvalifikovanom većinom i delegiranje suverenih ovlašćenja. Po Moravcsik-u, to su za vlade mehanizmi kojima se povećava kredibilnost obavezivanja od strane država članica, posebno u onim oblastima u kojima postoji opasnost

⁵⁰ Moravcsik, Andrew, *Taking preferences seriously: A Liberal Theory of International Politics*, International Organisation, Vol 51, 4/97, p. 513-553.

⁵¹ Ibid.

da vlade odustaju od prethodnih aranžmana. Riječ je o naporima da se razriješe problemi nesavršenog ugovaranja, praćenja i ispunjavanja preuzetih obaveza.

Liberalni-intergovernmentalisti se fokusiraju na period donošenja najznačajnijih izmjena u Ugovorima EU, odnosno na međuvladine konferencije poput onih iz Mesine, Amsterdama, Nice i drugih. Ovako usko definisano polje djelovanja ne pomaže u shvatanju složenog procesa integracija koji obuhvata mnogo širi opseg zbivanja sa većim brojem aktera i koji se ne može ograničiti na racionalnu borbu država za gole nacionalne interese. Ugovori iz Mastrihta i Amsterdama su opovrgli Hoffmann-ove predikcije da države neće dovesti u pitanje njihov suverenitet pomjeranjem njihovih integracija od oblasti niske politike (ekonomije) do sfere visoke politike, npr. spoljne i bezbjednosne politike. Analiza Moravcsik-a nije uspjela objasniti kako se nacionalni interesi, izraženi kroz nacionalne vlade u međunarodnim pregovorima, mogu miješati i dozvoliti evropskoj integraciji da napreduje. Državno usmjeren sistem međuvladine saradnje u tradiciji (neo)realizma polazi od neumitne ravnoteže snaga između država članica (Hoffman). Vodeće mjesto ima primat nacija, čija saradnja ne izlazi iz statusa „saveza država“, ili „konfederacije“. Jake institucije i instrumenti međuvladinog sistema saradnje (Savjet EU, Evropski savjet, Međuvladina konferencija) određuju zajedničko donošenje odluka, i obavljaju kontrolu nad transferom nadležnosti sa država članica na Uniju i na njene institucije. Odluke koje su od značaja za integracioni proces, pripremaju se bliskim bilateralnim i multilateralim usaglašavanjem između nacionalnih službenika u odborima i na konferencijama. Prije nego u svim ostalima, u „liberalnom međuvladinom sistemu saradnje“ (Moravcsik) naglašava se značaj unutrašnjeg političkog procesa odlučivanja za formiranje interesa država članica. Uticaj nadnacionalnih institucija i zastupanja interesa zapostavljen je u velikoj mjeri. Nacionalna država i njena suverenost, prema tome, nijesu ni izdaleka prevaziđeni. Sa stanovišta međuvladine saradnje, Francuska je, na primjer, morala devedesetih godina prošlog vijeka da podstakne produbljivanje evropskog ujedinjenja, kako bi se pripremila za relativni rast moći Savezne Republike Njemačke, i na taj način spriječila svoju moguću marginalizaciju zbog proširenja EU na istok, koje je forsirala Njemačka. Ipak, ostaje otvoreno pitanje pod kojim uslovima može doći do širenja zajedničkih propisa na nove političke oblasti, i kad je zaista napravljen korak od međudržavne saradnje ka konačnoj nadnacionalnoj integraciji. Najčešća zamjerka

ovoj teoriji je da zanemaruje funkcionisanje EU u periodima između istorijskih odluka i da potcenjuje uticaj ovog funkcionisanja na proces integracije⁵².

Postojeće teorijske interpretacije o nastanku i funkcionisanju evropskih integracija koriste se za izgradnju koncepata razvoja za budućnost Evropske unije. Bogatstvo različitih ideja i vizija nije prepreka na putu razvoja evropskih integracija jer upravo različite ideje opravdavaju osnovnu krilaticu Evropske unije „Ujedinjeni u različitosti“⁵³.

3. Regionalni pristupi EU

3.1. Pridruživanje, pristupanje i proširenje Evropske unije

Amsterdamskim ugovorom je 1997. godine, kao novi spoljnopolitički instrument Unije, uvedena Zajednička strategija EU. Cilj ove strategije je bio da doprinese većoj efikasnosti zajedničke spoljne i bezbjednosne politike EU.⁵⁴ EU je u domenu spoljne politike značajan dio aktivnosti usmjerila ka odnosima sa trećim zemljama. Tom prilikom se procesi usmjeravaju ka određenim geostrateškim i političkim ciljevima. Odnosi sa trećim zemljama se kreiraju na osnovu sporazuma koji se najčešće zaključuju sa partnerima iz geografski različitih regiona. Regionalni pristup u širem smislu podrazumijeva formulisanje i sprovođenje politike Evropske unije prema određenom susjednom regionu. Dok je sadržina te politike uslovljena njegovim značajem, odnosno konkretnim ciljevima i interesima EU u i prema tom regionu, njeno sprovođenje pretpostavlja usaglašavanje i primjenu konkretnih sredstava odnosno instrumenata⁵⁵. S obzirom na specifičnosti pojedinih regiona, ciljevi regionalnog pristupa se obično ogledaju u jačanju mira i stabilnosti, razvoju demokratije i vladavine prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, te regionalnoj saradnji. U realizaciji

⁵² Puchala, Donald, Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article, *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.2, June 1999:320.

⁵³ Detaljnije o teorijama o EU integraciji vidjeti u: Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2000.

⁵⁴ U članu 13 Ugovora o EU navodi se da Evropski savjet odlučuje o zajedničkim strategijama koje će biti primjenjene od strane Unije u oblastima u kojima države članice imaju važne zajedničke interese. Zajedničkim strategijama utvrđuju se ciljevi, trajanje i sredstva koja će obezbijediti unija i države članice. Vidjeti član 13 u: Lopandić, Duško, *Ugovori Evropske unije*, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004, str. 14.

⁵⁵ Janjević, Milutin, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 27.

ovih ciljeva, EU se oslanja na nekoliko instrumenata iako se njihov spektar širi sa značajem konkretnog regiona. Riječ je o:

1. određenom tipu sporazuma kojim se unapređuju odnosi država tog regiona i EU;
2. razvoju ekonomskih odnosa i saradnje;
3. programima finansijsko-tehničke pomoći;
4. političkom dijalogu koji se odvija na različitim nivoima i brojnim oblicima regionalne saradnje.

Kada govorimo o regionalnim pristupima EU, posebno je važno ispravno definisati osnovne pojmove, a to su pridruživanje, pristupanje i proširenje EU. Najrazvijeniji odnos između međunarodne organizacije i pridruženih država nalazimo u primjerima pridruživanja Evropskoj uniji⁵⁶. Pojmovi pridruživanja, pristupanja i proširenja su prilično različiti⁵⁷:

- **Pridruživanje** (EU Association) - Pridruživanje ne postoji kao posebna politika Evropske unije, već služi kao pripremna faza za države u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Odnosi između jedne države i EU (trgovinski sporazum, finansijski aranžman i slično) ne povlače za sobom nužno i buduće članstvo. Upravo je pridruživanje, za evropske zemlje sa jasnom perspektivom članstva, početni dio politike proširenja EU⁵⁸;

- **Pristupanje** (EU Accession) - Pristupanje predstavlja ostvarivanje punopravnog članstva u EU, koje se ostvaruje nakon okončanja procesa pristupnih pregovora, zaključenja ugovora o pristupanju, ratifikacije ugovora u državi pristupnici i svim državama članicama EU, kao i uz davanje saglasnosti od strane Evropskog parlamenta;

- **Proširenje** (EU Enlargement) - Proces koji za državu pristupnicu predstavlja proces pristupanja, za EU predstavlja proces širenja, pa se i politika koja uređuje taj proces zove politika proširenja EU (EU Enlargement policy).

⁵⁶ Mišćević, Tanja, Pridruživanje Evropskoj Uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str.41.

⁵⁷ Đurović, Gordana, Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja, Podgorica, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, 2012, str. 157.

⁵⁸ Vidi detaljnije u: Mišćević, Tanja, Pridruživanje Evropskoj Uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str.77-170.

Osnovna razlika između pridruživanja i pristupanja se ogleda u tome što pridružena država ne učestvuje u formiranju volje zajednice, tj. kao nečlanica nema pravo da učestvuje u procesu donošenja odluka u okviru organa zajednice. Takođe, ne postoji volja ugovornih strana da se zasnuje odnos pripadnosti zajednici. Kako nije članica zajednice, pridružena država ne uživa prava i obaveze koje proizilaze iz osnivačkih ugovora EU.

3.2. Vrste pridruživanja EU

Svaka grupacija država ima svoju vrstu pridruživanja, koja je određena specifičnim okolnostima i relacijom koju ta država ima sa Unijom. Finansijska pomoć je važan segment pridruživanja, a može uključivati i pristup nekim fondovima EU. Shodno pravnom osnovu i profilu samih ugovora, vrste pridruživanja možemo sistematizovati u dvije osnovne grupacije:

1. Pridruživanje prekomorskih zemalja i teritorija (ACP zemlje - Afrika, Karibi, Pacifik) - predstavlja specifičnu formu odnosa EU sa prekomorskim teritorijama (vanevropskim teritorijama koje su u momentu stvaranja Evropske ekonomske zajednice imale posebne odnose sa državama članicama Unije, Danskom, Velikom Britanijom, Francuskom i Holandijom). U osnovi predstavlja pomoć za razvoj ovim zemljama. Cilj pridruživanja jeste unapređenje ekonomskog i socijalnog razvoja zemalja i teritorija i uspostavljanje bliskih odnosa, između njih i Unije kao cjeline⁵⁹.
2. Pridruživanje na osnovu člana 217 UFEU je druga vrsta pridruživanja koja predstavlja mogućnost zaključivanja ugovora o pridruživanju sa trećom državom, grupom država ili međunarodnim organizacijama. Ova se vrsta pridruživanja odnosi prvenstveno na evropske mediteranske zemlje, zemlje Centralne i Istočne Evrope, EFTA zemlje i zemlje Zapadnog Balkana.

Zaključujući sporazume o pridruživanju sa Unijom, određena država mora da prihvati osnovne principe na kojima počiva EU. Razvoj tih odnosa određuje se u odnosu na stepen ispunjenosti pomenutih principa a ta politika EU se naziva politikom uslovljavanja tj.

⁵⁹ Đurović, Gordana, Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja, Podgorica, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, 2012, str. 161.

kondicionaliteta⁶⁰. Ova politika se primjenjuje od Kopenhaškog Samita iz 1993. godine kada su definisani jasni kriterijumi koje određena država mora da ispuni. Suština kriterijuma iz Kopenhagena jeste da su to oni kriterijumi kojima se zahtjeva stabilnost institucija, garantuje demokratija, vladavina prava, ljudska prava, te zaštita manjina⁶¹.

3.2.1. Pridruživanje evropskih zemalja i Mediterana

Odnosi prekomorskih teritorija i Evropske ekonomske zajednice zasnivali su se na relaciji zavisnosti ovih zemalja tj. bivših kolonija od njihovih ranijih metropola. Rimski ugovor iz 1957. godine predstavlja početak koherentnije politike EEZ prema regionu Mediterana jer su nakon toga potpisani ugovori o ekonomskoj saradnji EEZ-a sa Marokom, Alžirom i Tunisom⁶². Od evropskih mediteranskih zemalja, prve ugovore o pridruživanju potpisale su Grčka (1961), Turska (1963), Malta (1970) i Kipar (1972). Sporazum o pridruživanju Grčke, potpisan 1961. godine u Atini, uspostavljao je blisku saradnju između EZ i pridružene Grčke, i na ekonomskom i na političkom nivou. To je prvi sporazum o pridruživanju koji je ova Zajednica zaključila sa nekom trećom državom. Cilj sporazuma je bio doprinos razvoju privrede Grčke, što je posmatrano kao uslov pripreme za prijem Grčke u Zajednicu. Da bi se ostvario ovaj cilj, neophodno je bilo stvaranje carinske unije između Grčke i EZ uzajamnim smanjivanjem carina u vremenskom periodu od dvanaest godina. Njega je pratila sljedeća faza koja je podrazumijevala razvoj zajedničkih akcija i usklađivanje ekonomskih politika strana ugovornica u oblastima koje su obuhvaćene Sporazumom o pridruživanju. Kao treći nivo u ostvarivanju pridruživanja predviđeno je da se na raspolaganje privredi Grčke stave finansijska sredstva koja će omogućiti njen brži razvoj.⁶³ Nakon ponovog uspostavljanja demokratije 1974. godine, Grčka se okrenula ka integraciji u Evropsku zajednicu. Na prijem u Evropsku zajednicu u Grčkoj se čekalo 5 godina, što je najkraći period čekanja od svih zemalja koje su se priključile u prva tri kruga. Bitno je istaći da je Grčka prva mediteranska „nova” demokratija koja je ušla u Evropsku zajednicu⁶⁴. Ovo

⁶⁰ Mišćević, Tanja, Pridruživanje Evropskoj Uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str.74.

⁶¹ Albi, A, „Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums“, European Law Journal, Vol. 15, No. 1, 2009, p. 48.

⁶² Vukadinović, Radovan; Čehulić, Vukadinović, Lidija, *Politika evropskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011, str. 279.

⁶³ Dezmon, Dinan, *Menjanje Evrope - Istorija Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2010, str. 170.

⁶⁴ Grčka je podnijela zahtjev za priključenje u EZ sredinom sedamdesetih godina dvadesetog vijeka. Njen zahtjev je prihvaćen 1980. i Grčka je 1. januara 1981. godine postala deseti član Evropske unije, odnosno EZ.

proširenje izazvalo je velike nejasnoće kod drugih zemalja članica, s obzirom na to da je Grčka bila relativno siromašna u odnosu na ove zemlje⁶⁵. EZ je to objasnila kao želju za “učvršćivanjem demokratije u Grčkoj poslije vojne uprave, proširivanjem na Mediteran, kao i željom da pokaže da sve više i više zemalja dijeli njene vrijednosti.” Tadašnje članice EU, pozitivno su gledale na zahtjev o pristupanju novih zemalja, jer su demokratske, njihov životni standard je bio visok, zbog čega im ne bi bile potrebne veće subvencije od Zajednice.

3.2.2. Evropski sporazumi

Druga generacija ugovora o pridruživanju su ugovori sa zemljama Centralne i Istočne Evrope (CIE), kao i sa zemljama regiona Zapadnog Balkana, zemljama Mediterana, i zemljama tzv. Istočnog partnerstva. Posebni aranžmani su sa EFTA zemljama⁶⁶.

Model koji je prvi put uspostavljen prilikom petog proširenja je model po kome države potpisuju sporazume o pridruživanju, takozvane evropske sporazume kojim se definisao odnos između Evropske unije i država Centralne i Istočne Evrope⁶⁷. Ovi sporazumi se zaključuju sa svakom državom pojedinačno, s tim da njihova sadržina bude prilagođena stepenu ostvarenog progresa dotične države i realnim potrebama koje iz toga proizilaze. Evropskim sporazumima su regulisani odnosi u oblasti trgovine, političkog dijaloga kao i druge oblasti saradnje. Evropski sporazumi o pridruživanju sa zemljama Centralne i Istočne Evrope rađeni su na potpuno istoj proceduri za sve pridružene zemlje. Razlike se javljaju uglavnom kada je riječ o osjetljivim proizvodima, kao npr. sporazumi koji utvrđuju kvote u trgovini ovim proizvodima. Sporazumi se sastoje od preambule i devet pojedinačnih naslova. Osnovni principi koji određuju ovaj odnos pridruživanja odnose se na vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava, političkog pluralizma i tržišne ekonomije. Članom 1. evropskih sporazuma uspostavlja se pridruživanje i ustanovljavaju ciljevi koji trebaju biti ostvareni pridruživanjem, a to su: obezbjeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog između ugovornih strana, postepeno uspostavljanje zone slobodne trgovine između EU i zemalja CIE,

⁶⁵ Nugent, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave/MacMillan, 2004, p. 27.

⁶⁶ Đurović, Gordana, *Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja*, Podgorica, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, 2012, str. 162.

⁶⁷ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, 11, 2004, p 4.

pokušaji razvoja odnosa u pravcu ostvarivanja drugih ekonomskih sloboda, unapređenje ekonomske, kulturne i finansijske saradnje na najširim mogućim osnovama⁶⁸.

U odnosu na zemlje Srednje i Istočne Evrope koje su tražile pristup, EU je prvo zaključila tzv. evropske sporazume koji sadrže perspektivu pristupanja EU i imaju za cilj ekonomsku⁶⁹ i političku pripremu za članstvo. Za dvanaest novih država Zajednice nezavisnih država (bivše članice Sovjetskog Saveza) EU je razvila sporazume o partnerstvu i saradnji koji ne sadrže perspektivu pristupanja. U slučaju evropskih sporazuma, stvara se posebna institucionalna struktura predviđena za ostvarivanje pridruživanja. Za razliku od sporazuma sa ostalim evropskim državama, na osnovu kojih se stvara samo jedan organ (Savjet pridruživanja), ova institucionalna struktura za saradnju obuhvata tri organa⁷⁰. U odnosu na zemlje Jugoistočne Evrope ponuđen je novi pretpristupni instrument u formi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Na širem međunarodnom planu karakteristični su sporazumi poput onog iz Lomea, koji je u osnovi multilateralni trgovinski i razvojni ugovor između EU i jednog broja zemalja u razvoju iz afričke, karipske i pacifičke oblasti (AKP-države), koje se putem ovog ugovora pridružuju i pruža im se izuzetna finansijska pomoć i prednosti pri izvozu roba na područje EU. Lome-ugovori su jezgro razvojne politike EU. EU je u junu 2000. godine zaključila Sporazum iz Kotonua koji se oslanja na Sporazum iz Lomea. Ovaj Sporazum je zaključen sa 77 zemalja Afrike, Kariba i pacifičkog regiona, s tim što se ovim sporazumom utvrđuju novi prioriteti na planu borbe protiv siromaštva, intenziviranja političkog dijaloga, sistematično uključivanje nedržavnih aktera i trgovinsku regulativu usaglašenu sa novim odredbama Svjetske trgovinske organizacije. Sporazum je zaključen na vrijeme od dvadeset godina sa

⁶⁸ EZ je do kraja 1990. godine zaključila seriju sporazuma prve generacije (Sporazumi o trgovini i saradnji) sa gotovo svim državama Centralne i Istočne Evrope. Ovi sporazumi "prve generacije" su uključivali uklanjanje uvoznih kvota za veliki broj proizvoda i proširenje carinskih olakšica kao osnovnog podstreka trgovini. Ove sporazume ubrzo je pratila druga generacija sporazuma. Riječ je o bilateralnim sporazumima o pridruživanju koji su predstavljali pravni osnov za buduću institucionalizaciju odnosa ovih zemalja i EU. Sporazumi o pridruživanju nazvani su i "Evropa sporazumi" i bili su izrazito političkog karaktera. Oni su predstavljali prvi sveobuhvatni pravni instrument institucionalizacije odnosa države kandidata i same EU. Pokrivali su trgovinska pitanja, politički dijalog, harmonizaciju propisa itd.

⁶⁹ PHARE (Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economie). Ovaj program je ubrzo postao najveći svjetski program pomoći pružajući ovim zemljama tehničku ekspertizu i investicionu podršku.

⁷⁰ 1. Savjet pridruživanja kojeg čine članovi organa EU, članovi vlada pridruženih zemalja i zemalja članica EU.

2. Komitet pridruživanja ima ulogu da pomaže Savjetu u pripremi njegovih zasijedanja. 3. Parlamentarni komitet pridruživanja okuplja članove Evropskog parlamenta i članove parlamenta pridruženih zemalja.

definisanom finansijskom pomoći od preko 13 milijardi eura za prvih pet godina implementacije Sporazuma.

3.2.3. Unija za Mediteran

Uniju za Mediteran čini 28 država članica EU, Evropska unija i 15 zemalja Mediterana (Albanija, Alžirska Narodna Demokratska Republika, Bosna i Hercegovina, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Mauritanija, Crna Gora, Monako, Maroko, Palestina, Sirija (čije je članstvo obustavljeno zbog građanskog rata), Tunis i Turska). Liga arapskih država učestvovala je na svim sastancima od 2008. dok je Libija 2013. godine dobila status posmatrača. Unija za Mediteran čini višestrani okvir za političke, ekonomske i društvene odnose između Evropske unije i zemalja južnog i istočnog Mediterana. Pokrenuta je na sastanku na vrhu u Parizu 2008. kao nastavak Evro-mediteranskog partnerstva, takođe poznatog kao Barselonski proces. Unija za Mediteran inspirirana je ciljevima Barselonske deklaracije (1995)⁷¹ za stvaranje područja mira, stabilnosti, sigurnosti i zajedničkog ekonomskog napretka, poštujući u cijelosti demokratske principe, ljudska prava i temeljne slobode, jačajući razumijevanje između kultura i civilizacija unutar Evro-mediteranske regije. Unijom za Mediteran predsjedava kopredsjedništvo. Evropska Unija preuzela je 2012. godine sjeverno a Jordan južno kopredsjedništvo. Iako su Pariškom izjavom⁷² predviđeni redovni sastanci, arapsko-izraelski sukob i istorijski događaji na južnom Mediteranu spriječili su njihovo održavanje. Glavno upravno tijelo Unije za Mediteran je skup visokih zvaničnika koji nadgleda i koordinira rad Unije za Mediteran. Parlamentarna skupština Unije za Mediteran nadovezuje se na rad Euro-

⁷¹ U Barseloni je 27. i 28. novembra 1995. godine održana regionalna konferencija na kojoj je učestvovalo svih tadašnjih 15 država članica Evropske unije i 12 zemalja Sredozemlja (Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Kipar, Liban, Malta, Maroko, Sirija, Tunis, Turska i Palestina). Zvaničan naziv konferencije bio je »Evro-mediteranska konferencija«, međutim, ista je poznatija pod nazivom »Barselonska konferencija«. Cilj konferencije bilo je stvaranje partnerstva između EU i pomenutih zemalja koje imaju izlaz na Sredozemno more. Osnivački dokument tog partnerstva je Barselonska deklaracija, a samo partnerstvo nazvano je »Evro-mediteransko partnerstvo« (EMP), za koje se odomaćio naziv »Barselonski proces«, odnosno EuroMed.

⁷² Na Samitu »Barselonskog procesa: Unije za Mediteran«, održanom u Parizu 13. jula 2008. godine u okviru francuskog predsjedavanja Evropskom unijom, zvanično je inaugurisana inicijativa »Barselonski proces: Unija za Mediteran« kao nova, osnažena i unaprijeđena faza Evro-mediteranskog partnerstva na kojem su u punopravno članstvo primljene Crna Gora, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Monako. U sadašnjem sastavu, Barselononski proces čine 43 zemlje članica: 27 država članica EU, s jedne, i Albanija, Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Mauritanija, Maroko, Palestina, Sirija, Tunis, Turska, Crna Gora, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Monako s druge strane. Libija ima posmatrački status od 1999. godine.

mediteranske parlamentarne skupštine i obuhvata 280 članova: 132 poslanika EU (83 člana iz 28 nacionalnih parlamenata država članica EU te 49 poslanika Evropskog parlamenta), 8 poslanika parlamenata evropskih mediteranskih partnerskih zemalja (Albanije, Bosne i Hercegovine, Monaka i Crne Gore), 130 poslanika iz deset zemalja na obalama južnog i istočnog Mediterana (Alžira, Egipta, Jordana, Izraela, Libana, Maroka, Palestinske Samouprave, Sirije⁷³, Tunisa i Turske), te 10 poslanika mauritanijskog parlamenta. Plenarna sjednica Parlamentarne skupštine Unije za Mediteran održava se najmanje jednom godišnje. Skupština se sastoji od pet odbora: Odbora za politička pitanja, ekonomska pitanja, pitanja kulture, žena i energije. Lokalna i regionalna skupština Euro-Mediterana osnovana je 2010. kao savjetodavna skupština s ciljem povećanja učešća lokalnih i regionalnih aktera unutar Unije za Mediteran. Broji 84 člana – poslanike svih regionalnih ili lokalnih tijela s regionalnim ili lokalnim mandatom - unutar 43 partnera Unije za Mediteran.⁷⁴ U okviru evropske politike susjedstva, ključni elementi su:

- akcioni plan evropske politike susjedstva koji prvenstveno postavlja kratkoročne i srednjoročne prioritete političkih i ekonomskih reformi za svaku zemlju pojedinačno;
- bilateralni ugovorni odnosi odnosno sporazumi o partnerstvu i saradnji/sporazumi o pridruživanju;
- finansijska i tehnička pomoć - Instrument evropskog susjedstva i partnerstva (2007 – 2013), koji se nastavlja i u finansijskoj perspektivi 2014-2020. godine.

Za razliku od politike proširenja, Evropska politika susjedstva ne predviđa unapređenje odnosa izvan okvira definisanih odredbama sporazuma zaključenih između EU i zemalja susjedstva. Odnosi Evropske unije i Rusije⁷⁵, koja je takođe susjedna zemlja EU, nijesu dio evropske politike susjedstva i razvijaju se u okviru posebnog okvira – Strateškog partnerstva kojim su pokrivene četiri „zajedničke oblasti” saradnje: ekonomija i životna sredina, sloboda, pravda i sigurnost, vanjska sigurnost, istraživanje i obrazovanje.

⁷³ Članstvo Sirije je trenutno obustavljeno zbog građanskog rata u zemlji.

⁷⁴ Vidi detaljnije odjeljak o Istočnom partnerstvu na internet stranicama Evropske službe za vanjsko djelovanje. Julien Crampes / Pekka Hakala / Andreas Kettis / Fernando Garcés de los Fayos.

⁷⁵ Jović-Lazić A., *Saradnja EU i Rusije u oblasti spoljne i bezbednosne politike*, MP 3, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009 (str. 295-318).

3.3. Evropska politika susjedskih odnosa⁷⁶

Evropska politika susjedstva definisana je 2004. godine kao instrument za ostvarivanje bližih odnosa sa susjednim državama EU na istoku i jugu, kao i da bi se osiguralo da proširenje na istok Evrope (peti krug proširenja, 2004/2007. godine) ne dovede do novih podjela između EU i zemalja susjedstva. Evropska politika susjedstva se zasniva na vrijednostima demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava a odnosi se na 16 najbližih susjeda EU tj. primjenjuje se na zemlje koje imaju direktnu kopnenu ili morsku granicu s EU. Prema tome, njome su obuhvaćene zemlje istočne Evrope: Moldavija, Bjelorusija i Ukrajina, zemlje južnog Kavkaza: Jermenija, Azerbejdžan, Gruzija i mediteranske zemlje: Maroko, Alžir, Tunis, Libija, Egipat, Liban, Jordan, Izrael i Palestina. Iako je i Rusija susjed EU, odnosi s tom zemljom se razvijaju kroz *Strateško partnerstvo*. Evropska politika susjedstva temelji se na načelima jačanja saradnje EU i susjednih zemalja kroz postepeno prihvatanje evropskih normi, u promociji političke stabilnosti i privrednog blagostanja u regiji, čime se posredno utiče na sigurnost Evrope u cjelini. Evropska Komisija preporučuje jačanje individualnog pristupa prema zemljama susjedstva, pri čemu intenzitet odnosa s Unijom zavisi od napretka pojedine zemlje u implementaciji političkih i ekonomskih reformi. Evropska politika susjedstva (EPS)⁷⁷ je prvi put predstavljena u saopštenju Evropske komisije o Široj Evropi iz 2003. godine. Evropska unija susjedima nudi privilegovani odnos koji se zasniva na obostranoj predanosti zajedničkim vrijednostima (demokratija i ljudska prava, pravna država, dobro upravljanje, načela tržišne privrede i održivi razvoj). EPS ide dalje od trenutno postojećih odnosa EU i njenih susjednih država i nudi im dublji politički odnos i ekonomsku integraciju. Nivo do kojeg će se odnosi unutar te politike razviti s pojedinim državama, zavisiće od mjere u kojoj obje strane budu posvećene pomenutim vrijednostima. Evropska politika susjedskih odnosa uključuje političku koordinaciju i snažniju ekonomsku integraciju, povećanu mobilnost i međuljudske kontakte. EPS se razlikuje od procesa proširenja, jer se ne prejudicira kako će se odnosi između susjednih zemalja i Unije razvijati u budućnosti. U razdoblju od 2010. do 2011. godine Evropska unija je revidirala

⁷⁶ http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm

⁷⁷ EVROPSKA POLITIKA SUSJEDSTVA (EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY-ENP)
http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm

EPS. EU je naglasila važnost uloge koju u tom procesu ima civilno društvo i predstavila načelo „više za više” prema kojem Unija razvija snažnija partnerstva sa onim susjedima koji brže napreduju prema demokratskim reformama. EPS⁷⁸ je prvenstveno bilateralna politika između EU i svake od partnerskih zemalja. Dodatno je obogaćena inicijativama za regionalnu saradnju – Istočnim partnerstvom i Unijom za Mediteran.

Za Evropsku politiku susjedskih odnosa ključno je 12 bilateralnih akcionih planova koje je Evropska unija izradila u saradnji sa svakom od partnerskih zemalja. Njima se uspostavljaju programi političkih i ekonomskih reformi s kratkoročnim i srednjoročnim prioritetima (od tri do pet godina). Akcioni planovi za Evropsku politiku susjedskih odnosa odražavaju potrebe, interese i kapacitete EU i svake od partnerskih zemalja te su usmjereni na razvoj demokratskih i socijalno pravednih društava, promovisanje ekonomske integracije, olakšavanje slobodnog kretanja ljudi preko granica kao i pružanje finansijske pomoći i tehničke saradnje kako bi se pomenuti napori uskladili sa standardima EU. Čak se i nazivi akcionih planova razlikuju kako bi odrazili posebnu situaciju u kojoj se pojedina partnerska zemlja nalazi te se stoga neki od njih nazivaju „programima pridruživanja”. Evropska politika susjedskih odnosa još nije u potpunosti „aktivirana” za Alžir⁷⁹, Bjelorusiju, Libiju i Siriju, s obzirom na to da sa tim zemljama još nije postignut dogovor u vezi s akcionim planovima. Ovi planovi se uglavnom finansiraju sredstvima Instrumenta za evropsko susjedstvo i partnerstvo. Ukupan iznos dostupan partnerskim zemljama u razdoblju 2011 – 2013. godine bio je 6,5 milijardi eura. Komisija partnerima pruža finansijsku podršku u vidu bespovratnih sredstava, a dodatnu u vidu zajmova koje osigurava Evropska investiciona banka i Evropska banka za obnovu i razvoj. Kako civilno društvo u partnerskim zemljama igra važnu ulogu u doprinosu demokratiji i odgovornom upravljanju, Evropska unija ove organizacije pomaže i putem Instrumenta za civilno društvo. Evropska politika susjedskih odnosa se nadovezuje na zakonske sporazume između EU i njenih partnera – sporazume o partnerstvu i saradnji te sporazume o pridruživanju. Procjene iz godišnjeg izvještaja o napretku evropske politike susjedskih odnosa, čine temelj politike EU na tom području, a načelo „više za više” se primjenjuje na razvoj politika i finansijsku podršku (izuzevši humanitarnu pomoć, podršku civilnom društvu kao i sredstva za izbjeglice i upravljanje vanjskim granicama). Partnerskim

⁷⁸ Pravna osnova se nalazi u članu 8. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU), glava V Ugovora o Evropskoj uniji (vanjsko djelovanje EU), članovi 206 i 207. (trgovina) i 216 – 219. (međunarodni sporazumi) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU).

⁷⁹ Plan za Alžir je u fazi pregovora.

zemljama koje pokreću ambiciozne političke reforme takođe se mogu ponuditi detaljni i sveobuhvatni sporazumi o slobodnoj trgovini te partnerstva za mobilnost.

Evropska unija je uspostavila i posebne programe za svoje istočne⁸⁰ i južne susjede⁸¹. Tim programima se dodjeljuje dodatna finansijska pomoć susjednim zemljama koje usvoje političke reforme. I u ovom slučaju najveći dio dodatne finansijske podrške dodjeljuje se na temelju načela „više za više”, tj. napretka ostvarenog po pitanju izgradnje istinske i održive demokratije kao i sprovođenja ciljeva vezanih uz reforme. 2011. godine je uspostavljen Instrument za civilno društvo čiji je cilj da ojača kapacitete civilnog društva i da promoviše i nadgleda reforme, te poveća javnu odgovornost.

3.3.1. Istočno partnerstvo

Istočno partnerstvo⁸² je osnovano kako bi se unaprijedili odnosi EU s istočnim susjedima, uključujući Azerbejdžan, Bjelorusiju, Gruziju, Jermeniju, Moldaviju i Ukrajinu, ali ne i Rusiju. Istočno partnerstvo dogovoreno je 2008. godine i službeno uvedeno 2009. godine, a nadovezuje se na Evropsku politiku susjedskih odnosa. Glavni cilj Istočnog partnerstva je „ubrzanje političkog pridruživanja i dalje ekonomske integracije” između EU i njenih istočnih susjeda. Nivo integracije i saradnje odražava predanost pojedine partnerske zemlje evropskim vrijednostima, standardima i strukturama te njen napredak. Cilj Partnerstva je promovisanje demokratije i odgovornog upravljanja, jačanje energetske sigurnosti, sektorske reforme (uključujući zaštitu životne sredine), promovisanje međuljudskih kontakata, kao i podrška ekonomskom i socijalnom razvoju. Sastanci Istočnog partnerstva se održavaju svake dvije godine i na njima učestvuju čelnici država i vlada Evropske unije, članovi Evropskog parlamenta, Evropska komisija i Evropska služba za vanjsko poslove. Četiri tematske platforme su temelj višestranog pravca Istočnog partnerstva: demokratija, odgovorno upravljanje i stabilnost; ekonomska integracija i usklađivanje s politikama EU; energetska sigurnost i međuljudski odnosi. Visoki zvaničnici se sastaju najmanje dva puta godišnje dok se ministri vanjskih poslova sastaju svake godine⁸³. Parlamentarna skupština

⁸⁰ EaPIC, 130 miliona eura

⁸¹ SPRING, 540 miliona eura

⁸² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_hr

⁸³ Takođe su pokrenute „vodeće” inicijative koje sadrže: program za upravljanje granicama; instrumente za mala i srednja preduzeća, regionalna tržišta električne energije; povećanje korišćenja obnovljivih izvora energije,

istočnoevropskog susjedstva (EuroNest⁸⁴) je odgovorna za „savjetovanje, nadzor i praćenje” partnerskih zemalja. Sastoji se od 60 članova Evropskog parlamenta i 10 članova parlamenta svake partnerske zemlje⁸⁵. Međutim, Evropski parlament ne priznaje bjelorusku Narodnu skupštinu kao demokratski izabranu instituciju, pa bjeloruski poslanici trenutno ne čine dio Euronesta. Parlamentarnu skupštinu Euronesta čine četiri stalna odbora. Odbor za politička pitanja, ljudska prava i demokratiju, Odbor za ekonomsku integraciju, usklađivanje zakonodavstva i približavanje politikama EU, Odbor za energetske sigurnost te Odbor za socijalna pitanja, obrazovanje, kulturu i civilno društvo. Osim toga, Forum civilnog društva Parlamentarne skupštine Euronesta⁸⁶ preporučuje se „za djelovanje unutar institucija EU i nacionalnih vlada Parlamentarne skupštine Euronesta”.

3.3.2. Instrument Evropskog susjedstva i partnerstva⁸⁷

Instrument evropskog susjedstva i partnerstva⁸⁸ je instrument finansijske i tehničke pomoći u okviru evropske politike susjedstva. Obuhvata zemlje koje su dio ove politike: Alžir, Azerbejdžan, Bjelorusiju, Egipat, Jermeniju, Gruziju, Izrael, Jordan, Liban, Libiju, Moldaviju, Maroko, Palestinu, Siriju, Tunis i Ukrajinu, te Rusiju. Uspostavljen je za finansijsku perspektivu 2007 – 2013. godine i njegova vrijednost je 11,2 milijardi eura. Cilj Instrumenta je da podrži ekonomsku integraciju i produbljivanje političke saradnje između Evropske unije i zemalja korisnica, te da podrži održivi razvoj i približavanje država korisnica politikama i standardima Evropske unije.

3.4. Odnosi EU i Rusije

Rusija je u geografskom, ali i istorijsko-civilizacijskom smislu značajan dio Evrope. Rusija i ostatak Evrope zajedno predstavljaju jedan kontinent. Ova činjenica je naročito došla do izražaja kada je u pitanju moderna Rusija koja je „i demografski i prostorno više zemlja oslonjena na Evropu i u Evropi, nego što je to u celini mogao biti SSSR. Sa druge strane

promovisanje dobrog upravljanja životnom sredinom, pripremu i odgovor na prirodne katastrofe i katastrofe koje je izazvao čovjek.

⁸⁴ <https://www.europarl.europa.eu/euronest/en/home/highlights>

⁸⁵ Službeno je uvedena u 2011. godini i do sada je održala tri sjednice, zadnji put u 2013. godini.

⁸⁶ <https://eap-csf.eu/policy-dialogue/euronest/>

⁸⁷ (EUROPEAN NEIGHBOURHOOD AND PARTNERSHIP INSTRUMENT-ENPI)

⁸⁸ Ovaj instrument je zamijenio postojeće različite instrumente uključujući TACIS i MEDA.

promenila se i sama Evropa u odnosu na ranije istorijske periode. Tu sigurno u prvom planu imamo Evropsku uniju koja već sada okuplja najveći deo evropskih naroda i zemalja. Otuda su za Rusiju izuzetno važno njeni odnosi sa EU, kao i dalji državotvorni oblik, uređenje i granice ove sveevropske organizacije.⁸⁹ Ipak, zbog njene kompleksnosti je realnije da se strateška saradnja i dobri odnosi sa EU manifestuju u drugačijoj formi od one koja podrazumijeva rusko članstvo u EU. Rusija posebnu pažnju posvećuje odnosima sa dvije zemlje EU, Njemačkom i Francuskom. Ipak, stavovi zapadnoevropskih država, u okviru EEZ i EZ, bili su pod velikim uticajem odnosa između SAD-a i SSSR-a. Ovaj uticaj je bio naročito vidljiv u okviru NATO saveza. Sovjetski Savez nije bio zabrinut zbog približavanja SAD-a i Zapadne Evrope, mada se u to vrijeme nije poklanjalo previše pažnje ni saradnji sa tadašnjom EEZ, kasnije EZ. „Socijalistički SSSR smatrao je da ekonomska suradnja tolikog broja kapitalističkih, ali ipak po mnogo čemu različitih država, ne može adekvatno funkcionirati.“⁹⁰ Razlog ravnodušnosti treba tražiti i u tome što se EZ u vojnom i bezbjednosnom pogledu oslanjala na SAD, pa je malo koja država, koja je istovremeno bila i članica NATO-a i članica EZ-a, mogla da posjeduje i koristi nuklearno oružje van NATO-a. SSSR nije gledao na EZ kao na potencijalnu prijetnju, pa samim tim nije smatrao potrebnim aktivno učešće i uključivanje u evropske integracije.

Uprkos zajedničkom interesu Rusije i EU da se na osnovu uzajamne povezanosti i međuzavisnosti izgradi partnerstvo, još uvijek postoji veliki jaz između retorike i stvarne saradnje. Objašnjenja se mogu naći u različitim očekivanjima i interesima koje obje strane nastoje da ostvare kroz ovu saradnju⁹¹. Iako saradnja EU-Rusija u oblasti spoljne i bezbjednosne politike ostaje nedorečena, preduzeti su neki formalni koraci ka uspostavljanju stvarne saradnje u ovoj oblasti.⁹² Nakon hladnog rata SAD ostaju jedina super sila pa je stoga Rusija saradnju sa EU u oblasti bezbjednosti vidjela kao priliku da ojača poljuljani međunarodni politički uticaj⁹³. Kraj hladnog rata je donio i nove bezbjednosne koncepte čime

⁸⁹ Petrović, Dragan, *Rusija i Evropa*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 92.

⁹⁰ Vukadinović, Čehulić, Lidija, *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*, CID Podgorica i Politička kultura Zagreb, 2010, str.215

⁹¹ Šahović, Milan, *Evropska unija kao svetska politička sila*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001, str. 11.

⁹² Jović-Lazić A., *Saradnja EU i Rusije u oblasti spoljne i bezbednosne politike*, MP 3, 2009, (str. 295-318)

⁹³ Webber, Mark, *Third-Party Inclusion in European Security and Defence Policy: A Case Study of Russia*, *European Foreign Affairs Review*, No. 6, 2001, pp. 407-426.

je pitanje odnosa EU-Rusija dobilo novi kontekst⁹⁴. Zajedničko rješavanje međunarodnih problema (organizovani kriminal, ilegalne migracije, obezbjeđenje nuklearne bezbjednosti, zaštita životne sredine) postalo je još značajnije nakon proširenja EU na Bugarsku i Rumuniju 2007. godine, kada je granica EU i Rusije značajno produžena. Zbog sličnih problema i zajedničkih, međusobno povezanih i komplementarnih interesa, Evropska unija i Rusija su usvojile brojna dokumenta kojima su stvorili preduslove za razvoj saradnje u oblasti spoljne politike i bezbjednosti.

EU i Rusija su zaključile Sporazum o partnerstvu i saradnji 1994. godine, a jedan od ciljeva Sporazuma je i razvoj političkog dijaloga Rusije i EU, koji bi trebalo da omogući veće usaglašavanje stavova kada je riječ o međunarodnim pitanjima od zajedničkog interesa i tako doprinese većoj stabilnosti i sigurnosti. Na sastanku Evropskog savjeta u Madridu u decembru 1995. godine usvojena je *Strategija za buduće odnose EU i Rusije*. U ovoj prvoj zvaničnoj strategiji EU o Rusiji se navodi da su dobri odnosi sa demokratskom Rusijom od suštinske važnosti za stabilnost u Evropi. Zalaže se za „uspostavljanje stvarnog partnerstva u cilju promovisanja demokratije, ekonomskih reformi, unapređenja poštovanja ljudskih prava, konsolidacije mira, stabilnosti i bezbjednosti, kako bi se izbjegle nove linije podjele u Evropi i postigla puna integracija Rusije u zajednicu slobodnih i demokratskih naroda”⁹⁵. Na osnovu ciljeva i principa ove strategije, Evropski Savjet je 1996. godine usvojio Akcioni plan za Rusiju⁹⁶. EU je posvetila značajan prostor razvoju bezbjednosne saradnje sa Rusijom⁹⁷. U junu 1999. godine u Kelnu je usvojena Zajednička strategija EU prema Rusiji i predstavljala je prvi okvirni dokument koji utvrđuje ciljeve koji opredjeljuju kako aktivnosti Unije, tako i zemalja članica⁹⁸. Intenzivnija saradnja i stalni politički dijalog su u funkciji približavanja stavova EU i Rusije radi postizanja zajedničkog odgovora na bezbjednosne probleme koji se

⁹⁴ O tome detaljnije u: Dark, Ken, *The Changing form of post Cold-War Security*, in: *New Studies of post Cold-War Security*, Ashgate Publishing, London, 1996.

⁹⁵ “European Union’s Strategy for Future EU/Russia Relations”, European Council, Presidency Conclusions, Madrid, 15 and 16 December 1995, Annex 8, Internet, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-C.EN5.htm

⁹⁶ *European Union action plan for Russia*, EU Bulletin, No. 5, Brussels, 1996;

⁹⁷ O tome detaljnije u: Haukkala, Hiski and Medvedev, Sergei, *The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP*, Helsinki, 2001.

⁹⁸ Strategija je kao jedan od strateških ciljeva te saradnje definisala „održanje evropske stabilnosti, unaprjeđenje globalne bezbjednosti i odgovor na zajedničke izazove evropskog kontinenta”.

moгу javiti u Evropi⁹⁹. Dio autora smatra da je ovaj dokument zapravo bio rezultat realne transformacije Evropske Unije i njene želje da se proširi na istok, a ne uvažavanje ruskih ekonomskih interesa. Tim prije što su iskazane političke, ekonomske i vojne slabosti Rusije gurnule tu zemlju u drugi plan na međunarodnoj sceni.¹⁰⁰ Zajednička strategija je trebala da omogući pružanje pomoći novoj državi, tj. njeno uključivanje u nove svjetske tokove. Kao odgovor na evropsku inicijativu, Rusija je usvojila dokument koji nosi naziv „Medium-Term Strategy for Development of Relations Between the Russian Federation and the EU“¹⁰¹. Odnos između Rusije i EU je kasnije nadograđivan usvajanjem ugovora i strategija, kako u okviru EU, tako i u okviru NATO-a. Razumijevanje sadašnjeg odnosa EU i Rusije zavisi od poznavanja njihovog odnosa u posthladnoratovskom periodu. U tom cilju je neophodno objasniti njihove odnose nakon dešavanja koja su obilježila istoriju Evrope, a posebno Rusije. Prvenstveno se misli na raspad SSSR-a i pad komunizma. Odlaskom Gorbačova i dolaskom Jeljcina, ruska politika je bila „izrazito otvorena prema Zapadu koji se smatrao kao jedinstvena struktura u kojoj se nalaze SAD i Zapadna Europa.“¹⁰² Glavna obilježja ovog sistema bili su NATO, EU i grupa G-7, a njima je Rusija i najviše težila. Vladimir Putin je 2000. godine zamijenio Jeljcina na mjestu predsjednika Rusije. Putin je EU vidio kao partnera sa kojim treba da ostvari saradnju ne samo na ekonomskom i političkom, već i na bezbjednosnom planu. U cilju jačanja saradnje sa Evropskom Unijom, oformljeno je posebno tijelo pod imenom *Intergovernmental Coordination Committee*.¹⁰³ Ova saradnja se njeguje kroz učestvovanje na redovnim godišnjim sastancima eksperata o pitanjima koja se tiču razoružanja, proliferacije nuklearnog naoružanja i njegove kontrole. Teroristički napadi na SAD, 2001. godine, još više su doprinijeli intenzivnoj saradnji EU i Rusije.

Za razliku od teške krize u kojoj se nalazila tokom devedesetih godina XX vijeka, Rusija je u stalnom uzletu tokom posljednje decenije pa je došlo do njenog boljeg pozicioniranja u međunarodnim odnosima. Rusija je zbog svoje veličine, geografskog položaja i ukupnih kapaciteta ostala ključni činilac na polju stabilnosti evropskog kontinenta, kao i svojevrsni most između Evrope i Azije. Između Rusije i EU postoji dubok međunarodni

⁹⁹ *Common strategy of the European Union on Russia*, Official Journal of the European Communities, Brussels, 1999.

¹⁰⁰ Vukadinović, Čehulić, Lidija, *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*, CID Podgorica i Politička kultura Zagreb, 2010, str.214.

¹⁰¹ <https://www.bits.de/EURA/eura26.html>

¹⁰² Vukadinović, Radovan, *Amerika i Rusija*, Politička kultura, Zagreb, 2008, str. 135.

¹⁰³ Čehulić, Lidija; Vukadinović, Radovan, *Politika evropskih integracija*, Topical, Zagreb, 2005, str. 332 – 334.

interes prožimanja, posebno u okviru ekonomske saradnje. I pored obostrane zainteresovanosti za partnerske odnose u dugoročnoj perspektivi, postoje i značajne razlike u njihovim međunarodnim interesima, ciljevima i pozicijama koje djeluju ograničavajuće i na domete njihove saradnje u oblasti spoljne i bezbjednosne politike¹⁰⁴. Anglosaksonski faktor, koji ima sasvim drugačije geopolitičke interese od ruskih, predstavlja najveći problem za Rusiju u njenom odnosu sa Evropom i obratno. I pored toga, strateški gledano, glavni ruski interes je da uspostavi što kvalitetniju saradnju sa EU kao cjelinom, posebno sa njenim najvažnijim silama Njemačkom i Francuskom, kao i da izbjegne američku geopolitičku zamku. Zaključujemo da ukupan odnos sa EU nesumnjivo predstavlja jedan od najbitnijih aspekata ruske spoljne politike. O odnosu EU-Rusija opširnije u sljedećoj literaturi¹⁰⁵.

3.5. Veza između širenja EU i NATO – primjer istočnoevropskih zemalja

Osnovni značaj odnosa između EU i NATO saveza jeste da obje integracije dijele zajedničke interese koji su posljedica II svjetskog rata, tj. brigom za sigurnost i razvoj Evrope.¹⁰⁶ 22 od 28 država članica EU su ujedno i članice NATO saveza. Iako se pridruživanje Uniji i NATO - u razlikuju po misiji, obimu i sadržaju, oni imaju zajednički cilj, a to je podrška reformskim procesima. Priprema za članstvo u NATO može imati jaku sinergiju sa pripremama za evropske integracije, jer se ta dva procesa fokusiraju na snažne političke kriterijume, uključujući demokratiju i vladavinu prava. Ipak, treba imati u vidu da je priprema za članstvo u EU šira po obimu, jer zahtijeva reforme u mnogim oblastima van domašaja priprema za članstvo u NATO.

Iako bitno različite po sadržaju i strukturi, pristupanje ovim organizacijama ima određene zajedničke karakteristike kada su u pitanju zemlje Istočne i Centralne Evrope. Nakon završetka hladnog rata, raspada Sovjetskog Saveza i Varšavskog ugovora, dolazi do

¹⁰⁴ Vidi detaljnije u: Haukkala, Hiski, *A problematic strategic partnership*, in: Dov Lynch, EU-Russian security dimension, Occasional Papers, No. 46, 2003.

¹⁰⁵ 1. Čehulić Vukadinović, Lidija, *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*, CID, Podgorica i Politička kultura, Zagreb, 2010.

2. Ogorec, Marinko, *Putinova Rusija – Novi uspon stare vojne sile*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2008.

3. Petrović, Dragan, *Rusija i Evropa*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010.

4. Vukadinović, Radovan, *Amerika i Rusija*, Politička kultura, Zagreb, 2008.

¹⁰⁶ Vukadinović, Radovan, Čehulić, Lidija, Božinović, Davor, *NATO - Euroatlantska integracija*, Topical, Zagreb, 2007. str. 258.

značajnih geostrateških, geopolitičkih i geoekonomskih promjena. Češka, Mađarska i Poljska postaju članice NATO-a 1999. godine, dok sedam drugih zemalja (Bugarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Rumunija, Slovačka, Slovenija) 2004. godine pristupaju NATO-u. Ova činjenica pokazuje da, iako nema formalnog uslova za učlanjenje u NATO kao preduslova za ulazak u EU, iskustvo bivših socijalističkih država ukazuje da su se one prvo morale transformisati u sigurnosnom aspektu kako bi bile u stanju da postanu članice EU. U pomenutim državama članstvo u NATO-u i EU percipirano je kao povratak Evropi, raskidanje sa prošlošću, dijeljenje demokratskih vrijednosti i ideala, usvajanje načela tržišne ekonomije i privrednog razvoja.

Ono što takođe povezuje procese pristupanja ovim organizacijama, jesu i slični prioriteti proširenja u budućnosti. I EU i NATO teže stabilizaciji zemalja koje se nalaze uz njihove granice, kako bi stvorili zonu sigurnosti u svom dvorištu (Zapadni Balkan, Ukrajina). Istraživanje procesa širenja EU i NATO je kombinacija ocjene političkih, ekonomskih i geostrateških pokazatelja, kao i mehanizama funkcionisanja Saveza. Postavlja se pitanje da li se prilikom širenja Saveza u prvi plan pozicioniraju interesi pojedine države ili su bitniji interesi cijele organizacije, koje zemlje su od značaja za pozivanje u članstvo i zašto. Važno je definisati i zašto je članstvo u Savezu vezano uz kontinuirane unutrašnje reforme, te kako će širenje uticati na političku koheziju Saveza i njihovu funkcionalnost?

Iako poznate i uspješne po širenju svojih organizacija, često se može čuti da i u EU a djelom i u NATO-u postoji tzv. „zamor od proširenja“. Mnogi će reći da je prije u pitanju oprez, ali i da je dobrobit procesa proširenja obostrana. S jedne strane, zemlje kandidati moraju proći kroz neophodne reformske procese, a EU i NATO će, s druge strane, njihovim prijemom zaokružiti zonu stabilnosti i sigurnosti praktično na cijelom evropskom kontinentu. Međutim, pored dosta sličnosti postoje i značajne razlike u pomenutim procesima. Primjer Albanije, koja je članica NATO-a od 2009. godine a još uvijek daleko od članstva u EU, pokazuje da su kriterijumi za članstvo u ove dvije organizacije bitno različiti u svom obimu i prioritetima, ili da se, pak, radi o političkoj odluci? Odnosi sa Rusijom predstavljaju takođe značajnu razliku u odnosu na pitanje proširenja ovih organizacija. Iako se Rusija protivi širenju NATO-a, to nije slučaj kada je u pitanju EU.

Procesi pristupanja u EU i NATO su paralelni, imajući u vidu da je vladavina prava prvi uslov za članstvo i u jednoj i u drugoj organizaciji. Na putu ka Evropskoj uniji relativno je jednostavnije postati članica NATO, jer je to jednostavniji način na koji će se riješiti politička i bezbjednosna pitanja određene države. Svaka država treba da vodi računa o tome šta su joj troškovi, a šta dobiti od ulaska u bilo koju međunarodnu organizaciju. Nekada su to

ekonomske dobiti, nekada sloboda kretanja robe, ljudi i kapitala i usluga kao što je EU - pa je odmah jasno zašto treba postati njen član. Nekada su ti benifiti politički i bezbjednosni, pa se to teško izračunava. U tom smislu svaka država treba da uradi ono što smatra da joj je važno.

II PETO PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE

1. Proces proširenja EU

Proširenje Evropske unije je izazovna tema u okviru teorijskog istraživanja, jer se naročito aktuelizuje u određenom periodu, a zatim nestane u periodima između pojedinih rundi proširenja.¹⁰⁷ Bitno je istaći dilemu oko terminološkog poimanja i shvatanja samog pojma, ali i procesa proširenja EU. Proširenje EU označava termin koji se koristi za objašnjenje procesa primanja u punopravno članstvo novih država članica, a ujedno predstavlja ili je predstavljao i jedan od najmoćnijih instrumenata politike EU. Teorijska definicija proširenja glasi da: „proširenje EU predstavlja proces postepene i formalne horizontalne institucionalizacije pravila i normi. Institucionalizacija je proces u kome su akcije i interakcije socijalnih aktera normativno uobličene“.¹⁰⁸ Pojedini autori (W. Wessels) potenciraju definicije koje polaze od specifičnog karaktera institucionalizacije EU u procesima proširenja i produbljivanja¹⁰⁹. Proširenje se definiše kao proces postepene horizontalne institucionalizacije, dok se produbljivanje analogno tome definiše kao proces postepene i formalne vertikalne institucionalizacije. Produbljivanje se može shvatiti kao povećanje nivoa integracije, odnosno intenziviranje postojećih politika i oblika saradnje.¹¹⁰ Neki teoretičari izjednačavaju pojam produbljivanja sa pojmom federalizacije tj. sa tezom izgradnje evropske federalne države¹¹¹. U užem smislu, ono se odnosi samo na jačanje komunitarnog metoda. U širem smislu podrazumijeva sve procese institucionalizacije saradnje u okviru EU, odnosno međuvladinu saradnju, zajedničke politike i komunitarni metod.¹¹² Miroslav Prokopijević proširenje

¹⁰⁷ Avery, G, Faber, A, Schmidt, A, *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*, Trans European Policy Studies Association, Brussels, 2009, str.20.

¹⁰⁸ Schimmelfenning, F, Sedelmeier, U, *Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, Journal of European Public Policy, 2002, p. 503.

¹⁰⁹ Faber, A, *Theoretical Approaches to EU Deepening and Widening A Multi-disciplinary Overview and Some Tentative Hypotheses*, 4. Citirano prema: Z. Čupić, str. 71.

¹¹⁰ Ibid. 72.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Komunitarni metod predstavlja pravo inicijative Evropske komisije, odlučivanje kvalifikovanom većinom, učešće Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja, kao i nadležnost Evropskog suda pravde za jednoobrazno tumačenje prava EU.

definiše kao „složen proces u kojem su formulisani kriterijumi ulaska, razvijani mehanizmi pomaganja zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima, proces koji prati njihov razvoj, kao i postupci odlučivanja koji se tiču neposrednog proširenja.“¹¹³ Politika proširenja služi za postizanje strateških interesa Evropske unije u osiguranju mira, stabilnosti i sprečavanju mogućih sukoba, kao i ostvarivanju značajnih ekonomskih ciljeva. Evropska unija je doživjela šest talasa proširenja sa različitim političkim, ekonomskim i sociološkim posljedicama. Od samih početaka, sredinom dvadesetog vijeka, proces evropske integracije djeluje kao sistem otvoren za mogućnost primanja novih članica, pa je ovakav stav ugrađen i u osnivački Ugovor iz Rima kojim je 1957. godine ustanovljena Evropska ekonomska zajednica, preteča današnje Evropske unije. Danas je ovo pitanje regulisano članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji¹¹⁴, u kojem stoji da „svaka evropska država, čije uređenje počiva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji“¹¹⁵. Proširenje EU se dugo vremena smatralo jednostavnim povećanjem broja zemalja članica, odnosno širenjem evropskog geografskog prostora na kojem se primjenjuje pravo EU. Poslije pada Berlinskog zida pokrenula su se nastojanja da se dovrši izgradnja jedinstvene Evrope.

Veliko peto proširenje je jasno pokazalo da se proširenje i produbljivanje ne mogu posmatrati izolovano već kao dva međuzavisna dijela istog procesa. Iako produbljivanje usložnjava odnose snaga i otežava postizanje saglasnosti u procesu odlučivanja, na kraju ipak vodi ka produbljivanju integracije, odnosno jačanju institucionalnih nadležnosti EU. Proširenje EU rijetko utiče na izmjene modela upravljanja na nacionalnom nivou država članica, za razliku od produbljivanja koje pored toga što uključuje nove politike, značajno utiče na reformu institucija i način donošenja odluka.¹¹⁶ Neki teoretičari (Frank Schimmelfenning, Ulrich Sedelmeier, Lee Miles) smatraju da bez obzira koliki značaj imaju, procesi proširenja i produbljivanja EU spadaju u red zanemarenih oblasti teorijskog istraživanja¹¹⁷. Teorija pretežno tematizuje individualne slučajeve proširenja zagovarajući tzv.

¹¹³ Prokopijević, M, *Evropska unija*, drugo dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str.556.

¹¹⁴ https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/2016/art_49/oj

¹¹⁵ Zainteresovana država treba da uputi zahtjev Savjetu, koji treba da se jednoglasno saglasi poslije konsultovanja Komisije i poslije dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji treba da se saglasi apsolutnom većinom svojih poslanika.

¹¹⁶ Avery, G, Faber, A, Schmidt, A, *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*, Trans European Policy Studies Association, Brussels, 2009, str.20.

¹¹⁷ Čupić, Z, *Uticao proširenja na Evropsku uniju*, Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 71.

case study pristup¹¹⁸. Zato Lee Miles konstatuje da je „nauka daleko od toga da razvije opštu teoriju koja će omogućiti sveobuhvatno sagledavanje prirode i efekata proširenja EU“¹¹⁹. Teorijski pristup u proučavanju efekata proširenja EU favorizuje ekonomski aspekt, a donekle i socijalni koji se svodi na ocjenu koristi i troškova novog proširenja EU. Međutim, proces širenja i produbljivanja EU je konstantan proces pa je tek po okončanju procesa moguće sumirati konačan bilans efekata proširenja.

Evropski savjet je u decembru 1994. godine definisao Pretpristupnu strategiju za zemlje petog proširenja kako bi se postepeno pripremile za članstvo. U slučaju petog proširenja, za razliku od prethodna četiri, nijesu primjenjivani do tada važeći uslovi za članstvo. Pošto se radilo o državama sa različitim društveno-političkim, ideološkim i ekonomskim sistemom u odnosu na države EU, Unija je za njih kreirala izmijenjeni postupak prijema.¹²⁰ Sa političkog aspekta interesantna je promjena tendencije, odnosno vezivanje proširenja za zajedničku vanjsku i bezbjednosnu politiku EU¹²¹. Geopolitički i bezbjednosni razlozi su bili odlučujući da se primi šest ekonomski nespremni država¹²². Rušenjem komunizma i padom Berlinskog zida 1989. godine postalo je moguće otvaranje srednjoevropskih i istočnoevropskih zemalja zapadnoevropskom krugu, na što je Evropska unija reagovala najprije uspostavljanjem diplomatskih odnosa, zatim uvođenjem uvoznih i trgovinskih povlastica, a onda i sklapanjem ugovornih odnosa s državama bivšeg istočnog bloka, potpisivanjem sporazuma o trgovini i saradnji. Istovremeno, 1989. godine Evropska zajednica je pokrenula PHARE program finansijsko tehničke pomoći zemljama Srednje i Istočne Evrope u obnovi i restrukturisanju njihovih privreda u tranzicionom periodu nakon pada komunizma. Kraj hladnog rata je povećao mogućnost da dođe do proširenja EU, koje je do tada bilo nezamislivo. Tri kategorije država su se prijavile za članstvo u EU: neutralne države koje više nijesu bile sputane hladnim ratom (Austrija, Finska, Malta i Švedska); države koje nijesu bile neutralne, ili su neke od njih čak bile i članice NATO (Kipar, Norveška, Turska); i države Centralne i Istočne Evrope (Bugarska, Čehoslovačka, Estonija, Mađarska,

¹¹⁸ Schimmelfenning, F, Sedelmeier, U, *Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, Journal of European Public Policy, 2002, p. 500.

¹¹⁹ Miles, L, *Theoretical Considerations*, in Neill Nugent, *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, London, 2004, p. 264.

¹²⁰ Prokopijević, M, *Evropska unija*, drugo dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 553.

¹²¹ Čupić, Z, *Uticaj proširenja na Evropsku uniju, Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 69.

¹²² Samardžić, S, *Gradnja i razgradnja države*, Filip Višnjić, Beograd, 2008, str.18.

Litvanija, Letonija, Poljska, Rumunija i Slovenija). Iako među njima ima dosta razlika, bilo je dovoljno sličnosti između nekih aplikacija za članstvo, koje su dovele do jedinstvenog pristupa EU prema njima.

Dugoročna perspektiva proširenja, koja je već početkom devedesetih godina prošlog vijeka bila sasvim izvjesna, ipak je natjerala Evropsku uniju na korjenitu reorganizaciju kako bi odgovorila zahtjevima novog vremena. U julu 1997. godine Evropska Komisija je prezentovala dokument „Agenda 2000 – za jaču i širu Uniju“¹²³, u kojem se navodi perspektiva članstva za zemlje centralne i istočne Evrope, a Agenda je sadržala i Mišljenje EK o podnijetim zahtjevima za članstvo za 10 država CIE, na osnovu procjena kriterijuma pristupanja za svaku pojedinačno.¹²⁴

2. Uslovi za prijem u članstvo – komparacija Ugovora iz Nice i Lisabona

Nakon petog proširenja, EU koja ima 27 zemalja članica, je funkcionisala na osnovama koje su uspostavljene Ugovorom iz Nice (kada je imala 15 članica). Da bi mogla da nastavi sa daljim procesom proširenja poslije „Big Banga“ bilo je neophodno sprovesti reforme u vidu novog Ugovora iz Lisabona. Cilj Lisabonskog ugovora je konsolidacija, odnosno konstitucionalizacija ostvarenih dometa petog proširenja. To se, prije svega, odnosi na jačanje efikasnosti i povećanje nadležnosti organa EU, ali i priprema za nova proširenja. U pogledu uslova i postupka za prijem u članstvo, Lisabonski ugovor sadrži nekoliko izmjena koje se odnose na način definisanja. Iako se na prvi pogled ne čini da se radi o sadržajnim razlikama, ipak je važno komparativno analizirati njihovu sadržinu sa rješenjima koja su važila do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Prema tekstu Ugovora o EU iz Nice, država kandidat mora da ispuni uslove za prijem sadržane u članu 6. koji predviđa da se Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda, vladavini prava i načelima koja su zajednička svim državama članicama¹²⁵. Unija takođe poštuje temeljna prava garantovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine. Ova prava proističu iz ustavnih tradicija koja su zajednička državama članicama, kao opšta pravna načela¹²⁶. Pored pomenutih, od država kandidata se

¹²³ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>

¹²⁴ Vukadinović, R., Čehulić, L., *Politika europskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011, str. 393.

¹²⁵ Čavoški, A. „Proširenje Evropske unije u svetlu Ugovora iz Lisabona“, *Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan*, Beograd, 2009, 13.

¹²⁶ Ibid.

zahtjeva da ispune kriterijume iz Kopenhagena¹²⁷. Pripremajući se za veliko peto proširenje na istočne zemlje, Evropska unija je 1993. godine definisala tzv. kriterijume iz Kopenhagena koji su prošireni na sastanku u Madridu 1995. godine. Oni podrazumjevaju sljedeće¹²⁸:

1. političke kriterijume - koji se odnose na stabilnost institucija koje osiguravaju demokratiju, vladavinu prava te poštovanje ljudskih prava i manjina;
2. ekonomske - koji se odnose na funkcionisanje tržišne ekonomije i sposobnosti preduzeća da se nose sa pritiscima konkurencije i tržišnim snagama unutar Unije;
3. pravne - koji se odnose na usklađivanje pravne tekovine sa pravnom tekovinom EU, kao i sposobnost preuzimanja obaveza članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.
4. Na sastanku Evropskog savjeta u Madridu je utvrđen i četvrti, administrativni kriterijum koji se odnosi na jačanje administracije i stvaranje funkcionalnog sistema državne uprave za sprovođenje pravne tekovine EU.

Madridski samit je važan i zbog zahtjeva koji je Evropski savjet uputio Komisiji sa namjerom da ispita kakve posljedice bi na Uniju i države imale candidature koje te države podnesu¹²⁹. Ugovorom iz Lisabona je propisan novi član 2. kojim se utvrđuje da se Unija zasniva na sljedećim vrijednostima: poštovanju ljudskog dostojanstva, slobodi, demokratiji, jednakosti, vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, uključujući prava manjina. Ova načela su zajednička državama članicama u društvu u kojem preovladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena¹³⁰. Pomenuti član je preuzeo funkciju prvog stava člana 6. Ugovora iz Nice. Ukoliko uporedimo ova dva člana, primjetićemo da je nastupila ograničena terminološka izmjena i to u smislu da su načela preimenovana u vrijednosti. Iako se može steći utisak da se ne radi o značajnoj izmjeni, čini se da ovakva odredba ostavlja više prostora za tumačenje ovih uslova, budući da sama semantička razlika pojmova ukazuje na ovu namjeru¹³¹. Međutim, sa druge strane detaljnijim čitanjem člana 2. UEU iz Lisabona, može se doći do zaključka da je djelimično

¹²⁷ European Council in Copenhagen, Conclusions of the Presidency, 21-22 June 1993. http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf 9. septembar 2010.

¹²⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen

¹²⁹ Mišćević, T, Pridruživanje Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009, 147.

¹³⁰ Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union C 83/17,30.3.2010.

¹³¹ Čavoški, A, *Proširenje Evropske unije u svetlu Ugovora iz Lisabona*, Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan, Beograd, 2009, 14.

dopunjen i katalog načela i osnovnih vrijednosti na kojima se temelji Unija, ali i pojedinačne države članice. Takođe, vidljivo je da Ugovor iz Lisabona usklađuje političke kriterijume iz Kopenhagena koji se tiču ljudskih prava sa osnovnim vrijednostima za prijem proklamovanim u članu 2, budući da ovaj član propisuje poštovanje ljudskih prava, uključujući prava manjina. Tu se uočava razlika u odnosu na pređašnji član 6. UEU iz Nice koji nije predviđao prava manjina u okviru korpusa ljudskih prava. Lisabonski ugovor razdvajajući uslove za prijem oličene u vrijednostima Unije o pravu i slobodi, koji su predviđeni kako Poveljom o ljudskim pravima EU, tako i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, jasno razgraničava obaveze država članica i samih država kandidata u odnosu na oba pitanja¹³². Postupak prijema u članstvo predviđen je članom 49. Ugovora o Evropskoj uniji. U članu 49. Ugovora o EU iz Nice se kaže: „svaka evropska država koja poštuje načela navedena u članu 6 može da zatraži da postane članica Unije“. Država pristupnica upućuje zahtjev Savjetu koje poslije konsultovanja Komisije i nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, (koji opet usvaja odluku apsolutnom većinom svih članova) jednoglasno donosi odluku. Postupak saglasnosti prema kojem se odlučuje o zahtjevu države pristupnice podrazumijeva da Savjet prije usvajanja konačne odluke mora da dobije saglasnost Evropskog parlamenta, što znači da Evropski parlament ima pravo veta na odluku po zahtjevu države. Sa druge strane, Lisabonski Ugovor unosi značajne izmjene u postupak za prijem u članstvo. Slično kao i u Ugovoru iz Nice, članom 49. Ugovora iz Lisabona se takođe predviđa geografski kriterijum poštovanja vrijednosti utvrđenih članom 2. Ugovora o EU koji podrazumijeva da samo evropska država može da podnese zahtjev za članstvo¹³³. Međutim, važan dodatak jeste da pored samog poštovanja ovih vrijednosti Ugovorom iz Lisabona se dodatno nameće obaveza državama članicama da budu posvećene samom promovisanju ovih vrijednosti¹³⁴. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, o zahtjevu države moraju biti obavješteni Evropski, ali i nacionalni parlamenti država članica. Na ovaj način se postupak značajno produžio i usložnio. Član 49. UEU iz Lisabona predviđa da država upućuje zahtjev Savjetu koji poslije konsultovanja Komisije i nakon dobijanja pristanka Evropskog parlamenta, jednoglasno donosi odluku, uzimajući u obzir i uslove prihvatljivosti države koja podnosi zahtjev dogovoren i u okviru Evropskog savjeta. Imajući u vidu činjenicu da je postupak u kojem se odlučuje po zahtjevu države koja podnosi zahtjev postupak saglasnosti, može se primijetiti

¹³² Ibid.

¹³³ Evropski Savjet je 1980. godine odbio zahtjev Maroka za članstvo zbog toga što nije evropska država.

¹³⁴ Čavoški, A, *Proširenje Evropske unije u svetlu Ugovora iz Lisabona*, Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan, Beograd, 2009, 14.

određena novina u terminologiji za opisivanje stava Evropskog parlamenta. Dok se članom 49. Ugovora o EU iz Nice koristi termin „assent of the European Parliament“, dotle Ugovor iz Lisabona koristi termin „consent of the European Parliament“. Ova terminološka razlika se gubi prevođenjem teksta na domaći jezik. No, bez obzira što se čini da je samo u pitanju terminološka razlika koja ne podrazumijeva suštinsku razliku u samom postupku, ipak se može konstatovati da termin „consent“ asocira na ojačanu poziciju Evropskog parlamenta. I ovo pitanje možemo pridružiti onim za koje se sa sigurnošću ne može kazati kako će se praktično sprovoditi. Sljedeća razlika koja se opet može pripisati onima koje nemaju suštinski karakter jeste u vezi sa načinom donošenja odluka u Evropskom parlamentu. Za razliku od Ugovora iz Nice koji naglašava da Evropski parlament usvaja odluku apsolutnom većinom članova koji ga čine, što podrazumijeva apsolutnu većinu od ukupnog broja članova, član 49. Ugovora o EU iz Lisabona propisuje da se odluka u Evropskom parlamentu donosi „većinom od ukupnog broja članova“. Riječ „apsolutna“ je izbačena, jer obje definicije podrazumijevaju apsolutnu većinu koja se ogleda u većini od ukupnog broja glasova¹³⁵. Lisabonski ugovor mijenja politiku u nekoliko oblasti, uključujući i politiku proširenja. Po prvi put je utvrđen postupak povlačenja iz Evropske unije - izlazna klauzula¹³⁶. Prema članu 50. država članica izvještava Savjet EU o namjeri da istupi iz Unije. Odluka se donosi kvalifikovanom većinom. Ugovor o povlačenju predmet je pregovora Unije i države koja želi da istupi. Ugovori EU na određenu državu prestaju se primjenjivati od datuma stupanja na snagu Ugovora o istupanju, osim ako se Savjet i država ne dogovore drugačije. U slučaju da država koja je istupila ponovo poželi pristupiti EU, mora podnijeti novi zahtjev za članstvo i ispuniti sve kriterijume kako bi pristupila EU.

Uzdizanjem Kopenhaških kriterijuma na nivo Ugovora, kao i iskustvom velikog petog proširenja, za buduće zemlje članice pridruživanje je postalo znatno komplikovanije pa se može govoriti o novom trendu u politici proširenja Evropske unije, tzv. Enlargement plus¹³⁷. Za otvaranje pregovaračkih poglavlja na primjeru Rumunije i Bugarske nijesu bili postavljeni uslovi kakve je kasnije dobila Hrvatska, što je dio enlargement plus programa. Enlargement plus predstavlja i dodatnu otežavajuću okolnost za zemlje kandidate, jer su kriterijumi za

¹³⁵ Ibid.15.

¹³⁶ Jaćimović, Danijela, *Evropske institucije i Lisabonski ugovor*, Uprava za kadrove, Podgorica, 2011, str. 16-17

¹³⁷ Đurović, Gordana, *Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja*, Podgorica, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, 2012, str. 129.

pristupanje znatno produbljeni i sveobuhvatniji. Na primjer, EK je na primjeru Crne Gore već kroz Upitnik iz 2009. uvela više elemenata skrining faze, a da zemlja nije bila ni kandidat¹³⁸.

3. Efekti petog proširenja

Efekte proširenja treba analizirati kako iz ugla unutrašnjih uticaja tako i sa aspekta međunarodnih odnosa. Posebno treba razumjeti ciljeve i uslove pod kojima EU prima novog člana, odnosno razvija institucionalne odnose sa trećim zemljama, kao i implikacijama na strukturu različitih interesa unutar EU. Sa druge strane, kada je u pitanju uticaj proširenja na novu državu, bitno je analizirati uticaj evropskih integracija na nacionalnu vladu, njene politike, kao i na političke procese u državama članicama. Kao najbolji primjer možemo uzeti peto proširenje EU. Ugovor iz Nice¹³⁹ je stvorio institucionalnu mogućnost za veliko peto proširenje¹⁴⁰. Peto proširenje unutar Evropske unije, poznato kao veliki prasak (big bang)¹⁴¹ se desilo 1. maja 2004. godine kada je EU povećala članstvo za deset novih članica¹⁴². Kao prošireno peto proširenje računa se i pristupanje Rumunije i Bugarske 2007. Broj zemalja članica se popeo na 25/27, pritom se evropsko stanovništvo povećalo sa 379 na 455 miliona stanovnika, čime Unija premašuje ukupnu populaciju Sjedinjenih Američkih Država i Rusije zajedno.

Pojam Centralne i Istočne Evrope je geopolitički pojam. Geografski ovaj region obuhvata osam malih ili srednjih država, sa ukupnim brojem stanovnika od 160 miliona. Specifično, pa i simbolično značenje petog proširenja leži u činjenici da sve nove članice, osim Kipra i Malte, dolaze iz bivšeg socijalističkog uređenja. Naslijeđena struktura socijalističke privrede, ali i društvenog poretka, zahtijevala je velike tranzicione promjene i prilagođavanja u ovim zemljama, i to ne samo zato da bi se približile standardima Evropske unije radi budućeg članstva, već i da bi oporavile vlastite ekonomije i modernizovale svoja društva. S druge strane, u EU institucijama su bile neophodne kompleksne pripreme za prihvatanje u punopravno članstvo velikog broja novih zemalja da bi se osiguralo buduće funkcionisanje proširene Unije¹⁴³. Hellen Wallace navodi dvije kontradiktorne hipoteze koje

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010104/04A_FT\(2013\)010104_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010104/04A_FT(2013)010104_HR.pdf)

¹⁴⁰ Potpisan 2001. godine, a stupio na snagu 2003. godine.

¹⁴¹ Vukadinović, R., Čehulić, L., *Politika evropskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011, str. 393.

¹⁴² Kipar, Češka, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija.

¹⁴³ Nugent, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave/MacMillan, 2004, p. 35.

dominiraju u debati o efektima proširenja¹⁴⁴. Prva se odnosi na očekivanje da će Evropska unija sa 25/27 država članica postati nestabilna i nefunkcionalna ukoliko zadrži institucionalne okvire koji su kreirani za mnogo manje članica. Zato se ukazuje na neophodnost institucionalnog preuređenja EU kako bi se omogućilo njeno normalno funkcionisanje. Ključna dilema je pitanje apsorpcionog kapaciteta EU. Druga hipoteza se odnosi na činjenicu da su institucionalni efekti petog proširenja u kontekstu uticaja na ekonomske prilike ocjenjeni kao mnogo manje dramatični nego što se očekivalo.

Ključno pitanje je šta motiviše EU na nastavak procesa proširenja na zemlje koje ne pokazuju željeni nivo ekonomske, pravne i društveno-političke stabilnosti? Evropska unija proces proširenja vidi kao istorijsku priliku da se pomogne tranzicija zemalja koje su uključene u proces evropskih integracija, osigura mir, stabilnost, prosperitet, demokratija, ljudska prava i vladavina prava na prostoru cijelog evropskog kontinenta¹⁴⁵. Iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su uspješno prošle kroz fazu tranzicije pokazala su da je pažljivo upravljani proces proširenja jedan od najmoćnijih političkih alata EU koji je pomogao tranziciju ovih zemalja u moderne, funkcionalne demokratije¹⁴⁶. S druge strane, postavlja se pitanje da li je veliko peto proširenje EU i udvostručavanje broja članica, jedan od glavnih razloga jačanja evroskepticizma? Opravdala su se očekivanja da će izbori za Evropski Parlament 2014. godine dovesti značajan broj evroskeptičnih snaga. Prema njihovom mišljenju svako proširenje EU uzrokuje povećanje imigracije i nezaposlenosti, te doprinosi opštoj percepciji da evropski projekat slabi i postaje razvodnjen¹⁴⁷.

Kada analiziramo ekonomske efekte proširenja, podaci ukazuju da je peto proširenje ostvarilo odgovarajući uticaj u makroekonomskom pogledu koji je uglavnom pozitivan ili neutralan. Ulaskom novih članica u velikoj mjeri je povećano tržište, stvoreni su uslovi za dobijanje jeftine radne snage na Istoku, omogućen je lakši proces investiranja u novoprimitljene zemlje, a Evropska unija je postala najveća trgovinska organizacija u svjetskim razmjerama. „Deset novih država članica koje su 2004. godine ušle u EU imaju ukupan BDP koji je ekvivalentan Holandiji (oko 5% od BDP cijele Unije). Sredstva koje su nove članice primile iz budžeta EU u periodu 2004–2006. su iznosila oko 40 milijardi eura (12% budžeta EU), ali kada se odbiju i njihove uplate u budžet, neto prihod novih članica je oko 13 milijardi

¹⁴⁴ H. Wallace, „Adapting to Enlargement of the European Union, Institutional Practice since May 2004“, Trans European Policy Studies Association, Brussels, 2007, p. 1.

¹⁴⁵ Archick, K, Morelli, V. L, *European Union Enlargement*, CRS Report for Congress RS 21344, 2006, p. 3.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Lopandić, D, *Reforma Evropske unije, Zapadni Balkan i Srbija, Zakasnela integracija*, 2008, 32-33.

europa¹⁴⁸. Jedna od pozitivnih strana proširenja je, prije svega, činjenica da investicije zapadnoevropskih zemalja pomažu da se otvore nova radna mjesta u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Čak i istočnoevropski farmeri, nekadašnji najžešći regionalni evroskeptici, su u boljem položaju kada mogu da plasiraju svoju robu cijeloj EU. Politički, međutim, mnogi glasači u EU i neki političari smatraju da je proširenje ugrozilo njihove privrede. U to se upliće priča o nepoželjnim socijalnim standardima novih zemalja članica. Smanjenje carinskih kvota i tarifa je uticalo da se napravi ekspanzija izvoza na tržište EU. Studija Evropske komisije iz 2006. godine o ekonomskim efektima proširenja konstatuje da je „peto proširenje imalo ulogu katalizatora podstičući ekonomsku dinamiku i modernizaciju u Evropskoj uniji, pomažući privrede, kako novih, tako i starih članica, da se uhvate u koštac sa globalizacijom”.¹⁴⁹

Istočno proširenje EU bilo je dugotrajan proces koji je uticao na čitavu Evropu. EU postaje znatno kompleksnija nadnacionalna struktura, što se odražava na proces donošenja odluka i rad institucija, spremnost EU da prihvata nove članice. Raste trošak regulacije koji uključuje i značajna ulaganja u administrativne kapacitete novih država članica, koje treba da odgovore na sve izazove u sprovođenju zajedničkih politika Unije. Preovlađuju procjene da je potencijal koristi značajno važniji od troškova. Kvantitativno, ulaskom dvanaest novih država u EU za vrijeme petog proširenja ostvarena su tri ključna efekta¹⁵⁰:

1. teritorija EU uvećana za 36%,
2. stanovništvo za 27,4% i
3. dohodak za 5,9%.

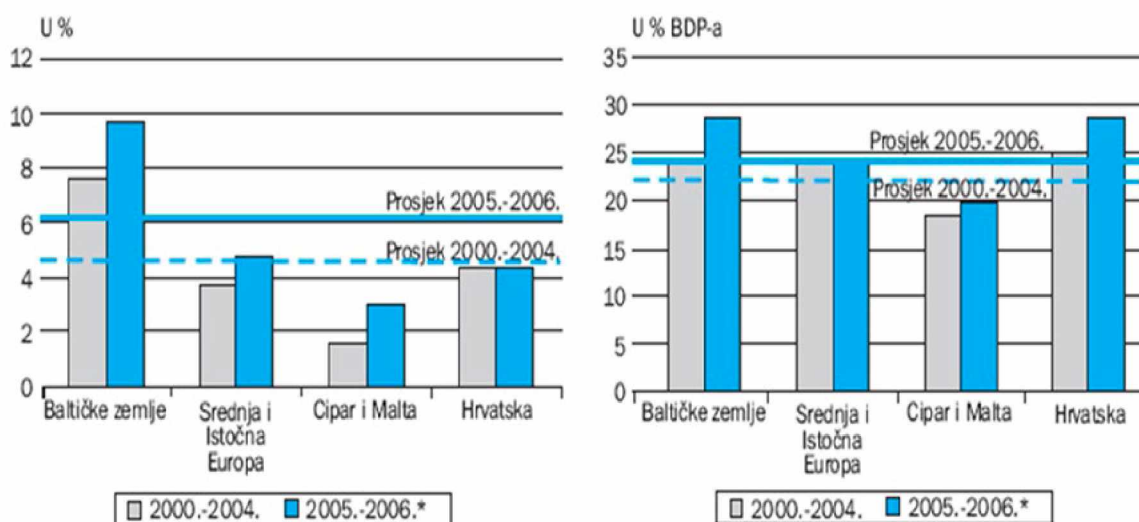
Kvalitativno, pridruživanje novih država članica Centralne i Istočne Evrope dramatično je promijenilo političku kartu Evrope u odnosu na ono što je Evropa bila u prethodnih pet decenija. Početak ove promjene bilo je podizanje gvozdene zavjese 1989. Pitanje proširenja na Istok Evrope više nije bilo pitanje “da li”, već “kada”. Ovo proširenje označilo je prekretnicu u ujedinjavanju Evrope, deceniju i po nakon završetka hladnog rata. Ono je učinilo Evropu jačim igračem u svjetskoj ekonomiji, produbljivanjem ekonomske integracije i podsticanjem konkurentnosti. Proces pristupanja podstakao je ekonomski rast u novim zemljama članicama prosječno za 1,75% godišnje u periodu od 2000. do 2008. godine (3,5%

¹⁴⁸ M. L. Herštal, „Proširena Evropa, ekonomske promene i očekivanja“, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2005, 16.

¹⁴⁹ European Commission, “Enlargement, two years after: an economic evaluation”, European Economy, Occasional Papers, No. 24, May 2006, 120.

¹⁵⁰ Prokopijević, M, Evropska unija, drugo dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 553.

u periodu do 2003. godine, a čak 5,5% u periodu 2004-2008. godine), dok je uticaj na stopu rasta BDP-a u starim državama članicama iznosio u istom periodu oko 0,5%¹⁵¹. Od 1994. do 2004. godine, trgovina između Evrope petnaestorice i Evrope deseterice uvećala se više nego četverostruko, od 65 milijardi na 266 milijardi eura¹⁵². Kao rezultat toga, životni standard u novim državama članicama je porastao: sa 40% BDP per capita EU 15 prosjeka iz 1999. godine na 52% u 2008. godini¹⁵³. Koristi od proširenja imali su i radnici, unapređenjem mogućnosti zapošljavanja i kod kuće i u inostranstvu. Oko 3 miliona novih radnih mjesta je stvoreno u razdoblju od 2003. do 2007. godine, dok se nezaposlenost smanjila na blizu 7% u 2007. godini, koliko je otprilike iznosila i u EU 15. Zaposlenost je porasla na 60%.¹⁵⁴ Koristi od toga imale su obje strane, jer se time smanjila nezaposlenost u novim članicama, dok se u starim članicama zadovoljila potreba za dodatnom radnom snagom u pojedinim sektorima. Istovremeno, pojačan je pritisak na migraciju radnika u EU 15, što je dovelo do deficita određenih zanimanja (posebno u Poljskoj, Litvaniji, Rumuniji i na Kipru).



Grafik 1. Makroekonomski učinci prije i nakon pristupanja EU: 1. Godišnji rast realnog BDP-a EU10 (2000-2006) i 2. Rast investicija u % od BDP-a¹⁵⁵

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ren, Oli, *Budući dometi Evrope*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd 2007, str. 34.

¹⁵³ Đurović, Gordana, *Evropska unija i Crna Gora – Politika proširenja*, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 121.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ *Pristupanje EU: očekivani ekonomski učinci*, EIZ, Zagreb, 2007, str.14.

Do sada najveće proširenje Evropske unije koje se dogodilo 1. maja 2004. godine, uvelo je deset novih zemalja u EU od kojih osam pripadaju bloku bivših komunističkih zemalja, a sedam od njih su se nalazile sa druge strane „gvozdene zavjese“. Za novopridošle bivše komunističke članice ulazak u Uniju znači konsolidaciju demokratije, političku stabilnost, kao i mogućnost daljeg ekonomskog razvoja. Ove zemlje svakako vide ulazak u Uniju i kao pokušaj bjekstva sa ekonomske poluperiferije Evrope. Nakon raspada socijalizma jedini izlaz za njih bio je prihvatanje „modela EU“ ili tzv. soft power¹⁵⁶. U cilju procjene rezultata velikog proširenja nakon pet godina, Evropska komisija je napravila Izvještaj u kome je predstavila analizu stanja uspjeha u ovoj oblasti.¹⁵⁷ Iako je EU nastala kao integracija tržišnih demokratija sa idejom da se oslabi pritisak spoljašnje konkurencije tj. da se otklone sukobi svih vrsta, ona ponovno definiše suštinu svojih integrativnih procesa svodeći ih prvenstveno na ekonomski interes. Između ostalog, cilj je da se razvijene zemlje usmjere ka novim tržištima u potrazi za novim sirovinama. Pozitivni efekti vidljivi su u infrastrukturi, u turizmu, unapređenju preduzetništva, zaštiti prirodne sredine, obuci kadrova... Proširenje je ostavilo pozitivan trag i značaj, s jedne strane za Uniju, a s druge strane i za zemlje članice. EU je pri svakom krugu osjećala sve veći privredni rast i jačanje uticaja u Evropi, ali i cijelom svijetu¹⁵⁸.

Peto proširenje je pokazalo određene slabosti politike proširenja, pa je paralelno tekao proces redefinisavanja osnovnih principa ove politike. Evropski savjet je 2006. godine usvojio tzv. Konsenzus o proširenju koji podrazumijeva da će sva sljedeća proširenja Evropske unije biti predmet detaljnijeg pretpristupnog dijaloga i složenijeg procesa pregovaranja¹⁵⁹. Evropska komisija je u novembru 2006. godine objavila dokument o „Strategiji proširenja i glavnim izazovima u 2006–2007. godini“, uz koji je objavljen i poseban Izvještaj o „apsorpcionim kapacitetima“ Unije¹⁶⁰. U dokumentu se ističe da „peto proširenje EU predstavlja veliki uspjeh“ i da se dalje širenje mora zasnivati na tri osnovna načela¹⁶¹: **konsolidacija** obaveza (prema kandidatima za članstvo - posvećenost Evropske unije procesu

¹⁵⁶ Ren, Oli, *Budući dometi Evrope*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd 2007. str. 107.

¹⁵⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank, *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*, Brussels, 20. 2. 2009, COM (2009) 79/3.

¹⁵⁸ Vidi detaljnije u: Graham, Avery, Fabber, Anne, Schmidt, Anne, *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*, Trans European Policy Studies Association, Brussels, August 2009.

¹⁵⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>

¹⁶⁰ Enlargement Strategy and Main Challenges, 2006–2007, COM (2006) 649, Brussels, 8.11.2006, 14.

¹⁶¹ Principi konsolidacije, kondicionalnosti i komunikacije su poznati kao tri „K“.

proširenja EU, tj. prijemu novih članica), **komunikacija** (intenziviranje komunikacije između institucija i građana radi uspješnijeg funkcionisanja politike proširenja - prelazak sa tehničkog na „pravi“ dijalog između Brisela, sadašnjih i budućih članica EU kroz uključivanje civilnog društva, medija i stručne zajednice) i **kondicionalnost**/uslovljenost (prijem novih članica će biti uslovljen punim ispunjenjem svih političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih kriterijuma za članstvo). U dokumentu se posebno insistira na osiguranju podrške javnosti u zemljama EU za buduće proširenje (što je postalo jedna od osjetljivih tačaka procesa)¹⁶².“ Evropska komisija je 2009. godine dodala još jedan princip vezan za buduću politiku proširenja. U pitanju je princip kredibiliteta. Ovaj princip se odnosi na sve aktere u dijalogu o daljem proširenju, kako onih koji žele pristupiti, tako i onih koji odlučuju o spremnosti države da pristupi Uniji. Svi oni koji učestvuju u dijalogu treba da čuvaju kredibilitet samog procesa. Na taj način će proces biti uspješniji i bliži građanima Evrope. U Strategiji proširenja iz 2012/2013. godine, može se prepoznati još jedan princip. U pitanju je princip kvantifikacije, odnosno ostvarivanja konkretnih rezultata na putu pristupanja Uniji¹⁶³.

4. Produženo peto proširenje iz 2007. godine - Rumunija i Bugarska

Bečki institut za međunarodno ekonomsko poređenje izračunao je da stanje ukupnih investicija koje su u Rumuniji uložene, bilo da je riječ o stranom ili domaćem kapitalu, u 1999. godini nije predstavljalo ni polovinu vrijednosti stanja iz 1989. koja se uzima kao apsolutno krizna godina. Sa ovakvim ekonomsko-političkim debaklom Rumunija se nalazi čak i iza Bugarske kao posljednja na istočno evropskoj ekonomskoj ljestvici 1990 godine¹⁶⁴. U Rumuniji i Bugarskoj je došlo do napretka u infrastrukturi, a radovi su bili finansirani iz infrastrukturnih fondova EU. Međutim, i na ovom polju se pokazuju stare boljke, a to je korupcija i zloupotreba fondova. Evropska komisija je 2008. godine Bugarskoj zamrzla korišćenje stotina miliona eura pretpristupne pomoći zbog nepravilnosti tokom procedura. Nakon što je bilo jasno da prije pristupanja Bugarska i Rumunija nijesu ostvarile sve uslove u reformi pravosuđa i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, Evropska komisija je

¹⁶² Lopandić, D. *Reforma Evropske unije, Zapadni balkan i Srbija, Zakasnela integracija*, 2008, str. 34.

