

Урош В. Живковић
Београд

ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ИЗМЕЊЕНОМ СТРАТЕШКОМ ОКРУЖЕЊУ

Сажетак

Политика проширења Европске уније се до сада сматрала најуспешнијим спољнополитичким инструментом који ЕУ има на располагању. Њен домашај може се посматрати кроз нормативну, институционалну и реалистичку перспективу у зависности којем њеном фактору се даје примат. Политика проширења је настала у контексту (геополитичког) структуралног прекомпоновања међународног система после Хладног рата и има стратешки значај за ЕУ. Међутим, стратешко окружење ЕУ се променило. Док се структура униполарног међународног система поново мења и иде ка хибридној верзији мултиполарности (унимултиполарност), дотле се ендогени фактори и кризе унутар ЕУ умножавају и добијају на сложености. Циљ овог чланка је да истражи како се ЕУ прилагођава овим политичким околностима и које је место и улога политике проширења у том процесу, те које су њена данашња обележја. Имајући у виду спољашње и унутрашње притиске на политичко одлучивање у ЕУ и њеним државама чланицама, те промену приоритета на политичкој агенди изазване тим притисцима, политика проширења ће врло вероватно изгубити на значају. Процеси саморефлексије и редефинисања „европског пројекта“ ће бити приоритет политичких елита Европе у наредним годинама, док ће проширење постати од секундарне важности, иако неће у потпуности нестати, посебно не на Балкану.

Кључне речи: политика проширења, Европска унија, стратешко окружење, Балкан, геополитичке промене, Брегзит, криза европских интеграција, спољна политика ЕУ

Европска унија је данас веома важан стратешки актер на глобалном плану. Таквом значају доприносе не само њен географски положај, број становника, економска или војна снага, већ и два важна идеациона елемента. На првом месту то су њене вредности на којима је основана и на којима, бар нормативно, заснива своје политике (члан 2. Уговора о ЕУ), а на другом то је њен нормативни, односно трансформативни значај, оличен у промовисању сопственог модела (економских и политичких) интеграција у циљу креирања безбедносне заједнице и елиминисања насилних и неправних метода решавања проблема/сукоба (ЕУ као мировни пројекат/пројекат мира, европеизација и сл.). Како је процес продубљивања интеграција, ако се послужимо неофункционалистичким објашњењем, довео до „преливања“ интеграција са почетних економских на политичке сегменте управљања, у једном моменту осетила се потреба да државе чланице сарађују и координирају своје активности и на међународном плану. То је довело до креирања Европске Уније и формирања Европске, па Заједничке спољне и безбедносне политике.

Управо у том моменту (почетак 90-тих година 20. века) десиле су се крупне промене у структури међународних односа (крај Хладног рата и рушење биполарне структуре) које су пред Унију поставиле нове изазове од којих су свакако највећи били уједињење Немачке, жеља за „повратком у Европу“ држава бившег совјетског блока и распламсавање сукоба на Балкану. Тада је ЕУ почела да креира јединствену секторску политику – политику проширења (Копенхагеншки (и Мадридски) критеријуми, посебан ресор у ЕК, Европски уговори, Стратегија проширења, CARDS и др.). То је био покушај да се у једном политичко-програмском (стратешком) смислу одговори на (гео)политичке промене, исказане жеље и очекивања држава централне и источне Европе (ЦИЕ), као и на евентуалне последице које ти захтеви могу имати на стабилност и будућност „европског пројекта“.

Након великог проширења 2004-2007. године када је Унија постала већа за 12 држава чланица, за око сто милиона становника и за око 1/3 дотадашње територије (БДП по г/с опао је за 10%) почео је општи период кризе. Прво се јавила институционална криза за коју је покушано да се нађе решење изменама оснивачких уговора (2005. је пропало доношење Устава за Европу), а она је делимично превазиђена усвајањем Лисабонског уговора крајем 2007. године. Унију је 2008. захватила економска криза која се проширила целим европским континентом, да би се прелила и на остале секторе, пре свега на политички (проблем прилагођа-

вања институција проширењу и насталим кризама, демократски дефицит, миграције, раст политичког популизма и екстремизма, спољнополитичке кризе). Подршка проширењу Уније је значајно опала, како у државама чланицама, тако и у државама (потенцијалним) кандидатима, да би избором нове Европске комисије она и дефинитивно заузела мање значајно место на политичкој агенди ЕУ.¹⁾ Од 2005/6. се све чешће говори о „апсорпционом капацитету“ Уније, као и о „замору од проширења“.²⁾ Данас политика проширења игра кључну улогу у процесу стабилизације и придруживања држава Балкана и утиче готово на све аспекте друштвеног живота њихових грађана, а посебно на политичку и безбедносну динамику (ширег) региона.

1. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И СТРАТЕГИЈСКО ОКРУЖЕЊЕ

Како је ЕУ и поред свих проблема значајан међународни (стратешки) актер,³⁾ самим тим потребно јој је и стратегијско промишљање у креирању и спровођењу спољне и безбедносне политике. Важећа Европска стратегија безбедности донета је 2003 године и представља заједнички европски поглед на свет и њихово окружење из којег произилазе уочене претње по њену безбедност, као и начини и механизми за борбу против њих. Међутим, свет у 2016. је значајно другачији него пре 13 године, те је Европски савет наложио Високој представници да сачини нову Стратегију која би требало да уважи „нову реалност“ и да одговор на питања као што су какво је место и улога ЕУ данас у свету, које су претње по њену безбедност и како на њих адекватно одговорити.⁴⁾ Очекује се да ће Федерика Могерини до краја јуна 2016. представити нову Стратегију безбедности.

- 1) Председник ЕК Јункер је јасно нагласио да неће бити проширења у мандату ове Комисије (2015-2020), а портфељ је променио назив од „Проширење и Европска суседска политика“ (раније био само Проширење) и постао „Европска суседска политика и преговори о проширењу“, што говори не само о промени приоритета ЕУ која је условљена геополитичким факторима (предност Европској суседској политици), већ и о програмском/политичком одређењу да се фокус у оквиру политике проширења стави на процес преговора, а не на само проширење.
- 2) Christophe Hillion, „EU Enlargement“, in: Paul Craig and Gráinne de Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, стр. 200-205.
- 3) Погледати: Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
- 4) Погледати: *The European Union in a Changing Global Environment – A More Connected, Contested and Complex World* (EU Strategic Review), European External Action Service, Brussels, 2015.

Са наше тачке гледишта свакако ће један од најважнијих аспеката бити поглед ЕУ на место и улогу Балкана у стратегијском промишљању, као и каква ће бити будућност политике проширења као спољнополитичког инструмента Уније. Симптоматично је да проширење не заузима неко важно место у Стратегији из 2003. и директно се помиње у делу који говори о односу са суседима (европска перспектива Балкана) и у наводима да проширење не би требало да створи нове линије подела у Европи.⁵⁾ Иако политике проширења нема у Стратегији, она је имала веома важну практичну улогу (посебно на Балкану) и неретко се оцењивала као најефикаснији спољнополитички инструмент ЕУ. Доста се писало о нормативном и трансформативном утицају ЕУ на државе које желе и/или могу да постану њене чланице,⁶⁾ али и о реалполитичким утицајима и мотивима (за креирање и успех) политике проширења.

Имајући у виду садашњу безбедносну динамику на југу и истоку ЕУ, затим политичке проблеме са којима се ЕУ сусреће, посебно у „новим“ државама чланицама и државама које претендују на чланство (јачање национализма/популизма и ауторитативности) указује на чињеницу да је политика проширења у кризи. Како због тога што нису увек и на исти начин спровођени критеријуми за чланство, тако и због тога што она и даље има ефекте и може се сматрати успешним средством за постизање спољнополитичких циљева ЕУ и њених држава чланица. Европска унија и даље поседује довољну моћ привлачења за потенцијалне чланове, посебно оне које и немају превелике алтернативе у својим стратешким опцијама. Чињеница да ЕУ има (релативно) успешан механизам на располагању, који поседује одређени ниво флексибилности (што може бити и предност и мана), али је прилично непопуларан међу грађанима држава чланица и представља средство популиста у борби против *mainstream* политичке елите, доводи до проблема у његовој употреби и смањења његове стварне ефикасности.