¹⁶³ http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/enlargement/65f_en.htm

¹⁶⁴ Hofbauer, Hans, *Proširenje EU na Istok*, Beograd, 2004, str. 205.

uvela Mehanizam za saradnju i verifikaciju u cilju bolje primjene standarda nakon pristupanja¹⁶⁵.

Kada govorimo o demografskim posljedicama proširenog petog proširenja, stanovništvo Unije je naraslo za 30 miliona stanovnika, ali je evropski BDP povećan za svega 1 odsto. Iako su Rumunija i Bugarska i dalje najsiromašnije zemlje članice EU, sa BDP-om 50, odnosno 53 % ispod prosjeka Unije, ipak je vidan napredak, obzirom da je BDP 2004. bio na 34% u Rumuniji, odnosno 35% evropskog nivoa u Bugarskoj. Bugarska je najsiromašnija zemlja u Evropskoj uniji, sa najnižim primanjima, penzijama, radnom produktivnošću. Za uvođenje eura se još nijesu stekli uslovi. Obzirom na visoku zaduženost u prošlosti, ove zemlje su se podvrgle strogoj štednji, zbog čega su u jeku dužničke krize u Evropi među najmanje zaduženim zemljama. Nakon 7 godina članstva može se reći da su Bugarska i Rumunija imale značajne prednosti koje se odnose na pristup brojnim evropskim fondovima. Međutim, u javnosti ovih zemalja ipak vlada nezadovoljstvo, budući da se u njima previše očekivalo od Evropske unije. Jedan od razloga za nezadovoljstvo je i neuspjeh da se uđe u šengensku zonu, zbog protivljenja pojedinih zemalja, prije svih Holandije. I Bugarska i Rumunija su kao prioritet za 2011. godinu zacrtale ulazak u Šengen zonu, ali zadatak nije ispunjen. Zbog velikog broja emigranata iz ovih zemalja koji u potrazi za boljim životom odlaze na Zapad, brojne države su uvele posebna ograničenja za stanovnike ove dvije države (Španija, Holandija...). Glavni razlog je strah evropskih zemalja od prevelikih migracija, razmirice između Francuske i Rumunije i posebno protivljenje Holandije, Njemačke i Finske. S druge strane, Evropska komisija je mišljenja da su i Rumunija i Bugarska ispunile sve tehničke kriterijume koji se tiču bezbjednosti spoljnih granica Evropske unije i procedura izdavanja viza. Uprkos tome, pojedine zemlje su neumoljive u svom mišljenju da bi eventualno pristupanje Rumunije i Bugarske iskoristile istočne kriminalne organizacije, ali i da bi došlo do porasta nelegalne imigracije. Sedam godina kako za Bugare, tako i za Rumune ne važe odredbe Lisabonskog ugovora koje garantuju slobodno zapošljavanje radnika. Njemačka, Francuska, Britanija, Austrija, Holandija, Luksemburg, Belgija, Irska i Malta

¹⁶⁵ Komisija zadržava pravo da pokrene različite safeguard klauzule za obje države, kao i poseban mehanizam za politiku državne pomoći za Rumuniju. Pošto je jasno da ni jedna ni druga država 2007. nijesu ostvarile dovoljno progressa u nekim osjetljivim oblastima u ovom monitoring mehanizmu uspostavljeno je šest kriterijuma koji su pokrili nezavisnot i odgovornost pravosuđa, njegovu transparentnost i efikasnost, kao i nivo korupcije u javnom sektoru i borbu protiv organizovanog kriminala. Nakon pristupanja za Rumuniju i Bugarsku, kao i za EU-10 određeni su tranzicioni periodi za tržište rada na 7 godina od dana pristupanja (dobijanje radnih dozvola u drugim državama članicama).

zahtjevaju od rumunskih radnika da imaju radne dozvole. Dakle, za Rumune i za Bugare u ovim zemljama ne važe poznate i decenijama glorifikovane “četiri velike slobode“ EU. Tačnije, ne važi član 45 stav 1-2 Ugovora o funkcionisanju EU (drugi dio Lisabonskog ugovora¹⁶⁶). Nakon isteka 7 godina, od 1. januara 2014. Bugari i Rumuni slobodno rade na teritorijama svih članica. Posljednja ograničenja za zapošljavanja imigranata prestala su da se primjenjuju u devet zemalja EU - Njemačkoj, Austriji, Belgiji, Španiji, Francuskoj, Velikoj Britaniji, Luksemburgu, na Malti i u Holandiji, dok ih ostalih 17 članica Unije godinama nije primjenjivalo. Ovo često izaziva strah u vladajućim krugovima Njemačke i naročito Britanije koje strahuju od preplavljenja njihovih tržišta siromašnim Bugarima i Rumunima, tako da su se britanski i njemački konzervativci do samog kraja protivili ukidanju ograničenja za zapošljavanje imigranata.

Kada sumiramo efekte ovog proširenja u geopolitičkom smislu, granice EU su se proširile do Moldavije i Crnog mora, a Unija je brojala 27 članica¹⁶⁷. Njihovim pristupanjem EU je izašla na Crno more, Evropa je donekle zaokružena, a Ukrajina je osim Poljske, Mađarske i Slovenije dobila još jednog „evropskog“ susjeda, Rumuniju. U slučaju Rumunije i Bugarske jasno možemo da vidimo da politika proširenja EU nema samo ekonomske aspekte, jer da ima ove dvije zemlje bi još dugo bile s druge strane vrata EU, već i geopolitičke i strategijske, te da dobar geopolitički položaj često može da prevagne u odmjeravanju benefita i troškova (koji su bili mnogo veći u ovom slučaju) EU od članstva ove dvije države. I pored snažnog očekivanja da će efekti evropskih ekonomskih integracija imati pozitivan uticaj na demokratske reforme u zemljama CIE, posebno u Rumuniji i Bugarskoj, iskustva preposljednjeg proširenja ne govore o tako direktnim vezama reformskih procesa. Iako su ove zemlje uspostavile formalne demokratske standarde i kriterijume, u njima je i dalje prisutan problem vladavine prava, administrativne neefikasnosti, kao i problem u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, uzrokovani neefikasnošću pravosuđa.

¹⁶⁶ “Slobodno kretanje radnika je osigurano unutar Unije... Ono obuhvata ukidanje svake diskriminacije, zasnovane na državljanstvu, između radnika država članica u pogledu zapošljavanja, nagrađivanja i drugih uslova rada“.

¹⁶⁷ Ovdje ne računamo Hrvatsku, koja je činila posljednje proširenje.

5. Iskustva i posljedice petog proširenja EU

Slika modernog svijeta, posebno Evrope, značajno se izmjenila nakon pada Berlinskog zida 9. novembra 1989. godine. Narodi istočne Njemačke, Čehoslovačke, Poljske, Mađarske, Rumunije, Bugarske, Albanije i zapadnih dijelova SSSR izlaze iz višedecenijskog komunističkog sistema i sa velikim entuzijazmom iskazuju želju da se pridruže zapadnim demokratijama u oblikovanju zajedničke evropske budućnosti. Došlo je do promjene u odnosu snaga između zapada i istoka. Nove vlade zemalja bivšeg Varšavskog pakta su odlučile da zatraže članstvo u NATO i EU, pa se uticaj SSSR tako smanjio, ako ne i potpuno neutralisao. Nove društveno-političke elite težile su da raskinu veze sa starim režimom mirnim putem. U strahu od moguće sovjetske intervencije, zasnovanom na prethodnim iskustvima, okreću se za pomoć Zapadu. Evropska zajednica je procijenila da je održavanje krhkih, ali prijateljskih demokratija u, sada već bivšim komunističkim zemljama, jedna od glavnih strateških ciljeva njene spoljne politike. Geografski, region Centralne i Istočne Evrope obuhvata osam malih ili srednjih država, sa ukupnim brojem stanovnika od 160 miliona, koje zajedno imaju gotovo isti BDP kao BDP Francuske¹⁶⁸. Još 1991. godine prve bivše komunističke zemlje zvanično traže da krenu u proces koji je kasnije nazvan proces evro-atlantskih integracija. Završetkom hladnog rata, politička situacija je bila povoljna, pa se u okviru EU počelo razmišljati o njenom proširenju i na zemlje u tranziciji, jer je cilj EU širenje u cilju ekonomskog i političkog prosperiteta Evrope. Nekadašnje socijalističke zemlje su bile zainteresovane za članstvo u EU prije svega iz ekonomskih¹⁶⁹, ali i političkih razloga. Istorija EU pokazuje da su politički razlozi uvijek bili presudni u integracionim procesima, a da je ekonomska logika sadržana u oportunitetnom trošku ne-integracije i postojanju vjerovatnoće stvaranja nestabilnog okruženja¹⁷⁰. Poslednja decenija prošlog vijeka je pokazala da je cijena nestabilnosti daleko veća u odnosu na cijenu uvođenja „polu-protektorata“, kao i da se investicije u demokratiju i tržišnu privredu, moraju isplatiti.

¹⁶⁸ Mišćević, Tanja, Pridruživanje Evropskoj uniji, Službeni glasnik, 2009, str. 121, prema: Paul Maler, The economies and trade of Eastern Europe, in Central and Eastern Europe-The opening curtain? William E. Griffith, Westview Press, London, 1989, p.37.

¹⁶⁹ Zbog sanacije i napretka svoje privrede.

¹⁷⁰ Grupa autora, Opšte informacije i komparativna analiza Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatske i Makedonije sa mogućom strategijom SRJ u procesu integracije i pristupanja Evropskoj uniji, Savjetodavni centar za ekonomska i pravna pitanja, Beograd, 2002, str 98.

Kao što je već pomenuto u prvom poglavlju (Efekti proširenja), peto proširenje Evropske unije, dosad najveće i istorijsko proširenje EU, poznato kao veliki prasak, se desilo 1. maja 2004. godine kada je izvršen ulazak deset novih država u Uniju¹⁷¹. „Evropa petnaestorice" postaje „Evropa dvadesetpetorice" čime Evropska unija značajno proširuje svoje granice prema Istoku i Jugu Evrope¹⁷². U kvantitativnim terminima, nakon proširenja od deset novih država oblast Unije se proširila za trećinu, dok se njena populacija povećala za 29%. Slijede samo neki od mnogih koristi:

1. značajno povećanje tržišta za oko 500 miliona stanovnika;
2. veća sigurnost za investicije u novim državama članicama sa rastom koji je iznad prosjeka EU;
3. otvaranje oko 300.000 novih radnih mjesta;
4. ubrzanje rasta;
5. brži tehnološki napredak;
6. veća stabilnost EU;
7. promocija mira i stabilnosti u Evropi itd.

Tabela 1. Dinamika petog proširenja uključujući pregovore sa Turskom

ZEMLJA	POTPISAN SPORAZUM O PRIDRU- ŽIVANJU	SPORAZUM STUPIO NA SNAGU	DATUM APLICIRANJA ZA ČLANSTVO	DATUM OTPOČI- NANJA PREGOVORA	ZAKLJUČIV ANJE PREGOVORA / ČLANSTVO
Mađarska	Decembar 1991	Februar 1994	Mart 1994	1998	2002 / 2004.
Poljska	Decembar 1991	Februar 1994	April 1994	1998	2002 / 2004.
Bugarska	Mart 1993	Februar 1995	Decembar 1995	2000	2005 / 2007.
Češka	Oktobar 1993	Februar 1995	Januar 1996	1998	2002 / 2004.

¹⁷¹ Kipar, Češka, Estonija, Letonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija;

¹⁷² Kao prošireno peto proširenje računa se i pristupanje Rumunije i Bugarske 2007. godine. Broj zemalja članica se popeo na 25/27, pritom se evropsko stanovništvo povećalo sa 379 na 455 miliona stanovnika, čime Unija premašuje ukupnu populaciju Sjedinjenih Američkih Država i Rusije zajedno.

Rumunija	Februar 1993	Februar 1995	Jun 1995	2000	2005 / 2007.
Slovačka	Oktobar 1993	Februar 1995	Jun 1995	2000	2002 / 2004.
Estonija	Jun 1995	Februar 1998	Novembar 1995	1998	2002 / 2004.
Letonija	Jun 1995	Februar 1998	Oktobar 1995	2000	2002 / 2004.
Litvanija	Jun 1995	Februar 1998	Decembar 1995	2000	2002 / 2004.
Slovenija	Jun 1996	Februar 1999	Jun 1996	1998	2002 / 2004.
Malta	1970		1990/1998	2000	2002 / 2004.
Kipar	1972		1990	1998	2002 / 2004.
Turska (5,56% u Evropi)	1963 Dodatni trg.protokol19 70	Sporazum o carinskoj uniji sa EU	1959 prvi put, ponovo 1987. 1999. status kandidata	Jun 2006.	

Izvor: Đurović G, Cma Gora od spoljnotrgovinske ka evropskoj integraciji, Podgorica 2010, str. 105.

U dokumentu Evropske komisije o strategiji proširenja iz novembra 2010. godine¹⁷³, se kaže da je „Proširenje jedno od od najsnažijih instrumenata EU politika“. Ono je donijelo veći ekonomski prosperitet za sve građane EU i učinilo Evropu jačim igračem u svjetskoj ekonomiji, produbljivanjem ekonomske integracije i podsticanjem konkurentnosti. Prednosti ovog proširenja su prevashodno ekonomske jer je Evropska unija postala najveća trgovinska organizacija u svjetskim razmjerama¹⁷⁴. Proširenje je dovelo do povećanja životnog standarda i učinilo EU politički i ekonomski snažnijom. Najveće koristi od proširenja je imalo 12 novih zemalja članica. Povećana integracija razmjene u EU dovodi do iskorišćavanja komparativnih prednosti, što ima za posljedicu jačanje konkurentnosti EU u cjelini. Nove države članice su ušle u intenzivan proces modernizacije ekonomskih sistema, razvijajući model funkcionalne

¹⁷³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf

¹⁷⁴ Proširena EU je postala najveća integrisana ekonomska oblast na svijetu, koja pokriva 30% svjetskog BDP-a i više od 17% svjetske trgovine (isključujući unutrašnje trgovinske tokove).

tržišne ekonomije i kapacitete da se suoče sa pritiskom konkurencije zajedničkog tržišta. Investicije iz EU 15 ka EU 12 su bile ključne za ekonomsku transformaciju novih država članica, podržane kroz pretpristupne fondove i, po pristupanju, kroz strukturne fondove. Investicije i bolje funkcionisanje finansijskog tržišta su doprinijeli značajnom privlačenju stranih direktnih ulaganja, čime su se otvarala nova radna mjesta i poboljšao životni standard¹⁷⁵. Generalno govoreći, proširenje je ubrzalo tempo ekonomskih reformi u cijeloj Uniji, pripremajući je tako za nove izazove globalizacije i čineći je konkurentnijom¹⁷⁶. Aktuelna finansijska i ekonomska kriza stvara poteškoće svim zemljama svijeta, utičući kroz rast nezaposlenosti i na socijalne pritiske i političku stabilnost u zemljama, ali ujedinjena EU ipak može bolje pristupiti rješavanju tih i ostalih izazova, nego što bi to mogle zemlje članice samostalno. Iz navedenog se može zaključiti da je politika proširenja doprinijela razvoju EU, posebno u ekonomskoj sferi.

Tabela 2. Evropska unija – osnovni pokazatelji EU 27

	Broj stanovnika		Površina		BDP, tek. cijene, 2007, mlrd €	BDP/pc, PPP, 2008, EU 27=100
	u mil	%	Površina u km ²	%		
EU (27 zemalja)	499,4	100%	4.267.300	100%	12.155,80	100
Austrija, € (1995)	8,4	1,7	84.000	2	272,6	123,1
Belgija, € (1951)	10,8	2,2	31.000	0,7	331,4	113,9
Bugarska (2007)	7,6	1,5	111.000	2,6	29,4	40,2
Češka (2004)	10,4	2,1	79.000	1,9	128,3	80,1
Danska (1973)	5,5	1,1	43.000	1	227,7	118,7
Njemačka, € (1951)	82,1	16,5	357.000	8,4	2.428,20	116,1
Estonija, € (2004)	1,3	0,3	45.000	1,1	15,5	68,2
Irska, € (1973)	4,6	0,9	70.000	1,6	185,8	136,6
Grčka, € (1981)	11,3	2,3	132.000	3,1	228,4	93,9
Španija, € (1986)	46,7	9,1	505.000	11,8	1.049,80	103,4
Francuska, € (1951)	62,6	12,8	552.000	12,9	1.868,00	107,4

¹⁷⁵ Prema istraživanjima Eurobarometra (2007) 71% malih i srednjih preduzeća je ocijenilo da im je povećana konkurentnost.

¹⁷⁶ European Commission, Five Years of an enlarged EU: Economic achievements and challenges, COM(2009) 79, Brussels, 20.2.2009, p.2-7.

Italija, €	(1951)	60,0	12	301.000	7,1	1.539,20	100,5
Kipar, €	(2004)	0,8	0,2	9.000	0,2	15,6	96,2
Letonija	(2004)	2,2	0,5	65.000	1,5	19,9	55,8
Litvanija	(2004)	3,3	0,7	65.000	1,5	28	61,1
Luksemburg, €	(1951)	0,5	0,1	3.000	0,1	36,2	271,4
Madjarska	(2004)	10,0	2	93.000	2,2	101	62,8
Malta, €	(2004)	0,4	0,1	300	0	5,4	75,5
Holandija, €	(1951)	16,5	3,3	37.000	0,9	559,5	135
Poljska	(2004)	38,1	7,6	313.000	7,3	307,3	57,6
Portugalija, €	(1986)	10,7	2,1	92.000	2,2	162,9	75,5
Rumunija	(2007)	21,3	4,3	238.000	5,6	92,6	45,8
Slovenija, €	(2004)	2,0	0,4	20.000	0,5	90,6	90,7
Slovačka, €	(2004)	5,4	1,1	49.000	1,1	70,7	71,9
Finska, €	(1995)	5,3	1,1	338.000	7,9	178,5	115,1
Švedska	(1995)	9,3	1,9	450.000	10,5	322,3	121,5
Velika Britanija	(1973)	62,0	12,3	245.000	5,7	2.023,80	117,2

Izvor: Eurostat, 2010;

2.1. Naučene lekcije petog proširenja

Najveći broj zemalja koje su postale punopravne članice EU 2004. godine, nijesu imale iste početne pozicije, iste potrebe, niti iste zahtjeve koje moraju da ispune da bi postale dio EU. Njihov razvojni put se dosta razlikuje na one koje su napredovale, stagnirale ili nazadovale - svaka zemlja je imala sopstveni put i specifičnosti. To, međutim, ne znači da tu nema i određenih sličnosti. Jasno se može vidjeti da su zemlje istočne Evrope najviše napredovale na polju slobodnog kretanja roba, ljudi i kapitala, socijalnih pitanja, liberalizacije tržišta, a najmanje na polju borbe protiv korupcije, depolitizacije državne uprave, (ne)slobode medija, zaštite manjinskih prava i sl. Do sada najveće peto proširenje Evropske unije u 2004. godini¹⁷⁷ je dovelo države Zapadnog Balkana na granice Evropske unije a dvanaest novih članica, država Centralne i Istočne Evrope i Mediterana, se našlo unutar njenih granica. EU i nove članice su suočene sa izazovom pronalaženja adekvatnog okvira za uspješno integrisanje novih članica u strukture EU i uspješnog načina funkcionisanja EU nakon proširenja – tkzv. apsorpcionog kapaciteta.

¹⁷⁷ Sa ekstenzijom 2007. godine sa još dvije zemlje;

Zemljama Zapadnog Balkana, koje se nadaju ulasku u EU, iz Brisela nedvosmisleno poručuju da, kada je riječ o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, neće biti nikakvog popuštanja. Posebna pažnja posvetiće se ispunjavanju političkih kriterijuma pristupanja. U sjedištu Unije kažu da je to lekcija koju su naučili nakon pristupanja Rumunije i Bugarske. Rasprostranjeno je mišljenje da su te dvije zemlje primljene prije nego što su se ozbiljno uhvatile u koštac sa kriminalom i korupcijom. Evropska komisija je 2004. godine smatrala da Bugarska i Rumunija nijesu još bile spremne za ulazak, ali da bi odlaganje njihovog članstva u Uniji uticalo loše na reforme koje su trebale da se sprovedu. Komisija se nadala da će Bugarska tokom naredne dvije godine uspjeti da smanji visok stepen korupcije i organizovanog kriminala, ali su članovi Evropske komisije ostali razočarani. Međutim, politička odluka je donijeta, Ugovori o pristupanju su potpisani još 2005. godine i tako su postale 26. i 27. članica EU 1. januara 2007. Njihov glavni adut za pridruživanje, kako EU, tako i u NATO, je bio njihov geografski položaj. Ako bi se pokušao napraviti pregled „naučenih lekcija“ iz pristupanja Rumunije i Bugarske, mogao bi sadržati sljedeće¹⁷⁸:

- jasna potvrda o ispunjavanju svih političkih kriterijuma je pretpostavka i za pozitivno mišljenje EK (tzv. „rano uzbunjivanje“);
- više transparentnosti i efikasnosti u državnoj administraciji, uz nezavisno i efikasno pravosuđe, konkretni rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, puna međunarodna saradnja u pravnim stvarima i sl., imaju jake političke implikacije na dalji razvoj država kandidata, pa se stoga mora izgraditi sistem dubinskog monitoringa (čak i prije kandidature);
- EU ne bi trebalo da precizira datum otvaranja pregovora, već samo kada postane potpuno izvjestan (prevencija i kontrola nerealnih očekivanja);
- preporučljivo je za države u procesu pregovora da se usaglasa sa cjelokupnim Acquis-om prije pristupanja, bez kalkulacija sa nekim postpristupnim mehanizmom monitoringa kao garancija da će „sve što je preuzeto, biti i ispoštovano“;
- EU ne bi trebalo da precizira datum stupanja na snagu Ugovora o pristupanju, ostavljajući otvorenim mogućnost odlaganja samog pristupanja, odnosno veoma je važno podijeliti političke i tehničke razloge odlaganja;

¹⁷⁸ Luxembourg Institute for European and International Studies, Bulgaria and the EU: Before and After Accession, Summary from the Conference, 27 April 2009, Luxembourg: 2-8;

<http://www.ieis.lu/conferences/Bulgaria%20and%20the%20EU.pdf>

- komunikacija, konsolidacija i kondicionalnost ostaju ključni stubovi pristupnog dijaloga, kao instrument kontrole očekivanja obje strane;

Poslije pristupanja nije se desilo ništa fundamentalno. Postpristupni period je potvrdio da suštinske političke promjene dolaze iz promjena iznutra i da se ne mogu importovati, već da ih rađa sam kvalitet procesa integracija u zemlji koja se intenzivno mijenja.

6. Izazovi daljeg proširenja Unije

U svojim godišnjim izvještajima o strategiji širenja, Evropska komisija je politiku pristupanja isticala kao "jedan od najdjelotvornijih spoljopolitičkih instrumenata EU" koji služi "strateškom interesu EU za postizanje stabilnosti, bezbjednosti i sprečavanju konflikata" i osigurava "porast uticaja EU u međunarodnoj politici". Ali, kada je riječ o prijemu balkanskih zemalja, u nekoliko uticajnih država-članica proteklih godina se sve jasnije ukazuje na "ograničenu sposobnost EU da apsorbuje nove članice" kao i na "nedovoljnu zrelost kandidata za pristupanje EU". Austrija i skandinavske zemlje su pripadale jednoj grupi, čije su odlike bile: visok stepen ekonomskog razvoja, politička stabilnost i veoma dobro poznavanje politika EU. Države Centralne i Istočne Evrope su predstavljale drugu grupu, jer su sve bile ekonomski nerazvijene, politički nestabilne i nijesu poznavale politike i procedure Unije. Kipar i Turska su se međusobno razlikovali i ekonomski i politički, ali su bili povezani zbog turske okupacije sjevernog dijela Kipra i snažne podrške koje je Grčka davala pristupanju Kipra EU.¹⁷⁹ Nakon okončanja hladnog rata, Evropska zajednica je bila preokupirana unutrašnjim događajima, prije svega njemačkim ujedinjenjem, EMU i uspostavljanjem jedinstvenog tržišta. Osim zbog momenta u kojem dolazi do proširenja, članice Unije su i iz drugih razloga bile sumnjičave prema proširenju EU. Francuska se plašila smanjenja uticaja u EU. Sa druge strane, tradicionalni evroskeptici, Velika Britanija i Danska, djelimično su podržavale proširenje, u nadi da će ono usporiti razvoj ka političkoj uniji. Siromašnije članice pozdravile su ideju, da dobrostojeće zemlje kao što su Austrija, Finska, Norveška i Švedska doprinesu budžetu Unije. Ali nijesu pokazale sklonost za ulazak zemalja Centralne i Istočne Evrope. Međutim, uprkos početnim utiscima, Komisija i članice EU su ubrzo shvatile da je proširenje neizbježno. Sa završetkom hladnog rata, Unija se nije mogla

¹⁷⁹ Đurović, Gordana, Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja, Podgorica, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, 2012, str. 249.

ograničiti samo na Zapadnu Evropu. EU je uhvaćena u sopstvenu zamku, postavši žrtvom dugotrajne retorike o panevropskom ujedinjenju.¹⁸⁰

Težnja da se pristupi Evropskoj uniji pomogla je zemljama Centralne i Istočne Evrope da se transformišu u moderne i funkcionalne demokratije. Evropska unija zaslužna je za značajne reforme u državama kandidatima i potencijalnim kandidatima¹⁸¹. Politikom sve većeg proširenja EU je povećala značaj u svijetu. Strateški interes EU je da očuva i stvori što veću brzinu kretanja ovog procesa na osnovu dogovorenih principa i uslova i tako osigura što veću stabilnost među evropskim zemljama. Proširenje je proces koji se pažljivo vodi, a koji pomaže da se zemlje koje su uključene u ovaj proces preobraze kada je riječ o unapređenju mira, stabilnosti, blagostanja, demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u cijeloj Evropi. Od država koje su postale članice EU se, između ostalog, očekuje da uberu plodove na političkom, ekonomskom i bezbjednosnom planu. Ovo se posebno odnosi na povećanje u društvenom bogatstvu i standardu življenja. Pored potencijala koristi, nove države članice su takođe preuzele određene odgovornosti, uključujući i one finansijske, troškove. Jezgro vizije evropske integracije nakon II svjetskog rata je bilo da se obezbijedi saglasnost saradnje među bivšim evropskim silama i državama kako bi „stari mehanizmi” bili zauvijek stopirani. Niko danas ne može zamisliti rat između bilo koje od sadašnjih država članica EU. To je prosto nezamislivo. To je jedno od najvažnijih dostignuća evropske integracije.

Druga, veoma bitna karakteristika je vezana za kapacitet apsorpcije Evrope. To je glavni izazov. Proširena EU broji 28 država članica sa oko 500 miliona stanovnika. Nije lako apsorbovati broj novih članica u kratkom vremenskom periodu. EU veoma pažljivo gleda na sve implikacije apsorpcije novih država. Nesumnjivo, potrebni su naponi na obje strane u neizbježnom mijenjanju Evrope: usvajanje odgovarajuće politike za dalje proširenje (uključenje svih država Zapadnog Balkana); Stratejski pristup kreće se od stabilizacije do proširenja, od međunarodnog mikro upravljanja regionom do makro-upravljanja sa većim lokalnim odgovornostima i od međunarodnog institucionalnog razmnožavanja do integralnog institucionalnog okvira. Ovdje svakako treba imati u vidu i opšti kontekst koji podrazumijeva: globalnu ekonomsku krizu uključujući i krizu unutar EU, krizu upravljanja EU odnosno prisustvo stalnih tenzija na relaciji efikasnijeg rada institucija EU i jačanja demokratskog legitimiteta, zatim položaj EU u međunarodnim odnosima itd. Punim integrisanjem Zapadnog Balkana u matični tok Evrope, EU ne bi samo stabilizovala njeno jugoistočno krilo već bi, takođe, bila sposobna da zaštiti njene vrijednosti i standarde i prenese ih na druge dijelove

¹⁸⁰ *Ibid.*, str. 249.

¹⁸¹ *Ibid.*, str. 250.

svijeta na mnogo ubjedljiviji način. Jedan od krupnijih izazova jeste i evroskepticizam. Pitanje odnosa prema EU¹⁸² podrazumijeva:

- 1. evroentuzijaste – podržavaju ideju EU integracija i optimistični su u pogledu tumačenja trenutnog razvoja.*
- 2. evroskeptike - podržavaju ideju EU integracija, ali su pesimistični u pogledu tumačenja trenutnog razvoja.*
- 3. evropragmatike – ne podržavaju projekat EU integracija, ali je njihov stav o trenutnoj EU ipak pozitivan u onoj mjeri u kojoj se smatra da ona služi pojedinačnim nacionalnim ili sektorskim interesima.*
- 4. evroprotivnike – ne podržavaju ni ideju EU, niti su optimistični u pogledu trenutnog razvoja EU.*

Sumnje pojedinih grupa u uspješnost evropskog projekta, kao i protivljenje planovima koji su težili da ograniče nacionalnu suverenost, pratili su evropske integracije od njihovih početaka. Euroskeptici ipak nijesu imali mogućnost da utiču na tok integracija već su morali da se i sami „prilagođavaju evropskoj stvarnosti koja se neprekidno mijenja“¹⁸³. Euroskepticizam je postao značajna snaga već tokom osamdesetih godina prošlog vijeka kada je djelovala takozvana „nezadovoljna trojka“: Velika Britanija, Danska i Grčka. Jedan od najvažnijih razloga zbog kojih je Margaret Tačer podnijela ostavku 1990. godine, pored poreske politike, bilo je njeno odlučno odbijanje da prihvati da se Britanija više ekonomski integriše sa Evropskom zajednicom. Dalje širenje Unije iz 2004. godine donijelo je i novi talas europskepticizma jer su se glavni strahovi stanovnika evropske petnaestorice odnosili na bojazan da će novo proširenje donijeti novi talas imigranata. Određeni pokazatelji su ukazivali da bi talas novih, pretežno ekonomskih imigranata iz novopridošle desetorke zaista mogao i uslijediti. Desetorka je imala dvostruko veću stopu nezaposlenosti od petnaestorke (14,5% u odnosu na 7,7%); BDP po glavi stanovnika je više nego upola manji u desetorki nego u petnaestorki¹⁸⁴. Nove članice Unije povećale su stanovništvo EU za 20%, dok je BDP EU porastao za svega 5%. Ovakav nesklad u stepenu razvijenosti stvara i pothranjuje uzajamne strahove. Dok se nove siromašne članice pribojavaju daljeg odliva mozgova, stare

¹⁸² <http://www.euro-sceptic.org/>

¹⁸³ Tsoukalis, Loukas, *What kind of Europe?* Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 166.

¹⁸⁴ Ibid., p. 172-173.

članice strahuju od novog talasa jeftine radne snage na njihova tržišta. To stvara uslove za euroskepticizam kako među starim tako i među novim članicama.

Trend pada podrške građana EU prema EU je dugoročan i može se pratiti u prethodnih dvadesetak godina. Dok je u zemljama evropske petnaestorke 1990. godine čak 69% stanovnika vjerovalo da je dobro da njihova nacionalna država bude član Unije, taj procenat je opao na 55% 2002. godine, odnosno na ispod polovine, tj. na 48% 2004. godine. U istom razdoblju broj onih koji smatraju da je članstvo u Uniji loše za njihovu državu porastao je sa 7% na 17%.¹⁸⁵ Prvi znak da je evropska ideja, onako kako je shvataju federalisti, u krizi bili su izbori za Evropski parlament 2004 – prvi izbori na kojima su glasali građani Unije od 25 država članica i prvi izbori koji pokazuju raspoloženje Evropljana nakon proširenja. Na njima su evropski birači pokazali veliko nezadovoljstvo sopstvenim političkim elitama na dva načina. Vladajuće stranke su u 23 od 25 zemalja članica kažnjene tako što su dobile manje glasova u procentima nego na nacionalnim izborima. Druga vrsta kazne birača bila je niska izlaznost koja dovodi u pitanje legitimnost takvog Parlamenta. Novina koju je donio novi talas evroskepticizma je da mnoge stranke širom Evrope otvoreno koriste evroskepticizam kao način da dođu na vlast. Takav je bio slučaj sa parlamentarnim izborima u Poljskoj u 2005. u kojima je evroskepticizam bio važan dio izborne kampanje stranke koja je ostvarila najbolji rezultat – Stranke prava i pravde (Leh Kačinski).

¹⁸⁵ EUROBAROMETER *Public Opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer No. 63/Spring 2005, p. 11.

III DEZINTEGRACIJA JUGOSLAVIJE I EU

1. Uloga EZ/EU u procesu dezintegracije SFRJ

Nakon pristupanja država Centralne Evrope, ostao je manji, ali mnogo zahtjevniji i problematičniji dio za integraciju u EU. Uključivanje post-konfliktnih država Zapadnog Balkana samo naglašava heterogenost izazova s kojima se EU mora suočiti. Posljedice ratnih dešavanja koja su pratila raspad Jugoslavije umnogome su usporile eurointegracije ovog regiona¹⁸⁶. Nekadašnja Jugoslavija je smatrana za jednu od prvih istočnoevropskih zemalja koja je mogla ispuniti uslove za ulazak u Evropsku uniju. Iako je bila prepoznata po posebnom političkom modelu, kojem su mnogi zamjerali nedostatak demokratije, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je imala dobre kulturne, ekonomske i političke odnose sa Zapadom¹⁸⁷. Prvi odnosi SFRJ sa EEZ su uspostavljeni krajem 60-ih godina prošlog vijeka i imali su razvojnu dinamiku do dezintegracije SFRJ 1991. godine¹⁸⁸. Davne 1967. godine, prije svih zemalja Istoka Evrope, zaključena je *Deklaracija o odnosima EEZ-SFRJ*¹⁸⁹. To je bio prvi politički akt Zajednice sa nekom državom socijalističkog uređenja koji uređuje političke postavke budućeg odnosa SFRJ u okviru evropske regionalne integracije i utvrđivanje okvira za modalitete budućih ekonomskih odnosa. Prvi trgovinski sporazumi su sklopljeni 1970. i 1973. godine¹⁹⁰. Podrazumijevali su klauzulu najvećeg povlašćenja sa recipročnim koncesijama. SFRJ je 1971. godine postala korisnik *Opšte sheme preferencijala EEZ*. Ova shema se sastojala od kompletnog oslobađanja carina za industrijske proizvode i polufabrikate i djelimičnog oslobađanja za određene poljoprivredne proizvode¹⁹¹. Nakon toga dolaze prvi trgovinski sporazumi kao pravni okvir za jačanje ekonomske saradnje. Ovi sporazumi su, pored ekonomskog, imali veliki politički značaj jer se odnose na

¹⁸⁶ Vukadinović, R., Čehulić, L., *Politika europskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011, str. 331.

¹⁸⁷ Đukanović, D., „Politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu“, u: Simić, D. R. (ur.), *Integracija Zapadnog Balkana u mrežu globalne bezbednosti*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, Beograd, 2011, str. 225–236.

¹⁸⁸ „Hronologija odnosa SFRJ–EEZ 1962–1986“, u: Ljubiša Adamović (ur.), *Jugoslavija i EEZ*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1988, str. 243–246.

¹⁸⁹ Ristanović, A., „Odnosi SFRJ sa EEZ“, 6. oktobar 2015. Internet:

https://prezi.com/dvzbkd0vgzz_/odnosi-sfri-sa-eez/

¹⁹⁰ Vukadinović, R., „Pravni okviri ekonomske saradnje prethodne Jugoslavije sa Evropskom unijom i preporuke za SRJ“, u: Babić, Blagoje, Ilić, Gordana (urs), *Jugoslavija i Evropska unija*, IMPP, Beobanka a. d., Beograd, 1996, str. 39–48.

¹⁹¹ Đurović, Gordana, *Spoljnotrgovinska integracija i Crna Gora*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 89.

uspostavljanje odnosa u vrijeme hladnog rata i blokovske podjele u Evropi i svijetu. U tom periodu nije bilo posebne politike EEZ prema regionu ni prema državama istočnog bloka.¹⁹² Zemlje Centralne i Istočne Evrope zaključuju slične sporazume sa Evropskom zajednicom tek deceniju kasnije. Sporazum o saradnji SFRJ i EEZ je potpisan u aprilu 1980. godine¹⁹³. Ovaj sporazum je podrazumijevao davanje preferencijalnog statusa Jugoslaviji, otvaranje brojnih mogućnosti za ekonomsku saradnju, regulaciju robne razmijene, finansijske i industrijske saradnje, poljoprivrede, saobraćaja, turizma, naučno-tehničke saradnje, kao i saradnje u socijalnoj oblasti¹⁹⁴. Ovi sporazumi su doveli do snažnog rasta trgovinske saradnje sa zemljama EEZ tokom osamdesetih godina. Međusobna saradnja između SFRJ i EEZ se proširuje i na oblast pomoći za socijalne i ekonomske reforme, potpisivanjem Okvirnog sporazuma za PHARE program tehničke podrške. U ovom periodu se SFRJ snažno vezuje za Evropsku zajednicu¹⁹⁵.

Početak 90-ih godina prošlog vijeka je obilježio građanski rat na prostoru bivše Jugoslavije pa se odnosi sa EU ponovo uspostavljaju krajem 90-ih godina XX vijeka. Nastupa ratni period, period sankcija, koje su uvedene 8. novembra 1991. godine. Odluka o jednostranom otkazivanju Sporazuma o saradnji je donijeta 25. novembra 1991. godine. Na ruševinama SFRJ, 27. aprila 1992. godine, proglašena je SRJ¹⁹⁶. Poslije više od tri godine veoma razornog dejstva na ekonomiju tadašnje SR Jugoslavije, sankcije UN i EU su suspendovane 1995. godine. Nakon toga, Vlada SRJ usvaja Prvi program rada na harmonizaciji jugoslovenskog pravnog sistema sa pravnim sistemom Unije. Međutim, događaji koji su pratili raspad Jugoslavije su bili razarajući za cijeli region, čije evropske integracije tada nijesu samo zaustavljene, već su otišle mnogo koraka unazad. I dok su se novonastale države u regionu oporavljale, u evrointegracionom procesu su ih pretekly baltičke zemlje, neke države Centralne Evrope, Malta, Kipar, a zatim i Bugarska i Rumunija.

Uloga zapadnih sila u raspadu Jugoslavije je tema kojom su se bavili mnogi autori. Među njima dominiraju teze o iznenadnosti i kompleksnosti jugoslovenskog problema koji je premašio mogućnosti adekvatnog odgovora međunarodne zajednice. Radeljić tvrdi da su „odlučujuću ulogu u raspadu Jugoslavije imali faktori kao što su zbunjenost oko pitanja

¹⁹²Ibid.

¹⁹³ Vukadinović, R., „Pravni okviri ekonomske saradnje prethodne Jugoslavije sa Evropskom unijom i preporuke za SRJ“, u: Babić, Blagoje, Ilić, Gordana (urs), Jugoslavija i Evropska unija, IMPP, Beobanka a. d., Beograd, 1996, str. 39–48.

¹⁹⁴ Bilo je predviđeno postepeno ukidanje carina i kvantitativnih ograničenja za određene robe u tri faze.

¹⁹⁵ „Hronologija odnosa SFRJ–EEZ 1962–1986“, u: Ljubiša Adamović (ur.), Jugoslavija i EEZ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1988, str. 243–246.

¹⁹⁶ Savezna Republika Jugoslavija koju su konstituisale Srbija i Crna Gora.

izbijanja jugoslovenskog problema”¹⁹⁷. Takođe je zastupljena i teza kako je Zapad bio svjestan nadolazeće jugoslovenske krize, ali je nedostajalo političke volje za energično djelovanje u cilju zaustavljanja ratne tragedije, jer je to ocjenjivano kao previše skupo i rizično. U Velikoj Britaniji i Francuskoj je bila popularna teza da su političke, ekonomske i vjerske elite nekih zapadnih sila (Njemačka i Vatikan) ciljano destabilizovale Jugoslaviju podrškom slovenačkom i hrvatskom rukovodstvu na putu prema nezavisnosti. Prema tom shvatanju, destruktivna njemačka djelatnost, motivisana proširivanjem svog uticaja na Balkanu, je među najodgovornijima za neuspješne napore ostatka međunarodne zajednice u pokušaju saniranja nastale štete. „Sve postupke Evropske zajednice u vezi sa rešavanjem krize u bivšoj Jugoslaviji obeležava neskrivena pristrasnost u prilog republika koje su svojim secesionističkim aktima dovele do raspada Jugoslavije. Objašnjenje za takav jednostrani pristup jugoslovenskoj krizi može se naći u ideološkim nazorima ansambla sila koje vode glavnu reč u Evropskoj zajednici, u njihovom zastupanju interesa onog dela Jugoslavije koji je prema nekadašnjem sporazumu u Jalti na osnovu svojih civilizacijskih, geopolitičkih, verskih i drugih specifičnosti ušao u sferu zapadnih interesa, kao i u nastojanjima nekih od njih, a posebno Nemačke, da dezintegriranjem Jugoslavije ostvare svoje posebne interese u tom delu evropskog prostora“¹⁹⁸.

Jović smatra da je raspad Jugoslavije rezultat više razloga. Autor kritički analizira dosadašnje interpretacije i iznosi osam mogućih odgovora na pitanje o uzrocima raspada Jugoslavije¹⁹⁹:

1. Ekonomska kriza
2. Tzv. “drevna etnička mržnja” među jugoslovenskim narodima
3. Nacionalizam
4. Kulturne razlike među jugoslovenskim narodima
5. Promjene u međunarodnoj politici
6. Uloga raznih ličnosti u stvaranju i razaranju jugoslovenske države
7. Predmoderni karakter jugoslovenske države, koji se često upoređuje sa carstvima nasuprot nacionalnoj državi
8. Strukturalno-institucionalni razlozi.

¹⁹⁷ Radeljić, Branislav: Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-State Actors and European Diplomacy, I.B. Tauris, London/New York, 2012, str. 25.

¹⁹⁸ Međunarodna politika, br. 1014, 1. mart 1993, Beograd, str. 3.

¹⁹⁹ Jović, Dejan, Jugoslavija država koja je odumrla, Prometej, Zagreb, 2003, str. 23.

Kao najbolji primjer kojim se demantuje važnost isključivo ekonomskog faktora, Jović navodi svjedočenje Kira Gligorova, bivšeg makedonskog predsjednika. Gligorov je rekao da su neposredno prije početka rata u Jugoslaviji, zapadnoevropski i američki političari ponudili veliku finansijsku pomoć vođama jugoslovenskih republika ukoliko postignu sporazum koji bi spriječio rat. Žak Delor, tadašnji predsjednik Evropske komisije, je otišao u Jugoslaviju krajem maja 1991. godine, da bi ponudio političku i finansijsku podršku planu tadašnjeg premijera Anta Markovića o „Jugoslovenskom Mاستrihtu“. „U vreme kada su se vodeći protagonisti, u grču sukobljavajućih nacionalističkih projekata, već pripremali za rat: racionalni jezik interesa imao je slab efekat na političke elite koje su delovale po logici etno-nacionalističkog sukobljavanja“²⁰⁰. Kao jedan od učesnika tih razgovora Gligorov tvrdi da se radilo o sumi od pet i po milijardi dolara i obećanju da bi Jugoslavija mogla biti prva država koja će se pridružiti EU. Međutim, ni jedan od trojice glavnih lidera jugoslovenskih republika (Milošević, Tuđman i Kučan) nisu pristali na ponudu²⁰¹.

Među neposrednim uzrocima raspadanja Jugoslavije i izbijanja jugoslovenske krize, u zavisnosti od političkog stava, neki autori navode narasle i nekontrolisane antagonizme između nacionalnih i etničkih grupa u Jugoslaviji, objektivne i subjektivne teškoće prelaza iz jednopartijskog u višestranačko društvo, iz planske u tržišnu privredu, kao i netolerantnost, nepomirljivost i nesposobnost političkih lidera koji su pokušali za pregovaračkim stolom da riješe teške probleme sa kojima su suočeni. Francuski predsjednik, Fransoa Miteran, je u februaru 1992. godine u Parizu organizovao konferenciju pod nazivom „Evropa i plemena“, koja implicira na tezu o „drevnoj etničkoj mržnji“. „S najboljim namerama (i kontrastom između integracije na zapadu i „balkanizacije“ na istoku kontinenta), konferencija je pružila samozadovoljno pogrešno tumačenje sukoba. Dok Evropa maršira napred i naviše ka nadnacionalnoj, liberalnoj budućnosti dvadeset prvog veka bez granica, balkanska plemena se vraćaju na feude iz devetnaestog veka sa etničkim i teritorijalnim granicama. Stoga, ako se rat na Balkanu može „proterati“ iz Evrope i to istorijski (arhaizam, anahronizam) i geografski („plemena“ potražiti u Trećem svetu), onda sebi možemo da dozvolimo da ga ne tretiramo kao evropski problem. Humanitarna pomoć i izolacija će biti dovoljni“²⁰². Druga teza koja dominira u evropskom razmišljanju o Balkanu ne vidi ratove tokom raspada Jugoslavije kao anahronizam nego kao „deo zakasnelog procesa izgradnje nacionalnih država, kao neizbežan,

²⁰⁰ Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998)Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998, str. 3.

²⁰¹ Jović, Dejan, Jugoslavija država koja je odumrla, Prometej, Zagreb, 2003, str. 34.

²⁰² Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998)Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998, str. 5.

mada često neprijatan stadijum na istočnoevropskom putu u moderno doba“²⁰³. George Kennan je opisao Balkan kao „mesto prodora neevropskih civilizacija koje je do danas nastavilo da čuva mnoge od svojih neevropskih osobina, uključujući i neke koje se u današnji svet uklapaju još manje nego što su se uklapale u svet od pre 80 godina“²⁰⁴.

Jugoslovenska vlada, na čelu sa Antom Markovićem, uspjela je da približi Jugoslaviju Evropi i svijetu. Životni standard je bio neuporedivo bolji u odnosu na današnje stanje u svim državama koje su nastale raspadom SFRJ. Zbog „nezavisnog“ stava u međunarodnoj politici, Jugoslavija je bila preplavljena zapadnom finansijskom pomoći. Ipak, ne samo političke vođe nego i građani su se odlučili za rat, razaranje, ekonomski kolaps... Ekonomska i društvena kriza, porast nezaposlenosti, preovlađujući osjećaj ekonomskog beznađa, išli su na ruku padu socijalizma jer su povećali osjećaj nejednakosti i nepravednosti. Upravo su te dvije ključne ideje socijalizma postale glavni zahtjevi novih protesta protiv onog tipa socijalizma koji se razvio u Jugoslaviji. Budući da alternativni tip socijalizma nije više bio moguć, ideja egalitarizma, pravednosti i jednakosti se udomila u nacionalizmu – doktrini koja je dominirala antisocijalističkim podzemljem²⁰⁵. Ideja o vezi između teritorije i naroda, smatra se sporednim proizvodom zapadnog modela izgradnje nacionalne države prekasno izvezenim u Istočnu Evropu²⁰⁶. Iz ove perspektive Jugoslavija, podjednako kao i Čehoslovačka (ili SSSR) bile su samo federativne tranzicije između Carstva i nacionalnih država“²⁰⁷. Evropska zajednica je bila neprihvatljiva rastućem nacionalizmu jer je predstavljala nadnacionalnu zajednicu koja sve više poprima osobine države, dok je u ideološkom smislu bila liberalna demokratija. Jović smatra da je Jugoslavija ušla u EU, pitanje je kakve bi bile šanse Sloveniji i Hrvatskoj da postanu nezavisne države²⁰⁸.

Drugi autori težište krize stavljaju na interese i planove spoljnih sila i njihove protivrječnosti u evropskom prostoru i međunarodnim odnosima²⁰⁹. Josip Glaurdić je takođe

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Kennan, F. George, „The Balkan crisis: 1913 and 1993“, uvod u *The Other Balkan Wars*, (Washington, Carnegie Endowment for International Peace), 1993, op. cit., str. 13, prema: Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998)Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998, str. 1.

²⁰⁵ Jović, Dejan, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003, str. 37.

²⁰⁶ Za osnovne teorijske okvire vidjeti Ernest Gelner, *Nacije i nacionalizmi*, Oksford Blackwell 1998, prema: Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998)Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998.

²⁰⁷ Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998)Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998, str. 5.

²⁰⁸ Jović, Dejan, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003, str. 66-67.

²⁰⁹ *Međunarodna politika*, br. 1014, 1. mart 1993, Beograd, str. 5.

jedan od autora koji prati raspad bivše Jugoslavije²¹⁰. Glaurdić smatra da je temeljni cilj zapadnih sila bio održavanje Jugoslavije, iako je ona bitno izgubila na strateškoj važnosti završetkom Hladnog rata. Autor nastoji da objasni uzroke popustljivosti međunarodne zajednice prema politici političko-vojnog vrha okupljenog oko Slobodana Miloševića, s paralelnim analiziranjem konkretnih interesa međunarodnih sila u slučaju Jugoslavije. Autor ističe da je osim unutrašnjih razloga, važan i spoljni faktor, tj. da je kraj hladnog rata snažno uticao na raspad Jugoslavije. Jugoslavija je izgubila važnost koju je imala za vrijeme hladnog rata. S jedne strane, spoljne prijetnje su djelovale na održavanje Jugoslavije iz unutrašnje perspektive; s druge strane, poseban međublokovski položaj Jugoslavije u doba hladnog rata je dao zemlji važnost na međunarodnom planu, i omogućio joj da održi životni standard zahvaljujući pomoći sa Zapada (zajmovima, itd). Jović odbacuje ideje o razbijanju Jugoslavije spolja. Raspad Jugoslavije je bio protivan interesima glavnih međunarodnih faktora, i u neskladu sa trendovima saradnje u Evropi i otvaranju granica²¹¹. Niko od uticajnih krugova na Zapadu nije želio raspad Jugoslavije, nego se pružala podrška službenom Beogradu, kao središtu političke moći u jugoslovenskoj federaciji. Hladni rat, a posebno helsinški dogovor iz 1975. godine o zamrzavanju granica i garantovanju teritorijalne cjelovitosti postojećih zemalja, je učinio nemogućim radikalne ideološke promjene koje bi rezultirale približavanjem Jugoslavije jednom ili drugom savezu i bilo kakav separatizam, odnosno stvaranje novih država u Evropi. S ozbirom na važnost tog trećeg puta za novi jugoslovenski identitet, postojanje dvaju ideološko-vojnih blokova na granicama je bio glavni razlog stabilnosti i opstanka te zemlje. Stoga Jugoslavija više nije imala spoljne neprijatelje pomoću kojih su se marginalizovale unutrašnje razlike pa je trebalo pronaći unutrašnje izvore stabilnosti i jedinstva²¹². Većina scenarija za moguće izbijanje sukoba između Istoka i Zapada, tokom hladnog rata, je bila očekivana ili u Berlinu ili u Jugoslaviji. Tito je dobro iskoristio tu stratešku ulogu Jugoslavije u odnosima dva bloka. „Nakon okončanja hladnog rata došlo je do strateškog obezvređivanja Jugoslavije“²¹³. Marginalizovanje Jugoslavije se dešavalo postupno: prvo zbog ekonomske vezanosti za Zapad, potom zbog Titove smrti, razvoja nuklearnog naoružanja ali je kulminiralo padom socijalizma u Istočnoj Evropi. Geografska važnost Jugoslavije je smanjena sa globalnog na regionalni nivo. Jugoslavija nije više

²¹⁰ Glaurdić, Josip, *Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije*, Mate – marketing tehnologija, Zagreb 2011.

²¹¹ Jović, Dejan, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003, str. 21.

²¹² Ibid.

²¹³ Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998) Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998, str. 8.

predmet nadmetanja Zapada i Istoka²¹⁴. Završetkom Hladnog rata Jugoslavija nije imala ni približno istu stratešku važnost u očima Zapada kao Sovjetski Savez i zemlje Varšavskog pakta. Američka administracija je poimala kao marginalnu evropsku periferiju iz koje je tek vrebala potencijalna ratna opasnost u slučaju njene disolucije, koja se pak mogla devastirajuće odraziti na Sovjetski Savez, što je bio pravi problem za zapadna realpolitička promišljanja. Pažnja Zapada je bila usmjerena na tek liberalizovane zemlje Istočne Evrope i na druga svjetska područja, kao što je bio slučaj sa ratom u Iraku. Rusija je s druge strane imala sve manje snage i interesa za ekspanziju na Jadran. Zato je Jugoslavija izgledala kao najmanje značajan problem. Na temelju te premise prema Jugoslaviji se sprovodila realpolitika kojom je bila isključena bilo kakva disolucija zemlje. Evrointegracijski procesi i politički preobražaj Jugoslavije prema višestranačkom sistemu su bili od sporednog značaja u interesu stabilnosti. Glaurdić smatra da je, uprkos ranim upozorenjima među američkim diplomatama u Beogradu (Jack Scanlan, Lawrence Eagleburger) najveća greška učinjena u percepciji Miloševića kao reformatora i *balkanskog Gorbačova*²¹⁵, koji će učvrstiti jedinstvo jugoslovenske države. Ozbiljan zaokret u politici SAD prema jugoslovenskoj krizi se dešava u jesen 1991. godine kada SAD odlučuju da vodeću ulogu u rješavanju ove krize prepuste Evropi. S druge strane, SAD su bile angažovane na drugim djelovima međunarodne scene koji su bili daleko važniji za njene interese (Rušenje Berlinskog zida, raspad Sovjetskog Saveza, Zalivska kriza itd.). Zato Glaurdić svojoj knjizi daje naslov: „Vrijeme Europe“, prema riječima koje je u junu 1991. godine izgovorio Jacques Poos²¹⁶: „Kucnuo je čas Evrope!“ U to vrijeme se u Mastrihtu odlučivalo o transformaciji Evropske zajednice u političku zajednicu pa je njena želja da samostalno rješava problem u svom dvorištu bila u funkciji dobijanja nove afirmacije za tu ideju. Poos je izjavio: „Ako jedan problem mogu riješiti Evropljani to je jugoslovenski problem. To je evropska zemlja i to nije stvar Amerikanaca niti bilo koga drugog“²¹⁷. Lideri Evropske zajednice su 1991. godine htjeli dokazati SAD-u kako oni drže sve konce događaja u tadašnjoj Evropi jer je to evropska država, pa zato ne odlučuju Amerikanci. Međutim, drugi u EZ nisu dijelili taj optimizam, svjesni slabosti i nekoherentnosti Zajednice. Evropljani nijesu bili u stanju da riješe taj problem ni prije, ali ni poslije krizne 1991. godine. Glaurdić

²¹⁴ Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 79.

²¹⁵ Glaurdić, Josip, *Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije*, Mate – marketing tehnologija, Zagreb 2011, str. 34.

²¹⁶ Jacques Poos je bio tadašnji ministar inostranih poslova Luksemburga, koji je u to vrijeme predsjedavao Evropskom zajednicom.

²¹⁷ Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 83.

smatra da je razlog za to njihova stalna podrška opstanku jugoslovenske federacije, ali i sukob između politika zapadnoevropskih zemalja, posebno nakon ujedinjenja Njemačke. Mnogi autori kritikuju Zapad zbog pogrešne procjene i ignorisanja važnosti i uzroka jugoslovenskog problema. Oni tvrde da je Jugoslavija bila žrtva pada Berlinskog zida i zapadnog nerazumijevanja problema. Zato je kraj hladnog rata destabilizovao Jugoslaviju²¹⁸. Susan Woodward tvrdi da se Jugoslavija raspala zbog raspada međunarodnog poretka koji je snažno uticao na jedinstvo te zemlje²¹⁹. Kao što je već rečeno, korjeni i uzroci dezintegriranja Jugoslavije se nalaze, s jedne strane, u okolnostima koje su vladale u poslijeratnom periodu u tzv. Avnojevskoj Jugoslaviji, a s druge strane, u velikim poremećajima do kojih je doveo krah bipolarizma u socijalističkim zemljama Istočne Evrope i SSSR-a²²⁰. Međutim, teško je ustanoviti neposredan redosljed zbivanja koja su dovela do izbijanja jugoslovenske krize. Mnogi kao polaznu tačku uzimaju donošenje Ustava SFRJ iz 1974. godine „koji je jugoslovensku federaciju faktički preobratio u konfederaciju i u državne mehanizme uneo klice raspadanja“²²¹... Glaurdić pronalazi ishodište jugoslovenskog raspada u 1987. godini, kada započinje politički uspon Slobodana Miloševića i prepoznaje više činilaca zbog kojih je Zapad prihvatio Miloševića. Prvenstveno, pojava energičnog Miloševića je bila, zbog načela „snažnog vođe“, poželjna Zapadu, jer se tumačilo kako je nepostojanje jakog političkog lidera po mnogo čemu nedostajalo Jugoslaviji nakon smrti Josipa Broza. Slične ocjene su iznosili i britanski diplomati, koji su kosovsku krizu ocjenjivali manje opasnom od „centrifugalnih tendencija u Sloveniji i ponekad Hrvatskoj“ i „europeizacije“ koja je imala izvorište u te dvije republike. Štaviše, otvoreno se izražavala potreba za postojanjem „jake federacije sa snažnom centralnom vladom“²²². Premda su obavještajni izvještaji zapadnih tajnih službi upozoravali na postojanje namjere da se, pod okriljem centralizacije zemlje i preorijentacije ekonomskog sistema, Jugoslavija reformiše u državnu zajednicu pod srpskom dominacijom, vlade zapadnih zemalja su nastavile sa svojom dotadašnjom politikom. Glaurdić ističe kako je

²¹⁸ Jović, Dejan, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003, str. 68-69.

²¹⁹ Woodward Susan 1995, Zimmermann 1996/9.str 22, prema: Jović, Dejan, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003.

²²⁰ Detaljnije u Petković, R., *Jugoslavija i svet u postbipolarnoj eri*, IP „Međunarodna politika“, NIU „Službeni list“, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1998.

²²¹ *Međunarodna politika*, br. 1014, 1. mart 1993, Beograd, str. 1.

²²² Glaurdić, Josip, *Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije*, Mate – marketing tehnologija, Zagreb 2011, str. 34.

Milošević vješto koristio zaokupljenost međunarodne zajednice ostalim značajnim događajima – padom komunizma u Čehoslovačkoj, krvavog detroniziranja Nicolaea Ceaușescua u Rumuniji, ujedinjenja Njemačke i kuvajtske krize – za sprovođenje i zaoštavanje svoje politike. Miloševićeva platforma redefinisanja međurepubličkih odnosa recentralizacijom Jugoslavije, na štetu političkih i ekonomskih prava koje su republike uživale na temelju Ustava iz 1974. godine, je imala podršku i nekih uticajnih medija na Zapadu, poput londonskog *Guardiana*, koji je u njegovim unitarističkim planovima vidio rješenje jugoslovenske „anarhične zbrke” i reafirmaciju „moćnog glasa” Srbije unutar jugoslovenske zajednice²²³.

Glavni slogan XI Kongresa slovenačkih komunista iz 1989. godine je bio: „Evropa zdaj!”²²⁴, koji pokazuje da je u Sloveniji – prije nego u bilo kojoj drugoj jugoslovenskoj republici – postignut konsenzus oko pitanja ulaska u Evropsku uniju. U Sloveniji je došlo do zaokreta politike prema evropskim integracijama u zadnjim godinama socijalizma, pa su Kučanovi komunisti pridruživanje Evropi isticali kao neupitan i imperativan cilj svoje politike, dok su o Jugoslaviji sve više govorili u kondicionalu²²⁵. Na XIV vanrednom kongresu SKJ, početkom 1990. godine, dolazi do raspada političkog sistema kada poslanici Slovenije i Hrvatske napuštaju Skupštinu, neki i sa suzama u očima, svjesni da je kraj zemlje blizu. Ovaj razlaz je označio kraj postojanja partijskog monolitizma, koji je, uz sve druge oblike i sredstva prinude, obezbjeđivao autoritarnu vlast političkog i državnog vrha u Jugoslaviji. Zemlje EZ-a nisu vidjele raspad Saveza komunista Jugoslavije kao pozitivan pomak u rješavanju krize. Glaurdić smatra da je upravo takvo tumačenje omogućilo Miloševiću da promijeni svoju politiku od osvajanja vlasti u cijeloj zemlji, prema programu stvaranja Velike Srbije pod nazivom zaštite Jugoslavije²²⁶. SAD i EZ šalju svoje predstavnike u Beograd, te sinhronizovano izjavljuju kako im je želja da SFRJ ostane jaka država. Posljednji pokušaj da se promijeni stav zapada prema Jugoslaviji propao je u aprilu 1991. godine kada visoki članovi EZ-a posjećuju Beograd i donose tri odluke²²⁷: Samo se demokratska i ujedinjena Jugoslavija može nadati članstvu u EZ, EZ ne namjerava uspostaviti odnose sa šest zasebnih entiteta i raspad Jugoslavije ne bi riješio njene političke, ekonomske i

²²³ Ibid, str. 35.

²²⁴ Evropa sada!

²²⁵ Politička misao, god. 50, br. 1, Zagreb, 2013, str. 207-218.

²²⁶ Glaurdić, Josip, Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije, Mate – marketing tehnologija, Zagreb 2011, str. 70.

²²⁷ Ibid, str. 110.

socijalne probleme. To je, po mišljenju Glaurdića, bilo zeleno svjetlo za Miloševića i JNA da krenu u konačno ostvarivanje svojih planova. Jedan od primjera nespremnosti prihvatanja posljedica politike podrške očuvanju Jugoslavije jeste eskaliranje ratnog nasilja, koje je inicirala politika Slobodana Miloševića. Deklaracije o samostalnosti Slovenije i Hrvatske nisu samo označile kraj federacije, nego i kraj jednostrane politike zapada prema krizi. Glaurdić upravo po tom pitanju iznosi izjavu britanskog političkog kruga o tome kako je razvod neuredan i neugodan, ali je svakako bolji od porodičnog nasilja. Autor ipak napominje da jednodušna politika ipak nije podjednako zahvatila sve u politici zapada. U vrijeme raspada Jugoslavije, Evropa je imala druge prioritete na dnevnom redu: ponovno ujedinjenje Njemačke i raspad Sovjetskog Saveza su smatrani podjednako važnim za dalju stabilnost kontinenta. Zabrinutost oko utvrđivanja granice na Odri-Nisi, između Njemačke i Poljske, je dobila prednost nad statusom granica jugoslovenskih republika. Evropska zajednica nije imala ni legalni mandat a ni efektivnu vojnu snagu da nastupi odlučno. Evropski lideri nijesu postigli konsenzus u vezi s mogućim vojnim angažmanom Evropske zajednice. Iako je francuska diplomatija predložila upućivanje evropske vojne misije u Jugoslaviju radi razdvajanja zaraćenih strana, čvrsto britansko opiranje tom prijedlogu je onemogućilo sprovođenje te ideje. Žak Delor, predsjednik Evropske komisije, je ukazivao na skromne mogućnosti ujedinjene Evrope za efikasniji angažman u regionalnim krizama²²⁸. Slični problemi su iskrsnuli i u vezi sa slanjem misije evropskih posmatrača u Hrvatsku, gdje je Miloševiću dopušteno odlučivanje u vezi s tim prijedlogom, što je dodatno podijelilo članice Evropske zajednice. Dopuštanje Miloševiću, predsjedniku jedne od jugoslovenskih republika, da u ime jugoslovenske federacije odlučuje o slanju evropskih posmatrača u Hrvatsku je bio samo jedan u čitavom nizu apsurdna evropske diplomatije. Nemogućnost da se nastupi odlučno, pored institucionalnih prepreka, je proistekla iz razlika u politici država članica Evropske unije. Glaurdić detaljno govori o podjelama unutar EZ-a povodom rješenja krize u Jugoslaviji²²⁹. Inicijativa ujedinjene Njemačke o zaustavljanju akcije u Sloveniji koja se dogodila u ljeto 1991. godine je potaknula Francusku i Veliku Britaniju na aktivnost, ali ne zbog pretjerane želje za smirivanjem situacije, nego zbog straha da im ujedinjena Njemačka ne „otme proces evropske integracije“ i iskoristi ga za promovisanje njemačke vizije dubljeg približavanja Istoka i Zapada. Holandija, predsjedavajuća u EZ-u, se oštro protivila

²²⁸ Kovačević, Živorad, Amerika i raspad Jugoslavije, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 70.

²²⁹ Glaurdić, Josip, Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije, Mate – marketing tehnologija, Zagreb 2011, str. 198-228.

Njemačkoj koja je zahtijevala slanje snaga između oružanih snaga. Na kraju je donijeta odluka o embargu na uvoz oružja, paralelno nastojanje s jedne strane njemačke diplomatije o priznanju Hrvatske i Slovenije, a s druge strane srpske ratne mašinerije koja je znala da do priznanja mora zauzeti što više teritorija kako bi imala bolju pregovaračku poziciju. Njemačka je vodila snažnu diplomatsku akciju da se ide na ubrzani proces priznavanja Hrvatske i Slovenije. Glavni argument Hansa Dietricha Genshera²³⁰, u korist priznavanja Hrvatske je bio da bi taj čin vodio okončanju rata u Hrvatskoj, odnosno da bi nepriznavanje samo dalo zeleno svjetlo Jugoslovenskoj armiji da nastavi sa agresijom²³¹. Generalni sekretar UN, Perez de Kueljar je uputio pismo EZ u kojem insistira da se uzdrži od preranog priznavanja. Međutim, Gensher se suprotstavlja takvom stavu tvrdeći da bi odbijanje priznavanja republika koje žele nezavisnost vodilo daljoj eskalaciji upotrebe sile od strane JNA, jer bi ona na to gledala kao na potvrdu njene agresivne politike. Predstojao je samit u Maastrichtu u decembru 1991. kada je trebalo donijeti odluku o prerastanju EZ u EU, što nije bilo moguće postići bez saglasnosti Njemačke. Jedinstvena spoljna i bezbjednosna politika je upravo bila jedan od ciljeva tada pripremanog Maastrichtskog sporazuma. Šest ključnih mjeseci rata u Jugoslaviji (koji su doveli do priznavanja Slovenije i Hrvatske) su bili u sjenci pregovora o Maastrichtskom sporazumu. Otuda i implicitna trgovina ustupcima u ova dva slučaja: Velika Britanija i Francuska, koje su se dugo vremena protivile priznanju Slovenije i Hrvatske, popuštaju pod pritiskom Njemačke. Velika Britanija je popustila u zamjenu za pristanak njihovih partnera na izostavljanje socijalne povelje. Francuska je takođe popustila da ne bi ugrozila sudbinu Maastrichtskih institucionalnih okvira i projekat o evropskoj monetarnoj uniji. Badinterova komisija²³² je zaključila da samo Slovenija i Makedonija ispunjavaju sve kriterijume i preporučila da se njima prizna nezavisnost. Komisija je ipak preporučila da i Hrvatska bude priznata, uz rezervu da nije ozakonila sporazum koji je prethodno prihvatila u pogledu garantovanja prava manjina. EZ je ignorisala te rezerve i prihvatila da i Hrvatska bez posebnih uslova dobije nezavisnost, ali ne i Makedonija zbog protivljenja Grčke koja je stavila veto na njenu

²³⁰ Tadašnji ministar vanjskih poslova Njemačke.

²³¹ Kovačević, Živorad, Amerika i raspad Jugoslavije, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 87.

²³² Badinterova komisija je osnovana povodom Konferencije o bivšoj Jugoslaviji u Hagu 1991. godine. Prema mišljenju ove međunarodne arbitražne komisije, nazvane po predsjedavajućem - francuskom pravniku, Roberu Badinteru, SFRJ se raspala, a granice između bivših federativnih jedinica su uzete kao državne granice novonastalih zemalja, koje se silom ne mogu mijenjati.

kandidaturu²³³. Atina se složila sa njemačkim zahtjevom da prizna Hrvatsku samo ako Njemačka odbije priznanje Makedonije. Tako je EZ minirala sopstveni institucionalni mehanizam koji je stvorila radi rješavanja jugoslovenske krize i pala na testu svoje zajedničke spoljne politike²³⁴.

Radeljić govori i o djelovanju nedržavnih aktera, odnosno organizacija civilnog društva i njihovog uticaja na kolaps Jugoslavije. Ideja nerazvijenog civilnog društva kao razloga raspada Jugoslavije je preuzeta od čeških i poljskih autora. U Poljskoj i Českoj je država bila jaka a civilno društvo nerazvijeno. Bitna razlika leži u činjenici da se Jugoslavija gradila na konceptu obrnute slike sovjetskog tipa socijalizma: slabila je državu pokušavajući je podruštвити. Za razliku od Čeha, Slovaka i Poljaka, Jugosloveni su htjeli više države, ne više građanskog društva. Želja za etatizmom dovela je na vlast Tuđmana i Miloševića – a obojica su obećala državu svojim narodima²³⁵. Radeljić posebno izdvaja tri nedržavna aktera: dijasporu, medije i Katoličku crkvu²³⁶. Radeljić smatra da su crkve, mediji i dijaspora imali veliki uticaj u uslovima „vakuuma” u kojem se Evropska unija našla jer je bila nedovoljno informisana i nespremna za krizu. Radeljić zaključuje da je taj vakuum omogućio da i organizovane strategije tih nedržavnih aktera postanu važnije nego što bi bile inače. Ipak ostaje neizbježno pitanje: jesu li oni doista imali onakav uticaj na politiku same Evropske unije, pa čak i pojedinih njenih članica, kao što tvrdi Radeljić?²³⁷ „Doista, novi splet okolnosti predstavljao je šansu za nedržavne aktere, koji su potom primijenili pritisak prema službenicima iz Brisela, te su u situaciji u kojoj nitko nije znao što da radi, oni doprinijeli stvaranju politike EU. Dakle, bili su dovoljno moćni da skrenu pozornost onih koji su donosili odluke, i to u korist ekskluzivnih interesa republika Slovenije i Hrvatske, zagovarajući njihovo priznavanje kao neovisnih država”²³⁸. Radeljić tvrdi da je srpska politika ostala nezainteresovana za takvo lobiranje i korišćenje uticaja na međunarodnoj sceni, te stoga i neuspješna u korišćenju nedržavnih aktera. Od pomenutih aktera, autor najviše govori o

²³³ Grčka je tvrdila da ime zemlje implicira teritorijalne pretenzije prema sjevernoj grčkoj oblasti koja ima isto ime.

²³⁴ Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 88.

²³⁵ Jović, Dejan, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003, str. 20-21.

²³⁶ Radeljić, Branislav: *Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-State Actors and European Diplomacy*, I.B. Tauris, London/New York, 2012.

²³⁷ Politička misao, god. 50, br. 1, Zagreb, 2013, str. 207-218.

²³⁸ Radeljić, Branislav: *Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-State Actors and European Diplomacy*, I.B. Tauris, London/New York, 2012, str. 170.

Katoličkoj crkvi, podsjećajući na njenu važnost i kao religijske globalne organizacije i kao države u političkim procesima. Posebno se ističe uloga tadašnjeg pape, Ivana Pavla II, kao i katoličke mreže, koja je uticala na političke odluke naročito konzervativnih, hrišćansko-demokratskih stranaka²³⁹. Radeljić smatra da Jugoslavija nije pokazivala veliki interes za EZ. Prije svega, čak i da je Jugoslavija pokazivala veliki interes i da je željela postati njenom članicom, to joj ne bi uspjelo iz ideoloških i geopolitičkih razloga. EEZ/EZ nije primala socijalističke zemlje, a u uslovima hladnoratovske bipolarne strukture međunarodnih odnosa u Evropi nijednoj zemlji nije bilo moguće preći iz socijalističkog u liberalno-demokratski blok ili obrnuto. Takođe, ne treba zanemariti da EZ tada nije bila još dovoljno izgrađena i prepoznata kao svjetski akter, na što najbolje podsjeća čuveno Kissingerovo pitanje: „koji broj telefona treba nazvati da bismo saznali šta Evropa misli?“. Ipak, današnja važnost EU za sve zemlje nasljednice Jugoslavije je posebno pitanje, a tadašnje okolnosti su nešto sasvim drugo.

James E. Goodby navodi četiri fundamentalne slabosti međunarodne zajednice u pristupu jugoslovenskoj krizi²⁴⁰:

1. Nepravovremenost;
2. Reagovanje na događaje umjesto njihovo anticipiranje;
3. Preduzete mjere su bile neadekvatne prirodi i ozbiljnosti problema.
4. Nekoherentnost, razlike u stavovima između EU i SAD oko priznavanja republika, upotrebe vojske...

Za vrijeme sukoba u Jugoslaviji, odgovor Evrope je bio preslab i isuviše zakasnio. Prvo je pokušala da sačuva Jugoslaviju, ali se, sve do poslednjeg trenutka, oslonila samo na prijetnje političkim štapom i na ekonomske šargarepe. Međunarodna zajednica je intervenisala tek kada je Jugoslavija ušla u završnu fazu svog rastvaranja – ne prije proglašenja deklaracija o nezavisnosti Slovenije i Hrvatske 1991. godine a i tada je ta intervencija bila minimalna. Paradoks je da se međunarodna zajednica pokazala uspješnijom u prvoj fazi ratovanja među postjugoslovenskim državama nego u kasnijim – BiH i Kosovo...²⁴¹ Ignorisanje jugoslovenskog problema se kasnije vratilo Zapadu poput bumeranga. Kovačević smatra da suprotno uvriježenom mišljenju u dijelu Balkana da su SAD htjele da ruše ideološki nepodobne režime i razbiju Jugoslaviju, njihova odgovornost za

²³⁹ To se posebno odnosi na njemačku i austrijsku politiku.

²⁴⁰ James E. Goodby, *Peacekeeping in the New Europe*, Washington Quarterly, Spring 1992, p. 635. Prema: Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str.372.

²⁴¹ Jović, Dejan, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003, str. 74

krvavi raspad zemlje nije bila u činjenju nego u nečinjenju, tj. nespremnosti da se preduzmu odlučni koraci kojima bi se proces disolucije stavio pod kontrolu i spriječili ratovi²⁴². Američko prepuštanje vodeće uloge Evropi u rješavanju jugoslovenske krize je imalo vrlo loše posljedice, jer Evropa, politički još uvijek nedovoljno integrisana i nespremna da se uhvati u koštac sa takvom krizom, dopušta da vodeću ulogu preuzme Njemačka čiji uticaj postaje odlučujući nakon ujedinjenja. Neprihvatanje činjenice da je Jugoslaviji „istekao rok trajanja” se, prema Glaurdiću, temeljilo na površnom poznavanju istorije balkanske regije i istrajavanju na neokolonijalnoj tezi kako Jugoslavija, kao krovna institucija, može obuzdati opasne nacionalizme balkanskih naroda (rasistički percipiranih kao „plemena”) jer bi u suprotnom Balkan ostao politički trajno nestabilan prostor²⁴³. Glaurdić smatra da je suština podrške Zapada Miloševiću te JNA, opravdavana političkim realizmom. Platforma „samo jaka Srbija može garantovati sigurnost na Balkanu” je pobila sve ideje liberalnog i demokratskog toka evropskih integracija te političke tranzicije, koje su službeno zagovarale nulti prag tolerancije prema agresiji.

Nasuprot argumentu koji iznosi Glaurdić, Jović smatra da je upravo realističko mišljenje i djelovanje bilo u samoj biti odluke o priznanju nezavisnosti novih država, a naročito Hrvatske²⁴⁴. Realistički pravac evropske politike je zaključio da opstanak postojeće države nije spojiv s interesima uspostavljanja i održanja mira i stabilnosti, te se stoga šansa mora dati novim državama. Bez uvida u realizam i realističku interpretaciju rata u Hrvatskoj u jesen 1991. nije moguće objasniti zaokret u vanjskoj politici zemalja čiji su čelnici pripadali konzervativnoj političkoj opciji, a koja je tada dominirala u Njemačkoj, Britaniji (pod Johnom Majorom, s Margaret Thatcher kao glavnom zagovornicom priznavanja Hrvatske), pa i u SAD-u (pod Georgeom Bushom Starijim)²⁴⁵.

Jedan od osnovnih principa na kojima počiva EZ/EU jeste da su Evropljani ujedinjeni u različitostima. Ta različitost je uslovlila i da Odluka o intervenciji NATO 1999. godine bude donijeta u Vašingtonu a ne u Briselu. Evropljani su opet bili podijeljeni kao i javno mnjenje unutar EU. Velika Britanija sa jedne i Francuska i Njemačka, sa druge strane²⁴⁶. Evropa ni danas nema jedinstvenu vanjsku politiku (kao što se vidi prilikom svakog ozbiljnijeg vanjskopolitičkog pitanja), a još je manje to imala u 1960-im, 1970-im i 1980-im. Jugoslavija

²⁴² Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 81.

²⁴³ Takvo viđenje prvenstveno se odnosi na poglede britanskih i francuskih diplomata.

²⁴⁴ Politička misao, god. 50, br. 1, Zagreb, 2013, str. 207-218.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 312.

je direktno komunicirala s Vašingtonom i Moskvom, a takođe i s Parizom, Rimom, Londonom i s Bonom. Teškoća u komunikaciji je bilo više s evropskim državama – članicama EEZ – nego s tadašnjim globalnim supersilama, tako da je Evropa bila „najslabija karika” jugoslovenske vanjske politike²⁴⁷. SFRJ je imala daleko više uspjeha na globalnom planu, putem politike nesvrstanosti, kao i u direktnim komunikacijama s Moskvom i Vašingtonom, nego u povezivanju s evropskim državama. Radeljić zaključuje da EEZ nije poznavala situaciju u Jugoslaviji, da o njoj nije bila informisana, ili je čak bila „nesposobna stvoriti jasnu sliku” o toj zemlji²⁴⁸. Međutim, države članice EEZ su imale svoje diplomate u Jugoslaviji, a mnoge od njih i obavještajne agenture, dopisnike glavnih medija i druge izvore informisanja. S obzirom na ekonomske prilike, iako je kriza postala evidentna početkom 1980-ih, Jugoslavija nije bila veći problem od npr. Poljske. U odnosu na stabilnost tranzicije vlasti nakon smrti Josipa Broza Tita izgledala je, takođe, prilično stabilno – sve do antibirokratske revolucije koju je predvodio Slobodan Milošević (1988)²⁴⁹.

Rupnik postavlja pitanje da li su oklijevanje EU sa upotrebom nasilja pri rješavanju sukoba i prećutno prihvatanje da etnička pripadnost bude organizacioni princip novih evropskih država, doprinijeli eroziji njenog političkog kredibiliteta?²⁵⁰ Posebno u očima postkomunističkih država u Centralnoj Evropi i na Balkanu, koje su počele da gledaju na NATO kao na jedinog ozbiljnog igrača. Rupnik zaključuje da je suština u tome da je „tokom 1990-ih, za razliku od 1914. godine, Balkan trpeo posledice ne zbog preteranog mešanja, nego zbog relativnog nedostatka interesovanja kod velikih sila. Sarajevo 1994. godine nije Sarajevo 1914. godine: niko ne bi pokrenuo Treći svetski rat zbog Bosne. Oba ova aspekta ogledala su se u međunarodnom odgovoru na ratove tokom raspada Jugoslavije koji je varirao između mešanja i nemešanja, između principijelnosti i realizma (koji je često upotrebljavan kao drugo ime za cinizam) - i oba su implicitno zasnovana na metaforama o prelomnom stoleću ili na stereotipima o Balkanu: za neke „*buretu baruta Evrope*“ ili „*nedostojnog kostiju jednog pomeranijskog brigadira*“, prema kancelaru Bizmarku i izvesnom broju njegovih sledbenika s kraja veka²⁵¹. Glaurdić na kraju svoje knjige ističe da zapadne evropske sile niti u BiH, niti u Hrvatskoj, nijesu uspjele da dovedu do mira. Stvari će s mrtve tačke

²⁴⁷ Politička misao, god. 50, br. 1, Zagreb, 2013, str. 207-218.

²⁴⁸ Radeljić, Branislav: Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-State Actors and European Diplomacy, I.B. Tauris, London/New York, 2012, str. 105.

²⁴⁹ Politička misao, god. 50, br. 1, Zagreb, 2013, str. 207-218.

²⁵⁰ Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998) Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998, str. 1.

²⁵¹ Ibid.

dovesti tek potpuno angažovanje SAD-a. SAD se vraćaju na Balkan 1995. godine preko Dejtona²⁵². U tom smislu Dejton se može opisati kao „evropski“ plan ostvaren američkim sredstvima. Slabost Evropske unije u Dejtonu je u prvi plan istakao nepostojanje „jedinstvene spoljne i bezbjednosne politike“ tokom rata u bivšoj Jugoslaviji. Unija je bila u stanju da kontroliše svoje razlike, ali ne i da formira jedinstvenu političku volju. U tom smislu ona ostaje građanska snaga ili „meka snaga“. Uočljiv je vidljiv raskorak između situacije u vrijeme izbijanja konflikta 1991. godine, kada su SAD dijelile brigu Evropljana za očuvanje Jugoslavije i njima prepustili najveću odgovornost za ovaj evropski sukob i njegovog krajnjeg ishoda u Dejtonu, novembra 1995. godine, „koji je širom sveta, a posebno na Balkanu, shvaćen kao trijumf američke snage i zasenjivanje njihovih evropskih saveznika“²⁵³. Klinton se odlučio na promjenu kursa i preuzimanje vođstva²⁵⁴. Uplitanje NATO i Sjedinjenih Država na Balkanu je prvenstveno povezano sa potencijalnom nestabilnošću tih prostora. To je integracija kroz smirivanje ili sprečavanje sukoba. I jedno i drugo je neophodno za mir i stabilnost na Balkanu, ali još ostaje da se vidi da li će i kako ove dvije logike biti izmirene od strane samih regionalnih aktera²⁵⁵. U nizu zaključaka koje Glaudić iznosi na kraju svoje knjige, posebno je zanimljiv onaj da je Zapad bio tek zabrinuti posmatrač događaja u Jugoslaviji, a ne aktivni sudionik s „izravnim i neizravnim uticajem na odluke jugoslovenskih protagonista“. I Amerika i EZ nose istorijsku odgovornost za odsustvo političke volje da se ozbiljno pozabave problemom raspada Jugoslavije i za odsustvo potrebne i zajedničke akcije, nespremnost za ozbiljniji angažman, nečinjenje²⁵⁶. Podjela uloga, američki štap i evropska šargarepa nije dobra ni za prekookeanske odnose, kao što nije zdrava za balkanske države čija dalja budućnost leži u mnogo bližim vezama sa Evropskom unijom. Suština EU je sklad pojedinačnih nacionalnih i državnih interesa i kolektivne odgovornosti za sudbinu zajednice, koja je zasnovana na regionalnoj ekonomskoj saradnji sa demokratskim susjedima. Postjugoslovenske države ne mogu pobjeći iz kulturnog i političkog konteksta EU koja se, nakon propasti istočnog bloka i dalje ujedinjuje na temelju tradicija ljudskih prava i sloboda i liberalne demokratije²⁵⁷. Iz današnje perspektive, može se prigovoriti da je najveći domet EU

²⁵² Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 127.

²⁵³ Rupnik, Žak, *Republika, Godina X (1998) Broj 1961-15*, Beograd, septembar 1998, str. 2.

²⁵⁴ Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 132.

²⁵⁵ Rupnik, Žak, *Republika, Godina X (1998) Broj 1961-15*, Beograd, septembar 1998, str. 13.

²⁵⁶ Kovačević, Živorad, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 372.

²⁵⁷ Radeljić, Branislav: *Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-State Actors and European Diplomacy*, I.B. Tauris, London/New York, 2012, str. 115.

u rješavanju jugoslovenske krize bio upravo da obuzdava razlike među članicama. „Odsustvo jedinstvene politike bilo je više institucionalni problem nego odraz nepostojanja zajedničke političke volje²⁵⁸. Ali, to je bilo ukorenjeno koliko u nekim zajedničkim bazičnim pretpostavkama koje su se ticale prirode ili značaja sukoba i prikladnom odgovoru kojeg je sam sukob zahtevao, toliko i u različitim viđenjima, afinitetima i interesima glavnih evropskih aktera o načinu da se s njim izađe na kraj“²⁵⁹. Stabilizacija kontinenta je bitna i daleko od dovršenosti. Konflikti, koji su razbili bivšu Jugoslaviju prije 20 godina, ozbiljno upozoravaju i sve više naglašavaju hitnost evropske integracije. Od tada su inicijative za stabilizaciju u zemljama Zapadnog Balkana u velikoj mjeri postignute na račun Evropske unije. Ovo je bilo neophodno za političku stabilnost i ekonomski razvoj ovog regiona. Ipak, ostaje utisak da ni nakon loših iskustava sa zemljama bivše Jugoslavije, glavni međunarodni akteri ne pokazuju sklonost učenju pouke iz tih zbivanja. Na samitu u Solunu 2003. godine, Evropski savjet je proglasio da je „budućnost Balkana u Evropskoj uniji“²⁶⁰. Ova politička obaveza koju su na sebe preuzeli šefovi država i vlada zemalja EU – zajedno sa šefovima država i vlada zemalja zapadnog Balkana – predstavljala je jasno obećanje. Njome je EU pružila snažan podsticaj balkanskim zemljama i činilo se da predstavlja obećanje da će budućnost ovog regiona biti stabilna, uspješna i u okviru EU. Više od deset godina kasnije, ovo obećanje i dalje nije ispunjeno. Od sedam država zapadnog Balkana, samo je jedna, Hrvatska, uspjela da postane članica EU. Međunarodna komisija za Balkan²⁶¹ je 2006. godine objavila izvještaj pod naslovom „Budućnost Balkana u Evropi“²⁶². Komisija navodi da je zapadni Balkan postao relativno stabilan region u kome više nema vojnih sukoba, etničkog čišćenja i u kome se održavaju slobodni, mada možda ne uvijek i fer izbori. U tom izvještaju se navode i riječi Timothy Gartona Ash-a koji je 1995. godine, podsjećajući na događaje iz Sarajeva 1914. godine, rekao da bi upravo u „Sarajevu 2014. godine, Evropa trebalo da pokaže da je stigao

²⁵⁸ „Dobra volja bez snage volje“ - kako je opisan odgovor Evrope.

²⁵⁹ Rupnik, Žak, Republika, Godina X (1998) Broj 1961-15. Beograd, septembar 1998, str. 4.

²⁶⁰ Deklaracija samita EU – zapadni Balkan, PRES/03/163, 21.06.2003. Solun: Evropski savjet.

²⁶¹ Oformljena deceniju nakon Dejtonskog sporazuma i skoro pet godina poslije pada Miloševićevog režima na inicijativu Fondacije Roberta Boša, Fondacije kralja Boduena, njemačkog Maršalovog fonda i Fondacije Charlsa Stewart Mott-a.

²⁶² <http://pdc.ceu.hu/archive/00001501/01/Report.pdf>

novi evropski vijek.”²⁶³ 2014. godina je stigla uz vrlo malo naznaka da stiže nova evropska epoha, a evropska budućnost Balkana i dalje ostaje budućnost, a ne sadašnjost.

2. Komparacija sa državama Centralne i Istočne Evrope: sličnosti i različitosti

Tranziciona istorija regiona Zapadnog Balkana je u mnogim aspektima različita od iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope, a ogleda se, prije svega, u ekonomskoj zaostalosti, bezbjednosnoj nesigurnosti i potrebi izgradnje demokratije. Okončanje četvorogodišnjih građanskih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije (1991-1995), zaključenjem Dejtonsko/Pariskog i Erdutskog sporazuma, je otvorilo prostor za formulisanje sveobuhvatnog političkog pristupa kojim je Evropska unija nastojala da doprinese političkoj i bezbjednosnoj stabilizaciji, ekonomskoj obnovi i razvoju regionalne saradnje u Jugoistočnoj Evropi. Najbolji način da se tome doprinese bilo je definisanje odgovarajućeg okvira za unapređenje bilateralnih odnosa ovih država sa Evropskom unijom, kojim se formulišu konkretni oblici i ciljevi saradnje, odnosno opšti i specifični uslovi za njeno unapređenje²⁶⁴. U pitanju je region „nezavršenih projekata“ - najveći broj zemalja regiona, sa istom političkom i ekonomskom baštinom, danas predstavlja kompleksnu strukturu sedam malih država, podijeljenih i različitih, sa šest službenih jezika i preko 5.000 km novih državnih granica, koje uključuju i nekoliko neriješenih pitanja granica, etničkih pitanja i pitanja suvereniteta. Hrvatska je jedina do sada okončala proces EU integracije po uzoru na države Centralne Evrope iz 1990-ih. Obećanje članstva u EU je ponuda Zapadnom Balkanu, ali se postavlja pitanje da li ono funkcionise? Mnogi akteri unutar i izvan ovog regiona su nezadovoljni sporim tempom promjena, kao i dugotrajnim osjećajem nesigurnosti koji lebdi iznad stabilnosti u regionu. „Politička volja“, tj. kapacitet za generisanje snažnih unutrašnjih pokretača reformi, često nedostaje. Političke institucije i izborne dinamike su još uvijek slabe u većini ovog regiona u poređenju sa iskustvima Centralne Evrope. Postavlja se pitanje koliko su izazovi tranzicije sa kojima se te zemlje suočavaju stvarno uporedive s onima iz Centralne Evrope nakon 1989. godine? Da li je u pitanju samo odgođena tranzicija, obzirom da je tranzicija

²⁶³ Timothy Garton Ash, *Bosnia in Europe's Future*, New York Review of Books, 21.12.1995, citirano u Izvještaju Evropska budućnost Balkana, Međunarodne Komisije za Balkan, Centar za liberalne strategije, Sofija, 2005.

²⁶⁴ Gori, Luca, *Evropska unija i Zapadni Balkan: evropska perspektiva regiona (1996 – 2007)*, Hesperiaedu, Beograd, 2007, str. 25 – 31.

započela deset godina nakon ratova 1990-ih? Ipak, treba se podsjetiti koliko su neizvjesno izgledala dešavanja u Centralnoj Evropi sredinom 1990-ih, na uporednom trenutku u njihovoj tranziciji? Ili su okolnosti tranzicije u zemljama Zapadnog Balkana „posebne“, opterećene istorijskom i strukturom nasljeđa²⁶⁵? Tri glavna moguća faktora koji bi mogli objasniti odstupanja od srednjoevropskih iskustava su: politička kultura, problemi državnosti, te uticaj rata na tranziciju²⁶⁶.

2.1. Politička kultura

Region Zapadnog Balkana, s izuzetkom Hrvatske, se u cijelosti sastoji od teritorija koje su, istorijski, bile u sastavu Osmanskog carstva. Hrvatska južna granica je nekad bila južna granica Habsburške monarhije, a danas ta granica obilježava granicu od ostatka Zapadnog Balkana²⁶⁷. Postavlja se pitanje da li naslijeđe tog istorijskog iskustva postavlja ovaj region izvan Centralne Evrope i Hrvatsku kao izuzetak u regionu? Balkan se na zapadu tradicionalno određuje kao region sa tvrdoglavom mješavinom karakteristika, uključujući političke fragmentacije i gorke „plemenske“ osvete, arhaičnih socijalnih struktura, hronične ekonomske zaostalosti i neurednih, korumpiranih administrativnih navika²⁶⁸. Pitanje da li je ovo područje „stvarno dio Evrope“ nije novo, a mnogi se pitaju da li će ovaj region ikada biti uspješno integrisan u EU? Sa druge strane, potrebno je izbjeći zamku istorijskog determinizma, jer zašto bi baština carstva koje se urušilo prije stotinu godina još uvijek bila odlučujuća? Grčka je od 1981. godine članica EU, a balkanska je zemlja. Rumunija i Bugarska su pristupile Evropskoj uniji 2007. godine. Mnogi u Zapadnoj Evropi su bili jednako skeptični u vezi sa kapacitetom postkomunističkih država Istočne Evrope (u Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj i Slovačkoj itd. u 1989.godini) da se „vrate u Evropu“. Ove zemlje su pokazale mogućnost da izvrše radikalni raskid s prošlošću, koja se čvrsto odvaja od bivšeg sovjetskog prostora, kao i uspostavljanja funkcionalne demokratije i sprovođenje korjenitih

²⁶⁵ Glenny, Misha, *The Balkans: Nationalism, War and the Great Powers*; Granta Books, London, 2000, p. 590.

²⁶⁶ Batt, J., (ed.) *The Western Balkans: moving on*; Chaillot Paper no. 70, October. Paris: EU Institute for Security Studies, 2004, p.10-19.

²⁶⁷ Ta granica se više ili manje podudara sa jednom od „civilizacijskih linija podjele“ Semjuela Hantingtona - između Habsburškog svijeta zapadnog hrišćanstva i „istočnog“ svijeta bivše osmanske regije.

²⁶⁸ Todorova, Maria, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 21.

reformi. Promjena je izbor za svako društvo, ako njegovi čelnici mogu akumulirati nacionalni konsenzus i potrebnu političku volju.

Političke slabosti koje se konvencionalno pripisuju Balkanu kao regiji, nijesu nepromjenjive, niti su takvi nedostaci jedinstveni u ovoj regiji. „Habsburško naslijeđe“ može biti dio objašnjenja za relativno viši nivo društveno-ekonomskog razvoja dijela ovih zemalja i bolje razvijene administrativne i institucionalne strukture, ali oni nijesu cijela priča. Za srednjoevropske države i društva nakon 1989. godine karakterističan je osnovni nacionalni konsenzus da s pravom pripadaju „evropskoj porodici“, a to generiše snažnu volju za promjenom i reformama kako bi se isto i dokazalo. I za svoju odlučnost važan je strateški imperativ da pobjegnu zauvijek iz spoljne dominacije tada Sovjetskog Saveza. Pad autoritarnih režima u Srednjoj i Istočnoj Evropi 1989. godine, pokrenut urušavanjem Sovjetskog Saveza, imao je jednu naglašenu karakteristiku. U masovnim izrazima nezadovoljstva postojećim stanjem i zahtjevima za novim društvenim uređenjem dominirala je tema slobode, konceptualizovana tradicionalno demokratski kao građanska sloboda ostvarena u pluralističkom demokratskom uređenju²⁶⁹. Iskustvo totalitarizma od 1945. godine do tog trenutka je dovelo do postavljanja oštre linije razgraničenja između autoritarnih i demokratskih koncepata i vrijednosti²⁷⁰. Ovaj diskurs, prihvaćen od strane većine stanovništva kao i od političkih i intelektualnih elita²⁷¹, ostaće dominantan u procesu tranzicije sve do kraja devedesetih godina prošlog vijeka. Tek pred sam ulazak ovih zemalja u Evropsku uniju 2004. godine ekonomske i praktične teme će preuzeti dominaciju u javnom diskursu. Kao prirodan okvir tranzicije društava Srednje i Istočne Evrope će se nametnuti Evropska unija, u kontekstu motiva za vrijednosti koje EU baštini. U većini zemalja regiona pristupanje Evropskoj uniji se shvatalo kao „povratak u evropsku porodicu slobodnih društava“, tj. povratak u civilizacijski okvir kojima su ove zemlje pripadale ili su sebe tako vidjele prije nego su otrgnute nasilnim promjenama i totalitarnim uređenjem u decenijama nakon Drugog svjetskog rata. Evropska unija je, takođe, posmatrala proces proširenja kao

²⁶⁹ Moravcsik, Andrew, Vachudova, Milada A., *National interests, state power and EU enlargement, East European Politics and Societies* 17, 2003, p. 42-57.

²⁷⁰ Sve što je imalo i naznake autoritarnog i ograničavalo individualne slobode bilo je u najvećoj mjeri odbacivano i izopšteno. Zastupao se izvorni oblik demokratskog uređenja i građanskih sloboda.

²⁷¹ U većini zemalja ovog regiona intelektualne elite su popunile svoje redove bivšim disidentima, kao što su bili Vaclav Havel u Čehoslovačkoj ili Lech Valensa u Poljskoj.

istorijski, kao dio ispunjenja vizije o ujedinjenoj i slobodnoj Evropi²⁷². Demokratija, ljudska prava i slobode su posmatrani kao nužni sljedeći nivo u društvenom razvoju i onih društava koja u tom trenutku nijesu bila u fokusu interesovanja Evropske unije. Time se demokratizacija javila kao osnov ukupne društvene tranzicije, gdje su se uspostavljanje vladavine zakona i preuzimanje evropske pravne tekovine²⁷³, uvođenje slobodnog tržišta i privatizacija te drugi aspekti društvene promjene nadovezivali na suštinsku demokratizaciju i bili na njoj zasnovani. Zahvaljujući pomenutom dominantnom društvenom diskursu i stanovništvo je bilo više senzibilno u odnosu na moguće zloupotrebe, potencijalne krize i destabilizacije, te opšte antidemokratske pojave i prakse, čime su njihova pojavnost i posljedice bili značajno umanjeni. U samoj Evropskoj uniji i u odnosu prema regionu je takođe dominirao ovaj diskurs. Sve pojave, događaji i društveni razvoj koji su ugrožavali ljudska prava i demokratske tekovine bili su oštro osuđivani, i nije se najčešće ni razmatrala mogućnost pravljenja političkih ustupaka, tj. kompromisa o ovim pitanjima sa društvima koja su težila integraciji u Evropsku uniju. Nije sve bilo idealno i podrazumijeva se da je i sama odluka o pristupanju deset novih članica 2004. godine bila politička, jer sve zemlje i nijesu mogle u istom trenutku dosegnuti jednak nivo u integraciji, ali su sve u tom trenutku već bile uložile dovoljne napore da budu u osnovi spremne za ulazak u Evropsku uniju. Procijenilo se tada da su sve dosegle osnovu koja će im biti dovoljna za eventualna dodatna prilagođavanja unutar Evropske unije. Upravo se u tom kontekstu može posmatrati i politička odluka da se Rumunija i Bugarska prime u Evropsku uniju 2007. godine, iako u velikoj mjeri nijesu bile ispunile ni jasno strukturisane kriterijume za ulazak u Evropsku uniju. Takođe je privatizacija u mnogim zemljama regiona obavljena dijelom neregularno i bile su prisutne mnoge negativne tranzicione pojave, ali su upravo demokratizacijom kao polaznim principom ublažavane i ograničavane. To je podrazumijevalo i veliku pažnju javnosti, koja je kroz medije zahtijevala transparentnost i odgovornost. Postojala je samim tim i velika mogućnost da se korupcijske afere ili privatizacione prevare razotkriju i završe zatvorskim kaznama ili krajem političke karijere²⁷⁴. Postojao je i strah da će nagli pad prethodnih režima osloboditi međuetničke i granične konflikte koje je totalitarizam prethodnih 45 godina zaledio. Tako je

²⁷² U to vrijeme se moguće granice Evropske unije nijesu zacrtavale, već je Evropska unija razumijevana kao ideja koja ne poznaje granice i čiji će magnetizam vrijednosti i ideja privući i društva koja u užem smislu nijesu dio evropskog kontinenta.

²⁷³ *Acquis communautaire*.

²⁷⁴ U nekim zemljama je uvedena i lustracija, koja je sprječavala predstavnike prethodnog režima koji su kršili ljudska prava da obavljaju javne funkcije.

vremenom usvojeno nepisano pravilo da zemlje koje žele da uđu u Evropsku uniju prvobitno pristupaju NATO-u kao sigurnosnom okviru koji nadomještava nepostojanje obavezujuće odbrambene i sigurnosne politike Evropske unije. Iako nikada nije došlo do otvorenih konflikata u regionu²⁷⁵, dugo su bile prisutne tenzije prema manjinama, prvenstveno romskoj populaciji, zbog čega je Evropska unija u procesu tranzicije insistirala na uvođenju mehanizama zaštite i uključivanja manjinskih grupa, i bila vrlo oštra u ocjenjivanju rezultata u ovoj oblasti. Kao rezultat, mnoge nove članice imaju razvijenije sisteme zaštite manjina nego stare kao što je npr. Grčka koja manjine ustavno i zakonski ni ne poznaje. Istraživanja javnog mnjenja u zemljama Zapadnog Balkana u početku procesa pristupanja pokazuju visok nivo podrške građana za evropske integracije, fluktuirajući između 60 i 85%, što je uporedivo s onim u Srednjoj Evropi²⁷⁶. Očekivanja stanovnika u regionu Zapadnog Balkana od EU se ne razlikuje od onoga što su željeli građani Centralne Evrope u 1990: sveobuhvatan bezbjednosni okvir koji garantuje njihovu nedavno stečenu nezavisnost, odlučujući uticaj socijalne i ekonomske modernizacije i vladavinu zakona za ograničavanje korumpiranih političkih elita.

U političkoj kulturi Zapadnog Balkana danas je dominantno prisutna ambivalentnost i nedostatak samopouzdanja u svom „evropskom određenju“. Iako žele integraciju u EU, ljudi su apsorbovali negativne zapadne stereotipe o Balkanu. U jednoj anketi u Srbiji na pitanje: šta su razlozi zbog kojih Srbija zaostaje u privrednom razvoju, većina jasno navodi političku nestabilnost, nedostatak konsenzusa među strankama i korupciju, a slijede (na određenoj udaljenosti) mentalitet ljudi - lijenost, neorganizovanost, loše navike²⁷⁷. Ljudi iz regiona Zapadnog Balkana često priznaju, „Da sam ja EU, ne bih nas pustio unutra“. Važan faktor koji naglašava kulturno nepovjerenje zemalja Zapadnog Balkana u svojim „evropskim“ izgledima, je određeni nedostatak strateške jasnoće o svojim razlozima zbog kojih žele postati „evropski“. Prvo, oni nemaju osjećaj neodoljive spoljne prijetnje - kao što je Sovjetski Savez bio za Srednju Evropu - iz kojih oni moraju po svaku cijenu pobjeći kroz integraciju u EU. Percepcija prijetnje na Zapadnom Balkanu se fokusira gotovo u potpunosti na neposrednim susjedima u regiji i na suparničke etničke skupine unutar država. Te napetosti zapravo slabe i preusmjeravaju napore ka političkoj i ekonomskoj reformi, umjesto jačanja i usmjeravanja konsenzusa o integraciji u EU. Drugo, politički diskurs u bivšim jugoslovenskim republikama

²⁷⁵ Strahovanje da će do njih doći je pojačao i rat u bivšoj Jugoslaviji.

²⁷⁶ Makar prije iskustva otriježnjenja za pripreme za članstvo u Evropskoj uniji.

²⁷⁷ Marten Board International, 2004.

često ističe nasljeđe jugoslovenske posebnosti²⁷⁸. Tako su danas neki ogorčeni jer je EU primila zemlje poput Rumunije i Bugarske, koje su bivši Jugosloveni gledali kao nekog ko predstavlja veći „Balkan“ od sebe. Nostalgija za jugoslovenskom erom koja je svakako puno ugodnija nego ona post-jugoslovenska, još uvijek imaju određeni uticaj u obliku otpora i nespremnosti za usklađivanje sa EU, koje je često posljedica teške i nametljive uslovljenosti. Političke elite i društva u cjelini još nijesu do kraja prihvatili da je u njihovim vlastitim interesima da sprovedu reforme koje traži EU, pa se i sama EU ponekad tumači u obliku „imperijalističkog“ aktera. I treće, postoji raširena sumnja u regionu o tome da li EU stvarno želi ovu grupu država? Iz perspektive regiona, EU ih nije uspjela zaustaviti u nastojanjima za izbijanje rata 1990-ih. EU je pokazala početnu nevoljnost da „uzme stranu“ u građanskom ratu u Jugoslaviji, oklijevajući da interveniše, pa je to za rezultat imalo da se EU vidi kao slab i nepouzdan garant sigurnosti od strane Hrvata, Bošnjaka i Albanaca. Kada su konačno preduzete snažne mjere za prekid sukoba, međunarodna zajednica²⁷⁹ je neizbježno morala da zauzme nečiju stranu. Ekonomske sankcije su izrečene Srbiji, koja je imala ozbiljne negativne uticaje na cijeli region. NATO je bombardovao srpske položaje u Bosni u 1995. godini, ali i samu Srbiju u 1999. godini u intervenciji koja je za cilj imala sprečavanje etničkog čišćenja albanskog stanovništva na Kosovu, što je na kraju otvorilo put za samostalnost Kosova. Otuda dolazi posebna ambivalentnost Srba prema EU. Štaviše, tokom ratova, EU uspostavlja vizni režim u cijelom regionu kako bi se zaustavio odliv izbjeglica. Građani SFRJ, za razliku od ostalih srednjoevropskih građana, su bili u mogućnosti da slobodno putuju i da rade i žive u zemljama Evropske unije. Ova restriktivna politika ostala je na snazi za sve zemlje regije osim Hrvatske do kraja 2009/2010. godine.

Mnogi ljudi u regionu strahuju da bi EU mogla opet da doživi neuspjeh. Uprkos verbalnog „Solunskog obećanja“ od strane EU ljudi u regionu su itekako osjetljivi na razgovor o „zamor od proširenja“ nakon proširenja 2004. godine. Ostaje velika neizvjesnost hoće li EU biti duboko posvećena ovoj regiji na strateškom nivou kao što je bio slučaj u Centralnoj Evropi u 1990-im godinama prošlog vijeka? „Zamor od proširenja“ nije nova pojava. Države kandidati u svojim integracijama ka EU su uvijek nailazili na dvosmislenost, nedostatak interesa i neodlučnost u dijelu pojedinih članica kada se suoče sa proširenjem, a to je svakako primjer sa Centralnom Evropom u ranim 1990-im. Ali građani Centralne Evrope

²⁷⁸ Ponosna sjećanja na razdoblje nakon II svjetskog rata kada se ova zemlja razvijala na svoj način nezavisno od sovjetskog bloka i razvila izrazito drugačiji model komunizma, a za to je bila nagrađena s povlaštenim tretmanom od zapadnih sila.

²⁷⁹ Na čelu sa NATO, ali takode uključuje i EU.

nijesu popuštali, oni su jednostavno dobili sa reformama, a time i predstavili proširenje EU skepticima kao novu realnost, „Novu Evropu“, koja se jednostavno nije mogla odbiti. Na Zapadnom Balkanu, s druge strane, ljudi često pitaju: „Zašto bismo trebali učiniti sve ove bolne reforme, ako nas EU neće pustiti u svakom slučaju?" Pitanje je samo po sebi simptom slabosti unutrašnjih nosilaca reformi u regionu. Značajni dijelovi i elite i društva još nijesu u potpunosti posvećeni reformama kao strateškom imperativu.

2.2. Problematične državnosti

Bugarski sociolog Ivan Krastev tvrdi: „jedna jasna nit je vidljiva u postkomunističkoj slagalici uspjeha i neuspjeha: samo nacionalne države su uspjele u projektu evropskih integracija“²⁸⁰. Pod ovim podrazumijeva ne etno-nacionalne države, već unitarne države utemeljene na osnovama nacionalnog konsenzusa, sa funkcionalnim institucijama i neupitne jurisdikcije unutar bezbjednosnih granica. To je bio slučaj samo s konsolidacijom hrvatske državnosti u kasnim 1990-im, nakon demontiranja etničkih autonomnih republika²⁸¹, a nakon smrti ratnog vođe Franja Tuđmana u 1999. godini, zemlja je redefinirala svoj nacionalni identitet u smislu kompatibilnog s „evropskim“ vrijednostima i usmjerila svoju energiju u potpunosti prema reformama, što je bilo brzo nagrađeno od strane EU. Sve ostale države u regionu, na različitim nivoima, ostaju problematične - nove, slabe, neke vrlo male, najviše pate od duboke unutrašnje političke i / ili etničke podjele, opterećene neriješenim sukobima iz prošlosti – nedovršene kao države u vitalnim aspektima. Čak su se države koje su izbjegle direktno učešće u ratovima 1990-ih pokazale slabim i ranjivim. Na primjer, u 2001. godini Makedonija je bila blizu etničkog građanskog rata između Makedonaca i albanske manjine²⁸². Pravovremeni međunarodni (EU i SAD) diplomatski angažman je doveo do mirovnog Ohridskog sporazuma²⁸³, koji je osiguran vojnim i civilnim policijskim misijama NATO²⁸⁴. Jedino konstantna podrška i pritisak iz EU je osigurao sprovođenje Sporazuma i početak još uvijek nedovršenog procesa konsolidacije države. Dejtonski mirovni sporazum iz 1995. godine je završio sukobe u Bosni i Hercegovini, ali je međunarodni protektorat, koji je

²⁸⁰Krastev, I., ‘Bringing the state back up’. <http://www.suedosteuropa-gesellschaft.com> (2003)

²⁸¹ što je rezultiralo u fizičkom protjerivanju srpskog manjinskog stanovništva u većini Hrvatske.

²⁸² Stanovništvo Makedonije je duboko podijeljeno između etničkih Makedonaca (pravoslavnih Slovena) koji su većina i velike (oko 25 %) albanske manjine, koja je koncentrisana na zapadu, na granici sa Albanijom.

²⁸³ <https://www.refworld.org/pdfid/3fbcdf7c8.pdf>

²⁸⁴ Kasnije sa EU na čelu.

osnovan za nadzor sprovođenja sporazuma i poslijeratne obnove, još uvijek na snazi. BiH još uvijek nije u praksi u potpunosti suverena država, a ozbiljni upitnik visi nad njenim opstankom i održivosti. Cijena kompromisa u Dejtonu je bio ustav koji je nažalost ukorijenio etničke podjele među Bošnjacima, Hrvatima i Srbima po prepoznavanju dva moćna 'entiteta' koja su se pojavila u BiH tokom rata: Republika Srpska i Federacija BiH. Crna Gora je maju 2006. godine održala referendum o obnovi nezavisnosti na kojem je većina (55.5 %) glasala u korist obnove nezavisnosti. Razne manjine (uglavnom Albanci i Bošnjaci/muslimani) su vrlo dobro integrisani, ali Crna Gora mora prevladati političko otuđenje značajne manjine birača koji su se protivili nezavisnosti. Pomirenje ove grupe na novoj stvarnosti nezavisne crnogorske državnosti bi moglo biti olakšano po doglednoj integraciji u EU, što žele svi njeni građani.

Pitanja državnosti i nacionalnog identiteta su bila prisutna i u tranziciji u Centralnoj Evropi: čehoslovačka federacija se raspala, a baltičke republike odvojile od Sovjetskog Saveza u cilju formiranja novih nacija-država vezanih za većinski etnički identitet. Oživljavanje zahtjeva etničkih manjina u regionu - osobito mađarske manjine sa zahtjevima za teritorijalnom autonomijom - postavljaju pitanja o stabilnosti državnih granica. No, tu nije bilo apetita za nasilje, i do oružanog sukoba između država nije došlo. Jedno objašnjenje je centralizacija ideje o „povratku Evropi“ na centralnoevropskim revolucijama iz 1989. godine i fokusiranost energije elita na dokazivanje svojih naroda²⁸⁵. Oni su bili tako prijemčivi za EU porukom da nijedna država ne bi mogla biti prihvaćena kao kandidat za članstvo da nije prvo riješila svoje odnose sa susjedima i pokazala poštovanje za prava manjina. Nakon ujedinjenja iz 1990. godine, nova Njemačka je brzo prevladala nasljeđe Drugog svjetskog rata u svojim odnosima sa istočnim susjedima, a osvojila je njihovo povjerenje snažnom podrškom za njihovu integraciju u EU. Raspad Čehoslovačke se mogao mirno dogovarati nakon 1989. godine, jer dva naroda nijesu imali istoriju borbe jednih protiv drugih i nema međusobnih optuživanja preko teritorija ili manjina²⁸⁶. Iako je ruska retorika na račun nezavisnosti baltičkih država često imala agresivan i opasan prizvuk, Rusija se suzdržala od oružane intervencije, zbog zabrinutosti da ponovo ne naruši svoj odnos sa Zapadom.

²⁸⁵Darmanović, Srdan, *Demokratske tranzicije i konsolidacije u Južnoj i Istočnoj Evropi* (doktorska disertacija), Univerzitet Crne Gore, Pravni fakultet, Podgorica, oktobar 2002, str.45-49.

²⁸⁶ U pitanju je međusobna ravnodušnost, prije nego uzajamni strah i nepovjerenje, što potkopava zajedništvo čehoslovačke države.

Nasuprot tome, u kasnim 1980-im i početkom 1990-ih godina, EU i drugi međunarodni igrači nijesu posvetili dovoljnu pažnju zbivanjima u bivšoj Jugoslaviji²⁸⁷, a najvažniji prioritet se daje Centralnoj Evropi i krizi u Sovjetskom Savezu. Istovremeno, Evropska unija, kao ključni spoljni pokretač reformi, manje je posvećena Zapadnom Balkanu nego što je bila u Centralnoj Evropi u 1990-im, kao i nekoliko država članica EU u kojima dolazi do "zamora od proširenja" od 2004 godine. EU je u posljednjem krugu proširenja na istočnoevropske zemlje te zemlje prvo apsorbovala politički pa tek onda ekonomski, dok je situacija sa državama Zapadnog Balkana obrnuta, jer se one prvo integrišu ekonomski a tek potom politički. Očekivanja su bila da će Jugoslavija slijediti centralno-evropsko iskustvo mirne demokratizacije pa opasnost od rata nije uzimana za ozbiljno²⁸⁸. Stabilizacija novog poslijeratnog poretka država Zapadnog Balkana i dalje će zavisiti od predanosti EU prema ovom regionu. EU kondicionalitet u Centralnoj Evropi u 1990-im je obezbjedio smjernice i podršku državama, koji često predstavlja duboko miješanje u njihove unutrašnje poslove. U slučaju Zapadnog Balkana danas, uključenost EU je još dalekosežnija. Ograničeni kapacitet država regiona za reforme i preuzimanje obaveza iz članstva u EU znači da uloga EU nije samo pitanje postavljanja uslova i pružanja podsticaja, već predstavlja pomoć za izgradnju države. Stabilitet i funkcionalnost BiH, Makedonije i Kosova i dalje će zavisiti od međunarodnog, uglavnom EU, političkog nadzora potpomognutog vojnim i policijskim misijama. Budući razvoj Srbije će i dalje predstavljaju veliki izazov za stabilizaciju regiona, ne samo zato što je to najveća država, već zbog još uvijek nesputanog srpskog nacionalizma. Slučaj Hrvatske jasno pokazuje kako kaljenje etničkog nacionalizma s osnovnom orijentacijom prema evropskim integracijama zavisi od postizanja osnovne sigurnosti teritorija i njenih granica²⁸⁹. Nakon raspada Jugoslavije veliki broj Srba ostao je u susjednim zemljama (uglavnom BiH, Hrvatska, Crna Gora i Kosovo) više ili manje nezadovoljni sa svojim statusom i zahtjevom od Beograda da ih podržava. Preusmjeravanje srpskog nacionalizma pretpostavlja ne samo spremnost Srbije da se pomiri s vlastitom državnosti i prihvatanjem novih granica, nego i spremnost srpskih zajednica izvan Srbije da prihvate

²⁸⁷ Vukadinović, R., Čehulić, L., *Politika europskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011, str. 403.

²⁸⁸ SFRJ je imala vodeći start u tranziciji, jer je model njenog decentralizovanog samoupravljanja bio već prilično tržišno orijentisan i decenijama je imao puno otvoreniji odnos prema Zapadu od komunističke ere u Srednjoj Evropi.

²⁸⁹ To je postignuto u Hrvatskoj u 1995. godini, nakon što su prisilno demontirane pobunjene srpske enklave.

uslove država u kojima sada žive, da obnove povjerenje i da dovedu do obostrano prihvatljivih uslova suživota sa svojim sugrađanima²⁹⁰.

2.3. Raskid sa prošlošću

Raskid sa prošlošću na Zapadnom Balkanu i usmjeravanje ka EU integracijama su kompleksniji nego u Centralnoj Evropi, zbog dugotrajnih problema nacionalizma i državnosti u regionu. Raskid sa komunističkom prošlošću takođe komplikuje činjenica da su jugoslovenski i albanski komunistički režimi bili nezavisni od sovjetske kontrole i razvijali su se uglavnom u opoziciji prema njoj. Komunizam u Centralnoj Evropi, sa druge strane, je ubjedljivo bio nametnut spolja od sovjetske snage, te je stoga lakše odbačen kao uvozni proizvod. Bez sovjetske podloge, ovi režimi nijesu mogli opstati, tako da kada je sovjetski lider Mihail Gorbačov, odlučio 1988-89. godine da Centralna Evropa ide svojim putem, komunistički režimi su ustupljeni bez borbe i bivše komunističke partije se brzo prilagođavaju novim uslovima, transformišući se u socijaldemokratske. Ne može da se ne primjeti da je tranzicija iz komunizma u svim ovim zemljama sporija, nego što je bio slučaj u Centralnoj Evropi²⁹¹. Intelektualci su u velikoj mjeri zavisili od režima, pa su komunističke i nacionalističke struje ideološki bile mnogo moćnije nego liberalne demokratske ideje. Rat je imao razarajući uticaj na ekonomije i društva u regionu: ključne profesionalne i menadžerske elite su pobjegle u inostranstvo, zapadne zemlje nametnule vizne režime da zaustave talase emigranata i azilanata, a turisti su ostali daleko. Spoljne ekonomske veze bile su isječene jer je privreda usmjerena za rat, a u slučaju Srbije i Crne Gore je bio uspostavljen međunarodni ekonomski embargo. Oporavak od rata nije samo pitanje nadoknade štete na imovini i infrastrukturi, ali jeste rješavanje dubljeg uticaja na obrasce političke ekonomije²⁹².

Prelaz od posebno disfunkcionalnog sistema jugoslovenskog samoupravnog socijalizma ka tržišnoj ekonomiji je započet u vrijeme izbivanja rata, a nastavio preorijentacijom privreda u ratnu osnovu. U tom kontekstu, ekonomska tranzicija je

²⁹⁰ Batt, J, The question of Serbia, Chaillot Paper no. 81, EU Institute for Security Studies, Paris 2005, p.11.

²⁹¹ Darmanović, Srđan, *Peculiarities of Transition in Serbia and Montenegro*, in: D. Vujadinović, L. Veljak, V. Goati, V. Pavićević (ur.): *Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia - Institutional Framework*, CEDET, Beograd - CEDEM, Podgorica - CTCSR, Zagreb 2003, str. 143-166.

²⁹² Poljski lider Leh Valensa jednom je slikovito objasnio zapadnoj publici da će tranzicija iz socijalizma ka demokratskom kapitalizmu biti kao pokušaj da se riblja čorba pretvori nazad u rezervoar žive ribe.

preusmjerena u opasan kolosjek²⁹³. Ovaj proces je otišao mnogo dalje nego u Srednjoj Evropi, gdje je sporna privatizacija ograničena opsežnijim zakonskim i institucionalnim provjerama i konkurencijom stranih investitora. Sama država u zemljama Zapadnog Balkana je izobličena rastom moći vojske i bezbjednosnih snaga tokom ratova. Korupcija je dostigla takve razmjere da je u određenim periodima država bila "zarobljena". Tragičan primjer je bio atentat na pro-zapadnog i reformističkog srpskog premijera Zorana Đinđića u martu 2003, u osveti za hapšenje Miloševića i njegovo izručenje Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju u Hagu, gdje mu se sudilo za ratne zločine. Balkanska društva su pokazala izuzetnu otpornost i snalažljivost u borbi sa posljedicama rata, ali je opstala ukorijenjena neformalna ekonomska praksa - utaja poreza, upadljiva potrošnja umjesto reinvestiranja dobiti u firme itd. Snaga „unutrašnje emigracije“ podriva sposobnost novih demokratskih elita da izgrade legitimitet i lišava ih samopouzdanja potrebnog da se sprovedu neophodne reforme. Zato ovaj kontekst pruža mnogo mogućnosti za populizam pa je razumljiva sklonost povratka na etno-nacionalističke predrasude na izborima, umjesto da se ponudi vizija budućnosti, koja uključuje programe bolnih reformi.

Značajan aspekt tranzicije devedesetih godina prošlog vijeka u Centralnoj i Istočnoj Evropi jeste da je uključanje u Evropsku uniju prihvaćeno kao ukupni društveni napor koji uključuje građane i zahtijeva njihov angažman. Tranzicija i ulazak u Evropsku uniju nikada nije bio isključivo projekt Brisela i/ili lokalnih političkih elita. U velikoj mjeri je to uvijek bio građanski projekt. To je doprinijelo da se o temama vezanim za integraciju u EU raspravlja racionalno i da su u mnogo manjoj mjeri te teme zloupotrebljavane ili manipulisane kao što je to slučaj u zemljama Zapadnog Balkana. Odgovornost političkih elita, kao i demokratizacija kao prioritetni princip, imali su za rezultat da je sa Evropskom unijom i njenim članicama razvijen partnerski a ne neravnopravan odnos, kao što je slučaj sa zemljama Zapadnog Balkana zahvaljujući nezrelosti i neodgovornosti političkih elita u regionu. Zbog demokratizacije, kao osnove suštinske promjene društva, sami pregovori sa Evropskom

²⁹³ Ekonomske dislokacije su znatno uvećali profit crnog tržišta, koji su određene lidere pretvorili u lokalne "gospodare rata" sa interesom u održavanju etničkog sukoba i podriivanju zvaničnih mirovnih sporazuma. Privatizacija je eksploatisana od strane moćnih pojedinaca sa bliskim vezama sa vladajućim elitama i sa rastućim bezbjednosnim aparatom.

unijom nijesu dominirali medijskim prostorom. Pregovori su bili viđeni kao tehničko pitanje za koje su zaduženi stručni predstavnici zemlje²⁹⁴.

3. Od tranzicije prema evrointegraciji

Koliko se izazovi tranzicije sa kojima se zemlje Zapadnog Balkana suočavaju danas mogu porediti sa onima u Centralnoj Evropi nakon 1989. godine? U širem smislu, kada je rat završen, mnogo toga je zajedničko - sve države regiona su posvećene integraciji u EU. Ali oni su na tom putu, nakon kašnjenja od deset godina razarajućeg rata koji je napravio polaznu tačku tranzicije znatno nepovoljnijom u mnogim aspektima, po slabost unutrašnjih pokretača reformi. Štaviše, neka velika pitanja državnosti u regionu koji su bili u srcu ratova iz 1990-ih nijesu riješena u potpunosti: održivost BiH, konačan status Kosova, kao i preorijentacija srpskog nacionalizma i pomirenje Srba sa novim teritorijalnim rasporedom u regionu. Negativni zapadni pogledi na Balkan bili su dio više studija, u kojima se pretjeralo sa svođenjem cijelog zapadnog pogleda na Balkansko poluostrvo na „diskurs balkanizma“, tj. na zapadni misaoni tok koji u Balkanu vidi izvor nestabilnosti i ratova, a koji Balkance posmatra kao primitivne i krvožedne²⁹⁵. Ipak je teško opovrgnuti činjenicu da je imidž Balkana na Zapadu bio i ostao pretežno, mada ne isključivo, negativan, posebno tokom devedesetih. U odnosu na ekonomsku stvarnost, Zapadni Balkan se i ne može odrediti drugačije nego kao evropska ekonomska periferija²⁹⁶. Ako je Centralna Evropa poluperiferija Evrope, onda je Balkan, a posebno tzv. Zapadni Balkan, svakako potpuna ekonomska periferija Evrope. Osam zemalja Jugoistočne Evrope su 2001. godine imale BDP po glavi stanovnika koji je činio oko 35% istoga u Centralnoj Evropi²⁹⁷. U svakom slučaju, zemlje Zapadnog Balkana nakon velikog petog proširenja, posebno sa ulaskom Rumunije i Bugarske u januaru 2007. godine, su postale politički i ekonomski okružene članicama EU.

Iz navedenih prikaza i upoređujući sa karakteristikama tranzicije u Centralnoj i Istočnoj Evropi devedesetih godina prošlog vijeka, može se doći do više zaključaka. Prvi i

²⁹⁴ Nije se postavljalo pitanje, niti se politički određivalo o svakoj temi u pregovorima jer se podrazumijevalo da ako se prihvataju vrijednosti Evropske unije, onda nema puno razloga i prostora za politizaciju i debatu oko suštinski tehničkih pitanja.

²⁹⁵ Todorova, Maria, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 35.

²⁹⁶ Izuzimajući Hrvatsku koja pripada poluperiferiji.

²⁹⁷ Gligorov, Vladimir, *Uporedna tranzicija*, Evropski forum, februar 2003, br.2, str. 5.

najvažniji je da je u tranziciji devedesetih godina polazni osnov bila suštinska demokratizacija i zagovaranje sloboda i prava građana²⁹⁸. Političke i društvene elite su se prema ovom procesu odnosile odgovorno i postavljale su se kao partneri Evropskoj uniji i njenim članicama. Evropska unija je, sa svoje strane, insistirala na vrijednostima i van okvira birokratizovanog procesa pregovora. Kompromisi i konsenzusi su imali jasno postavljene polazne tačke, a takođe je bilo jasno i oko kojih principa ili vrijednosti nema kompromisa. Situacija na području Zapadnog Balkana je sasvim drugačija. Prioritet je od početka na stabilizaciji u odnosu na demokratizaciju. Zbog percepcije da je situacija osjetljiva, postojala je i postoji tendencija da se mnoge antidemokratske društvene pojave, nezrelost i neodgovornost političkih elita na Balkanu, u određenoj mjeri tolerišu od strane Brisela i članica Evropske unije. U društvima Zapadnog Balkana ne postoji svijest o tome da je pristupanje Evropskoj uniji proces od historijskog značaja koji podrazumijeva sveobuhvatnu promjenu društva. Razna istraživanja javnog mijenja u zemljama Zapadnog Balkana pokazuju da građani imaju jako malo povjerenja u svoje vlade i političke elite i da često smatraju da politički predstavnici nijesu sposobni da se nose sa izazovima koje donosi integracija u Evropsku uniju i sprovođenje reformi. Odgovornost za ovo snosi i sama Evropska unija koja, zahvaljujući promjeni prioriteta, krizi identiteta i vizije i značajnim nedostacima u procjenjivanju situacije i djelovanju na Zapadnom Balkanu, nije uspjela da se predstavi kao najpoželjniji okvir za napredak društava u regionu na način i u onom smislu kao što je to bio slučaj devedesetih godina u državama Centralne i Istočne Evrope.

²⁹⁸ O tome je postojao i široki društveni konsenzus. Većina aspekata priključenja Evropskoj uniji se nijesu problematizovali i dovodili u pitanje, a i njima se nije politički manipuliralo.

IV INTEGRACIJA JUGOISTOKA EVROPE U EU

1. Polazne pretpostavke

Politika EU jeste politika proširenja i uvećanja broja članica. Proces proširenja EU na Zapadni Balkan je formalno ostao jedan od prioriteta politike EU, o čemu svjedoče zvanični dokumenti o proširenju²⁹⁹. U užem smislu, politika EU prema Centralnoj i Istočnoj Evropi (CIE), Sredozemlju i Jugoistočnoj Evropi (JIE) predstavlja primjere regionalnog pristupa³⁰⁰. Ovaj pristup reflektuje prvu odliku politike EU prema određenim regionima, a posebno prema Balkanu³⁰¹ i preostalom dijelu Jugoistočne Evrope³⁰² - princip diferencijacije. EU primjenjuje ovu razliku u skladu sa ekonomskim i političkim razvojem određenih zemalja, kao i u odnosu na njihovu sigurnost i međunarodni položaj. EU je označila prvu grupu zemalja terminom *Zapadni Balkan*. Sub-region Balkana, Zapadni Balkan, predstavlja više politički nego geografski pojam - region čija politička dimenzija određuje njegove fizičke granice. Formiranje identiteta regiona Zapadnog Balkana, ukoliko se izuzme geografska bliskost i zajedničko historijsko nasljeđe sukoba i posrnutih ekonomskih sistema, nije određeno internim determinantama, već proizilazi iz spoljnih uticaja, prvenstveno Evropske unije, koja imenuje i usvaja posebnu strategiju prema ovom sub-regionu. Pored toga, zaostajanje u procesu formiranja nacionalnih država u Evropi i rješavanje nacionalnih pitanja i međusobnih sporova

²⁹⁹ Samit EU-Zapadni Balkan, Sarajevo 2010; „Strategija proširenja i glavni izazovi 2010-2011”: http://www.delvie.cc.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2010/June/Special%20PC%20no.816%20%20EU%20on%20Western%20Balkans.pdf.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf

³⁰⁰ Tako se npr. regionalni pristup prema državama Centralne i Istočne Evrope zasniva na evropskim sporazumima, preferencijalnom tretmanu i uspostavljanju zone slobodne trgovine, PHARE, ISPA, SAPARD programima pomoći i podsticanju regionalne saradnje u različitim oblastima kroz CEI, CEFTU, itd.

³⁰¹ Region Balkana predstavlja geografski i politički pojam s jasnom konotacijom na etničke sukobe, siromašne ekonomije, nerazvijene države i društva, kulturne i vjerske razlike, ratne zločine, zemlje u tranziciji... na dio evropskog kontinenta koji se suštinski ne doživljava kao dio Evrope i gdje potencijal novih sukoba još uvijek nije iscrpljen.

³⁰² U rječniku Evropske unije termin Jugoistočna Evropa nije korišćen u značenju koji ovaj termin ima u geografskom smislu. Ovim terminom su obuhvaćene samo države sa prostora JIE koje u tom periodu nisu zaključile sporazum o pridruživanju. Stoga se Regionalni pristup prema JIE odnosi na BiH, Makedoniju, Srbiju, Crnu Goru, Hrvatsku Albaniju i Kosovo. Kako bi se izbjegle zabune, nešto kasnije je ovo područje preimenovano u Zapadni Balkan.

uslovljava primat nacionalnih identiteta nad identitetom regiona kao cjeline. Pojam Zapadni Balkan je uveden od strane EU 1999. godine, s početkom promovisanja Procesa stabilizacije i pridruživanja - novog pristupa EU dijelu regiona koji se do tada označavao kao Jugoistočna Evropa³⁰³. Grupa zemalja ovog sub-regiona³⁰⁴ je uključivala sve države koje su nastale raspadom SFRJ izuzev Slovenije, uključujući Albaniju koja nije bila dio SFRJ. Zapadni Balkan predstavlja manje geografski³⁰⁵ a više politički pojam koji označava one države koje još uvijek nijesu postale punopravne članice EU. Drugu kategoriju zemalja čini ostatak regiona jugoistočne Evrope u geografskom smislu: Slovenija, Mađarska, Rumunija, Bugarska i Grčka³⁰⁶. Ovakve podjele uslovljavaju osjećaj zaostajanja za susjedima i nemogućnosti napretka uslijed balasta koji sa sobom nosi pripadnost regionu. Tako se sa jedne strane učešćem u PSP produbljuju i ohrabruju odnosi između država Zapadnog Balkana, dok sa druge strane, svojom politikom prema regionu koja se ogleda u bilateralnim odnosima sa pojedinačnim državama, EU doprinosi stvaranju novih podjela između država Zapadnog Balkana, upravo po liniji napredovanja u približavanju EU.

Imajući na umu osnove osnivačkog Ugovora EU, koje predviđaju da bilo koja evropska država može zatražiti da postane članicom Evropske unije³⁰⁷, kao i odluke Evropskog savjeta iz Feira u kojoj se navodi da su sve države Jugoistočne Evrope potencijalni kandidati za članstvo u EU, pristupanje EU je jedan od najvećih prioriteta ovih država. Zemlje regiona su definisale proces pridruživanja EU kao svoj strateški prioritet, posebno imajući u vidu ekonomske i političke efekte petog proširenja. Postoji politička volja relevantnih faktora, kao i podrška samih građana integraciji u EU. Dvije godine nakon Samita u Madridu (1995. godine) je uvedena unaprijedena politika uslovljenosti koja u fokus stavlja političke kriterijume pristupanja, koji su prošireni zahtjevima za borbu protiv korupcije i nezavisnost pravosuđa. Za zemlje Zapadnog Balkana su usvojeni i dodatni prioriteti koji se odnose na

³⁰³ Uglavnom korišćen termin Balkan je preimenovan devedesetih godina dvadesetog vijeka u termin Jugoistočna Evropa (JIE) koji obuhvata uobičajeni skup balkanskih država - Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Crnu Goru, Grčku, Hrvatsku, Makedoniju, Srbiju, Kosovo, Rumuniju i Tursku (a ponekad podrazumijeva i Moldaviju).

³⁰⁴ Grupa se sastoji od: Hrvatske (populacija: 4.4 miliona); Srbije (7.5 miliona); Kosova (oko 2.5 miliona); Bosne i Hercegovine (BiH, oko 4 miliona); Crne Gore (660,000); Makedonije (2.05 miliona); i Albanije (3.2 miliona).

³⁰⁵ Države zapadnog dijela Balkanskog poluostrva – zapadno od Dunava.

³⁰⁶ Herštel, Luiz Mari, *Proširena Evropa: Ekonomske promjene i očekivanja*, Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije, Beograd 2004.

³⁰⁷ "Any European State may apply to become a member of the Community." (Article 237, 1957).

stabilizaciju država, dobre susjedske odnose i regionalnu saradnju, vjersko i etničko pomirenje, kao i saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu. Potom su svi kriterijumi objedinjeni u *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, koji predstavlja okvir za evropski put i integraciju ovih zemalja u EU³⁰⁸. Možemo zaključiti da Zapadni Balkan živi više kao politički pojam, koji definiše zaokružen geografski prostor dijela Balkanskog poluostrva. Ključna odrednica Zapadnog Balkana jeste težnja ka članstvu država regiona u EU. Zapadni Balkan postoji i kao poseban skup država u tranziciji s mogućom evropskom perspektivom, koje su posredno ili neposredno bile uključene u sukobe na prostorima bivše SFRJ i koje imaju veoma značajnu ulogu u održavanju stabilnosti na Balkanskom poluostrvu.

2. Zapadni Balkan i Evropska unija

Države Centralne i Istočne Evrope su se nakon kraja Hladnog rata okrenule ka tranziciji, prihvatanju zapadnih demokratskih vrijednosti i članstvu u Evropskoj uniji. Za razliku od takve orijentacije, zemlje Zapadnog Balkana su započele proces dezintegracije i sukoba, što je uslovalo i drugačiji pristup Evropske unije prema ovom regionu. Događaji koji su pratili raspad Jugoslavije su bili razarajući za cijeli region, čije evropske integracije tada nijesu samo zaustavljene, već su otišle mnogo koraka unazad. Do okončanja sukoba na prostorima bivše SFRJ politika EU prema Zapadnom Balkanu se ne može ocijeniti koherentnom. Naponi EU da utiče na mirno rješavanje krize na prostorima bivše Jugoslavije su se pokazali kao neuspješni i nedovoljni, a interesi pojedinih država članica i proces prilagođavanja na Mastihtske izmjene osnivačkih ugovora su ograničili domete politike EU. Stoga se, po ocjeni više autora, može konstatovati da je EU, od kraja osamdesetih do sredine devedesetih godina dvadesetog vijeka, svoje napore na Balkanu uglavnom usmjerila na upravljanje krizama, posmatračke misije i upućivanje humanitarne i finansijske pomoći. Nakon okončanja sukoba na prostorima bivše SFRJ, tj. nakon potpisivanja Dejtonskog/Pariskog mirovnog sporazuma, pred EU se našao zadatak definisanja dugoročne politike prema Balkanu: kako sačuvati stabilnost na periferiji evropskog kontinenta i kako sačuvati interese EU u smislu ekonomskog oporavka i izgradnje infrastrukture u regionu? Iskustva EU u odnosima sa državama Centralne i Istočne Evrope i državama nastalim nakon raspada SSSR-a jasno su usmjerila i politiku EU u odnosu na Balkan – budućnost Balkana po evropskim pravilima – stabilizacija, saradnja, pa

³⁰⁸ Pippan, C, "The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", *European Foreign Affairs Review*, Volume 9, Issue 2 (2004) pp. 219 – 245.

pridruživanje³⁰⁹. Uvažavajući okolnosti proistekle iz četvorogodišnjeg građanskog rata, kao i unutrašnjih problema koji su se javljali u Albaniji i Makedoniji, početak formulisanja pristupa EU se vezuje za zaključenje mirovnih sporazuma u Dejtonu/Parizu 1995. godine. Osnovni cilj jeste doprinos stabilizaciji političko-bezbjednosnih prilika, ekonomskom razvoju, kao i obnovi i pomirenju na tom prostoru. EU je formulisala zajedničku strategiju prema zemljama Zapadnog Balkana pod nazivom *Regionalni pristup*. Cilj ove strategije jeste uspostavljanje mira i dobrosusjedstva između zemalja u regionu. Osnovnu karakteristiku regionalnog pristupa čini zahtjev EU za unapređivanjem međusobne saradnje država JIE, što se smatra i preduslovom regulisanja bilateralnih odnosa EU i svake države regiona pojedinačno. S ekonomskog aspekta regionalni pristup se može posmatrati kao dio strategije jačanja konkurentnosti regiona s kojima EU sarađuje kroz paralelni razvoj njihove međusobne i integracije sa EU, dok se s političko-bezbjednosnog aspekta regionalni pristup smatrao dijelom strategije jačanja spoljnih granica EU³¹⁰. Regionalni pristup je oblikovan dokumentima Evropske komisije o *Perspektivama razvoja regionalne saradnje država bivše Jugoslavije* i *šta Zajednica može učiniti na planu njenog unapređenja*³¹¹ i *Zajedničkim principima budućih ugovornih odnosa sa određenim državama JIE*³¹². Na inicijativu Evropske komisije Savjet EU je 1996. godine definisao principe saradnje sa „određenim državama JIE” koje još uvijek nijesu spremne za sporazume o pridruživanju tj. sa onim balkanskim državama koje će kasnije biti označene kao zemlje Zapadnog Balkana. Regionalnim pristupom određenim državama JIE EU po prvi put definiše granice regiona Zapadnog Balkana i postavlja proces regionalne saradnje kao prethodni uslov integraciji u EU³¹³.

Paralelno sa regionalnim pristupom, EU 1996. godine inicira i Rajomonski proces kao širi okvir saradnje određenih država JIE, kandidata za članstvo u EU (Bugarske, Rumunije, Slovenije, Turske) i tada 15 država članica EU, koji se odvijao kroz redovne sastanke

³⁰⁹ Reljic, D. ‘A Long Way towards EU Accession? Membership Perspectives and the Stabilisation and Association Process for the Western Balkan Countries,’ *Foreign Policy in Dialogue*, 8(2/3), 2007, pp. 16-23.

³¹⁰ Vidi detaljnije: Alendar, B. *Politika proširivanja Evropske unije – mesto Jugoistočne Evrope*, u *Jugoistočna Evropa 2000 – pogled iz Srbije*, Stubovi kulture 1999.

³¹¹ SEC(96) 252 final.

³¹² COM(96) 476 final.

³¹³ Pippan, C, “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, *European Foreign Affairs Review*, Volume 9, Issue 2 (2004) pp. 219 – 245.

zvaničnika i predstavnika civilnog društva i na kojima su se razmatrala pitanja u oblasti političke, ekonomske i kulturne saradnje. Rajomonski proces je značajno doprinio oživljavanju dijaloga između svih država regiona JIE i EU. Proces približavanja trećih država EU, pa tako i određenih država JIE, podrazumijeva pravo EU da uslovljava sve bližu saradnju odgovarajućim mjerama – političkim i ekonomskim uslovima. Savjet ministara EU u Luksemburgu je 1997. godine definisao političke i ekonomske uslove³¹⁴ za razvoj odnosa EU i zemalja Zapadnog Balkana³¹⁵. Ti uslovi su obuhvatali: vladavinu prava, demokratiju, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, slobodu medija, slobodne izbore, odsustvo diskriminacije, implementaciju prvih koraka ekonomskih reformi³¹⁶, potvrđenu spremnost za dobrosusjedske odnose, implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma, saradnju sa Haškim tribunalom i povratak izbjeglica³¹⁷. I pored velikih napora, Unija nije uspjela da doprinese stabilizaciji zemalja Zapadnog Balkana, niti da ostvari očekivani napredak pa je zbog dešavanja na Kosovu 1999. godine, Regionalni pristup prerastao u *Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP)*, koji je predstavljao novu strategiju Unije, sa jasnom evropskom perspektivom do koje se dolazi ako se ispune postavljeni uslovi. Ranije smo naveli da je EU 1999. godine ustanovila pojam *Zapadni Balkan* zbog kompleksnosti i heterogenosti regiona odnosno grupe država koje su odlučile da uđu zajedno u Proces stabilizacije i pridruživanja, dizajniranog da premosti nasljeđe decenije ratova u bivšoj Jugoslaviji. Najvažniji principi razvoja odnosa Unije sa ovim državama su ostali isti kao i u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope³¹⁸. Početni princip je podrazumijevao zaključivanje sporazuma o saradnji i trgovini³¹⁹ i kreiranje sistema autonomnih trgovinskih preferencijala (ATP). Ovo podrazumijeva vanredne trgovinske mjere a jedinstveno tržište Evropske unije se otvara za robe iz država Balkana po povlašćenim uslovima³²⁰; kao i neophodnu finansijsku i tehničku podršku (PHARE, OBNOVA).³²¹

³¹⁴ Bulletin EU, Number 4, 1997.

³¹⁵ Zaključcima Savjeta je predviđeno da će svaki novi element odnosa EU i država regiona biti određen jasno definisanim „opštim uslovima” kao i „specifičnim uslovima” koje treba da ispune države pojedinačno.

³¹⁶ Privatizacija, liberalizacija cijena;

³¹⁷ Obaveza za BiH, Hrvatsku i SR Jugoslaviju.

³¹⁸ Neophodnost promocije demokratije, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava, podsticanje ekonomske transformacije, unaprijeđenje regionalne saradnje, definisanje principa za uspostavljanje ugovornih odnosa koji su jednaki za sve države regiona.

³¹⁹ 1992. godine sa Albanijom, 1998. godine sa Makedonijom.

³²⁰ Bez ili uz smanjenje carinske stope i uz ukidanje drugih vrsta trgovinskih barijera, sem za neke osjetljive robe poput mesa, vina, šećera ili tekstila;

U periodu od proklamovanja regionalnog pristupa do izbijanja sukoba na Kosovu 1999. godine, koji su bitno uticali na politiku EU prema regionu, ostvaren je veoma mali napredak na planu produbljivanja odnosa država regiona i EU, ili ga uopšte nije bilo³²². Ostaje otvoreno pitanje da li je EU, bez obzira na unutrašnji momentum sopstvenog razvoja i spoljne okolnosti, mogla da učini više na planu ublažavanja političkih kriterijuma uslovljavanja i time otvori put dubljoj integraciji država regiona, a tako i da spriječi dalje zaostajanje ovog dijela evropskog kontinenta? I pored činjenice da su države obuhvaćene regionalnim pristupom zaostajale daleko iza drugih država regiona JIE u procesu približavanja EU, dugačka lista uslova vezanih za poštovanje demokratskih principa, ljudskih prava, uspostavljanje vladavine prava, ekonomske reforme, regionalnu saradnju i posebnih uslova vezanih za poštovanje obaveza koje proističu iz mirovnih ugovora, otežala je i usporila razvoj bilateralnih odnosa EU i država obuhvaćenih regionalnim pristupom.

2.1. Proces stabilizacije i pridruživanja

Najznačajniji argument u prilog pristupanju Zapadnog Balkana i dalje je bojazan da bi zaostajanje regiona u procesu evropske integracije proizvelo nestabilnost i konflikte, usljed otvorenih pitanja u regionu³²³. Kapacitet zemalja regiona za generisanje nestabilnosti i dalje je značajno pitanje u odnosima sa EU, koja kroz taj kanal prepoznaje interes za stabilnost u svom dvorištu. Kao rezultat ovakvog pristupa, Grupa G8, koju čine najrazvijenije zemlje svijeta, na prijedlog EU je na samitu u Kelnu u junu 1999. godine, donijela odluku o formiranju Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope³²⁴. Učešće u formiranju Pakta je uzelo više od 40 država, među kojima su i članice EU, G8 i međunarodne organizacije uključujući UN, OEBS i EU. Cilj Pakta je bila stabilizacija prilika u regionu putem približavanja zemalja Jugoistočne Evrope evroatlantskim strukturama i jačanje međusobne saradnje. U kontekstu doprinosa procesu stabilizacije zemalja Jugoistočne Evrope, Evropska komisija je u maju

³²¹ Mišćević, Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, 2009, str. 151.

³²² BiH je uživala autonomne trgovinske mjere i značajnu finansijsku pomoć kroz program PHARE, program PHARE je suspendovan za Hrvatsku nakon operacije "Oluja", SRJ je bila isključena iz programa pomoći, trgovinskih preferencijala i regionalnih inicijativa. U ovakvim uslovima, multilateralne kao i bilateralne saradnje država regiona dala je veoma skromne rezultate.

³²³ Pitanje imena Makedonije, institucionalna i politička kriza u Bosni i Hercegovini, odnosi Srbije sa Kosovom itd.

³²⁴ <http://www.stabilitypact.org>

1999. godine predložila otvaranje procesa stabilizacije i pridruživanja za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju, kojim se unapređuje do tada postojeći Regionalni pristup Evropske unije prema zemljama Balkana. *Proces stabilizacije i pridruživanja* predstavlja glavni politički okvir za odnose između zemalja Balkana i Evropske unije do njihovog stupanja u Evropsku uniju. Proces stabilizacije i pridruživanja i strategija EU prema zemljama Jugoistočne Evrope uključuje šest elemenata³²⁵:

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao novu vrstu ugovornih odnosa (tzv. sporazum o pridruživanju treće generacije);
- razvoj postojećih privrednih i trgovinskih odnosa s regijom i unutar regije;
- razvoj, odnosno djelimičnu prenamjenu postojeće privredne i finansijske pomoći;
- povećanu pomoć za demokratizaciju, razvoj civilnog društva, obrazovanje i izgradnju institucija;
- korišćenje mogućnosti za saradnju u raznim područjima, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove;
- razvoj političkog dijaloga, uključujući i politički dijalog na regionalnoj osnovi;

Konsolidovanje politike EU prema Zapadnom Balkanu se vezuje za dva samita Evropska unija – Zapadni Balkan: prvi u Zagrebu, 24. novembra 2000. godine, a drugi u Solunu 21. juna 2003. Odluke samita Evropske unije u Zagrebu i Solunu su označili početak procesa integracije Zapadnog Balkana u EU. Evropska unija je preduzela važnu inicijativu sa Samitom iz Zagreba³²⁶ i inaugurisala Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) kao ključni instrument za sprovođenje političkih i ekonomskih reformi u regionu³²⁷. Ovaj samit je postavio temelje za regionalna približavanja a kuriozitet predstavlja činjenica da je to bio prvi put da EU održi Samit van granica EU. Napredak ovih država je uslovljen ispunjavanjem različitih nivoa obaveza, u prvom redu zajedničkih uslova za sve države koje žele članstvo u EU, potom zajedničkih za države regiona Zapadnog Balkana i na kraju - pojedinačnim. Proces

³²⁵ Đurović, Gordana, *Evropska unija i Crna Gora – Politika proširenja*, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 328.

³²⁶ Detaljnije o Zagrebačkom samitu vidjeti u Čehulić, L: „Zagrebački samit i politika integracije Hrvatske u Evropsku uniju“, *Evropska unija – pravni, gospodarski i politički aspekti*, br. 28, Informator, Zagreb, 2000, str. 2-6.

³²⁷ O procesu stabilizacije i pridruživanja, između ostalog vidjeti Lopandić, D, *EU i proces stabilizacije i asocijacije sa zemljama JIE*, *Međunarodna politika*, br. 1105/2002.

stabilizacije i pridruživanja je predstavljen u Zagrebu kao politički i finansijski okvir saradnje EU sa državama Zapadnog Balkana, koji uz uzajamnu posvećenost i ispunjavanje preuzetih obaveza u perspektivi vodi ka punopravnom članstvu u EU³²⁸. Osnovna obilježja PSP-a su bila: jednaki uslovi za sve, jasna perspektiva članstva u EU, individualni pristup i poseban značaj regionalne saradnje. Ovom politikom članstvo u EU je postavljeno kao strateški cilj zemalja Zapadnog Balkana, a PSP kao metod za dostizanje tog cilja. Njime su predviđeni i instrumenti finansijsko-tehničke pomoći posredstvom kojih se programiraju i finansiraju projekti čija je svrha sprovođenje reformi. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) čine okosnicu tog procesa. Svaka od država Zapadnog Balkana ima mogućnost da potpiše sporazum, sve dok Evropska komisija u svojim studijama o izvodljivosti smatra da je određena država „dovoljno stabilna“. U uspostavljanju procesa Stabilizacije i pridruživanja, EU je ovim državama obećala perspektivu članstva da bi se nadoknadile odložene političke i ekonomske reforme u ovom regionu. Očekivanja su bila da nakon završenih ratova region može napredovati i pratiti put reformi centralnoevropskih zemalja koji vodi mogućem članstvu u EU. Vrijeme je pokazalo da je napredak u ovom procesu neizvjestan. Brojna istraživanja uticajnih međunarodnih organizacija su se detaljnije bavila analizom efekata politike Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana putem procesa stabilizacije i pridruživanja³²⁹.

2.2. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju³³⁰

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predstavlja novu generaciju evropskih sporazuma koja je ponuđena zemljama Jugoistočne Evrope u sklopu Procesu stabilizacije i pridruživanja³³¹. Osnovni ciljevi Sporazuma su: razvijanje političkog dijaloga između Unije i zemlje potpisnice sporazuma, početak postepenog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva

³²⁸ Samit EU - Zapadni Balkan; Zagreb, 2000:

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

³²⁹ Knaus, G, Put ka Solunu: Kohezija i Zapadni Balkan, Međunarodna politika, br. 1109 mart 2003; kao i studije W. Van Meursa u izdanju Center for Applied Studies, Munchen (Bertelsman Stiftung) i ELIAMEP, Atina. Integrating the Balkans, Regional Ownership and European Responsibilities, CAP Working Paper, Munchen, 07/222002.

³³⁰ Mišćević, Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, 2009, str. 66-68.

³³¹ Sporazumom se uređuju opšta načela, politički dijalog, regionalna saradnja, slobodno kretanje roba, kretanje radnika, osnivanje pravnih lica, pružanje usluga i protok kapitala, usklađivanje i implementacija zakona i pravila tržišne konkurencije, pravosuđe i unutrašnji poslovi, politika saradnje i finansijska saradnja.

zemlje potpisnice s komunitarnim pravnim nasljeđem, promocija privrednih odnosa, postepeni razvitak zone slobodne trgovine, kao i podsticanje regionalne saradnje. Metodi i instrumenti SSP-a su napravljeni na iskustvu proširenja Centralne i Istočne Evrope, uključujući sporazume o Stabilizaciji i Pridruživanju (SSP), evropska Partnerstva i godišnje izvještaje o napretku (Annual Progress Report), koji su vođeni principom kondicionaliteta. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, dakle, pripada vrsti ugovora o asocijaciji kakav je i evropski ugovor koji su zemlje Centralne i Istočne Evrope potpisale sa EU. Odredbe, ciljevi, sadržaj ugovora, zajednička tijela, mehanizmi i institucije, skoro su identični sa evropskim ugovorima. „Osnovne razlike između SSP i evropskih sporazuma su u sadržaju razvojne klauzule i u odredbama o regionalnoj saradnji. Sklapanjem SSP državi se, u razvojnoj klauzuli, potvrđuje status potencijalnog kandidata za članstvo u EU, ali se ne definiše unaprijed bilo kakav datum pristupanja EU³³²“. Približavanje punopravnom članstvu se zasniva na pojedinačnim sposobnostima prihvatanja evropskih kriterijuma i standarda, dostignućima u izgradnji regionalne stabilnosti, kao i pojedinačnim rezultatima u ispunjavanju obaveza koje proizilaze iz pridruženog članstva.

Proces pridruživanja Zapadnog Balkana je dobio snažnu potvrdu u Solunu 2003. godine, kada je EU iskazala nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi pomenutih zemalja³³³. Samit u Solunu između EU i država PSP³³⁴ je označen kao nova prekretnica u odnosima između Evropske unije i Zapadnog Balkana. Deklaracija iz Soluna je bila presudna tačka u određivanju da li u EU ima mjesta i za zemlje regiona³³⁵. Evropska Komisija je kreirala dokument pod nazivom „Zapadni Balkan i evropska integracija“³³⁶, kojim je ukazala da je integracija Zapadnog Balkana jedan od prioriteta Unije, predložila pokretanje procesa „Partnerstva za evropsku integraciju“, uključivanje zemalja Zapadnog Balkana u neke procedure Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike itd. EU je, pored političke podrške svakoj zemlji pojedinačno, obezbjedila značajnu finansijsku pomoć iz budžeta koja se upotrebljava za projekte reformi zakonodavstva i institucija, primjenu nekih komunitarnih

³³² Đurović, Gordana, *Evropska unija i Crna Gora – Politika proširenja*, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 95.

³³³ Samit EU-Zapadni Balkan; Solun, 2003: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/76291.pdf

³³⁴ Proces stabilizacije i pridruživanja.

³³⁵ Kovačević, Ž, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Beograd, 2004, str. 426.

³³⁶ The Western Balkans and European Integration, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2003) 285, Brussels, 25.5.2003;

programa (edukacija), kao i programa koji su važili za zemlje kandidate za članstvo u EU (TAIEX i sl). Ovi događaji su ohrabрили zemlje Zapadnog Balkana da krenu putem reformi i članstva u EU. Dobrobit od procesa proširenja je obostrana. S jedne strane, zemlje nekadašnje Jugoslavije će morati da prođu kroz neophodne reformske procese, a EU će njihovim prijemom zaokružiti zonu stabilnosti i sigurnosti skoro na cijelom evropskom kontinentu. Osnovna korist EU je u tome što se proširuje unutrašnje tržište, dobija se jeftinija radna snaga, povećava se konkurencija, poboljšava se pozicija EU u međunarodnim organizacijama i donekle njena pozicija na spoljnompolitičkom planu³³⁷. Što se tiče koristi zemalja članica, one najviše dobijaju: relativno definisan demokratski poredak, sa tendencijom jačanja demokratskih institucija i vladavine prava, finansijska dobit iz fondova EU, porast direktnih stranih ulaganja, stabilnost i održivost tržišta i konkurentnosti, poboljšanje položaja u međunarodnim institucijama i na spoljnompolitičkom planu³³⁸. Samit je potvrdio posvećenost država SSP približavanju i postepenoj integraciji u Uniju kao i njihovu odlučnost da rade na ispunjavanju potrebnih kriterijuma i uslova, uključujući demokratske i ekonomske reforme kao i razvoj regionalne saradnje. Samit EU - Zapadni Balkan u Solunu je bio neka vrsta ekvivalenta u odnosu na ono što je Samit u Kopenhagenu iz 1993. značio za države Centralne i Istočne Evrope, a to je čvrsta politička odluka o proširenju³³⁹. Suštinski napredak i prava inovacija u PSP se ogleda u činjenici da je Evropska komisija, kroz „Solunsku agendu za Zapadni Balkan“, uvela evropska partnerstva za države Zapadnog Balkana 2004. godine. Ovim dokumentom se definišu kratkoročni i srednjoročni prioriteti na koje države regiona trebaju da se fokusiraju u nastojanjima da ostvare napredak na putu ka EU³⁴⁰. Krajem 2007. godine je došlo do transformacije Pakta za stabilnost putem stvaranja Savjeta za regionalnu

³³⁷ Prokopijević, M, *Evropska Unija, Uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2005, str. 367-368.

³³⁸ Ibid. str. 370.

³³⁹ Primjeri zemalja koje su Uniji pristupile 2004. i 2007. u mnogome koriste zemljama Zapadnog Balkana na svom putu ka Uniji i u procesu stabilizacije i pridruživanja. Naime, proces pridruživanje zemalja Zapadnog Balkana se zasniva na modelu koji je prvi put uspostavljen prilikom petog proširenja, a to je model po kom države potpisuju sporazume o pridruživanju, poznate i pod nazivom evropski sporazumi.

³⁴⁰ Ovom agendom je takođe bilo predviđeno upućivanje državnih službenika u svojstvu savjetnika iz država članica i država kandidata za ulazak u EU u države učesnice Procesu stabilizacije i pridruživanja. Države Zapadnog Balkana imaju mogućnost da koriste i podršku Kancelarije za razmjenu informacija o tehničkoj pomoći, koja im pomaže u njihovom radu na usklađivanju nacionalne pravne legislative sa pravnim tekovinama EU.

saradnju³⁴¹, koji je skoncentrisao svoje djelovanje na regionalni nivo i približio partnere u rješavanju ključnih pitanja na kojima je zasnovana regionalna saradnja.

Zemlje koje su na putu ka EU, uključujući i Crnu Goru, definisale su proces pridruživanja EU kao strateški prioritet, odnosno kao pokretač svih reformskih procesa i promjena u društvu. Uspostavljanje PSP-a i jasnih kriterijuma za dostizanje punopravnog članstva je doprinijelo političkoj stabilnosti i demokratskom razvoju svake od zemalja regiona. Glavni uspjesi uključuju stabilizaciju regiona, poboljšanje unutrašnje i spoljne bezbjednosti, jačanje demokratije i regionalne saradnje. Građani svih zemalja u regionu, osim Kosova, uživaju bezvizni režim sa zemljama Šengenskog sporazuma. Evropska perspektiva je poslužila kao motiv za reforme, a PSP kao instrument koji je vodio države ka putu izgradnje demokratije. Transformativna, meka moć EU je olakšala proces tranzicije država Zapadnog Balkana, usmjeravajući ga ka punopravnom članstvu u EU. Na taj način je došlo do spajanja dva procesa, procesa tranzicije i integracije. Upravo na ovim osnovama je moguće napraviti razliku između EU kao cilja i EU kao sredstva³⁴². Punopravno članstvo u EU je cilj za države Zapadnog Balkana. Međutim, prije ostvarenja tog cilja države moraju da prođu kroz težak proces tranzicije ka demokratiji, vladavini prava i tržišnoj ekonomiji. Evropske integracije na taj način predstavljaju i sredstvo za dostizanje ovih standarda. PSP je doprinio da države napredak u reformama mjere prema tome koliko su bliže EU: napredak u procesu tranzicije je direktno srazmjeran napretku u procesu EU integracija.

Ishod Samita u Solunu su pratile različite reakcije i komentari, od vrlo pozitivnih ocjena, do izraza krajnjeg skepticizma ili razočaranja³⁴³. U zvaničnim krugovima EU skup je ocijenjen kao veliki uspjeh, dok je u medijima zemalja regiona Zapadnog Balkana samit praćen sa umjerenim razočaranjem, a u medijima zapadnih zemalja sa većom ili manjom skepsom³⁴⁴. Slične razlike postoje kada se radi o ocjenama uglednih međunarodnih i domaćih istraživačkih institucija³⁴⁵. Ove razlike proizilaze iz različitih očekivanja i značaja koji je pridavan samitu u Solunu, kao i od odnosa snaga u EU i njenih prioriteta. Zajednički imenitelj

³⁴¹ Regional Cooperation Council

³⁴² Studija praktične politike - *Budućnost proširenja Evropske Unije: Slučaj Zapadni Balkan*; Centar za evropsku politiku, Unija evropskih federalista Srbije, Beograd, 2011, str.14-15.

³⁴³ Između ostalog vidjeti ESI: Western Balkans 2004 - Assistance, Cohesion and the new boundaries of Europe, November 2002, www.esiweb.org;

³⁴⁴ "The Balkans and the EU - The regatta sets sail", *The Economist*, June 28th, 2003. p. 32-33.

³⁴⁵ *Vreme*, br. 652 od 3. jula 2003 - prilog *Evropski forum* br. 6-7; Crnobrnja, M, *Posle Soluna*, *Ekonomist Magazin*, br. 162 i 163; European Stability Initiative, International Crisis Group i CEPS, Brisel.

ocjena Samita jeste da ovaj skup ipak nije predstavljao istorijsku prekretnicu u dugotrajnom i mukotrpnom putu zemalja bivše Jugoslavije i Albanije ka članstvu u Uniji, već samo jednu od značajnih etapa u tom, još uvijek neizvjesnom i vremenski nedefinisanim procesu³⁴⁶. Sa jedne strane, nije prihvaćena ideja o promjeni naziva „proces stabilizacije i pridruživanja" u „proces stabilizacije i integracije“, a iz teksta završnih dokumenata je izbačena riječ „integracija" kod naziva „Evropsko partnerstvo za integraciju"³⁴⁷. Sa druge strane, nema sumnje da je skup u Solunu donio čitav niz značajnih pomaka. Taj napredak se sastoji u sljedećem:

- Balkan ostaje prioritet za Evropsku uniju;
- EU je posvećena stvaranju evropske budućnosti za balkanske države;
- Evropska perspektiva je najkredibilnija i najatraktivnija alternativa za ovaj region;

Kada se govori o dosljednosti EU u podršci PSP-u, može se zaključiti da PSP ima svoje pozitivne ali i negativne strane, s obzirom da većini država regiona i nakon više od deset godina predstoji dug put ka punopravnom članstvu u EU. Nakon više od deset godina od pokretanja PSP, opšti utisak je da su reforme vremenom usporene. Sa druge strane, očigledan je pad entuzijazma u okviru EU za proširenje na Zapadni Balkan. Zahvaljujući PSP-u EU je pružila snažan podsticaj balkanskim zemljama i činilo se da predstavlja obećanje da će budućnost ovog regiona biti stabilna i u okviru EU. Više od deset godina kasnije, ovo obećanje i dalje nije ispunjeno. Zemlje Zapadnog Balkana se nalaze u različitim fazama procesa evropske integracije, pa se može konstatovati da PSP nije uspio ni u pokušaju da se sve zemlje kreću ujednačenom brzinom³⁴⁸. Od sedam država zapadnog Balkana, samo je Hrvatska uspjela da postane članica EU. Ostatak ovog regiona je i dalje prilično daleko od ulaska u EU u bližoj budućnosti a neke od zemalja su i potpuno blokirane na tom putu. Zato se može zaključiti da se, i pored uspjeha koje je postigao u stabilizaciji regiona, PSP pokazao kao neefikasan i neelastičan mehanizam koji predugo traje. Njegova primjena je većinu zemalja Zapadnog Balkana dovela niti previše blizu članstvu u EU, niti ih je ostavila previše daleko³⁴⁹.

³⁴⁶ <http://emins.org/sr/aktivnosti/konferencije/solun/pdf/radovi/lopandic.pdf>-str.6.

³⁴⁷ Umjesto European Integration Partnership, ostalo je European Partnership.

³⁴⁸ PSP je bio zamišljen kao efikasniji i fleksibilniji put za pridruživanje i pristupanje EU, inicijalno planiran za vremenski period od deset godina.

³⁴⁹ Studija praktične politike - *Budućnost proširenja Evropske Unije: Slučaj Zapadni Balkan*; Centar za evropsku politiku, Unija evropskih federalista Srbije, Beograd, 2011, str.17.

2.3. Regionalna saradnja

Regionalna saradnja je načelo od najveće važnosti za političku stabilnost, sigurnost i ekonomski razvoj u zemljama Zapadnog Balkana³⁵⁰. Osnovni cilj regionalne saradnje jeste učvršćivanje mira i stabilnosti, razvoj država, kao i prihvatanje evropskih vrijednosti i približavanje EU. Za razliku od zemalja srednje i istočne Evrope, na Zapadnom Balkanu se radilo ne samo o tranzicionim, već i o postkonfliktnim društvima. Zato je PSP poseban naglasak stavio na stabilizaciju regiona i potrebu za razvojem i unapređenjem regionalne saradnje. Prema riječima Ivana Vejvode iz German Marshall Fund-a, regionalna saradnja je najvažnija još neotkrivena balkanska zlatna koka³⁵¹. Šefovi država i vlada EU su na Evropskom savjetu juna 2005. godine potvrdili privrženost implementaciji „Solunske agende“ uz isticanje da napredak svake države regiona u procesu evropskih integracija zavisi od ispunjavanja Kopenhaških kriterijuma i ispunjavanja uslova koji proističu iz procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP).

Spremnost država JIE da međusobno sarađuju i dodatno se angažuju na planu prekogranične saradnje će biti „ocjenjivana” u svim fazama razvoja odnosa EU i država JIE, dok će garantovani autonomni trgovinski preferencijali, finansijska pomoć (u vidu PHARE programa) i uspostavljanje ugovornih odnosa biti predmet različitih stepena uslovljavanja³⁵². Evropskim partnerstvima za države Zapadnog Balkana regionalna saradnja je istaknuta kao prioritet, čime se pred države regiona postavljaju mnogi zadaci u oblasti regionalne saradnje³⁵³. U trenutku kad su izrazile želju da postanu članice EU, sve zemlje iz regiona su dobile zadatak da obezbijede i stvore najbolje uslove za razvoj regionalne saradnje. Osnov te saradnje je zasnovan na sljedećim finansijskim instrumentima: CARDS program³⁵⁴ (2000-2006) i Instrument za pretpristupnu pomoć³⁵⁵. U tom cilju je EU investirala 4.65 milijardi

³⁵⁰ Busek, Erhard, 'Regional Cooperation - The Stepping Stone to European Integration', www.austria.org/june03/european%20integration.shtml

³⁵¹ „...regional cooperation is the Balkan's unsung success story.” Svjedočenje pred Odborom za spoljne poslove Kongresa [SAD], 15. 11. 2011. godine.

³⁵² Delevic, M, *Regional Cooperation in the Western Balkans*, EUISS Chailiot Paper 2007. no. 104, str. 24.

³⁵³ Rješavanje bilateralnih spornih pitanja, unaprijeđenje bilateralnih odnosa i procesa pomirenja, saradnja u oblasti sloboda, pravde i bezbjednosti, unaprijeđenje saradnje u oblasti uklanjanja prepreka u slobodnoj trgovini, kao i saradnja u oblasti energetike, transporta i infrastrukture.

³⁵⁴ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS). Od 2007. godine ovaj program je zamijenjen sa IPA programom.

³⁵⁵ IPA, 2007-2013

eura između 2000-2006. godine i €5.2 milijardi eura u periodu između 2007-2013. godine. Imperativ jačanja regionalne saradnje je postavljen kao dio rane „politike uslovljavanja”, a sama politika uslovljavanja se manifestovala u različitim stepenima saradnje EU sa zemljama regiona. Evropske perspektive nema bez učešća svih strana u tom procesu, te stoga prihvatanje regionalne saradnje mora biti potpuno jer za odbijanje slijede sankcije³⁵⁶. Evropska unija je nametnula obaveznu regionalnu saradnju koja je u slučaju Hrvatske i Srbije dala vidljive rezultate jer su inicijative u davanju zvaničnih izvinjenja došle iz obje države³⁵⁷.

Od 2002. godine Evropska komisija je otpočela sa praksom objavljivanja pojedinačnih Izvještaja o napretku država Zapadnog Balkana (*Progress Reports*)³⁵⁸ ka EU. Paralelno sa predstavljanjem izvještaja o napretku, a s obzirom na više puta istaknute namjere širenja EU na Balkan, Evropska komisija od 2005. jednom godišnje predstavlja i dokument koji se odnosi na strateške pravce politike proširenja EU – (*Enlargement strategy paper*)³⁵⁹. Prva takva Strategija proširenja, kojom je utvrđena mapa puta (pret-pristupna strategija) za države sa perspektivom članstva u EU, je predstavljena u novembru 2005. godine i ovim dokumentom se regionalna saradnja kvalifikuje kao „znak da je određena država sposobna za unaprijeđene odnose sa EU”³⁶⁰.

Evropska komisija je u februaru 2006. godine predstavila novi dokument (Komunike) pod naslovom *Zapadni Balkan na putu ka EU: uspostavljanje stabilnosti i jačanje prosperiteta*,³⁶¹ koji je Savjet ministara prihvatio na neformalnom sastanku ministara spoljnih poslova EU u Salzburgu u martu 2006. Ovim dokumentom je još jednom potvrđena privrženost Regionu, posebno s obzirom na unutrašnju institucionalnu krizu EU³⁶². Predložene su konkretne mjere i instrumenti kako bi se osnažila politika EU prema Zapadnom

³⁵⁶ Otvaranje pregovora o članstvu sa Hrvatskom je odloženo za 16. mart 2005. godine zbog zahtjeva Međunarodnog tribunala u Hagu da Zagreb u potpunosti sarađuje u hapšenju generala Gotovine, optuženog za zločine protiv čovječnosti i ratne zločine. Tek nakon njegovog hapšenja u decembru 2005. godine EU pristaje na otvaranje pregovora.

³⁵⁷ 29. aprila 2013, Vesna Pusić, potpredsjednica hrvatske Vlade i ministarka vanjskih poslova i Aleksandar Vučić, tadašnji potpredsjednik Vlade Srbije i ministar obrane razgovarali su o zajedničkom programu koji uključuje rješavanje pitanja povezanim s ratnim sukobom, privrednu saradnju nakon ulaska Hrvatske u EU i buduće članstvo Srbije.

³⁵⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ COM (2005)0561 final

³⁶¹ COM(2006)27 final

³⁶² Odbijanje ustava i zamor od proširenja.

Balkanu. Evropska komisija potvrđuje posvećenost EU regionu, ali evropska perspektiva Zapadnog Balkana se ne apostrofira tako jasno kao Solunskom agendom³⁶³. Evropska komisija jasno postavlja regionalnu saradnju kao dio politike uslovljavanja država u PSP i ocjenjuje da je od usvajanja Solunske agende ostvaren značajan napredak uz naglasak na ulogu Pakta stabilnosti i drugih regionalnih inicijativa³⁶⁴. Regionalna trgovinska integracija predstavlja važan zadatak za države Zapadnog Balkana i uz notiranje napretka u oblasti bilateralnih trgovinskih odnosa (pod Paktom stabilnosti) izražava se snažna podrška inicijativi ministara trgovine JIE o zaključivanju jedinstvenog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA)³⁶⁵.

Komunikeom Komisije se posebno naglašava potreba da se regionalna saradnja učini više *lokalnim vlasništvom* i u tom smislu se najavljuje transformacija Pakta stabilnosti: 2006. godine je donijeta odluka o formiranju Regionalnog savjeta za saradnju država JIE, koji je uspostavljen u 2007. godini kao nasljednik Pakta za stabilnost za JIE, sa fokusom na promociju i jačanje regionalne saradnje u regionu ZB.

U Strategiji proširenja objavljenoj 2006. godine,³⁶⁶ Evropska komisija je izrazila podršku naporima država regiona Jugoistočne Evrope na planu jačanja regionalne saradnje kao i potpisivanju, tj. stupanju na snagu Ugovora o energetske zajednici u JIE i uključivanju država regiona u Zajednički evropski prostor za avionski saobraćaj. Istim dokumentom EU je još jednom potvrdila značaj regionalne saradnje koja „ostaje od suštinske važnosti za dugoročnu stabilnost, ekonomski razvoj i pomirenje na Zapadnom Balkanu”. Pored toga, krajem 2006. godine, u Bukureštu je potpisan novi Centralno-evropski sporazum o slobodnoj trgovini³⁶⁷ za države JIE, sa ključnim zadatkom formiranja zone slobodne trgovine u JIE koji

³⁶³ EU prepoznaje napredak u stabilizaciji regiona Zapadnog Balkana na putu ka EU i ističe da je ključni cilj EU promovisanje stabilnosti, bezbjednosti i napretka regiona putem progresivne integracije u evropske tokove.

³⁶⁴ Kao pitanja od posebnog interesa na kojima se očekuje kontinuirano angažovanje država regiona se navode pitanja vezana za povratak izbjeglica i implementaciju Sarajevske deklaracije (koja je usvojena od strane država regiona 2005. godine i koja se odnosi na rješavanje pitanja izbjeglica iz BiH i Hrvatske), oblast pravde, slobode i bezbjednosti, parlamentarna saradnja, energetski sektor (pozdravlja se potpisivanje Ugovora o energetske zajednici 2005), oblast transporta (Memorandum o razumijevanju o razvoju transportne mreže JIE, Evropski zajednički vazdušni prostor), saradnja u oblasti zaštite životne sredine, zaštita kulturnog naslijeđa.

³⁶⁵ Inicijativa o stvaranju jedinstvene zone slobodne trgovine u JIE je svoj oblik dobila u kontekstu izmijenjenog i proširenog Sporazuma o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA) koji je potpisan decembra 2006, a stupio na snagu 2007.

³⁶⁶ COM(2006) 649

³⁶⁷ CEFTA 2006.

treba da zamijeni postojeća 32 bilateralna sporazuma o slobodnoj trgovini između država regiona.

Progres koji je napravljen u regionalnoj saradnji u regionu Zapadnog Balkana nije jednostavno ocijeniti. Godišnji izvještaji Regionalnog Savjeta za saradnju³⁶⁸, pokazuju da se regionalna saradnja poboljšala u odnosu na ekonomski i društveni razvoj, infrastrukturu i energiju, pravdu, saradnju u oblasti bezbjednosti³⁶⁹, medijsku saradnju³⁷⁰ itd. Do 2010. godine je uspostavljeno 49 regionalnih inicijativa³⁷¹. Sve zemlje su ili uspješno okončale, ili privedle kraju saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ)³⁷². Tribunal je kroz procesuiranje optuženih za krivična djela izvršena tokom rata na teritoriji bivše Jugoslavije imao za cilj da doprinese pomirenju u regionu. Uspostavljeni su redovni međudržavni odnosi i saradnja koji zahvataju mnoga područja od interesa. Jačaju bilateralni odnosi između zemalja, što je posebno važno imajući u vidu prošlost opterećenu ratovima, stradanjima i međusobnim optuživanjima. Uz dosadašnje okvire i područja regionalne saradnje pokrenute su i nove inicijative koje imaju za cilj razvijeniju i bolju regionalnu saradnju, rješavanje zajedničkih problema i potreba.

Ministarstvo vanjskih poslova Crne Gore je iniciralo formiranje Zapadnobalkanske šestorke, koja okuplja zemlje Balkana koje još nijesu članice EU, ali tome teže, s ciljem uspostavljanja jače saradnje u mnogim oblastima i ubrzavanja puta ka EU. Ministri vanjskih poslova Albanije, BiH, Kosova, Makedonije i Srbije dali su načelnu saglasnost da sa Crnom Gorom rade na stvaranju Zapadnobalkanske šestorke³⁷³.

Predstavnici Vlada Crne Gore, Srbije, Kosova, Bosne i Hercegovine, Albanije, Makedonije i Hrvatske, su krajem novembra 2013. godine u Sarajevu usvojili sveobuhvatnu razvojnu strategiju koju je pripremio Savjet za regionalnu saradnju, pod nazivom *Jugoistočna Evropa 2020 - Radna mjesta i prosperitet u evropskoj perspektivi*.³⁷⁴ Ova strategija se može

³⁶⁸ <http://www.rcc.int/home>

³⁶⁹ (RCC 2011)

³⁷⁰ (RCC 2012) <http://www.rcc.int/pubs/22/annual-report-of-the-secretary-general-of-the-regional-cooperation-council-on-regional-cooperation-in-south-east-europe-in-2011-2012>

³⁷¹ (RCC 2010)

³⁷² Pred MKSJ-om od osnivanja 1993. optuženo je 161 lice, protiv 38 se vodi postupak, 11 je oslobođeno optužbe, 61 osuđen, 13 slučajeva predato je nacionalnim sudovima, a za 36 optuženih povučene optužnice, ili su preminuli tokom postupka: <http://www.hrw.org/news/2009/10/23/me-unarodni-krivi-ni-sud-za-biv-u-jugoslaviju/>

³⁷³ <http://refleksija.me/vijesti/drustvo/2013/10/22/formiranje-zapadnobalkanske-sestorke-je-realna-opcija/30611/>

³⁷⁴ <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>

razumjeti i kao svojevrsan izraz međuvladine političke saradnje između imperativa zajedničkog rješavanja regionalnih problema i zajedničkog nastupa prema Uniji. Strategija ima veoma ambiciozne ciljeve: otvaranje milion radnih mjesta u regionu u narednih sedam godina, uvećanje energetske efikasnosti za devet procenata, udvostručavanje trgovine i investicija. Uz to, potreban je obrazovni sistem koji bi za 300.000 povećao broj diplomiranih, mladih stručnjaka sa mogućnošću za zaposlenje i podizanje ukupnog regionalnog trgovinskog prometa sa 94 na 210 milijardi eura. I pored svega nabrojanog, dosadašnji koraci u regionalnoj saradnji su bili ograničenog uspjeha.

U mnogim slučajevima sporazumi o saradnji postaju više deklarativni dok je teško kvantifikovati i ocijeniti kvalitet aktivnosti. Državni službenici u zemljama Zapadnog Balkana nijesu u potpunosti obučeni i posvećeni razvoju regionalne saradnje. U nekim slučajevima službenici iz različitih ministarstava ili drugih državnih institucija iz iste zemlje, koji su uključeni u iste regionalne inicijative, ne razumiju u potpunosti svoju ulogu u procesu ili ne čine dovoljno napora da poboljšaju regionalnu saradnju. Evidentan je nedostatak ekspertize i sveobuhvatne studije o regionalnoj saradnji u ovom regionu. Proces regionalnog integrisanja je tako postao test kojim zemlje Zapadnog Balkana pokazuju zrelost i sposobnost prevazilaženja nesporazuma i zaostavštine ratova. Iako je zajednički interes više nego uočljiv, a problemi i izazovi slični, saradnja u velikoj mjeri ostaje sporadična, na nivou pojedinačnih država i njihovih bilateralnih odnosa, ili pojedinačnih lidera i njihovih ličnih odnosa. Region ne pokazuje sposobnost da govori jednim glasom i kroz usaglašavanje interesa pokazuje inicijativu i šalje jasnu poruku o sopstvenom mjestu i ulozi u Evropi. Zbog svega navedenog, možemo zaključiti da je region još uvijek u „druvoj brzini“ kada je u pitanju regionalna saradnja³⁷⁵ kao i da treba osvježiti sami koncept regionalne saradnje na zapadnom Balkanu. Jedan od načina da se postigne održivi razvoj u ovoj oblasti možda možemo potražiti i u jednoj od ključnih paradigmi u okviru evropskih studija - neofunkcionalizmu³⁷⁶, jer se regionalna saradnja u prethodnom periodu manifestovala u regionalnim infrastrukturnim projektima i borbi protiv organizovanog kriminala. Neophodno je podizanje regionalnog dijaloga na viši politički nivo. Godišnji skupovi na visokom nivou, sa učešćem šefova vlada i

³⁷⁵ Studija praktične politike - *Budućnost proširenja Evropske Unije: Slučaj Zapadni Balkan*; Centar za evropsku politiku, Unija evropskih federalista Srbije, Beograd, 2011, str.18.

³⁷⁶ Neofunkcionalna paradigma saradnje podrazumijeva „prelivanje“ saradnje sa ekonomskih na osjetljiva politička pitanja.

ministara inostranih poslova iz regiona, mogli bi da pomognu u rješavanju otvorenih sporova, problema i efikasnijem utvrđivanju zajedničke politike³⁷⁷.

Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi:

1. Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (South East European Cooperation Process – SEECP)³⁷⁸
2. Srednje-evropski sporazum o slobodnoj trgovini (Central European Free Trade Agreement – CEFTA 2006)³⁷⁹
3. Savjet za regionalnu saradnju (Regional Cooperation Council – RCC)³⁸⁰
4. Organizacija crnomorske ekonomske saradnje (Organization of the Black Sea Economic Cooperation – BSEC)
5. Srednje-evropska inicijativa (Central European Initiative – CEI)
6. Proces saradnje na Dunavu (The *Danube Cooperation Process* – DCP)
7. Jadransko – jonska inicijativa (*Adriatic-Ionic Initiative* – AII)

2.4. Koji faktori utiču na politiku proširenja EU prema Zapadnom Balkanu?

Rezultati dosadašnjeg procesa transformacije u evropskim ekonomskim i političkim odnosima će imati uticaj na geostrateški, ekonomski i politički položaj, kao i na razvojne perspektive svake evropske države pojedinačno. EU, koja je u svakom pogledu značajan i inovativan projekt u istorijskim razmjerama, predstavlja nukleus evropskih integracionih procesa i stoga veliki broj takozvanih trećih evropskih država teži da postane njen dio.

³⁷⁷ Balkans in Europe Policy Advisory Group: COMPLETING ENLARGEMENT: A USER'S MANUAL TO THE BALKANS FOR THE NEW EU COMMISSION AND PARLIAMENT, Policy Brief, page 3, May 2014;

³⁷⁸ SEECP je pokrenut 1996. godine u Sofiji. Regionalni neinstitucionalizovani proces koji koordinira predsjedavajuća država. Predsjedavanje SEECP-om traje godinu dana i rotira se među državama učesnicama. Najvažniji godišnji događaj je samit šefova država i vlada.

³⁷⁹ CEFTA je zaključena 1992. godine između Poljske, Čehoslovačke (od 1. januara 1993. Češke i Slovačke) i Mađarske. Zaključivanjem amandmana na CEFTA sporazum 2006, države članice ove regionalne zone slobodne trgovine postaju Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Moldavija i Srbija, sa svrhom stvaranja zone slobodne trgovine do 31. decembra 2010. Za više detalja pogledati: <http://www.cefta2006.com>

³⁸⁰ Na samitu SEECP-a u Zagrebu, maja 2007, donjeta odluka o transformaciji Pakta za stabilnost u JIE i prenos nadležnosti na novu organizaciju – Savjet za regionalnu saradnju. Sjedište stalnog sekretarijata je u Sarajevu. <http://www.rcc.int/>.

Međutim, praksa pokazuje da u ovom procesu postoji čitav niz prepreka i problema koji će određivati sudbinu i brzinu ovog procesa. U jednom činu, spoznajnom, ideološkom ili pak istraživačkom, gotovo da je nemoguće napraviti kompletan i precizan presjek svih ovih problema. Sa druge strane postoji snažna potreba relevantnih činilaca, tačnije, sagledavanja aspekata, putanja i prepreka koje približavaju ili odaljavaju određenu zemlju od EU. Postoji velika razlika između toga kakva je bila vizija Evropske unije i kako je bilo razumijevano, motivisano i vršeno proširenje Evropske unije devedesetih godina prošlog vijeka, a kako je to sada. Zahtjevan proces proširenja dodatno otežavaju dvije grupe razloga koji se navode kao ključne prepreke proširenju. U prvu grupu ubrajamo svjetsku ekonomsku krizu, unutrašnja pitanja EU (reformu institucija i sprovođenje Lisabonskog ugovora), kao i neizbježni zamor od proširenja. Druga grupa razloga podrazumijeva nedovoljnu spremnost zainteresovanih država i neispunjenost kriterijuma za članstvo³⁸¹.

Već dugo se čuje kako je Evropska unija u krizi, kako postoji zamor od proširenja. Osjeća se nedostatak vizije i nevoljnost članica Evropske unije i njihovih političkih elita da se suoče sa izazovima pred kojima se ova organizacija nalazi. Institucionalna i politička kriza EU je posljedica propalog Ugovora o Ustavu za Evropu i problema sa ratifikacijom Ugovora iz Lisabona³⁸². Prolongiranje donošenja tzv. Evropskog Ustava i sve peripetije oko usklađivanja stavova zemalja članica, neuspjeli referendum o predlogu ustava u Holandiji i Francuskoj, zatim o Lisabonskom ugovoru u Irskoj, te naknadno ponavljanje referenduma dok „ne uspije“, na neki način su osvijetlili problem unutar Evropske unije. Taj period se može djelimično razumijeti kao trenutak kada se Evropska unija više okrenula sebi i počela da poklanja manje pažnje konceptu proširenja, a samim tim i zemljama potencijalnim članicama, te susjedstvu. Jedan od primjera je upozorenje Njemačke britanskom premijeru Kameronu da ne ucjenjuje Evropsku uniju i da bi referendum u Britaniji o članstvu u EU mogao da je dovede u izolaciju³⁸³. Ipak, Britanci djeluju odlučno u svojoj namjeri. Jedna od tekovina „borbe“ za Ustav Evropske unije je i vrijednost postizanja konsenzusa između svih članica Evropske unije. Postizanje konsenzusa je najviše uticalo na buduću efikasnost Evropske unije i sistem vrijednosti. Dok je efikasnost platila danak interesima pojedinih zemalja članica i

³⁸¹ Jano, D., “From ‘Balkanization’ to ‘Europeanization’: The Stages of Western Balkans Complex Transformations”, *L’Europe en formation*, p. 349-350, 2008.

³⁸² Prethodni Ugovor iz Nice je bio predviđen samo za EU 27.

³⁸³ EU brine britanski pokušaj da ponovo otvori pitanje odnosa sa EU, što bi moglo imati efekat Pandorine kutije pošto bi i druge članice Unije mogle da počnu da postavljaju sopstvene zahtjeve.

insistiranju na predstavljenosti svih u institucijama Evropske unije³⁸⁴, u mnogim oblastima je bilo teško ili nemoguće postići konsenzus u pitanjima koja su direktno vezana za sistem vrijednosti – socijalna država nasuprot izraženijem slobodnom tržištu, ili uvođenje u preambulu ustava hrišćanstva kao osnove evropske civilizacije (što je prvobitno zagovaralo sedam zemalja Evropske unije predvođene Italijom)³⁸⁵ nasuprot sekularnom građanskom i pluralnom konceptu koji je uvažavao značajno prisustvo drugih religija u oblikovanju i savremenom životu evropske civilizacije. Konsenzus je kao princip ugrađen u političke temelje Evropske unije, ali je uvijek faktor sistema vrijednosti igrao značajnu ulogu u dogovaranju unutar Evropske unije i djelovanju prema vani. Nakon teškoća u postizanju dogovora oko ustava³⁸⁶, debata o evropskim vrijednostima je utihnula. Ovo pitanje se direktno tiče i najvećeg proširenja Evropske unije u historiji koje je okončano 2004. Naknadne krize unutar Evropske unije, prvenstveno kriza u euro-zoni izazvana prekomjernim i nekontrolisanim zaduživanjem pojedinih zemalja članica Evropske unije, dovele su do toga da se Evropska unija još više zatvori u sebe i da postanu očiglednijim problemi u funkcionisanju pojedinih institucija Unije. Ustavna kriza EU je prevaziđena stupanjem na snagu „Ugovora o reformi EU” (tzv. Lisabonski sporazum) koji je potpisan 13. decembra 2007. godine u Lisabonu (stupio na snagu nakon ratifikacije u državama članicama)³⁸⁷ i čime je otklonjena bitna prepreka za naredna proširenja, u smislu institucionalnog prilagođavanja EU novim članicama. Ranije postavljeni uslovi ostaju i dalje na snazi uz perspektivu uvođenja novih zahtjeva koje države regiona treba da ispune na putu ka EU. Međutim, kriza evropske integracije i povjerenja u EU se time nije završila. Kapacitet EU da osigura sopstvenu stratešku bezbjednost je, između ostalog, određena potencijalnom političkom nestabilnošću na Zapadnom Balkanu, koju generišu nerješena pitanja između država regiona. Zbog toga će se insistirati na njihovom rješavanju prije članstva, kako se problemi slični kiparskom ne bi unijeli u EU. Iskustvo pokazuje da je pritisak za rješavanje otvorenih pitanja mnogo jači prije članstva u EU. Tu svoju meku moć EU već sada u velikoj mjeri koristi tako što je za države regiona „mrkva“ članstva jedan od najsnažnijih motiva za rješavanje otvorenih pitanja. Politika pridruživanja se mijenja pa su za zemlje kandidate uslovi sve strožiji. Ove promjene sadržane su u tri osnovna principa pristupa Evropske komisije po pitanju proširenja - princip

³⁸⁴ Bez obzira na prvobitne prijedloge, Evropska komisija danas ima po jednog komesara iz svake zemlje članice

³⁸⁵ <http://www.guardian.co.uk/world/2004/may/25/eu.religion>

³⁸⁶ Ovdje je veliku smetnju predstavljao i pravno obavezujući izraz evropskih vrijednosti

³⁸⁷ Lisabonski sporazum stupio je na snagu 1. januara 2010. godine nakon ponovljenog referenduma u Irskoj i nakon otklanjanja posljedica raspuštanja češke vlade.

tri „K“ koji obuhvata: konsolidaciju, kondicionalnost i komunikaciju. Podizanjem kriterijuma za balkanske zemlje koje teže članstvu, EU nastoji da ublaži sve veću nelagodnost koju proširenje i moguće posljedice izaziva u zemljama članicama, ali i u odnosima među njima. To je, međutim, takođe podstaklo špekulacije u regionu da se uslovljavanje koristi kako bi se vrata EU držala zatvorenim za nove članice³⁸⁸. EU ima dilemu kako da se pronađe ravnoteža između podsticaja kojima će se učvrstiti mjesto Balkana u Evropi i garancija da su reforme koje se sprovode suštinske i održive. Dodatni uslovi u pogledu vladavine prava, rano otvaranje relevantnih poglavlja da bi se garantovala borba protiv korupcije³⁸⁹, kao i efikasno funkcionisanje institucija može biti situacija u kojoj svi dobijaju, i EU i buduće članice. Proces evropskih integracija je i politički proces u kojem sada učestvuje 28 država članica EU, te se mogu očekivati i određena politička uslovljavanja. U toku usaglašavanja u Evropskom savjetu, pojedine zemlje-članice sve češće formulišu dodatne uslove za zemlje kandidate i time osujećuju namjeru Evropske komisije da formuliše zajedničku poziciju EU u vezi sa procesom prijema novih članica³⁹⁰.

2.4.1. Zamor od proširenja

Posljednjih godina se često može čuti da u EU postoji tzv. „zamor od proširenja“ kao razlog za usporavanje procesa evropske integracije Zapadnog Balkana. Drugi će ipak reći da je prije u pitanju oprez. Sve veći broj izjava evropskih zvaničnika svjedoče o padu entuzijazma za proširenje u državama članicama³⁹¹. „Postoje sumnje, rezerve, strahovi i neizvjesnosti, to su ključne riječi koje se vezuju za proširenje. Lideri članica EU ne daju odgovor na jednostavno pitanje – da li je proširenje EU u interesu Unije? Plivamo protiv struje. Nikada do sada naklonjenost proširenju EU nije bila manja.“³⁹² „Zamor od proširenja“ se široko upotrebljava u javnom diskursu ali je nedovoljno jasan pojam. Može se odrediti kao

³⁸⁸ Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, “Candidate Countries and Conditionality”, in Paolo Graziano, Maarten P. Vink, (Eds.) *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke; New York, 2007, p 663.

³⁸⁹ Prvi put je ovaj pristup primijenjen na slučaju Crne Gore.

³⁹⁰ Tako je Evropska Komisija još 2009. dala zeleno svjetlo za otpočinjanje pristupnih pregovora sa Makedonijom, ali Grčka, koristeći pravo veta, to blokira zbog spora sa Makedonijom oko imena države.

³⁹¹ U svojstvu predsjedavajućeg Savjeta EU za period januar-jun 2011, mađarski premijer Viktor Orban je 15. aprila 2011. izjavio da od njegovog prvog dolaska u Brisel 1996. podrška proširenju nikada nije bila niža.

³⁹² <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/1647-orban-dramatian-pad-podrke-proirenju-u-eu>.

političko stanje, ili političko osjećanje skepse prema budućem proširenju³⁹³. Do sada se oslanjao na dva koncepta: jedan je „apsorpcioni kapacitet“ EU, koji je za razliku od „zamora od proširenja“ ušao u zvanične dokumente EU, bez utvrđivanja preciznog značenja pojma; drugi je definisanje „konačnih granica Evrope“, o čemu se vode političke i filozofske rasprave³⁹⁴. Bez obzira na neodređenost, četiri grupe razloga se pominju u prilog postojanja zamora od proširenja EU³⁹⁵:

1. iskustvo posljednjeg talasa proširenja,
2. institucionalna i politička kriza EU,
3. posljedice svjetske ekonomske krize i
4. otvorena politička pitanja na Zapadnom Balkanu.

Peto proširenje EU (2004/2007) je imalo institucionalne, političke i ekonomske posljedice sa kojim se proširena EU morala suočiti. Na junskom samitu Evropskog savjeta 2006. prvi put se u zvaničnim dokumentima pominje „apsorpcioni kapacitet“ EU³⁹⁶. Nekad se čini da evropskim liderima kao da odgovara status quo na Zapadnom Balkanu. Formalno gledano, EU ne odustaje od proširenja EU, ali ga odgađa. Iako je iz Brisela više puta potvrđena evropska perspektiva zemalja Zapadnog Balkana, realno je očekivati da poslije ulaska Hrvatske u Evropsku uniju prođe izvjesno vrijeme prije nego što će sljedeća od država nekadašnje Jugoslavije uspjeti da ostvari taj cilj. Pristup da je bolje sačekati i vidjeti³⁹⁷ je pojačan razvojem situacije u Bugarskoj i Rumuniji, koje su pristupile EU 2007. godine. Istraživanja koja je objavio Institut za otvoreno društvo stavljaju Bugarsku i Rumuniju, prema catch-up indeksu, u istu korpu u kojoj su Crna Gora i Srbija, koje nijesu članice EU.³⁹⁸ Obje zemlje se trude da slijede uputstva iz Brisela, ali im ne uspeva da dostignu evropske

³⁹³ Studija praktične politike - *Budućnost proširenja Evropske Unije: Slučaj Zapadni Balkan*; Centar za evropsku politiku, Unija evropskih federalista Srbije, Beograd, 2011, str.19.

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Apsorpcija je hemijski i fizički proces u kojem atomi, molekuli ili joni ulaze u određeni gas, tečnost ili čvrsti materijal, odnosno upijaju se. U kontekstu proširenja EU, ovaj prirodni proces je odabran radi utvrđivanja da li i u kojoj mjeri nalet atoma, molekula ili jona (zemlje proširenja) može da se upije, apsorbira u čvrsti materijal EU, a da ga pritom ne razgradi, ili ne uništi.

³⁹⁷ Knaus, G, Korsky, D, *Beyond Wait-and-See: The Way Forward for EU Balkan Policy*, European Council on Foreign Relations, May 2010, http://ecfr.eu/page/-/ECFR21_BALKAN_BRIEF.pdf

³⁹⁸ Lessenski, M, *State of the Union: A Big Bang Theory of Europe*, European Policies Initiative, Open Society Institute Sofia, January 2012: http://eupi.osi.bg/fce/001/0070/files/CatchUpIndexReport_cpdf

standarde upravljanja.³⁹⁹ Poučena iskustvima predašnjih proširenja, Evropska unija insistira da nove članice budu potpuno spremne da prate evropske mehanizme i da imaju usklađene standarde i zakone sa evropskim. „Kada neka zemlja ispuní sve zahtjeve *acquisa* i usaglasí svoje propise sa evropskim, onda se može kazati da su u toj zemlji na djelu vladavina prava, parlamentarna demokratija i tržišna ekonomija - i to ne po bilo kakvom, već po modelu Evropske unije.“⁴⁰⁰ Nakon stupanja Bugarske i Rumunije u članstvo EU 1. januara 2007. Godine, države regiona ostaju okružene Unijom, ali „usamljene na Balkanu“. Iako sve ove države pokazuju veliko interesovanje za ulazak u EU, potrebno je vrijeme kako bi se ispunili uslovi neophodni za članstvo. Imajući u vidu „zamor od proširenja“ i potrebu za unapređenjem „apsorpcionih kapaciteta EU“⁴⁰¹ države Zapadnog Balkana, pa i one koje imaju naprednije odnose sa EU, će sigurno sačekati na realizaciju ključnog cilja – članstva u EU. Međutim, mirenje sa stagnacijom na Zapadnom Balkanu bi bilo priznanje neuspjeha EU. Ako EU nije u stanju da obezbijedi tranziciju na Zapadnom Balkanu, u regionu koji mnogi vide kao njeno dvorište, kako da očekuje od drugih globalnih igrača da je vide kao važan faktor na prostoru bivšeg SSSR-a ili na Bliskom istoku⁴⁰²? U ovom trenutku, široko rasprostranjena zabrinutost po pitanju bilo kakvog daljeg proširenja, koja je očigledna u unutrašnjoj politici država članica EU, rizikuje slabljenje najefikasnijeg oruđa koje EU ima u rukama kada se bavi ovim problematičnim regionom. Zamor od proširenja bi stvorio zamor od reformi, a to bi imalo negativan efekat i po unutrašnje reformske procese svake od ovih država, ali i po samu Evropsku uniju. Zamor od proširenja i politika „štapa i mrkve“ za države regiona znači i manje podsticaja na međusobnu saradnju, posebno ako se ima u vidu da politika EU prema Zapadnom Balkanu „ne sadrži samo elemente kojima se podstiče integracija, nego i aspekte zaobilazanja regiona kao zone koja se može prema potrebi, i u izvesnoj meri, izolovati i držati na odstojanju (šengenska politika viznih režima, izgradnja putnih ili gasnih infrastruktura kojima se zaobilazi region)“⁴⁰³. Najgori mogući scenario za Zapadni Balkan jeste da se posmatra kao dobar susjed na duži period. Ovim pitanjem se treba ozbiljno pozabaviti i tražiti rješenja u cilju nastavka stabilizacije i razvoja koji vode do evropske integracije. Očigledna

³⁹⁹ Smilov, D, *Bulgaria and the Anxieties of Incomplete Membership*, European Council on Foreign Affairs, 5th July 2012: <http://ecfr.eu/page/-/ReinventingBulgaria.pdf>

⁴⁰⁰ Đurović, Gordana, *Crna Gora i proces ekonomskih integracija*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2011, str. 63.

⁴⁰¹ Potreba za novim institucionalnim reformama;

⁴⁰² Rupnik, Jacques, *The Balkans as a European Question*, *The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, Chaillot Paper 126, June 2011, p. 32.

⁴⁰³ Lopandić D. *Reforma Evropske Unije, Zapadni Balkan i Srbija – zakasnela integracija*, 2006, str. 64.

dostignuća u regionu ne bi trebalo ostaviti na trenutnom nivou ili ih čak dovesti u opasnost. Kako je posljednje proširenje tačka prekretnica za EU, ono je takođe prekretnica i za region.

2.4.2. Javno mnjenje

Kapacitet EU da apsorbuje nove države je povezan sa stavovima javnog mnjenja u državama članicama. Percepcija Balkana, naročito država bivše Jugoslavije, u javnosti je i dalje vezana za ratove, siromaštvo i neuređenost. S druge strane, uspjeh odnosno članstvo Hrvatske predstavlja šansu da se skepticizam prema Balkanu umani. Istraživanja javnog mnjenja u državama članicama poslednjih godina pokazuju efekte zamora od proširenja, iako rezultati pokazuju da javno mnjenje istovremeno smatra da je proširenje u prošlosti doprinijelo stabilnosti i ekonomskom razvoju Evrope. Čak 2/3 građana EU je snažno podržavalo razloge koji stoje iza proširenja: ponovno ujedinjenje kontinenta, jačanje EU, solidarnost sa zemljama koje su pristupale, konsolidacija zajedničkih evropskih interesa i vrijednosti.⁴⁰⁴ Istovremeno, većina u javnom mnjenju starih država članica smatra da je proširenje više bilo u interesu novih nego starih članica⁴⁰⁵. Iz postojećih pokazatelja se može zaključiti da opšta podrška za proširenje opada, dok protivljenje proširenju EU raste⁴⁰⁶. Sve do 2008. godine⁴⁰⁷ podrška za proširenje je konstantno bila veća od protivljenja. U proljeće 2009. godine se po prvi put u istraživanjima bilježi veći procenat građana EU koji su protiv proširenja, od onih koji su za. U proljeće 2013. godine, broj građana EU koji se protive daljem širenju je bio veći od broja onih koji ga podržavaju (53% naspram 37%). Visok nivo skepticizma se posebno bilježi u Austriji, Holandiji, Finskoj i Njemačkoj gdje se tri četvrtine građana protive proširenju EU⁴⁰⁸. Iako je ovo protivljenje većinom usmjereno ka Turskoj, ono je odraz interne političke debate među državama članicama EU, koja se vodi u okolnostima rastućeg nezadovoljstva visokog priliva imigranata iz zemalja koje su postale

⁴⁰⁴ Eurobarometar, „Attitudes towards European Union Enlargement“, Posebno istraživanje Evrobarometra 255, jul 2006, str. 20.

⁴⁰⁵ Ibid.

⁴⁰⁶ Velike razlike se mogu uočiti u percepciji proširenja EU na razvijene zemlje Evrope, od proširenja na Zapadni Balkan i Tursku. Kada se postavi pitanje o eventualnom proširenju EU na Norvešku, Island ili Švajcarsku, istraživanja pokazuju da je procenat podrške veći od 75%. Taj procenat je mnogo manji kada se radi o Turskoj i Zapadnom Balkanu.

⁴⁰⁷ I nakon otriježnjenja od euforije prema proširenju koja je nastala 2004.

⁴⁰⁸ Eurobarometar br. 79, proljeće 2013: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf

članice EU 2004. godine, kao i priliva azilanata iz zemalja zapadnog Balkana. Potrebno je, dakle, uočiti razliku u pristupu budućem članstvu zemalja Zapadnog Balkana i Turske⁴⁰⁹. Jedan od uzroka negativnog stava prema proširenju je što javnost u državama članicama EU buduća proširenja percipira u kontekstu pristupanja Turske. Pristupanje država Zapadnog Balkana je u ovom smislu u drugom planu, a većinska javnost u EU nije toliko snažno opredijeljena po tom pitanju. Za pristupanje Turske nikada nije postojala većinska podrška u javnom mnjenju EU. Od 2006. većina građana EU se stabilno izjašnjava protiv proširenja EU na Tursku. Za pristupanje Zapadnog Balkana ranije nije postojalo takvo protivljenje⁴¹⁰. Države Zapadnog Balkana do sada su gotovo isključivo slale sliku zemalja koje prave probleme i kojima je potrebna pomoć, a to je nužno imalo odraza na stavove javnog mnjenja EU. Stoga će promjena percepcije javnog mnjenja u državama članicama EU biti dugotrajan proces i veliki izazov za zemlje Zapadnog Balkana. Političari ne smiju biti samo robovi javnog mnjenja, već imaju moć da isti kreiraju. Zato bi u interesu popravljanja ovog raspoloženja, u samoj Uniji, trebalo posvetiti više energije širenju pozitivnih poruka o proširenju⁴¹¹. Takođe je potrebno ovakvu sliku preokrenuti i u predstavljanje sopstvenog doprinosa EU. Opštem rastu euroskepticizma i ksenofobije u EU je doprinijela i svjetska ekonomska kriza i njene posljedice u Evropi, odnosno protivljenja javnosti da se pomogne državama koje su u krizi⁴¹², čak i po cijenu ukidanja eura. Sve se to nužno odrazilo i na politiku proširenja jer ona gubi na podršci ukoliko se prikazuje kao dodatno opterećenje, ili pominje u kontekstu ekonomske krize. Postojeća neizvjesnost ostavlja mnogo prostora za spekulacije i licitiranja političara oko godine pristupanja, najčešće u periodima izbornih kampanja, pa se lako zloupotrebljava u političke svrhe. Do danas države ZB nisu napravile jasnu analizu troškova i dobiti, koja bi građanima pokazala na koji način će napredak u evropskim integracijama uticati na njihov svakodnevni život. Kada je nivo informisanosti o tako važnom procesu nizak, to otvara prostor za nagađanja, dodatni skepticizam i „eurofobiju“. Stoga građani, kada bivaju upitani za mišljenje o pristupanju EU odgovor ne zasnivaju na pravim informacijama o EU, već svojim predstavama o EU, koje nisu odraz

⁴⁰⁹ Rupnik, Jacques, *The Balkans as a European Question, The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, Chaillot Paper 126, June 2011, p.22.

⁴¹⁰ Naprotiv, ispitivanje javnog mnjenja iz 2006. pokazuje da je većina građana EU bila za proširenje na Zapadni Balkan.

⁴¹¹ Jedan od primjera je Izvještaj Komisije iz 2009. godine o pozitivnim efektima proširenja 2004. godine na ekonomiju u EU.

⁴¹² Grčka, Irska, Portugal.

stvarnih događaja i činjenica. Ovakav pristup ostavlja negativne posljedice po javno mnjenje, koje usljed velikih razočaranja svoje neostvarene želje vezuje za „stalna uslovljavanja“ EU i sporost napretka prema članstvu. Posljedica je opadanje podrške građana država Zapadnog Balkana za pridruživanje EU.

2.4.3. Politika EU

Nakon više od petnaest godina od kraja ratova i raspada Jugoslavije, balkansko pitanje postaje više nego ikada evropsko pitanje. U očima većine Evropljana u devedesetim godinama prošlog vijeka, Bosna je bila simbol kolektivnog neuspjeha, dok Kosovo kasnije postaje katalizator za nastajanje Zajedničke spoljne i bezbjednosne politike (CFSP)⁴¹³. Uspjeh politike EU u ovom kontekstu znači efektivnu integraciju datih država u evropsku maticu događanja, jačajući uticaj EU na region i istovremeno razvoj identiteta EU kao cjeline. Pristup EU prema ovom regionu je kritikovan kao nekoherentan. Evropska unija zbog ekonomske krize i zamora od proširenja u starim članicama, nema jasnu strategiju o svojoj budućnosti, što se može negativno odraziti na dalji proces proširenja. U takvim uslovima Evropska unija nije baš mnogo zainteresovana za dalja proširenja i davanja novih obećanja. Države članice EU nemaju jedinstven pristup ni prema otvorenim pitanjima na Balkanu – Kosova⁴¹⁴, Makedonije, Bosne i Hercegovine – što smanjuje uticaj EU u regionu. Nedosljedna primjena politike uslovljavanja, nerijetko insistiranje EU na ispunjavanju političkih kriterijuma prije tehničkih, destimulišuće djeluje na zemlje koje tehničke kriterijume ispunjavaju u predviđenom roku⁴¹⁵. I pored značajnog napretka koji je ostvaren sprovođenjem političkih i ekonomskih reformi, Zapadni Balkan se suočava sa velikim izazovima vezanim za vladavinu prava, reformu državne uprave i sudstva, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, održivost ekonomskog modela razvoja. To utiče na ispunjavanje uslova EU i predstavlja jedan od osnovnih razloga za neujednačen tempo evropskih integracija država Zapadnog Balkana. Politička neodgovornost i nespремnost da se sprovedu suštinske reforme predstavljaju jedan od najvažnijih razloga zbog kojih države Zapadnog Balkana zaostaju u

⁴¹³ EU je često zvanično izjavljivala da bi uspjeh njene politike u odnosu na Zapadni Balkan predstavljao pravi test efikasnosti za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku (CFSP) EU kao i da bi bio test kredibilitnosti cijele EU.

⁴¹⁴ Pet država članica EU još nije priznalo Kosovo kao nezavisnu državu.

⁴¹⁵ Makedonija je usvojila i primjenjuje veliki dio pravnih tekovina (acquis communautaire), ali još uvijek nema datum otpočinjanja pregovora sa EU.

procesu evropske integracije. EU treba da razmotri usvajanje nove strategije koja će voditi ciljanim reformama i biti od koristi za građane Zapadnog Balkana⁴¹⁶. Ukidanje viza predstavlja najbolji primjer uspješne primjene politike uslovljavanja prema zemljama Zapadnog Balkana⁴¹⁷. Države regiona su ispunile postavljene uslove kroz transparentan i kontrolisan proces, što je dovelo do vizne liberalizacije, a potom i bezviznog režima za putovanje u zemlje Šengenskog sporazuma za većinu građana država Zapadnog Balkana, osim Kosova. U regionu Zapadnog Balkana EU „mekna moć“ (soft power) sama nije bila dovoljna da proizvede istu transformaciju kao u državama Centralne i Istočne Evrope. Brojni radovi na temu politike uslovljavanja EU ukazuju na vješto izigravanje reformskih procesa i simuliranje ispunjavanja uslova koje Unija postavlja zemljama Zapadnog Balkana⁴¹⁸. Ovaj region je prostor gdje su raspoređene prve EU bezbjednosne misije pod okriljem Evropske bezbjednosne odbrambene politike: u Makedoniji, sukcesivno vojne i policijske misije; u BiH, i Policijske misije⁴¹⁹ i vojne misije EUFOR Althea⁴²⁰. Specijalni predstavnik EU (EUSR) u BiH, ustanovljava EU-političku i bezbjednosnu prisutnost, a takođe održava dužnost međunarodne zajednice kroz instituciju Visokog predstavnika. EULEX Kosovo⁴²¹ je najveća EU pravosudna misija s izvršnim mandatom⁴²². EULEX je preuzeo odgovornost za sigurnost i stabilnost na Kosovu od UN Misije (UNMIK). Zbog svega navedenog se može zaključiti da je napredak u integraciji Zapadnog Balkana u EU još u sjenci krhke stabilizacije regiona. Jedino perspektiva da će kao i države Centralne Evrope i Istočnog Balkana (Bugarska i Rumunija) ući u EU, daje perspektivu državama Zapadnog Balkana da izbjegnu sudbinu geta nerazvijenosti usred Evrope. Kredibilna strategija za integraciju regiona u EU kao i prevencija nastanka balkanskog geta je od kritične važnosti kako za region, tako i za EU. Stoga bi politika preispitivanja istorijskog iskustva i prevladavanje stereotipa koji delegitimišu vrijednosti moderne Evrope, trebalo da bude jedan od osnova pozicioniranja EU politika prema Zapadnom Balkanu.

⁴¹⁶ Npr. vlade u regionu su dokazale sposobnost da ostvare napredak kada su uslovi precizno definisani i mjerljivi, kao što je to bio slučaj sa liberalizacijom viznog režima.

⁴¹⁷ Rupnik, Jacques, *The Balkans as a European Question, The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, Chaillot Paper 126, June 2011, p.29.

⁴¹⁸ Moravcsik - Vachudova 2003; Schimmelfennig - Sedelmeier 2004; Grabbe 2006; Noutcheva 2006; Grabbe 2006;

⁴¹⁹ www.eupm.org

⁴²⁰ www.euforbih.org

⁴²¹ www.eulex-kosovo.eu

⁴²² Trenutno ima oko 2.700 zaposlenih.

2.5. Posljedice proširenja EU na Zapadni Balkan i post-solunski procesi

Istorija Evropske unije je istorija redovnih periodičnih uvećanja. Ako uspije da ispuni kriterijumime iz Kopenhagena, a u skladu sa odredbama Ugovora o EU, svaka evropska država se može kvalifikovati za članstvo u EU⁴²³. Vrste posljedica proširenja EU mogu biti različite, ali se mogu svrstati u par grupa: pravne, političke, ekonomske, socijalne, bezbjednosne, kulturne i dr. Predznak posljedica dijeli iste u dvije grupe: pozitivne i negativne, dok uticaj posljedica može biti direktan i/ili indirektan. Mišljenja o posljedicama pristupanja EU su krajnje oprečna. Jedan od glavnih argumenata u korist nastavka procesa širenja Evropske unije se odnosi na potrebu efikasnije zajedničke politike Unije kako bi ostvarila svoj istorijski cilj oličen u miroljubivom ujedinjenju evropskih zemalja, podstičući i šireći vrijednosti i praksu stabilnosti⁴²⁴. Sa druge strane, članstvo u EU je neophodno i zbog dugoročne ekonomske stabilnosti. U ekonomskom pogledu, EU oduvijek simbolizuje „mirnu luku“. To je čak i jedan od glavnih argumenata zašto pristupiti EU⁴²⁵. No, kad je eurozona pretrpjela krahove i lomove koje još uvijek trpi i pokušava sanirati, postavlja se pitanje: da li članstvo donosi više pozitivnih ili negativnih posljedica? Proces proširenja EU je trenutno neizvjestan proces koji izaziva priličnu zabrinutost među zemljama Zapadnog Balkana u odnosu na njihovu poziciju i status nakon prijema novih članica. Region Zapadnog Balkana „donosi“ Uniji 4,7% stanovništva, 6,1% površine i 1,7% BDP-a⁴²⁶. Region Zapadnog Balkana je region u razvoju sa visokim stepenom nezaposlenosti, značajnim makroekonomskim disbalansima i prožimajućom korupcijom i kriminalom. Period rekonstrukcije i stabilizacije Zapadnog Balkana ulazi u svoju posljednju fazu, a prethodno proširenje može izazvati osjećaj izolovanosti, posebno ako dođe do usporavanja spoljne trgovine, investicija itd. Na strani zemalja kandidata za članstvo postoji rastući skepticizam i razočaranje kada je EU u pitanju.

⁴²³ Ovo postavlja pitanje geografskih granica između Evrope i Evropske unije.

⁴²⁴ Fuše, Mišel, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 62.

⁴²⁵ Bugarski ministar za upravljanje evropskim fondovima Tomislav Dončev izjavio je da je Bugarska od EU dobila 3,4 milijardi eura više nego što je uplatila u budžet Unije. Bugarska je od učlanjenja u Uniju, od 2007. do 2011. godine, iz operativnih i drugih fondova dobila 2,9 milijarde eura, a 2012. godine između 2,4 ili 2,5 milijardi eura, što se može smatrati pozitivnom posljedicom učlanjenja.

⁴²⁶ Prema: Đurović, Gordana, Jaćimović, Danijela, Milović Nikola, *Integracija u evropske strukture*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2010, str. 56-58.

To je djelimično podstaknuto skepticizmom same EU, ali i političkom, ekonomskom i finansijskom krizom koja drži Uniju u stisku. Sa druge strane ni dešavanja u Regionu nijesu dala podstreka napretku u produbljivanju integracija država regiona u EU kao ni jačanju procesa regionalne saradnje. Ipak, uprkos svim krizama u kojima se EU našla proširenje je nastavljeno. Hrvatska je postala 28. država članica EU, Crna Gora i Srbija su u procesu pregovora, Albanija je dobila status kandidata. S druge strane, postoji produbljivanje podjela na Zapadnom Balkanu između zemalja „favorita” i tri zemlje koje ne napreduju: Bosna i Hercegovina, Makedonija i Kosovo. Region Zapadnog Balkana je ulaskom Hrvatske u EU dobio novu dimenziju, jer je države regiona ohrabrio da slijede njen primjer. Uspjeh Hrvatske pokazuje da je evropski san dostižan, te da se dobrom organizacijom i predanim radom mogu ostvariti potrebne reforme, inkorporirati potrebni standardi u društveni sistem, a u svijest građana one vrijednosti koje EU baštini preko 60 godina. Odluka o članstvu jeste politička, ali se donosi na osnovu uspješnih reformi. Postoje različita mišljenja i ideje kako bi trebalo da izgleda proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan. I dok se u pojedinim scenarijima može čuti riječ „paket“, po ugledu na istovremeni prijem 10 novih članica iz 2004. godine, drugi ipak insistiraju da bi svaka od država kandidata trebalo da pristupi EU kada ispuni sve neophodne uslove za prijem u članstvo. Odluka o evropskom integrisanju zavisi od spremnosti i kompetentnosti društveno-političkih elita da se upuste u zahtjevan proces reformi i njihovoj volji za kompromis. Oštriji stav EU prema Balkanu je posljedica iskustva sa prijemom Bugarske i Rumunije 2007. godine, kojem nijesu prethodile odgovarajuće pripreme. To iskustvo, u kombinaciji sa strepnjom za bezbjednost i neriješena državna pitanja na Balkanu, ali i sa razvojem situacije u EU nakon Lisabonskog sporazuma u nepovoljnom ekonomskom okruženju, podstaklo je EU da se više fokusira na posebno strog metod u kontroli ispunjavanja uslova za članstvo⁴²⁷. Sve se više pojačava pritisak u cilju ispunjavanja uslova u najrazličitijim oblastima i dalje demokratizacije. Evidentan je pritisak EU da se forsiraju neke od važnih reformi, kao što su reforme administracije ili pravosuđa u svim državama regiona⁴²⁸. Raste i značaj političkih kriterijuma pristupanja, pošto je intencija EU da političke kriterijume pristupanja, zajedno sa regionalnim i individualnim koji su postavljeni za svaku zemlju regiona pojedinačno, učini što više „mjerljivim“, insistirajući na konkretnim rezultatima, u svakoj fazi pristupnog dijaloga⁴²⁹.

⁴²⁷ Na primjer definisanjem mjerila napretka.

⁴²⁸ “New Impetus Matters for the Western Balkans EU Accession” Policy Brief — 4 (2011) 1, www.ceis-eu.org

⁴²⁹ Đurović, Gordana, Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 326.

Peto proširenje je imalo uticaja i na odnose EU prema regionu Zapadnog Balkana⁴³⁰, posebno u kontekstu „zamora od proširenja”. Nakon pristupanja novih članica i neuspjeha referenduma o „Ustavu EU” u Holandiji i Francuskoj, kao i ekonomskim teškoćama u pojedinim državama članicama⁴³¹, iz EU se sve češće mogu čuti glasovi koji se zalažu za odlaganje ili čak potpuno zaustavljanje procesa proširenja, što može imati posljedice po proces evropskih integracija država Zapadnog Balkana. Važno je ukazati na mogućnost suprotne opcije u odnosu na proširenje, to jest mogućnost da proširenje bude zaustavljeno a region dodatno marginalizovan. Nacionalizam i etničke tenzije ostaju prepreke za pomirenje i integraciju⁴³² a oni koji su zainteresovani za dalju balkanizaciju neće odustati. Odlaganje proširenja omogućava drugim činionicima da iskoriste mogućnosti i popune uticaj, a dijelom i da parazitiraju na velikim investicijama u stabilnost koje je EU do sada preduzela. Ako je početna pretpostavka da je politički diskurs država ovog regiona determinisan Evropskom Unijom, onda bi izostanak napretka na putu ka članstvu mogao da dovede do nezadovoljstva Unijom, jer bi nagli poremećaj političkog diskursa izazvan evropskim „ne“ pokrenuo talas antievropejstva i ugrozio preovlađujući konsenzus o evropskim integracijama.

2.6. EU i Zapadni Balkan – uticaj krize u eurozoni

Širenje EU ka Zapadnom Balkanu prolazi kroz najteže razdoblje od Zagrebačkog samita 2000. godine. Integracioni proces se suočava sa brojnim izazovima zbog ozbiljne finansijske krize. Uloga EU kao stabilizirajućeg faktora u regionalnim mirovnim procesima, posebno u regionu Zapadnog Balkana, može biti ozbiljno ugrožena finansijskim, ekonomskim i socijalnim problemima u okviru EU. Zemlje regiona su duboko pogođene talasima krize koji su došli iz krize eurozone; negativne posljedice podrazumijevaju pogoršanje stanja u njihovim privredama, perspektive rasta, sposobnosti za reforme, društvene, političke i institucionalne strukture i sposobnosti da ispune kriterijume za ulazak u EU⁴³³. Ranija simbolička uloga EU kao „sidra” stabilnosti, kao jednosmjernog puta ka prosperitetu i cilja kome se teži, gubi na svojoj uvjerljivosti i privlačnosti u nekim od ovih zemalja. Ekonomsko usporavanje u

⁴³⁰ Marković, S., *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja*, IES, Beograd, 2005, str. 9.

⁴³¹ Niska stopa privrednog rasta i visoka stopa nezaposlenosti.

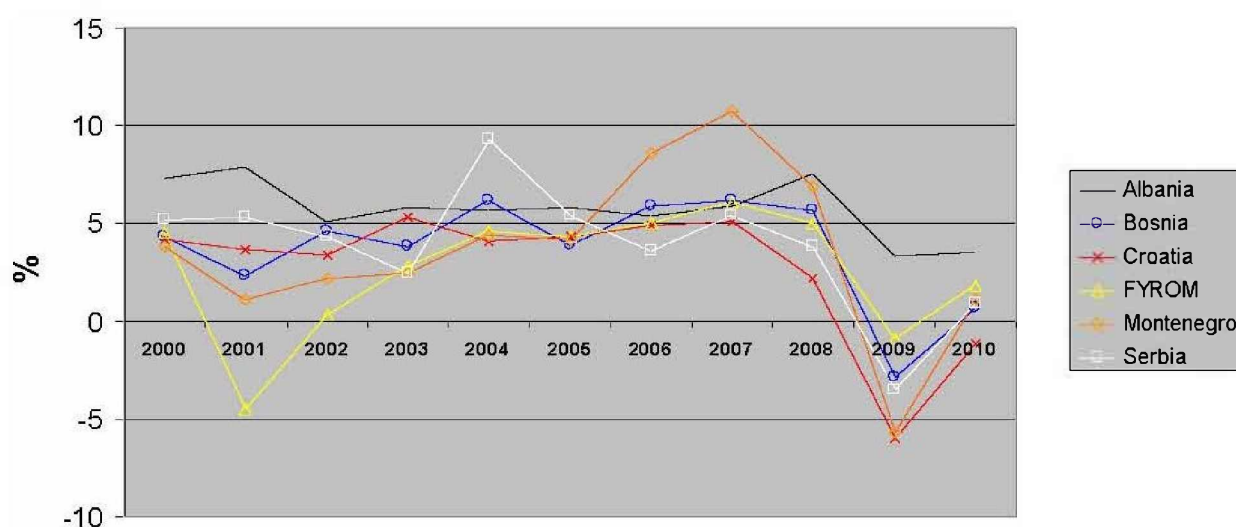
⁴³² Međunacionalni konflikt iz 2001. u Makedoniji je pokazao kako lako djelovi ovog regiona mogu upasti u krizne situacije.

⁴³³ <https://www.privrednakomora.me/saopstenja/efikasnost-pristupanja-eu-i-unapredenje-regionalne-konkurentnosti-2015>

zemljama Evropske unije, glavnog izvoznog tržišta balkanskih zemalja, i opadanje stranih direktnih investicija, izazvali su prve simptome krize u regionu krajem 2008. godine. Sredinom 2009. godine su se osjetile mnogo veće posljedice u finansijskom sektoru, naročito zbog usporavanja kreditnih aktivnosti stranih banaka.

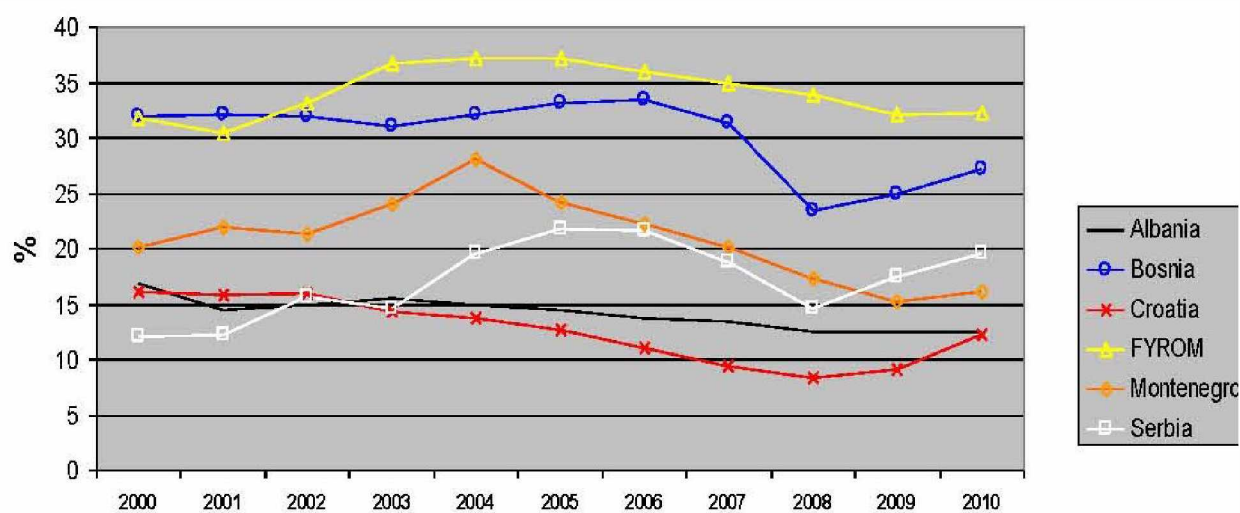
Kriza je pogodila zemlje Zapadnog Balkana tokom procesa tranzicije, tj. u trenutku kada su stari ekonomski sistemi bili uglavnom napušteni dok je tržišni sektor privrede činio tek prve korake. Kriza je imala kumulativne posljedice u pogledu nezaposlenosti, opadanja privredne aktivnosti, rasta unutrašnjeg i spoljnog duga i sl. Nedostatak kapitala donio je sporiji razvoj, smanjena tražnja na svjetskim tržištima je donjela pad izvoza, dok je smanjivanje proizvodnje značilo manje javne prihode. Model rasta koji je bio primijenjen tokom prethodnih nekoliko godina u Jugoistočnoj Evropi, zajedno sa slabošću institucija koja je bila vidljiva u većini ovih zemalja, učinio je region ranjivim na spoljašnje udare na više načina⁴³⁴. Prve godine krize obilježili su pad BDP, rast stope nezaposlenosti, pad investiranja, smanjena industrijska proizvodnja i rast platnog deficita, pad životnog standarda, rast društvenih napetosti, populizma, ekstremizma... Privrede regiona doživjele su kontrakciju 2009. godine i to je za posljedicu imalo negativne stope rasta u Bosni i Hercegovini (-2.9%), Hrvatskoj (-5.9%), Makedoniji (-0.9%), Crnoj Gori (-5.7%) i Srbiji (-3.5%). Albanija je zabilježila niže stope rasta (3.3% u odnosu na 7.5% u 2008. godini), ali je bila najmanje pogođena krizom zbog malog obima izvoza i relativno niskog nivoa integrisanosti u svjetsku privredu. Visok rast iz prethodnog perioda se zasnivao na snažnoj domaćoj potražnji i visokom rastu kreditiranja potrošnje domaćinstava.

⁴³⁴ Kontrola tokova kapitala bila je prerano ukinuta, došlo je do velike ekspanzije duga domaćinstava, često prema stranim bankama i u stranoj valuti. Visoki deficiti platnog bilansa, koje je podsticala brza ekspanzija kredita u okruženju u kome su i dalje nedostajale strukturne politike, je povećala ranjivost ovih privreda na krizu svjetskih tržišta.



Source: IMF World Economic Outlook, September 2011

Grafik 2. Stope privrednog rasta na Zapadnom Balkanu 2000-2010



Source: IMF World Economic Outlook, September 2011

Grafik 3- Stope nezaposlenosti na Zapadnom Balkanu 2000-2010

Drugi talas krize 2010-2013.godine

Zemlje Zapadnog Balkana se suočavaju sa sličnim izazovima kao južnoevropske članice EU. Već od 2010. godine, zbog iscrpljivanja budžetskih rezervi, sve zemlje Zapadnog Balkana su bile prinuđene na štednju. Mjere „stezanja kaiša” po „stendbaj” aranžmanima povremeno dovode do socijalne napetosti. Ipak, mali obim njihovih ekonomija, zajedno sa sidrima koja im obezbjeđuju MMF i EU, dosad ih je sklanjao od nevolja. Međutim,

Economist Intelligence Unit⁴³⁵ procjenjuje da bi ovo moglo biti zatišje pred buru. Usporavanje rasta je direktno povezano sa problemima u eurozoni.

Zbog međuzavisnosti, Balkan je izložen krizi u Južnoj Evropi ili drugim djelovima EU gdje ima teškoća⁴³⁶. Grčka kriza je bila mnogo više od nusproizvoda krize eurozone: dubina krize u ovoj zemlji i njen neizvjestan ishod imaju posljedice na privredni rast u čitavom regionu, političku stabilnost ovih zemalja a dijelom i na izgleda za njihov ulazak u Evropsku uniju.

Tabela 3. Ekonomski indikatori privreda Zapadnog Balkana 2011-2012:

	Albanija		Bosna i Hercegovina		Hrvatska		BJRM		Crna Gora		Srbija	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
BDP(%promjena)	3.0	0.5	1.2	0.0	0.0	-1.1	3.1	0.9	2.4	0.2	1.6	-0.5
Nezaposlenost(%)	13.3	15.0	27.6	27.6	13.6	14.1	31.2	31.2	-	-	24.4	25.5
Potrošačka cijena inflacija (%)	3.9	3.5	3.7	2.2	2.2	2.9	3.9	2.0	3.1	2.0	11.2	5.9
Spoljni dug (% BDP)	58.9	63.7	40.3	43.6	47.5	52.7	27.1	46.8	43.3	46.7	50.0	63.6
Trenutni računovodstveni balans (% BDP)	-12.2	-11.7	-8.8	-7.9	-0.8	-1.2	-2.7	-4.0	-19.4	-20.0	-11.5	-12.6

Izvor: IMF World Economic Outlook, oktobar 2012.

Trgovinska i finansijska liberalizacija između EU i regiona je dovršena, pa se skoro dvije trećine razmjene Zapadnog Balkana obavlja sa EU (iza koje dolazi Rusija sa samo 5,5% ukupnog obima)⁴³⁷. Četiri zemlje članice EU igraju naročito značajnu ulogu u trgovini: Njemačka, Italija, Austrija i Grčka. Udio EU će rasti s obzirom da je Hrvatska treći najznačajniji partner ostatku Zapadnog Balkana. EU je ubjedljivo najznačajniji izvor finansijskih sredstava, bilo u obliku direktnih stranih investicija (DSI), bilo u obliku doznaka.

⁴³⁵ Economist Intelligence Unit, „Eastern Europe economy: Balkan vulnerability“, ViewsWire, 14th June 2012.

⁴³⁶ Grčke banke učestvuju sa 25% aktive, depozita i kredita u Makedoniji, sa 23% u Albaniji i sa 15–20% u Srbiji. Zajedno sa italijanskim bankama, one kontrolišu skoro polovinu bankarskog sektora na Zapadnom Balkanu.

⁴³⁷ Rusija je značajna samo na uvoznoj strani, zahvaljujući energiji. Na izvoznoj strani, najznačajniji partner zapadnobalkanskim zemljama je sam region (17,3% u 2011. godini).

Balkanske zemlje su taoci finansijskog sistema, čija su središta u Beču, Milanu ili Atini⁴³⁸. Kosovo i Crna Gora koriste euro. Novčana jedinica Bosne i Hercegovine, konvertibilna marka (KM), je u režimu valutnog odbora, gdje je monetarna politika faktički delegirana u Frankfurt. I makedonski denar je faktički vezan za euro. Samo Albanija ima valutu plivajućeg kursa, lek. Imajući u vidu poodmaklu integraciju i stoga izloženost jedinstvenom tržištu, proces pridruživanja im je jedini način da obezbijede pristup evropskom procesu donošenja odluka, kao i resursima. Globalni ekonomski pad je razotkrio i ograničenja modela rasta koji je ustanovila EU. Između 2000. i 2008. godine lokalne ekonomije su rasle na osnovu „buma” koji je podstaknut finansijskim injekcijama iz Zapadne ili Južne Evrope⁴³⁹. Međutim, kriza je bila uvod u period stagnacije, bez neposrednih izgleda na povlačenje. Uprkos privremenom oporavku u periodu 2010–11. godine, većina zapadnobalkanskih ekonomija je ponovo doživjela pad, najviše zahvaljujući pogoršanoj situaciji u eurozoni. Osim Kosova i Albanije, sve zapadnobalkanske zemlje su u 2009. godini prošle kroz jaku recesiju, uz prosječan pad od 7,6%. To treba uporediti sa 2,2% u 2011. godini ili sa 5,9% prije 2008. godine. Najmanje tri zemlje, Srbija, Crna Gora i Bosna su na pragu recesije, sa projektovanim rastom između 0,4 i 0,1%.⁴⁴⁰ Integracija u EU povećava osjetljivost na udare spolja⁴⁴¹. Hrvatska, koja se smatra politički uspješnom, u 2012. godini ponovo bilježi negativan rast. Iskustvo Hrvatske je slično iskustvu Rumunije i Bugarske, koje su u prošlosti profitirale od masivnog priliva stranih sredstava, uključujući u to i sektor nekretnina. Kako tvrde ekonomisti Vil Bartlet i Ivana Prica⁴⁴², što više ste bili integrisani u EU, niže ste pali. Kriza se sporije širila u drugim krajevima regiona⁴⁴³. Prema mišljenju Erika Berglofa, glavnog ekonomiste EBRD, cijela Istočna Evropa se suočava sa prijetnjom, pošto stroža pravila o kretanju kapitala ograničavaju sredstva koja stoje na raspolaganju džinovima poput italijanske UniCredit ili austrijske Erste

⁴³⁸ Bankarski sektor na Balkanu kontrolišu institucije iz Austrije, Italije, Francuske, Slovenije ili Grčke.

⁴³⁹ Domaća potrošnja je narasla zahvaljujući kreditnim kanalima evropskih banaka ka njihovim balkanskim filijalama, preko DSI i doznaka koje su slali „gastarbajteri”.

⁴⁴⁰ World Bank, Southeast Europe: Regular Economic Report, 5th June 2012.

⁴⁴¹ U 2008–09. godini, otvorenije privrede, poput Hrvatske, pretrpjele su oštru kontrakciju trgovine i pad tražnje za svojim izvozom, uporedo sa iščezavanjem DSI.

⁴⁴² Bartlett, Will, Prica, Ivana, *The Variable Impact of the Global Economic Crisis in Southeast Europe*, LSEE Papers Series, Issue 4, 2012.

⁴⁴³ Zbog manjeg udjela izvoza u BDP-u ili zbog skromnijeg priliva DSI bili su manje izloženi uticaju krize.

Banke za banke kćerke⁴⁴⁴. Finansijska disciplina u EU vodi onesposobljavanju i, u krajnjoj liniji, stagnaciji na „periferiji periferije“. Međutim, DSI su se u 2011. godini vratile na Zapadni Balkan, ali, s izuzetkom Srbije, u obimu koji zaostaje za i onako niskim nivoom prije krize. U slučaju Srbije, velike investicije⁴⁴⁵ su ostvarene zahvaljujući državnim subvencijama i drugim vladinim mjerama podsticaja, kojima je cilj bio pridobijanje glasača i političke podrške. U slučaju Crne Gore⁴⁴⁶, se zaostaje za zemljama Centralne i Istočne Evrope u sprovođenju strukturalnih i institucionalnih reformi, koje treba da podignu potencijale lokalnih privreda, uvećaju ljudski kapital, diverzifikuju izvoz i obezbijede uključivanje u industrijske mreže za snabdijevanje ključnih zapadnoevropskih privreda. Privredne grane, poput proizvodnje čelika (u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Srbiji), proizvodnje aluminijuma (u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori) i turizma (u Hrvatskoj i Crnoj Gori), su bile najteže pogođene u ranim fazama krize. Izvoz je ponovo porastao u periodu 2010–11. godine, ali se trend opet preokrenuo ka negativnim stopama u trećem kvartalu 2012. godine. Ulaskom Hrvatske u EU izvoz poljoprivrednih proizvoda njenih susjeda je otežan zbog ozbiljnih sanitarnih standarda koje zemlje poput Bosne tek treba da primjene. U međuvremenu, niske ili negativne stope rasta znače visoku nezaposlenost.⁴⁴⁷ Studija⁴⁴⁸ slovenačkog ekonomiste Tineta Kračuna pokazuje da zemlje zapadnog Balkana sve više zaostaju u odnosu na razvijene države srednje i zapadne Evrope. Prosječan BDP u zemljama regiona sada iznosi svega jednu trećinu od prosječnog BDP zemalja članica EU. Zemlje regiona su u poslednjih pet godina udvostručile svoju zaduženost, a čak je 800.000 zaposlenih izgubilo posao. Region je infrastrukturno i ekonomski nedovoljno povezan. U pitanju je sedam ekonomija, a sveukupno ekonomski razvijenih kao Portugal. Kao prvi trend koji se navodi u ovoj studiji jeste da je predviđeni rast BDP-a od 0,5 posto (Hrvatska) do preko 4 posto (Kosovo) u regionu suviše nizak da bi se smanjilo zaostajanje u razvoju za zapadnom Evropom, koja će imati slične stope rasta. Kao drugi trend navodi se da Slovenija gubi svoju nekadašnju ulogu u regionu i

⁴⁴⁴ Gulyas, Veronika, Racz, Gergo, *EBRD Berglof: Euro Crisis May Cause Emerging Europe Credit Crunch*, Dow Jones, 18th May 2012, <http://www.euroinvestor.com/news/2012/05/18/ebd-berglof-euro-crisis-may-cause-emerging-europe-creditcrunch/11997203>

⁴⁴⁵ Poput onih u Fiatovu fabriku u Kragujevcu.

⁴⁴⁶ Iznos za 2011. godinu se zasniva na podacima Agencije Crne Gore za promociju stranih investicija (MIPA).

⁴⁴⁷ Udovički, Kori, Knaus, Gerald, *Mass unemployment in the Balkans – a need to act*, Euobserver.com, 12th April 2012, <http://euobserver.com/7/115845>

⁴⁴⁸ Kračun, Tine, *Analitička predviđanja u 2014 - zapadni Balkan*, Ljubljanski Institut za strateška rješenja (ISR) <http://isr.si/>

ekonomski uticaj. „Hrvatska je ulaskom u EU u očima stranih investitora osigurala nov položaj na zapadnom Balkanu. Strane firme će u bliskoj budućnosti davati prednost Zagrebu pred Ljubljanom, kao centru za upravljanje regionalnim investicijama. Uprkos tome, zapadni Balkan za Sloveniju i dalje ostaje najvažniji dio svijeta", navodi studija. Kao treći trend, Kračun ukazuje i na „novi geostrateški položaj Srbije", zbog njenih partnerskih odnosa sa Rusijom i Kinom, kako i zbog otpočinjanja pregovora sa EU o članstvu

Dok je Srbija 2012. godine zabilježila privredni rast, Hrvatska je već petu godinu u krizi, pošto je 2013. zaključila sa padom BDP-a od 0,7 odsto. Kračun u studiji navodi i da je Hrvatska u četiri godine krize izgubila čak 10 godina razvoja, a da će nivo razvijenosti iz pretkrizne 2008. postići tek 2020. godine. Ulazak Hrvatske u Evropsku uniju se najbolje odrazio na turizam, a najnegativnije na poljoprivredu, dok je državni javni dug povećan na 64,7 odsto BDP-a. Problem s visokim javnim dugom imaju i druge države u regionu, osim Bosne i Hercegovine⁴⁴⁹. Za privredu Crne Gore se predviđa rast od 2,3 odsto u 2014. godini⁴⁵⁰, a za Makedoniju se predviđa privredni rast od 2,5 odsto, što je više od 2,1 odsto iz 2013⁴⁵¹. Najveći rast se predviđa na Kosovu, koje ima i najvišu stopu nezaposlenosti na zapadnom Balkanu od 43 odsto⁴⁵².

Nakon sporog oporavka, balkanske ekonomije se bore sa dvostrukom recesijom, koju karakteriše pad proizvodnje i oštar rast nezaposlenosti. Svjetska banka je u svom izvještaju iz decembra 2012. upozorila da nijedan drugi region u Evropi nije pretrpio takav šok od trenutne krize kao Zapadni Balkan⁴⁵³. Ti problemi su u velikoj mjeri posljedica loših politika kod kuće – nedostatak kompetitivnosti i reforme, jaki monopoli sa političkim pokroviteljstvom, stara infrastruktura. Novi održivi rast mora biti zasnovan na ubrzanim strukturnim reformama i velikim infrastrukturnim projektima od regionalne važnosti⁴⁵⁴.

⁴⁴⁹ „BiH je godinu završila s javnim dugom od 42,1 odsto BDP-a i 2014. godine će smanjiti na ispod 40 posto, ali ima visoku 27-procentnu nezaposlenost. Stopa nezaposlenosti u BiH će 2014. godine pasti na 25,5 posto, a rast BDP-a od 0,5 posto u 2013. povećaće se na dva odsto", navodi se u studiji.

⁴⁵⁰ Nezaposlenost je i dalje problem, pošto se predviđa samo mali pad sa 19,8 na 19,5 odsto. Javni dug će, međutim, porasti sa 58,6 na 59,6 odsto BDP.

⁴⁵¹ Javni dug je relativno nizak i predviđa se njegov rast sa 36,1 na 37,9 odsto BDP. Nezaposlenost je visoka i očekuje se da se sa 30 odsto iz 2013. malo smanji na 29,9 odsto.

⁴⁵² Tamo se predviđa rast sa 2,6 odsto iz 2013. na 4,2 odsto u 2014.

⁴⁵³ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/12/18/from-recession-to-reform-western-balkans-and-impacts-of-double-dip-recession>

⁴⁵⁴ Auto-putevi, željeznice, energetika, turizam.

Tabela 4 – Regionalni ekonomski prikaz u doba krize

REGIONALNI EKONOMSKI PRIKAZ U DOBA KRIZE											
Zemlja	BDP realni rast				BDP 2010. EU=100	Nezaposlenost 2013	Tekući računovodstveni balans BDP% 2013	Neto DSI %BDP 2012	Opšti vl. Balans %BDP 2013	Vl. dug %BDP	
	2011	2012	2013	2014						2013	2014
Hrvatska	0,0	-2,0	-1,0	0,2	61	15,9	-0,8	2,4	-5,0	57,4	60,2
BJRM	2,8	-0,3	1,5	2,0	36	30,7	-3,8	1,5	-3,5	33,3	35,0
Crna Gora	3,2	-0,5	1,8	2,6	41	13,5	-20,8	13,8	-3,0	53,4	53,0
Srbija	1,5	-1,7	1,7	2,0	35	23,9	-8,9	0,8	-4,1	60,6	62,8
Albanija	3,1	1,7	2,1	1,8	28	13,3	-12,2	9,0	-1,9	60,5	61,5
BiH	1,3	-0,5	0,2	0,2	31	44,2	-10,5	3,3	-2,8	26,6	27,4
Kosovo	4,5	3,7	4,1	4,1	/	44,8	-11,3	5,4	-3	8,4	/

Izvor: Evropska komisija, DG EcoFin, CCEQ, 2013, q1, April 2013.

EU finansijska kriza može uticati na okretanje Balkana ka drugim međunarodnim akterima, kao što su SAD i Turska. Sjedinjene Američke Države još uvijek igraju odlučujuću ulogu na Kosovu i često imaju više uticaja na vladu Kosova nego što ima EU⁴⁵⁵. Velike sile poput Rusije, Turske ili Kine takođe počinju da popunjavaju nastale praznine. Rusija ima posebno važnu ulogu, naročito kada je riječ o energiji⁴⁵⁶. To sve dalje produbljuje već postojeću zavisnost Balkana od ruskih isporuka energije i komplikuje nastojanja EU ka diverzifikaciji. Preuzimanjem strateških resursa djelovi Jugoistočne Evrope bi se lako mogli naći pod ruskim uticajem. Na sličan način i Turska koristi poslovne i diplomatske šanse. Njene investicije u regionu su u porastu⁴⁵⁷. Turska je 2012. godine bila među tri najveća strana investitora u Hrvatskoj i Srbiji. Za razliku od ostalih spoljnih faktora u regionu, Turska je i sama balkanska zemlja sa jakim ljudskim, kulturnim i privrednim vezama na prostoru bivše Jugoslavije i u Albaniji. Turski interesi su manje-više usklađeni sa interesima EU: turska politika dobrosusjedstva ima za cilj stabilnost duž cijele državne granice. Sa druge

⁴⁵⁵ Rupnik, Jacques, *The Balkans as a European Question, The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, Chaillot Paper 126, June 2011, p.21.

⁴⁵⁶ Gazprom je stekao kontrolni paket u srpskom NIS-u 2008. godine. Kipar se obratio Rusiji sa zahtjevom za kredit od 5 milijardi eura da bi ojačao svoje posrnule javne finansije pogođene slomom u Grčkoj.

⁴⁵⁷ 2010. godine se pojavila kao posrednik u Bosni, tamo gdje naponi EU i SAD nijesu dali rezultate.

strane, Turska je nekima na Balkanu uzor, kao sve prosperitetnija i uticajnija zemlja, koja više nije zavisna od EU. Kina takođe postaje sve prisutnija širom Jugoistočne Evrope. Vlade u Jugoistočnoj Evropi danas su jednako željne da privuku kineske investitore kao i njihove kolege u drugim krajevima Evrope⁴⁵⁸. Dodvoravanje kineskim, katarskim, turskim, ruskim ili bogatašima iz drugih novih ekonomskih sila na Balkanu, postaje sve popularnije, ali se na drugoj strani ne nailazi uvijek na očekivani nivo oduševljenja⁴⁵⁹. Novi balkanski pristup kombinuje spor proces EU integracija i traženje novih zajmova i investicija sa istoka⁴⁶⁰. Državna imovina u sektorima energetike i poljoprivrede se prodaje arapskim šaicima i azerbejdžanskim oligarsima. Takva raznovrsnost investicionih partnerstava, sada već uobičajena u regionu, ukazuje na veće trendove u globalnoj ekonomiji, ali pokazuje i određeni nivo zabrinutosti. U svakom slučaju, ove pojave će EU učiniti manje dominantnim partnerom nego ranije. Iako se o EU i dalje govori kao o „nezamjenjivoj sili“ u regionu, postoji mogućnost da će Unija u budućnosti morati više da se bori kako bi nametnula svoju agendu. Dublja kriza bi Balkan mogla približiti ostatku Evrope – ali samo ako EU svoja vrata drži otvorenim i ako agendu proširenja izmijeni u ekonomskom smislu⁴⁶¹. EU, za sada, ostaje „nezaobilazna sila“ u regionu. Međutim, čim pritisak EU popusti na sceni je ponovo politički oportunizam. Odnosi EU sa zemljama koje su joj pred vratima se mijenjaju kao rezultat krize i načina na koji kriza utiče na EU. Integracija za Zapadni Balkan ima dvostruko svojstvo: u dobra vremena jezgro EU je izvozilo svoj prosperitet ka jugoistočnoj periferiji, ali u vrijeme krize ono izvozi nestabilnost. Kriza potiskuje region ka najudaljenijim krugovima u „Evropi sa više brzina“ – ka periferiji periferije. Uloga EU ostaje ključna za napredak na ZB, ali se postavlja pitanje da li je EU iscrpljena sopstvenim problemima i izazovima? Koliko energije je ostalo da posveti izazovima koji se dešavaju u njenom neposrednom susjedstvu, nakon velikih napora da se izbori sa finansijskom krizom u nekim državama članicama? Da li su arapsko proljeće, Libija, Sirija i Srednji istok prekrili postojeća, neriješena pitanja na ZB? Uprkos poboljšanoj bilateralnoj i regionalnoj saradnji i konsolidaciji regionalnih prilika, ima još dosta prostora za produbljivanje saradnje i rješavanja izazova. Nedostatak jedinstva unutar EU slabi ne samo njene političke namjere nego i efikasnost miliona eura koje su EU i njene

⁴⁵⁸ Štaviše, strah da će se zvanični Peking naljutiti bio je glavni razlog zbog kog se Srbija decembra 2010. godine ustezala da prisustvuje ceremoniji dodjele Nobelove nagrade za mir kineskom disidentu Liu Sjaobou.

⁴⁵⁹ Ni bogato finansirane javne kampanje privlačenja stranih investitora putem globalnih medija, poput onih koje je pokrenula makedonska vlada, nisu čudotvorne.

⁴⁶⁰ Srpska vlada privlači nove investicije iz Rusije i Azije da bi servisirala svoj dug od oko 6 milijardi USD.

⁴⁶¹ Jasan plan za održivi razvoj i nove poslove.

države članice potrošile u region ZB⁴⁶². Kriza eura dodatno jača već prisutno iskušenje da se Zapadnom Balkanu pristupi iz pozicije „čekaj i vidi“ – naročito u vrijeme kada i Rumunija i Bugarska biju bitku da ubijede „staru Evropu“ da su dostojni članovi kluba⁴⁶³.

Kriza je u određenim aspektima pomogla evropskoj politici. Ekonomska snaga Njemačke je ovu državu stavila u centar političkog odlučivanja i omogućila da djeluje mnogo odlučnije i na spoljnjem frontu. Zahvaljujući djelovanju kancelarke Angele Merkel, Beograd je započeo razgovore o normalizaciji odnosa sa Prištinom i ostvario konkretne rezultate. Sa druge strane, većina od pet članica EU koje ne priznaju Kosovo teško su pogođene krizom i stoga nijesu mnogo raspoložene da se na drugorazrednom pitanju poput Kosova suprotstavljaju Berlinu, niti većini u Evropskom savjetu koja je priznala nezavisnost. ECFR⁴⁶⁴, u svom Foreign Policy Scorecard 2012, smatra da je krajnji rezultat bila usaglašena pozicija EU, što vodi efikasnijoj upotrebi metode uslovljavanja.⁴⁶⁵

Evropske integracije na Balkanu daju uvjerljivost obećanjima o modernizaciji i smanjenju zaostajanja za bogatim i uređenim državama „stare Evrope“. Međutim, grčka drama je ozbiljno poljuljala narativ o hvatanju koraka s Evropom. Grčka je za ljude u regionu bila zemlja za uzor: balkanska zemlja koja je napredovala od nerazvijenosti i marginalnog položaja do procvata pod zastavom Evropske unije. Uspješna priča Grčke je čak ohrabivala zvaničnu Atinu da preuzima ulogu posrednika između EU i balkanskih zemalja koje teže učlanjenju, što je kulminiralo na sastanku Evropskog savjeta u Solunu, gdje je 2003. godine obećana evropska perspektiva svim nasljednicama bivše Jugoslavije i Albaniji. A danas je Grčka primjer koji opominje na sve rizike evrointegracija bez dubljih reformi. Teško je uspješno primijeniti metod štapa i mrkve na jake lokalne vođe⁴⁶⁶, čiji je osnovni cilj da konsoliduju svoju vlast u okruženju u kome je sve manje i manje političke konkurencije. Kako učlanjenje u EU postaje sve teže dostižno, trendovi stagnacije sve više uzimaju maha. Iako su iskustva dosta različita od jedne do druge zemlje, sve lošiji učinak Zapadnog Balkana

⁴⁶² Eventualni izlazak Grčke iz eurozone protresao bi Zapadni Balkan poput udarnog talasa zemljotresa jer je ona tu, upravo po želji Brisela, tokom protekle dvije decenije ostvarila snažne trgovinske veze, ulaganja i poznanstva.

⁴⁶³ Knaus, G, Korsky, D., „Beyond Wait-and-See: The Way Forward for EU Balkan Policy“, European Council on Foreign Relations, maj 2010. godine, http://ecfr.eu/page/-/ECFR21_BALKAN_BRIEF.pdf

⁴⁶⁴ Evropski savjet za spoljne odnose

⁴⁶⁵ European Foreign Policy Scorecard 2012, European Council on Foreign Relations, January 2012, p. 82, <http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/wider/41>

⁴⁶⁶ Npr. Nikola Gruevski, Milorad Dodik itd.

u smislu konsolidovanja demokratije, dobrog upravljanja i tržišnih reformi je vidljiv i u međunarodnim indeksima. U rangiranju Freedom House⁴⁶⁷ indeksa demokratskog razvoja samo Hrvatska i Srbija popravljaju svoj skor. Bertelsmanov indeks transformacije, koji mjeri napredak u brojnim oblastima, poput demokratizacije, ekonomskih performansi i reformi državne uprave, daje sličnu sliku čak i o predvodnicima procesa eurointegracija⁴⁶⁸. CEDEM-ovog Index demokratije za 2012. godinu⁴⁶⁹, daje preporuke kako bi se povećao stepen demokratije u Crnoj Gori, tako i u zemljama regiona.

Tri ključne oblasti na koje se treba usmjeriti su:

- Ekonomija (Ekonomska jednakost preduzeća na tržištu i njihova autonomija)
- Vladavina prava (Efikasnost i profesionalnost sudstva)
- Politika i vlast (Kontrola i zakonitost vlasti)

Na kraju se može sumirati da kriza eurozone ostavlja određene posljedice po ovaj region koje se ogledaju u⁴⁷⁰:

1. Usporavanju i zastoju reformskog procesa (ove zemlje nemaju mogućnost da razvoju oslone na rast domaće tražnje)
2. Gubitku povjerenja u reformski potencijal EU (erozija narativa o „hvatanju priključka s Evropom”)
3. Zamoru od širenja EU (stav „čekaj i vidi”, „širenje EU će se zaustaviti poslije prijema Hrvatske”)
4. Razočaranju u EU
5. Daljoj marginalizaciji Zapadnog Balkana i Balkana u cjelini (periferizacija sredozemnih članica pretvara Zapadni Balkan u „periferiju periferije”)
6. Rastu populizma, korupcije, organizovanog kriminala?
7. Gubljenju podrške u EU

Od 2003. godine nakon što je EU „uvjerila“ države Zapadnog Balkana na Samitu u Solunu da dijele „zajedničku evropsku destinaciju“, postavlja se pitanje koliko je region napredovao? Bugarska i Rumunija, koje su postale članice EU januara 2007. godine, potvrđuju da je taj put izuzetno kompleksan. Bugarski put od Sporazuma o pridruživanju do članstva je trajao 14 godina. To npr. ako se identično kalkuliše, znači da se Region, u najboljem slučaju, ne može

⁴⁶⁷ <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2013>

⁴⁶⁸ <http://www.bti-project.org/country-reports/ecse/>

⁴⁶⁹ <http://www.cedem.me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/367-indeks-demokratije-2012.html>

⁴⁷⁰ Rupnik, Jacques, *The Balkans as a European Question*, The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe, Chaillot Paper 126, June 2011, p.20.

naći u Uniji prije 2020. godine, a možda i koju godinu kasnije. Ovo je scenario u slučaju da Crna Gora, Srbija, Kosovo, Bosna i Hercegovina i Albanija napreduju istom brzinom kao i Bugarska. Ipak, to teško da može biti ostvario s obzirom na ukupnu integracionu dinamiku regiona⁴⁷¹.

Tabela 5. Prikaz asimetričnog približavanja država regiona Zapadnog Balkana

	Početak PSP	Studija izvodljivosti	Potpisan SSP	Kandidatura (Zahtjev)	Prihvaćena kandidatura	Početak pregovora	Broj poglavlja
Albanija	1999.	januar 2003	jun 2006	april 2009	oktobar 2014		
BiH	1999.	nov. 2003	jun 2008				
Crna Gora	2000.	april 2005	okt. 2007	dec. 2008	nov. 2010	2012	9
Hrvatska	1999.	maj 2000	okt. 2001	feb. 2003	april 2004	okt. 2005 - jun 2011.	35
Makedonija	1999.	jun 1999	april 2001	mart 2004	dec. 2005		
Srbija	2000.	april 2005	april 2008	dec. 2009	(dec. 2011)	2014	

Napomena: Obrada na bazi podataka zemalja Regiona.

2.7. Pretpristupna podrška i strukturni fondovi EU

Istakli smo u prethodnom dijelu rada da Evropska unija daje snažnu tehničku podršku zemljama Regiona kroz mehanizam Instrumenta za pretpristupnu podršku – IPA: Višegodišnji indikativni finansijski okvir definisan je tako da bude fleksibilan kada je riječ o iznosu sredstava koji zemlja korisnik može dobiti, ali u isto vrijeme je dovoljno određen da omogući višegodišnje planiranje. Fleksibilnost omogućava da se sredstva, ukoliko je potrebno, revidiraju na godišnjem nivou, kao i da se promjene ukoliko u međuvremenu dođe do mijenjanja statusa zemlje korisnika (potencijalni kandidat, kandidat, članica) ili ako dođe do promjene u kapacitetu korišćenja sredstava i primjeni, odnosno nepoštovanju finansijskih pravila EU.

⁴⁷¹ Breaking out of the Balkan Ghetto: *Why IPA should be changed*, ESI, June 2005

Tabela 6. Godišnja alokacija sredstava IPA, definisana Višegodišnjim finansijskim okvirom (MIFF)
za period 2007-2013 u milionima eura⁴⁷²

Zemlja/ Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno (mil €)
Turska	497.2	538.7	566.4	653.7	781.9	935.5	935.5	4,872.9
Hrvatska	141.2	146.0	151.2	153.6	156.6	162.9	162.9	1,071.2
Makedonija	58.5	70.2	81.8	91.7	98.0	117.2	117.2	622.5
Srbija	189.7	190.9	194.8	198.0	201.9	214.7	214.7	1,395.9
Kosovo	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	70.0	73.7	638.8
Crna Gora	31.4	32.6	33.3	33.5	34.2	34.8	35.4	235.2
BiH	62.1	74.8	89.1	105.4	107.4	109.5	111.8	660.1
Albanija	61.0	70.7	81.2	92.7	94.4	96.3	98.1	594.4

Izvor: COM 2009. 543, Brussels 14.10.2009.

U okviru ovog dijela osvrnućemo se i na pojedine **fondove EU**.

CARDS je pretpristupna podrška koja je bila namijenjena državama regiona u periodu 2000-2006. godine. PHARE, ISPA i SAPARD⁴⁷³ su prethodni modaliteti predpristupne podrške, dok nije osnovan IPA fond (*Instrument for preaccession assistance*). **IPA fond ima pet komponenti:** I komponentu – za tehničku podršku i izgradnju institucija (TAIB), II komponentu – prekograničku saradnju (CBC), III komponentu – ulaganje u regionalni razvoj, IV komponentu – ulaganja u ljudske resurse, i V komponentu – ulaganja u ruralni razvoj i poljoprivredu. Ključni strukturni fondovi u EU su sljedeći: Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF), Evropski socijalni fond (ESF), Kohezioni fond, fondovi za zajedničke poljoprivredne politike (EAFRD/EFF). U ovom dijelu rada, analiziraćemo ukratko prva tri fonda.

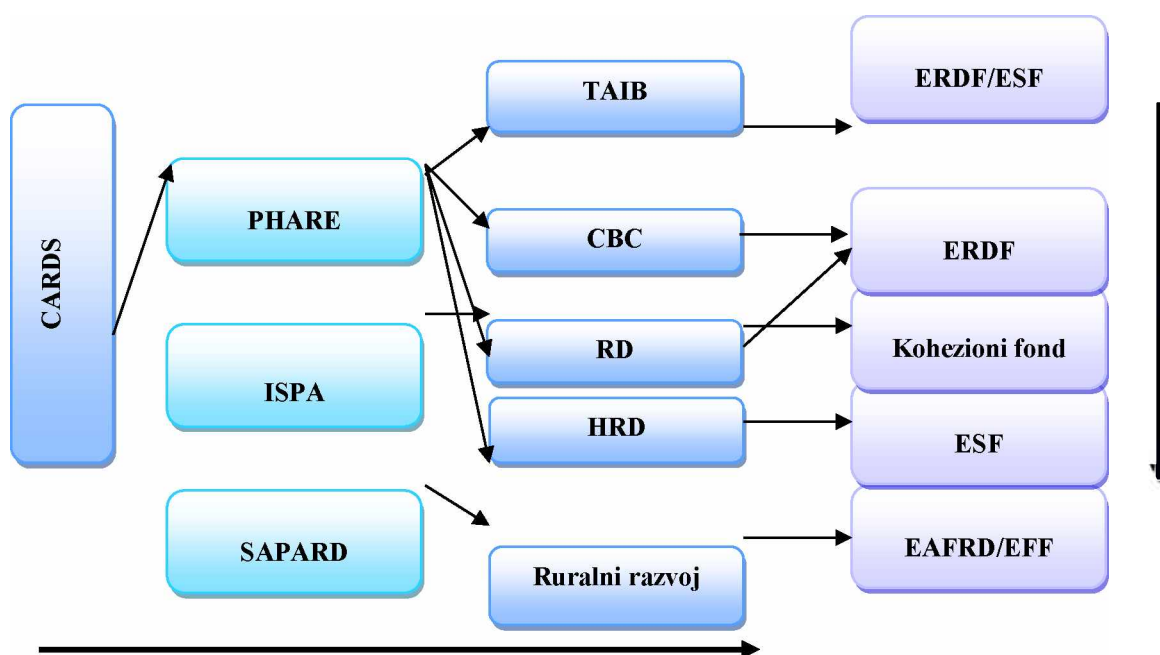
a) Evropski fond za regionalni razvoj (engl. *European regional development fund -ERDF*)

Ovaj fond ima za cilj jačanje ekonomske i socijalne kohezije te smanjivanje razlika u razvoju između regija unutar EU. Uglavnom je usmjeren na infrastrukturne investicije, proizvodne investicije u cilju otvaranja radnih mjesta te na lokalni razvoj i razvoj malog i srednjeg

⁴⁷² http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm

⁴⁷³ PHARE – Poland and Hungary Assistance for Reconstruction of Economies, koji je dobio ime po prvim zemljama korisnicama, a to su bile Poljska i Mađarska. SAPARD – Support for Agriculture and Rural Development; ISPA – Instrument for Structural Policy for Pre-Accession.

preduzetništva. Crnoj Gori će ERDF biti otvoren nakon pristupanja. Pomoć iz ovog fonda usmjerava se na statističke prostorne jedinice prema EU klasifikaciji tzv. NUTS regije. U okviru kohezione politike EU te regije služe kako bi se utvrdila vrsta pomoći kojom EU finansira kohezionu politiku tj. razvojne aktivnosti zemalja članica. Ciljevi - kategorije intervencija EU pomoći u programskom razdoblju 2007-2013. su „konvergencija“, „regionalna konkurentnost i zapošljavanje“ te „evropska teritorijalna saradnja“. Cilj „konvergencija“ obuhvata regije u kojima je BDP (eng. GDP) po glavi stanovnika ispod 75% EU prosjeka. Ima za zadatak da ubrza približavanje najslabije razvijenih zemalja članica, povećanje zaposlenosti, kroz povećanje i poboljšanje kvaliteta investiranja u fizički i ljudski kapital, razvoj inovacija i društva znanja.



Pretpristupni instrumenti

Strukturalni instrumenti

Slika 1: Veza između različitih pretpristupnih i Strukturalnih instrumenata⁴⁷⁴

b) Evropski socijalni fond. Ciljevi Evropskog socijalnog fonda su smanjenje razlika u životnom standardu u državama članicama Europske unije. Naglašava se zapošljavanje u EU, te pomoć radnoj snazi u što uspješnijem suočavanju s globalnim izazovima. On djeluje na slijedeći način:

⁴⁷⁴ Izvor: European Funds for Croatian Projects, A Handbook on Financial Cooperation and European Union Supported Programmes in Croatia, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, 2009.

- Sredstva se dijele u svim regionima, posebno u onima gdje je razvoj usporen.
- Poboljšanje kvaliteta života građana EU kao i omogućavanjem sticanja vještina i boljih mogućnosti zapošljavanja.
- U svrhu ostvarivanja navedenih ciljeva za razdoblje od 2010-2013. godine državama članicama EU dodijeljeno je 75 milijardi eura.

c) Kohezioni fond. Kohezioni fond⁴⁷⁵ je finansijski mehanizam za finansiranje velikih infrastrukturnih projekata u EU na području prometa i zaštite okoline, kao i podsticanja održivog razvoja. U finansijskoj perspektivi 2007 - 2013. vrijednost mu je oko **55 milijardi eura**. Na sufinansiranje projekata u iznosu od najviše 85% pravo imaju države članice čiji je bruto domaći proizvod ispod 90% prosjeka EU. Kohezioni fond otvoren je Grčkoj, Portugalu i Španiji te nakon proširenja 2004. godine i novim državama članicama Unije. Kohezioni fond finansira intervencije na području⁴⁷⁶:

- Infrastrukture u oblasti životne sredine s ciljem preuzimanja EU standarda zaštite životne sredine
- Efikasnog korišćenja energije i korišćenja obnovljivih izvora energije
- Trans-evropske transportne mreže (*Trans-European Transport Networks*)
- Transportne infrastrukture (izvan TEN-T mreže) koja doprinosi održivom urbanom i javnom prometu, inter-operabilnosti transportnih mreža diljem EU te podstiče inter-modalne prometne sisteme⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Financial instrument for Fisheries Guidance and Guarantees Fund – EAGGF, Cohesion Fund

⁴⁷⁶ Za razliku od drugih fondova kod kojih se kao mjerilo nacionalnog razvoja koristi BDP (GDP) za potrebe ovog fonda Evropska komisija koristi BNP (GNI). Ovaj fond namjenjen je državama članicama čiji je BNP po stanovniku ispod 90% prosjeka Unije.

⁴⁷⁷ www.europa.eu/pol/reg/index

IV POLITIKA EU PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

U ovom dijelu rada se analiziraju trendovi i perspektiva evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana. Osnovni cilj je da se istraže najbitniji aspekti eventualnog odlaganja nastavka procesa pristupanja Zapadnog Balkana Evropskoj Uniji. Polazeći od pretpostavke da je uzrok mogućeg zastoja procesa pristupanja zamor od proširenja u samoj Uniji, razmatra se odnos sadašnje politike uslovljavanja EU i pretpostavljenog budućeg slabljenja njenog uticaja na Zapadnom Balkanu.

1. Politički preobražaj

Politika proširenja na Zapadni Balkan zapravo nije pravo proširenje. Ovaj termin se odnosi više na Tursku i Ukrajinu, zbog njihove veličine. Proširenje na ZB je više vrsta konsolidovanja evropske teritorije. Ono nije veliko u smislu populacije i teritorije iako obuhvata više država. Iako geografski bliže Uniji, zemlje Zapadnog Balkana su i dalje prilično daleko od ulaska u EU u bližoj budućnosti, a neke od zemalja su i potpuno blokirane na tom putu. Tri su osnovna razloga za to:

1. Sve zemlje Zapadnog Balkana su direktno ili indirektno bile pogođene ratnim sukobima na području bivše Jugoslavije, što je ostavilo značajne političke, ekonomske, društvene i druge posljedice. Čak i ako nije bilo neposrednih ratnih sukoba, sankcije su imale uticaja ne samo na Srbiju, Crnu Goru i BiH, već i na sve zemlje regiona. Nasilje iz prethodne dekade je uzelo svoj danak, ne samo u smislu ljudskih žrtava i raseljavanja stanovništva već i odlaganja procesa demokratizacije koji je u ovom regionu započeo čitavu deceniju kasnije nego u ostalim post-komunističkim državama centralne i istočne Evrope⁴⁷⁸. Kao rezultat toga, od zemalja koje pripadaju području zapadnog Balkana, samo je Hrvatska uspjela da se pridruži EU 2013. godine i to tek nakon 13 godina po otvaranju Procesu stabilizacije i pridruživanja.
2. UN, SAD, EU i druge međunarodne organizacije i zemlje su poslije okončanja ratova i sankcija pokrenule programe obnove, ali oni nijesu dali dobre rezultate kao što se

⁴⁷⁸ Vidi detaljnije u: Glenny, M, *The Balkans: 1804-2012: Nationalism, War and the Great Powers*, Granta Publications, London 2012.

očekivalo, bez obzira što su zemlje regiona dobile preko 20mlrd€ pomoći u periodu 1996 – 2006.

3. U zemljama Zapadnog Balkana postkomunističke reforme su nekonzistentne, što usporava kako etabliranje ovih zemalja kao tržišnih demokratija u okvirima vladavine prava, tako i približavanje EU. Pored izazova sa kojima se suočavaju u procesu ekonomskog i političkog preobražaja, Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Makedonija i Srbija su i dalje slabe države sa disfunkcionalnim institucijama, bez obzira na činjenicu da među njima postoje i značajne razlike. Istovremeno, došlo je do duboke ekonomske krize u svijetu, što se odražava i na situaciju u samoj Evropskoj uniji, u regionu, kao i na situaciju u Crnoj Gori.

2015. godine će biti obilježena 25. godišnjica raspada bivše Jugoslavije. Do sada su samo dvije njene bivše konstitutivne članice uspjele da postanu članice EU: Slovenija i Hrvatska. Spora dinamika evropskih integracija zapadnog Balkana se ne može pripisati samo zamoru od proširenja u EU i njenom prezauzetošću izazovima ekonomske krize i opstanka eurozone, već i mnogostrukim, političkim i ekonomskim transformacijama kroz koje zemlje ovog regiona i dalje prolaze. Sa iskustvom iz početnih rundi proširenja i povećane integracije, okvir uslova je proširen kao i obim *acquis*-a. To predstavlja paradoks. Zemlje koje još uvijek nijesu ušle u EU su prošle kroz težu transformaciju zbog ratova devedesetih, polu-autoritarnih režima i povremeno osporavanih državnosti. Istovremeno, od tih zemalja se traži da savladaju veće prepreke na putu ka članstvu u EU nego zemlje koje su ranije primljene. Na samitu u Solunu 2003. godine Evropski savjet je proglasio da je „budućnost Balkana u Evropskoj uniji”. Više od deset godina kasnije, ovo obećanje i dalje nije ispunjeno jer je od sedam država zapadnog Balkana, samo Hrvatska uspjela da postane članica EU. Evropska budućnost Balkana i dalje ostaje budućnost, a ne sadašnjost. Poslije prijema Hrvatske u članstvo EU, perspektive širenja u pravcu zemalja zapadnog Balkana su postale dosta daleke i postoji realan rizik da se širenje EU potpuno zaustavi. Hrvatskoj je bilo potrebno 6 godina da zaključi formalne pregovore koje je otvorila 2005. godine i još skoro dvije godine da prođe kroz završnu fazu pristupa, prije nego što je postala punopravna članica EU. Crna Gora i Srbija, sa kojima su otvoreni formalni pregovori 2012. odnosno 2014. godine, izvjesno neće moći da postanu članice EU prije 2020. godine, u najboljem slučaju. Stanovništvo zapadnog Balkana, sa izuzetkom Hrvatske, će tako morati da čeka više od 20 godina od zaključenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju iz 1999. godine i 30 godina od pada komunizma, da se pridruže EU⁴⁷⁹. Za to

⁴⁷⁹ Kada su u pitanju Bosna i Hercegovina i Kosovo, vjerovatno i blizu 40 godina.

vrijeme, EU nastavlja stratešku igru sve većeg uslovljavanja⁴⁸⁰. Izvještaji o korupciji i zloupotrebama na Zapadnom Balkanu takođe stvaraju negativan utisak u mnogim zemljama članicama EU. Tu je i dodatna briga o mogućnosti efektivne kulturne i vjerske integracije zemalja kandidata ako pristupe Uniji. Sve ovo ide na ruku lokalnim moćnicima, kao što su nove privredne elite koje su zadovoljne brzom zaradom i visokim profitima, koje ostvaruju radeći van pravila EU koja predviđaju veću konkurenciju. Ili političkim profiterima, bilo na vlasti ili u opoziciji, koji će izbjegavati usvajanje i primjenu pravila ako se plaše negativnih posljedica u smislu gubitka podrške na sljedećim izborima. Zamah koji su pokrenule demokratske promjene 2000. godine je zaustavljen pa se trenutna situacija može opisati kao konsolidacija još uvijek nekonsolidovanih demokratija⁴⁸¹. Iako se vlade regiona na prvi pogled identifikuju sa EU i zalažu za pristup svojih zemalja, brojni članovi formalne i neformalne privredne i političke elite nastavljaju da manipulišu etno-nacionalističkom mobilizacijom iz svojih privatnih ekonomskih interesa ili radi očuvanja političke moći.

Strategija proširenja treba da se uskladi i sa političkog stanovišta, koji zahtijeva jasan stav o novim granicama EU, kako bi se spriječilo stvaranje utiska o neobuzdanoj ekspanziji. Radi „disciplinovanja“ balkanskih elita EU treba da razvije i usavrši sredstva pritiska radi konsolidacije vladavine prava i prije i nakon pristupanja⁴⁸². Bitno je uspostaviti čvrstu vezu između primjene jasno određenih standarda i nagrade, a toga nije bilo prilikom odlaganja ulaska Rumunije i Bugarske u Šengenski sporazum. S obzirom na to da je kriza dovela do preseljenja moći iz Brisela, Evropskoj komisiji je potrebna podrška nacionalnih vlada. S obzirom na to da su relativno dobro prošle u krizi, a i kao dokaz da je proširenje projekat u koji se isplati ulaziti, „nove članice” iz Centralne i Istočne Evrope posebno treba da se založe za dalje širenje EU. Tako odlučna koalicija vlada koje su za proširenje bila bi u stanju da vrši pritisak na zapadnobalkanske političare da ne uzmiču u demokratizaciji i ne bagatelišu vladavinu prava⁴⁸³. Ukratko, ponuda EU Zapadnom Balkanu trebalo bi da bude: veća podrška prevazilaženju ekonomskih i institucionalnih problema u zamjenu za jače vezivanje za demokratske norme i praksu. Iako se zapadnobalkanske zemlje kreću ka EU različitim

⁴⁸⁰ Vidi detaljnije u: Noutcheva, G, *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, legitimacy and compliance*, London and New York: Routledge, 2012.

⁴⁸¹ Izvještaj „Freedom House” pod naslovom „Nacije u tranzitu“ daje prikaz evidentnih znakova stagnacije i nazadovanja prema svim ključnim indikatorima učinka javne uprave u zemljama ovog regiona.

⁴⁸² <http://ceas-serbia.org/root/tromesecnik/Novi-vek-broj-2-Dimitar-Becev.pdf>

⁴⁸³ Vidi opširnije u: Evropski savjet za spoljnje odnose (ECFR): Avgust, 2012. godine: [http://ecfr.eu/page/ECFR60 WESTERN BALKANS BRIEF AW.pdf](http://ecfr.eu/page/ECFR60%20WESTERN%20BALKANS%20BRIEF%20AW.pdf)

brzinom, nijednu ne treba ostaviti da čeka pred vratima⁴⁸⁴. Ponovno hvatanje zaleta bi pomoglo da EU bude uvjerljivija kod postavljanja uslova i doprinijelo bi da i iznutra bude pritiska na vlade da sprovode reforme. Pored toga, predvodnike trke EU treba da ohrabruje da ne posustanu.

2. Socio-ekonomski preobražaj

Uprkos brzom rastu tokom 2000-tih godina, efektivna privredna reforma je često odlagana tako da privrede zapadnog Balkana nijesu potpuno spremne da se nose sa pritiscima konkurencije na tržištu Evropske unije. U većem dijelu ovog regiona, privrede su i dalje nerazvijene, zavise od pomoći, zajmova i doznaka iz inostranstva, u visokoj mjeri i od intervencije države, dok su institucionalno nedovoljno usaglašene sa tržišnim privredama EU. Već godinama je potrošnja u zemljama zapadnog Balkana veća od proizvodnje i finansira se prvenstveno iz stranih investicija. Širom regiona, nezaposlenost je na vrlo visokom nivou, posebno među mladima, sa tendencijom daljeg rasta kao posljedica globalne i evropske finansijske i ekonomske krize⁴⁸⁵. Imajući u vidu ulogu institucionalnog okvira razvijenog tokom tranzicije, globalna finansijska i ekonomska kriza iz 2008. godine je samo još više produbila postojeće ekonomske probleme u regionu, dodajući dva nova spoljna udara: smanjen priliv kapitala iz inostranstva i kolaps izvozne tražnje. Na taj način, kriza je imala i širi socijalni uticaj, jer je doprinijela povećanju siromaštva i padu životnog standarda stanovništva zapadnog Balkana. To je dovelo do porasta socijalnog nezadovoljstva među građanima koje se odrazilo u protestima širom regiona, posebno u Bosni i Hercegovini. Pored toga, kriza u Eurozoni je zemlje ovog regiona lišila i najboljih modela za ugled (Grčka i Italija) u smislu privrednog rasta i političke stabilnosti. Istovremeno, ekonomska i politička nestabilnost u Mađarskoj, Rumuniji i Bugarskoj dodatno je umanjila privlačnost evropskih integracija. Strategija proširenja treba da se prilagodi i sa socijalnog stanovišta. Niz integrisanih mediteranskih programa su bili aktuelni kada su se Španija i Portugalija pridružile EU, ali ništa slično nije koncipirano da obilježi veliko proširenje iz 2004. Pored konstantnog zamora u pogledu proširenja, koji je primjetan u mnogim državama članicama,

⁴⁸⁴ EU treba da ohrabri Bosnu da podnese aplikaciju za status kandidata. Treba da radi na Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i na viznoj liberalizaciji sa Kosovom. Vremenom treba proširiti Dijalog na visokom nivou (HLAD), započet sa Makedonijom i na druge zemlje.

⁴⁸⁵ Vidi detaljnije u: Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: May 2014, EBRD Office of the Chief Economist; www.ebrd.com/downloads/research/REP/rep-mav-2013.pdf

institucije EU su preokupirane ekonomskom i finansijskom krizom, kao i opstankom Eurozone. Mnoge države članice podržavaju dalje širenje samo na riječima, a sa druge strane koriste pravo veta da odlažu proces pristupanja, čime se donošenje odluka prebacuje sa Evropske komisije na vlade država članica. Veći izazov u narednim godinama će biti kako i dalje motivisati stanovništvo i društvene elite da nastave sa reformskim procesima. I dok se proces pristupanja EU usporeno nastavlja usred krize, ostaje nejasno da li će uspjeti da dovoljno brzo integriše zemlje ovog regiona, pa čak i ako uspije, da li će to imati transformativni uticaj kakav su imala prethodna proširenja? Dva osnovna pitanja koja se nameću su:

1. Šta EU može uraditi drugačije u procesu proširenja da bi osvježila donosiocima odluka kako na EU tako i na nacionalnim nivoima i kako da se obezbijedi njegov uspješan završetak?
2. Koji su ključni izazovi sa kojima se region ZB može suočiti u narednom periodu i kako mogu biti adresirani?

3. EU kao nedostižan cilj

Kako EU evoluirala u smislu reakcije na višestruku ekonomsku krizu i krizu povjerenja koju je doživjela poslednjih godina, zemlje aspiranti će je sve više doživljavati kao pokretni cilj koji se stalno izmiče i koji je nemoguće dostići. Svaki klub koji se razvija, mijenja kriterijume za učlanjenje pa stoga novi članovi moraju da ispune još teže uslove za prijem u ovaj, sve kompleksniji klub. Građani i lideri zemalja zapadnog Balkana, međutim, postepeno počinju da gledaju na ove pristupne kriterijume kao nepravedne, neki bi rekli i posebno osmišljene da zainteresovane zemlje drže podalje od članstva. Imajući u vidu da je i sama EU suočena sa dubokim promjenama, zemlje zapadnog Balkana osjećaju da će klub u koji žele da se učlane pretrpjeti značajne promjene što će njihov pristup učiniti još manje predvidljivim i manje poželjnim. Do trenutka kada zemlje zapadnog Balkana stignu do praga Evrope, EU će možda izgledati sasvim drugačije, možda kao Evropa sa dva nivoa, sa djelimično ili u potpunosti odvojenom Velikom Britanijom. S obzirom na ekonomsku krizu i razvoj situacije u Ukrajini, Evropska unija je već preusmjerila svoju pažnju, prvenstveno u pravcu svog juga i istoka, zanemarujući Balkan. Evropska unija kojoj su težile zemlje zapadnog Balkana polako nestaje. Evropski socijalni model više ne postoji, kao ni njen penzioni sistem. Pad privrednog rasta EU je smanjio njenu privlačnost, posebno za one zemlje koje su vidjele članstvo u EU kao

način za postizanje prosperiteta bez napora. Izuzetno velika očekivanja koja su zemlje zapadnog Balkana imale od EU se postepeno gase pošto se EU više ne doživljava kao univerzalan lijek za sve bolesti. U svijetlu krize i negativnog raspoloženja širom EU, balkanske zemlje više ne dobijaju obećanja kakva su izrečena u Solunu 2003. godine. Raste strah od toga da bi trenutno stanje moglo da preraste u trajnu stagnaciju na mnogo duži period nego što su zemlje zapadnog Balkana bile spremne. Proces pristupanja je postao strožiji sa svakim novim proširenjem i podrazumijeva sadržajne promjene. Postoji opasnost da se zemlje u procesu ne opterete previše sa zahtjevima koje ne mogu ispuniti u ranim fazama i da se na taj način ne zakoče. Novi pristup podrazumijeva da se od zemlje kandidata u mnogo čemu traži da se ponaša kao članica, iako to još nije. 1970. godine pregovori Irske i EU su trajali dvije godine, bilo je 8 pregovaračkih poglavlja, i na pregovorima je radilo 50 ljudi⁴⁸⁶, dok u Crnoj Gori na istom poslu radi 1300 ljudi, od kojih je 30 odsto iz civilnog društva. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala je jedan od ključnih prioriteta, kao i jačanje vladavine prava kroz izgradnju nezavisnog sudstva. Evropska komisija je na osnovu iskustva iz pregovora sa Hrvatskom, gdje je poglavlje o pravosuđu preposljednje otvoreno i posljednje zatvoreno, uspostavila novu praksu⁴⁸⁷.

Političke elite u članicama i Briselu trenutno ne raspolažu legitimitetom da se bezrezervno zalažu za primanje novih država u članstvo. Uprkos toj činjenici ali i krizi eurozone, Evropska unija nastavlja sa proširenjem na Zapadni Balkan. Ipak, Region se približava EU različitim brzinama: Hrvatska je u julu 2013. godine postala njena 28. članica. Crna Gora je 29. juna 2012. godine otvorila pregovore o pristupanju. Srbija je u martu 2012. godine dobila status kandidata, kao priznanje za postepenu normalizaciju odnosa sa Kosovom a pregovore o pristupanju sa EU je otvorila početkom 2014. godine. Albanija je dobila status kandidata u oktobru 2014. godine. U Bosni i Kosovu, koji su još uvijek pod nadzorom međunarodne zajednice, dinamika EU integracija je značajno sporija. U Bosni i Hercegovini i Makedoniji političke elite su na riječima za pridruživanje EU, ali ne preduzimaju neophodne korake kako bi ubrzale taj process. Makedonija ima status kandidata od 2005. godine, ali zbog spora sa Grčkom još nije otvorila pregovore, dok Kosovo tek započinje svoj evropski put.

⁴⁸⁶ Danielson, Christian, Director-General for Enlargement, European Commission; *After Croatia - Re-energising EU enlargement policy on the Balkans*, European Policy Centre, Brussels, 25 November 2013.

⁴⁸⁷ Sa Crnom Gorom i ostalim državama Balkana poglavlja 23 i 24 su jedna od prvih koja će biti otvorena a poslednja zatvorena.

Hrvatska je uspjela da se pridruži EU tek 13 godina po otvaranju Procesu stabilizacije i pridruživanja na Zagrebačkom samitu. Pored izazova sa kojima se suočavaju u procesu ekonomskog i političkog preobražaja, Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Makedonija i Srbija su i dalje slabe države sa disfunkcionalnim institucijama, bez obzira na činjenicu da među njima postoje i značajne razlike. Mada na prvi pogled izgleda da je dinamika evropskih integracija pokrenula novu fazu u političkim odnosima u regionu, rasprave o ratovima vođenim devedesetih su i dalje vrlo oštre a etno-nacionalistička retorika vrlo snažna u nekim djelovima ovog regiona. Pitanje državnosti je još uvijek sporno a brojni bilateralni i unutrašnji problemi su i dalje nerješivi. Prekid fudbalske utakmice između Srbije i Albanije ilustruje svu kompleksnost odnosa na Zapadnom Balkanu i postavlja pitanje koliko je do sada urađeno na normalizaciji odnosa u regiji⁴⁸⁸. Šta je potrebno uraditi za unapređenje odnosa i uspostavljanje trajnog mira i stabilnosti? Taj događaj je pokazao realnost odnosa između dva naroda i dvije države, koji su, iako duboko u procesu evroatlantskih integracija, ipak prepuni historijskog pamćenja i prošlosti⁴⁸⁹.

4. Hrvatska

Hrvatska je prošla dug i težak proces pregovora. Nastojanja Hrvatske su bila usmjerena na distanciranje od balkanskog nasljeđa i svrstavanje uz države Centralne Evrope. Za razliku od prethodnih pristupnih zemalja, ne samo da je morala usvojiti zakonodavstvo EU, već ga je morala i primijeniti i dostići određene standarde⁴⁹⁰. EU je dizajnirala specifičan pristup pregovaračkih okvira nego što je bio slučaj u prethodnim proširenjima. Hrvatska je započela proces u drugačijem kontekstu za razliku od država koje su pristupile EU prije nje: mnogo više entuzijazma, boljih ekonomskih indikatora, a i sami građani su imali mnogo pozitivniji pristup prema pristupanju kada je ekonomska situacija povoljnija. Hrvatska se

⁴⁸⁸ Fudbalska utakmica između reprezentacija Srbije i Albanije za kvalifikacije za Evropsko prvenstvo 2016. godine je održana 14. oktobra 2014. godine u Beogradu. Prekinuta je u 41. minutu nakon što se na stadionu pojavio dron (bespilotna letjelica) na kome je bila zastava „velike Albanije“, nakon čega je došlo do međusobne tuče igrača.

⁴⁸⁹ Fudbalska utakmica je bila uvertira u historijsku posjetu predsjednika Vlade Republike Albanije, Edija Rame, Beogradu. To je prva posjeta jednog premijera Albanije Beogradu poslije 68 godina jer je posljednji albanski državnik koji je posjetio Beograd bio tadašnji albanski predsjednik, Enver Hodža, daleke 1946. godine.

⁴⁹⁰ Hrvatska je jedina zemlja koja je krivično gonila bivšeg premijera, potpredsjednika vlade, druge ministre, šefa carinske uprave, razne rukovodioce državnih preduzeća kao i bivših vladajućih partija.

nalazila u situaciji u kojoj je aplicirala za jednu EU, a kada je postala njen punopravan član, nalazi se u društvu koje će djelovati po značajno izmijenjenim kriterijumima koji već jesu, ili će tek biti, određeni ustavnim, administrativnim i institucionalnim reformama te integracije. Osnov ukupnog razvoja i tranzicije Hrvatske jeste prelaz iz društva u kojem se još uvijek osjećaju ostaci socijalističkog egalitarizma, sa svim dobrim i lošim stranama, u društvo liberalne demokratije u njenom punom značenju. Riječ je, ne samo o privrednoj i političkoj tranziciji nego, možda, i mnogo više o ukupnoj socijalnoj promjeni.⁴⁹¹ Po mišljenju određenih međunarodnih organizacija, korupcija je manje izražena nego u nekim zemljama članicama EU.⁴⁹² Hrvatska je uspostavila prve odnose sa Evropskom unijom 1992. godine, kada je Evropska unija priznala nezavisnost Hrvatske. 1999. godine dolazi do smjene vlasti, a godinu dana kasnije se osniva Ministarstvo za evropske integracije. Veliki preokret se desio 2000. godine kada su na Zagrebačkom sastanku na vrhu otvoreni pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Cilj Evropske unije u ovom periodu je da pomogne zemljama jugoistočne Evrope da prebrode tranziciju⁴⁹³. Evropski savjet je u junu 2004. godine odobrio Hrvatskoj status kandidata, a u decembru iste godine je zakazan početak pregovora o punopravnom članstvu u EU za 17. mart 2005. godine. Hrvatska je pregovore završila u junu 2011. godine, nakon čega je uslijedilo potpisivanje Ugovora o pristupanju 9. decembra iste godine, te sam ulazak u članstvo Evropske unije jula 2013. godine⁴⁹⁴. Osim uobičajenih uslova koje je Hrvatska morala ispuniti da bi ušla u punopravno članstvo, prepreke za njen ulazak su bili i tadašnji odnosi unutar same Unije i problemi sa susjednom Slovenijom, koja je blokirala ulazak Hrvatske u Evropsku uniju zbog neriješenih bilateralnih pitanja, a posebno se to odnosilo na razgraničenje na kopnu i moru. 25. marta 2009. godine evropski komesar za proširenje Oli Ren je predstavio Hrvatskoj i Sloveniji kompromisni prijedlog za rješenje pitanja graničnog spora i nastavak hrvatskih pristupnih pregovora⁴⁹⁵. Ren je u Zagrebu i Ljubljani predstavio inicijativu da se bivši finski predsjednik Marti Ahtisari uključi u

⁴⁹¹ Staničić, M, *Dugo putovanje Hrvatske u Evropsku uniju*, Zagreb, 2005. Str. 5-8.

⁴⁹² U Transparency International Corruption Perception indeksu Hrvatska je na 62. mjestu, zajedno sa Slovačkom. Četiri EU članice su u lošijoj situaciji: Italija, Grčka, Rumunija i Bugarska. I sve države Zapadnog Balkana su u lošijoj situaciji (Cma Gora je na 75. mjestu).

⁴⁹³ Tada je i usaglašen tekst Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Evropu, čiji je cilj stabilizacija ovih zemalja i njihovo približavanje ostalim članicama EU, kao i njihova međusobna saradnja, o čemu smo prethodno pisali.

⁴⁹⁴ Nakon okončanog procesa ratifikacije pristupnog ugovora u svim parlamentima država članica Unije.

⁴⁹⁵ Ren je prije trojnog sastanka rekao da su se obje zemlje složile oko mogućnosti potpisivanja zajedničke izjave u kojoj bi se potvrdilo da nijedan dokument ili čin nastao nakon proglašenja njihove nezavisnosti ne prejudicira međusobnu granicu.

rješavanje problema i predsjedava timom stručnjaka koji bi pomogao u traženju rješenja za granični spor između Hrvatske i Slovenije⁴⁹⁶. 11. septembra 2009. postignut je dogovor o nastavku hrvatskih pristupnih pregovora s Unijom i nastavku pregovora o rješavanju graničnog spora⁴⁹⁷. Nakon toga je zatvoreno svih 35 poglavlja i formalno su okončani pregovori za pristupanje RH Evropskoj uniji.⁴⁹⁸ Kada su pregovori zatvoreni u svim poglavljima, rezultati pregovora su ugrađeni u odredbe nacrtu Ugovora o pristupanju i pripadajućeg Akta o pristupanju⁴⁹⁹. Ugovor o pristupanju je bilateralni međunarodni ugovor između država članica Europske unije s jedne strane, i Republike Hrvatske s druge strane. Hrvatska je postala 28 punopravna članica Evropske unije sa svim pravima i obavezama koje iz tog članstva proizilaze. U svrhu efikasnog funkcionisanja donešeni su zakoni i odluke kojima se definišu nadležnosti i obaveze različitih institucija i tijela državne uprave⁵⁰⁰.

Ulazak Hrvatske u Evropsku uniju ne rješava njene probleme na unutrašnjem i vanjskom planu odmah. Prednost Hrvatske je bila to što je „mala” zemlja, a samim tim i lako prilagodljiva bez obzira na vladajući politički, ekonomski ili bilo koji sistem unutar nje prije pristupanja. Još jedna od prednosti jeste geografski položaj zemlje. Ako posmatramo ulazak Hrvatske u EU sa mikro nivoa, „euroskepticizam” je i prije ulaska u EU i u njoj, kao i u većim zemljama, bio veoma zastupljen, kako zbog gubljenja jednog djela suvereniteta, tako i zbog svjetske ekonomske krize. Građani nijesu spremni, tek tako, prihvatiti promjene koje slijede Hrvatskoj u svim segmentima, niti se odreći dijela suvereniteta i olako ga posmatrati sa nadnacionalnog nivoa. A, ako bi to posmatrali sa makro nivoa, i na dugoročnije staze, vidjeli bismo jasne koristi⁵⁰¹ koje nudi samo članstvo u Evropskoj uniji: počevši od šireg i većeg tržišta a uzevši u obzir povoljan geografski položaj Hrvatske, konkurentnost, raspoloživost, raznovrsnost i dostupnost proizvoda i usluga drugih zemalja, bolje korišćenje

⁴⁹⁶ 31. jula 2009. Hrvatska premijerka Jadranka Kosor i slovenački premijer Borut Pahor, nakon sastanka u Trakošćanu, izjavili su da su Hrvatska i Slovenija dogovorile okvirni plan prema kojem bi se do kraja 2009. godine moglo pronaći rješenje graničnog spora i blokade hrvatskih pristupnih pregovora.

⁴⁹⁷ Odbor za evropske poslove EU slovenačkog parlamenta je 28. septembra 2009. prihvatio da se otvori šest i zatvori pet pregovaračkih poglavlja koja je Slovenija do tada blokirala.

⁴⁹⁸ Opširnije u Đurović, G, *Evropska unija i Crna Gora; politika proširenja*, Ekonomski Fakultet, Podgorica, 2012. str. 360-366.

⁴⁹⁹ Ovim aktom se uređuju svi detalji i uslovi pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji.

⁵⁰⁰ <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/>

⁵⁰¹ Vukadinović, R, Čehulić, Vukadinović, L, *Politika europskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011, str. 341.

sopstvenih kapaciteta⁵⁰², zaposlenje građana Hrvatske u bilo kojoj od članica EU bez diskriminacije, širi spektar obrazovnog sistema van granica Hrvatske za mlade generacije i generacije koje tek dolaze, pomoć iz budžeta EU za planirane projekte, pristup sredstvima iz EU fondova ...

Hrvatskoj tek predstoji mukotrpan put izlaska iz tranzicije, prilagođavanje kako političkih, ekonomskih tako i društvenih segmenata života ali sve to zbog ubrzanijeg i lakšeg napretka države pod okriljem Evropske unije. Hrvatska je pregovarala pet i po godina, od oktobra 2005. do juna 2011.godine. Polazeći od iskustva Hrvatske, vjerovatno je da će se pregovori nastaviti na mnogo duži period nego ranije, uz to da će EU garantovati manje prelaznih sporazuma ili privremenih odstupanja. U svijetlu lekcija naučenih iz prethodnih procesa proširenja, EU je napravila neke izmjene u proceduri za pristup, u smislu rasta kriterijuma za pristupne pregovore⁵⁰³. Od strane EU još je detaljnije proširena opsežna procedura u vezi sa kvalifikacijama potencijalnih zemalja članica za ispunjavanje kriterijuma iz Kopenhagena (tzv. screening, koji prethodi otvaranju pregovaračkih poglavlja). Šta više, Komisija je povećala i broj samih poglavlja koja trebaju da budu pregledana i odobrena, pod naslovom administrativne mogućnosti od broja 31 do broja 35, istovremeno razlažući poglavlja o finansijama i poljoprivredi na nekoliko djelova. Došlo je do povećanja vremenskog razmaka između formalne preporuke za kandidaturu od strane Komisije i početka formalnih pregovora. Ipak, iskustvo Hrvatske pokazuje da je EU dostižna i daje veliki podsticaj ostalim državama u regionu da nastave tim putem.

4.1. Pristupanje Hrvatske kao potvrda aktuelnosti evropskog projekta?

Povodom ulaska Hrvatske u EU tadašnji evropski komesar za proširenje, Štefan File, je poručio da pristupanje Hrvatske EU potvrđuje da perspektiva evropskih integracija ostaje otvorena za sve zemlje u regionu koje pokazu neophodnu političku volju za sprovođenje političkih i ekonomskih reformi i dokažu da poštuju evropske vrijednosti kao što su vladavina prava, demokratski principi i ljudska prava⁵⁰⁴. File smatra da napredak u procesu

⁵⁰² Izlazak na more, turizam, ribolov...

⁵⁰³ Đurović, G, Evropska unija i Crna Gora: politika proširenja, Ekonomski Fakultet, Podgorica, 2012. str. 367.

⁵⁰⁴ „Ulazak Hrvatske pruža nove dokaze o transformacionoj moći politike proširenja Evropske unije: rastrzana sukobima prije samo dvije decenije, Hrvatska je sada stabilna demokratija, sposobna da preuzme obaveze koje proističu iz članstva u Evropskoj uniji i država koja ide u korak sa evropskim standardima. Ovo je snažan signal

pridruživanja EU zavisi, prije svega, od stvarnog progressa koji se postiže u navedenim oblastima. „Ne postoje prečice kojima se može ići, niti magične formule koje se mogu iskoristiti. Pristupanje Hrvatske pokazuje da EU poštuje svoje obaveze: članstvo može da postane stvarnost onda kada svi uslovi budu ispunjeni... Pridruživanje Hrvatske EU ne znači napuštanje regiona”⁵⁰⁵. Kriza eurozone nije ugasila proces proširenja, ali proces pristupanja zemalja Zapadnog Balkana ide usporenijim tempom. Kako vjerovatnoća članstva u EU za zemlje Balkana bude izgledala udaljenije, tako će jačati stagnacija i razočaranost javnosti u EU. Ulazak Hrvatske u EU je veliki test za to kakve boljitke EU integracija može donijeti stagnirajućim balkanskim zemljama. Druge zemlje regiona pomno prate situaciju i pitaju se hoće li priliv stranih investicija u Hrvatskoj porasti? Da li će fondovi EU stvoriti veći rast i infrastrukturni razvoj? Hoće li Hrvatska postati članica drugog reda sa malo ili nimalo uticaja? U interesu Hrvatske je da pomogne susjedima da se što prije priključe EU. Više od godinu nakon što je Hrvatska postala članica EU, njena ekonomija i dalje tone, a time se šalje poruka i drugim državama bivše Jugoslavije da Unija ne može da obezbijedi prosperitet⁵⁰⁶. Hrvatski BDP čini samo 0,3% od ukupnog BDP-a EU. Međutim, Hrvatska će, prema prijedlogu budžeta Unije za razdoblje 2014-2020, na raspolaganju imati 11,7 milijardi EUR.

Članstvo Hrvatske u EU ukazuje da EU nastavlja da privlači druge države i da je politika proširenja jedan od glavnih sredstava njene vanjske politike, uprkos potrebi za nekim prilagođavanjima⁵⁰⁷. Članstvo Hrvatske u EU, takođe, podsjeća da je politika proširenja jedan od glavnih instrumenata EU koja je omogućila EU da doprinese stabilnosti i ekonomskom razvoju u znatnom broju susjednih država, posebno u Istočnoj Evropi. Tako je Hrvatska morala da napravi ogroman napor tokom pregovora o članstvu kako bi dokazala da zadovoljava pravne, ekonomske i političke uslove koji se od nje traže i da na taj način bude u mogućnosti da uđe u EU skoro deset godina nakon susjeda Slovenije. Slično tome, perspektiva članstva u EU je podstakla zemlje bivše Jugoslavije da osumnjičene za ratne

za sve vas u regionu: uz neophodne napore, vi možete uraditi isto”. Poruka Stefana Filea, povodom pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji: <https://www.youtube.com/watch?v=t7HOvO0SZh4>

⁵⁰⁵ “Naprotiv, Evropska unija vam je sve bliža - čak i fizički: skoro sve zemlje Zapadnog Balkana će se graničiti sa Evropskom unijom. Vi ćete se bukvalno okružiti jedinstvenim tržištem, koje nudi više mogućnosti za investicije i trgovinu. Imajući u vidu dobrobit građana korišćenje ovih mogućnosti treba da bude prioritet za sve vlade u regionu”, zaključuje u poruci evropski komesar. Ibid.

⁵⁰⁶ Podaci Svjetske banke pokazuju da je Hrvatska jedina evropska zemlja, uz Grčku, čija ekonomija tone od 2008. godine. <http://www.worldbank.org/en/country/croatia/overview#1>

⁵⁰⁷ Vukadinović, R., Čehulić, L., Politika europskih integracija, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011, str. 342.

zločine predaju Međunarodnom krivičnom sudu u Hagu i da se na taj način pripremi teren za trajno pomirenje u regionu.

5. Makedonija

Vjerovatno najočigledniji test transformativne moći Evropske unije predstavljaju slučajevi Makedonije i Bosne i Hercegovine. Prva se nalazi u stanju mirovanja još od dobijanja statusa kandidata 2005. godine zbog oštrog sukoba oko imena sa Grčkom⁵⁰⁸ i bez navedenog datuma kada će pregovori otpočeti. Kao rezultat toga, doživjela je pogoršanje među-etničkih odnosa, bujanje nacionalizma i značajno pogoršanje demokratskih i medijskih sloboda. Početni optimistički pogled integracija je zamijenjen dugim i teškim putem koji Makedonija prelazi kako bi otpočela pregovore. Makedonija je 2001. godine strmoglavo pala blizu etničkog građanskog rata između Makedonaca i albanske manjine⁵⁰⁹. Međunarodni diplomatski angažman⁵¹⁰ je doveo do mirovnog sporazuma - Ohridski sporazum⁵¹¹, koji je podržan NATO (naknadno EU na čelu) vojnim i civilnim policijskim misijama. Ohridski sporazum je predstavljao korak naprijed u rješavanju etničkih odnosa, iako je usvojen pod pritiskom međunarodne zajednice i trebao je da riješi problem albanske manjine⁵¹². Mirni razvoj građanskog društva uz poštovanje nacionalnog identiteta predstavlja osnovni princip za rješavanje krize.⁵¹³ Jedino pritisak iz EU je osigurao sprovođenje sporazuma i početak još uvijek nedovršenog procesa konsolidacije države. I odnosi sa Bugarskom su svojevremeno bili pogoršani zbog bugarskog povlačenja bezviznog režima za makedonske građane, jer je Bugarska imala dio obaveza iz članstva u EU u skladu sa EU-viznom politikom.

⁵⁰⁸ Grčka odbija da prihvati naziv „Republika Makedonija“, s obrazloženjem da to predstavlja implicitnu teritorijalnu pretenziju na sjever Grčke, veliki dio istorijske Makedonije.

⁵⁰⁹ Stanovništvo Makedonije je duboko podijeljeno između etničkih Makedonaca (pravoslavnih Slovena) koji su većina i velike (oko 25%) albanske manjine, koja je koncentrisana na zapadu, na granici sa Albanijom.

⁵¹⁰ EU i SAD

⁵¹¹ <https://peacemaker.un.org/fvrom-ohridagreement2001>

⁵¹² Ključni cilj je bila izgradnja pomirenja i povjerenja među Albancima i Makedoncima. Dobri etnički odnosi značili su dobru budućnost i integrisanje u evroatlantsku zajednicu.

⁵¹³ Đukanović, D, *Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi*, Vol LV, BR3-4, Izvorni naučni rad, Septembar 2003, str. 400.

Pitanje imena je spor koji traje više od dvadeset godina⁵¹⁴. Javlja se raspadom SFRJ 1993. godine, kada su Ujedinjene nacije prihvatile BJRM⁵¹⁵ ili FYRoM⁵¹⁶ kao punopravnu članicu UN sistema. Više od 130 zemalja prihvatilo je Makedoniju pod nazivom Republika Makedonija.⁵¹⁷ Pod pritiskom Grčke ime je ostalo BJRM, sa klauzulom da u dogledno vrijeme ime treba promijeniti. I nakon više od dvadeset godina ime je ostalo isto, a spor između ove dvije države stvara velike poteškoće. Iako je 1995. godine potpisan bilateralni sporazum Makedonije i Grčke⁵¹⁸ da Grčka neće blokirati pristupanje Makedonije međunarodnim organizacijama, dok se pitanje imena trajno ne riješi, to nije bio slučaj.⁵¹⁹ Marlov navodi da se Grčka direktno umiješala u unutrašnje poslove Makedonije i u pitanje pravnog osnova Ustava Makedonije.⁵²⁰ Tim ustavom Makedonija je suverena, samostalna demokratska i socijalna država. Kada je Makedonija dobila poziv da pristupi NATO-u 2008, Grčka je blokirala. I pored presude MSP⁵²¹ da je Grčka pogriješila, problem nije riješen⁵²². Određeni autori smatraju da Grčka vrši tri metode pritiska na Makedoniju⁵²³. To su pritisci na političkom, ekonomskom i vojnom planu. Ekonomski, Grčka je drugi najveći investitor u Makedoniji. Već 1994. godine Grčka koristi embargo i zatvara luku Solun za Makedoniju, čime je omela tranziciju Makedonije koja ostaje bez energetske resursa. Makedonija se našla u lavirintu, tražeći put preko Albanije i Bugarske. U situaciji u kojoj je Grčka ekonomija veliki teret za cijelu EU, ipak uspijeva da diktira svoju politiku o pitanju imena. Marlov se pita da li je cilj Grčke da zadrži mir ili da pospješi nemire? Pita se i da li je ponašanje Grčke

⁵¹⁴ Okosnicu problema čini region u Grčkoj koji ima ime Makedonija, pri čemu je Makedonija odrednica za širi region u Jugoistočnoj Evropi. Grčka polaže pravo da tako nazove svoju regiju na sjeveru, a Makedonija državu.

⁵¹⁵ Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija.

⁵¹⁶ Former Yugoslav Republic of Macedonia.

⁵¹⁷ Balkans.aljazeera.net/vijesti/pregovori-oko-imena-makedonije-bez-napretka)

⁵¹⁸ Tzv. Provisional agreement

⁵¹⁹ Đurović, G, *Evropska unija i Crna Gora- Politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 322.

⁵²⁰ Pop-Angelov, M, *A disputed name: is there is a solution to the name issue between Macedonia and Greece?*, Georgetown University, December 2010, p. 23.

⁵²¹ Međunarodni sud pravde.

⁵²² Na NATO samitu u Bukureštu 2008, Makedonija je htjela da prihvati prijedlog Republika Makedonija, ali Grčka se nije složila, već je predložila ime Sjeverna Makedonija. Prijedlog je od strane Makedonije odbijen, a kompromis nije nađen.

⁵²³ Vaknin, S, *Greece- Macedonia Relations and the Name issue dispute*, University of St. Andrews, Septembar 2010, p. 1-51.

nezrelo i ucjenjujuće.⁵²⁴ Ulazak u EU za Makedoniju bi značio održivi napredak, a ulazak u NATO stabilnost. Vojno, Grčka koristi članstvo u NATO⁵²⁵ a politički članstvo u EU da blokira integracije i u jednoj i u drugoj organizaciji. EU uvodi mehanizam Pristupnog dijaloga na visokom nivou sa Skopljem – *High Level Accession Dialogue*⁵²⁶. To je bio način da se ublaže posljedice grčkog veta, kojim je Makedonija spriječena da započne pregovore uprkos zelenom svijetlu Komisije. Odnosi sa Grčkom su najbliži u ekonomskoj sferi i turizmu, pa se Pristupnim dijalogom težilo okrenuti politici koja je najbliža sa Grčkom i uspostaviti dobre odnose, koji bi bili temelj daljim pregovorima. Kao i da se akcije i izjave koje bi mogle negativno uticati na doborosusjedske odnose izbjegnu.⁵²⁷ I dalje se težilo jačanju vladavine prava i reformama državne uprave.

U početku se moglo govoriti optimistički o makedonskim naporima na putu ka EU i NATO-u. Makedonija je prva bila pozvana da otpočne pregovore o stabilizaciji i asocijaciji 1999. godine u cilju razvoja bilateralnih odnosa i integracije Balkana u EU i prva je potpisala Sporazum u aprilu 2001. godine. Po mnogim autorima, kvalifikovanje Makedonije kao prvog kandidata za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je bila neka vrsta „nagrade“ za političko partnerstvo sa NATO i EU prethodnih godina, a posebno kao snažna podrška zemlji poslije etničkih konflikata 2001. godine⁵²⁸. Kada je Vlada Republike Makedonije najavila kandidaturu 2002. godine, to je izgledalo kao nemoguća misija jer su mnogi u Briselu bili skeptični. Međutim, nasuprot takvom skepticizmu ova zemlja je realizovala Ohridski sporazum, vidjelo se da se zemlja stabilizuje i da se vraća međuetničko povjerenje. Usvojen je veći broj propisa, a administracija je promijenjena. Započete su i reforme u sudstvu, promijenjen je Ustav. Makedonija je februara 2004. godine podnijela zvaničan zahtjev za dobijanje statusa kandidata, a do kandidatskog statusa za članstvo u EU je stigla relativno brzo i lako još decembra 2005. godine, ali je i danas suočena sa brojnim ekonomskim i demokratskim problemima. Makedonski analitičari taj prvobitni uspjeh i dobru dinamiku

⁵²⁴ Marlov, Dejan, *The relations between Macedonia and Greece in the Context of the name issue*, Balkan Araştırmaları Enstitüsü Dergisi Cilt/ Volum e 2, Sayı/ N um ber 1 Temmuz/ July 2013, 33.

⁵²⁵ Spor oko imena sa Grčkom je bio presudan da Makedonija nije mogla ući ni u NATO, zajedno sa Hrvatskom i Albanijom, iako je pozvana u članstvo, još 2009.godine.

⁵²⁶ HLAD je pokrenut od strane vlade i Komisije 15.03.2012, kako bi se ubrzala dinamika procesa pristupanja EU i riješili odnosi sa Grčkom.

⁵²⁷ [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/com\(2013\)205_spring_report_2013_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/com(2013)205_spring_report_2013_en.pdf)

⁵²⁸ Decembra 2001. godine Evropska unija je odlukom Komisije opredjelila 115 miliona eura Makedoniji za pravosudni sistem, kontrolu granica i sprječavanje sukoba.

integracija pripisuju prije svega vještoj politici koja se tada postavila, gdje je Makedonija nastupala kao regionalni lider u prihvatanju evropskih vrijednosti. Smatra se da je ključ uspjeha Makedonije u tom periodu bio to što je pokazala političku ozbiljnost i zrelost da se sama bavi svojim problemima, bez stranog patronata. Danas, ipak, preovladava pesimizam i zabrinutost kako za regionalnu stabilnost, tako i za evropsku budućnost Makedonije. Spor oko imena ima potencijal da se pretvori u neželjeni i nekontrolisani problem i može eskalirati u sukob. Butros Butros Gali, nekadašnji generalni sekretar UN, u svojoj izjavi je rekao da bi slučaj Bosne mogao da se desi i u Makedoniji.⁵²⁹ Grčka zahtijeva potpuno odsustvo riječi Makedonija. Ankete pokazuju da 65% stanovnika Makedonije ne podržava promjenu imena kao uslov da Makedonija uđe u NATO.⁵³⁰ Makedonija i Grčka nijesu ispunile rok za rješavanje spora. Visoki predstavnici međunarodne zajednice su na mnoge načine pokušavali da riješe ovaj problem. Zabrinutost zbog nedostatka normalnog političkog diskursa i slobode izražavanja istakao je nekoliko puta Štefan File, bivši komesar za proširenje.⁵³¹ On je iskazivao zabrinutost za domaću političku scenu Makedonije, kroz tenzije na relaciji vlada-opozicija.⁵³² Nastavak integracionog procesa je važan za regionalnu stabilnost. Unutrašnji sukob ima ozbiljan potencijal da se širi izvan makedonskih granica. Integracije postaju zagonetka, a trenutna situacija neodrživa. I jedna i druga strana su ukopane u stavovima, bez bilo kojeg znaka kompromisa. Dugogodišnji problem je nastavio da bude prepreka odnosima između dva susjeda. Problem utiče na sve segmente bilateralnih odnosa, ekonomske, trgovinske, kulturne, religijske. Makedonija za rezultat propušta prilike da se kvalifikuje za pregovore sa EU. Grčka nije uspjela da omogući rješavanje ovog bilateralnog pitanja kao dio ambicioznog plana za integraciju balkanskih zemalja u EU do 2014. godine. Makedonija nudi rješenje pod nazivom *dvostruka formula*, u kojoj će jedno ime da se koristi sa Grčkom, a ustavni naziv Republika Makedonija sa ostatkom svijeta.⁵³³ Prijedloga za rješenje je bilo dosta: Nova Makedonija, Ustavna Republika Makedonija, Nezavisna Republika Makedonija, Demokratska Republika Makedonija. Nijedan nije zadovoljio obje strane. Metju Nimec, posrednik iz UN, je ponudio dva prijedloga: Republika Makedonija i Republika Makedonija

⁵²⁹ Pop- Angelov, M, *A disputed name: is there a solution to the name issue between Macedonia and Greece?*, Georgetown University, December 2010, p. 5.

⁵³⁰ Ibid, p. 59.

⁵³¹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-816_en.htm

⁵³² http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1011_en.htm

⁵³³ Pop-Angelov, M, *A disputed name: is there a solution to the name issue between Macedonia and Greece?*, Georgetown University, December 2010, p. 93.

Skoplje. Ni tad dvije strane nijesu uspjele da se dogovore oko naziva. Poslednji prijedlog je bio Sjeverna Makedonija, ali ni taj prijedlog nije bio adekvatan. Winston Churchill je jednom rekao da Balkan proizvodi više istorije nego što može da je konzumira. Istorija je sigurno osnov i ovog problema.⁵³⁴

Postavlja se pitanje da li će UN, EU ili NATO uspjeti da riješe problem koji zalazi u treću deceniju i koji bi mogao eskalirati u sukob, kao i da li je riječ o privremenom moratorijumu pregovora? Stoga bi nastavak pregovora morao biti međunarodno zagarantovan. Važno je i da Makedonija izgradi nacionalni konsenzus, kako bi se stekla kritična javna podrška za mogući kompromis sa Grčkom. Ključna uloga u formiranju makedonskog identiteta je sloboda da Makedonija izrazi slobodno svoj identitet.⁵³⁵ Rješenje imena se može dogoditi pod okriljem UN, a dobrosusjedske odnose može obezbijediti EU.⁵³⁶ Godine prolaze, problem se ne rješava. Nažalost, još se ne nazire riješenost ni jedne ni druge strane kako bi riješile problem. Makedonija pokazuje svoju unutrašnju slabost. Kod država kao što je Makedonija, glavni akcenat se stavlja na politički kriterijum. U ovom slučaju je posebno važno pitanje međuetničkih odnosa, implementacije Ohridskog sporazuma, te funkcionisanje pravne države. Ekonomski parametri govore o siromaštvu a kolizija u parlamentu govori o nedostatku saradnje među partijama. Sa druge strane, kada se obrati pažnja na ekonomsku nestabilnost Grčke i sve veći broj problema koje Grčka proizvodi u EU, postavlja se neizostavno pitanje: zašto EU dozvoljava Grčkoj da opstruira pristupanje Makedonije? Evroatlantske integracije i demokratske reforme u zemlji su zaustavljene. Pored toga, sukob oko naziva zemlje je doprinio jačanju destabilizirajuće struje populističke politike na domaćoj sceni. Sprovođenje Ohridskog okvirnog sporazuma nije dovelo do promjene odnosa između Makedonaca i Albanaca a neke od reformi podsjećaju na Potemkinova sela⁵³⁷. Moć transformacije EU je vidljiva na primjerima Crne Gore, Srbije, Kosova jer napreduju sljedeći instrukcije iz Brisela. To nije slučaj sa Makedonijom i BiH. U slučaju Makedonije, EU nema jedinstvenu politiku prema tom pitanju. Prvo zbog Grčke, kao države članice, a drugo na relaciji Komisija – Savjet. Tokom poslednjih šest godina, države članice su ignorisale preporuku Komisije da se još od 2009. godine otvore pristupni pregovori sa

⁵³⁴ Ibid, p. 94.

⁵³⁵ Opširnije u Danforth, Loring M, *The Macedonian Conflict: Ethnic Nationalism in a Transnational World*, Princeton University Press, 1997.

⁵³⁶ www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/com/2013/205_spring_report_2013_en.pdf

⁵³⁷ Balkans in Europe Policy Advisory Group: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, May 2014, page 4;

Makedonijom a instrumenti koje je uspostavila Unija izgleda da nemaju nikakvog uticaja na pregovore između Makedonije i Grčke, koji se odvijaju uz posredovanje UN. Ovo je još jedan primjer odsustva jasne politike EU prema regionu Zapadnog Balkana jer se jasno vide ograničenja strategije EU ali i latentni rizici na horizontu, jer mogućnost nastanka bilateralnih problema unutar Balkana ali i između zemalja regiona i sadašnjih ili budućih članica EU koji će kočiti širenje i dalje ostaje velika⁵³⁸. „Regata pristup“ proširenju EU na Balkan, gdje svaka zemlja postaje članica u različito vrijeme, posebno pogoduje ovakvim blokadama jer omogućava, bar u principu, da svaka država članica opstruira pristup svog ili svojih susjeda. Povratak Makedonije u fazu nacionalističke retorike će staviti na iskušenje strpljenje albanske manjine koja bi mogla da krene u sve veće pobune zbog toga što zemlja ne čini nikakav napredak. Treba uložiti veći napor kako bi se riješio problem grčkog veta na pristupne pregovore Makedonije. Ovo ne smije postati „zamrznuti sukob“ koji svako prećutno prihvata. EU bi trebalo više da se uključi u proaktivno iznalaženje rješenja koje će omogućiti Makedoniji početak pregovora. Sve zemlje regiona mogu da budu blokirane iz različitih razloga od strane pojedinih država članica EU a ako se ta blokada ponavlja, kao što je slučaj sa grčkom blokadom Makedonije, to može da poveća rizik od „Turskog scenarija“⁵³⁹ jer izgledi za prijem u članstvo ostaju daleki. Zemlje kod kojih je rizik od ovog scenarija najveći su Makedonija, Kosovo i Bosna i Hercegovina, jer kod sve tri pristupni proces već teče vrlo sporo i sve tri su iz različitih razloga onemogućene da krenu bržim putem. Da je Makedonija 2009. ušla u NATO zajedno sa Hrvatskom, situacija bi danas možda bila drugačija i povoljnija. Tada je bilo problematično samo pitanje imena, ali danas to pitanje nije jedino nego postoji više problema.

6. Srbija

U kontekstu ove analize, može se navesti da je Srbija duboko problematična zemlja. U ime srpskog nacionalnog jedinstva je pokrenula tri rata u 1990-im i sva tri izgubila. Sada se nalazi pred izazovom kako da se pomiri sa rješavanjem pitanja konačnog statusa Kosova. U Srbiji je trajno otuđenje Kosova od njene teritorije široko posmatrano kao nacionalna

⁵³⁸ Ibid, page 10;

⁵³⁹ Zapadni Balkan ili neke od zemalja ovog regiona bi mogle da se suoče sa ozbiljnim preprekama na putu ka članstvu EU, na sličan način kao što se to dogodilo sa Turskom.

katastrofa⁵⁴⁰. Iako su mnogi spremni privatno priznati da će to olakšati Srbiji političku odgovornost i ekonomski teret, javni diskurs je pun ogorčenja prema Albancima i međunarodnoj zajednici, po njima odgovornoj za gubitak teritorija koje nacionalna mitologija njeguje kao „kolijevku“ srpskog identiteta i istorije⁵⁴¹. Od demokratskih promjena u Srbiji 2000. godine, odnosi između Srbije i Evropske unije su se proširili i produbili. U posljednjoj deceniji odnosi su se razvili na takav način da je Evropska unija danas najveći trgovinski partner Srbije i najveći donator, obezbjeđujući finansijsku podršku za političke i ekonomske reforme u Srbiji⁵⁴². Na političkom polju, Evropski savjet je, 1. marta 2012. godine, odobrio Srbiji status kandidata. Dobijanje datuma za otvaranje pregovora na EU samitu krajem juna 2013, unijelo je novi zamah u proces proširenja. Očekivanja su bila da će to imati pozitivan uticaj u cijelom regionu, posebno u Bosni, koja bi se mogla pokrenuti ako vidi da Srbija takođe čvrsto stoji na putu ka EU. Ipak, to se još nije desilo.

Srbija ima najznačajniji administrativni kapacitet od država regiona, ali njen rizik proizilazi iz poteškoća u odnosima sa Kosovom⁵⁴³. Srbija će se suočiti sa pitanjem Kosova tokom pregovora o brojnim poglavljima sa EU i vjerovatno će morati da prizna Kosovo na kraju procesa. Evropski i srpski pogled na kosovski problem ne smije biti odvojen, jer su problem i rješenje tog problema isti i za Srbiju i za Evropsku uniju⁵⁴⁴. Kosovo i EU se ne smiju posmatrati kao činoci u igri nultog zbira. Srbi su u dilemi „Kosovo ili EU” većinski decidni da izaberu ono prvo. Problem je u političkim elitama jer povlađivanje javnosti znači biranje lakšeg puta. U čitavom regionu, pa i u samoj Srbiji, EU je vrlo često korišćena kao izgovor za donošenje teških odluka. Srbija kao najveća u regionu, sa potencijalom da utiče na stanje u Bosni i Hercegovini, Kosovu i Crnoj Gori, još uvijek ima potencijal da generiše krizu i nestabilnost na Balkanu. Upravo takav potencijal Srbije je glavni razlog njenog specifičnog značaja u regionu⁵⁴⁵. Rješavanjem pitanja koja opterećuju Srbiju i njen evropski put rješavaju

⁵⁴⁰ Batt, J, *The question of Serbia*, Chaillot Paper no. 81, August, EU Institute for Security Studies, Paris 2005, p.11.

⁵⁴¹ Ibid.

⁵⁴² <http://www.europa.rs/en/srbijaiEu.html>

⁵⁴³ Opširnije: Mišćević, T, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, 2009, str.171-187.

⁵⁴⁴ Opširnije u Kühne, B, *Da li se EU i Balkan međusobno odaljavaju?* Vizije i opcije za Jugoistočnu Evropu, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.

⁵⁴⁵ Opširnije u: Judy Batt, *The Question of Serbia*, Chaillot Paper no. 81, EU Institute for Security Studies, Paris, 2005.

se bar dva politička pitanja u regionu – status Kosova i pitanje ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini. Obrnuto, nerješavanje ovih pitanja može proizvesti negativne alternative.

Sa ove vremenske distance, može se zaključiti da je u postpetooktobarskoj Srbiji toliko bilo naglašeno prisustvo Evropske unije u svim segmentima balkanske svakodnevice, da je teško zamisliti scenario u kojem bi se EU izdvojila iz političkog tkiva Srbije. Ipak, kada se radi o Srbiji i jačanju veza sa Rusijom, nedefinisano je koji bi bili ciljevi takvog udruživanja, neposredne dobiti za Srbiju, način na koji bi se ispravila spoljnotrgovinska ravnoteža u razmjeni, koraci potrebni da bi do takve integracije došlo, posljedice na saradnju sa ostatkom Evrope. Geografska udaljenost između partnera činila bi ovakav aranžman teško održivim u okolnostima kada na svim granicama Srbije bude EU. U tom slučaju Srbija bi izabrala status izolovane, periferne države. Srbiju u procesu evropske integracije najviše blokiraju nerješena politička pitanja – rješavanje problema Kosova. U neformalnim razgovorima je već otvoreno pitanje priznanja Kosova od strane Srbije kao uslova za članstvo u EU. Alternativno, traga se za rješavanjem tog pitanja koje ne mora uključivati formalno priznanje. Stav najmoćnijih zemalja i institucija EU je da država sa teritorijalnim problemima i sporovima, nakon iskustva Kipra, neće biti primljena u članstvo EU. Rješavanje ovog pitanja je komplikovano, prije svega jer države članice EU nemaju jedinstven stav po ovom pitanju, što je još jedan od primjera da EU nema jasnu politiku prema ovom regionu.

Pitanje Kosova, dakle, moraće se riješiti prije pristupanja Srbije i Kosova Evropskoj uniji. Proces pridruživanja, kao i samog pristupanja Srbije EU, i rješavanje pitanja Kosova za sada teče odvojeno. Dva su osnovna scenarija za rješavanje problema Kosova na stolu:

(1) priznanje Kosova od strane Srbije

(2) postizanje rješenja za Kosovo prihvatljivo za obje strane.

Oba scenarija podrazumijevaju normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, koju bi trebalo postići kroz politički proces, rješavanjem ne-statusnih, odnosno tzv. „tehničkih“ pitanja. Pod okriljem EU, takav dijalog je počeo marta 2011. Ovo otvoreno pitanje opterećuje evropsku integraciju obje strane. Srbiju će rješavanje ovog pitanja sačekati prije ili kasnije, a može se očekivati da će pritisak jačati sa napretkom u postupku pridruživanja i pristupanja EU.

Scenario 1: formalno priznanje Kosova. Priznanje Kosova od strane Srbije trenutno nije opcija o kojoj se zvanično govori. Ovakav korak Srbije nije očekivan u bliskoj budućnosti od strane bilo kog činioca: EU, njenih država članica, Kosova ili političkih elita u Srbiji. Nije vjerovatno da će ovakav uslov biti formalno postavljen na nivou EU, prije svega zbog njenog nejedinstva oko ovog pitanja.

Očekuje se jačanje pritiska velikih država članica EU da Srbija prizna Kosovo, ukoliko želi da postane punopravna članica EU. Primjenom principa jednoglasnosti prilikom donošenja odluka o prijemu u članstvo, bilo bi dovoljno da se samo jedna država EU ne saglasi sa prijemom Srbije zbog problema Kosova. To će u efektu biti jednako formalnom uslovu. Scenario koji uključuje priznanje Kosova može se odvijati kroz dva podscenarija, koji su vremenski različiti:

1. Formalno priznanje tokom samog procesa pristupanja EU;
2. Formalno priznanje na kraju procesa pristupanja Srbije, tj. pred samo pristupanje ili momentom „prolaska kroz cilj“.

Scenario po kome će se priznanje Kosova desiti tokom procesa pristupanja EU biće rezultat sazrijevanja svijesti u samoj Srbiji da je takav korak njena unutrašnja potreba. Ukoliko bi došlo do takvog razvoja situacije, to bi bio vjetar u leđa za proces evropske integracije Srbije, uticalo bi na smanjenje tenzija u regionu i olakšalo završetak evropskih integracionih procesa. Ovo je za Srbiju najpovoljniji scenario u pogledu brzine prijema u punopravno članstvo.

U drugom pod-scenariju priznanje bi trebalo da usljedi na kraju procesa pristupanja Srbije EU. Tim korakom, Srbija bi odložila konačno rješavanje ovog pitanja do momenta prijema u članstvo. Do tada bi strane imale paralelne i odvojene integracione procese, uz punu normalizaciju odnosa kroz dijalog o tzv. „tehničkim pitanjima“.

U ovom pod-scenariju, naglasak je na političkom procesu. Njime bi trebalo regulisati slobodu trgovine, kretanje ljudi, borbu protiv organizovanog kriminala, uspostaviti stalne kanale komunikacije, rješavati imovinska i pravna pitanja, snabdjevanje strujom, telekomunikacije, itd. Cilj procesa je uklanjanje napetosti između strana i izgradnja klime povjerenja i saradnje. Formalno priznanje bi bilo ostavljeno za kraj procesa pristupanja Srbije EU. Srbija bi u ovom scenariju na kraju bila stavljena u situaciju „ili-ili“, ali bi dostignuti nivo integracije Srbije i EU onemogućio destabilizaciju regiona bez obzira na konačnu odluku. Ukoliko se Srbija opredijeli za ovakav scenario, pitanje Kosova bi je na svakom koraku usporavalo, jer će pritisak velikih država članica EU biti jači sa napretkom procesa pristupanja Srbije EU. Ovakav scenario se sada čini najizvjesnijim, iako za brzinu pristupanja Srbije Evropskoj uniji nije najpovoljniji.

Scenario 2: Rješavanje problema Kosova kroz postizanje rješenja prihvatljivog za obje strane. Scenariji koji ne uključuju formalno priznanje, ali ga ni ne isključuju, ostavljaju otvorenom mogućnost za postizanje dogovora prihvatljivog za obje strane. Na taj način, dogovor strana o regulisanju odnosa bi bio neophodan uslov za članstvo u EU, bez

prejudiciranja sadržaja i forme takvog dogovora. Ovakav scenario ima mnoštvo pod-varijanti koje su u opticaju za rješavanje ovog pitanja: od podjele Kosova, preko uspostavljanja takve vrste odnosa kakvi su postojali između istočne i zapadne Njemačke tokom Hladnog rata, razmjene teritorija, dopuna Ahtisarijevog plana dodjelom specijalnog statusa za sjever Kosova, pravljenja nekih posebnih aranžmana sličnih onima koji postoje između Velike Britanije i članica Komonvelta, sve do zadovoljenja faktičkim umjesto formalnim priznanjem. Razmatranje ovih scenarija manje je vjerovatno jer nijesu u izgledu novi pregovori o statusu Kosova. Štaviše, postizanje ovakvog tipa dogovora pretpostavlja političke elite u Beogradu i Prištini sposobne da prepoznaju zajedničke interese i spremnost za otvoreni dijalog i kompromis. Ukoliko bi se klima između Beograda i Prištine promijenila tokom pregovora o „tehničkim pitanjima“, postoji vjerovatnoća da bi se strane mogle dogovoriti o nekom od ovih scenarija. Ovo rješenje predstavlja srednji put između mogućnosti da se održi status quo i formalnog priznanja Kosova od strane Srbije. Ovakav scenario može biti povoljan i za Srbiju i za Kosovo, ukoliko strane pokažu volju za ozbiljne pregovore i postizanje kompromisa.

Realna i održiva alternativa punopravnom članstvu u EU za Srbiju i zemlje Zapadnog Balkana ne postoji. Rusija je igrala ulogu glavnog zaštitnika Srbije i glavnu silu u procesu odlučivanja o Kosovu u UN-u, posljednjih 20 godina. Pored energetskog sektora, razvijena je i vojna saradnja s Rusijom. Ali, sa druge strane, privreda u Srbiji je potpuno zavisna o Evropi. Neki političari u Srbiji još misle da Titova politika neutralnosti može donijeti korist, ali ta politika u današnjim okolnostima ne vodi nigdje. Na drugoj strani su ljudi koji ruski pritisak koriste kao kartu u sređivanju računa sa EU. Ali, tu ima još mnogo faktora, postoje istorijske veze, ekonomski interes... Rusija ne može da spriječi da Srbija uđe u EU, ali ako dodatno ekonomski ojača svoju poziciju u njoj, onda može da ostvari veći uticaj⁵⁴⁶. Srbija bi trebalo da nedvosmisleno i konačno utvrdi listu ključnih nacionalnih interesa, postavi punopravno članstvo u EU na vrh te liste i ukloni dileme, spekulacije i licitiranja prisutna u javnosti o svojoj vanjsko-političkoj orijentaciji⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Na primjer, možda Gasprom prilično investira na Balkan da bi na taj način, između ostalog, uticao i na energetske politiku Evropske unije.

⁵⁴⁷ Vidi detaljnije u: Marković, P, Sumrak balkanske alhemije Evropska Unija i Srbija, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative, Beograd, 2011.

7. Bosna i Hercegovina

Timothy Garton Ash je 1995. godine, podsjećajući na događaje iz Sarajeva 1914. godine, rekao da bi upravo u „Sarajevu 2014. godine, Evropa trebalo da pokaže da je stigao novi evropski vijek.”⁵⁴⁸ 2014. godina je stigla uz vrlo malo naznaka da stiže nova evropska epoha, a evropska budućnost Balkana i dalje ostaje budućnost, a ne sadašnjost. Bosna i Hercegovina je od 2010. godine potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji ali daljeg napretka nema jer blokada države i duboko ukorijenjene političke i etničke podjele predstavljaju značajne prepreke u procesu evropske integracije. Jedna od glavnih prepreka jeste sprovođenje presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura u slučaju Sejdić–Finci i omogućavanje i onima koji ne pripadaju nijednoj od tri najveće zajednice – Bošnjaka, Srba i Hrvata – da obavljaju najviše javne funkcije. To je preduslov za napredak u procesu EU integracija. Dejtonski mirovni sporazum iz 1995. godine je završio sukobe u Bosni i Hercegovini i osigurao priznanje nove države od strane njenih susjeda. Ali međunarodni protektorat koji je osnovan za nadzor sprovođenja sporazuma i poslijeratne obnove je još uvijek na snazi. Cijena kompromisa u Dejtonu je bio ustav koji je ukorijenio etničke podjele među Bošnjacima, Hrvatima i Srbima po prepoznavanju dva moćna „entiteta“ koja su se pojavila u BiH tokom rata: Republika Srpska i Federacija BiH, koji proizlaze iz ratnog saveza formiranog pod međunarodnim pritiskom između Bošnjaka i Hrvata (koji su bili u vrijeme borbe jedni protiv drugih)⁵⁴⁹. Složena i nezgrapna struktura na više nivoa vlasti i visoko decentralizovana vlada, pokazala se predvidivo disfunkcionalnom u podsticanju konsenzusa i sprovođenja reformi. Ustavne reforme, posebno jačanje zajedničkih državnih institucija na štetu etničkih entiteta i kantona, su neophodne ako BiH želi napredak na putu EU integracija. Kao i Albanija i BiH je ostvarila mogućnost vizne liberalizacije za svoje građane 8. novembra 2010. godine. Nakon toga, brojne reforme koje su predstavljale uslove za bliže povezivanje sa EU su ostale mrtvo slovo na papiru zbog toga što političke elite nijesu bile spremne na kompromise. Politički vrh jednog od entiteta - Republike Srpske konstantno osporava opstanak države a etno-nacionalističke političke partije nijesu u stanju ili ne žele da prave

⁵⁴⁸ Timothy Garton Ash, *Bosnia in Europe's Future*, New York Review of Books, 21.12. 1995, citirano u Izvještaju Evropska budućnost Balkana, Međunarodne Komisije za Balkan, Centar za liberalne strategije, Sofija, 2005.

⁵⁴⁹ Belloni, Roberto, *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge, London and New York, 2007, p 3.

kompromise o većini političkih pitanja. Međunarodna uprava i formalna i neformalna ovlaštenja spoljnih aktera i dalje ograničavaju suverenitet BiH.

Ranije smo pomenuli da najočigledniji test transformativne moći Evropske unije predstavljaju slučajevi Makedonije i Bosne i Hercegovine. Što se tiče Bosne i Hercegovine, naponi EU da stabilizuje zemlju i da odgovornost za reforme povezane sa integracijom prenese na domaće političare nijesu se pokazali uspješnim: zemlja je u potpunom zastoju na putu ka Uniji i nalazi se usred najdublje krize političkih i državnih institucija još od kraja rata. I ovdje se EU našla u ćorsokaku i nije u stanju da pogura Bosnu naprijed⁵⁵⁰. Istovremeno, slabi i politička volja država članica da intervenišu u rješavanju lokalnih problema. Time se šalje dosta loša poruka ovoj zemlji⁵⁵¹. Bosna i Hercegovina je posebno ugrožena u tom pogledu jer je evropska integracija jedini opšte prihvaćeni zajednički projekat u zemlji. Pored toga, osporavana priroda države i otvoreni secesionistički zahtjevi koji dolaze iz Republike Srpske znače da bi i država i sve reforme mogle da budu lako blokirane i da članstvo u EU nema dovoljnu podršku političkih elita, koja bi potisnula etno-nacionalističke ciljeve. Stoga se može konstatovati da moć transformacije EU u slučaju BiH ne funkcioniše. Neki autori smatraju da EU nije relevantna jer Dejton nije EU pitanje⁵⁵². EU je uskratila finansijsku pomoć ovoj državi zbog slučaja Sejdić-Finci, ali to nije uticalo na lokalne donosioce odluka. Predstavници EU su proteklih deset godina uvijek iznova dopustili da ih vladajući političari iz Bosne i Hercegovine „izigraju“. EU je podržavala nacionalistički nastrojene političare i njihovo simuliranje želje za reformama. U novembru 2014. godine ministri spoljnih poslova Velike Britanije i Njemačke predložili su zemljama članicama EU novi pristup prema BiH⁵⁵³. Postavlja se pitanje da li trenutne političke elite mogu voditi Bosnu i Hercegovinu u EU, odnosno da li to oni žele? Politički predstavnici triju etničkih skupina su godinama njegovali svoje animozitete, ali su uprkos tome resurse i bogatstva zemlje bez problema podijelili među sobom⁵⁵⁴. Svaka politička stranka opskrbljuje svoje pristalice radnim mjestima u upravi, s

⁵⁵⁰ Batt, Judy, “Bosnia and Herzegovina: The International Mission at a Turning Point”, Policy Brief, Frida, No. 5, February 2009.

⁵⁵¹ Balkans in Europe Policy Advisory Group: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, May 2014, page 10;

⁵⁵² Bieber, F. “Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession”, Policy Brief, European Policy Centre, Brussels, April 2010.

⁵⁵³ Oni su od političara u BiH zatražili da se pismenom izjavom obavežu na sprovođenje institucionalnih reformi na svim nivoima države. Predlog zajedničke izjave zasnovan je na zaključcima Savjeta za spoljne poslove Evropske unije, a trebalo je da je usaglasi i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, što još nije učinilo.

⁵⁵⁴ Deutsche Welle <http://www.dw.de/bosna-i-hercegovina-evropska-crna-rupa/a-18114624>

javnim poslovima i subvencijama. To je godinama funkcionisalo, stranke su uvijek iznova birane u brojne parlamente rascjepkanih političkih struktura. Samo zato su njihove vođe blokirale sve reforme koje bi zemlji barem donijele pravi status kandidata za članstvo u EU⁵⁵⁵. Političke izazove u Bosni i Hercegovini, koji su nastali zbog kompleksnosti te države je lakše riješiti, ukoliko njeni susjedi, Hrvatska i Srbija, budu igrali konstruktivniju i pomirujuću ulogu. Isto važi za druga regionalna pitanja, koja rijetko poznaju granice, kao što su organizovani kriminal i korupcija. Preduslov funkcionalne demokratije je razvoj kulture dijaloga, gdje različite grupe stoje jedna uz drugu, s jednakošću i poštovanjem, ali i poboljšanje znanja jednih o drugima. Još uvijek je mnogo političara sa korijenima u konfliktima iz devedesetih godina a neki političari su izabrani na osnovu njihove konfliktne retorike. To utiče na njihovo mišljenje i aktivnosti. Suština politike jeste obezbjeđivanje jednake raspodjele resursa i šansi za građane. Međutim, kad je osnov moći jedna etnička grupa, onda elita radi sve da ih zadovolji kako bi im obezbijedili glasove na narednim izborima. Dok je cio region zapadnog Balkana doživio prilično umjeren ukupan pad BDP-a tokom krize, u većini zemalja industrijska proizvodnja i izvoz su doživjeli mnogo dublji pad, dok je stopa nezaposlenosti zabilježila posebno visok rast u Bosni i Hercegovini (27,02 %)⁵⁵⁶. Na taj način, kriza je imala i širi socijalni uticaj, jer je doprinijela povećanju siromaštva i padu životnog standarda stanovništva. To je dovelo do porasta socijalnog nezadovoljstva među građanima koje se odrazilo u protestima. Bosanski protesti ukazuju da socijalni nemiri i novi socijalni pokreti sve više i više oblikuju sliku Balkana. Postoji dosta pozitivne, pro-evropske energije kod građanskih pokreta. Umjesto represije i stigmatizacije potreban je inkluzivni pristup jer neki djelovi građanskih pokreta mogu postati istinski partneri na putu ka sticanju punopravnog članstva u EU.

Pored uslova koje nameće sam proces pridruživanja, Evropska Komisija je postavila i dodatne, posebne uslove za svaku zemlju. Iako su se takvi uslovi pokazali uspješnim u određenim slučajevima, oni sa sobom nose veliki rizik. Na primjer, u prošlosti uslov reforme policije i u skorije vrijeme slučaj Sejdić-Finci pri Evropskom sudu za ljudska prava doveli su do zastoja evropskih integracija u Bosni, gdje je ovaj proces odložen na više godina. Stagnacija je već postala karakteristika odnosa između EU i Bosne tokom poslednjih 8 godina⁵⁵⁷. Glavni prioritet EU treba da bude njeno što brže djelovanje kako bi pronašla

⁵⁵⁵ Ibid.

⁵⁵⁶ Statistički prikaz: *Centar javnih službi za zapošljavanje zemalja jugoistočne Evrope*, br. 3, Zagreb, 2011.

⁵⁵⁷ Vidi detaljnije u: Dzihic, Vedran, "Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia", *Foreign Policy in Dialogue* Volume 8, Issue 23, Trier, November 2007.

funkcionalno rješenje za ozbiljnu krizu u Bosni i Hercegovini. Zemlje kandidati i potencijalni kandidati provode previše vremena u „čekaonici“, gdje se malo što događa, osim što se od njih očekuje da dovrše različite setove reformi: prvi set reformi kako bi dobili studiju izvodljivosti za SSP, a zatim još jedan set kako bi dobili sami SSP, ponekad je ratifikacija SSP-a uslovljena, onda postoje reforme koje treba izvršiti kao dozvolu za prijavu za članstvo, potom treba dobiti status zemlje kandidata, a onda, konačno, dobiti datum za početak pregovora. Ovaj dugotrajan proces prije pristupnih pregovora nije uspio zadržati pažnju i interesovanje bosanskih lidera. Takođe, ostavio je reformatore u upravama bez jasnog osjećaja za pravac kojim treba ići. To svakako nije od koristi za EU. Najznačajnije reforme se sprovode tokom pregovaračkog procesa⁵⁵⁸. Simbolično, inkluzija Bosne i Hercegovine, zemlje koja je prošla kroz nasilne sukobe devedesetih, pokazala bi da je EU sposobna da bude nezavisni akter u procesu dugoročne stabilizacije⁵⁵⁹. BiH je destabilizovana zbog političkih, ekonomskih i ustavnih razloga, ali se sada nalazi na kritičnoj tački. Uticaj Moskve na Republiku Srpsku je dobro poznat i veoma stvaran. Prije izbijanja ukrajinske krize mnogi su tvrdili da Moskva ima veći uticaj na Banja Luku nego Beograd. To može stvoriti problem jer ruska podrška secesionističkoj politici Banja Luke može dodatno destabilizovati Bosnu i Hercegovinu⁵⁶⁰. Ako bi Rusija otvoreno podržala secesionističke težnje Republike Srpske, to bi mogla biti tačka sa koje nema povratka. Odluka Moskve da se suzdrži prilikom glasanja u UN o odobravanju produžetka misije EU u toj državi navodi mnoge da vjeruju da Kremlj ozbiljno razmatra takav potez⁵⁶¹. Ukoliko međunarodna zajednica zaista želi korjenite promjene, onda mora imati jasan stav, posebno predstavnici država koji se nalaze u diplomatskim misijama u BiH i Vijeću za implementaciju mira u BiH (PIC)⁵⁶². Samo ekonomski progres i stabilna sigurnosna situacija u zemlji mogu osigurati i ubrzati prijeko potrebni put prema članstvu u EU i NATO⁵⁶³.

⁵⁵⁸ Npr. borba Hrvatske protiv korupcije, ICTY saradnja i zaustavljanje subvencija za brodogradnju.

⁵⁵⁹ Opširnije o integraciji evropskoj integraciji BiH vidjeti u: Čengić, Enes, *Bosna i Hercegovina – Put ka Evropskoj uniji*, BH Most, Sarajevo 2010.

⁵⁶⁰ <http://www.ifimes.org/ba/8318-zapadni-balkan-u-2010godini#sthash.Nr2AFimi.dpuf>

⁵⁶¹ Krastev, Ivan, *The Balkans are the soft underbelly of Europe*, Financial Times, January 14, 2015

⁵⁶² E. P. Joseph, Hitchner, R. Bruce “Making Bosnia Work: Why EU Accession is not Enough”, USI Peace Briefing, 2008.

⁵⁶³ Međunarodni Institut za bliskoistočne i balkanske studije (IFIMES), Ljubljana, 28. januar 2015: <http://www.ifimes.org/ba/8928#sthash.ARhQ8V4v.gVE9aW5u.dpuf>

8. Kosovo

Pitanje odnosa Kosova i EU ostaje nejasno. Evropska integracija Kosova odvija se prema drugačijim pravilima i odvojeno od Srbije. Formalno, Kosovo se u procesu pridruživanja i dalje tretira prema Rezoluciji 1244 Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija. Iako je Evropska komisija preporučila Savjetu da Kosovu da mandat za pregovore o Paktu o stabilizaciji i pridruživanju, i iako Komisija tvrdi da EU i države članice mogu zaključiti takav sporazum sa zasebnim entitetima, a ne samo državama, pitanje je šta će biti sljedeći koraci? Vrlo je mala vjerovatnoća da Kosovo započne proces pristupanja dok god ga ne priznaje pet zemalja članica EU. Kosovo je ipak 19. januara 2013. godine započelo pregovore sa Evropskom komisijom o liberalizaciji viznog režima, prethodno ispunivši kriterijume koje je postavio Brisel. Štaviše, Komisija je sačinila mapu puta i pobrojala koje su reforme neophodne za ukidanja viza. Dodatni uspjeh je bio takozvani „Sporazum o fusnoti”, odnosno „zvjezdici” između Beograda i Prištine, u februaru 2013. Sporazum je utabao put Srbiji ka statusu kandidata, a Kosovu otvorio kapije balkanskih regionalnih organizacija. Briselskim sporazumom postignutim u aprilu 2013. godine formalno je riješen problem posebne srpske uprave, posebno na sjeveru, i popločan je put za normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova. Međutim, došlo je do teškoća u primjeni ovog sporazuma i mnogi Srbi sa Kosova i dalje se protive postignutom kompromisu, dok Srbija i dalje formalno insistira na suverenitetu nad Kosovom⁵⁶⁴. Pored toga je pomogao i Komisiji da započne posao na Studiji izvodljivosti, što je dovelo do zaključenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Kosovom u maju 2014. godine. Sporazum⁵⁶⁵ je položio temelj za proces pregovora o njegovom pridruživanju Uniji i posebno je bitan za Kosovo koje pokušava da afirmiše svoju državotvornost i dostigne evropske standarde i prakse. Ovi potezi će ojačati poziciju EU, jer su ovo konkretni uspjesi onih članica EU koje su naklonjene proširenju i, naročito, Evropske komisije. Što se tiče Kosova, Evropska komisija i zemlje članice EU trebaju biti svjesne da će Kosovo vrlo teško napredovati prema EU, dok ga pet zemalja članica⁵⁶⁶ ne priznaje i pravi problem u većem dijelu interakcije EU i Kosova.

⁵⁶⁴ Balkans in Europe Policy Advisory Group: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, May 2014, page 4;

⁵⁶⁵ SSP sadrži odredbe o trgovini, političkom dijalogu, osnovnim slobodama, bezbjednosti, pravosuđu i drugim oblastima obuhvaćenim u deset poglavlja, pet protokola i šest aneksa.

⁵⁶⁶ Rumunija, Španja, Slovačka, Grčka i Kipar.

Kosovo polako postaje nezavisno od 1999. godine od intervencije NATO pod okriljem UN i privremenom međunarodnom administracijom. Nakon toga, kosovski Albanci će zahtijevati nezavisnost. No, nastavak prisustva međunarodnih (NATO i EU) bezbjednosnih snaga će se održavati. Kosovo je politički nestabilno, s dubokim podjelama među albanskim strankama i ekonomski osiromašeno, s vrlo visokim procentom nezaposlenosti. Srbi su gotovo u potpunosti otuđeni iz javnog života, žive u strahu i nesigurnosti od napada osvetoljubivih albanskih susjeda. Lokalni Srbi nemaju povjerenja u svoju budućnost na Kosovu a većina njih su već otišli. Ključni izazovi su i dalje vladavina prava, uključujući reformu javne uprave i pravosuđa, borba protiv korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca, zabrinutost i dalje oko dijaloga i pomirenja između zajednica i zaštita integracije manjina, posebno kosovskih Srba, ali i konstruktivni pristup regionalnoj saradnji. Kosovo je suočeno sa rizikom da bude blokirano, uprkos postignutim sporazumima sa Srbijom. Kosovo će vjerovatno i dalje imati problem zbog nepriznavanja od strane pet država članica EU što onemogućava pristup ove zemlje EU, bar dok te države ne odluče da je priznaju. Činjenica da su pojedine države članice blokirale priznanje Kosova iz internih razloga, može dovesti do toga da neke od njih neće željeti da priznaju Kosovo čak i ako dođe do daljeg poboljšanja odnosa između Srbije i Kosova⁵⁶⁷. Mada sveobuhvatno i konačno uređenje odnosa sa Srbijom - uključujući priznanje Kosova od strane Srbije - može značiti prekretnicu u rješavanju ovog problema, razlozi za nepriznavanje od strane tih pet članica, koji su uglavnom vezani za slične sopstvene probleme, su dodatno ojačani promjenom granice nastalom ruskom aneksijom Krima i referendumom o nezavisnosti Škotske.

9. Albanija

Albanija nije bila suočena sa nasilnim raspadom države, kao države koje su nastale od bivše Jugoslavije, te nije morala ni da prolazi kroz fazu obnove i pomirenja. To znači da je Albanija imala manje prepreka u procesu demokratizacije svog društva ali je uprkos tome njena ekonomska i demokratska tranzicija tekla vrlo sporo. Ovu zemlju još uvijek koče visok nivo političke podijeljenosti među najvažnijim političkim faktorima, dominantan uticaj neformalnih centara moći i visok nivo korupcije koji prožima sve grane vlasti. Albanija je

⁵⁶⁷ Vidi detaljnije u: Dzihic, Vedran, "Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia", Foreign Policy in Dialogue Volume 8, Issue 23, Trier, November 2007.

nakon sprovedenih parlamentarnih izbora 23. juna 2013. godine napravila određene pomake u integracionom procesu ka EU jer je konačno okončana institucionalna kriza. Status kandidata za članstvo je dobila sredinom 2014. godine. Jedan od problema je što je trenutni proces proširenja previše varljiv i razvučen a spremnost na kompromis albanskih čelnika kako bi se približili EU je ograničena⁵⁶⁸.

Sali Berisha nekoliko mjeseci prije izbora je koristio žestoku nacionalističku retoriku usmjerenu ka stvaranju „velike Albanije“ što je izazvalo reakcije u albanskom susjedstvu i zabrinutost vlada u okruženju, posebno onih država u kojima živi albanska zajednica. U javnom diskursu počelo se otvoreno govoriti o ujedinjenju sa Kosovom. Albanska država do sada nije imala svojih velikodržavnih projekata. Očito je Sali Berisha u svojim posljednjim pokušajima da ostane na vlasti iskoristio duhove Pan-Albanizma i proslavu obilježavanja 100 godina albanske državnosti novembra 2012. godine. Tada je zvanični Washington upozorio „političke stranke i lidere da se koncentrisu na ono što je važno, a to su euroatlantske integracije“ Albanije. Krajem augusta 2014. godine njemačka kancelarka Angela Merkel je bila domaćin premijerima sa Zapadnog Balkana na konferenciji o regionalnoj saradnji i razvoju u Berlinu. Ideja te konferencije je bila, kako je i sama izjavila, da se od situacije „jedni protiv drugih“ dođe do situacije „jedni sa drugima“. Ali i prije održavanja konferencije u Berlinu, pokazale su se prve netrpeljivosti između srpskog premijera Vučića prema albanskom premijeru Ediju Rami⁵⁶⁹. Važnost koju je Merkelova dala Ediju Rami, bio je jasan i jak signal da Berlin hoće da otvori novo poglavlje odnosa sa Tiranom. Njemačka kancelarka Merkel, očigledno ulaže napore za povratak narušenog povjerenja između Vučića i Rame i na njih dvojicu gleda na kao motore, koji mogu povući cijeli Zapadni Balkan prema evropskim integracijama. Da li će se ovo povjerenje pokazati ispravnim, ili će biti još jedno razočaranje od balkanskih lidera, pokazat će vrijeme. Pretjerivanja, teške riječi i huškanja poslije prekinute fudbalske utakmice sa srpske i albanske strane ne prestaju. Zanimljivo je da upravo srpska kompanija EFT posljednjih godina predstavlja najvećeg prodavača električne energije albanskom energetsom sistemu. Visoki udio kod uvoza električne energije kojeg Albanija

⁵⁶⁸ Detaljnije u: Elbasani, A, *The Stabilization and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives?*, European University Institute, Working paper SPS, No.2008/3, 2008.

⁵⁶⁹ Njemačka kancelarka Merkel je prije početka konferencije izvijestila zemlje učesnice, da će se na završnoj konferenciji za štampu, javnosti obratiti ona, kao predstavnica Evropske unije i Edi Rama, kao predstavnik država Zapadnog Balkana. Na takvu odluku oštro je reagovala srpska vlada, koja ne priznaje Ramu kao predstavnika Zapadnog Balkana. Iako se špekulisalo da će u takvoj situaciji Vučić odbiti odlazak u Berlin, to se nije desilo.

kupuje od srpske kompanije EFT liči čak na ekskluzivnost takvog „tradicionalnog partnerskog odnosa“. Očito je, da je za albanski politički vrh „srpska“ struja prihvatljivija od koncepta „velike Srbije“. Upravo u vezi uvoza „srpske“ struje se u Albaniji vezuju i najveće korupcionaške afere⁵⁷⁰, jer Albanija gubi milione eura zbog korupcije koja vlada u energetsom sektoru⁵⁷¹.

10. Zaključna razmatranja

Postavlja se pitanje da li nastaje nova podjela na Balkanu: između zemalja koje napreduju i onih zemalja u kojima postoji mali napredak – bilo zbog njihove vlastite odgovornosti, bilo zbog spoljnih faktora. Dok se jedna grupa zemalja kreće naprijed, pridržavajući se procesa postepenog pridruživanja, izgledi sporije grupe⁵⁷² su ozbiljno ugroženi, iz nekoliko razloga. Prvo, zato što ne mogu da riješe svoje bilateralne ili unutrašnje sukobe i potpuno su blokirane; Drugo, zato što rješavanje tih sukoba traje predugo? Treće, zato što ljudi gube vjeru u evropske integracije ili javno mnjenje u EU „gubi apetit“, a EU mrkva prestaje da bude dovoljna da bi politička elita bila spremna na kompromis kako bi se riješila sporna državna pitanja, ispoljena u vidu unutrašnjih ili bilateralnih sukoba. Svaki mali korak u pravcu EU se naširoko predstavlja kao istorijski ali ako previše „istorijskih“ koraka ne uspije da poboljša život ljudi, građani mogu da izgube povjerenje u EU i počnu da pružaju podršku političkim liderima koji su manje posvećeni pristupanju EU. Pored toga, čak i ako građani nastave da pružaju podršku članstvu u EU, njihovi lideri mogu da napuste ovaj cilj, neki eksplicitno a neki indirektno. Kao što smo ranije naveli, indeksi demokratizacije pokazuju stagnaciju u ovom regionu i, kako balkanske zemlje ne uspevaju da sustignu mnogo bolje konsolidovane liberalne demokratije u drugim djelovima Evrope, svjedoci smo postepene konsolidacije klijentelističkih režima. Ovo je jedan od problema sa trenutnim procesom proširenja, koji doprinosi produbljivanju podjela na Zapadnom Balkanu. U međuvremenu je novi predsjednik Evropske komisije naglasio da u narednom, petogodišnjem mandatu Komisije neće biti proširenja. Moglo bi se ispostaviti da je status quo stabilnost varljiva. Iako nije vjerovatno da bi se balkanski sukobi mogli obnoviti i postati nasilni, stagnacija u regionu vodi eroziji uticaja EU, a ohrabruje konkurenciju. U takvim okolnostima,

⁵⁷⁰ Balkan Investigative Reporting Network;

⁵⁷¹ Međunarodni institut za bliskoistočne i balkanske studije (IFIMES) Ljubljana, 27. oktobar 2014, str. 4.

⁵⁷² Te zemlje su Bosna i Hercegovina, Kosovo i Makedonija.

politička strategija lokalnih elita mogla bi da bude balansiranje između suprotstavljenih sila, kako bi se izvukla kratkoročna dobit na račun javnog interesa. Dok su izgledi za punopravno članstvo u EU sasvim neizvjesni, snažna Rusija sa Putinom koji vodi autoritarnu politiku, bi mogla da upotrijebi i gas i naftu kao podsticaj za stvaranje bližih veza ali i kao pritisak na pojedine zemlje. Ovakav hipotetički rast ruskog uticaja na zapadnom Balkanu bi izazvao i srazmjeran broj briga. Bošnjačke partije u Bosni i Hercegovini bi mogle da reaguju još bližim povezivanjem sa Turskom, posebno u oblastima kao što je odbrana, koja je formalno u nadležnosti centralne države. Ankara može dodatno da pojača svoje diplomatsko prisustvo u regionu, uključujući i Kosovo i Albaniju. Makedonija bi se mogla naći u rascjepu, ili bi mogla da pokuša da taktizira između Rusije i Turske, trudeći se da izvuče što više koristi od obje sile. Posvećenost članstvu u EU ostaje na papiru ali, dok se vlade ovih zemalja okreću multipolarnoj spoljnoj politici, ideja o članstvu postepeno blijedi. Borba različitih, konkurentskih spoljnih sila za uticaj i moć na ovom području može dovesti i do povećanja tenzija u regionu, kako zemlje biraju nove saveznike. Zato bi EU trebalo ponovo da potvrdi značaj evrointegracija kao pokretača ekonomske i društvene modernizacije. Da bi proširenje djelovalo i opet bilo u službi „meke moći“, EU treba da prenese težište sa narativa zasnovanog na bezbjednosti na narativ baziran na ekonomiji⁵⁷³. Politička stabilizacija putem asocijacije u prošlosti je bila korisna strategija, ali danas nije dovoljna. Važno je dozvoliti zemljama da se bave nečim značajnijim, dok su „na čekanju”. Iskustvo je pokazalo da je prvi osnažujući korak Upitnik, koji zemlje aplikanti za članstvo moraju ispuniti nakon apliciranja, kako bi Evropska komisija mogla ocijeniti njihovu spremnost za pregovore. Još djelotvorniji je proces skrininga koji se pokreće prije stvarnog početka pregovora. Oba uključuju mnoge ljude iz različitih ministarstava i odsjeka zemalja kandidata koje, najčešće po prvi put, počinju shvatati što je zapravo EU i što nije u redu sa njihovim vlastitim zakonima i procedurama. Najdjelotvorniju fazu predstavljaju, svakako, stvarni pregovori⁵⁷⁴. EU bi mogla da razmotri dovođenje svih zemalja u fazu pregovora što prije, a da fazu pretpregovora učini jasnijom.

Da bi države Zapadnog Balkana napredovale u procesu integracije, potrebno je da Evropska unija u odnosu prema njima obnovi mehanizam uslovljavanja, tj. kondicionalnosti, kao glavnog katalizatora društvenih promjena i reformi. Iskustvo sa zemljama Srednje i Istočne Evrope je pokazalo da je uslovljavanje najefikasniji mehanizam za uspješno

⁵⁷³ Vachudová, M. A., “Strategies for European Integration and Democratization in the Balkans”, in *Slovak Foreign Policy Affairs* (Slovak Foreign Policy Affairs), 2003, I: 92 – 106.

⁵⁷⁴ Srbima i Makedoncima je bilo dozvoljeno da učestvuju u skriningu za poglavlja 23 i 24 za Crnu Goru, što je korisno.

priključenje Evropskoj uniji⁵⁷⁵. Ranije pominjani primjer procesa liberalizacije viznog režima u toku 2008-2010, može takođe biti koristan. Viza putokaz je zapravo ekstrakt obaveza iz poglavlja 24⁵⁷⁶, a manjim dijelom iz poglavlja 23⁵⁷⁷. Od zemalja regiona se tražilo da ispune obaveze, a za uzvrat im je obećan bezvizni režim. Ovo se pokazalo kao jako dobro jer su Crna Gora, Makedonija i Srbija sprovele reforme brže nego što je očekivano, pošto je to bio nacionalni prioritet za vlade. Komisija je bila prisutna pružajući objašnjenja, tehničku i finansijsku pomoć, kao i redovno davanje mišljenja. Ali, tu je bilo i konkurencije - u pozitivnom smislu. Albanija i Bosna, koje su zaostajale u ovom procesu, su se „probudile“, kad su shvatile da će Makedonija, Crna Gora i Srbija dobiti bezvizni režim, a da one neće. Počele su ažurnije raditi na zahtijevanim reformama, neophodnim na putu liberalizacije viznog režima⁵⁷⁸. U Bosni je Parlament brzo usvojio nekoliko dugo odgađanih zakona. Vlada je formirala na desetine radnih grupa za rješavanje preostalih pitanja. U Albaniji, za vrijeme izbora, pitanje bezviznog režima je postalo značajna stvar, obzirom da su oba glavna kandidata obećala kako će to biti jedan od prioriteta, ako oni pobijede na izborima. Šta je zapravo podstaknulo ovu promjenu kursa? Ključno je da je proces bio transparentan. Evropska komisija i zemlje članice EU su u početku željele da sprovedu proces iza zatvorenih vrata, a nijesu čak ni objavile planove. Ali jeste civilni sektor EU, npr. inicijativa nekih briselskih think tank organizacija, kao npr. ESI⁵⁷⁹. Objavili su procjene izvještaja Komisije pokazujući što je svaka zemlja učinila ili još nije učinila, a to je stvorilo pritisak javnosti, kojem su vlade morale da se posvete. Zbog ovog pozitivnog iskustva, trebalo bi razmisliti o ponavljanju prakse procesa liberalizacije viznog režima. To znači da treba uzeti dio pravne tekovine u određenom poglavlju, zatražiti od zemalja Zapadnog Balkana da to sprovedu, bez obzira gdje stoje u procesu proširenja, i ponuditi nagradu, tkz. mrkvu, uz sve to. Najbolje bi bilo kreirati smjernice kroz navedene zahtjeve. Proces takođe mora biti u potpunosti transparentan, kako bi civilno društvo pratilo napredak i pravilo komparaciju. Komisija bi trebalo da pruži finansijsku i tehničku pomoć, kao i da sprovodi redovne kontrole. Dakle, važni elementi su: jasni kriterijumi, privlačna nagrada, transparentnost, konkurencija i ciljana

⁵⁷⁵ Detaljnije u: Schimmelfennig, F, Sedelmeier, U, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*; *Journal of European Public Policy*, 11, 2004.

⁵⁷⁶ Pravda, sloboda i bezbjednost;

⁵⁷⁷ Pravosude i osnovna prava;

⁵⁷⁸ Praznici i neradni dani službenika uključenih u ove aktivnosti su bili skraćeni ili otkazani.

⁵⁷⁹ <http://www.esiweb.org/>

pomoć. Ovaj pristup se ipak najviše odnosi na tri zemlje koje su „zaglavljene” zbog unutrašnjih ili spoljnih faktora, a to su Bosna i Hercegovina, Makedonija i Kosovo.

Primjer Bugarske i Rumunije ukazuje na štetne posljedice odnosno neprilagođenost Evropskoj uniji, koja je izvor problema i za ove dvije zemlje i za samu Uniju, kada se od uslovljavanja prerano odustane ili kada se taj mehanizam kompromituje političkim ustupcima. U slučaju zemalja Zapadnog Balkana, mehanizam kondicionalnosti je zakazao i to dijelom krivicom i Evropske unije, koja prioritet daje stabilnosti nad demokratizacijom i pristaje na političke kompromise po pitanju temeljnih standarda i vrijednosti Unije. Opšti pristup Evropske unije uključuje različite mirovne i političke sporazume⁵⁸⁰. Na tim osnovama postavljeni su dodatni, politički osjetljivi uslovi – tzv. kriterijumi „Kopenhagen plus“ - koje moraju da ispune zemlje ovog regiona prije prijema u članstvo. Proces liberalizacije viznog režima je pokazao da uslovljavanje postiže željene efekte. Ovoj oblasti bi bilo potrebno posvetiti mnogo veću pažnju nego što je to bio slučaj do sada. U tome bi institucije Evropske unije mogle odigrati odlučujuću ulogu. Kao što su to uradile zemlje Srednje i Istočne Evrope, i balkanske države bi trebale uvesti informisanje o integraciji i samoj Evropskoj uniji u obrazovni sistem, kao i prilagoditi obrazovne programe zahtjevima koje postavlja proces pristupanja Evropskoj uniji. Jedna od najvažnijih karakteristika evropskog društva i jedna od osnova njegovog napretka je kritičko osvrtanje i promišljanje vlastite prošlosti. Kritički osvrt leži i u samim temeljima Evropske unije, u motivu za njeno stvaranje. Evropska unija bi trebalo na ovome da insistira u regionu, umjesto da npr. svodi hapšenje Ratka Mladića na tehnički uslov za ulazak u Evropsku uniju jer demokratizaciju žrtvuje stabilnosti. Ni kratkoročno, a posebno dugoročno, ovakav pristup neće proizvesti dobre rezultate, jer ne samo da će ti problemi isplivati na površinu prije ili kasnije, nego stvara štetne posljedice jer relativizuje standarde i vrijednosti Evropske unije koji bi trebalo da u procesu integracije budu vodilje. Okvir i temelj evropskog društva je vladavina prava. Zahvaljujući procesu EU integracije, problemi regiona su u velikoj mjeri identični onima sa kojima se susreće većina država članica, ne samo onih iz Centralne ili Istočne Evrope. Smješten na periferiji EU, Zapadni Balkan je naročito osjetljiv na ekonomske turbulencije unutar sopstvenih granica. U samom regionu, populističko i autoritarno iskušenje predstavlja alternativu proširenju, daleko na obodima EU. Bez energičnijih političkih i ekonomskih reformi, prijem u članstvo EU će

⁵⁸⁰ Rezolucija UN 1244, Dejtonski, Kumanovski, Ohridski i Beogradski sporazumi, kao i normalizacija odnosa između Srbije i Kosova; Proces stabilizacije i pridruživanja i multilateralni Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope – koji je zamijenjen Regionalnim savjetom za saradnju 2008. godine.

ostati samo daleka mogućnost. U više zemalja regiona se pogoršava stanje demokratije i slobode ali i profesionalizma medija. Preostali region zapadnog Balkana ima samo oko 18,5 miliona stanovnika koji žive u šest zemalja, što znači da čitav region ima manje stanovnika od Turske pa čak i od Ukrajine i svakako ne predstavlja opasnost za apsorpcione kapacitete EU. Koristi bi, s druge strane, bile značajne: Makedonija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora su tri multietničke zemlje zapadnog Balkana. Njihovom inkluzijom, EU bi pokazala posvećenost principu diverziteta. Sa Albanijom i Kosovom, EU bi primila prve pretežno muslimanske zemlje čime bi pokazala da je otvorena za sve Evropljane, bez obzira na njihovu vjersku pripadnost. Ako EU, njene države članice i zemlje zapadnog Balkana ne prekinu stagnaciju, opasnost da solunsko obećanje neće biti ispunjeno će sve više rasti.

10.1. Četiri moguća scenarija evropske budućnosti zemalja Zapadnog Balkana

Savjetodavna grupa „Balkan u Evropi” - BiEPAG⁵⁸¹ je posebno razmotrila četiri moguća scenarija evropske budućnosti zemalja zapadnog Balkana: nastavak postojeće dinamike proširenja koja podrazumijeva postepen ali spor proces; dva scenarija po kojima EU gubi zapadni Balkan, bilo zbog pregovora koji traju beskonačno dugo ili zbog potpunog odustajanja od procesa proširenja, pri čemu se u trku za zapadnim Balkanom, kao konkurencija EU, upuštaju i druge svjetske sile i, konačno, scenario tzv. Balkanskog velikog praska, po kome će se brz prijem u članstvo postaviti kao prioritet.

10.1.1. Scenario 1. Standardni pristup⁵⁸²

Povjerenje u recept integracije i proširenja EU je učvrstilo nedvosmisleni podršku evropskoj perspektivi koja je zemljama zapadnog Balkana ponuđena na Samitu u Solunu 2003. godine: najbolji način da se ukloni mogućnost sukoba u regionu i garantuje evropska bezbjednost je da balkanske zemlje postanu države članice EU. Ipak, tokom protekle decenije,

⁵⁸¹ Balkans in Europe Policy Advisory Group: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, Centre for Southeast European Studies, Graz, May 2014, pages 7-21. Jedan od članova ove grupe je i autor ove doktorske disertacije.

⁵⁸² Ibid.

pod uticajem unutrašnjih faktora EU kao i faktora specifičnih za ovaj region, ovo čvrsto obećanje iz Soluna je zamijenjeno napornom strategijom proširenja koja nailazi na mnogo prepreka koje sprečavaju njeno uspješno sprovođenje. Ovaj *status quo*, odnosno scenario „standardnog pristupa“ zasnovan je na politici EU prema zapadnom Balkanu koja nastoji da prevaziđe specifičnosti procesa proširenja na region, dok istovremeno predstavlja i odraz rastućeg skepticizma prema proširenju, koji preovladava u mnogim državama članicama EU⁵⁸³. Proširenje je postalo žrtveno jagnje za neuspjeh Ustavnog ugovora iz 2005. godine, mada su ankete sprovedene u to vrijeme pokazale da se francusko „non” i holandsko „nee“ ne mogu jednostavno objasniti kao reakcija na naglo proširenje iz 2004. godine, poznato kao „veliki prasak“. Problemi apsorpcije, izazvani ulaskom Bugarske i Rumunije 2007. godine, prije svega zbog lošeg rezultata koji su ove zemlje postigle u pogledu reforme sudstva i borbe protiv korupcije, ali i retrogradni demokratski procesi u drugim „novopridruženim“ zemljama (Poljska, Slovačka, Mađarska i Češka Republika) su takođe doprinjeli povećanju zabrinutosti među (starim) državama članicama u pogledu daljeg širenja EU. Pored toga, još uvijek neriješeni ekonomski problemi EU svakako nijesu pomogli zagovornicima proširenja; zbog svega toga, proširenje je postalo u velikoj mjeri izloženo sve više polarizovanim partijskim politikama i javnog mnjenja u državama članicama EU zaokupljenih sopstvenom krizom. Sa druge strane, nasljeđe prošlosti na Balkanu je dodatno otežalo mogućnost da se pridobije veća podrška za proširenje među državama članicama EU. Brojne i hronične „bolesti“ regiona kao što su slabe države, velika politička polarizacija, etničke napetosti i neriješeni sukobi oko granica, zatekle su EU nespremnu, odnosno, bez efektivnih strategija, i stvoren je utisak da balkanske zemlje predstavljaju „problematične slučajeve“. Suočeni sa trajnim unutrašnjim i bilateralnim problemima u regionu, političari iz država članica EU su prestali sa aktivnim zalaganjem za politiku proširenja EU na Balkan i počeli da pokazuju uzdržanost prema toj politici, mada bez jasnog odricanja od obećanja ovom regionu datom u Solunu. Institucije EU su ipak ostale posvećene širenju i dalje predstavljaju glavnu pokretačku snagu procesa.

„Novi pristup“

Ovaj spoj zabrinutosti vezanih za institucionalne, političke i ekonomske pritiske unutar Unije i složenih problema koji potresaju kako cio region tako i pojedine zemlje zapadnog Balkana, doveo je do kompleksnijeg mozaika zahtjeva koje je EU postavila tim

⁵⁸³ Vidi detaljnije u: Elbasani, A, *European Integration and Transformation in the Western Balkans; Europeanization or Business as Usual*, Oxon and New York: Routledge, 2013, pages 3–21.

zemljama, kao i do zahtjevnijih metoda primjene proširenih uslova za prijem u članstvo. Kriterijumi koje je formulisao Evropski Savjet u Kopenhagenu 1993. godine i dalje predstavljaju osnov za pristupanje i od svih zemalja koje žele da postanu članice se traži da imaju stabilne demokratske institucije, funkcionalnu tržišnu privredu i kapacitet da usvoje i primjene sve veći korpus zakona i propisa EU (*acquis communautaire*). Međutim, navedeni uslovi su dobili vrlo precizno značenje kada su u pitanju balkanske zemlje. Prije svega, opšti pristup Evropske unije ovom regionu se zasniva na snažnoj dimenziji bezbjednosti sa posebnim repertoarom akcija, uključujući različite mirovne i političke sporazume⁵⁸⁴. Na tim osnovama su postavljeni dodatni, politički osjetljivi uslovi – tzv. kriterijumi „Kopenhagen plus“ - koje moraju da ispune zemlje ovog regiona prije prijema u članstvo, u trenutku kada je EU shvatila da je njen uticaj u regionu postao posebno snažan⁵⁸⁵. Druga grupa uslova predviđenih za Balkan odražava pojačani fokus na kriterijum „dobrog upravljanja“⁵⁸⁶. Prema ovom novom pristupu koji je 2011. godine predložila Evropska komisija a usvojio ga Savjet, od balkanskih zemalja se očekuje da prethodno već otpočnu reforme vezane za vladavinu prava, da ostvare solidne rezultate i da usvoje inkluzivne procese⁵⁸⁷, koji će predstavljati podršku nacionalnim naporima u pravcu evropskih integracija. Hrvatska je već morala da ispuni takve više političke standarde ali je ova nova strategija prvi put predstavljena na formalan način, u sklopu okvira (usvojenog 2012. godine) za pregovore sa Crnom Gorom, prema kome se Poglavlja 23.⁵⁸⁸ i 24.⁵⁸⁹ otvaraju već u početnoj fazi pregovora a zaključuju tek na samom kraju procesa. Isti takav pristup je zatim u cjelosti integrisan i u pregovore EU sa Srbijom koji su otpočeli u januaru 2014. godine i biće primijenjen i u svim budućim pristupnim pregovorima sa ostalim zemljama zapadnog Balkana. Pored toga, vladavina prava

⁵⁸⁴ Rezolucija UN 1244, Dejtonski, Kumanovski, Ohridski i Beogradski sporazumi, kao i normalizacija odnosa između Srbije i Kosova; Proces stabilizacije i pridruživanja; i multilateralni Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope – koji je zamijenjen Regionalnim savjetom za saradnju 2008. godine.

⁵⁸⁵ Među tim uslovima najvažniji su: zahtjev za punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY), povratak izbjeglica, regionalna saradnja i pomirenje, razrješenje bilateralnih sporova (kao što je onaj između Grčke i Makedonije oko imena) i dilema u pogledu državnosti (od kojih je najznačajnija ona između Srbije i Kosova).

⁵⁸⁶ Vladavina prava, nezavisno sudstvo, efikasna javna uprava, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, razvoj civilnog društva i sloboda medija.

⁵⁸⁷ U pogledu parlamenta, civilnog društva i drugih relevantnih aktera.

⁵⁸⁸ Pravosuđe i osnovna prava.

⁵⁸⁹ Pravda, sloboda i bezbjednost.

zauzima istaknuto mjesto i u pretpristupnim fazama⁵⁹⁰. Isto tako je važno što je EU pojačala nadzor i detaljno razradila „mehanizme za primjenu“, čime je postala rigoroznija u pogledu načina na koji primjenjuje unaprijeđeni komplet uslova⁵⁹¹. Pored toga, Evropska komisija je osmislila dovitljive taktike za nastavak procesa reformi čak i u situacijama bilateralnih ili lokalnih „ćorsokaka“ u regionu, uključujući, na primjer, gore pomenuti pristupni dijalog na visokom nivou sa Makedonijom ili strukturirani dijalog o pravosuđu sa Bosnom i Hercegovinom. Neke zemlje, kao što je Francuska, su najavile referendum o bilo kakvom daljem širenju Evropske unije. Uključivanje drugih aktera⁵⁹² u lokalno odlučivanje o ovim pitanjima, može dovesti zemlje kandidate u tešku situaciju. U poređenju sa nekim prošlim vremenima, čini se da je povećana učestalost slučajeva u kojima države članice mogu da blokiraju ili odlože odluke o proširenju u Savjetu, uključujući i odluke koje se odnose na rane etape na putu pridruživanja⁵⁹³. Ovakve intervencije su često motivisane lokalnim politikama država članica u vrijeme krize a ne procjenama situacije u regionu koje daju institucije EU. U kombinaciji sa postojećim bilateralnim problemima između država članica i država aspiranata⁵⁹⁴, one postaju značajne prepreke za nove aspirante.

Implikacije

Ovakav novi pristup EU je do sada uspio da u prvi plan stavi važna politička pitanja sa namjerom da pomogne balkanskim zemljama da rekonstruišu poslijeratne institucije i društva, da izgrade i učvrste demokratiju, te da postanu „dobre“ buduće članice EU. Nesumnjivo je da je region postigao napredak tokom godina i u tome im je pomogla perspektiva evropskih integracija. Važno je i da je strategija proširenja Unije uspjela da održi ovaj proces na kolosjeku, makar i korak po korak, umjesto da preduzima inicijative širokih razmjera. Imajući u vidu veoma tešku privrednu i političku klimu, kako u EU tako i u regionu, ovo nije zanemarljiv uspjeh. Ipak, loše strane ove taktike nijesu malobrojne. Razvoj sve većeg korpusa

⁵⁹⁰ To se vidi, na primjer, i iz prioriteta koji su prethodnih godina postavljani Albaniji i Crnoj Gori kao uslov za napredovanje na njihovom putu ka EU, ili iz dijaloga o pristupu na visokom nivou koje je EU inicirala sa Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom.

⁵⁹¹ Uvedeni su novi mehanizmi, kao na primjer: mjerila za početnu i srednju fazu, zatim balansiranje i zaključivanje pregovora; zaštitne klauzule koje obezbjeđuju produženo praćenje; više protokola za obustavu pregovora; rani skrining procesi i strogi zahtjev od balkanskih zemalja da pokažu da su u stanju da primjene usvojene politike.

⁵⁹² Parlamenata, ustavnih sudova, medija, itd.

⁵⁹³ Na primjer, u vezi davanja statusa kandidata nekoj zemlji.

⁵⁹⁴ Na primjer Slovenija–Hrvatska; Grčka/Bugarska–Makedonija; Rumunija–Srbija.

detaljnih i strogih uslova u sprezi sa sve nesigurnijom podrškom proširenju koja stiže iz država članica, doveo je do prevelikog početnog uslovljavanja. Na taj način je dat podstrek stvaranju prioritetnog statusa za određene zemlje (Srbija), umjesto za region u cjelini, i povećana je strateška pažnja koja se daje specifičnim političkim pitanjima⁵⁹⁵, često na račun strukturnih reformi i osnovnih uslova EU, uključujući kriterijume iz Kopenhagena. Uz to, mogućnost političke intervencije država članica je dovela do mješanja u odluke EU u skladu sa pojedinačnim interesima samih država članica. Oslabljena je i osnovna uslovljenost, jer se dozvolilo da raznorazna pitanja od interesa za lokalne političare država članica⁵⁹⁶, utiču na agendu proširenja EU na nepredvidljive načine i sa neizvjesnim ishodima. Ovaj trend odstupanja od dogovorenih standarda i postupaka u ime promjenljivih prioriteta je smanjio brzinu i snagu procesa, podrivajući i njegov kredibilitet u regionu. Što više cilj evropskog pridruživanja podsjeća na pokretnu i izmičuću metu, veća je i vjerovatnoća da će se na taj način smanjiti posvećenost balkanskih političkih lidera reformama koje od njih traži EU, kao i podrška građana regiona evropskim integracijama. A ova dinamika se samo pojačava činjenicom da se, imajući u vidu posljedice krize, izgled svijetle budućnosti unutar EU u regionu posmatra kroz sve realniju prizmu.

Specifične posljedice po zemlje regiona

Najočigledniji test transformativne moći EU predstavljaju slučajevi Makedonije i Bosne i Hercegovine. Prva se nalazi u stanju mirovanja još od dobijanja statusa kandidata 2005. godine zbog oštrog sukoba oko imena sa Grčkom a, kao rezultat toga, doživjela je pogoršanje među-etničkih odnosa, bujanje nacionalizma i značajno pogoršanje demokratskih i medijskih sloboda. Tokom poslednjih šest godina, države članice su ignorisale preporuku Komisije da se otvore pristupni pregovori sa Skopljem a instrumenti koje je uspostavila Unija nemaju nikakvog uticaja na pregovore između Makedonije i Grčke, koji se odvijaju uz posredovanje UN. Iz ovoga se jasno vide ograničenja strategije EU ali i latentni rizici na horizontu, jer mogućnost nastanka bilateralnih problema unutar Balkana, ali i između zemalja regiona i sadašnjih ili budućih članica EU koji će kočiti proširenje, i dalje ostaje velika. Što se tiče Bosne i Hercegovine, naponi EU da stabilizuje zemlju i da odgovornost za reforme povezane sa integracijom prenese na domaće političare nijesu se pokazali uspješnim: zemlja

⁵⁹⁵ Kao što je dijalog Beograda i Prištine.

⁵⁹⁶ Od slobode kretanja, ljudi i manjina do ekonomskih izgleda, stabilnosti i bezbjednosti ili dobre upravljačke prakse.

je u potpunom zastoju na putu ka EU i nalazi se usred najdublje krize političkih i državnih institucija još od kraja rata. I ovdje se EU našla u ćorsokaku i nije u stanju da pogura Bosnu naprijed svojim „novim pristupom“⁵⁹⁷. Istovremeno, slabi i politička volja država članica da interveniše u rješavanju lokalnih problema. Time se šalje dosta loša poruka ovoj zemlji. Slično tome, šanse Kosova da bude primljeno u članstvo su ozbiljno smanjene time što ovu zemlju nije priznalo pet država članica EU. Kosovo je suočeno sa rizikom da bude blokirano, uprkos postignutim sporazumima sa Srbijom. Činjenica da su pojedine države članice blokirale priznanje Kosova iz internih razloga, može dovesti do toga da neke od njih neće željeti da priznaju Kosovo čak i ako dođe do daljeg poboljšanja odnosa između Srbije i Kosova. Tu su i drugi aspekti po kojima je ovaj pristup EU ka proširenju na Balkan prepun izazova. To se odnosi na nesposobnost da adekvatno odgovori na postavljene ciljeve kao što je regionalna saradnja i pomirenje na Balkanu, ali i na nedostatak kapaciteta da se pomogne zemljama aspirantima u problematičnim oblastima političke reforme⁵⁹⁸, koje nijesu pokrivene pravnim tekovinama niti okvirnim nadležnostima EU. Sva ta pitanja su od suštinskog značaja za garantovanje održivosti preobražaja regiona, kao i za dokazivanje javnom mnjenju u zemljama regiona da projekat evropskih integracija donosi dodatnu vrijednost.

Zaključak

„Novi pristup“ EU je rezultat napora da se prevaziđe specifična priroda problema proširenja na zapadnom Balkanu. Dok su se neki segmenti ovog pristupa pokazali korisnim⁵⁹⁹, pristup u cjelini je iznjedrio i dodatne probleme. Umjesto da ubrza proširenje, čini se da ga je još više usporio, tako da ni države članice EU ni veći dio političkih elita na zapadnom Balkanu više ne podržavaju proširenje sa entuzijazmom. Proširenje je i dalje nepotpuno a EU ostaje zaokupljena „nezavršenim poslom“ koji odlaže proširenje ali, u većini slučajeva⁶⁰⁰, nije došlo do bilo kakvih pomaka u rješavanju postojećih problema tokom poslednjih godina. To svakako nije dobar znak kada su u pitanju ambicije EU kao globalnog aktera⁶⁰¹. Stoga je proširenju EU na Balkanu potrebno hitno uliti novu snagu.

⁵⁹⁷ EU je uskratila finansijsku pomoć ovoj državi zbog slučaja Sejdić-Finci, ali to nije uticalo na lokalne donosiocje odluka.

⁵⁹⁸ Na primjer, u oblasti obrazovanja ili manjina.

⁵⁹⁹ Na primjer fokusiranje na vladavinu prava i forme održanja angažovanosti zemalja koje još nisu uključene u pristupne pregovore.

⁶⁰⁰ Osim kada su u pitanju odnosi između Srbije i Kosova.

⁶⁰¹ To je pitanje koje je izbililo u prvi plan povodom krize u Ukrajini.

10.1.2. Scenario 2. Stopama Turske: udaljavanje od EU⁶⁰²

Zapadni Balkan ili neke od zemalja ovog regiona bi mogle da se suoče sa ozbiljnim preprekama na putu ka članstvu EU, na sličan način kao što se to dogodilo sa Turskom. Ovaj scenario, međutim, važi samo za zemlje koje su u potpunosti uključene u procese evropskih integracija i koje nemaju „ponude“ od drugih globalnih sila. Zemlje koje bi najvjerojatnije mogle da budu dio ovog scenarija su Kosovo, Bosna i Hercegovina, Makedonija i, potencijalno, Albanija ili Srbija. Pošto evropske integracije sve više tonu pod teretom beskonačnih pristupnih pregovora i prelaze u drugi plan, ovakvo stanje će sve više ličiti na stagnaciju. Pojedine zemlje jedna drugoj blokiraju napredak i, postepeno, lideri i građani nekih zemalja gube povjerenje i interes za članstvo u EU. Moguće je da će nedostatak napretka zaustaviti demokratizaciju, što će dovesti do uspostavljanja polu-autoritarnih režima koji kontrolišu medije, mijenjaju ustave, a sistemi sa uravnoteženom podjelom vlasti će ustupiti mjesto sistemima sa povećanim ovlašćenjima izvršne vlasti. Ovaj scenario se zasniva na iskustvu sa Turskom gdje je formalno proces pristupanja i dalje na snazi, uz povremene prekide, ali su ključne države članice „dale signal“ da se protive prijemu Turske u članstvo. U samoj Turskoj, podrška članstvu u EU u anketama javnog mnjenja kao i u samoj vladi je opala tokom godina, čime je pristup Turske doveden u pitanje. Skepticizam država članica EU prema proširenju, i to ne samo kada je u pitanju Turska, vjerovatno će još dublje podriti vjerovatnoću članstva u EU u doglednoj budućnosti. Ako to izazove dalji porast autoritarnih praksi, kao što se desilo u Turskoj, pa čak i u nekim zemljama zapadnog Balkana, to će samo pojačati skepticizam među državama članicama o spremnosti tih zemalja da postanu članovi. Tako ovaj začarani krug može dovesti do „Turskog scenarija“ gdje se sve strane pretvaraju da se proces pristupanja nastavlja ali je isti u svakom pogledu i na svaki način zaustavljen.

Balkanske zemlje na dva kolosjeka

Ako se scenario „velikog praska“ na Balkanu⁶⁰³, najbolje može opisati kao karavanski pristup proširenju, a prvi, standardni scenario predstavlja pristup „regate“, ovaj „Turski“

⁶⁰² Balkans in Europe Policy Advisory Group: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, Centre for Southeast European Studies, Graz, May 2014, pages 7-21. Jedan od članova ove grupe je i autor ove doktorske disertacije.

scenario sugeriše „pristup na dva kolosjeka“. Dok se jedna grupa zemalja kreće naprijed (2-3 zemlje), pridržavajući se procesa postepenog pridruživanja, izgledi sporije grupe su ozbiljno ugroženi (3-4 zemalja), iz nekoliko razloga: (a) ne mogu da riješe bilateralne ili unutrašnje sukobe i potpuno su blokirane ili (b) rješavanje tih sukoba traje predugo ili (c) ljudi gube vjeru u evropske integracije ili (d) javno mnjenje u EU „gubi apetit“, a EU mrkva prestaje da bude dovoljna da bi politička elita pristala da proguta gorku pilulu kompromisa, kako bi riješila sporna državna pitanja, ispoljena u vidu unutrašnjih ili bilateralnih sukoba. Indeksi demokratizacije pokazuju stagnaciju u regionu i, kako balkanske zemlje ne uspijevaju da sustignu mnogo bolje konsolidovane liberalne demokratije u drugim djelovima Evrope, svjedoci smo postepene konsolidacije klijentelističkih režima. Pretpostavka slabih država, opterećenih neriješenim internim ili spoljnim problemima koji blokiraju napredak u pravcu EU i klijentelističkih partija koje se oslanjaju na aktivnosti iz autoritarnih i populističkih repertoara, mogu da predstavljaju ozbiljnu prijetnju određenom broju zemalja koje zaostaju i koje se kreću u pravcu „Turskog scenarija“. Sve zemlje zapadnog Balkana pokazuju odlike koje se uklapaju u sve scenarije. Sve napreduju standardnom brzinom ali svaka od njih, možda sa izuzetkom Crne Gore, mora da se suoči sa ozbiljnim preprekama koje mogu da je preusmjere na sporiji put ili da u potpunosti zaustave njenu integraciju. Srbija ima najznačajniji administrativni kapacitet ali njen rizik proizilazi iz poteškoća u odnosima sa Kosovom⁶⁰⁴. Bosna i Hercegovina ostaje ukopana u političkom ćorsokaku a Kosovo bi moglo da se suoči sa sličnim problemima. Povratak Makedonije u fazu nacionalističke retorike staviće na iskušenje strpljenje albanske manjine koja bi mogla da krene u sve veće pobune zbog toga što zemlja ne čini nikakav napredak. Sve ove zemlje mogu da budu blokirane iz različitih razloga od strane pojedinih država članica EU, a ako se ta blokada ponavlja, kao što je slučaj sa grčkom blokadom Makedonije, to može da poveća rizik od „Turskog scenarija“ jer izgledi za prijem u članstvo ostaju daleki. Zemlje kod kojih je rizik od ovog scenarija najveći su Makedonija, Kosovo i Bosna i Hercegovina, jer kod sve tri pristupni proces teče vrlo sporo i sve tri su iz različitih razloga onemogućene da krenu bržim putem. Od svih ovih zemalja, Crna Gora ima najbolje šanse da izbjegne ovaj scenario. Za razliku od Turske, koja je bila u stanju da razvije uspješan model privrednog razvoja tokom prethodnih dekada, „turski scenario“ ne pruža privrednu alternativu članstvu u EU. I dok to može biti podsticaj da

⁶⁰³ Četvrtog po redu o kome će ovdje biti riječi.

⁶⁰⁴ Srbija će se suočiti sa pitanjem Kosova tokom pregovora o brojnim poglavljima sa EU i vjerovatno će morati da prizna Kosovo na kraju procesa.

se ne odustane od EU, postoji takođe i opasnost da ako neka zemlja dođe u situaciju da ne može da nastavi sa pristupnim procesom, može snositi i ekonomske posljedice, posebno ako su njihovi konkurenti u regionu uspješno krenuli dalje ka članstvu u EU.

Specifične posljedice po zemlje regiona

Kako je već rečeno, najveći rizik od „turskog scenarija“ prijati Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Kosovu ali može pogoditi i sve ostale zemlje regiona. U ovim trima zemljama, takav scenario može ozbiljno da podrije i same države jer su i dalje djelimično osporavane od strane podentitetskih aktera i/ili susjeda. Kako su ti susjedi uspješniji i kreću se ka članstvu u EU većom brzinom, osporavane države mogu da izgube još od svog legitimiteta. To bi, za posledicu, moglo da ohrabri političke partije da se mobilišu oko secesionističkih zahtjeva i da iskoriste kašnjenje pristupnih pregovora kao dokaz da država nije u stanju da ispuni postavljene zahtjeve. Bosna i Hercegovina je posebno ugrožena u tom pogledu jer je evropska integracija jedini opšte prihvaćeni zajednički projekat u zemlji. Pored toga, osporavana priroda države i otvoreni secesionistički zahtjevi koji dolaze iz Republike Srpske znače da bi i država i sve reforme mogle da budu lako blokirane i da članstvo u EU nema dovoljnu podršku političkih elita koja bi potisnula etno-nacionalističke ciljeve. Stagnacija je već postala karakteristika odnosa između EU i Bosne tokom poslednje decenije. Kosovo će vjerovatno i dalje imati problem zbog nepriznavanja od strane pet država članica EU što onemogućava pristup ove zemlje EU, bar dok te države ne odluče da je priznaju. Mada sveobuhvatno i konačno uređenje odnosa sa Srbijom⁶⁰⁵ može značiti prekretnicu u rješavanju ovog problema, razlozi za nepriznavanje od strane pet članica, koji su uglavnom vezani za slične sopstvene probleme, su dodatno ojačani promjenom granice nastalom ruskom aneksijom Krima i referendumom o nezavisnosti Škotske.

Zaključci

Ovaj scenario ukazuje na rizike gubljenja pokretačke snage i kredibiliteta procesa evropskih integracija. U trenutku kada države članice počnu da preispituju javnu i formalnu posvećenost procesu proširenja i kada proces počne da kasni zbog (naizgled) nerješivih domaćih ili bilateralnih sukoba, pristup EU može da prestane da bude realan i dostižan cilj. Odustajanje od članstva u EU ima značajne posljedice po demokratiju, među-etničke odnose i dugoročne privredne investicije. Mada opasnost da budu uvučene u ovaj scenario nije

⁶⁰⁵ Uključujući priznanje Kosova od strane Srbije.

podjednaka za sve ove zemlje, ona ostaje realna sve dok pojedine države članice koriste mogućnost da blokiraju napredak po osnovu pitanja koja nijesu povezana sa setom utvrđenih uslova EU. U svemu tome ironija je da su upravo države kojima je najpotrebniji stabilizirajući efekat pristupa EU, najvjerovatniji kandidati da krenu putem ovog scenarija.

10.1.3. Scenario 3. Odustajanje od proširenja i nova neizvjesnost na Zapadnom Balkanu⁶⁰⁶

Zbog izbijanja krize u Ukrajini pažnja Zapada je preusmjerena ka istočnim susjedima EU, što znači dalje od zapadnog Balkana. Međutim, posao na Balkanu još nije završen. Zapadni Balkan takođe može da postane kolateralna žrtva nove geopolitičke utrke između Zapada i Rusije. U Srbiji i Republici Srpskoj (BiH) neki već vide Rusiju kao alternativu liberalno-demokratskom modelu Zapada. Percepcija jačanja Rusije i signali o ustupcima koji dolaze sa Zapada mogu stvoriti novi talas euro-skepticizma. U novoj strateškoj utakmici EU može izgubiti značaj a alternative mogu postati privlačnije. Na periferiji Evrope se pojavljuju novi akteri. Ako preostale zemlje zapadnog Balkana ostanu još dugo, ili čak trajno, van EU, pašće u iskušenje da se okrenu ka njima. Dok se tokom devedesetih činilo da EU nema alternativu, skorašnji događaji su pokazali da su SAD, Rusija i Turska konkurenti u trci za sticanje uticaja i moći nad zemljama na obodima Evrope.

Po ovom scenariju, EU nije u stanju (ili nema želju) da ponudi jasnu perspektivu pristupa i gubi sposobnost da pruži podsticaje zemljama u nastojanju da krenu u pravcu ostvarenja krajnjeg cilja – članstva u EU. To dovodi do odustajanja od proširenja EU ka zapadnom Balkanu i do jačanja uticaja političkih, ekonomskih i bezbjednosnih alternativa. Ekonomska kriza u EU, posebno u zemljama blizu zapadnog Balkana⁶⁰⁷, ukazuje da članstvo u EU ne garantuje ekonomski prosperitet niti štiti od bolnih reformi. Time je članstvo u EU već izgubilo jedan od ključnih podsticaja. Ako se ekonomska kriza u EU nastavi, članstvo u EU bi vjerovatno nastavilo da gubi na privlačnosti. Drugi spoljni akteri, Rusija, Turska, SAD, Kina, su počeli da koriste ovu neizvjesnost kako bi promovisali svoje interese u regionu i umanjili uticaj EU. Sve to bi mogao da bude rezultat ulaska krize u eurozoni u novu akutnu fazu koja će dovesti i do pojave centrifugalnih tendencija unutar same EU. Države članice mogu da napuste (ili da budu prisiljene da napuste) eurozonu, pri čemu je Grčka prva na

⁶⁰⁶ Balkans in Europe Policy Advisory Group: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, Centre for Southeast European Studies, Graz, May 2014, pages 7-21. Jedan od članova ove grupe je i autor ove doktorske disertacije.

⁶⁰⁷ Posebno u Grčkoj, Hrvatskoj i Sloveniji.

spisku kandidata za odlazak. Previranja unutar EU su izazvala uvođenje kontrola kapitala i, u nekoj kasnijoj fazi, mogla bi da dovedu i do raskida Šengenskog sporazuma i ponovnog uvođenja nacionalnih granica.

Odustanak od proširenja

Fragmentacija i kriza unutar EU ne samo da bi umanjila privlačnost ove zajednice u očima zemalja zapadnog Balkana, već bi istovremeno došlo i do sve većeg preispitivanja i u EU i državama članicama. Pristupanje bi bilo stavljeno „na čekanje“, bez političke podrške promociji zemalja u tom procesu. Bosna i Hercegovina bi ostala u postojećem ćorsokaku, bez napretka u smislu dostizanja standarda postavljenih od strane EU. To bi još više ohrabrilo Republiku Srpsku u težnji da dobije nezavisnost, što bi dovelo do veoma opasnih unutrašnjih sukoba. U takvom scenariju, Evropska komisija bi mogla da prestane sa davanjem preporuka da se otvore pristupni pregovori sa Makedonijom. Crna Gora i Srbija bi bile frustrirane jer ne bi došlo do otvaranja novih poglavlja u pregovorima. Hrvatska bi mogla da osujeti proces pregovora sa obijema zemljama i veže napredak za ustupke u pogledu postojećih ili potencijalnih bilateralnih problema⁶⁰⁸. Za to dobija podršku „iza scene“ od sve snažnijeg lobija koji se protivi proširenju EU. U takvoj situaciji, Podgorica i Beograd bi mogli da obustave pregovore do daljnjeg. Kosovo bi moglo da potpiše Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ali mu je direktno predočeno da neće imati pravo da podnese zahtjev za status kandidata sve dok pet država članica koje ga nijesu priznale ne povuku svoj veto. Sumorna slika proširenja na zapadni Balkan unosi i novu dozu neizvjesnosti u ovaj region.

Traganje za alternativama

Ojačana ekonomskim previranjima unutar EU, puna blokada proširenja se vrlo negativno odrazila na podršku javnosti zapadnog Balkana članstvu u EU. Kako euro-skepticizam postaje sve popularniji, širom ovog regiona se sve češće govori o multipolarnosti i propadanju Zapada. Elite na vlasti pričaju o prilikama za privlačenje investicija i političke podrške od globalnih sila kao što su Rusija, Turska i Kina, pa čak i naglo-rastuće ekonomije jugoistočne Azije. Antizapadna osjećanja dodatno podgrijeva uspon populističkih lidera unutar „centralnih“ država EU, koji za ekonomske teškoće krive priliv imigranata iz zapadnog Balkana. U takvoj situaciji, Rusija bi mogla da ponudi Srbiji, Crnoj Gori i Republici Srpskoj u BiH finansijsku pomoć u zamjenu za potpisivanje sporazuma o povlašćenoj trgovinskoj

⁶⁰⁸ Pitanje razgraničenja u Bokokotorskom zalivu i status hrvatskih zajednica u Vojvodini.

razmjeni sa Carinskom unijom Rusije, Bjelorusije i Kazahstana. Dok su izgledi za punopravno članstvo u EU sasvim neizvjesni, Rusija sa Putinom koji vodi autoritarnu politiku, postaje sve privlačniji uzor ovom regionu. Rusija bi takođe mogla da upotrijebi i gas i naftu kao podsticaj za stvaranje bližih veza ali i kao pritisak na pojedine zemlje. Ovakav hipotetički rast ruskog uticaja na zapadnom Balkanu bi izazvao i srazmjeran broj briga. Bošnjačke partije u BiH bi mogle da reaguju još bližim povezivanjem sa Turskom⁶⁰⁹. Ohrabrena time, Ankara može da pojača diplomatsko prisustvo u regionu, uključujući i Kosovo i Albaniju. Makedonija bi se mogla naći u rascjepu, ili bi mogla da pokuša da balansira između Rusije i Turske trudeći se da izvuče što više koristi od obje sile. Posvećenost članstvu u EU ostaje na papiru ali, dok se vlade ovih zemalja okreću multipolarnoj spoljnoj politici, ideja o članstvu postepeno blijedi. Borba konkurentskih spoljnih sila za uticaj i moć na ovom području može dovesti i do povećanja tenzija u regionu, kako zemlje biraju nove saveznike.

Specifične posljedice po zemlje regiona

Ovaj scenario nije podjednako vjerovatan za sve zemlje u regionu. Međutim, kada bi neki spoljni akter, kao što je Rusija, stekao prevlast u regionu, to bi predstavljalo ohrabrenje i za druge da učine slično. Srbija i Republika Srpska, koje imaju bliskije veze sa Rusijom od ostalih zemalja i entiteta regiona, su najbliže situaciji da postanu dio ovog scenarija. Obnovljena utakmica među svjetskim silama za prevlast na Balkanu zaoštrava među-etničke odnose u regionu. Akteri kao što su Rusija i Turska pribjegavaju spoljno-političkoj retorici prepunoj osvrta na kulturu, vjeru i istoriju, što dovodi do polarizacije društava i zemalja. BiH ima najviše problema sa secesionističkim zahtjevima Republike Srpske koji izazivaju i probleme sa Hrvatima u Federaciji⁶¹⁰. Hrvatska možda, umjesto da se trudi da obuzda svoje sunarodnike preko granice, može da se založi za ustavne promjene koje će odvesti direktno u rasparčavanje Bosne. Slično tome, Srbija bi mogla da se upusti u destruktivniju politiku prema BiH i da otvoreno podrži zahtjeve Republike Srpske. Kosovo takođe ne bi bilo pošteđeno turbulentnih događaja. U slučaju da dođe do usporavanja ili zamrzavanja pregovora o pridruživanju između Srbije i EU, opao bi i podsticaj Srbiji da se pridržava sporazuma sa Kosovom. Rusija bi osjetila priliku da iskoristi moć i pokvari sporazum čime bi stekla važne bodove u utakmici sa EU i SAD na ovom prostoru. U takvoj situaciji sjeverni dio Kosova bi

⁶⁰⁹ Posebno u oblastima kao što je odbrana, koja je formalno u nadležnosti centralne države.

⁶¹⁰ Oni traže poboljšanje svog statusa u okviru zajedničke države.

mogao da formalno zatraži pripajanje Srbiji po ugledu na krimski model. Iako Makedonija nema jasnog spoljnog zaštitnika, vjerovatno bi potpala pod uticaj ovakve regionalne dinamike. Sa udaljavanjem od procesa EU integracije može doći do odustajanja od primjene Ohridskog okvirnog sporazuma i do veće polarizacije odnosa između Makedonaca i Albanaca. Pored toga, mogu izbiti i nove tenzije širom regiona u oblastima kao što je Sandžak, gdje bi moglo doći do sukoba konkurentskih etno-nacionalističkih stranaka, podržanih od spoljnih sila.

Zaključci

Ovaj scenario proširuje rizike iz prethodnog scenarija sa potpunim kočenjem procesa proširenja. Iako ovaj scenario ostaje manje vjerovatan od ostalih koji su pomenuti, rizici su realni, mada ne podjednako vjerovatni, za sve zemlje regiona. Ključni okidači takvog scenarija leže van ovog regiona, u sposobnosti EU da se reformiše i prevaziđe ekonomsku i političku krizu, u posljedicama konflikta u Ukrajini i sposobnosti Rusije da stekne prednost u konfrontaciji sa Zapadom, kao i u mogućnosti Turske da projektuje politički i ekonomski uticaj van svojih granica. Bez obzira na te spoljne faktore, brojne posljedice takvog scenarija bi bile izazvane stanjem i u zemljama regiona.

10.1.4. Scenario 4. Veliki balkanski prasak⁶¹¹

Prema scenariju velikog praska EU bi ubrzala a ne usporila proces integracija, kao što je bio slučaj kod prethodnih scenarija. Svim zemljama regiona bi bilo ponuđeno da stupe u pristupne pregovore i istovremeno bi pregovarale o članstvu, slično kao prilikom proširenja EU 2004. godine. Da bi se to postiglo, EU bi morala da uloži značajne resurse kako bi se prevazišle najvažnije prepreke⁶¹². EU ne bi postavila nove uslove (niti odustala od postojećih) koje ove zemlje moraju da ispune da bi otvorile pristupne pregovore. Zemlje kandidati bi istovremeno morali da koordiniraju napore i aktivnosti kako bi uklonile prepreke u bilateralnim odnosima. Do sada je EU insistirala samo na rješavanju bilateralnih sporova između država članica i država kandidata, ponekad uspješno a ponekad ne. Malo napora je uloženo u rješavanje preostalih problema među samim zemljama kandidatima. Koordinacija

⁶¹¹ Balkans in Europe Policy Advisory Group: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, Centre for Southeast European Studies, Graz, May 2014, pages 7-21. Jedan od članova ove grupe je i autor ove doktorske disertacije.

⁶¹² Kao što su sukob između Grčke i Makedonije i nepriznavanje Kosova od strane pet država članica.

između svih zemalja u regionu je potrebna da bi se izbjegli dalji pokušaji da jedna drugu blokiraju. Kada sve zemlje stupe u pregovore, razviće se konkurentska dinamika u kojoj ni jedna od njih neće željeti da ostane na začelju. I dok bi se EU zalagala da se sve zemlje integrišu istovremeno, jasno bi im bilo stavljeno do znanja da ako neke zemlje kasne, mogu da se pridruže u drugom krugu⁶¹³. Odustajanjem od dodatnog uslovljavanja, EU bi se umjesto toga više fokusirala na implementaciju *acquis*-a i pružila bi ekstenzivniju pomoć da bi kompleksne države kao što je BiH mogle na efektivan način da primjene zakonodavstvo EU, umjesto da rješava dodatna pitanja koja nijesu direktno povezana sa *acquis*-om. Postavlja se pitanje zašto bi EU bila zainteresovana za primjenu ovakvog scenarija jer su u brojnim prilikama razni zvaničnici EU tvrdili da neće biti „prečica“ na putu ka članstvu? Kriza u Ukrajini, djelimično izazvana približavanjem te zemlje EU, je otriježnjujuće upozorenje da stare geo-političke paradigme više ne važe, pa stoga ni posao na Balkanu ni izdaleka nije završen. Ako zemlje zapadnog Balkana ostanu van EU još više od jedne dekade, to će izazvati stvaranje još jednog potencijalnog kriznog područja sa daleko većim potencijalom da se kriza prelije i preko granica EU. Relativno mala veličina zapadnog Balkana, u smislu broja stanovnika, olakšava integraciju ovog područja i smanjuje opasnost da jednom uspostavljena stalna (Šengenska) granica između regiona, ili nekih zemalja regiona, i ostalog dijela EU postane izvor problema. Pored toga, integracija je efektivniji i efikasniji alat za rješavanje konflikata i stvaranja bezbjednosti u regionu nego stalno međunarodno prisustvo u djelovima regiona, skopčano sa rizicima od obnavljanja tenzija. Ovaj scenario bi bio moguć samo ako bi države članice bile spremne da prestanu da se protive proširenju. Takav obrt je malo vjerovatan bez promjene mišljenja javnosti u EU i promjene opšteg stava EU o tom pitanju. Mada kraj ekonomske krize ne znači da će automatski nestati zamor od proširenja EU, ovakav scenario je malo vjerovatan bez promjene ekonomske perspektive i sposobnosti EU da se reformiše iznutra.

Implikacije

Odnos između EU i zemalja kandidata je očigledno asimetričan. Sa jedne strane, EU ima da ponudi koristi od trgovinske razmjene, pomoći i konačnog pristupa dok, nasuprot tome, imajući u vidu njihovu neznatnu ekonomsku veličinu, zemlje kandidati imaju malo toga da ponude EU. To omogućava EU da postavlja pravila putem kojih će, kroz proces

⁶¹³ Kao što je bio slučaj 2004/7. godine.

evropeizacije, oblikovati kreiranje politika u zemljama kandidatima⁶¹⁴. Ubrzanjem pristupnog procesa za preostale zemlje zapadnog Balkana, EU bi uspješnije riješila preostala pitanja bezbjednosti i državnosti. Ovo neminovno pretpostavlja intenzivnije angažovanje EU na prevazilaženju prepreka na putu zemalja zapadnog Balkana ka članstvu. Pristupni proces podstiče široku i dugoročnu podršku demokratskim transformacijama u zemljama kandidatima. Međutim, samo kredibilno obećanje prijema u punopravno članstvo predstavlja efektivan mehanizam za ubjeđivanje nacionalnih vlada da usvoje pravila i osnaže institucije. S druge strane, tamo gdje je kredibilnost obećanja EU slaba ili daleka⁶¹⁵, ili tamo gdje proces blokira treća strana⁶¹⁶, pridržavanje pravila EU se pokazalo manje uspješnim. Ubrzanje pristupnog procesa bi ojačalo uticaj EU u pogledu demokratizacije preostalih zemalja kandidata, čime bi se izbjeglo i lažno pridržavanje predloženih reformi. U tom pogledu, bilo bi potrebno da se u okviru novog pristupa EU prema regionu razmotre posebni sistemi monitoringa za svaku zemlju u post-pristupnoj fazi, kako bi se osigurao nastavak reformi i nakon prijema, umjesto da se zahtjevi u pogledu strukturnih reformi prebace u fazu koja prethodi pregovorima. Rezultat toga je percepcija među zemljama kandidatima da EU igra stratešku igru uslovljavanja, širenjem ili „pomjeranjem stativa na голу“⁶¹⁷. Uvođenjem scenarija velikog balkanskog praska, mogućnost lokalnih elita da se pred domaćom javnošću pretvaraju da žele članstvo u EU, dok se u stvari ne trude iskreno u tom pravcu, će biti smanjena jer će napredak biti vidljiviji i uporediviji sa reformama u susjednim zemljama. Takav scenario bi vodio u pravcu regionalne utakmice u sprovođenju reformi jer ni jedna zemlja ne bi željela da zaostane, slično onome što se dešavalo tokom sprovođenja reformi vezanih za viznu liberalizaciju. Scenario velikog praska ističe u prvi plan osnovnu dilemu proširenja EU: ako su uslovi previše teški, postavljeni u ranoj fazi i percipirani kao nepravedni, kredibilitet i transformativna snaga EU će biti ograničena. S druge strane, ako se uslovi smanje i proces pretjerano ubrza, domaće reforme bi mogle da budu „zbrzane“ ili da ostanu samo na papiru, ne iskoristivši transformativni kapacitet pristupnog procesa. Stoga bi implikacije scenarija velikog praska varirale, zavisno od toga da li bi EU i dalje podržavala

⁶¹⁴ Rasprostranjenost ovakvih asimetričnih odnosa se najbolje vidi iz činjenice da tokom pristupnog procesa, zemlje kandidati mogu da prihvate čak i ishod koji je potpuno suprotan njihovim interesima.

⁶¹⁵ Kao što se može vidjeti na Kosovu i u Bosni i Hercegovini.

⁶¹⁶ Kao što je slučaj u Makedoniji.

⁶¹⁷ Kochenov, D, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, The Hague: Kluwer Law International, 2008, p.358.

potrebne reforme kroz implementaciju *acquis*-a i praćenje stvarnih reformi umjesto samo formalno-pravnih, ili bi ubrzani prijem značio i ignorisanje reformi.

Specifične posljedice po zemlje regiona

Scenario „standardnog pristupa“ će u bližoj budućnosti dovesti do podjele zemalja zapadnog Balkana u dvije grupe zbog dalekih izgleda za članstvo. Nedostatak posvećenosti od strane EU se prije može posmatrati kao dio problema nego kao dio rješenja u ovom regionu. Obećanje o evropskoj integraciji se odnosi na cio Balkan, a alternativno odlaganje pristupa na neodređeno vrijeme bi podrilo teško postignutu stabilnost u regionu. Stoga bi se istovremenim pridruživanjem izbjeglo stvaranje novih granica između zemalja regiona koje bi predstavljale opasnost od pogoršanja tenzija a ne mogućnost za njihovo smirivanje. Pored toga, ovakvim pristupom bi se eliminisala mogućnost da, kad postanu članice, neke od zemalja regiona blokiraju integraciju susjeda zbog bilateralnih sporova. Uticaj scenarija velikog praska će biti različit od zemlje do zemlje regiona, imajući u vidu da bi neke od njih bile u stanju da postanu članice EU i putem scenarija „standardnog pristupa“. Crna Gora i Srbija, kao dvije zemlje koje su već u fazi pristupnih pregovora, imale bi najmanje koristi i vjerovatno bi obje zemlje izrazile zabrinutost da pristup „velikog praska“ može da ih povuče unazad, pogotovu ako bi se EU odlučila za istovremeni prijem većeg broja zemalja. Međutim, ni jedna od ove dvije zemlje takođe nije bez strukturnih problema koji bi mogli da izazovu kašnjenje u nastavku pristupnih pregovora. Uticaj „velikog praska“ bi se najviše osjetio u BiH, Kosovu i Makedoniji, zemljama koje nijesu samo najdalje od članstva u EU⁶¹⁸, već su suočene i sa najkompleksnijim pristupnim izazovima, unutrašnjim i spoljašnjim. Ostaje ključno pitanje da li pristup „velikog praska“ može da generiše dovoljan zamah za uklanjanje ovih prepreka, odnosno za postizanje minimalnog kompromisa u BiH kako bi se usvojilo zakonodavstvo i uspostavile institucije koje su potrebne da bi mogla da funkcioniše kao buduća zemlja članica?

Zaključci

Veliki balkanski prasak se zasniva na nekim ranijim talasima proširenja kada je nekoliko zemalja zajedno primljeno u članstvo tada manje kompleksne EU (ili EEZ/EZ), uz manje kompleksan set uslova koje su morale da ispune buduće članice. Čak je i proširenje iz 2004. godine sprovedeno u skladu sa pristupom „velikog praska“ u centralnoj Evropi.

⁶¹⁸ Mada, formalno, na različitim nivoima.

Preostali region zapadnog Balkana ima samo oko 18,5 miliona stanovnika koji žive u šest zemalja, što znači da čitav region ima manje stanovnika od Turske, pa čak i od Ukrajine, i svakako ne predstavlja opasnost za apsorpcione kapacitete EU. Koristi bi, s druge strane, bile značajne: simbolično, inkluzija BiH, zemlje koja je prošla kroz nasilne sukobe devedesetih, pokazala bi da je EU sposobna da bude nezavisni akter u procesu dugoročne stabilizacije. Makedonija, BiH i Crna Gora su tri multietničke zemlje zapadnog Balkana. Njihovom inkluzijom, EU bi pokazala posvećenost principu diverziteta. Sa Albanijom i Kosovom, EU bi primila prve pretežno muslimanske zemlje, čime bi pokazala da je otvorena za sve Evropljane, bez obzira na njihovu vjersku pripadnost. Primjena ovakvog scenarija bi mogla da spriječi neke rizike, kao što je rizik od stvaranja nevidljivog „zida“ usred zapadnog Balkana, između zemalja koje su članice EU i onih koje to nijesu. Spoljne granice Evrope bi vjerovatno postale „tvrđe“ – ne samo zbog ukrajinsko-ruske krize, već i zbog migracija koje nijesu popularne u nekim državama članicama. Kada bi se to desilo, zapadni Balkan bi bio podijeljen granicom EU. Time bi, de facto, bili zaustavljeni pozitivni procesi pomirenja koji su počeli u zemljama bivše Jugoslavije tokom 2000-ih. Umjesto toga, nova linija podjele zapadnog Balkana bi dovela do povratka nacionalizma, pa čak i militarizma i ekstremizma. Pošto bi se u tom slučaju neke zemlje regiona okrenule drugim globalnim i regionalnim akterima, situacija u regionu bi mogla da postane još kompleksnija nego što je sada - i sa više rizika po evropsku bezbjednost. Najveća opasnost od ovog scenarija leži u tome da brži pristup EU može kompromitovati temeljno praćenje reformi i da entuzijazam za sprovođenje reformi može opasti nakon prijema u članstvo. Stoga bi šanse koje nudi ovaj scenario trebalo izbalansirati sa rizicima⁶¹⁹. Međutim, sudeći prema generalno uspješnom proširenju iz 2004. godine, brzo ali ne pre nagljeno proširenje nije nekompatibilno sa stvarnim reformskim procesom.

⁶¹⁹ Od toga da može doći do propuštanja prilike da se izvrši preobražaj tokom pristupne faze, ukoliko do „velikog praska“ dode prerano.

V CRNA GORA

1. Pristup

Crnogorsko društvo se i dalje nalazi u stanju tranzicionog šoka. Ekonomske i sveukupne političke i institucionalne reforme su se odvijale sporije nego što je to slučaj sa većim brojem zemalja Istočne Evrope. Razloga za ovakvo stanje je mnogo. U prvu grupu spadaju razlozi koji se ogledaju u gubitku dobrog dijela prve dekade društvene transformacije, periodu u kome je umjesto brzih i efikasnih društvenih reformi Crna Gora u suživotu sa Srbijom provela u ratnom okruženju regionalnih razmjera i sukoba sa zemljama zapadnog kulturnog kruga, najprije na političkoj a onda i na vojnoj ravni. Druga grupa razloga su proizvod specifične konstelacije unutrašnjeg faktora, koji se ogleda u iscrpljivanju unutrašnjim političkim i partijskim bitkama, problemima u izgradnji pravne države, te nusproizvodima stanja socijalne anomije koji se ispoljavaju u povećanoj stopi kriminaliteta, korupcije i ostalih nepoželjnih društveno-patoloških pojava. Crnu Goru nijesu zaobišli ni negativni ekonomski trendovi, koji odlikuju sva tranziciona društva, a koji su rezultat ekonomske transformacije, pri čemu nagli nestanak planske ekonomije i protektivnih mehanizama socijalne države nije mogao brzo i efikasno da zamjeni nov ekonomski sistem koji se zasniva na slobodnom tržištu i privatnoj inicijativi. U Crnoj Gori se može identifikovati i siromaštvo, nezaposlenost i visok spoljno-trgovinski deficit, za koga još uvijek ne postoji sistemsko rješenje. No, i pored svih teškoća i inertnosti, crnogorsko društvo je značajno promjenilo lice u poslednjih 25 godina. Privatna svojina je dominantan oblik svojine, strane investicije su prisutne sa tendencijom rasta, državno pitanje je riješeno, institucije su transparentnije i efikasnije, a građani pokazuju povišen nivo inicijative i socijalne penetracije. Ukratko, trend je pozitivan, nezadovoljstvo prisutno dok politika ostaje primarna arena fokusa javnosti.

Proces evropskih integracija u Crnoj Gori ima svoju dinamiku. Iako usporavan '90-tih, ovaj proces je dobio vjetar u leđa od 2000. godine do danas, i čini se da je epilog na vidiku, sa nepoznanicom o brzini vjetra od koga zavisi vremenska ekstenzija krajnjeg ishoda. Postoji važan konsenzus između tri ključna elementa koji određuju opšti stav o EU integracijama, a to su, stav javnosti, stav međunarodne zajednice i stav vladajuće političke elite. Sva tri

ključna faktora su pozitivno usmjerena, što povećava izvjesnost ishoda i pozitivno djeluje na sveukupnu dinamiku ovog procesa. Nema sumnje da će se na ovom putu naći veliki broj prepreka, ali, za sada, to nisu prepreke koje bi ozbiljno dovele u pitanje izvjesnost procesa pristupanja EU, već samo dužinu procesa. Država mora da opravda efikasnost domaćih institucija, dokazujući da je sposobna da Crnu Goru uvede u EU. Ovdje treba uzeti u obzir činjenicu da će međunarodna zajednica snažno uticati na unutrašnje političke procese u Crnoj Gori, jer po pravilu, manja država ima i manje moći da se odupre nekim od neželjenih promjena. No, svakako da u ovom pogledu postoje i određeni faktori rizika:

Prvi faktor jeste potencijalna politička nestabilnost. Nakon obnove nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora je skoro dovršila proces izgradnje državnosti. Međutim, to nije dovelo do brzog rješenja ključnih problema sa kojima se Crna Gora i danas suočava, posebno u smislu slabih institucija i rasprostranjene korupcije i klijentelizma. Crna Gora je suočena sa ozbiljnim problemom nedostatka administrativnih kapaciteta za evropske integracije. Smatrana uspješnim primjerom rješavanja među-etničkih odnosa, danas se Crna Gora suočava sa sve većom opasnošću od getoizacije etničkih zajednica. Nepostojanje (jače) opozicije i decenijama duga vladavina iste grupe pojedinaca je učvrstila autoritarnu klasu na vlasti, koja bi mogla predstavljati problem u kasnijoj fazi pregovora. Uprkos rješavanju državnog pitanja, dio opozicionih partija još uvijek nije spreman da prihvati samostalnost kao konačno rješenje, te i dalje djeluje kao anti-sistemska/državna opozicija⁶²⁰. Nakon obnove nezavisnosti, u Crnoj Gori su se konačno stvorili uslovi za intenzivnije rješavanje naslijeđenih društvenih problema i suočavanje sa budućim izazovima državne politike. Međutim, iako je od tada proteklo više od osam godina, izvjesno je da je državna politika propustila priliku da u dovoljnoj mjeri iskoristi naraslu energiju optimizma i učini više u pogledu neophodnih sistemskih reformi i pozitivnog preobražaja društva. Sa druge strane, ukupne društvene i političke prilike u Crnoj Gori su nesumnjivo bolje nego u proteklih petnaest godina, ali su i dalje otvoreni problemi koji proističu iz nedovršene tranzicije, destruktivnog istorijskog nasljeđa i nedovoljne posvećenosti strukturnim društvenim reformama. Suštinski gledano, crnogorska državna politika je u proteklom periodu postigla kontroverzne rezultate. S jedne strane, ostvareni su značajni pomaci na planu spoljne politike i međunarodnih integracija (članstvo u OUN, OEBS, Savjetu Evrope, brojnim međuvladinim agencijama, sa EU se vode pregovori o pristupanju, očekuje se poziv za NATO), dok su se, s druge strane, prilike na unutrašnjem

⁶²⁰ Ova činjenica je proizvod unutrašnjih potreba pojedinih partija da jačaju položaj u vlastitom biračkom tijelu i zadrže parlamentarni status.

planu odvijale protivrječno i nesumnjivo su propuštene šanse da se učini više i bolje. Eventualni potresi u funkcionisanju vlasti bi mogli da uspore proces kretanja Crne Gore ka EU.

Drugi faktor rizika jeste nedostatak reformskog potencijala institucija koje moraju da daju doprinos procesu pristupanja EU. Pored parlamenta od koga se očekuje usklađivanje zakonske regulative sa standardima i pravnom tekovinom EU, prije svega mislimo na sudstvo, koje je i dalje nedovoljno efikasno, a iz ovog proističu problemi u funkcionisanju pravne države⁶²¹. Evidentna je slaba posvećenost vlade administrativnim reformama⁶²², izgradnji pravne države⁶²³, borbi protiv sistemske korupcije i organizovanog kriminala, i regionalno uravnoteženom razvoju ekonomije i eliminaciji koruptivnog i klijentelističkog biznisa. Takođe, krupna prepreka bržem, modernijem i stabilnijem društvenom razvoju leži u sve izraženijem potiskivanju građanskog društva, potrošenosti političke klase, autoritarnoj političkoj kulturi, urušenom obrazovnom sistemu, sporom oslobađanju od još svježeg traumatičnog nasljeđa⁶²⁴ i razarajućem sunovratu moralnih i društvenih vrijednosti. Očigledno je da su pred crnogorskim društvom i državom brojni izazovi s kojima se moraju suočiti svi dijelovi društva a prevashodno vladajuća politika i javne institucije.

Treći faktor jeste eventualna promjena u stavu javnog mnjenja kada je riječ o pristupanju EU. Svijest o svim problemima i nelagodnostima koje će nužno pratiti eventualni ulazak u EU, a koji može zbog odugovlačenja procesa doći prerano, može uticati negativno na javno mnjenje.

2. Evropska perspektiva Crne Gore: odnos Crne Gore sa EU

Na sredini druge decenije 21. vijeka Crna Gora i sve države regiona Zapadnog Balkana, izuzev Hrvatske, se još uvijek nalaze izvan granica EU. Evropske integracije za Crnu Goru i cjelokupni region Zapadnog Balkana predstavljaju osnov spoljnopolitičkog djelovanja, ali i daju podstrek njihovom djelovanju na planu sprovođenja reformi u

⁶²¹ Pri čemu se mora imati u vidu da je ovaj aspekt nešto preko čega EU ne može preći.

⁶²² Neefikasan rad javnih i lokalnih institucija...

⁶²³ Nedostatak stabilnih i snažnih pravosudnih vlasti.

⁶²⁴ Odsustvo lustracije i neefikasnost sudskih procesa vezanih za zločine civilnih i vojnih vlasti u vrijeme ratnog okruženja.

„sopstvenom dvorištu“. Shodno odredbama osnivačkih ugovora EU⁶²⁵, da bi jedna evropska država, pa i države Zapadnog Balkana među kojima je i Crna Gora, postala punopravna članica Evropske unije, nije dovoljna samo iskazana namjera već ona mora da ispuni odgovarajuće uslove, koji su definisani od strane EU⁶²⁶. U okviru ovog dijela rada, osvrnućemo se na ključne događaje koji su uticali na formiranje odnosa između Crne Gore i EU⁶²⁷.

27. aprila 1992. godine, na ruševinama SFRJ, proglašena je SRJ. Poslije više od tri godine veoma razornog dejstva na ekonomiju tadašnje SR Jugoslavije, sankcije UN i EU su suspendovane tek 1995. godine. Nakon toga, Vlada SRJ usvaja *Prvi program rada na harmonizaciji jugoslovenskog pravnog sistema sa pravnim sistemom Unije*⁶²⁸. Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu je osnovan 1999. godine. Zemlje regiona u junu 2000. godine dobijaju „status potencijalnog kandidata“, što je, po prvi put, predstavljalo najavu evropske perspektive zemalja Zapadnog Balkana. Dok su druge zemlje regiona otpočinjale pregovore, a neke dolazile i do Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u SCG je potrošeno više od dvije godine za pronalaženje institucionalnog okvira dvije države⁶²⁹, a zatim još jedna godina do usvajanja Ustavne povelje (februar 2003), i još pola godine, do usvajanja Zakona o implementaciji akcionog plana harmonizacije ekonomskih sistema Crne Gore i Srbije, tzv. Ekonomske povelje (avgust 2003). Početkom 2003. godine, Crna Gora nevoljno ulazi u neizvjesni projekat državne zajednice, kojoj je data šansa da zaživi u narednom trogodišnjem periodu. Već od proljeća 2004. godine, državna zajednica pokazuje rastući stepen nefunkcionalnosti, što je posebno evidentno u ekonomskoj sferi. Na periodičnim sesijama Unaprijeđenog stalnog dijaloga, ekonomskog foruma SCG i EU, predstavnici EK postavljali su ista pitanja na koja su dobijali polovične odgovore od strane administracija država članica i virtuelne administracije SCG. Rješenje je, na prijedlog EU, nađeno u primjeni *modela dvostrukog kolosjeka* od oktobra 2004. godine, koji je Crnoj Gori omogućio puni povratak nadležnosti u oblasti carinske i ekonomske politike, kao i povezanih ekonomskih tema.

⁶²⁵ Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU, koji su značajno unaprijeđeni kroz izmjene u okviru Lisabonskog ugovora, koji je na snazi od 1. decembra 2009. godine.

⁶²⁶ Prije svega, kriterijume iz Kopenhagena koji su usvojeni 1993. godine i dopunjeni tzv. administrativnim kriterijumom iz Madrida 1995. godine.

⁶²⁷ U drugom dijelu disertacije detaljnije je pojašnjen početak prvih odnosa sa EEZ uspostavljenih u okviru SFRJ.

⁶²⁸ Đurović, G, *Crna Gora od spoljnotrgovinske ka evropskoj integraciji*, Podgorica 2008, str. 110.

⁶²⁹ Beogradski sporazum, mart 2002.

Dvostrukim kolosjekom Crna Gora je postala partner u procesu pregovaranja sa EU. Crna Gora dobija zvanične pozive za pregovore sa predstavnicima Evropske komisije u Briselu, u kojima aktivno participira. Model dvostrukog kolosjeka Crnoj Gori je, između ostalog, omogućio⁶³⁰: više sredstava iz programa CARDS za Crnu Goru, samostalno vođenje i planiranje politika u domenu spoljne trgovine i carinske politike, samostalan proces pregovaranja o pristupanju Crne Gore u Svjetsku trgovinsku organizaciju, Crna Gora je evidentirana kao posebna carinska teritorija i može da izdaje međunarodna carinska dokumenta. Zahvaljujući ovom modelu Crna Gora aktivno razvija svoje pregovaračke kapacitete...

Neposredno uoči referenduma, u aprilu 2006. godine, Vlada je usvojila *Deklaraciju o dinamiziranju procesa evropskih integracija*, ističući jasnu opredijeljenost za pridruživanje EU, kao strateškom okviru budućeg razvoja. Borba za afirmaciju evropskog puta Crne Gore je potpuno integrisana sa projektom obnove crnogorske državnosti 21. maja 2006. godine, voljom građana na referendumu o državno-pravnom statusu, čiji rezultat je potvrdio Evropski savjet i priznale sve države članice EU. Savjet EU je 2007. godine donio Odluku o usvajanju novog evropskog partnerstva sa Crnom Gorom. Crna Gora je potpisala *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*⁶³¹ 15. oktobra 2007. godine u Luksemburgu, koji je stupio na snagu 01. maja 2010. godine. Crna Gora je potpisala i *Privremeni sporazum o trgovini i srodnim pitanjima*, koji je stupio na snagu 01.01.2008. godine⁶³². Iste godine, vođeni su pregovori o sporazumima EU i Crne Gore o viznoj fasilitaciji i readmisiji, koji su potpisani septembra 2007, a stupili na snagu takođe 01.01.2008. godine. *Sporazum o viznoj liberalizaciji*, kojim se omogućava slobodan ulazak u zemlje Šengenskog sporazuma⁶³³, stupio je na snagu 19. decembra 2009. godine. 15. decembra 2008. godine Vlada Crne Gore podnijela je zvanično zahtjev za članstvo u EU, tadašnjem predsjedavajućem Evropskog savjeta, francuskom predsjedniku Sarkozyju. Savjet ministara EU je aprila 2009. godine pokrenuo procedure po članu 49 Ugovora o EU i naložio Komisiji da pripremi *Mišljenje o podnijetom zahtjevu za članstvo*. Tadašnji evropski komesar za proširenje, Oli Ren, je 22. jula 2009. godine, u Podgorici uručio crnogorskom premijeru Milu Đukanoviću *Upitnik EK* sa 2178 pitanja. Odgovore na Upitnik premijer Đukanović je predao komesaru Renu 9.

⁶³⁰ Đurović, G, *Crna Gora od spoljnotrgovinske ka evropskoj integraciji*, Podgorica 2008, str. 113.

⁶³¹ <http://www.azk.me/1/doc/Sporazum%20o%20stabilizaciji%20i%20pridruzivanju.pdf>

⁶³² Privremeni sporazum omogućava Crnoj Gori i EU da odmah počnu da sprovode djelove SSP koji se odnose na liberalizaciju trgovine.

⁶³³ Kratkoročni ulasci u periodu od šest mjeseci.

decembra 2009. godine u Briselu. Na 673 dodatna pitanja, Crna Gora je odgovorila 12. aprila 2010. godine⁶³⁴. Nakon uspješne realizacije odgovora na Upitnik, 9. novembra 2010. godine EK daje pozitivno Mišljenje o aplikaciji Crne Gore⁶³⁵. Procijenivši da je Crna Gora postigla značajan napredak u integracionom procesu, Evropska komisija je dala preporuku za dobijanje statusa kandidata. Crna Gora je dobila *status kandidata za članstvo* u Uniji na sjednici Savjeta EU 17. decembra 2010. godine. Nakon dobijanja statusa kandidata, počinje ozbiljniji posao između zemlje kandidata i Evropske komisije putem pregovaranja. U junu 2012. godine, Crna Gora je otpočela pristupne pregovore sa EU i godinu dana kasnije završen je proces „skrininga“.⁶³⁶ U decembru 2013. godine, na međuvladinoj konferenciji o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji u Briselu, Crna Gora je otvorila pregovaračka poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, što predstavlja novinu u pregovaračkom procesu budući da se ova dva poglavlja prva otvaraju, a posljednja zatvaraju u okviru pristupnih pregovora. Dinamika postoji, Crna Gora se transformiše ali je u pitanju dug i težak proces. Početak pregovora u najosjetljivijim poglavljima je uslovljen konkretnim očekivanjima Evropske unije, što je jasno navedeno u tzv. „Skrininzima“ za ova dva poglavlja, kao i u Izvještaju o napretku. Sa završavanjem procesa pregovaranja, država kandidat dobija status države pristupnice (*acceding state*), a zatim dolazi do potpisivanja Ugovora o pristupanju (*Accession Treaty*), koji mora biti podržan referendumom u zemlji koja pristupa i ugovor mora biti ratifikovan u svim parlamentima zemalja članica. Nakon toga se određuje dan kada zemlja i zvanično postaje zemlja članica. Ostvarivanjem punopravnog članstva u EU, Crna Gora će aktivno učestvovati u radu svih institucija i tijela Unije⁶³⁷. Crna Gora je postala 185. članica Međunarodnog monetarnog fonda u januaru 2007. godine⁶³⁸. Nakon pristupanja MMF-u Crna Gora je postala punopravna članica Svjetske banke, uz ulaznu naknadu i prava i obaveze koje proizlaze iz članstva u skupini koju čine: Međunarodna banka za obnovu i razvoj (IBRD), Međunarodno

⁶³⁴ Komunikaciona strategija za informisanje javnosti o Evropskoj uniji i pripremama Crne Gore za članstvo za period 2010-2014 godine, Podgorica 2010, str. 7.

⁶³⁵ *Avis* ili *Opinion*.

⁶³⁶ Faza koja prethodi otpočinjanju pregovora jeste faza analitičkog pregleda i ocjene usklađenosti nacionalnog zakonodavstva države kandidata sa pravnim poretkom EU, poznatija kao *screening*. Đurić, Dragan, *Potvrda spremnosti za članstvo u EU*, Podgorica, Matica Crnogorska, 2011, str. 56.

⁶³⁷ Detaljnije u Đurović, G, *Evropska unija i Crna Gora – Politika proširenja*, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 373-553.

⁶³⁸ Crnu Goru predstavlja Centralna banka, a guverner Centralne banke Crne Gore je guverner u MMF-u.

udruženje za razvoj (IDA), Međunarodna finansijska korporacija Finance (IFC) i Multilateralna agencija za garantovanje investicija (MIGA). Crna Gora se suočava sa krupnim izazovima u sprovođenju i primjeni *EU acquis-a*. Administrativni i sudski kapaciteti i dalje su generalno ograničeni, a da bi u srednjem roku mogla da preuzme obaveze članstva, zemlja treba da ulaže stalne napore kako bi ih ojačala.⁶³⁹

3. Crna Gora i pretpristupna podrška EU

EU je najvažniji trgovinski partner Crne Gore⁶⁴⁰. Crna Gora je korisnik finansijske pomoći EU koja je namijenjena svim državama Zapadnog Balkana. Jedna od prednosti EU je što svojim državama članicama, ali i državama kandidatima za članstvo, omogućuje finansiranje projekata iz raznih fondova. Postoji jasna veza između pretpristupnih fondova podrške i budućih mogućnosti koje daju strukturni instrumenti, koji su za države članice. Crna Gora prima finansijsku pomoć od EU od 1998. godine kroz program *Obnova*, kasnije program CARDS i danas kroz program IPA. Interesan je podatak da je Crna Gora kroz program CARDS⁶⁴¹, preko Evropske agencije za rekonstrukciju, dobila podršku u iznosu od 114 mil EUR u periodu od 2000-2006. godine.

Tabela 7. Prikaz sredstava plasiranih u Crnoj Gori u periodu od 2000-2006. od strane EAR-a⁶⁴²

Godina	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Iznos u milionima	19	16	11,5	12	16,5	20,5	18,5
Ukupno:	114,00 miliona €						

U periodu od 1998. do 2010. godine, EU je za Crnu Goru ukupno opredjelila više od 408,5 miliona eura. Od 2007. godine program CARDS je zamijenjen Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA). Evropska komisija je u periodu 2007 - 2010. godine za Crnu Goru opredjelila 131, 3 miliona eura kroz IPA fond, a što je u regionu zapadnog Balkana čini državom sa najvećom evropskom pomoći po glavi stanovnika⁶⁴³. Cilj IPA⁶⁴⁴ programa je da podrži

⁶³⁹ Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 2010, str. 9

⁶⁴⁰ U 2009. godini preko 40% crnogorskog uvoza i 48% crnogorskog izvoza se odnosilo na zemlje EU. Ako se tome doda i trgovina sa zemljama regiona kroz CEFTA sporazum, odnosi sa zemljama EU i sa budućim članicama EU iz našeg regiona, prelaze 92% ukupne trgovinske razmjene Crne Gore.

⁶⁴¹ Community Assistance for Reconstruction and Development

⁶⁴² Izvor: European Agency for Reconstruction (www.eur.eu)

⁶⁴³ www.ceap-montenegro.com

reformski proces u zemlji u kontekstu evropskih integracija, sa akcentom na izgradnju institucija i uvođenja *acquis-a* i poboljšanju socio-ekonomskih uslova, kao i zaštiti životne sredine i održivom razvoju. Finansijska podrška se pruža i civilnom društvu.

Tabela 8: Prikaz sredstava po komponentama i godinama za period 2007-2013.⁶⁴⁵

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
TAIB	27.490.504	28.112.552	28.632.179	29.238,823	29.843,599	30.446,471	30.996,035
CBC	3.909.496	4.487.448	4.667.821	4.282.690	4.310.344	4.338.551	4.418.687
Ukupno:	31.400.000	32.600.000	33.300.000	33.521.513	34.153.943	34.785.022	35.414.722
							235.175.200

U odnosu na korisnike sredstava pretpristupne podrške, IPA se fokusira na progresivno usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i socijalni, ekonomski i teritorijalni razvoj, odnosno infrastrukturne i investicione aktivnosti u oblasti regionalnog, ruralnog i razvoja ljudskih resursa. Crna Gora koristi i višekorisnički instrument pretpristupne podrške (*Multibeneficiary IPA* – MB IPA) kroz koji se sprovode regionalni projekti koji tretiraju zajedničke potrebe država Zapadnog Balkana i Turske u procesu evropskih integracija⁶⁴⁶. Tokom finansijske perspektive EU 2007-2013. pretpristupna podrška je bila strukturisana na način koji omogućava pružanje podrške u oblastima koje su od ključne važnosti za uspješan proces evropskih integracija i podijeljena je na pet komponenti:

EU 2007-2013 Pretpristupna podrška:

- I komponenta (Podrška tranziciji i izgradnja institucionalnih kapaciteta)
- II komponenta (Prekogranična saradnja)
- III komponenta (Regionalni razvoj)
- IV komponenta (Razvoj ljudskih resursa)
- V komponenta (Poljoprivreda i ruralni razvoj)

Slika 2: EU 2007-2013 Pretpristupna podrška

⁶⁴⁴ Instrument pretpristupne podrške (IPA) predstavlja sveobuhvatan nastavak podrške državama u procesu pristupanja EU, koji je nastao objedinjavanjem prethodnih instrumenata podrške (CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD, Instrument for Turkey).

⁶⁴⁵ Izvor: IPA Monitoring Committee, Podgorica, 21. oktobar 2009. godine. (Ministarstvo finansija, dokumentacija).

⁶⁴⁶ Đurić, Dragan, *Koheziona politika i pretpristupna podrška*, Podgorica, Soros, 2009. str.44-103.

Crna Gora je za period finansijske perspektive EU 2007-2013. kroz podršku EU na nacionalnom nivou dobila ukupno 236.625.200 €⁶⁴⁷. Većina ovih sredstava (166.703.056 €) je opredijeljena za projekte I komponente, dok je za projekte II komponente izdvojeno 30.065.037 €. Činjenica da je većina sredstava utrošeno za I i II komponentu uslovljena je pravilom da je Crna Gora kao država sa statusom potencijalnog kandidata za članstvo u EU (do decembra 2010) mogla koristiti sredstva samo kroz ove dvije komponente. Sticanjem statusa kandidata za članstvo u EU dobijeno je pravo na korištenje III, IV i V komponente za koje je izdvojeno 23.200.000 €, 5.757.077€ i 10.900.000 €. Ipak, za operativno korištenje sredstava iz komponenti III, IV i V dodatni preduslov je i decentralizacija sistema upravljanja sredstvima iz fondova EU u Crnoj Gori. Sredstva pretpristupne podrške EU u Crnoj Gori se troše u skladu s pravilima *centralizovanog sistema upravljanja*. To znači da sve procedure ugovaranja i plaćanja po osnovu projekata vrši Evropska komisija posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori. U toku je proces *decentralizacije sistema upravljanja* za svih pet komponenti. Proces decentralizacije podrazumijeva postepeno jačanje kapaciteta crnogorskih institucija i usvajanje propisanih procedura za samostalno upravljanje sredstvima podrške uz prethodnu kontrolu Evropske komisije.

Mogućnosti korišćenja EU fondova tokom finansijske perspektive EU 2014-2020.

Evropska komisija je za Crnu Goru iz sredstava IPA programa za novu finansijsku perspektivu 2014-2020. opredijelila 270,5 miliona eura, što predstavlja povećanje od deset odsto u odnosu na prethodni finansijski period. Novina nove finansijske perspektive 2014-2020, tzv. IPA II jeste stratejski fokus, odnosno sprovođenje projekata u osam definisanih sektora koji su u skladu sa Strategijom proširenja⁶⁴⁸. Shodno tome, Crna Gora će realizacijom projekata u navedenim sektorima iskoristiti finansijsku podršku u pravcu boljeg i kvalitetnijeg sprovođenja reformi koje su neophodne u procesu pristupanja EU. Ako je Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u prethodnom periodu (2007–2013) korišćen za izgradnju institucija i prihvatanje akcija, IPA 2 (2014–2020) bi trebalo da podrži tranziciju ka novom

⁶⁴⁷ Izvor: Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2012-2013; COM(2011) 641 final

⁶⁴⁸ Demokratija i upravljanje; Vladavina prava i temeljna prava; Životna sredina i klimatska akcija; Saobraćaj; Konkurentnost i inovacije; Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike; Poljoprivreda i ruralni razvoj; Regionalna i teritorijalna saradnja.

modelu rasta zasnovanom na konkurentnom izvoznom sektoru⁶⁴⁹. Takve mjere bi podstakle regionalno tržište i obezbjedile nove izvore rasta.

4. Alternative evropskom putu

Od referenduma u maju 2006. godine, sve političke partije u Parlamentu Crne Gore su postigle generalni konsenzus o članstvu u EU, što je njen strateški prioritet. Vlada Crne Gore je uvela predstavnike civilnog društva u rad pregovaračkih grupa, što nije slučaj u drugim zemljama koje pregovaraju. U fokusu pregovaračkog procesa sa EU su, svakako, reforma crnogorskog pravosuđa i javne uprave, kao i odlučnija borba protiv korupcije i organizovanog kriminala⁶⁵⁰. Osim vladavine prava i demokratije, među ključnim zahtjevima EU su i održiva ekonomija i dobro ekonomsko upravljanje u zemljama Zapadnog Balkana. To je ono što „gura“ zemlju bliže EU. Crna Gora, kao potencijalna buduća članica, prati konsenzusom donesene odluke 28 ministara zemalja članica i usklađuje spoljnu politiku sa spoljnom politikom EU.

Jedna od takvih odluka je i pridruživanje sankcijama protiv Rusije. Otvaranje pregovaračkih poglavlja 23 i 24 za Crnu Goru predstavlja najizazovniju fazu u procesu pristupanja. U skladu sa Izvještajem o napretku 2014⁶⁵¹, jaka politička volja i unaprijeđeni administrativni kapaciteti su neophodni za tekuće reforme na polju vladavine prava i zaštite ljudskih prava, kao i na polju bezbjednosti i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Usvajanje amandmana na Ustav⁶⁵² je osiguralo dalje korake u reformi pravosudnog sistema koja je do sada tekla sporo⁶⁵³. Kada govorimo o ekonomskim kriterijumima, Crna Gora je postigla određeni napredak ka funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji. Prema izvještaju Monstata-

⁶⁴⁹ Na primjer, program treba da obezbjedi fondove za obimnije prekogranične infrastrukturne projekte u saradnji s Evropskom investicionom bankom (EIB).

⁶⁵⁰ Jezgro pregovaračkog procesa su poglavlja 23 i 24, koja se odnose na pravosuđe, vladavinu prava, slobodu i bezbjednost. Vladavina prava ostaje prioritet, kao dio novog pristupa EU prema zemljama kandidatima.

⁶⁵¹ Izvještaj o napretku za 2014, str. 4.

⁶⁵² Skupština Crne Gore je u julu 2013. usvojila Amandmane na Ustav CG i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava.

⁶⁵³ Osnovne oblasti koje su reformisane ustavnim amandmanima su imenovanje i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda, sastav i nadležnosti Sudskog savjeta, izbor i razrješenje sudija Ustavnog suda, kao i imenovanje i razrješenje Vrhovnog državnog tužioca i tužilaca. Iako je postignut određeni napredak u oblasti zakonodavnih promjena koje su imale za cilj osnaživanje nezavisnosti pravosuđa, nedostatak političke volje i nedovoljni administrativni kapaciteti i budžet ostaju najveća prepreka za konkretne promjene u aktuelnoj reformi pravosuđa.

državnog Zavoda za statistiku⁶⁵⁴, 2013. godine BDP Crne Gore je rastao po stopi od 3,5%. Crnogorska ekonomija je prvenstveno bazirana na uslugama. Prema podacima Monstat-a za 2013. godinu, usluge čine oko 70% BDP. Proizvodnja i industrija čini oko 20% BDP, a poljoprivreda čini oko 10% BDP. Deficit tekućeg računa je u padu, ali još uvijek ostaje veoma visok. Proizvođač aluminijuma – KAP predstavlja ogroman problem za crnogorsku ekonomiju⁶⁵⁵. Stopa nezaposlenosti je još uvijek na visokom nivou. Slaba vladavina prava i korupcija predstavljaju velike prijetnje za uspostavljanje stabilnog poslovnog okruženja.

EU prolazi kroz period duboke transformacije. Globalna ekonomska kriza je otkrila strukturne slabosti u ekonomijama EU 28. Polazeći od potrebe snaženja EU u dubinu, Evropska komisija je u martu 2010. godine pripremila, a Savjet EU u junu 2010. godine usvojio *Razvojnu strategiju EU – 2020*⁶⁵⁶. To je razvojna vizija koja treba da bude i okvir razvoja Crne Gore u narednoj dekadi. Stoga je okvir razvoja EU i okvir razvoja Crne Gore. Evropa 2020 definiše *tri prioriteta, pet ciljeva i sedam inicijativa* za narednu dekadu, čija je primjena usmjerena na dugoročni rast konkurentnosti Unije. Ovih sedam vodećih inicijativa će obavezati EU, ali i države članice.

EVROPA 2020: PREGLED⁶⁵⁷

CILJEVI
1. Rast stope zaposlenosti među stanovništvom starosne dobi 20-64, sa postojećih 69% na 75%
2. Investiranje 3% BDP-a u istraživanje i razvoj, posebno unapređivanje uslova za ulaganje u ove oblasti od strane privatnog sektora, i razvijanje novih indikatora za praćenje inovacija
3. Smanjenje emisije gasova koji stvaraju efekat staklene bašte za najmanje 20% u poređenju sa nivoom emisije zabilježenim 90-tih godina, ili za 30% u idealnim uslovima, povećanjem udjela obnovljenih izvora energije u konačnoj energetskej potrošnji na 20% i postizanje povećanja za 20% u oblasti energetske efikasnosti (tzv. "20/20/20" klimatsko-energetski ciljevi)
4. Udio osoba koji rano napuštaju školovanje treba smanjiti na 10%, sa postojećih 15%, povećati broj osoba starosne dobi 30-34, koji imaju treći stepen obrazovanja sa postojećih 31% na najmanje 40%
5. Smanjenje broja evropskih građana koji žive ispod nacionalne granice siromaštva 25%, što znači izbjavljanje 20 miliona građana iz siromaštva.

⁶⁵⁴ Saopštenje Monstat-a, mart 2014.

⁶⁵⁵ U ovu fabriku je uveden stečaj u julu 2013. godine što je dovelo u opasnost javne finansije.

⁶⁵⁶ Grupa autora (red. Đurović G.), Crna Gora od spoljnotrgovinske ka evropskoj integraciji, Podgorica 2010, str. 115

⁶⁵⁷ Ibid, str. 117.

BRZI RAZVOJ	ODRŽIVI RAZVOJ	SVEOBUH VATNI RAZVOJ
INOVACIJE EU inicijativa " Unija inovacije " u cilju poboljšanja okvirmih uslova i pristupa R&D fondovima i snaženje lanca inovacija i podsticanje nivoa ulaganja u Uniji	KLIMA, ENERGETIKA, MOBILNOST EU inicijativa " Efikasna upotreba evropskih resursa " u cilju udvostručenja ekonomskog rasta od upotrebe resursa, pružanju podrške prelasku ekonomije sa niskim stepenom emisije ugljendioksida, povećanje upotrebe obnovljivih izvora energije, modernizacija saobraćajnog sektora i promovisanje energetske efikasnosti.	ZAPOSLENJE I STRUČNE VJEŠTINE EU inicijativa " Agenda za nove vještine i poslove " namjenjena modernizaciji tržišta rada i osposobljavanju lica kroz razvijanje vještina tokom cijelog životnog ciklusa u cilju povećanja radne participativnosti i boljeg usaglašavanja ponude i tražnje na tržištu rada.
OBRAZOVANJE EU inicijativa " Mladi u pokretu " u cilju unaprijeđenja efikasnosti obrazovnih sistema i jačanja atraktivnosti evropskog visokog obrazovanja na međunarodnom nivou.		
DIGITALNO DRUŠTVO EU inicijativa " Digitalna agenda za Evropu " u cilju ubrzanja protoka brzog interneta i promovisanja koristi digitalnog jedinstvenog tržišta za domaćinstva i preduzeća.	KONKURENTNOST EU inicijativa " Industrijska politika u eri globalizacije " u cilju unaprijeđenja poslovnog okruženja, posebno za razvoj malih i srednjih preduzeća, i podrška razvoju snažne i održive industrije koja će biti konkurentna na globalnom nivou.	SUZBIJANJE SIROMAŠTVA EU inicijativa " Evropska platforma protiv siromaštva " u cilju obezbjeđenja socijalne i teritorijalne kohezije tako da se benefiti i poslovi dijele, kako bi osobe koje su na ivici siromaštva ili su socijalno isključene bile u mogućnosti da žive dostojanstveno i uzmu aktivno učešće u društvenom životu.

Slika 3: EVROPA 2020: PREGLED

Postoji i alternativa da Crna Gora ostane izvan Unije. Ona se izvan Unije može naći svojom, voljom Unije ili obostranom voljom⁶⁵⁸.

⁶⁵⁸ Grupa autora (red. Đurović G.), Crna Gora od spoljnotrgovinske ka evropskoj integraciji, Podgorica 2010, str. 120.

- Pošto je Unija uprkos svim teškoćama izrazila spremnost da u članstvo primi zemlje Zapadnog Balkana, ostanak izvan Unije **voljom Unije** moguć je samo ako Crna Gora ne bi ispunjavala tražene uslove.
- Do ostanka Crne Gore izvan EU može doći i **voljom** Crne Gore. U jednom slučaju to može biti zato što politički preovlađuju snage koje zemlju ne vode u pravcu demokratije, vladavine prava ili tržišne privrede. Ta opcija nije previše vjerovatna, ali bi bila jako opasna, jer bi ponovo imala pogubne političke, ekonomske, društvene i međunarodne posljedice.
- Crna Gora može željeti da uđe u Uniju, ali **ne uspjati**, te tako ostati izvan Unije. Ova opcija nije tako nepovoljna kao prethodna, jer pretpostavlja da bi zemlja išla u pravcu koji Unija smatra poželjnim, samo što ne bi uspjela da ispuni tražene uslove. Međutim, iako je bolja od prethodne opcije, nije dobra, jer bi zemlja bila prepuštena sama sebi u situaciji kada njene ustanove demokratije, vladavine prava i tržišne privrede još nijesu dovoljno stabilizovane, što bi nosilo rizik loših politika.
- Konačno, Crna Gora može ispunjavati sve uslove da uđe u Uniju, a da se ipak sopstvenom voljom na **referendumu** ne odluči za taj korak. Ovaj scenario nije mnogo vjerovatan, ali nije ni nemoguć ako se pokaže da mikro država može da egzistira u praksi. Međutim, treba imati u vidu da Crna Gora nema stabilnost jedne Švajcarske da bi bez rizika mogla da se opredijeli za ostanak izvan Unije, iako ispunjava uslove.

Evropska komisija, u skladu sa novim pristupom prema zemljama kandidatima za članstvo, očekuje od Crne Gore konkretne i mjerljive rezultate kada je u pitanju vladavina prava i borba protiv organizovanog kriminala i korupcije. U tom smislu, Crnu Goru očekuje ozbiljan rad na planu ispunjavanja političkih kriterijuma za članstvo, prevashodno kroz nastavak političkih i zakonodavnih reformi. Ne manje važni izazovi se ogledaju i u jačanju nadzorne uloge Skupštine u toku pristupnih pregovora, ali i u uspostavljanju depolitizovane, odgovorne i efikasne uprave. Posebno važan izazov predstavljaće i nastavak pravosudne reforme, ali i koncipiranje novih institucionalnih rješenja za borbu protiv korupcije, koji moraju imati svoju punu funkcionalnu i finansijsku autonomiju. Zato odgovornost različitih karika u lancu institucija zaduženih za borbu protiv korupcije, ali i politička volja, predstavljaju najznačajniji izazov. Postojanje političke volje je ključni preduslov otkrivanja i procesuiranja svih slučajeva korupcije, ali i bitan element izgradnje povjerenja građana u institucije, pored ujednačene sudske prakse u ovoj oblasti.

5. Regionalna saradnja

U političkom smislu, regionalna saradnja predstavlja ključnu tačku i katalizator pomirenja i dobrosusjedskih odnosa. Sve zemlje Zapadnog Balkana su se odlučile za EU, kao ključni spoljnopolički prioritet, čime su se složile sa uslovima koje je kreirala EU, odnosno sa ugovorima o Stabilizaciji i pridruživanju i Solunskom agendom iz 2003. Regionalna saradnja je zamišljena kao najvažniji, kvalifikacioni pokazatelj spremnosti tih zemalja za integraciju u EU. Crna Gora je aktivno uključena u regionalne i međunarodne aktivnosti. EU je pozdravila prijedlog Crne Gore za uspostavljanje inicijative „Zapadno balkanske šestorke“, sa ciljem unapređenja saradnje između lidera regiona u procesu EU integracija. Crna Gora nastavlja da učestvuje u regionalnim inicijativama, uključujući Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA), Ugovor o energetske zajednici i Sporazum o zajedničkom evropskom vazduhoplovnom području. Takođe, tu je i podrška Igmanskoj inicijativi o pomirenju sa ciljem okupljanja NVO-a iz bivših jugoslovenskih zemalja i RECOM inicijativi za regionalno pomirenje. Kada je riječ o ekonomskim interesima Crna Gora je, kao i druge zemlje iz regiona, suočena sa ograničenim tržištem. U takvim okolnostima ne postoji bolja opcija od poboljšanja ekonomske regionalne saradnje koja će obezbijediti direktna strana ulaganja i donijeti određene pojedinačne inicijative.

Posebno važno pitanje se odnosi na bezbjednosnu međuzavisnost. Obzirom da su sve zemlje Zapadnog Balkana (osim Albanije) bile dio jedne države, prije svega s obzirom na sukob koji je doveo do raspada iste, moglo bi se reći da bezbjednosna međuzavisnost tih država zaista postoji i da se bezbjednosne prijetnje lako mogu prenositi preko granice, te na taj način mogu uticati na unutrašnji poredak svake od država regiona. Kada je riječ o bezbjednosnoj agendi u zemljama Zapadnog Balkana, nijedan problem se ne tiče samo jedne zemlje. Kako je pojasnila Koneska⁶⁵⁹ mnogi problemi povezuju ove zemlje: „One dijele zajedničku istoriju i institucionalno naslijeđe, imaju sličan jezik i kulturu, kao i širok spektar prekograničnih transakcija (uglavnom zbog nekadašnje pripadnosti jednoj državi, kao i naslijeđenih porodičnih, prijateljskih, poslovnih i drugih veza)“.

⁶⁵⁹ Koneska, Cvete, *Regional identity: The missing element in the Western Balkan security cooperation*, Western Balkan Security Observer - English Edition, issue 7-8 / 2007 - 208, pages 82-89, on www.cceol.com

5.1. Implementacija regionalnih inicijativa u Crnoj Gori⁶⁶⁰

Nakon što je ustanovila glavne spoljnopolitičke ciljeve - integraciju u EU i NATO - Vlada Crne Gore je započela ostvarivanje postavljenih zadataka. Obzirom da je jačanje regionalne saradnje jedan od zadataka, ono je ubrzo dobilo dvostruki značaj za Crnu Goru: prvo, označava korak naprijed ka EU, a drugo, predstavlja nužni činilac stabilnosti zemlje, obzirom da su odnosi sa svim susjednim državama vrlo bliski. Crna Gora je dio svih relevantnih regionalnih inicijativa, a to su: Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbjeglice (MARRI), Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI), Regionalni program za socijalnu koordinaciju i reformu socijalne sigurnosti u Jugoistočnoj Evropi (RP -SSCSSR), Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SECI), Centar za sprovođenje zakona Jugoistočne Evrope (SELEC), Zdravstvena mreža za Jugoistočnu Evropu (SEEHN), Centar javnih službi za zapošljavanje u zemljama Jugoistočne Evrope (CPESSEC) i mnogih drugih. Za potrebe ovog rada, fokus će biti na šest spomenutih.

Potpisivanje i ratifikacija svih relevantnih konvencija su bili preduslovi za učestvovanje u navedenim inicijativama. Formalno usvajanje ovih dokumenata je bilo jednostavno, međutim, kad je riječ o implementaciji, mnoga pitanja i dalje ostaju izazov. Uzevši u obzir izradu pravnog okvira u području pravosuđa, odnosno vladavine prava, situacija je drugačija, zavisno od inicijative. U većini slučajeva, međutim, nijesu bili neophodni novi zakoni da bi inicijativa mogla da se sprovede, s izuzetkom SELEC-a. Jedna od prvih regionalnih inicijativa iz oblasti vladavine prava kojoj je pristupila Crna Gora je MARRI⁶⁶¹ iz 2004. godine, kada je Vlada potpisala *Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje regionalnog foruma za migracije, azil i izbjeglice*⁶⁶². Crna Gora je postala članica RAI inicijative⁶⁶³ prvo potpisivanjem *Memoranduma o razumijevanju i saradnji u*

⁶⁶⁰ Dehnert, S, Taleski, D., (Eds) "Monitoring Regional Cooperation in South East Europe", FES, Berlin, 2013, p. 99-111.

⁶⁶¹ Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbjeglice

⁶⁶² MARRI, Memorandum of Understanding: Establishment of the Regional Forum of the Migration, Asylum and Refugees Return Initiative (2004)

<http://www.marrirc.org/upload/Documents/MARRI%20Main%20Documents/MoU%20on%20Establishment%20of%20MARRI%20Regional%20Forum%20-%2020%20July%202004.pdf>

⁶⁶³ Regionalna antikorupcijska inicijativa;

*borbi protiv korupcije kroz antikorupcijsku inicijativu Jugoistočne Evrope*⁶⁶⁴ 2007. godine u Zagrebu. Tada je Inicijativa preimenovana u skladu sa transformacijom Pakta o stabilnosti u Savjet za regionalnu saradnju. RAI⁶⁶⁵ inicijativa je bila mehanizam putem kojeg su vladini službenici usvajali nova znanja i razumijevali smisao i cilj UN Konvencije protiv korupcije (UNCAC). To je posebno važno, imajući u vidu da je Crna Gora kao samostalna država prvo pristupila UNCAC-u 2006. godine, tako da je novo znanje u tom pogledu bilo od velike važnosti za njene državne službenike. U periodu kada je SELEC⁶⁶⁶ konvencija potpisana (2009), crnogorski pravni sistem nije imao nikakav pravni dokument koji bi regulisao imenovanje jednog predstavnika Uprave policije u određene međunarodne organizacije ili slične entitete⁶⁶⁷. Inicijative iz oblasti društvenog razvoja su vrlo slične prethodno navedenim inicijativama iz oblasti vladavine prava, bilo u pogledu institucionalnih i administrativnih kapaciteta, ili po načinu na koji se regionalne inicijative sprovode na nacionalnom nivou. Regionalni program koordinacije reforme sistema socijalne sigurnosti i socijalne zaštite u Jugoistočnoj Evropi (SSCSSR) je zajednički program Evropske komisije i Savjeta Evrope, u okviru IPA programa, koji je trajao od 1. marta 2008. do avgusta 2011. Savjet Evrope je bio zadužen za implementaciju, a regionalna kancelarija se nalazila u Skoplju. Ključni ciljevi programa su poboljšanje koordinacije sistema socijalne zaštite u regionu (Jugoistočnoj Evropi i Turskoj)⁶⁶⁸, kao i prevladavanje nedostatka i usklađivanje sa evropskim standardima u oblasti socijalne zaštite.⁶⁶⁹ Izvedena iz Pakta o stabilnosti, SEEHN mreža je osnovana 2001. godine, kako bi se unaprijedilo pomirenje i zdravstvena zaštita u regionu. Pravni okvir je

⁶⁶⁴ RAI (2007) *Memorandum of Understanding concerning Cooperation in Fighting Corruption through the South Eastern European Anti-Corruption Initiative*, Zagreb. <http://www.raisee.org/images/doc/32/Memorandum%20of%20understanding.pdf>

⁶⁶⁵ RAI se temeljila na deset zajedničkih mjera za borbu protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi, za koje su se države složile da će biti okvir njihovog djelovanja.

⁶⁶⁶ Centar za sprovođenje zakona Jugoistočne Evrope;

⁶⁶⁷ Budući da je to prvi takav slučaj, Vlada Crne Gore usvojila je Uredbu o policijskim predstavnicima 5. marta 2009. godine, da bi uspostavila okvir za zvanje, status, vrijeme, plate i druga pitanja od značaja za obavljanje dužnosti policijskih predstavnika, kada su imenovani pri međunarodnoj organizaciji. Neke odredbe koje su od značaja za SELEC, takođe su inkorporirane u Zakon o policiji i prateće propise i pravilnike.

⁶⁶⁸ Zemlje koje učestvuju u programu su: Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Albanija, Kosovo i Turska.

⁶⁶⁹ RP-SSCSSRu je prethodio CARDS program podrške institucijama, sproveden od 2004-2008. Važnost ovog programa je u širenju znanja o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti, uspostavljanje mreža državnih službenika i, naravno, razvoj političkih kontakata.

obezbijeden poveljama u Dubrovniku, Skoplju i Banja Luci, kao i Memorandumom o razumijevanju⁶⁷⁰. Memorandum je pravno-obavezujući dokument za sve članice, koji je doveo do uspostavljanja institucionalnih mehanizama za održavanje regionalne saradnje u oblasti razvoja zdravstva. Prema rezultatima CEDEM-ovog istraživanja⁶⁷¹, partnerstva u okviru regionalnih inicijativa nijesu izazvala nikakve značajne promjene u smislu administrativnih struktura. Nije bilo začetka ili stvaranja novih jedinica koje bi se bavile zadacima iz posebne inicijative, niti je bilo novih zaposlenja⁶⁷². Dakle, njihov angažman u regionalnim inicijativama je uglavnom sekundaran. Najvidljiviji je uticaj članstva u regionalnoj Zdravstvenoj mreži akcija transplantacije bubrega u Podgorici⁶⁷³. Kada su u pitanju neke druge povoljnosti koje je Crna Gora stekla iz SSCSSR programa, treba spomenuti i pravne analize, studije i publikacije iz oblasti koordinacije sistema socijalne zaštite i drugih oblasti, koje su istaknute kao prioriteti od strane zemalja učesnica. Na primjer, SEEHN inicijativa obuhvata 10 zemalja koje su takođe i članice Svjetske zdravstvene organizacije, čije su zdravstvene politike u skladu sa globalnom zdravstvenom politikom, tako da se dokumenti, analize, studije i publikacije razmatraju prilikom kreiranja zdravstvene politike u Crnoj Gori. U pogledu raspodjele državnog budžeta za sprovođenje aktivnosti u okviru regionalnih inicijativa, zemlje su dužne dati svoj doprinos. Iznos i redovno plaćanje članarine razlikuje se od inicijative do inicijative, ali zavisi od BDP-a zemlje. Crna Gora pripada grupi zemalja članica koje daju minimalan doprinos⁶⁷⁴.

Vlada Crne Gore je prihvatila regionalnu saradnju kao jedan od prioriteta, smatrajući je procesom koji je od višestrukog značaja za zemlju. Iako je saradnja u početku bila uglavnom podstaknuta spolja, sada se čini da je uslov *sine qua non* i u političkom i u

⁶⁷⁰ SEEHN, Memorandum of Understanding on the Future of the South-Eastern Europe Health Network in the Framework of the South East European Co-operation Process:

<http://www.seehnsec.blogspot.com/p/memorandum-of-understanding-2009.html>

⁶⁷¹ Centar za demokratiju i ljudska prava: <http://www.cedem.me/sr/aktivnosti/485-publikacija-monitoring-regionalne-saradnje-u-jugoistonoj-evropi.html>

⁶⁷² Osobe koje se bave regionalnim inicijativama uglavnom su regrutovane iz određenih ministarstava ili agencija, koje se već bave problematikom koja je predmet samih inicijativa.

⁶⁷³ Transplantacija je sprovedena od strane hrvatskih stručnjaka iz KBC-a „Rebro”, u saradnji sa crnogorskim doktorima. Važnost ovog događaja najbolje ilustruje izjava ministra zdravlja Crne Gore, koji je rekao da će „ovaj događaj biti upisan zlatnim slovima u istorijat crnogorskog zdravstva”.

⁶⁷⁴ Crna Gora, na primjer, uredno plaća 24.000 € za RAI (to je, međutim, fiksna naknada koju plaćaju sve države članice). Vlada Crne Gore godišnje izdvaja 17.500 eura za MARRI; 25.620 eura je iznos koji se izdvaja za obavljanje djelatnosti u okviru SELEC inicijative.

tehničkom smislu. Obzirom da imaju zajedničku istoriju i nasljeđe, boreći se sa istim problemima, suočavajući se sa istim izazovima te usvojivši isti cilj - pristup EU, zemlje u regionu počinju shvatati važnost međusobne saradnje i počinju prevazilaziti nesuglasice iz prošlosti. Prvi koraci u tom pogledu su napravljeni u okviru članstva u različitim regionalnim inicijativama. Međutim, članstvo u pomenutim inicijativama često ostaje puki politički akt. Čini se da različiti interesi i uticaji zemalja nanose političke probleme drugim zemljama. Jedan od najočiglednijih je neučestvovanje Kosova u svakoj od ovih inicijativa, osim u Regionalnom programu o koordinaciji socijalne sigurnosti i reformi socijalnog osiguranja u Jugoistočnoj Evropi (RP-SSCSSR), što je opet više „evropska“ nego regionalna inicijativa, budući da je vođena od strane Evropske komisije i Savjeta Evrope. Iako je teško izmjeriti uticaj regionalnih inicijativa na regionalnu saradnju na terenu, kao i na unapređenje života građana, može se zaključiti da je Crna Gora pokazala nedovoljan interes u korišćenju raznih mogućnosti koje ove inicijative nose. Vidljivost nacionalnih aktivnosti u okviru regionalnih inicijativa i programa je ograničena. Postoje mnogi izazovi koje treba riješiti kako bi se ove inicijative pravilno sprovele.

6. Stavovi javnog mnjenja prema Evropskoj uniji

Rezultati istraživanja ukazuju da u javnom mnjenju dominira pozitivan odnos prema evropskim integracijama. Ukoliko se analizira struktura stavova možemo vidjeti da je preko 60% stavova struktuirano, i da pritom možemo identifikovati dva faktora u strukturi. Prvi faktor okuplja ajteme koji izražavaju negativan stav prema evropskim integracijama, i ovaj faktor se može nazvati **euroskepticizam**. Drugi faktor okuplja ajteme koji izražavaju pozitivan stav prema Evropskoj Uniji i ovaj faktor se može označiti kao **proevropski stav**. Dakle, kada je riječ o stavovima, u javnom mnjenju Crne Gore postoje dvije dominantne strukture, tj. struktuirani su stavovi građana i kada je riječ o pristalicama i o protivnicima Evropske Unije. No, treba obratiti pažnju i na činjenicu da u oko 40% stavovi nijesu struktuirani, te prema tome u perspektivi, u zavisnosti od okolnosti, moguće je očekivati fluktuacije i kada je u pitanju ukupan broj pristalica i kada je u pitanju broj protivnika evropskih integracija. Razmatrajući podatke istraživanja javnog mijenja može se reći da građani Crne Gore nijesu toliko zadovoljni ostvarenim rezultatima u pogledu dosadašnjih reformi. Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja Eurobarometra iz 2014. godine, 48% ispitanika vjeruje u proces EU integracije. Rezultati CEDEM-ovog istraživanja koje je

sprovedeno u septembru 2014. godine, takođe pokazuju da skoro polovina ispitanika vjeruje u EU, dok 61% podržava pristupanje Crne Gore EU. S druge strane, prema rezultatima istraživanja Eurobarometra⁶⁷⁵, 75% ispitanika nije zadovoljno kvalitetom života u Crnoj Gori, dok je 23% prilično zadovoljno. Kriminal, ekonomska i socijalna pitanja su pitanja koja najviše zabrinjavaju građane⁶⁷⁶. Generalno govoreći, oko 80% građana veoma je negativno procijenilo ekonomsku situaciju u državi. Rezultati istraživanja su takođe pokazali da građani imaju velika očekivanja u pogledu pristupanja EU. Generalno, crnogorska populacija veoma pozitivno gleda na proces EU integracije, naročito u odnosu na podsticanje demokratskih reformi i izgradnju institucija. Sa druge strane, najmanje povjerenje građana je u političke partije, pravosuđe, Skupštinu i Vladu CG⁶⁷⁷. Sličnu situaciju je pokazalo i CEDEM-ovo istraživanje javnog mnjenja iz septembra 2014.⁶⁷⁸ Razilika u odnosu na 2013. je što povjerenje u EU bilježi pad, 61% ispitanika podržava pristupanje EU. Najveći broj građana vjeruje da će Crna Gora sigurno postati dio Evropske unije bez obzira na njihovo lično mišljenje o tome. Kao što je to bio slučaj i u drugim državama, sada članicama EU, u fazi vođenja pregovora, i u Crnoj Gori podrška javnosti procesu pristupanja EU bilježi negativan trend kako se država približava članstvu. Sa druge strane, kada govorimo o ocjeni kvaliteta i kvantiteta informacija, 52,2 % ispitanika⁶⁷⁹ nije zadovoljno, a samo 11,7 % njih vjeruje da je informisanje javnosti dobro i sveobuhvatno. Ovaj podatak ukazuje na činjenicu da, uprkos širokoj javnoj podršci procesu EU, mali je broj onih koji smatraju da su dovoljno informisani o tom procesu. Postavlja se pitanje zbog čega većina ispitanika podržava proces pristupanja uprkos tome što dovoljno dobro ne razumiju taj proces? Pitanje informisanosti građana u procesu pristupanja EU je posebno važno. Proces je u biti kompleksan, sastoji se od više jasno definisanih faza a u svakoj fazi se od zemlje koja teži članstvu očekuje da preduzme čitav niz konkretnih reformskih mjera koje su u funkciji usklađivanja sa EU. Šira javnost u stručnom pogledu svakako nije u stanju da razumije sve aspekte ovog kompleksnog procesa,

⁶⁷⁵ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_fact_me_en.pdf

⁶⁷⁶ 30% ispitanika smatra da je kriminal najvažnije pitanje sa kojim se Crna Gora trenutno suočava, 43% smatra da najviše zabrinjava ekonomska situacija, 64% je iskazalo zabrinutost u vezi sa nezaposlenošću, a 12% u vezi sa inflacijom.

⁶⁷⁷ Kada govorimo o povjerenju građana u crnogorske institucije, istraživanje je pokazalo da 53% ispitanika nema povjerenje u Vladu, a 41% ispitanika vjeruje da se zemlja kreće u pogrešnom pravcu.

⁶⁷⁸ <http://cedem.me/sr/programi/istraivanja-javnog-mnjenja/politiko-javno-mnjenje/viewdownload/36-politiko-javno-mnjenje/566-istraivanje-javnog-mnjenja-crne-gore-o-nato-septembar-2014.html>

⁶⁷⁹ Istraživanje IPSOS-a, februar, 2014.

ali sa druge strane, sasvim je legitimno da u ovom pogledu pokazuje interesovanje jer je proces pristupanja EU važan za svakog pojedinca. Međutim, treba imati u vidu i stepen interesovanja za informacije o EU. Naime, u javnosti sasvim izvjesno postoji jedan dio građanstva koga uopšte ne zanimaju informacije o EU, ili tačnije, građani se u različitom stepenu interesuju za informacije o EU. Pitanje informisanja javnosti u osnovi predstavlja pitanje odgovornosti relevantnih institucija koje se bave procesom evropskih integracija. Personifikacija politike je na ovim prostorima uobičajena stvar. U ovom pogledu, građani određenu ideologiju ili političku opciju vezuju za jednu, ili nekoliko ličnosti, i kroz ove ličnosti oni doživljavaju samu ideologiju ili političku opciju o kojoj je riječ. Pretpostavka da je ovo situacija i kada je riječ o evropskoj ideji je sasvim razumna.

6.1. Analiza ključnih faktora podrške EU integracijama - Stavovi prema EU

Rezultati istraživanja predstavljeni su u sljedećem dijelu rada.

Neki ljudi možda imaju strah od razvoja Evropske unije. Pročitacu Vam listu stvari za koje ljudi kažu da ih plaše. Recite mi za svaku od njih koliko Vas lično trenutno plaši? (1- veoma se bojim; 10 uopšte se ne bojim)

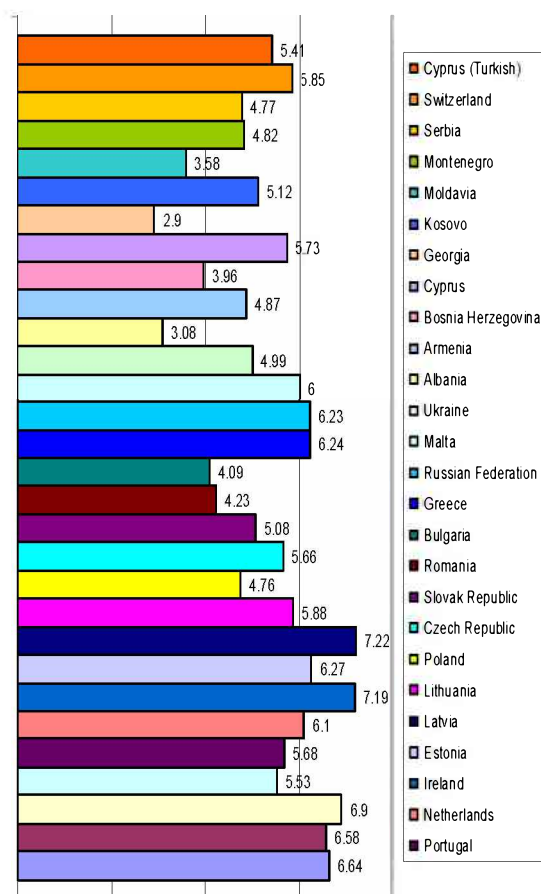
Tabela 9 – Stavovi prema EU / SREDNJE VRIJEDNOSTI na skali

	gubitak socijalnog osiguranja	gubitak nacionalnog identiteta i kulture	da naša zemlja plaća sve više i više Evropskoj uniji	gubitak uticaja Crne Gore (moje države) u svijetu	manje radnih mjesta u Crnoj Gori (mojoj državi)
Francuska	3.82	4.59	4.00	4.68	3.89
Njemačka	3.84	5.25	3.76	5.45	3.15
Austrija	4.59	5.39	4.26	5.71	4.00
Španija	4.87	4.86	4.95	4.98	4.84
Portugal	3.70	4.89	3.72	4.62	3.08
Nizozemska	5.64	5.82	4.48	5.57	5.45
Irska	4.66	4.19	4.16	3.96	3.21
Estonija	5.28	5.59	4.44	5.97	4.50
Letonija	3.66	4.75	3.23	4.74	2.41
Litvanija	5.38	5.53	4.05	5.66	3.90
Poljska	5.76	6.40	5.11	6.01	5.71
Česka	4.63	5.11	4.29	5.15	4.72
Slovačka	5.04	6.12	4.70	6.47	5.40
Rumunija	6.21	6.08	4.93	5.94	5.33
Bugarska	6.67	6.49	4.93	6.13	5.34
Grčka	4.73	4.73	4.31	4.93	3.61
Rusija	4.36	4.76	4.30	4.52	4.15
Malta	5.03	5.02	4.33	4.92	4.46
Ukrajina	5.01	5.41	4.58	5.09	3.78
Albanija	4.63	4.61	5.22	5.81	4.88
Jermenija	6.13	5.03	5.39	5.76	4.99

Bosna i Her.	5.35	5.67	5.74	6.33	5.62
Kipar	6.00	6.02	5.33	6.34	4.31
Gruzija	7.29	6.69	7.29	7.73	7.16
Kosovo	4.68	4.86	5.25	5.38	5.05
Moldavija	6.05	5.97	6.11	6.59	6.41
Crna Gora	6.29	6.70	6.29	6.97	5.93
Srbija	5.31	5.60	4.89	5.71	5.23
Švajcarska	5.59	5.71	4.92	5.72	5.19
Kipar (turski dio)	4.12	3.63	4.05	3.84	3.82
Ukupno	5.07	5.39	4.70	5.55	4.62

Neki ljudi kažu da bi Evropska Unija trebalo da nastavi da se širi. Drugi kažu da se već previše proširila. Koji je Vaš stav? 1 – Treba da nastavi da se širi 10 – Već se previše proširila
Srednje vrijednosti na skali (Aritmetička sredina za čitavu Evropu = 5.43)

Tabela 10 – Stavovi prema proširenju EU



Od 2000. godine stabilizirajući naponi EU u okviru PSP za Zapadni Balkan su pomogli da se spriječi rizik novih sukoba i da ojača regionalnu saradnju. Međutim, još uvijek postojeći problemi nedovršene izgradnje država na ZB, otvorena teritorijalna i etnička pitanja, teški socijalni i ekonomski uslovi kao i nedostatak kulture kompromisa i političke odgovornosti,

zahtijevaju kontinuitet inicijativa kredibilne i konsolidovane EU. Pozitivan, ali manje euforičan rezultat referenduma o članstvu u EU u Hrvatskoj iz januara 2012, kao i opadajuća podrška EU u regionalnom javnom mnjenju, ukazuju na realniji pristup država ZB prema EU. Za percepciju ZB, važno je da li buduće EU članstvo ostaje zajednički cilj, koji pomaže ovom regionu da prebrodi antagonizme i ubrza saradnju. Način na koji EU upravlja krizom utiče da otvorena pitanja u regionu čekaju da budu riješena, npr: dijalog Beograda i Prištine, izgradnja Bosne i Hercegovine kao države, međuetnički odnosi u Makedoniji itd.

Pred sam ulazak u Evropsku uniju u javnosti država Centralne i Istočne Evrope se prešlo na ekonomske i praktične teme vezane za integraciju. Građane su više počele interesovati konkretne posljedice ulaska u Evropsku uniju na njihovu svakodnevnicu i jače su se ispoljili strahovi vezani za zapošljavanje, socijalna davanja i ekonomsku sigurnost. U tom periodu je u mnogim zemljama regiona značajno opala podrška ulasku u Evropsku uniju, što je zabrinjavalo s obzirom na dolazeće referendume. Ipak su rezultati referenduma bili zadovoljavajući s gledišta integracije u EU jer se u zemljama kao što su Slovenija, Slovačka i Mađarska oko 90% građana izjasnilo za ulazak u Evropsku uniju. Predreferendumska istraživanja javnog mnjenja su mahom korištena i kao osnova za komunikacione strategije vlada i institucija pojedinih država Srednje i Istočne Evrope. Tako je, npr. u Češkoj Republici 2003. godine aktivnih zagovornika ulaska u Evropsku uniju bilo 42%, dok je „tvrdih“ protivnika bilo 17%. Ostatak su činili nezainteresovani, oni bez jasnog stava, te oni koji su strahovali od bilo ekonomskih posljedica ili uticaja na česku tradiciju. Oko 16% nesigurnih, od kojih je u tom trenutku pola bilo spremno glasati za ulazak u Evropsku uniju, većinu su činili ljudi koji su se plašili promjena, dolazili iz radničke klase ili su bili srednjih godina. U nekim drugim zemljama u regionu procenat onih koji su 2002. godine bezuslovno podržavali ulazak u Evropsku uniju je bio značajno veći. Tako je npr. u Poljskoj 61% građana bezrezervno bilo za ulazak u Evropsku uniju a u Mađarskoj 68%. U obje zemlje onih koji bi glasali za, ali su još neodlučni, je bilo oko 10%. Uporedna istraživanja su pokazala da sa većim stepenom obrazovanja i višim standardom raste i podrška ulasku u Evropsku uniju⁶⁸⁰.

Kako se proces proširenja nastavlja, ankete pokazuju da popularnost EU na Zapadnom Balkanu opada, ali da je još uvijek solidna. Čak i u Hrvatskoj, poznatoj po skepticizmu, na referendumu malo više od dvije trećine je glasalo u prilog učlanjenju⁶⁸¹. U Srbiji podrška

⁶⁸⁰ Npr. natprosječnu podršku ulasku Češke Republike u Evropsku uniju 2002. godine su iskazali tek visoko obrazovani građani i to njih 77%.

⁶⁸¹ Mada je odziv bio samo 43%.

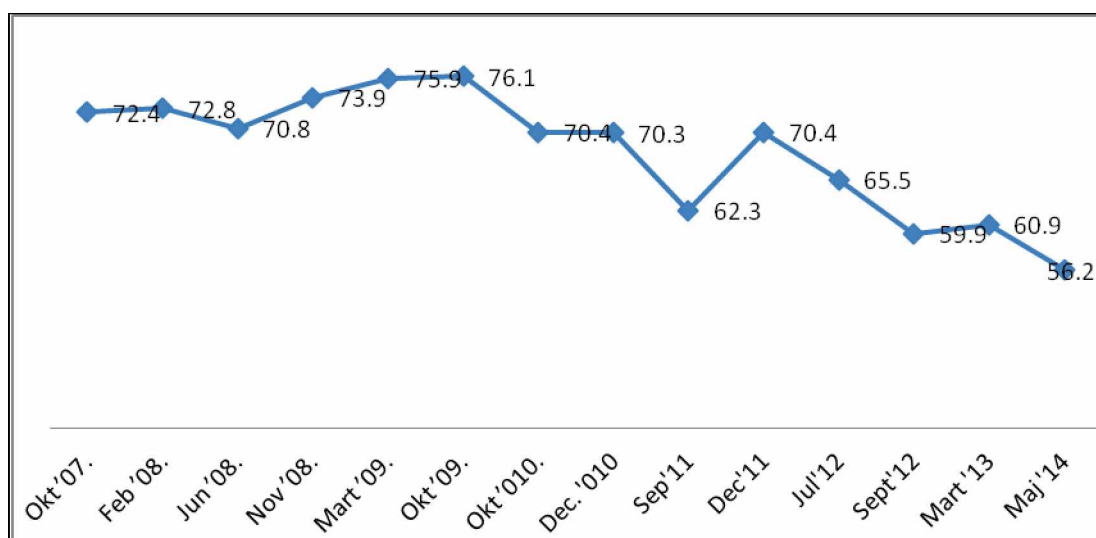
učlanjenju je opala za 20%, na 50% krajem 2011. godine, u trenutku kad Srbija još uvijek nije imala status kandidata⁶⁸². Prijatelji Evrope u sadašnjim zemljama članicama EU bili bi zadovoljni kada bi euroskeptične partije i kod njih na izborima prolazile onako loše kako je u Srbiji prošao Vojislav Koštunica, jedini kandidat koji se protivio pristupanju EU. Čak i u zemljama tradicionalno naklonjenim EU, poput Crne Gore, podrška je pala na 66%⁶⁸³. Sličan pad, od skoro 15%, primijećen je u Makedoniji, iako tamo postoji značajna razlika između većinske zajednice sa jedne i albanske zajednice sa druge strane. Stav ove druge ostaje preovlađujuće pozitivan. Rezultati ovih istraživanja ukazuju prije na eurorealizam nego na euroentuzijazam. Građani Balkana EU shvataju kao nužnost. Za to imaju razloga. Sa koje god praktične strane posmatramo, Balkan je već postao dio EU, jedno od obodnih područja onoga što je Jan Zjelonka opisao čuvenim terminom „novosrednjevjekovna imperija”.⁶⁸⁴ Otkad su joj se 2007. godine priključile Rumunija i Bugarska, region je okružen EU. Učlanjenje Hrvatske je dodatno smanjilo razdaljine. Privredna stagnacija i porast broja ljudi bez posla, naročito mladih, umanjili su podršku reformskim politikama koje zahtijeva EU. Ne okreću se birači na Balkanu protiv EU, ali su sve manje spremni da zdravo za gotovo uzmu obećanja o svijetloj budućnosti. Ipak, nije samo EU jedini krivac za ovo stanje: teškoće koje imaju zemlje regiona u nošenju s krizom dobrim dijelom su rezultat pogrešne domaće politike. Međutim, ako rezultate istraživanja javnog mnjenja pogledamo sa pesimističke strane, postepeno se zaključuje da dolazi do otriježnjenja od EU. Spor tempo proširenja, gdje je trenutno Crna Gora jedini uvjerljivi kandidat, pojačava utisak ostalih da su ostavljeni da čekaju pred vratima. U ovoj analizi pokušaćemo da odgovorimo na jedno ključno pitanje koje glasi: **Koji su to ključni faktori koji opredjeljuju stav građana prema EU?** Kako bi na ovo pitanje odgovorili, testiraćemo čitav niz hipoteza, priložiti empirijsku evidenciju i istovremeno pružiti valjanu interpretaciju. Najprije, kada je riječ o trendu podrške EU, mjerimo negativan trend (T11)

⁶⁸² Prema podacima Agencija za istraživanje javnog mnjenja IPSOS i Kancelarije Vlade Srbije za evropske integracije.

⁶⁸³ www.cedem.me

⁶⁸⁴ Zjelonka, J, *Europe as Empire: the Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, 2006, p 26.

Tabela 11 - Podrška članstvu Crne Gore u EU



Važno je napomenuti da iz komparativnih istraživanja znamo da je trend podrške EU smanjen u svim zemljama koje se kandiduju za EU, kao i u samim zemljama EU.

Prema tome, jedan od argumenata pada podrške u EU je sasvim izvjesno u zoni negativnih ekonomskih i socijalnih trendova, koji su rezultat sveukupne krize u EU. Više je nego razumljivo prihvatiti da ukoliko se euroskepticizam povećava u samoj EU, to će se euroskepticizam povećati i u Crnoj Gori, kao i u ostalim zemljama koje se kandiduju za članstvo u EU.

Drugo, važno je reći da je podrška EU integracijama u svim zemljama bivšeg istočnog bloka koje su postale članice EU, opadala vremenom, i to, kako se svaka od pojedinih zemalja približavala EU, tako je i podrška bila u opadanju. Ovo se najčešće pripisuje promjeni kognitivne mape građana u njihovom sistemu očekivanja, tačnije, kako se zemlja približava EU, to se sve više razumije da članstvo po sebi ne rješava sve probleme pojedinačne zemlje, ili jednostavno rečeno, razbija se iluzija da je EU obećani raj.

Treće, procenat podrške EU u Crnoj Gori, iako u opadanju, još uvijek je veoma visok. On je viši u odnosu na zemlje u okruženju (npr. u Srbiji je podrška 42% a u Hrvatskoj 57% - PULS).

No, nezavisno od ovih ograničenja i situacionih varijabli, analiziraćemo samo situaciju u Crnoj Gori kao poseban slučaj i pokušati da identifikujemo faktore od kojih zavisi podrška EU kao i faktora koji su doveli do smanjenja podrške. Najprije, nekoliko važnih napomena. Prvo, euroskepticizam, kao strukturiran stav prema EU, smo identifikovali još u ranijem

periodu (2008. god). U T12 u prvoj koloni se mogu vidjeti ključni stavovi koji generišu euroskepticizam. Tačnije, oni koji imaju negativan stav prema EU taj stav baziraju na slaganju sa tvrdnjama (osjenčeno plavo) u prvoj koloni tabele. Iz sadržajne analize stavova očito je da euroskepticizam u Crnoj Gori predstavlja: nacionalnu/lokalnu klaustrofobiju, lokalni egoizam (strah za sebe) i antiglobalizacijski stav.

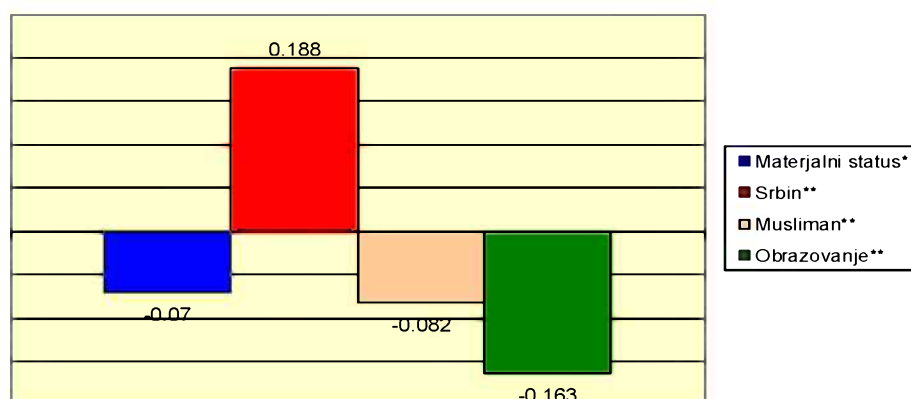
Tabela 12 - Struktura stavova prema EU (2008) – Faktorska analiza

	Euroskepticizam	Pro-evropski stav
Udruživanje Evrope upravo će mladim ljudima otvoriti velike mogućnosti.	-,430	,792
Udružena Evropa će dugoročno poboljšati životne uslove svih ljudi.	-,402	,837
U udruženoj Evropi ljudi će se bolje razumjeti.	-,321	,833
Ne vjerujem da će evropsko udruživanje imati veliki značaj za mene lično.	,607	,030
U udruženoj Evropi će se kulture tako izmiješati da čovjek više neće znati odakle potiče.	,739	,202
U udruženoj Evropi teže ću naći radno mjesto jer će konkurencija porasti.	,762	,142
Postepeno će se jezici toliko izmiješati, da se uopšte više neće govoriti mojim jezikom.	,734	,196
Od udruživanja svjetske privrede će profitirati jedino oni koji su već sada moćni.	,789	,073
Što su veći i kompleksniji privredni prostori, to su više ograničene mogućnosti da realizujem moje lične interese.	,676	,288
Evropsko udruživanje imaće velik uticaj na moj život.	-,032	,669
Evropsko udruživanje mnogim će ljudima služiti kao zaklon za realizovanje vlastitih interesa.	,657	,287
Jedinstvena svjetska privreda ne može funkcionisati, jer su interesi pojedinih država suviše različiti.	,699	,150

Kada je o faktorima euroskepticizma riječ, tada smo identifikovali sljedeće faktore (T13)

- Ukoliko se građani identifikuju kao **Srbi**, veća je vjerovatnoća da će biti euroskeptici
- Što je viši **materijalni status**, to je manja vjerovatnoća da će građani imati euroskeptični stav.
- Ukoliko se građani nacionalno identifikuju kao **Muslimani/Bosnjaci**, veća je vjerovatnoća da neće imati euroskeptični stav.
- Što je veći **stepen obrazovanja** građana, manja je vjerovatnoća da će oni biti skeptični prema evropskim integracijama.

Tabela 13 - Faktori euroskepticizma (2008) - OLS standardizovani regresioni Beta koeficijenti



** $p < 0,01$ * $p < 0,05$

B (Konstanta) = 7,19

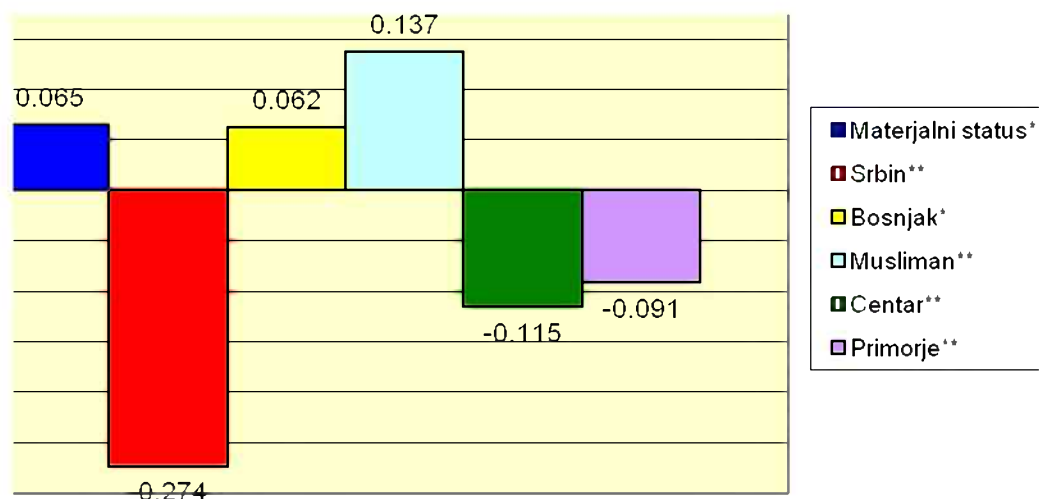
F = 25,05 (df,4) $p < 0,01$

$R^2 = 0,29$

Kada je riječ o proevropskom stavu (druga kolona osjenčena u T12), 2008 godine smo identifikovali da se ovaj stav primarno centrira oko očekivanog ličnog boljitka i očekivanja u vezi sa perspektivom mladih u Crnoj Gori. Faktori koji su određivali proevreopski stav su:

- Što je viši **materijalni status** građana, to je veća podrška građana pristupanju EU
- Ukoliko se građani nacionalno izjašnjavaju kao **Srbi** veća je i vjerovatnoća da neće imati proevropski stav
- Ukoliko se građani nacionalno izjašnjavaju kao **Bošnjaci**, veća je i vjerovatnoća da će imati proevropski stav
- Ukoliko se građani nacionalno izjašnjavaju kao **Muslimani**, veća je i vjerovatnoća da će imati proevropski stav
- Ukoliko građani žive u **centralnom regionu i na primorju**, veća je i vjerovatnoća da neće imati proevropski stav

Tabela 14 - Faktori proevropskog stava (2008) - OLS standardizovani regresioni Beta koeficijenti



** $p < 0,01$ * $p < 0,05$

B (Konstanta) = 6,49

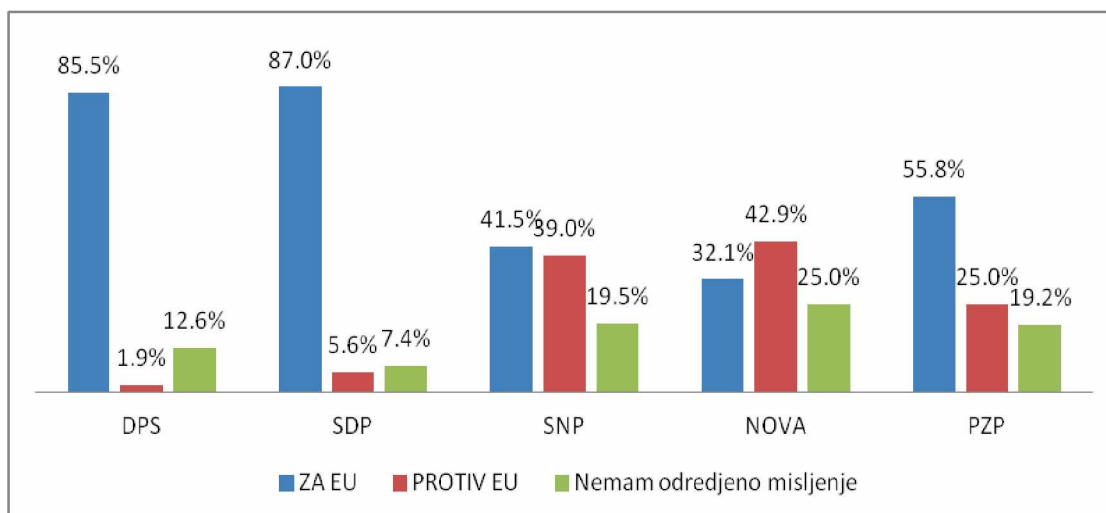
F = 29,45 (df,9) $p < 0,01$

$R^2 = 0,14$

Ova analiza se odnosi na vrijeme kada je podrška EU bila oko 74%. Ključno pitanje je šta se to strukturalno desilo u međuvremenu kada je riječ o EU integracijama. Za ovu svrhu ćemo temeljno testirati nekoliko hipoteza.

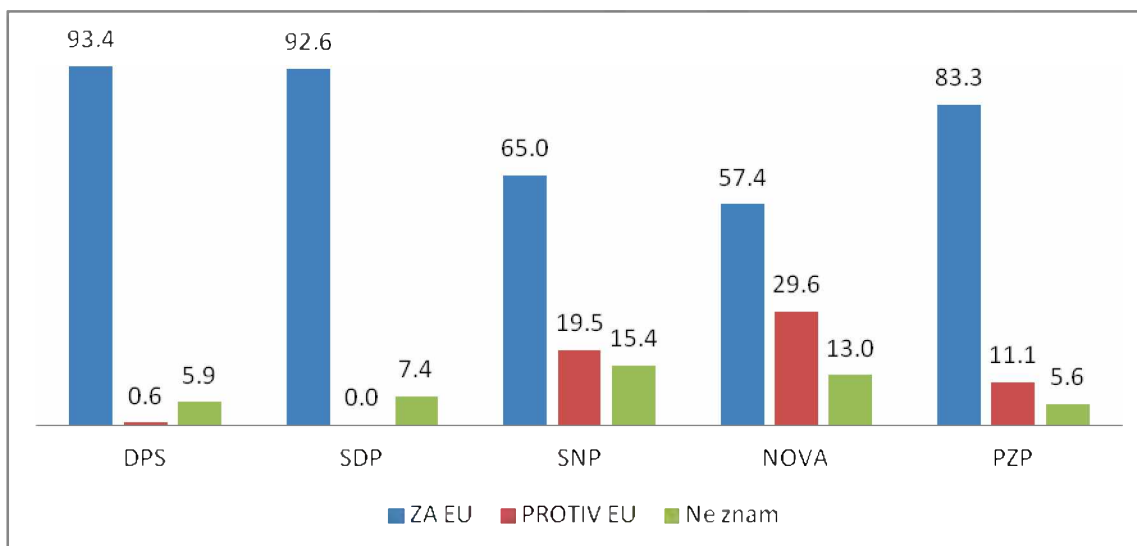
H1. Stav prema EU je određen stavom prema političkim partijama – Ova hipoteza počiva na pretpostavci da se građani identifikuju sa svojim partijama, te da u odnosu na politiku partija formiraju stav prema EU. Najprije deskriptivno, dajemo pregled podrške EU po partijama (T15):

Grafik 4 - Podrška EU i pristalice ključnih političkih partija



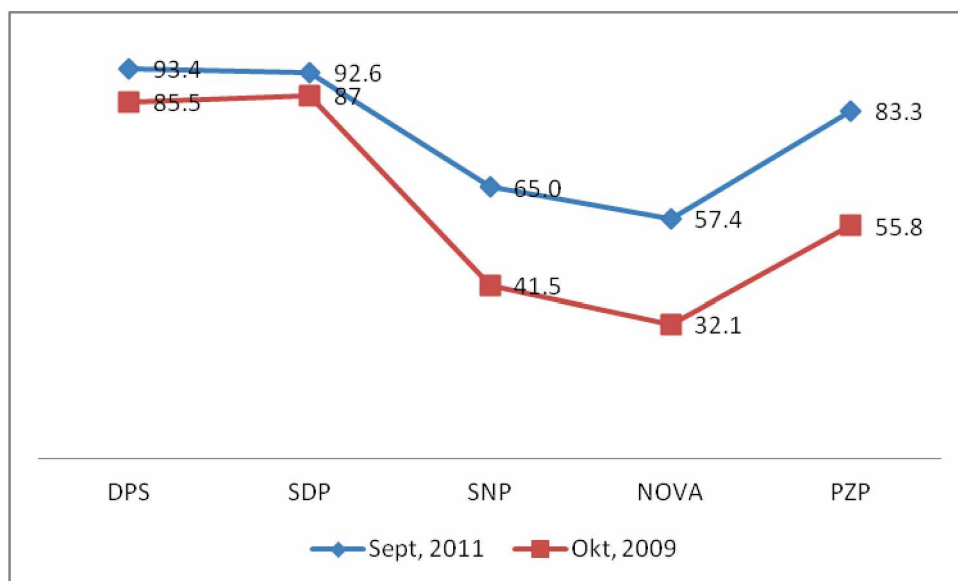
Dakle, sasvim je očito da postoji velika razlika u stavu prema EU između onih koji glasaju DPS i SDP sa jedne strane, i onih koji glasaju opozicione partije, tačnije, jako je mali broj glasača DPS i SDP koji su protiv integracije CG u EU, za razliku od opozicionih partija. Uporedićemo ovaj podatak sa oktobrom 2009. godine, obzirom da je tad podrška EU na nivou čitave Crne Gore bila preko 76% i to je trenutak kada počinje pad podrške u kontinuitetu (T16)

Grafik 5 - Podrška EU i pristalice ključnih političkih partija – oktobar 2009. god.



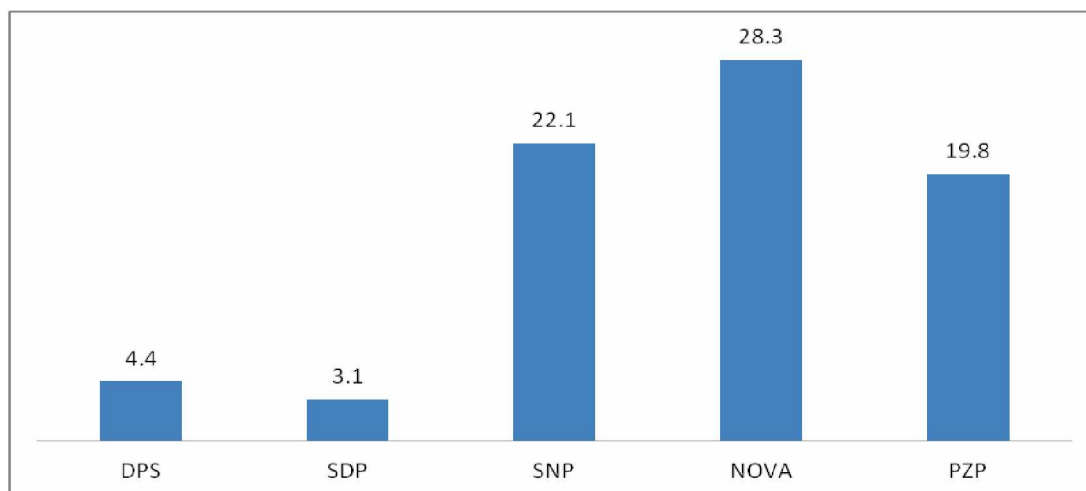
Ako uporedimo vrijednosti podrške EU u dva naznačena perioda u T17 možemo vidjeti sljedeće:

Grafik 6 - Podrška EU i pristalice ključnih političkih partija: poređenje 2009 – 2011.



Kumulativno, preko indeksiranih vrijednosti, pad za svaku partiju pojedinačno se procentualno može izraziti kvantitativno u T18 na sljedeći način⁶⁸⁵:

Trafik 7 - Razlika u podršci EU po partijama – procijenjeni pad podrške u %

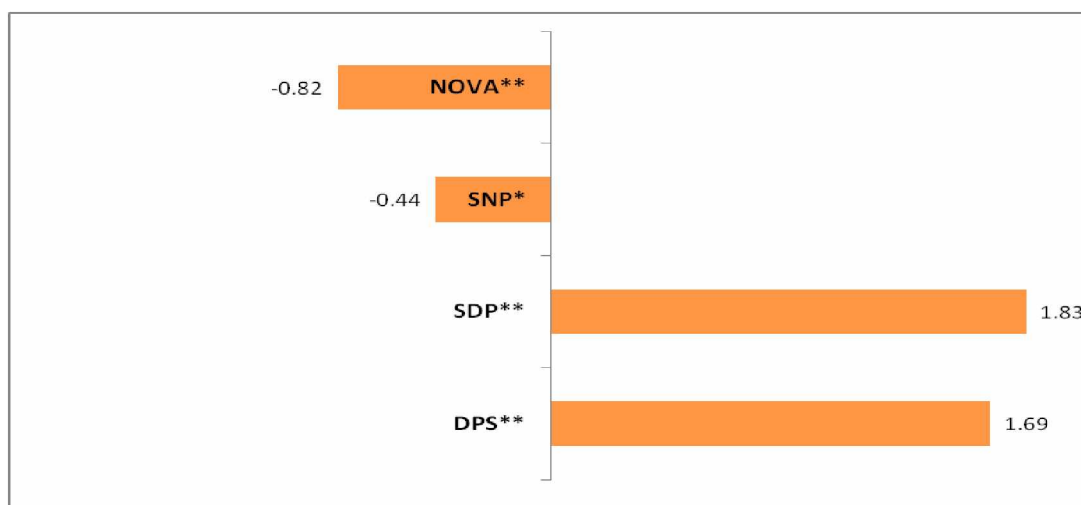


⁶⁸⁵ Napomena, indeksirani procenat ne odgovara jednostavnoj razlici između dva procenta, onog iz 2009. i danas, već su vrijednosti indeksirane preko proporcije.

Dakle, mjerimo pad podrške kod pristalica svih partija, ali je ono kod pristalica vladajućih partija veoma malo, gotovo simbolično. Drugim riječima, **posmatrano kroz prizmu pristalica partija, smanjena podrška EU integracijama je prvenstveno proizvod smanjene podrške EU od strane opozicionih glasača** (ovdje je pitanje multikolinearnosti otvoreno, tačnije, sasvim je moguće da je ovaj rezultat povezan sa činjenicom da ove opozicione partije dominantno glasaju pripadnici srpske nacionalnosti, te da se ovdje partijska preferencija pojavljuje samo kao refleks etničke pripadnosti, ali ovo ćemo obraditi kasnije).

Konačno, ako strogo statistički tretiramo partijsku preferenciju kao prediktor stava prema EU, formiranjem regresionog multivarijantnog modela (T19) možemo vidjeti sljedeće:

Grafik 8 - Partijska preferencija kao faktor koji određuje Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti



** p < 0,01

* p < 0,05

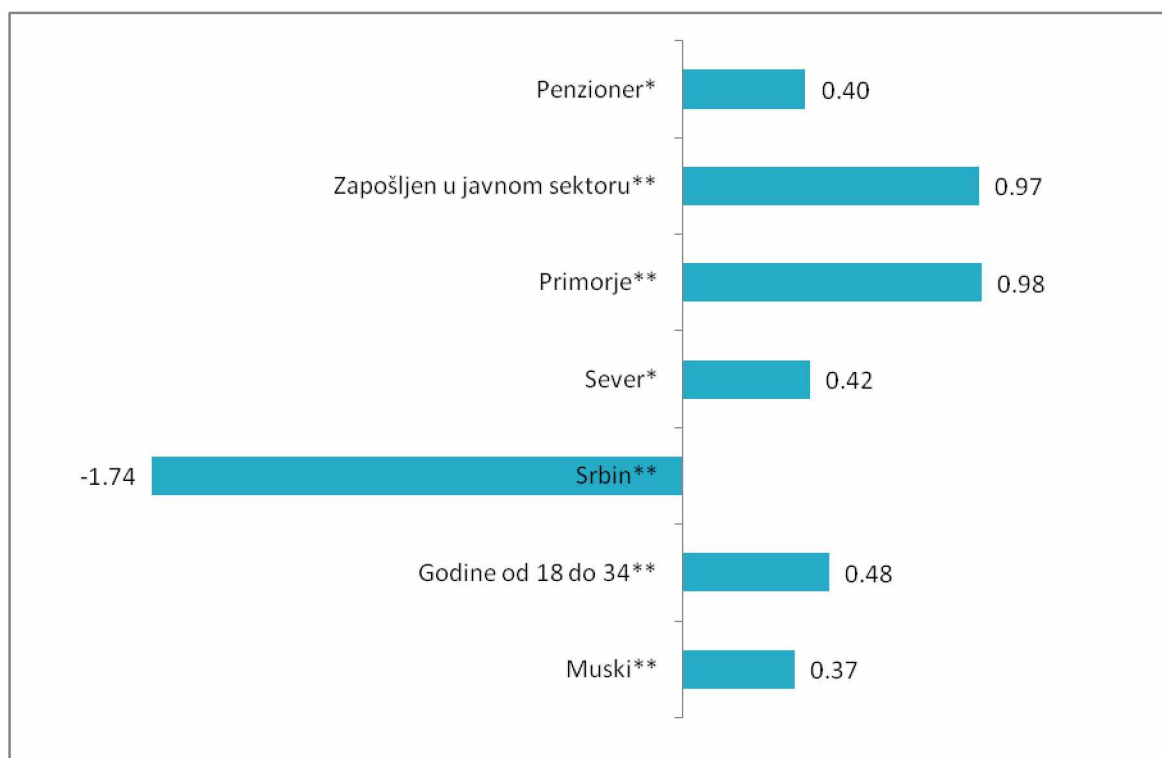
B (Konstanta) = 0,08

pseudo $R^2 = 0,21$

Dakle, vjerovatnoća glasanja ZA EU je veoma visoka kod pristalica DPS i SDP, a ona je negativna kada je riječ o pristalicama SNP i posebno NOVE. Valja primjetiti da za glasače PZP-a ne znamo sa izvjesnošću kakav bi stav zauzeli. Dalje, treba primjetiti da ovaj model, dakle, partijska preferencija, objašnjava 21% ukupnog stava prema EU.

H2. Stav prema EU je određen socio-demografskim karakteristikama građana – Dakle, pretpostavka je da su socio-demografske karakteristike građana ključne za njihov stav prema EU (Mičigenska škola). Za ovu svrhu, ponovo smo napravili model na osnovu računa vjerovatnoće metodom logističke regresije (T20). Rezultati pokazuju sljedeće:

Grafik 9 - Socio-demografski faktori koji određuju Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti



** $p < 0,01$

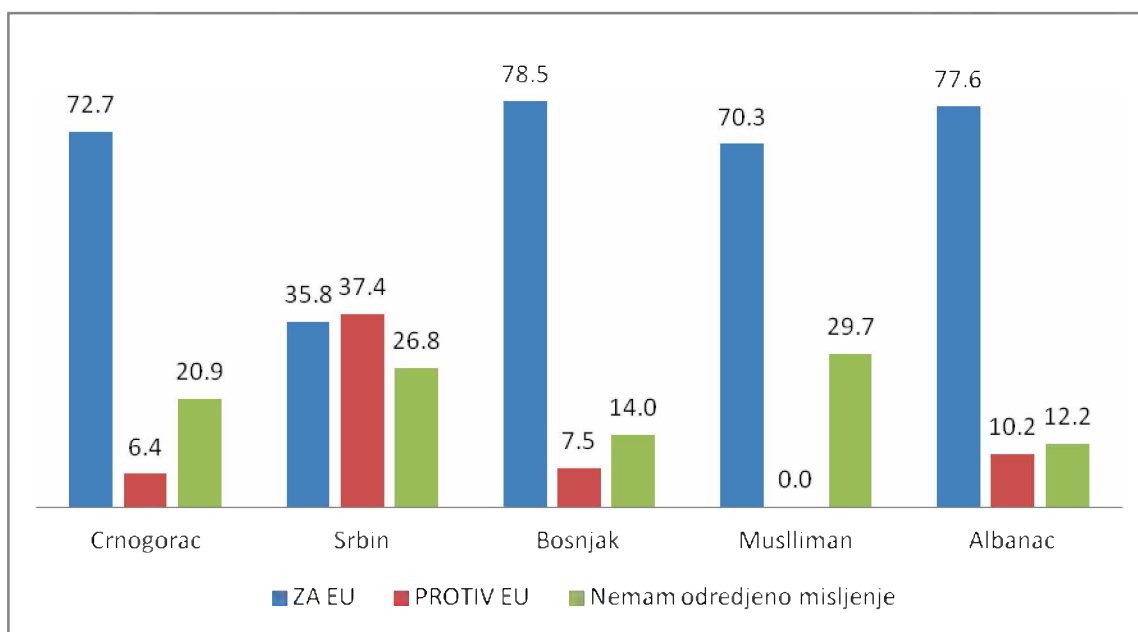
* $p < 0,05$

B (Konstanta) = 0,17

psudo $R^2 = 0,24$

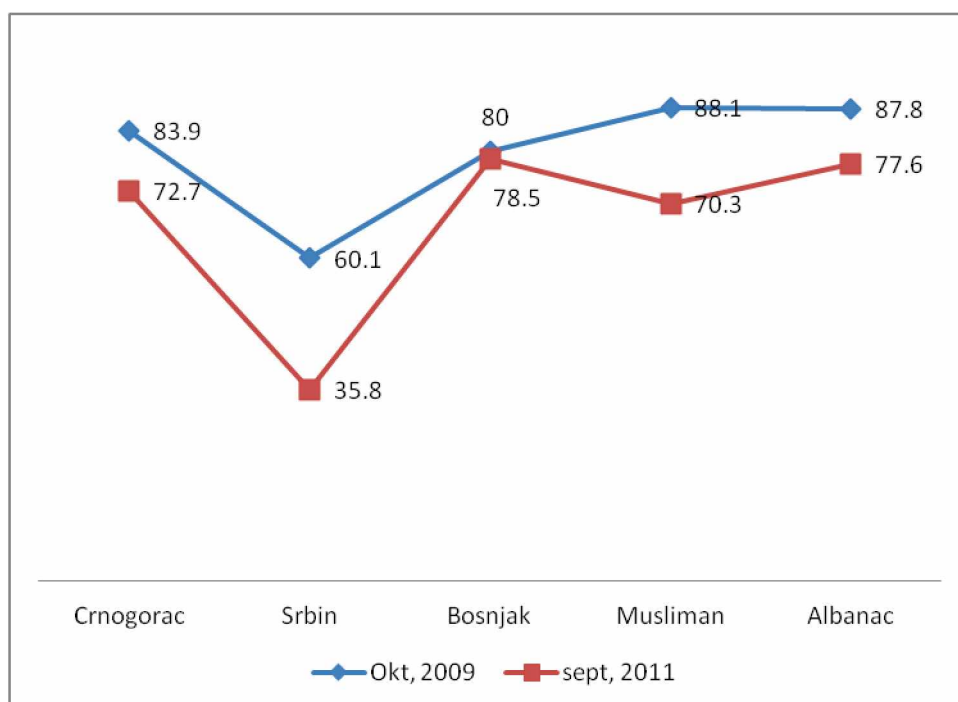
Kada je o sociodemografskim varijablama riječ, treba konstatovati da sociodemografske karakteristike građana imaju vrijednost za objašnjenje 24% stava ukupnog stava prema EU. Najznačajniji, i to negativni prediktor, jeste identifikacija sa srpskom nacijom. Prema tome, ako se neko osjeća Srbinom, to značajno smanjuje vjerovatnoću da će on/ona glasati za EU. Ako su građani zapošljeni u javnom sektoru, to značajno povećava vjerovatnoću glasanja za EU, i to govori o tome da zapošljeni u javnom sektoru EU doživljavaju kao državni projekat i osjećaju da su dio tog projekta. Interesantno je da je region značajan, i to i kada je riječ o Primorju (ovo je visoko prediktivno) i kada je riječ o sjeveru, tačnije, jedino centralni region nije prediktivan kada je riječ o stavu prema EU. Dalje, mlađi ljudi (do 34 godina starosti) i penzioneri su pozitivni prediktori, a kada je riječ o muškom polu/rodu, podatak je manje značajan usljed činjenice da je kod muškaraca veći stepen političke participacije oko bilo kog društvenog pitanja. Dakle, **ključni nalaz jeste da pripadnost srpskoj nacionalnosti jeste negativan prediktor stava prema EU**. Da ne bude zabune, to ne znači da će velika većina Srba glasati protiv EU, ali znači da Srbi u odnosu na druge nacije značajno manje podržavaju EU. Evo propratnog deskriptivnog podatka (T21) koji ovo objašnjava:

Grafik 10 - Stav prema EU i nacionalna pripadnost



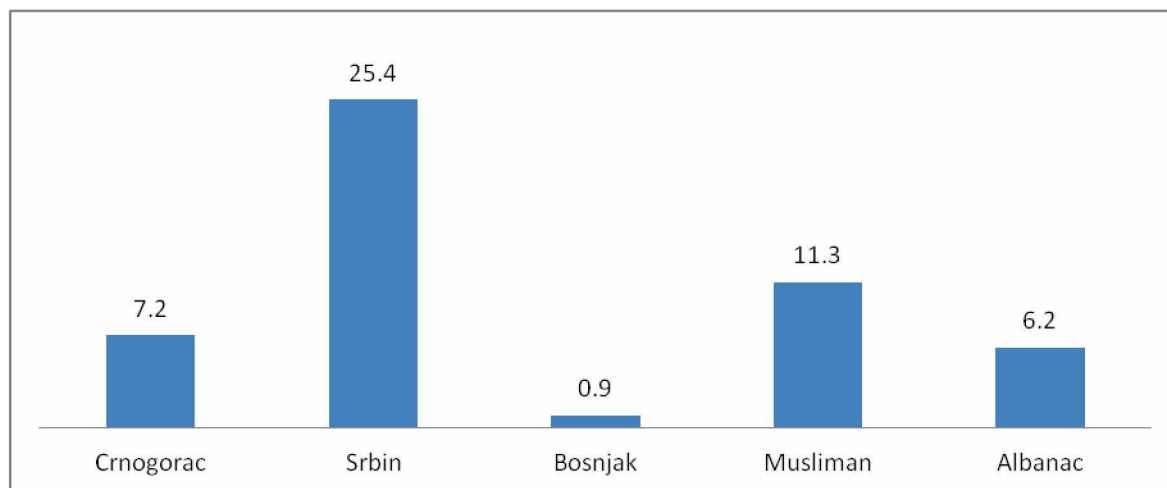
Dakle, jedino kod pripadnika srpske nacionalnosti imamo više onih koji su protiv EU u odnosu na one koji su ZA EU. U tom smislu pokušaćemo pad podrške EU u prethodnom periodu da objasnimo kroz etničku varijablu. Dajemo komparativan prikaz podrške EU kod pripadnika svih nacionalnosti u oktobru 2009. i septembru 2011. u T22.

Grafik 11 - Podrška EU: poređenje 2009 – 2011.



Ako realno indeksiramo procentualni pad podrške EU za svaku naciju pojedinačno, možemo vidjeti sljedeće u T23:

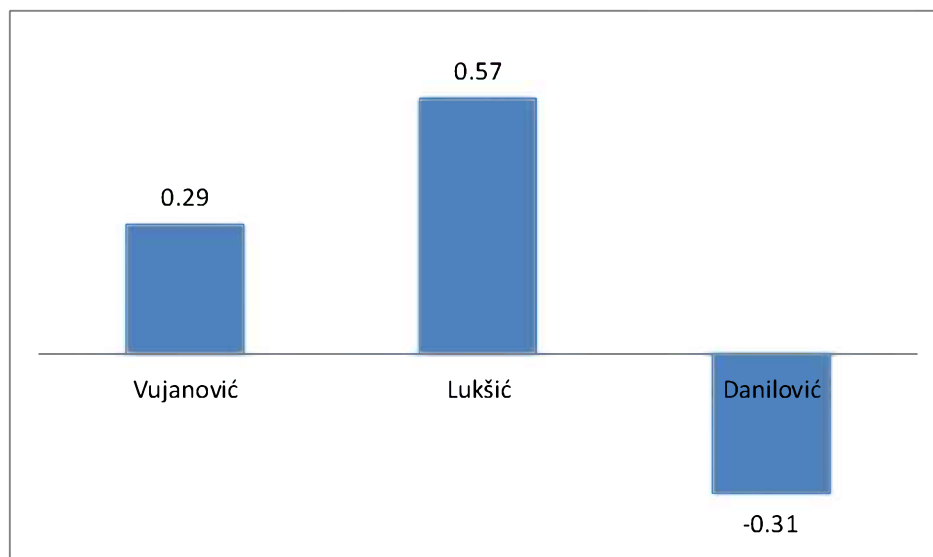
Grafik 12 - Pad podrške EU u %: Poređenje 2009-2011.



Može se reći, sa izuzetkom Bošnjaka, da je podrška EU smanjena za svaku pojedinu nacionalnu kategoriju, ali je ovaj pad, kada je o pripadnicima srpske nacionalnosti riječ, veoma izražen, tačnije, svaki četvrti Srbin/Srpkinja je promijenio/la stav. Prema tome, **može se reći da je do pada podrške u EU dominantno došlo usljed značajnog smanjenja podrške EU od strane pripadnika srpske nacionalnosti** (ovo je vjerovatno rezultat refleksije situacije u Srbiji i problema koje Srbija kao država ima sa EU vezano za status Kosova u tom periodu).

H3. Stav prema EU određen je stavom prema političkim liderima – Prema harizmatškoj teoriji, odnos prema liderima u najvećoj mjeri određuje stavove građana prema političkim pitanjima. Stoga smo testirali hipotezu da stav prema liderima u Crnoj Gori definiše stav građana prema EU. Za ovu svrhu smo, kao i u prethodnom slučaju, formirali model na osnovu logističke regresione analize, a rezultati se mogu vidjeti u T24.

Grafik 13 - Harizmatiski faktori koji određuju Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti



**** p < 0,01**

*** p < 0,05**

B (Konstanta) = 0,12

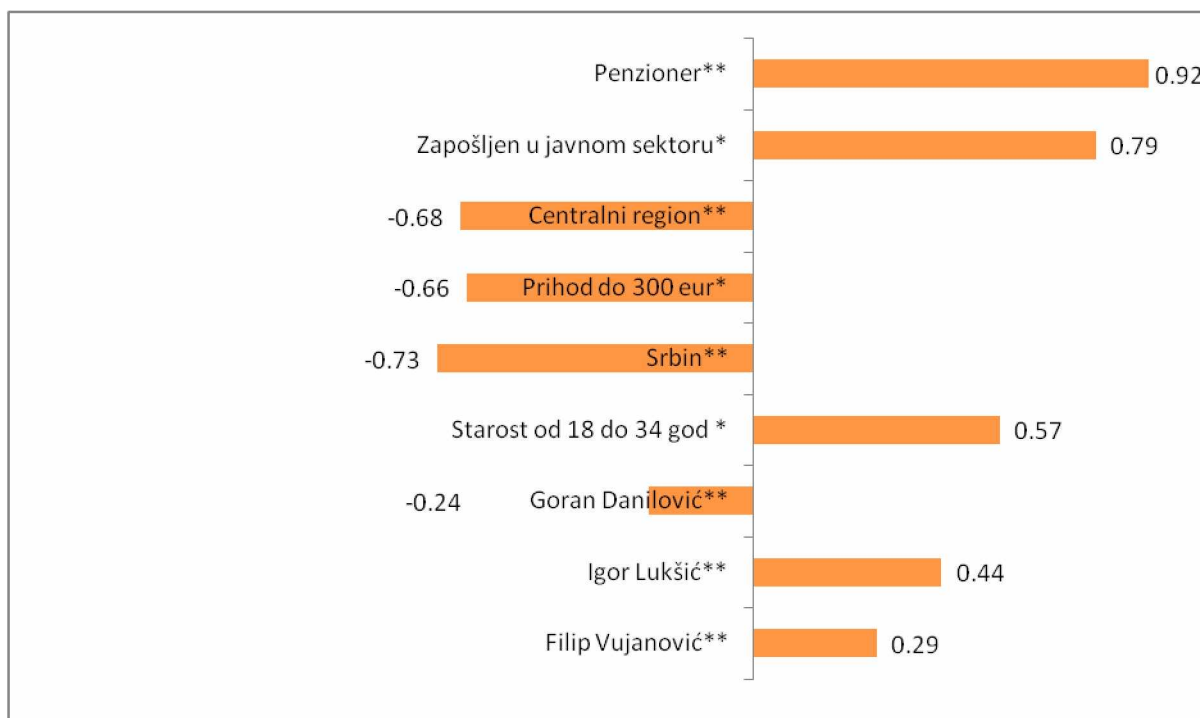
pseudo $R^2 = 0,33$

Najprije treba primjetiti da od stavova prema 17 lidera u uzorku, Filip Vujanović, Igor Lukšić i Goran Danilović jesu najdiskriminativniji (najvažniji) kada je riječ o stavu prema EU. Dakle, od toga kakav stav građani imaju prema ova tri lidera, u velikoj mjeri zavisice i kakav stav imaju prema EU. U tom smislu, treba primjetiti da 33% stava o EU zavisi od stava prema ova tri lidera, što ovom modelu daje posebnu prednost u odnosu na ostale. Ukoliko građani imaju pozitivan stav prema Igoru Lukšiću, tadasnjem premijeru, veća je vjerovatnoća da će podržati EU, a ovo isto važi (u nešto manjoj mjeri) i za Filipa Vujanovića, dok je Goran Danilović simbol antievropskog stava. Naime, ukoliko neko pozitivno ocjenjuje njega (Danilovića), povećava se vjerovatnoća da će taj biti protiv EU (ovdje opet može biti riječi o multikolinearnosti a ne o korelaciji, naime, i ovdje je moguće da posreduje nacionalna varijabla).

6.2. Finalni model

Na kraju smo formirali finalni model predikcije stava prema EU na osnovu svih varijabli koje smo koristili u prethodna tri modela. Pretpostavili smo da je stav prema EU funkcija socio-ekonomskih varijabli, stava prema partijama i stava prema političkim liderima. Za ovu svrhu smo, jednako kao i do sada, koristili logističku regresionu analizu.

Grafik 14 - Faktori koji određuju Proevropski stav - Logistička regresija, nestandardizovani regresioni koeficijenti



** $p < 0,01$

* $p < 0,05$

B (Konstanta) = -0,56

pseudo $R^2 = 0,39$

Rezultati pokazuju da stav prema partijama u kombinovanom modelu biva supstituiran. Dakle, sociodemografske karakteristike i stav prema liderima su ključni u predikcijskom smislu. Ovim modelom, prema tome, potvrđujemo sociodemografski i harizmatički model. Prema tome, možemo reći:

- Ukoliko je neko penzioner/ka, to povećava vjerovatnoću glasanja za EU
- Ukoliko je zapošljen u javnom sektoru, povećava se vjerovatnoća glasanja za EU
- Ukoliko živi u centralnom regionu (Podgorica, Cetinje, Danilovgrad, Nikšić), smanjuje se vjerovatnoća glasanja za EU
- Ukoliko pojedinac živi u domaćinstvu koje prihoduje manje od 300 eur, smanjuje se vjerovatnoća da će glasati za EU (interesantno je da se ova varijabla prvi put javlja u kombinovanom modelu, dok je nema u sociodemografskom)
- Ukoliko se neko izjašnjava kao Srbin, to povećava vjerovatnoću da ne podržava EU
- Ukoliko je neko mlađi od 35 god, to povećava vjerovatnoću podrške EU

- Ukoliko neko ima pozitivan stav prema Goranu Daniloviću, to smanjuje vjerovatnoću glasanja za EU
- Ukoliko neko ima pozitivan stav prema Igoru Lukšiću i Filipu Vujanoviću, to povećava vjerovatnoću glasanja za EU

Veoma važan aspekt stava prema EU su očekivanja građana nakon ulaska u EU jer očekivanja u budućnosti snažno odlikuju stavove u sadašnjosti. Najprije, kada je riječ o procjeni privredne situacije u Crnoj Gori nakon ulaska u EU, gotovo svaki drugi građanin (47,8%) smatra da će nakon ulaska u EU privredna situacija biti bolja nego što je to danas slučaj. Preko 18% građana smatra da će situacija biti otprilike ista kao i sada, dok samo 4,1% građana smatra da će situacija biti lošija. Konačno, 30% građana nije u stanju da procjeni kakva će situacija biti nakon ulaska u EU. Dakle, i kada je o očekivanjima riječ, postoji pozitivna procjena građana. Dalje, kada je o očekivanjima riječ, poseban predmet istraživanja bila je procjena uticaja pristupanja EU na različite socijalne grupe. Generalno, građani smatraju da će nakon integracije u EU sve socijalne grupacije biti na dobitku. Komparativno, međutim, postoje značajne razlike u procjeni. Naime, građani smatraju da će u najvećoj mjeri na dobitku biti mladi a zatim privatnici i preduzetnici, te zaposleni u velikim preduzećima. Dalje, građani procjenjuju da će, u nešto manjoj mjeri u poređenju sa prethodnim kategorijama, na dobitku biti nezaposleni i zaposleni u javnoj upravi. Konačno, u zadnjem krugu dobitnika, na osnovu procjene građana su poljoprivrednici i zaposleni u malim preduzećima. Na samom kraju su penzioneri, tačnije, najveći broj građana smatra da kada je o penzionerima riječ njihov položaj će biti bez promjena; međutim, komparativno, mnogo veći broj građana smatra da će i ova socijalna kategorija biti na dobitku u odnosu na broj građana koji smatraju da će penzioneri biti na gubitku. Prema tome, i kada je riječ o ovom aspektu, stavovi javnosti su veoma pozitivni.

Sve izvedene analize su napravljene sa ciljem da se bolje razumije pad podrške EU u Crnoj Gori. Mediji trebaju pronaći način da teme o pristupanju EU učine atraktivnijim, razumljivijim i pristupačnijim građanima, jer od toga uglavnom zavisi njihova podrška tom procesu. Valja imati u vidu probabilističku multiplikaciju identifikovanih faktora. Npr. ukoliko je neko Srbin, to povećava vjerovatnoću da bude protiv EU (matematički eksponencijalna funkcija gore identifikovanog regresionog koeficijenta bi bila procentualna vrijednost vjerovatnoće). No, ako je i Srbin i ima prihode manje od 300 eur, to značajno povećava vjerovatnoću, a ukoliko uz to i živi u centralnom regionu, to još drastičnije povećava vjerovatnoću itd. Ovo važi, svakako, i obrnuto za pozitivnu vjerovatnoću.

Ulazak zapadno - balkanskih zemalja u EU otežava zamor od proširenja u samoj Uniji. Ipak, kriza koja je pogodila eurozonu zaoštrila je podjele, izbacujući na površinu različite poglede o nastavku integracija. Istovremeno, pooštreni su kriterijumi. Sa treće strane, EU je mnogo integrisanija nego 1993. godine kada je stupio na snagu Ugovor iz Maastrichta, bez obzira na probleme sa kojima se suočava i razlike među članicama EU. Sve u svemu, ovo nije pozitivan period kada je riječ o entuzijazmu u EU za proširenje. U međuvremenu, i na Zapadnom Balkanu, u pojedinim krugovima izražava se sumnja u korist od ulaska u Uniju. Međutim, istraživanja javnog mnjenja pokazuju da većina građana podržava evropske integracije. Proširenje se nastavlja. Nema sumnje da je u posljednjih dvije godine došlo do značajnog pada podrške građana pristupanju Crne Gore u EU. No, podrška je i dalje visoka, i za sada, nema razloga za zabrinutost. Eksterni faktori koji utiču na pad podrške jesu socio-ekonomska, pa i politička kriza u EU i događanja u Srbiji vezano za probleme sa Kosovom koji se reflektuju na dobar dio građana Crne Gore i utiču na njihov stav prema EU. Unutrašnji faktori su prvenstveno vezani za nacionalnu podjelu na Srbe i Crnogorce, te činjenicu da oni koji se nacionalno izjašnjavaju kao Srbi značajno mijenjaju stav prema EU. Poseban problem jeste smanjenje podrške EU u centralnom regionu i kod siromašnijeg dijela populacije.

6.3. Ograničenja sprovedene analize

Ključni nedostatak oglada se u činjenici da nijesmo u istraživanju mjerili političku informisanost i političku participaciju građana. Usljed toga ne znamo da li stav prema EU zavisi od političke informisanosti građana; tačnije, ne znamo da li je euroskepticizam izraženiji kod onih koji su bolje politički informisani, ili je obrnut slučaj. Od ove informacije, koju na žalost nemamo, značajno bi mogli da preuredimo komunikacionu strategiju. Tačnije, jedan je problem ako su politički informisani građani protiv EU, a drugi je problem ako su politički neinformisani građani protiv EU. U prvoj situaciji problem je izraženiji i tražio bi značajno sofisticiraniji pristup u informisanju građana. U drugoj situaciji, samo bi vodili računa o tome da se građani koji nijesu informisani bolje informišu. Na žalost, ovo istraživanje nema ovu vrstu podataka.

Drugi nedostatak je u tome što ne znamo zašto su stanovnici centralnog regiona u većoj mjeri protiv EU u odnosu na ostale regione? U ovom regionu nema više Srba u poređenju sa ostalim regionima, ekonomski standard je viši od sjevera, a i broj zaposljenih u javnom sektoru je veći nego u ostalim regionima (ovo su sve varijable koje bi objasnile ovaj podatak, ali to nije slučaj). Obzirom da obrazovanje kao varijabla nije značajno, ni veći stepen obrazovanja u centralnom regionu ne može to da objasni. Ovo pitanje se isto tako svodi na

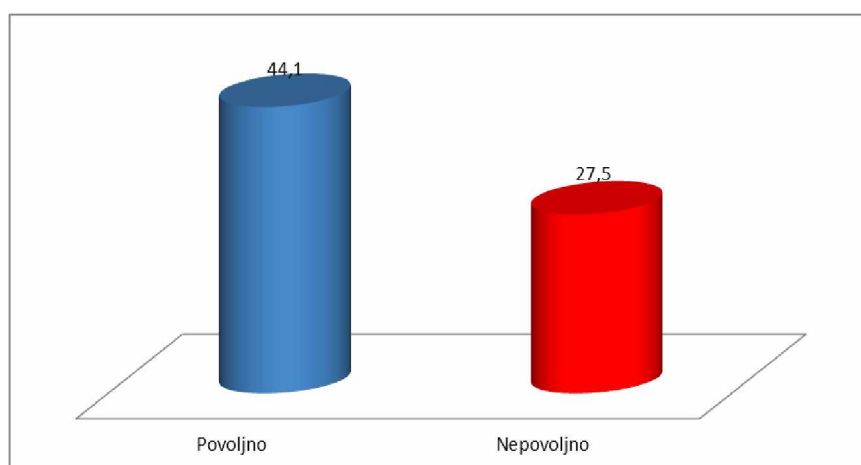
pitanje političke informisanosti, obzirom da građani u centralnom regionu u principu jesu bolje informisani od ostalih, a onda je to u odnosu na prethodnu tezu veći problem kada je riječ o komunikacionoj strategiji. No, i ovo je u zoni spekulacija, jer nemamo empirijsku evidenciju za to.

Treći nedostatak ove analize jeste činjenica da nijesmo mjerili posebne stavove prema posebnim pitanjima EU integracija, niti smo mjerili stav građana prema ključnim društvenim problemima. Tako nam nedostaje sadržajno analiza unutrašnjih razloga i motivacije onih građana koji su protiv EU; tačnije, znali bi konkretne razloge njihovog protivljenja EU integracijama.

7. Crna Gora i NATO

Strateški ciljevi države su članstvo u Evropskoj uniji i NATO-u. Crna Gora je trenutno najozbiljniji kandidat za članstvo u Alijansi. Datum poziva zavisi od niza okolnosti na koje zemlja kandidat ne može da utiče, prije svega od prioriteta same organizacije i odluke da li će pitanje proširenja biti aktuelno ili ne. Činjenica da je Albanija postala članica NATO 2009. godine a da je tek 2014. godine dobila status kandidata za članstvo u EU, jasno govori da je u pitanju politička odluka. NATO je političko vojna organizacija koja se zalaže za iste vrijednosti, principe i ciljeve koje ima i EU. Ispunjavanje kriterijuma za članstvo u NATO-u u velikoj mjeri znači i postizanje standarda potrebnih za članstvo u EU, pogotovu u pogledu vladavine prava i borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Pitanje NATO integracija je jedno od pitanja koje proizvodi podijeljena mišljenja u crnogorskoj javnosti. Sva mjerenja podrške NATO integracijama ukazuju da je veći broj protivnika NATO integracija u Crnoj Gori, nego što je broj onih koji ih podržavaju. Sa stanovišta javnog političkog diskursa, partije vlasti javno podržavaju NATO integracije, dok se većina partija u opoziciji protivi NATO integracijama. Ovaj stav, međutim, nije negativan u javnoj debati, već protivnici NATO integracija imaju stav da građani na referendumu treba da odluče o ovom pitanju, a da pritom imaju uvjerenje da će rezultat referenduma biti negativan. Sa druge strane, iako vlast javno podržava NATO, izgleda da ta deklarativna podrška nije dovoljna kako bi se građani/ke Crne Gore „ubijedili“ da prihvate NATO integracije. I pored velikog broja aktivnosti, podrška NATO integracijama nije značajno porasla. CEDEM-ovo istraživanje iz septembra 2014. ukazuje, pak, na pozitivan trend kada je u pitanju podrška građana pristupanju Crne Gore u NATO. Pitanje NATO integracija u Crnoj Gori je posebno osjetljivo usljed tradicionalno

bliskih odnosa Crne Gore sa Srbijom i Rusijom, kao i zbog činjenice da trećina populacije ima srpsku nacionalnu identifikaciju. U skorijoj prošlosti, 1999. godine, NATO je izveo vojnu intervenciju koja je primarno bila usmjerena na Srbiju. Ova činjenica je jedan od ključnih inhibitora pozitivnog stava prema NATO kod srpskog dijela populacije. No, osim ovog postoje i drugi faktori koji negativno utiču na stav javnog mnjenja o NATO integracijama. Protivnika NATO imamo i u određenom broju zemalja EU. Ovaj negativan stav je najčešće karakteristika jednog dijela visokoobrazovane populacije koja je pacifistički nastrojena a koja posebno kritički gleda na ulogu NATO u svijetu. Nesumnjivo je da i u Crnoj Gori postoji određeni broj ljudi koji dijele ovo mišljenje. Sa druge strane, građani Crne Gore većinom podržavaju EU integracije. Poznato je da ni jedna država bivšeg istočnog bloka nije ostvarila san o ulasku u EU a da prije toga (ili istovremeno) nije bila uključena u NATO. Osim političkih, ekonomskih i odbrambenih reformi, kontingenti crnogorskih vojnika su u nekoliko navrata učestvovali u ISAF misiji u Avganistanu⁶⁸⁶.

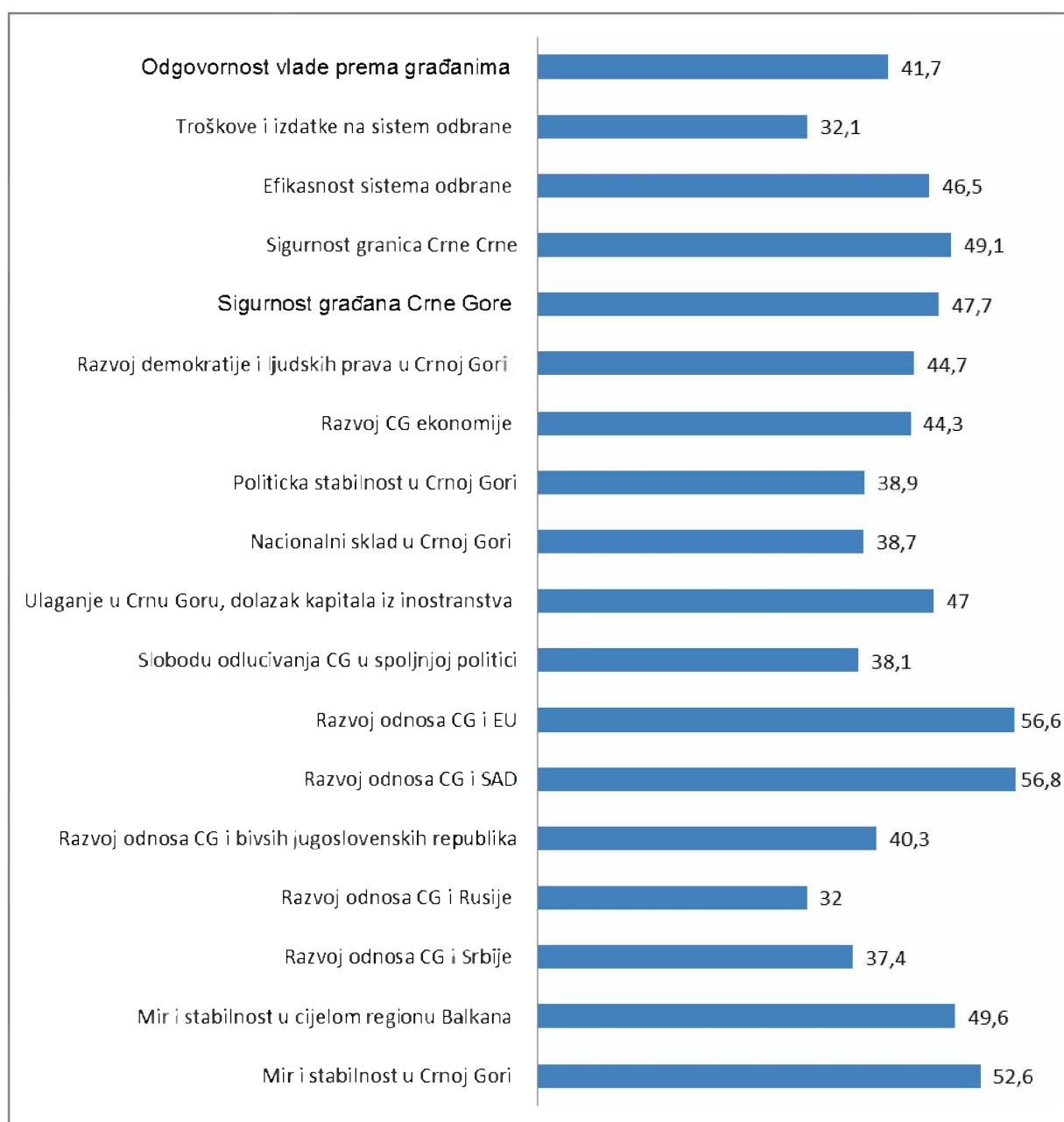


Grafik 15. SUM % pozitivan uticaj NATO integracija vs. negativan uticaj

Mnogi domaći analitičari i sudionici društveno-političkog života smatraju da će referendumski odluka o obnovi državnosti imati konačnu potvrdu kada Crna Gora postane dio NATO. Odnos prema članstvu u NATO je, zapravo, vrh ledenoga brijega, koji, u istorijskim, političkim i kulturnim “dubinama” krije mnogo kompleksnije distinkcije, opterećenja i razmimoilaženja, ali i zablude i neznanje, nego što je sama razlika između “za” i “protiv” učlanjenja. Crnogorsko članstvo u NATO ima, i u širem kontekstu, svoje značenje i posljedice. I da nema drugih razloga i povoda, kretanja u regionu, svi nedovršeni i otvoreni scenariji, dovoljna su motivacija i podsticaj da Crna Gora bude tamo što je prije moguće.

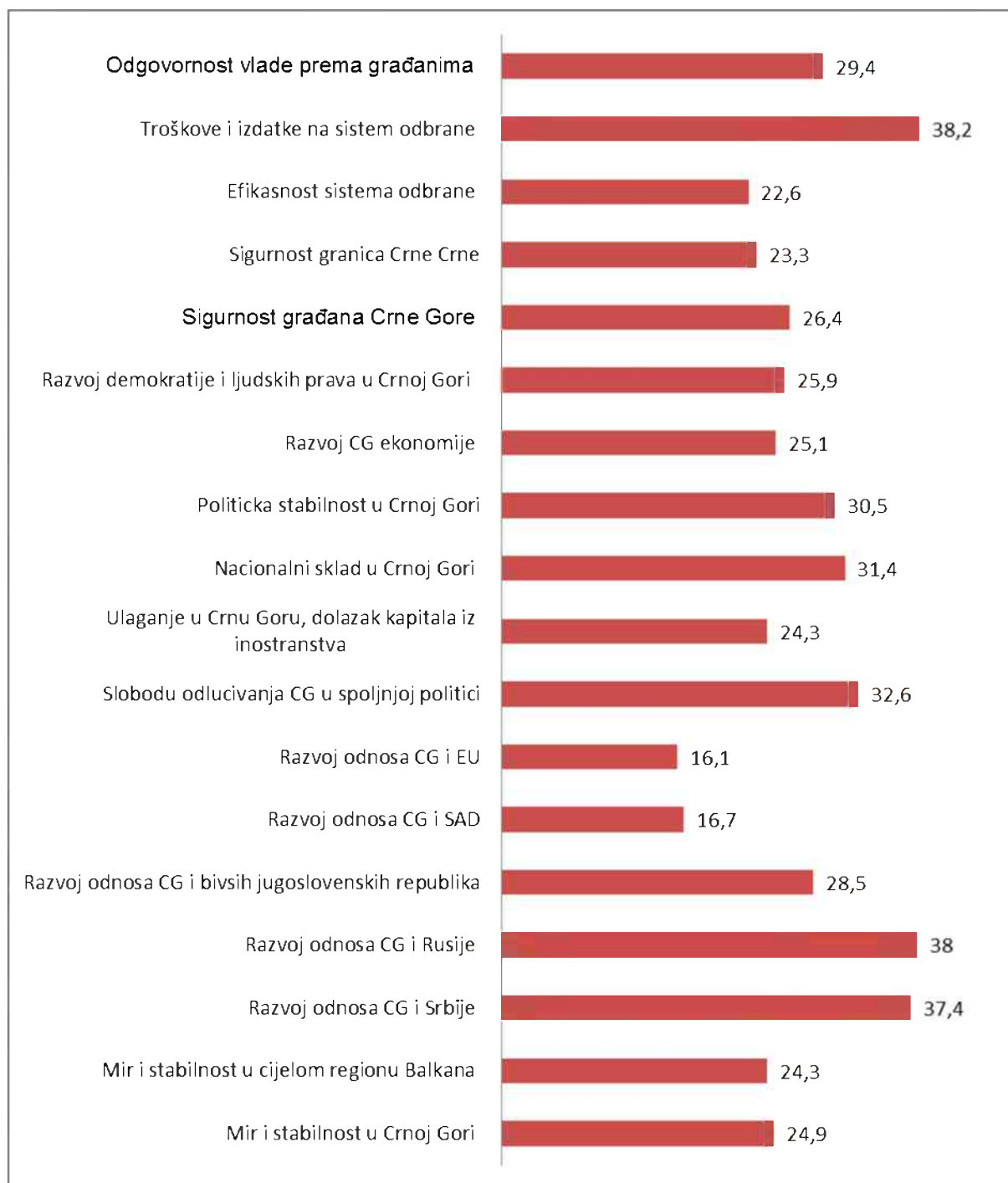
⁶⁸⁶ Sedmi kontingent vojnika se nalazi u Avganistanu u ovom trenutku.

Države koje imaju mali broj stanovnika po prirodi nemaju onu političku snagu koju imaju države sa snažnom demografijom. Utoliko je u Crnoj Gori kao maloj državi strani faktor značajniji u oblikovanju politike. Sve ključne države koje su značajne za Crnu Goru, sa izuzetkom Rusije, preporučuju da Crna Gora postane članica NATO. Pristupanje Crne Gore NATO-u je garant jačanja odnosa sa EU. To bi ojačalo poziciju Crne Gore u pregovorima o pristupanju EU, ali i olakšalo unapređenje saradnje sa drugim državama članicama u oblasti bezbjednosti i odbrane.



Grafik 16. Pozitivan uticaj NATO integracija na: SUM %

Gradani, između ostalog, smatraju da NATO ima naročito pozitivan uticaj na: Razvoj odnosa Crne Gore i SAD, razvoj odnosa Crne Gore i EU i na mir i stabilnost u Crnoj Gori.



Grafikon 17. Negativan uticaj NATO integracija na: SUM %

Građani smatraju da NATO ima naročito negativan uticaj na: troškove i izdatke za sistem odbrane, razvoj odnosa Crne Gore i Rusije, razvoj odnosa Crne Gore i Srbije, slobodu odlučivanja Crne Gore u spoljnoj politici i nacionalni sklad u Crnoj Gori.

8. Odnosi Crne Gore i spoljnih aktera

Uslov za uspjeh strategije proširenja EU, zajedno sa spremnošću Unije da ispuní obećanje i da države Zapadnog Balkana budu primljene kada ispune uslove za pristupanje, jeste trajno otklanjanje još otvorenih sukoba u regionu i brza modernizacija ovih država. Tempo reformi, međutim, ne zavisi samo od administrativnih sposobnosti država koje teže članstvu u EU ili od političke volje njihovih rukovodstava, nego u velikoj mjeri i od toka rješavanja otvorenih pitanja u regionu⁶⁸⁷. Na taj proces znatno utiču tri najvažnija spoljna aktera: Evropska unija, Sjedinjene Američke Države i Rusija. Razvijanje bilateralnih odnosa je još jedan spoljnopolitički prioritet Crne Gore. „Crnogorsko - američki odnosi se odlikuju velikim brojem istorijskih, političkih, ekonomskih i kulturnih veza, koje su posebno intenzivirane nakon obnove nezavisnosti Crne Gore“⁶⁸⁸. Uloga Sjedinjenih Država u NATO i drugim međunarodnim organizacijama, ali i odnos s partnerima iz Evropske unije i regije, su razlozi za održavanje dobrih odnosa između ove zemlje i Crne Gore. Crna Gora kroz integracije u evropske i evroatlantske strukture želi da rješava svoj politički i bezbjednosni aspekt razvoja, uz istovremeno podsticanje ekonomskog razvoja⁶⁸⁹. U krajnjem, integracije u evropske i evroatlantske strukture postaju ključna poluga rasta životnog standarda i

⁶⁸⁷ Reljić, D, *Rusija i Zapadni Balkan*, Njemački institut za međunarodne odnose i bezbjednost, Berlin (SWP) „Russlands Rückkehr auf den WestlichenBalkan“ (SWP-Studien, S-17, juli 2009, Berlin):

<http://www.isac-fund.org/download/Rusija%20i%20zapadni%20balkan.pdf>

⁶⁸⁸ Internet stranica Radija Slobodna Evropa, *Nezaobilazan stav SAD u kreiranju crnogorske spoljne politike* http://www.slobodnaevropa.org/content/nezabilazan_stav_sad_u_kreiranju_crnogorske_spoljne_politike/24570458.html

⁶⁸⁹ U tom smislu, NATO predstavlja najmoćniji političko-vojni savez na svijetu koji svakoj zemlji članici daje čvrstu garanciju da će njen suverenitet i teritorijalni integritet biti očuvan, a da će ekonomski razvoj biti stabilan. EU je najveći svjetski trgovac i veliko tržište koje pruža mogućnost i za benefite ekonomske integracije malih ekonomija, a daje okvir za razvoj države vladavine prava, snažne institucije i biznis ambijent prilagođen strateškim razvojnim partnerstvima.

prosperiteta zemlje⁶⁹⁰. Motivi integracija svih zemalja u poslijeratnim godinama polazili su od bezbjednosnih i političkih interesa, ali je praksa pokazala da je u narednim decenijama ishodište integracija, posebno kada je riječ o EU, bila ekonomska integracija. Politički motivi integracija u biti su imali pozitivnu ulogu u smislu da su politički motivi integracija bili stvaranje demokratskog identiteta Evrope, koji se zasniva na političkim moralnim i društvenim vrijednostima. Kako se broj evropskih zemalja koje su zakucale na vrata EU i postale njene članice povećavao, tako su se mogli prepoznati i neki dodatni motivi integracija „novih“ država članica: stabilizacija mladih demokratija, pozitivni efekti strukturnih fondova EU iz pozicije neto primaoca, jačanje zajedničkog sistema vrijednosti, i snažniji glas na spoljno političkom planu⁶⁹¹.

8.1. Odnosi Crne Gore sa Rusijom

Spoljno-politički prioriteti odražavaju potrebe i interese Crne Gore, prvenstveno u političkom, ali i razvojnom smislu. Isto tako, odražavaju realne mogućnosti i projekcije Crne Gore u svijetlu njene nezavisnosti, kao samostalne i međunarodno priznate države i dugoročnog strateškog pozicioniranja na međunarodnoj sceni. Sa druge strane, Crna Gora je odlučna da sa Rusijom zadrži tradicionalno dobre i prijateljske odnose, pospješujući trgovinu, ekonomsku, naučno-tehničku i kulturnu saradnju. Sadašnja vojna i politička strategija Rusije prema Evropi, uključujući i Balkan, je slična onoj koju su sprovodili ruski carevi u XIX vijeku⁶⁹². Veoma je teško razdvojiti politički i ekonomski aspekt strategije Moskve. Ona koristi ekonomske instrumente, ne samo za ostvarivanje profita, već i određenih političkih ciljeva, odnosno povećanja uticaja u određenoj zemlji. Kada je riječ o Balkanu, Rusija gleda na Srbiju, pa i Crnu Goru, kao na glavni mostobran u tom regionu iz istorijskih razloga. Mada je istorija u ovom slučaju bila prilično kontroverzna, imajući u vidu prije svega složene odnose tokom socijalističkog perioda. Nakon raspada Sovjetskog Saveza, Miloševićeva Srbija je bila glavni saveznik Moskve u regionu. Kremlj se nije odrekao starih snova o uticaju na Balkanu, u kontekstu XXI vijeka, jer smatra da ova oblast ima veliki geostrateški značaj.

⁶⁹⁰ Čehulić Vukadinović, L, *Crna Gora u XXI stoljeću - u eri kompetitivnosti: Integracija u evropske i evroatlantske strukture*, CANU, Podgorica, 2010. str. x

⁶⁹¹ Đurović, G, *Crna Gora u XXI stoljeću - u eri kompetitivnosti: Integracija u evropske i evroatlantske strukture*, CANU, 2010, str. 60

⁶⁹²<http://www.slobodnaevropa.org/content/fjodorov-srbija-i-crna-gora-ruski-mostobran-na-balkanu/24897332.html>

Kosovsko pitanje nije u potpunosti riješeno, odnosi Srbije i drugih zemalja Zapadnog Balkana i dalje su složeni, pa Rusija nastoji da to kapitalizuje. Mnogi gledaju na ruske investicije sa skepsom, ističući da je riječ o tajkunima, netransparentnom kapitalu, pa čak i pranju novca. Srbija i Crna Gora nisu bogate zemlje pa su zainteresovane da dobiju kapital, uključujući i ruski, jer su im potrebne investicije. Osim novca, čije porijeklo nije najjasnije, Rusija u velikoj mjeri ulaže preko državnih preduzeća, prije svega u energetsom sektoru⁶⁹³.

Crna Gora je itekako računala na političku podršku Zapada u obnovi nezavisnosti 2006. godine, ali je ubzro nakon toga širom otvorila vrata ruskim investicijama. Ekonomska saradnja između Crne Gore i Rusije odmah po obnovi državnosti dobila je nove dimenzije. Ruski kapital, koji je i inače bio zainteresovan za Crnu Goru, snažno je krenuo u pohode koristeći potrebe male i mlade države. Ruski preduzetnici su u Crnu Goru do 2007. godine investirali blizu dvije milijarde američkih dolara. Približno 30.000 ruskih državljana je u Crnoj Gori kupilo zemljište i stanove⁶⁹⁴. Ovakvo stanje direktnih stranih investicija u crnogorsku privredu mnogi su vidjeli kao stvaranje novog uporišta Rusije na Balkanu, dok je ipak većina stručnjaka okarakterisala ovu investicionu ekspanziju kao posljedicu atraktivnosti crnogorskog tržišta, gdje su ruski investitori zbog bliskosti i tradicionalnog prijateljstva napravili takav potez⁶⁹⁵. Crna Gora je za ruske investicije bila atraktivna na planu industrije i nekretnina pošto je postala jedna od omiljenih turističkih destinacija. U planovima nekoliko velikih ruskih kompanija je bila izgradnja luksuznih odmarališta na jadranskoj obali. Neki projekti su realizovani dok su drugi obustavljeni zbog ekonomske krize ili nezakonite gradnje, pa su dobili epilog na sudu⁶⁹⁶. Rusija koristi političke igre u nastojanju da čak i neke nove članice NATO-a i EU pretvori u instrumente svog uticaja, kao što su baltičke zemlje⁶⁹⁷. Rusiju je prije 10-tak godina uznemiravala činjenica da pojedini djelovi bivšeg Sovjetskog Saveza mogu ući u NATO i EU. Međutim, nije mogla da zaustavi taj proces. Onda je promijenila taktiku tako da sada nastoji da upotrebljava poluge koje ima na raspolaganju da bi

⁶⁹³ Na primjer, Gasprom je na čelu projekta Južni tok. Gasprom je dobro poznat kao produžena ruka Kremlja. On se ne rukovodi samo ekonomskim interesima, već koristi neizvjesnu situaciju u Evropi sa snabdjevanjem energije i za određene političke ciljeve, kao instrument Kremlja.

⁶⁹⁴ The Russian Economic Penetration in Montenegro, European Parliament Briefing Paper, Brisel, Dec. 2007.

⁶⁹⁵ Ruski magnat Oleg Deripaska tj. firma Rusal kupio je podgorički KAP, zatim dio „Crnogoraputa“ i rudnik boksita u Nikšiću. Time je Deripaska dobio kontrolu nad gotovo 40% crnogorske privrede. On se u međuvremenu povlači iz posla koji nije dobro funkcionisao.

⁶⁹⁶ Takav primjer je „Mirax Group“ preduzeća koje je gradilo city-club Astra Montenegro na brdu Zavala blizu Budve i Bečića.

⁶⁹⁷ Krastev, Ivan, *The Balkans are the soft underbelly of Europe*, Financial Times, January 14, 2015

ostvarila uticaj u tim zemljama, odnosno koristila ih kao svoju produženu ruku u EU i NATO-u. Postavlja se pitanje da li Rusija možda primjenjuje isti scenario i u Crnoj Gori koja teži članstvu u EU i NATO-u, koristi euro kao svoju valutu, ali, bez obzira na to, Rusi su veoma aktivni u njoj? Na taj način Moskva može da pokuša da utiče na evropske strukture, ako i kada Crna Gora postane članica ovih institucija. Rusiju i Crnu Goru vezuju viševjekovno prijateljstvo, čija istorija je već duža od 300 godina⁶⁹⁸. Rusija je kroz istoriju uvijek imala strateški interes na Balkanu⁶⁹⁹. U svim ozbiljnim analizama ruske spoljne politike Balkan se postavlja kao značajno područje na kome je, bilo carska ili pak kasnije sovjetska Rusija, imala snažne mogućnosti djelovanja, ali i stalan geostrateški interes⁷⁰⁰. Zahvaljujući kulturnim, civilizacijskim, religijskim i političkim vezama, ovaj prostor je bio najbliži dio Evrope Rusiji, a s druge strane ruski interes, najprije za suzbijanjem turskih interesa, a kasnije zapadnih, učinio je prostor više nego zanimljivim za konkretne aktivnosti⁷⁰¹. U tom sklopu Balkan se vidi kao tradicionalno i prirodno rusko uporište⁷⁰². Tu je i relativna blizina koja omogućava realizaciju određenih ekonomskih projekata, kao i istorijsko rusko nastojanje da se zadrži Balkan. Nijedna balkanska država se ne može pohvaliti intenzivnijim vezama i dužom istorijom odnosa sa Rusijom od Crne Gore⁷⁰³. Da bi se razumjeli savremeni odnosi Rusije i Crne Gore, potrebno je razumjeti, u širem kontekstu, situaciju na Balkanu i samoj Rusiji kao i spoljnopolitičko i ekonomsko djelovanje ove zemlje, kako na region tako i na Crnu Goru⁷⁰⁴. Sagledavanje međusobnih odnosa i saradnje ove dvije zemlje sa svih aspekata - političkih, ekonomskih, društvenih, kulturnih i sl. ukazuje da ulazak Crne Gore u EU ne znači prekid

⁶⁹⁸ Diplomatski odnosi Crne Gore i Rusije datiraju od 1711. godine i karakteriše ih ad hoc diplomatija sve do međunarodnog priznanja Crne Gore kao države na Berlinskom kongresu 1878. od kada ove države uspostavljaju stalnu diplomatiju sve do 1918. godine kada dolazi do stvaranja jugoslovenske države (1918).

⁶⁹⁹ Vukadinović, R, *Balkan u ruskoj politici*, P. Sokolova, ed. Rusija i Zapadni Balkan, Sarajevo, septembar 2012, str. 8-20.

⁷⁰⁰ Kusovac, M, *Odnos Crne Gore i Rusije*, 54 MATICA, Podgorica, zima 2013/proljeće 2014, str.1.

⁷⁰¹ Vukadinović, R, *Rusija i Zapadni Balkan*, Sarajevo, septembar 2010, str. 6.

⁷⁰² Za razliku od ostalih dijelova Istočne Evrope sa kojima su i istorijske i civilizacijske veze bile znatno slabije, Balkan je područje na kojem postoji pravoslavlje kao jedna od značajnih spona, tu je i zajednička istorijska borba protiv Turaka i Zapada, odnosno Austrougarske.

⁷⁰³ Detaljnije o istorijskim vezama Crne Gore sa Rusijom vidjeti u: Raspopović, R, *Crna Gora i Rusija: ogledi i eseji*, Istorijski institut Crne Gore, Podgorica 2005; Andrijašević, Ž, Rastoder, Š, *Istorija Crne Gore od najstarijih vremena do 2003*, Centar za iseljenike Crne Gore, Podgorica 2006; Grupa autora, *Istorija Crne Gore: knjiga 4*, Tom I, Pobjeda i Istorijski institut Crne Gore, Podgorica 2006.

⁷⁰⁴ Kusovac, M, *Odnos Crne Gore i Rusije*, 54 MATICA, Podgorica, zima 2013/proljeće 2014, str. 7.

odnosa sa Ruskom federacijom⁷⁰⁵. Pitanja ekonomske stabilnosti i uspješnosti polako preuzimaju primat nad pitanjima kontrole atomskog naoružanja, razoružanja, kao i popuštanja napetosti, čak i u toj mjeri da su sve prisutnija uvjerenja da se upravo na ekonomskoj stabilnosti zasniva politička, pa i vojna stabilnost, a uvodi se i pojam geoekonomije umjesto pojma geopolitike⁷⁰⁶. Za razliku od autora koji su najavili sukobe civilizacija, još početkom 90-tih godina, postoje autori koji predviđaju da će međunarodni odnosi ići u pravcu konkurencije među ekonomskim blokovima, a snaga se neće mjeriti vojnim nego ekonomskim mjerilima⁷⁰⁷. Rusija je djelimično promijenila taktiku i sada, umjesto političkih i vojnih pritisaka, nastoji da preko investicija utiče na zbivanja u pojedinim zemljama, pa čak i u Evropskoj uniji, prije svega preko novih članica koje zavise od ruskih energenata. Polazišta aktuelne ruske energetske politike definisana su u dokumentu „Ruska energetska strategija do 2020“, koji je usvojen 2003. godine⁷⁰⁸. Polazna konstatacija je da „Rusija posjeduje velike energetske resurse – na teritoriji se nalazi trećina svjetskih rezervi gasa, desetina rezervi nafte, petina rezervi uglja i 14% rezervi uranijuma, ali i snažan energetska kompleks koji je temelj ekonomskog razvoja i instrument unutrašnje i spoljne politike.

Međutim, i pored nesumnjivo jakih istorijskih veza između crnogorskog i ruskog naroda, današnja Crna Gora ne gleda na Rusiju kao na glavnog strateškog partnera. Politički uticaj Rusije na Crnu Goru i njen ulazak u Evropsku uniju možemo podijeliti u dva perioda: prvi predreferendumski - kada je Rusija imala manje razumijevanja za evropski put Crne Gore kao i obnovu državnosti, i drugi postreferendumski kada Rusija među prvima priznaje Crnu Goru kao suverenu državu i sa njom uspostavlja diplomatske odnose, glasno ističući da podržava njene evropske integracije⁷⁰⁹. Evropska unija je svojevremeno ulagala napore koji su odgovarali ruskoj politici, jer su isti težili da se Crna Gora zadrži u zajednici sa Srbijom i koji su za tri godine odložili crnogorsku nezavisnost. Međutim, kako je raspoloženje u Crnoj

⁷⁰⁵ Rusiji je potrebno veliko tržište kao što je EU da bi plasirala svoje energetske proizvode, u prvom redu prirodni gas ali isto tako i naftu i uglj. Evropi je potrebna Rusija kao stabilan dobavljač tih energetskih resursa jer će energetska stabilnost u budućnosti biti preduslov za ekonomsku i političku stabilnost svake države ili regiona.

⁷⁰⁶ Jović-Lazić A., *Saradnja EU i Rusije u oblasti spoljne i bezbednosne politike*, Međunarodna Politika, Beograd, 2009.

⁷⁰⁷ Coolsaet, R, *Historical Patterns in Economic Diplomacy - From Protectionism to Globalisation*: <http://www.isanet.org/archive/coolset.html>

⁷⁰⁸ Summary of Energy Strategy of Russia for the Period up to 2020: www.ec.europa.eu/energy/russia/events/doc/2003_strategy_2020.en.pdf

⁷⁰⁹ Kusovac, M, *Odnos Crne Gore i Rusije*, 54 MATICA, Podgorica, zima 2013/proljeće 2014, str. 9.

Gori sve više išlo u pravcu nezavisnosti, ruska politika shvatila je opasnost izlaska Crne Gore iz saveza i približavanja Zapadu. Moskva je odmah pokrenula diplomatsku akciju u kojoj je stavljeno do znanja da Srbija i Crna Gora predstavljaju najvažnije partnere na Balkanu i da će održavanje tog saveza ojačati balkansku stabilnost⁷¹⁰. Pozivajući na jedinstveni srpsko-crnogorski etnikum, uz tvrdnje da je crnogorstvo „komunistički izum“, Moskva je krenula u ofanzivu i uz snažnu pomoć pravoslavne crkve. Visoki ruski crkveni velikodostojnici u nizu prilika u Beogradu i Moskvi isticali su potrebu održavanja zajedničke države Srba i Crnogoraca, što je u interesu Srba, Crnogoraca i Rusije⁷¹¹. Ipak, nakon pobjede na referendumu, Moskva je među prvima priznala nezavisnost Crne Gore, ističući prijateljske i istorijske veze, kao i uvjerenje da će se prijateljski odnosi nastaviti. Predsjednik Rusije, Dmitrij Medvedev, je povodom obilježavanja 3 vijeka diplomatskih odnosa sa Crnom Gorom, u pismu crnogorskom predsjedniku Filipu Vujanoviću izjavio: *“Visoko cijenimo težnju crnogorskih partnera da grade izbalansiranu državnu politiku. Ovakav stav se povoljno odražava na bilateralnu saradnju, doprinosi poboljšanju trgovinsko-ekonomskih i jačanju humanitarnih veza”*⁷¹². Nekoliko ruskih političara bilo je odlučno u upozoravanju Crne Gore da se ne približava NATO-alijansi. Štaviše, postojale su i izjave u stilu „ako uđete u NATO, nijesmo više prijatelji“⁷¹³. Relativno manji broj građana koji podržavaju ulazak u NATO (oko 36%) mogu ruskoj politici služiti kao uvjerenje da je još uvijek ulazak Crne Gore daleko. Ali, kako je susjedstvo ušlo u NATO (Albanija i Hrvatska), logično je da će i Crna Gora pojačati napore da se nađe u zajedničkoj alijansi. Postoji mnogo primjera privatizacija crnogorskih preduzeća u poslednjih 5 godina u kojima investitori iz Rusije, ili većina njih, nijesu imali ozbiljne namjere, ili ih je svjetska kriza primorala „na povlačenje“⁷¹⁴. Oni su vjerovatno vidjeli prilike za plasman neopranog novca, a u uslovima recesije nastoje te nekretnine prodavati i odlaze iz Crne Gore. Time je velika ekonomska ruska bonanza u sadašnjoj fazi završena⁷¹⁵.

⁷¹⁰ Slično kao i u Makedoniji, i u Crnoj Gori je primijenjena tzv. albanska karta, uz tvrdnje da je to najveća opasnost koja prijete Crnoj Gori ako se ona “odvoji” od Srbije.

⁷¹¹ Vukadinović, R, *Rusija i Zapadni Balkan*, Sarajevo, septembar 2010, str. 15.

⁷¹² <http://me.seebiz.eu/politika/dmitrij-medvedev-odnosi-rusije-i-crne-goresu-u-usponu/ar-7969/>

⁷¹³ Vukadinović, R, *Rusija i Zapadni Balkan*, Sarajevo, septembar 2010, str. 16.

⁷¹⁴ Kako je recesija u velikoj mjeri smanjila bogatstvo Deripaske, tako je opala i njegova ekonomska moć. Veliki kombinat KAP je uveden u stečaj a Vlada Crne Gore je raskinula ugovor sa ruskim partnerom, a jednim dijelom to se događa i s nekretninama u Crnoj Gori koje su masovno kupili Rusi.

⁷¹⁵ Vukadinović, R, *Rusija i Zapadni Balkan*, Sarajevo, septembar 2010, str. 15.

Odnosi sa Rusijom su veoma značajni za Crnu Goru, ali naglašen put Crne Gore ka Evropskoj Uniji i NATO-u jasno pokazuje koji su njeni spoljno politički prioriteti. Rusija ima spoljno političke prioritete, kao i unutrašnje probleme, tako da se njen odnos prema Crnoj Gori više ne može poistovjećivati sa odnosom iz minulih vijekova, kada su geostrateške okolnosti bile umnogome drugačije. Ipak, vjekovno prijateljstvo dva naroda je dobra osnova da se međusobni odnosi postave na realne i pragmatične osnove, kao i da se dodatno unaprijedi politička, ekonomska i kulturna saradnja. Crna Gora će dio svojih nadležnosti prenijeti na institucije EU te će stoga ovi odnosi u nekim segmentima biti znatno izmijenjeni. Međutim, poslije ulaska u EU, odnosi Crne Gore i Rusije će zavisiti i od samog odnosa EU i Rusije. Ova zavisnost baziraće se na prvenstveno ekonomskim tj. energetske interesima⁷¹⁶. Kako je smanjena mogućnost ruskih investicija širom svijeta, to će se osjetiti i u Crnoj Gori, a vjerovatno će opasti i broj ruskih turista. Politički odnosi će biti korektni, ali bez mogućnosti ruskog kontrolisanja glavnih pravaca crnogorske politike i strategije za budućnost⁷¹⁷.

8.2. Odnosi Crne Gore sa Turskom

Intenzivirajući privredni i geopolitički uticaj na području „neintegrisanog“ zapadnog Balkana, kao jugoistočnom međuprostoru između nje i EU, Turska teži da se uključi u sve značajne komunikacione pravce između Srednje Evrope i Bliskog Istoka. Na taj način Turska stavlja do znanja EU koliki je njen regionalni značaj, kao i da bez nje i ostvarenja njenih interesa u regiji (sa ili bez punopravnog članstva EU) nema ni stabilnosti niti geopolitičke i privredne „prohodnosti“ ovog rovitog područja⁷¹⁸. Turska vrlo dobro razumije potrebe regiona za razliku od drugih zemalja. U ostvarenju većeg uticaja na ovom prostoru, Turska se oslanja na istorijske sentimente, ali i na bošnjačke muslimane i Albance. Istorijske i kulturne veze Turske, kao najveće zemlje u Jugoistočnoj Europi, sa Crnom Gorom, kao najmanjom zemljom u pogledu veličine i broja stanovnika, datiraju još iz 14. vijeka. S obzirom na rasprostranjenost muslimanskog stanovništva u Crnoj Gori, ona ostaje važna u njenom strateškom pristupu regionu zapadnog Balkana⁷¹⁹. Spoljna politika Turske pod Erdoganovom AKP prema Crnoj Gori primenjuje širok instrumentarijum za povezivanje i jačanje uticaja.

⁷¹⁶ Kusovac, M, *Odnos Crne Gore i Rusije*, 54 MATICA, Podgorica, zima 2013/proljeće 2014, str. 12.

⁷¹⁷ Ibid.

⁷¹⁸ <http://www.srpski-knjizevnici.org/crna-gora-u-neoosmanskoj-strategiji/>

⁷¹⁹ Prema istraživanju koje je 2011. godine sproveo Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT), 118.000 državljana Crne Gore se izjasnilo kao Muslimani po pitanju vjeroispovijesti.

On je u prvim fazama vezan za investiciono-ekonomsku saradnju, kao i za kulturnu i vjersku saradnju. Ona se vrši preko TIKA⁷²⁰, koja ima veliko iskustvo u finansiranju regionalnih projekata⁷²¹. Tome služi „Sporazum o slobodnoj trgovini“ iz 2010. godine. Na investicionom polju Turska se u prvom redu interesuje za ulaganje u oblasti metalurgije⁷²², za Aluminijski kombinat i hidroenergiju. Dalja turska interesovanja su usmjerena ka poljoprivredi i prerađivačkoj industriji, ka uslužnom sektoru i turizmu. Turska je u perspektivi zainteresovana za ulaganje i u građevini i infrastrukturi, i to posebno u područjima sjeverne Crne Gore. U tom kontekstu treba gledati i ideju o turskom ulaganju i izgradnju aerodroma u Beranama. Turska ima važnu ulogu u pružanju podrške Crnoj Gori za članstvo u NATO-u kao i u ispunjavanju standarda koje zahtjeva Alijansa. Važno je i postojanje ogromne dijaspore od oko više od milion Turaka koji traži svoje porijeklo u Sandžaku, koji je danas podijeljen između Crne Gore i Srbije. Oni takođe mogu potencijalno djelovati kao katalizator u poboljšanju odnosa s Crnom Gorom.

8.3. Zaključne ocjene – Crna Gora

Crnoj Gori je potreban visok stepen unutrašnje političke i društvene kohezije u pogledu strateških političkih i razvojnih pravaca⁷²³, ali je malo izvjesno da će se u dogledno vrijeme desiti promjene koje bi obezbijedile bržu međunarodnu integraciju zemlje, dugoročniju političku stabilnost i uzoran ekonomski i kulturni razvoj. Sve ovo treba imati u vidu ukoliko želimo da objektivno sagledamo realne šanse i prepreke za dugoročan prosperitet Crne Gore. Kada analiziramo odnose u regionu i regionalnu politiku Crne Gore, današnja situacija se može ocijeniti dobrom, s obzirom na to kako se i od čega počelo početkom devedesetih godina prošlog vijeka. To se ne odnosi na ekonomsko-socijalno stanje u regiji, već na međusobnu funkcionalnu regionalnu saradnju. Crna Gora je bila pošteđena velikih ratnih razaranja na svojoj teritoriji, pa u definisanju regionalne politike nije toliko opterećena nasljeđem rata, kao što je to slučaj sa drugim zemljama regiona. Kao relativno mala zemlja, geografski središnja zemlja Zapadnog Balkana, očekivano je da razvija dobre

⁷²⁰ Turska agencija za saradnju i razvoj.

⁷²¹ 2012. godine, u trenutku kad je priliv stranih investicija i sa zapada i istoka, što zbog svjetske krize što lokalnog prezasićenja tržišta nekretnina, prepolovljen, povećan je obim turskih investicija i trgovinske razmjene (rast sa sedam na 25 miliona eura 2011. godine, sa tendencijom udvostručavanja na godišnjem nivou).

⁷²² Turski holding Tosjali kupio je željezaru u Nikšiću za 1,5 miliona eura.

⁷²³ Pristupanje EU i NATO, nastavak sistemskih reformi, demokratizacija i liberalizacija društva, održiv ekonomski razvoj.

sveukupne odnose sa susjedima, ali i zemljama šire regije. Crna Gora se u međunarodnim krugovima ne doživljava kao zemlja koja stvara probleme u regiji već se, nakon ulaska Hrvatske u NATO i EU, smatra liderom ostatka Zapadnog Balkana u evroatlantskoj i evropskoj grupi zemalja. Opšti konsenzus svih društvenih subjekata oko članstva Crne Gore u EU i podrška javnog mnjenja evropskim integracijama, predstavlja izuzetan socijalni i kohezivni kapital. Novi pristup pregovaračkim poglavljima, koji podrazumijeva uključivanje organizacija civilnog društva u proces pregovaranja, obezbjeđuje sinergije ključnih aktera u procesu pristupanja. Takođe, velika prednost članstva u EU odražava se u mogućnostima korišćenja sredstava IPA fondova sa ciljem reformi i izgradnje kapaciteta institucija⁷²⁴. Sa druge strane, postoje mnogi problemi kada govorimo o nedostatku finansijskih resursa koji su neophodni za sprovođenje aktivnosti vezanih za izgradnju institucija i vođenja ukupnog reformskog procesa u Crnoj Gori. Mediji su veoma zainteresovani za proces pristupanja Crne Gore EU, ali nijesu specijalizovani za izvještavanje o tom procesu na odgovarajući način. Građani većinom podržavaju proces pristupanja, ali nijesu na pravi način informisani o tom procesu i isti dovoljno ne razumiju. Vladavina prava je srž i ogledalo jednog društva. S druge strane, ekonomski rast je motor njegovog ukupnog razvoja. Oba stuba, politički koji se ogleda kroz vladavinu prava i ekonomski, su nerazdvojni elementi koji se međusobno uslovljavaju i zajedno utiču na kvalitet života građana. Brojni su izazovi u nastavku procesa pristupanja i aktuelni su od početka pregovaračkog procesa. No, i ostale države, sada članice EU, su se u procesu pregovora susretale s izazovima, kako u dijelu izgradnje administrativnih kapaciteta, usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnom tekovinom EU i njenim sprovođenjem, i posebno, s realizacijom reformi u finansijski zahtjevnim poglavljima. Ako uspjeh mjerimo brojem otvorenih poglavlja, kojih sad imamo šesnaest, što čini gotovo polovinu od ukupnog broja pregovaračkih oblasti, onda je to uspjeh za malu državu poput Crne Gore koja bilježi nešto više od osam godina od obnove nezavisnosti, a koja se već smatra regionalnim liderom u procesu pristupanja EU. S druge strane, ovaj uspjeh se može tumačiti i kao relativan jer Evropskoj Komisiji možda odgovara privid da se politika proširenja formalno nastavlja, jer jedino Crna Gora trenutno vodi pregovore o članstvu.

Evropska agenda se odvija u tempu i sadržaju koji je objektivno moguć u ovom trenutku, bez obzira na brojna opterećenja i unutrašnje i spoljne limite. I sama Evropska unija

⁷²⁴ Uspostavljanje decentralizovanog upravljanja instrumentom EU za pretpristupnu pomoć (IPA) prepoznato je kao veoma dobra prilika da zemlja u fazi pristupanja razvije svoje vlastite kapacitete i obezbijedi veću uključenost u proces vršenja uticaja na nivou EU.

se suočava sa brojnim izazovima i teškoćama. Jasno je da je u pitanju višegodišnji proces, koji će imati svoje neizbježne uspone i padove. Nakon šest talasa proširenja, za preostale evropske zemlje koje su van EU, posebno za zemlje Zapadnog Balkana u koje spada i Crna Gora, ulazak u EU se postavlja kao jedino razumno rješenje⁷²⁵. To je put kojim idu susjedne zemlje, pa je stoga teško objasniti da li postoji neka racionalnija razvojna strategija osim integracija. Pozicija i veličina Crne Gore, ali i realpolitika, nameću racionalno rješenje – da je svrsishodnije i sigurnije Crnoj Gori kad je u društvu država članica EU. Ukoliko se Crna Gora suštinski i vrijednosno ne usmjeri ka zapadu, to bi bila istorijska greška koja bi uticala i na njen opstanak i razvoj.

⁷²⁵ Iako se benefiti ne mogu jednostavno kalkulisati, a ulaganja u ulazak su ogromna.

ZAKLJUČAK

Za predmet istraživanja ovog doktorskog rada postavljena je analiza procesa proširenja koja dokazuje da EU nije razvila jasnu strategiju narednog proširenja, tj. da prioritet EU nije Zapadni Balkan i dalje proširenje EU. U fokusu istraživanja je region Zapadnog Balkana i analiza njegovih perspektiva ulaska u EU, sa akcentom na evropsku perspektivu Crne Gore, kao i razmatranje mogućnosti i očekivanja da li će EU da učini bilo kakve dodatne korake u narednim godinama? Pomoćna hipoteza se odnosi na činjenicu da se model integracije (konvergencija) i moć preobražaja EU sada ne događaju, kao što je bio slučaj u državama Centralne i Istočne Evrope. Kroz istraživanje je analizirana validnost postavljenih osnovnih hipoteza istraživanja. Iz navedene osnovne hipoteze istraživanja, izvedene su i u doktorskoj disertaciji dokazane sljedeće pojedinačne hipoteze:

1. Politika proširenja je najuspješniji spoljnopolički instrument EU, a politika uslovljavanja, kao njena *differentia specifica*, se pokazala kao (ne) dovoljno optimalan instrument kontrole unutrašnjih i spoljnih politika država u procesu pristupanja Uniji. Ukidanjem prve, meka moć, privlačnost i politički uticaj EU bi drastično oslabio. Ukidanjem druge, Unija bi izgubila mehanizme kontrole država u svom okruženju. Efekte proširenja treba analizirati kako iz ugla unutrašnjih uticaja tako i sa aspekta međunarodnih odnosa. Posebno treba razumjeti ciljeve i uslove pod kojima EU prima novog člana, odnosno razvija institucionalne odnose sa trećim zemljama, kao i implikacijama na strukturu različitih interesa unutar EU. Sa druge strane, kada je u pitanju uticaj proširenja na novu državu bitno je analizirati uticaj evropskih integracija na nacionalnu vladu, njene politike, kao i na političke procese u državama članicama. Ključna dilema je pitanje apsorpcionog kapaciteta EU.
2. Ključno pitanje je šta motiviše EU na nastavak procesa proširenja na zemlje koje ne pokazuju željeni nivo ekonomske, pravne i društveno-političke stabilnosti? Evropska unija proces proširenja vidi kao istorijsku priliku da se pomogne tranzicija zemalja koje su uključene u proces evropskih integracija, osigura mir, stabilnost i prosperitet na prostoru cijelog evropskog kontinenta. Najznačajniji argument u prilog pristupanju Zapadnog Balkana i dalje je bojazan da bi zaostajanje regiona u procesu evropske integracije proizvelo nestabilnost i konflikte, usljed otvorenih pitanja u regionu.

Kapacitet zemalja regiona za generisanje nestabilnosti i dalje je značajno pitanje u odnosima sa EU, koja kroz taj kanal prepoznaje interes za stabilnost u svom dvorištu. Iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su uspješno prošle kroz fazu tranzicije pokazala su da je pažljivo upravljani proces proširenja jedan od najmoćnijih političkih alata EU koji je pomogao tranziciju ovih zemalja u moderne, funkcionalne demokratije. S druge strane, postavlja se pitanje da li je veliko peto proširenje EU i udvostručavanje broja članica, jedan od glavnih razloga jačanja evroskepticizma?

3. Model integracije (konvergencija) i moć preobražaja EU se ne događaju, kao što je bio slučaj u državama Centralne i Istočne Evrope. EU jeste mirovni projekat, ali ta priča više nije dovoljna da nametne EU kao uzor za države Zapadnog Balkana, kao jedini argument da građani budu za EU. Regionu Zapadnog Balkana je, u cjelini, potrebna podrška i konkretna pomoć EU na putu evropskih integracija. Proces proširenja EU i njene politike spram balkanskih država dio su generalnog okvira opšte spoljne politike EU, koja pati od mnogih institucionalnih nedostataka u slučajevima kada treba definisati zajednički interes država članica. Kredibilna strategija za integraciju regiona u EU kao i prevencija nastanka balkanskog geta je od kritične važnosti ne samo za region, već i za samu EU.
4. Tranziciona istorija regiona Zapadnog Balkana je u mnogim aspektima različita od iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope, a ogleda se, prije svega, u ekonomskoj zaostalosti, bezbjednosnoj nesigurnosti i potrebi izgradnje demokratije. Tri glavna faktora koji objašnjavaju odstupanja od srednjoevropskih iskustava su: politička kultura, problemi državnosti, te uticaj rata na tranziciju.
5. Širenje EU ka Zapadnom Balkanu prolazi kroz najteže razdoblje od Zagrebačkog samita 2000. godine, zbog ozbiljne finansijske krize. Ulazak zapadno - balkanskih zemalja u EU otežava zamor od proširenja u samoj Uniji. Kriza koja je pogodila eurozonu, zaoštrila je podjele, izbacujući na površinu različite poglede o nastavku integracija. Istovremeno, pooštreni su kriterijumi. Uloga EU kao stabilizirajućeg faktora u regionalnim mirovnim procesima, posebno u regionu Zapadnog Balkana, može biti ozbiljno ugrožena finansijskim, ekonomskim i socijalnim problemima u okviru EU. Zemlje regiona su duboko pogođene talasima krize koji su došli iz krize eurozone; negativne posljedice podrazumijevaju pogoršanje stanja u njihovim

privredama, perspektivu rasta, sposobnosti za reforme, društvene, političke i institucionalne strukture i sposobnosti da ispune kriterijume za ulazak u EU. Ranija simbolička uloga EU kao „sidra” stabilnosti, kao jednosmjernog puta ka prosperitetu i kao cilja kome se teži, gubi na svojoj uvjerljivosti i privlačnosti u nekim od ovih zemalja, a u pojedinim krugovima izražava se sumnja u korist od ulaska u Uniju.

6. Uz dizanjem Kopenhaških kriterijuma na nivo Ugovora, kao i iskustvom velikog petog proširenja, za buduće zemlje članice pridruživanje je postalo znatno komplikovanije pa se može govoriti o novom trendu u politici proširenja Evropske unije, tzv. Enlargement plus. Za otvaranje pregovaračkih poglavlja na primjeru Rumunije i Bugarske nijesu bili postavljeni uslovi kakve je kasnije dobila Hrvatska, što je dio enlargement plus programa. Enlargement plus predstavlja i dodatnu otežavajuću okolnost za zemlje kandidate, jer su kriterijumi za pristupanje znatno produbljeni i sveobuhvatniji. Na primjer, EK je na primjeru Crne Gore već kroz Upitnik iz 2009. uvela više elemenata skrining faze, a da zemlja nije bila ni kandidat.
7. Više od decenije nakon samita u Solunu i dvadeset godina nakon završetka bosanskog rata, još uvijek nije ispunjeno obećanje o članstvu zapadnog Balkana u EU. Iako ovo obećanje i dalje stoji, navedeni scenariji ukazuju da članstvo u EU nije gotova stvar. Političke elite u članicama i EU trenutno ne raspolažu legitimitetom da se bezrezervno zalažu za primanje novih država u članstvo. Što duže traje proces, to je veći rizik da će političke elite i građani zapadnog Balkana početi da ga doživljavaju od beznačajnog uticaja za njihove živote. Različiti scenariji ukazuju na mogućnosti i rizike procesa proširenja. Ostvaren je napredak ali i dalje prijeti opasnost da neće biti riješena najsloženija pitanja i da će neke zemlje zaostati. Te zemlje mogu da postanu podložno tlo za drugi i treći scenario. A to su dugi pregovori bez jasno utvrđenog roka i bez članstva na vidiku, ili iskušenje odnosno opasnost da će treća strana uticati na zahlađenje odnosa nekih zemalja sa EU.
8. Rezultati istraživanja ukazuju da u javnom mnjenju Crne Gore dominira pozitivan odnos prema evropskim integracijama. Ukoliko se analizira struktura stavova može se vidjeti da je preko 60% stavova struktuirano, i da se identifikuju dva faktora u strukturi: proevropski stav i euroskepticizam, tj. struktuirani su stavovi građana i kada je riječ o pristalicama i o protivnicima Evropske Unije. No, treba obratiti pažnju i na

činjenicu da u oko 40% stavovi nijesu struktuirani, te je prema tome u perspektivi, u zavisnosti od okolnosti, moguće očekivati fluktuacije i kada je u pitanju ukupan broj pristalica i kada je u pitanju broj protivnika evropskih integracija. U ovoj analizi, testirajući niz hipoteza, uz empirijsku evidenciju, daje se odgovor na jedno od ključnih pitanja koje glasi: Koji su to ključni faktori koji opredjeljuju stav građana prema EU?

9. Kada analiziramo odnose u regionu i regionalnu politiku Crne Gore, današnja situacija se može ocijeniti dobrom, s obzirom na to kako se i od čega počelo početkom devedesetih godina prošlog vijeka. To se ne odnosi na ekonomsko-socijalno stanje u regiji, već na međusobnu funkcionalnu regionalnu saradnju. Crna Gora je bila pošteđena velikih ratnih razaranja na svojoj teritoriji, pa u definisanju regionalne politike nije toliko opterećena nasljeđem rata, kao što je to slučaj sa drugim zemljama regiona. Kao relativno mala zemlja, geografski središnja zemlja Zapadnog Balkana, normalno je da razvija dobre sveukupne odnose sa svojim susjedima, ali i zemljama šire regije. Crna Gora se u međunarodnim krugovima ne doživljava kao zemlja koja stvara probleme u regiji već se, nakon ulaska Hrvatske u NATO i EU, smatra liderom ostatka Zapadnog Balkana u evroatlantskoj i evropskoj grupi zemalja. Postoji važan konsenzus između tri ključna elementa koji određuju opšti stav o EU integracijama, a to su: stav javnosti, stav međunarodne zajednice i stav vladajuće političke elite. Sva tri ključna faktora su pozitivno usmjerena, što povećava izvjesnost ishoda i pozitivno djeluje na sveukupnu dinamiku ovog procesa. Opšti konsenzus svih društvenih subjekata oko članstva Crne Gore u EU i visoka posvećenost javnog mnjenja evropskim integracijama, predstavlja izuzetan socijalni i kohezivni kapital.
10. Crna Gora se suočava sa krupnim izazovima u sprovođenju i primjeni EU *acquis-a* (pravna tekovina EU). Administrativni i sudski kapaciteti i dalje su generalno ograničeni, a da bi u srednjem roku mogla da preuzme obaveze članstva, zemlja treba da ulaže stalne napore kako bi ih ojačala.
11. Nakon šest talasa proširenja, za preostale evropske zemlje koje su van EU, posebno za zemlje Zapadnog Balkana u koje spada i Crna Gora, ulazak u EU se postavlja kao jedino razumno rješenje. Poslije proširenja Unije 2004, 2007. i 2013. godine, u Evropi je nastao novi tip odnosa. Za razliku od ranijih vremena kada je u Uniji bila manjina evropskih država, sada je tamo većina. Biti član Unije nije stvar uslova koje mogu

ispuniti samo neke zemlje, već instanca preko koje se verifikuje da li je neka zemlja u stanju da ispuni uslove demokratije, vladavine prava i tržišne privrede. Tome su doprinijele globalne promjene koje su se poslije dvije decenije odigrale u Evropi. Realna i održiva alternativa punopravnom članstvu u EU za zemlje Zapadnog Balkana ne postoji. Razlozi u prilog ovoj tezi su: geografska pripadnost evropskom kontinentu, istorijska, civilizacijska, kulturna i vrijednosna povezanost, nedostatak resursa za samostalno djelovanje, uslovljenost spoljne trgovine i potrebe ekonomskog razvoja kroz ulaganja, investicije i razvoj siromašnih područja i regiona korišćenjem pretpristupnih, potom kohezionog i strukturnih fondova EU, jačanje demokratije i demokratskih institucija, reforme koje se na najbrži način mogu ostvariti putem procesa evropskih integracija⁷²⁶. Očigledna pripadnost Balkana Evropi, prvi preduslov članstva iz Rimskih ugovora⁷²⁷, je potvrđena nebrojeno puta. Zapadni Balkan je područje u geografskom središtu Evrope i potpuno je okruženo EU i NATO članicama. Zbog toga je i integracija u EU način da se osigura mir i izgradi trajna sigurnost. To je put kojim idu sve zemlje susjedi, pa je stoga teško objasniti da li postoji neka racionalnija razvojna strategija osim integracija. Pozicija i veličina Crne Gore, ali i realpolitika, nameću racionalno rješenje – da je svrsishodnije i sigurnije Crnoj Gori kad je u društvu država članica EU.

Vrlo često se postavlja pitanje alternative i pominju određeni modaliteti regionalne saradnje – npr. Višegradska grupa; Balkanski Benelux i sl. Možda to može biti jedna od opcija, ali tada EU može reći da tim zemljama ne treba EU jer dobro funkcionišu u okviru tog modela? Posebno je bitno pitanje kako bi ovaj model funkcionisao u bilateralnim odnosima nekih država? Sa druge strane, mogućnost da se postigne održivi razvoj dobrosusjedskih odnosa i regionalne saradnje se nalazi u jednoj od ključnih paradigmi evropskih studija - neofunkcionalizmu. Neofunkcionalna paradigma saradnje, koja počiva na prelivanju saradnje sa nekontroverznih ekonomskih na osjetljiva politička pitanja, se proteklih godina ogledala u novim regionalnim infrastrukturnim projektima i borbi protiv organizovanog kriminala⁷²⁸.

⁷²⁶ *Budućnost proširenja Evropske unije: slučaj Zapadni Balkan, Studija praktične politike*, Centar za evropsku politiku/Unija evropskih federalista Srbija, Beograd, 2011, str. 32.

⁷²⁷ "Any European State may apply to become a member of the Community." (Article 237, 1957)

⁷²⁸ Inicijativa o stvaranju zapadno-balkanske verzije Višegradske grupe bi omogućila stabilizaciju saradnje uprkos zastoju integracija. Ona bi bila kompromis međuvladine političke saradnje između imperativa

Sa pojavom alternativnih aktera na zapadnom Balkanu podsticaj za bliže povezivanje sa EU, čak i ako proširenje još uvijek nije na vidiku, opada. Ovi spoljni akteri donose različite podsticaje koji su manje fokusirani na demokratsku i ekonomsku reformu, a čak mogu i da zaustave te reforme. Stvaranje problema EU na zapadnom Balkanu može biti privlačno za Rusiju, iako nije u stanju da ponudi koherentni alternativni oblik ekonomske i političke integracije. Ekonomska kriza je smanjila sposobnost Rusije da finansijski interveniše na Balkanu. Mogućnost Rusije da destabilizuje zapadni Balkan ne može da se poredi sa onom koju ima u Ukrajini ili u drugim zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza, ali se ova sila dobro kotira u djelovima regiona i održava dobre odnose, posebno sa Srbijom i BiH entitetom - Republikom Srpskom. Zato treba obratiti pažnju na Balkan kao mogući poligon za pojačanu spoljnopolitičku aktivnost Moskve u bliskoj budućnosti, jer će u tom prostoru Rusija testirati jedinstvo Evropske unije⁷²⁹. U pitanju je novi trend, jer je do nedavno upravo Balkan bio jedna od rijetkih tačaka gdje se saradnja Rusije sa Zapadom odvijala nesmetano. I ta saradnja je bila veoma produktivna. Do nedavno je Rusija smatrala da je evropski put potpuno prirodna stvar za balkanske zemlje. U situaciji kada postoji kriza, Moskva i Balkan vidi kao prostor u kome može da poremeti neke procese⁷³⁰. Odustajanje od Južnog toka je pokazalo da su zemlje koje su imale velika očekivanja od Rusije izgubile dvostruko, jer su izgubile gas, ali i dobar imidž u Briselu.

Iza integracije Zapadnog Balkana je stajala ideja da se ponovi iskustvo iz Centralne i Istočne Evrope. Međutim, osim ako EU ponovo ne osnaži svoj pristup, zapadnobalkanske zemlje će prije slijediti svojevrsnu neotitoističku politiku, već isprobanu kod istočnih susjeda EU. Perspektive Zapadnog Balkana odlučujuće zavise od toga hoće li EU biti jaka i sposobna da širi prosperitet, a to znači i od razrješenja krize eura. Region neće stati na noge dok se u EU ne obnovi rast, dok se ne obnovi balkanski izvoz u EU i dok se ne stabilizuje evropski bankarski sistem. Svjetska ekonomska kriza nije posljedica proširenja EU, pa mu ne smije biti ni prepreka. Usporavanjem ovog procesa neće se riješiti zamor od proširenja, ali postoji opasnost da se zamor od proširenja transformiše u zamor od reformi, što će imati posljedice na

zajedničkog rješavanja regionalnih problema i zajedničkog nastupa prema Uniji s jedne, i averzije prema federalnom modelu na ovim prostorima, sa druge strane.

⁷²⁹ Krastev, Ivan, *The Balkans are the soft underbelly of Europe*, Financial Times, January 14, 2015

⁷³⁰ "Russia Today" je od 1. januara 2015. počela sa emitovanjem radio programa na srpskom. To se događa nakon Putinove posjete Srbiji, zajedničke vojne vježbe kao i prethodno sklopljenih niza ugovora u energetsom sektoru.

ekonomsku i političku stabilnost Zapadnog Balkana⁷³¹. Skeptici će se zapitati nije li gorko iskustvo sa Grčkom upozorenje protiv uvođenja još nefunkcionalnih država u EU. Međutim, zahvaljujući politici EU Zapadni Balkan već jeste napola unutra i nije racionalno da se EU sada izoluje. Potrebni su dodatni koraci da bi se dalo zamaha proširenju. Zaustavljanje proširenja u ovom trenutku, čemu su neki u EU skloni, bi zacementiralo probleme Zapadnog Balkana i nanijelo neprocenjivu štetu spoljopolitičkim ambicijama EU. Ako je ispravna početna opservacija da je domaći politički diskurs determinisan EU, izostanak napretka na putu ka članstvu bi mogao da dovede do plime nezadovoljstva Unijom. Kao što postupno usvajanje *Acquis communautaire* zbog sve većih troškova usaglašavanja zakonodavstva, zakonomjerno umanjuje podršku stanovništva pristupanju EU, nagli poremećaj političkog diskursa izazvan evropskim „ne“ bi izvjesno pokrenuo talas anti-evropejstva. Odustanak od evropskih integracija povlači opasnost od napuštanja reformskog kursa. Brzo i sveobuhvatno proširenje na zapadni Balkan nije u skladu sa trenutnim ambicijama EU i nosi određene rizike i šanse. Rizici uključuju opasnost da će zemlje propustiti šansu da se reformišu prije pristupanja, s obzirom da nakon toga motivisanost opada. S druge strane, pridruživanje pruža šansu za stvaranje nove regionalne dinamike i ublažavanja nestabilnosti koju bi uzrokovao duži period čekanja. Iz ovih scenarija proizilazi da trenutni pristup nije dovoljan. Rizici su isuviše veliki, a potencijal EU da podstakne promjene isuviše spor da bi u potpunosti uklonio opasnosti koje sa sobom povlači isključivanje svih ili nekih zemalja zapadnog Balkana iz procesa na još deset ili više godina. Ispunjenje Solunskog obećanja zahtjeva da EU na osnovu scenarija i iskustava iz prethodne decenije izvuče pouke i da promjeni pristup. Zemlje zapadnog Balkana će svakako morati da ispune kopenhauške kriterijume ali EU treba da obustavi praksu dodatnog uslovljavanja prije početka pregovora o pridruživanju. Zemlje treba da ispune te uslove prije prijema u članstvo a ne prije otvaranja pregovora. Dodatne političke uslove treba koristiti sa oprezom, i to tek na kraju procesa pridruživanja a ne na početku. Što prije preostale zemlje zapadnog Balkana započnu pregovore sa EU, tim bolje. U samom regionu populističko i autoritarno iskušenje predstavlja alternativu proširenju, daleko na obodima EU. Bez energičnijih političkih i ekonomskih reformi, prijem u članstvo EU će ostati samo daleka mogućnost. U više zemalja se pogoršava stanje demokratije. Ako EU, njene države članice i zemlje zapadnog Balkana ne prekinu stagnaciju, opasnost da solunsko obećanje neće biti ispunjeno će sve više rasti.

⁷³¹ Vidi detaljnije u: Kühne, B, *Da li se EU i Balkan međusobno odaljavaju? Vizije i opcije za Jugoistočnu Evropu*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.

Umjesto generalne politike uslovljavanja, bolje se usmjeriti na specifičnosti svake države ZB pojedinačno, jer u suprotnom neće biti daljeg širenja EU. Svaka od ovih država je različita po svom iskustvu na putu pristupanja EU: složena tranzicija, identitet...Zato EU treba da skroji specifične politike prema državama ZB. Iskustvo Ukrajine je važna poruka šta se dešava kada takve zemlje nemaju EU perspektivu. U interesu EU je da na Balkanu postoje funkcionalne, stabilne i demokratske države koje ne predstavljaju rizik po EU⁷³². Imajući u vidu sve navedeno, možemo zaključiti da je pristupanje Crne Gore EU prioritetan i dugoročan strateški cilj, jer je EU njen ključni partner, kako u ekonomskom smislu, tako i kao presudni politički činilac.

⁷³²<http://www.slobodnaevropa.org/content/rosa-balfour-krriza-u-eu-zaotrla-podele-o-integracijama/25154710.html>

Spisak skraćenica

EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
ECB	Evropska centralna banka
CARDS	Community Assistance for Reconstruction and Developmement
CPESSEC	Centar javnih službi za zapošljavanje u zemljama Jugoistočne Evrope
EK	Evropska komisija
EU	European Union / Evropska unija
EUROSTAT	Evropska statistička služba
EZ	Evropska zajednica
IBRD	Međunarodna banka za obnovu i razvoj
IDA	Međunarodno udruženje za razvoj
IFC	Međunarodna finansijska korporacija
IPA	Instrument pretpristupne podrške
ISAF	International Security Assistance Force /Međunarodne snage za podršku sigurnosti
MAP	Membership Action Plan / Akcioni plan za članstvo
MARRI	Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbjeglice
MIGA	Multilateralna agencija za garantovanje investicija
MMF	Međunarodni monetarni fond
NATO	North Atlantic Treaty Organization/ Sjevernoatlantski savez
OEBS	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
PfP	Partnership for Peace / Partnerstvo za mir
PSP	Proces stabilizacije i pridruživanja
RAI	Regionalna antikorupcijska inicijativa
RCC	Regionalni Savjet za saradnju
RP -SSCSSR	Regionalni program za socijalnu koordinaciju i reformu socijalne sigurnosti u Jugoistočnoj Evropi
SE	Savjet Evrope
SECI	Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi
SEEHN	Zdravstvena mreža za Jugoistočnu Evropu
SELEC	Centar za sprovođenje zakona Jugoistočne Evrope
SIP	Stvarna individualna potrošnja

SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
ZB	Zapadni Balkan
ZEU	Zapadnoevropska unija
UNCAC	UN Konvencija protiv korupcije

Literatura

1. **Adler, A.**, Constructivism and International Relations u: Carlsnaes, W., (et al.), Handbook of International Relations, Sage, London, 2002.
2. **Albi, A.**, „Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums“, European Law Journal, Vol. 15, No. 1, 2009, p. 48.
3. **Altomonte Carlo, NAVA Mario**, Economics and policies of an enlarged Europe; Cheltenham: Edward Elgar, 2005.
4. **Andrijašević, Ž, Rastoder, Š.**, *Istorija Crne Gore od najstarijih vremena do 2003*, Centar za iseljenike Crne Gore, Podgorica 2006;
5. **Arah, M.**, Evropska unija–vizija političkog udruživanja, Arah Consulting, Zagreb, 1995.
6. **Archer Clive**, Norway outside the European Union: Norway and European Integration from 1994 to 2004; London: Routledge, 2005.
7. **Arter, D.**, The Politics of European Integration in the Twentieth Century, Aldershot, 1993.
8. **Avery, G, Faber, A, Schmidt, A.**, *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*, Trans European Policy Studies Association, Brussels, 2009, str.20.
9. **Balassa, B.**, The Teory of Economic Integration, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1961, 1961.
10. **Balcer, A.**, (ed.). Poland and the Czech Republic: Advocates of the EU; Enlargement.Europeum a Demos Europa, 2010
11. **Baletić, M.**, Pravne karakteristike procesa stvaranja i proširenja EU, Međunarodne studije, god.6, br.2, Zagreb, 2006.
12. **Balibar, E.** Mi, građani Evrope? Granice, država, narod, Beogradski krug, Beograd, 2003.
13. **Balkans in Europe Policy Advisory Group**: *The Unfulfilled promise: Completing the Balkan Enlargement*, Policy Paper, Centre for Southeast European Studies, Graz, May 2014, p. 7-21.
14. **Bartlett, W., Prica, I.**, *The Variable Impact of the Global Economic Crisis in South East Europe*, LSEE Papers Series, Issue 4, 2012.
15. **Batt, J.**, (ed.) The Western Balkans: moving on. Chaillot Paper no. 70, October. Paris: EU Institute for Security Studies, 2004, p.10-19.
16. **Batt, J.**, “Bosnia and Herzegovina: The International Mission at a Turning Point”, Policy Brief, Fride, No. 5, February 2009.

17. **Batt, J.**, The question of Serbia. Chaillot Paper no. 81, August. Paris: EU Institute for Security Studies, 2005.
18. **Baun, M.J.**, A Wider Europe: The Process and Politics of European Union
19. **Bieber, F.**, "Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession", Policy Brief, European Policy Centre, Brussels, April 2010.
20. **Bieber, F.**, "Granice stvaranja države: Da li je Bruxellesu dovoljan Dayton?": Bosna i Hercegovina – 2014. Gdje želimo stići? Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2009.
21. **Bomberg, E. Stubb, A.** The European Union – How does it work, chapters 5 and 8, Oxford University Press 2003
22. **Borzel T.**, „The disparity of European integration: revisiting neofunctionalism in honour of Ernst Haas“, Journal of European Public Policy, v. 12, n.2, April 2005
23. **Brussels: European Commission, November 9, 2005**, Serbia and Montenegro 2005 Progress Report, SEC (2005) 1428
24. **Budućnost proširenja Evropske unije: slučaj Zapadni Balkan**, Studija praktične politike, Centar za evropsku politiku/Unija evropskih federalista Srbija, Beograd, 2011, str. 32-37.
25. **Burgess, M.**, *The British Tradition of Federalism*, Madison, Wisc.: Fairleigh Dickinson University Press, 1995, str. 174.
26. **Center for Democracy and Human Rights (CEDEM)**, Montenegro - Transition in Montenegro, Podgorica, 2004
27. **Center for Democracy and Human Rights (CEDEM)**, Public opinion in Montenegro, Annual Compilation No2, Podgorica, May 2006
28. **Chaillot Paper**, The Western Balkans: moving on, October 2004
29. **Chava**, Frankfort-Nachmias, D. Nachmias (1996), Research Methods in Social Sciences (prevod); Havelka, Kuzmanović, Popadić (1998)
30. **Churchill, S. W.**, *Never Give In: The Best of Winston Churchill's Speeches*, Hyperion, 2003, p. 427-430.
31. **Cini, M.** European Union Politics, ch. 11, 13, 21 and 23, Oxford University Press 2003
32. **Clément, S.**, Conflict prevention in the Balkans: case studies of Kosovo and the FYR of Macedonia. EU-ISS Chaillot Paper (30)., 1997.
33. **Cohen, L.**, Broken Bonds: the rise and fall of Yugoslavia; Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.
34. **Cowles, M.G. Dinan, D.** Developments in the European Union, ch. 4, Palgrave 2004.

35. **Čavoški, A.** „Proširenje Evropske unije u svetlu Ugovora iz Lisabona“, Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan, Beograd, 2009, 13.
36. **Čehulić Vukadinović, L.**, *Euroatlantizam i suvremeni međunarodni odnosi*, CID, Podgorica i Politička kultura, Zagreb, 2010.
37. **Čehulić, L.**, „Zagrebački samit i politika integracije Hrvatske u Evropsku uniju“, Evropska unija – pravni, gospodarski i politički aspekti, br. 28, Informator, Zagreb, 2000, str. 2-6.
38. **Čehulić, L.**, Euroatlantizam, Politička kultura, Zagreb, 2004.
39. **Čehulić, L.**, Evropska odbrana i Ustav EU, Međunarodne studije, br.3, Zagreb 2006.
40. **Čehulić, L.**, Evropska odbrana, Politička kultura, Zagreb, 2006.
41. **Čehulić, L.**, NATO i novi međunarodni odnosi, Politička kultura, Zagreb, 2004.
42. **Čengiđ, E.**, *Bosna i Hercegovina – Put ka Evropskoj uniji*, BH Most, Sarajevo 2010.
43. **Čupić, Z.**, *Uticaj proširenja na Evropsku uniju*, Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 71.
44. **Danielson, C.**, Director-General for Enlargement, European Commission; *After Croatia - Re-energising EU enlargement policy on the Balkans*, European Policy Centre, Brussels, 25 November 2013.
45. **Darmanović, S.**, Demokratske tranzicije i konsolidacije u Južnoj i Istočnoj Evropi (doktorska disertacija), Univerzitet Crne Gore, Pravni fakultet, Podgorica, oktobar 2002.
46. **Darmanović, S.**, "Montenegro: The Dilemma's of a small Republic, Journal of Democracy, Washington DC, January 2003, Vol. 14, No. 1 (pp. 145-154)
47. **Darmanović, S.**, "Peculiarities of Transition in Serbia and Montenegro", in: D. Vujadinović, L. Veljak, V. Goati, V. Pavićević (ur.): Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia - Institutional Framework, CEDET, Beograd - CEDEM, Podgorica - CTCSR, Zagreb 2003., (pp. 143-166.)
48. **Darmanović, S.**, "Serbia and Montenegro and their New Union", Med. 2003. - Mediterranean Yearbook, European Institute for the Mediterranean, Barcelona 2004. (pp. 131-134)
49. **Dehnert, S., Taleski, D.**, "Monitoring Regional Cooperation in Southeast Europe", FES, Berlin, 2013, p. 99-111.

50. **Delevic, M.**, Regional Cooperation in the Western Balkans, Chaillot Paper No. 104. Paris: Institute for Security Studies. 2007;
51. **Dezmon, D.**, Encyclopedia of the European Union, Palgrave 2000;
52. **Dezmon, D.**, *Menjanje Evrope - Istorija Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2010.
53. **Dezmon, D.**, Sve bliža Unija - Uvod u evropsku integraciju, Beograd, Službeni glasnik, 2009.
54. **Diez, T., Albet. M., Stetter, S.**, The European Union and Border Conflict: The Power of Integration and Association, Cambridge University Press, New York, 2008;
55. **Diez, T., Wiener, A.**, European Integration Theory, Oxford University Press, 2005.
56. **Dimitrijević, V., Račić, O.**, *Međunarodne organizacije*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 28.
57. **Dzihic, V.**, "Prospects for the Europeanisation of State-Building Efforts in Kosovo and Bosnia", Foreign Policy in Dialogue Volume 8, Issue 23, Trier, November 2007.
58. **Đukanović, D.**, „Politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu“, u: Simić, D. R. (ur.), Integracija Zapadnog Balkana u mrežu globalne bezbednosti, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, Beograd, 2011, str. 225–236.
59. **Đukanović, D.**, *Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi*, Vol LV, BR3-4, Izvorni naučni rad, Septembar 2003.
60. **Đurić, D.**, *Kohezion politika i pretpristupna podrška*, Podgorica, Soros, 2009, str.44-103.
61. **Đurić, D.**, *Potvrda spremnosti za članstvo u EU*, Podgorica, Matica Crnogorska, 2011.
62. **Đurović, G.**, "Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja", Podgorica, Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, 2012;
63. **Đurović, G.**, „Crna Gora i proces evropskih integracija“, Univerzitet Crne Gore- Ekonomski fakultet, Podgorica, 2011.
64. **Đurović, G.**, „Spoljnotrgovinska integracija i Crna Gora“, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012.
65. **Đurović, G., Jaćimović, D., Milović N.**, *Integracija u evropske strukture*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2010, str. 56-58.
66. **Đurović, G.**, Montenegro in the expetation oft he status of a NATO membership candidate u: Čehulić, L., (ed.), Yearbook Šipan 2009., Politička kultura, Zagreb, 2010, str. 58-74.

67. **Eilstrup-Sangiovanni, M.**, *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
68. **Elbasani, A.**, *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual*, New York: Routledge, 2013, pages 3–21.
69. **Elbasani, A.**, *The Stabilization and Association Process in the Balkans: Overloaded Agenda and Weak Incentives?*, European University Institute, Working paper SPS, No.2008/3, 2008.
70. **Emmanouilidis, J., Wozniak, B., Swieboda, B.**, *European Union Enlargement – Can it be a Win-Win Situation?* Demos EUROPA, Warsaw 2006.
- Enlargement, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2003
71. **Eriksen Erik Oddvar** (ed.). *Making the European polity: reflexive integration in the EU*. London: Routledge, 2005.
72. **EUROBAROMETER 73, 2010**, *Public Opinion in the European Union*, Brussels: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf
73. **European Commission**, “Enlargement, two years after: an economic evaluation”, *European Economy, Occasional Papers*, No. 24, May 2006, 120.
74. **Evropska komisija**, *Eurobarometar 62. Public opinion in the European Union*. Luxembourg: OPOCE; 2005.
75. **Evropska unija, Evropski savjet** (1993), *Zaključci Predsjedništva*, 21 – 22. jun 1993, SN 180 - 93, Copenhagen, Evropska unija.
76. **Fuše, Mišel**, “Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove”, Beograd, Službeni glasnik, 2009;
77. **George, S., Bache, I.**: *Politics in the European Union*, Oxford, 2001.
78. **Gilbert, M.**, *Surpassing Realism: The Politics of European Integration since 1945*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2003.
79. **Glaudić, J.**, *Vrijeme Europe: Zapadne sile i raspad Jugoslavije*, Mate – marketing tehnologija, Zagreb 2011.
80. **Glenny, M.**, *The Balkans: 1804-2012: Nationalism, War and the Great Powers*, Granta Publications, London, 2012.
81. **Gligorov, V.**, „Uporedna tranzicija“, *Evropski forum*, februar 2003, br.2.
82. **Gori, L.**, *Evropska unija i Zapadni Balkan: evropska perspektiva regiona (1996 – 2007)*, Hesperiaedu, Beograd, 2007, str. 25 – 31.
83. **Grabbe, H.**, *The EU's Transformative Power – Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*; London, Palgrave Macmillan, 2006.

84. **Grubiša, D.** Politička aksiologija Europske Unije: ciljevi i vrijednosti evropske integracije. U Ilišin, V., *Mladi Hrvatske i europska integracija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja. Str. 33-62; 2005.
85. **Grupa autora**, *Istorija Crne Gore: knjiga 4*, Tom I, Pobjeda i Istorijski institut Crne Gore, Podgorica, 2006.
86. **Haas, E.**, *Beyond the National State, Functionalism and International Organizations*, Stanford, 1964.
87. **Haas, E.**, *The Uniting Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford, 1958.
88. **Haukkala, H.**, *A problematic strategic partnership*, in: Dov Lynch, EU-Russian security dimension, Occasional Papers, No. 46, 2003.
89. **Haukkala, H., Medvedev, S.**, *The EU Common Strategy on Russia: Learning the Grammar of the CFSP*, Helsinki, 2001.
90. **Hayoz Nicolas** (et al.). *Enlarged EU – enlarged neighbourhood: perspectives of the European neighbourhood policy*; Bern: P.Lang, 2005.
91. **Hesse, J.**, *Deset teza o budućnosti Evropske unije*, Politička misao, Zagreb, 2003.
92. **Hix, S.**, *The Political System of the European Union*, Palgrave, MacMillan, 2005.
93. **Hofbauer, H.**, „Proširenje EU na Istok“, Beograd, 2004.
94. **Hughes, K.**, *Where is the Real Debate on the Future of Europe?* Praha, 2002
http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=9&cid=3&nolang=0&page=6&type=0&lang=en
95. **Huntington, S.**, *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon and Schuster, 1996.
96. **International Commission on the Balkans**, chaired by Giuliano Amato; *The Balkans in Europe's Future* (<http://www.balkan-commission.org>, April 2005).
97. **Jaćimović, D.**, „Institucije Evropske unije i Lisabonski ugovor“, Uprava za kadrove, Podgorica, 2011.
98. **Jano, D.**, “From ‘Balkanization’ to ‘Europeanization’: The Stages of Western Balkans Complex Transformations”, *L’Europe en formation*, 2008.
99. **Janjević, M.**, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
100. **Jean-Claude, P.**, “Does the EU have a Constitution? Does it need one?” Harvard Jean Monet Working Paper Series, 5/00, 2000, p. 16.
101. **John, L.**, “Yugoslavia as history: twice there was a country”; Cambridge University Press, 2nd ed., 2000.
102. **Jović, D.**, *Jugoslavija država koja je odumrla*, Prometej, Zagreb, 2003, str. 23.

103. **Jović-Lazić A.**, *Saradnja EU i Rusije u oblasti spoljne i bezbednosne politike*, MP 3, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009 (str. 295-318).
104. **Kaiser W., Starie P.**, (eds.). *Transnational European Union: towards a common political space*. London: Routledge, 2005.
105. **Kancelarija za evropske integracije Vlade Srbije** (2010). *Evropske orijentacije građana Srbije-Trendovi*. <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp>
106. **Kegli, Č.V., Vitkof, J.R.**, Svetska politika, Trend i transformacija, Beograd 2004.
107. **Kissinger, H.** Diplomacija, Politička kultura, Zagreb, 2004.
108. **Knežević - Predić, V.**, „Ugovor iz Lisabona-sigurna luka ili početak novog putovanja“, Službeni glasnik i fondacija Friedrich Ebert, Beograd, 2010.
109. **Knežević, R.**, Politički identitet Evrope, Međunarodne studije, br.4, Zagreb, 2005.
110. **Kochenov, D.**, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality, Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, The Hague: Kluwer Law International, 2008, p.358-365.
111. **Koneska, C.**, Regional identity: The missing element in the Western Balkan security cooperation; Western Balkan Security Observer - English Edition, issue 7-8 / 2007 - 208, pages 82-89, on www.ceeol.com
112. **Konrad Adenauer Stiftung and Constantinos Karamanlis Institute for Democracy** - *EU Integration and the Future of Southeastern Europe*, 2004.
113. **Kovačević, Ž.**, *Amerika i raspad Jugoslavije*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.
114. **Kovačević, Ž.**, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Beograd, 2004.
115. **Krastev, I.**, 'Bringing the state back up'. <http://www.suedosteuropa-gesellschaft.com> (2003)
116. **Krastev, I.**, *The Balkans are the soft underbelly of Europe*, Financial Times, January 14, 2015
117. **Kühne, B.**, *Da li se EU i Balkan međusobno odaljavaju?, Vizije i opcije za Jugoistočnu Evropu*, Beograd, Friedrich Ebert Stiftung, 2010.
118. **Laffan, B.**, *The European Union: A Distinctive Model of Internationalization*, European Integration on-line Papers, Vol 1 (1997), No. 18.
119. **Lasic, M.**, *Evropska unija: nastanak, strategijske nedoumice i integracijski dometi*, Sarajevo Publishing, Sarajevo, 2009.
120. **Lopandić, D.**, EU i proces stabilizacije i asocijacije sa zemljama JIE, Međunarodna politika, br. 1105/2002.

121. **Lopandić, D.**, *Reforma Evropske unije, Zapadni Balkan i Srbija, Zakasnela integracija*, 2008, 32-33.
122. **Lopandić, D.**, *Ugovori Evropske unije*, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004.
123. **Magnette P.**, *What is the European Union?: nature and prospects*; Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
124. **Majer, T.**, *Identitet Evrope: jedinstvena duša Evropske unije*, Albatros plus i Službeni glasnik, Beograd, 2009.
125. **Marković, P.**, *Sumrak balkanske alhemije, Evropska Unija i Srbija*, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative, Beograd, 2011.
126. **Marković, S.**, *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja*, IES, Beograd, 2005.
127. **Martin, H.**, *European Union Common Foreign Policy*, London, 1995.
128. **Mazower, M.**, *The Balkans*; London: Weidenfeld and Nicholson, 2002.
129. **Miles, L.**, *Theoretical Considerations*, in Neill Nugent, *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, London, 2004, p. 264.
130. **Mileta, V.**, *Leksikon Europske unije, Politička kultura*, Zagreb, 2003.
131. **Mileta, V.**, *Suvremeni procesi europske integracije*, FPZ, Zagreb, 2000.
132. **Miščević, T.**, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, JP Službeni glasnik, 2009.
133. **Miščević, T.**, *Ugovor iz Lisabona, Sigurna luka ili početak novog putovanja?* JP Službeni glasnik, Beograd, 2010.
134. **Mitrany, D.**, *Functional Theory of Politics*, London, 1975.
135. **Moravcsik, A & Vachudova, M. A.**: *National interests, state power and EU enlargement*, *East European Politics and Societies*, 2003, p. 42-57.
136. **Moravcsik, A.**, *Taking preferences seriously: A Liberal Theory of International Politics*, *International Organisation*, Vol 51, 4/97, p. 513-553.
137. **Moravcsik, A.**, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, London, December 1998.
138. **Moussis N.**, *Access to European Union*, 15th revised edition, European Study Service 2006
139. **Moussis N.**, *Guide to European Policies*, 11th revised edition; Brussels: European Study Service, 2005.
140. **Noutcheva, G.**, *EU Conditionality, State Sovereignty and the Compliance Patterns of Balkans States*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006.

141. **Noutcheva, G.**, *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, legitimacy and compliance*, London and New York: Routledge, 2012.
142. **Nugent, N.**, *European Union Enlargement*, Palgrave/MacMillan, 2004.
143. **Nugent, N.**, *The Government and Politics of the European Union*, MacMillan, London, 2003.
144. **Nuttal, S.**, *European Political Cooperation*, Oxford, 1992.
145. **Ogorec, M.**, *Putinova Rusija – Novi uspon stare vojne sile*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2008.
146. **Pavkovic, A.**, *The fragmentation of Yugoslavia: Nationalism and war in the Balkans*, London: Palgrave Macmillan, 2000.
147. **Petković, R.**, Jugoslavija i svet u postbipolarnoj eri, IP „Međunarodna politika“, NIU „Službeni list“, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1998.
148. **Petrović, D.**, *Rusija i Evropa*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 92.
149. **Pinder, J.** Evropska unija, Šahinpašić, Sarajevo, 2003.
150. **Pippan, C.**, “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, *European Foreign Affairs Review*, Volume 9, Issue 2 (2004) pp. 219 – 245.
151. **Pop-Angelov, M.**, *A disputed name: is there is a solution to the name issue between Macedonia and Greece?*, Georgetown University, December 2010.
152. **Posavec, Z.**, *Dileme oko Europskog ustava*, Anali Hrvatskog politološkog društva, Zagreb 2006.
153. **Posavec, Z.**, *Put prema zajedničkoj Europi*, Politička misao br.1, Zagreb, 1991.
154. **Prokopijević, M.**, *Evropska unija*, drugo dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
155. **Puchala, D.**, „Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.37, No.2 (June 1999): 317.
156. **Radeljić, B.**, *Europe and the Collapse of Yugoslavia: The Role of Non-State Actors and European Diplomacy*, I.B. Tauris, London/New York, 2012, str. 25.
157. **Radić, I., Kahrmanović, V., Budimir, B.**, *Vodič kroz pridruživanje Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Beograd, 2007.
158. **Radivojević, Z., Knežević-Predić, V.**, *Institucije EU*, Sven, Niš, 2008.

159. **Raspopović, R.**, *Crna Gora i Rusija: ogledi i eseji*, Istorijski institut Crne Gore, Podgorica 2005;
160. **Reljić, D.** 'A Long Way towards EU Accession? Membership Perspectives and the Stabilisation and Association Process for the Western Balkan Countries,' *Foreign Policy in Dialogue*, 8(2/3), 2007, pp. 16-23.
161. **Reljić, D.**, *Rusija i Zapadni Balkan*, Njemački institut za međunarodne odnose i bezbjednost, Berlin (SWP) „Russlands Rückkehr auf den Westlichen Balkan“, SWP-Studien, S-17, juli 2009.
162. **Ren, O.**, *Budući dometi Evrope*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd 2007.
163. **Ristanović, A.**, „Odnosi SFRJ sa EEZ“, 6. oktobar 2015. Internet: <https://prezi.com/dyzbkd0vgzz /odnosi-sfrj-sa-eez/>
164. **Rodin, S.**, *Je li moguća europska konfederacija?*, Politička misao br.2, Zagreb, 1991.
165. **Rosamond, B.** *Theories of European Integration*, Basingstoke: ch. 2, 5 and 6, Palgrave 2000.
166. **Rupnik, J.**, *The Balkans as a European Question, The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*, Chaillot Paper 126, June 2011.
167. **Samardžić, S.**, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.
168. **Samardžić, S.**, *Gradnja i razgradnja države*, Filip Višnjić, Beograd, 2008.
169. **Schimmelfennig F., Sedelmeier U.** (eds.). *The politics of European Union enlargement: theoretical approaches*; London: Routledge, 2005.
170. **Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U.** „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe.“ *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004.
171. **Schimmelfennig, F.**, *Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the EU International Organization*, 55 (1), 2001.
172. **Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U.**, “Candidate Countries and Conditionality”, in Paolo Graziano, Maarten P. Vink, (Eds.) *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke; New York, 2007.
173. **Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U.**, *Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, *Journal of European Public Policy*, 2002, p. 503.
174. **Schimmelfennig, F.**, *The EU, NATO and Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
175. **Smith, K.E.**, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Oxford, 2003.

176. **Smith, H.**, *European Union Foreign Policy – What it is and What it Does*, London, 2002.
177. **Somek, A.**, *On Supranationality*, European Integration on-line Papers, Vol. 5 (2001).
178. **Staničić, M.**, *Dugo putovanje Hrvatske u Evropsku uniju*, Zagreb, 2005.
179. **Stirk, Peter M./Weigall, David**: *The Origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary*, London, 2001.
180. **Studija praktične politike - Budućnost proširenja Evropske Unije: Slučaj Zapadni Balkan**; Centar za evropsku politiku, Unija evropskih federalista Srbije, Beograd, 2011.
181. **Stulík, D.**, EU enlargement must not be delayed by further EU reforms. Praha, 2002
http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=12&cid=3&nolang=0&page=7&type=0&lang=en
182. **Šahović, M.**, *Evropska unija kao svetska politička sila*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001.
183. **The Future of the European Union: Laeken Declaration**, <http://www.europa.eu.int>
184. **Todorova, M.**, *Imagining the Balkans*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1997.
185. **Treaty Establishing a Constitution for Europe**, Official Journal of the EU, C 310, 2004
186. **Treaty Establishing the European Community**, Official Journal of the EU, C325, 2002
187. **Treaty of Amsterdam**, Official Journal of the EU, C 340, November, 1997
188. **Treaty of Maastricht on European Union**, Official Journal of the EU, C 191, 1992
189. **Treaty of Nice**, Official Journal of the EU, C 80, March, 2000
190. **Tsoukalis, L.**, *What kind of Europe?* Oxford University Press, Oxford, 2005
191. **Vachudová, M. A.**, “Strategies for European Integration and Democratization in the Balkans”, in *Slovak Foreign Policy Affairs*, 2003, I: 92 – 106.
192. **Vaknin, S.**, *Greece- Macedonia Relations and the Name issue dispute*, University of St. Andrews, Septembar 2010, p. 1-51.
193. **Volc, K.**, *Teorija međunarodne politike*, Centar za civilno vojne odnose, Beograd, 2008.
194. **Vukadinović, R.**, „Pravni okviri ekonomske saradnje prethodne Jugoslavije sa Evropskom unijom i preporuke za SRJ“, u: Babić, Blagoje, Ilić, Gordana (urs), *Jugoslavija i Evropska unija*, IMPP, Beobanka a. d., Beograd, 1996, str. 39–48.

195. **Vukadinović, R.**, *Amerika i Rusija*, Politička kultura, Zagreb, 2008, str. 135.
196. **Vukadinović, R.**, *Balkan u ruskoj politici*, P. Sokolova, ed. Rusija i Zapadni Balkan, Sarajevo, septembar 2012, str. 8-20.
197. **Vukadinović, R., Čehulić, L., Božinović, D.**, NATO, Euroatlantska integracija, Topical, Zagreb, 2007.
198. **Vukadinović, R., Čehulić, L.**, *Politika europskih integracija*, Naklada Ljevak, Zagreb, 2011.
199. **Vukadinović, R., Čehulić, L.**, Približavanje jugoistoka Europe NATO-u, Međunarodne studije, god.9, br.1., Politička kultura, Zagreb, 2009., str. 5-19
200. **Vukadinović, R.**, Hladni rat i Evropa, Zagreb, 1982.
201. **Vukadinović, R.**, Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka, AMD, Zagreb, 2001.
202. **Vukadinović, R.**, Međunarodni politički odnosi, CID, Podgorica, 2009.
203. **Vukadinović, R., Mileta, V.**, Europska integracija i ruska dezintegracija, Zagreb, 1996.
204. **Vukadinović, R., Mileta, V.**, Evropa iza ugla, Zagreb, 1990.
205. **Vukadinović, R.**, Novo širenje Europske unije, Međunarodne studije, Zagreb, br.3-4, 2004.
206. **Vukadinović, R.**, Politika i diplomacija, Politička kultura, Zagreb, 2004.
207. **Vukadinović, R.**, Posthladnoratovske tendencije međunarodnih odnosa, Politička kultura, Zagreb, 2000.
208. **Vukadinović, R.**, Postkomunistički izazovi europskoj sigurnosti: Od Jadrana do Baltika, Mostar, 1997.
209. **Vukadinović, R.**, Proširenje EU, dosezi i upiti, Međunarodne studije, Zagreb, br.2, 2004
210. **Vukadinović, R.**, Sigurnost na jugoistoku Evrope, Varaždin, 1999.
211. **Vukadinović, R.**, Teorije međunarodnih odnosa, Politička kultura, Zagreb, 2005.
212. **Vukadinović, R.**, Teorije vanjske politike, Politička kultura, Zagreb, 2005.
213. **Wallace, H.**, „Adapting to Enlargement of the European Union, Institutional Practice since May 2004“, Trans European Policy Studies Association, Brussels, 2007, p. 1.
214. **Walt, S.M.**, International Relations: One World, Many Theories, *International Relations*, Spring 1998., str. 29-46

- 215. **Webber, M.**, *Third-Party Inclusion in European Security and Defence Policy: A Case Study of Russia*, European Foreign Affairs Review, No. 6, 2001, pp. 407-426.
- 216. **Weidenfeld, W. Wessels, W.**, Europa von A bis Z, pp. 143 – 159, KAS and SEI, 2003
- 217. **Wim van M.**, (Ed.), Prospects and Risks beyond EU Enlargement, Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support; Opladen, 2003

Internet izvori:

1. ARENA Working Papers: <http://www.sv.nio.no/arena>
2. <http://www.cedem.me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/367-indeks-demokratije-2012.html>
3. Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM):
<http://www.cedem.me/sr/aktivnosti/485-publikacija-monitoring-regionalne-saradnje-u-jugoistonoj-evropi.html>
4. <http://cedem.me/sr/programi/istraivanja-javnog-mnjenja/politiko-javno-mnjenje/viewdownload/36-politiko-javno-mnjenje/566-istraivanje-javnog-mnjenja-crne-gore-o-nato-septembar-2014.html>
5. http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm
6. Central Bank of Montenegro, *International Monetary Fund*,
http://www.cbmj.org/index.php?mn1=o_nama&mn2=medunarodna_saradnja&mn3=medunarodni_monetarni_fond
7. Central Bank of Montenegro, *World Bank* :
http://www.cbmj.org/index.php?mn1=o_nama&mn2=medunarodna_saradnja&mn3=s_vjetska_bank
8. Centre of Public Employment Services of Southeast European Countries,
www.cpessec.org
9. CPESSEC, *Partnership Protocol on establishment of The Centre of Public Employment Services of Southeast European Countries*, (2006) Sofia
10. *Convention of the Southeast European Law Enforcement Center*, Bucharest,
<http://www.selec.org/docs/PDF/SELEC%20Convention%20%5Bsigned%20on%2009.12.2009%5D.pdf>
11. European Council on Foreign Relations, *European Foreign Policy Scorecard 2012*, January 2012, p. 82, <http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/wider/41>
12. "European Union's Strategy for Future EU/Russia Relations", European Council, Presidency Conclusions, Madrid, 15 and 16 December 1995, Annex 8, Internet,
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/
13. Internet stranica Radija Slobodna Evropa, *Nezaobilazan stav SAD u kreiranju crnogorske spoljne politike*
http://www.slobodnaevropa.org/content/nezabilazan_stav_sad_u_kreiranju_crnogorske_spoljne_politike/24570458.html
14. Knaus, G, Korsky, D, *Beyond Wait-and-See: The Way Forward for EU Balkan Policy*, European Council on Foreign Relations, May 2010,
http://ecfr.eu/page/-/ECFR21_BALKAN_BRIEF.pdf
15. Kračun, T., *Analitička predviđanja u 2014 - zapadni Balkan*, Ljubljanski Institut za strateška rješenja (ISR) <http://isr.si/>

16. Lessenski, M, *State of the Union: A Big Bang Theory of Europe*, European Policies Initiative, Open Society Institute Sofia, January 2012: http://eupi.osi.bg/fce/001/0070/files/CatchUpIndexReport_cpdf
17. MARRI, *Memorandum of Understanding: Establishment of the Regional Forum of the Migration, Asylum and Refugees Return Initiative* (2004): <http://www.marri-rc.org/upload/Documents/MARRI%20Main%20Documents/MoU%20on%20Establishment%20of%20MARRI%20Regional%20Forum%20-%20202%20July%202004.pdf>
18. MARRI (2010), *Strategy and Action Plan 2011– 2013*, Skopje
19. Ministry of Defence of Montenegro, *NATO Summit in Chicago*: <http://www.mod.gov.me/en/news/114067/NATO-Summit-in-Chicago.html>
20. Ministry of Foreign Affairs and European Integration, *Foreign Policy Priorities of Montenegro*: <http://www.mip.gov.me/index.php/Ministarstvo/poljno-politiki-prioriteti-crne-gore.html>
21. “New Impetus Matters for the Western Balkans EU Accession”, Policy Brief - 4 (2011) 1, www.ceis-eu.org
22. Radio Slobodna Evropa, *Nezaobilazan stav SAD u kreiranju crnogorske spoljne politike* (Inevitable U.S. position in the creation of the Montenegrin foreign policy) http://www.slobodnaevropa.org/content/nezaobilazan_stav_sad_u_kreiranju_crnogorske_spoljne_politike/24570458.html
23. RAI (2007) *Memorandum of Understanding concerning Cooperation in Fighting Corruption through the South Eastern European Anti-Corruption Initiative*, Zagreb
24. <http://www.rai-see.org/images/doc/32/Memorandum%20of%20understanding.pdf>
25. RAI, *Conclusion and Decisions of the 11th SPAI Steering Group Meeting*, Podgorica <http://www.raisee.org/images/doc/32/Conclusions%20and%20Decisions%20of%2011th%20Steering%20Group%20meeting.pdf>
26. Regional Cooperation Council (2010), *Regional Cooperation Council (RCC) Strategy and Work Programme 2011–2013*; Sarajevo: RCC; <http://www.rcc.int/admin/files/docs/reports/RCC-Strategy-and-Work-Programme-2011-13-text.pdf>
27. Regional Cooperation Council (2011), *Annual Report of the Secretary General of the Regional Cooperation Council on Regional Co-operation in Southeast Europe 2010–2011*. Sarajevo: Regional Cooperation Council, <http://www.rcc.int/admin/files/docs/reports/RCC-Annual-Report-2010-2011-text.pdf>
28. Regional Cooperation Council (2012), *Annual Report of the Secretary General of the Regional Cooperation Council on Regional Co-operation in South East Europe 2011–2012*. Sarajevo: RCC; <http://www.rcc.int/admin/files/docs/reports/RCC-Annual-Report-2011-2012-text.pdf>
29. Regional Cooperation for Public Health (2010) *The Southeastern Europe Health Network: the past, the present and the future*: http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0007/124909/Regionalcoop.pdf
30. *Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations: May 2014*, EBRD Office of the Chief Economist: www.ebrd.com/downloads/research/REP/rep-may-2013.pdf
31. SEEHN, *Memorandum of Understanding on the Future of the South-Eastern Europe Health Network in the Framework of the South East European Co-operation Process* <http://www.seehnsec.blogspot.com/p/memorandum-of-understanding-2009.html>
32. Smilov, D, *Bulgaria and the Anxieties of Incomplete Membership*, European Council on Foreign Affairs, 5th July 2012: <http://ecfr.eu/page/-/ReinventingBulgaria.pdf>

33. Southeast European Cooperative Initiative / Southeast European Law Enforcement Centre, www.secicenter.org
34. South-Eastern Europe Health Network, www.seehnsec.blogspot.com
35. Udovički, K., Knaus, G., *Mass unemployment in the Balkans – a need to act*, Euobserver.com, 12th April 2012, <http://euobserver.com/7/115845>
36. *The Dubrovnik Pledge*, (2001) Dubrovnik: <http://www.seehnsec.blogspot.com/p/dubrovnik-pledge.html>
37. <http://www.europa.eu.int>
38. <http://www.politicalresources.net/eu.htm>
39. <http://www.seio.sr.gov.vu/code/navigate.asp?Id=2>
40. <http://www.mei.hr/>
41. <http://www.gov.me>
42. <http://www.dei.gov.ba/>
43. http://www.iwpr.net/balkans_index1.html
44. <http://www.entereurope.hr/>
45. <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/foreign-affairs/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy?lang=en>
46. www.esiweb.org
47. <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a713774508&db=all>
48. <http://www3.interscience.wiley.com/journal/119834187/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>
49. <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118909264/abstract>
50. <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a713774512&db=all>
51. <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2013>
52. <http://www.ifmes.org/ba/8318-zapadni-balkan-u-2010godini#sthash.Nr2AFimj.dpuf>

IZJAVA O AUTORSTVU

Potpisani-a: mr Nenad Koprivica

Broj indeksa/upisa: 4/2007

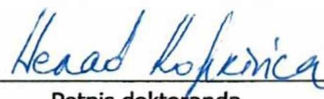
IZJAVLJUJEM

da je doktorska disertacija pod naslovom

***Politički uslovi integracije Zapadnog Balkana u EU - poseban osvrt
na Crnu Goru***

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da predložena disertacija ni u cjelini ni u djelovima nije bila predložena za dobijanje bilo koje diplome prema studijskim programima drugih ustanova visokog obrazovanja,
- da su rezultati korektno navedeni, i
- da nijesam povrijedio/la autorska i druga prava intelektualne svojine koja pripadaju trećim licima.

U Podgorici, jul 2022. godine



Potpis doktoranda

**IZJAVA O ISTOVJETNOSTI STAMPANE I ELEKTRONSKE VERZIJE
DOKTORSKOG RADA**

Ime i prezime autora: mr Nenad Koprivica

Broj indeksa/upisa: 4/2007

Studijski program: Evropske studije

Naslov rada: *Politički uslovi integracije Zapadnog Balkana u EU - poseban osvrt na Crnu Goru*

Mentor: Prof.dr Radovan Vukadinović

Potpisani mentor: Prof.dr Radovan Vukadinović

Izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovjetna elektronskoj verziji koju sam predao/la za objavljivanje u Digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore.

Istovremeno izjavljujem da dozvoljavam objavljivanje mojih ličnih podataka u vezi sa dobijanjem akademskog naziva doktora nauka, odnosno zvanja doktora umjetnosti, kao što su ime i prezime, godina i mjesto rođenja, naziv disertacije i datum odbrane rada.

U Podgorici, jul 2022. godine


Potpis doktoranda

IZJAVA O KORIŠĆENJU

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku da u Digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore pohrani moju doktorsku disertaciju pod naslovom:

***Politički uslovi integracije Zapadnog Balkana u EU - poseban osvrt
na Crnu Goru***

koja je moje autorsko djelo.

Disertaciju sa svim prilogima predao/la sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju pohranjenu u Digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons) za koju sam se odlučio/la.

1. Autorstvo
2. Autorstvo – nekomercijalno
- ☒ 3. Autorstvo – nekomercijalno – bez prerade
4. Autorstvo – nekomercijalno – dijeliti pod istim uslovima
5. Autorstvo – bez prerade
6. Autorstvo – dijeliti pod istim uslovima

(Molimo da zaokružite samo jednu od šest ponuđenih licenci, kratak opis licenci dat je na poledini lista).

U Podgorici, jul 2022. godine


Potpis doktoranda

Autorstvo

Licenca sa najširim obimom prava korišćenja. Dozvoljavaju se prerade, umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio).

Djelo se može koristiti i u komercijalne svrhe.

Autorstvo – bez prerada

Dozvoljava se umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Djelo se ne može mijenjati, preoblikovati ili koristiti u drugom djelu.

Licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu djela.

Autorstvo – dijeliti pod istim uslovima

Dozvoljava se umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Ukoliko se djelo mijenja, preoblikuje ili koristi u drugom djelu, prerade se moraju distribuirati pod istom ili sličnom licencom.

Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu djela i prerada. Slična je softverskim licencama, odnosno licencama otvorenog koda.

Autorstvo – nekomercijalno

Dozvoljavaju se prerade, umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio).

Komercijalna upotreba djela nije dozvoljena.

Autorstvo – nekomercijalno – bez prerada

Licenca kojom se u najvećoj mjeri ograničavaju prava korišćenja djela. Dozvoljava se umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Djelo se ne može mijenjati, preoblikovati ili koristiti u drugom djelu.

Komercijalna upotreba djela nije dozvoljena.

Autorstvo – nekomercijalno – dijeliti pod istim uslovima

Dozvoljava se umnožavanje, distribucija, javno saopštavanje i prerada djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Ukoliko se djelo mijenja, preoblikuje ili koristi u drugom djelu, prerada se mora distribuirati pod istom ili sličnom licencom.

Djelo i prerade se ne mogu koristiti u komercijalne svrhe.