5) *Безбедна Европа у бољем свету - Европска стратегија безбедности*, ISAC Фонд, Београд, 2006, стр. 12-13.

6) Погледати: Heather Grabbe, *The EU Transformative Power – Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2006; Ian Manners, „Normative power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, стр. 235-258; Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided - Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, New York, 2005.

У том смислу можемо приметити неколико карактеристика које данас представљају основна обележја политике проширења и који ће увелико обликовати њену будућност и ефикасност:

1. Државе чланице јачају сопствену контролу над процесом и политиком проширења
2. Безбедност постаје кључни фактор за опстанак политике проширења
3. (Не)постојање јасне алтернативе политици проширења као ефикасног инструмента утицаја на непосредно суседство (за државе чланице), нити постојања предвидљиве алтернативе за пуноправно чланство у ЕУ (за потенцијалне државе чланице)

Сви ови фактори јачају тзв. асиметричну међузависност⁷⁾ и стављају националне интересе и питања (националне/европске) безбедности на прво место у хијерархији фактора који утичу на политику проширења. То повећава флексибилност (критеријума, инструмената и временског оквира) политике проширења и чини да очекивани резултати буду, по потреби, лакше или теже остварљиви. Иако су политички фактори били кључни за покретање и завршетак процеса проширења Уније у ранијим периодима, док су техничко-административни фактори били пресудни за процесе оцењивања постигнутих резултата, са преласком на регион Балкана (те уважавајући горенаведена обележја) политички фактори постају пресудни и имају кључни утицај на сваки део процеса придруживања/приступања. Случајеви Србије, Косова и Метохије, Македоније, Босне и Херцеговине, Хрватске, Црне Горе и Турске показују да питања граница, државног уређења, чак и националног/етничког идентитета постају главни критеријуми за оцену напредовања неке државе ка пуноправном чланству у ЕУ.

2. ОБЕЛЕЖЈА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА У НОВОМ СТРАТЕГИЈСКОМ ОКРУЖЕЊУ

Имајући у виду начин функционисања и доношења одлука у ЕУ, њене државе чланице су одувек имале потпуну или одлучујућу контролу над оним политикама у којима су њихова

7) Погледати: Andrew Moravcsik, Milada Anna Vachudova, "Preferences, power and equilibrium – The causes and consequences of EU enlargement", in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (Eds.), *The Politics of European Union Enlargement – Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005, стр. 198-212.

основна обележја суверености могла бити угрожена, односно у оним областима у којима је њихова јавност имала такав осећај (перцепција угрожености националног суверенитета). Свакако су ту на првом месту спољна и одбрамбена политика, односно оне политике које имају значајну безбедносну компоненту.

Политика проширења је свакако такав случај, имајући у виду последице које повећање чланства (али и сам процес) може имати по државе чланице. Иако овде и Европска комисија и Европски парламент имају своје место, кључну реч воде државе чланице кроз Савет, Европски савет и преко процедура ратификације уговора који спадају у ову политику (нпр. Европски уговори, ССП, Уговори о приступању и сл.). Комисија је имала значајну улогу у покретању процеса проширења и формирању саме политике, утврђивању критеријума, те контроли процеса. То се посебно видело у случају државе ЦИЕ, почетком 90-тих, док су државе чланице још увек имале другачије ставове по том питању. Делорова комисија је тада преузела вођство и отворила пут овим државама у пуноправно чланство кроз потенцирања тема из области трговине и развојне/економске помоћи, те кроз закључивање Европских уговора.⁸⁾ Комисија је и касније имала покретачку или улогу подршке потенцијалним члановима, али су успостављене процедуре, посебно у случају преговора о приступању, потпуну предност дале државама чланицама. Оне сада морају дати сагласност за отварања и затварање сваког појединачног поглавља, а и значајно се повећала употреба (политичког) условљавања, што је најевидентније на случају односа према Србији (питања односа са ЦГ, судом у Хагу, те кључног питања Косова и Метохије⁹⁾) и Босне и Херцеговине (питање судова, имовине, уставног/политичког устројства и др.).

Државе чланице значајније него пре користе своју позицију да би решиле билатералне проблеме са државама које су у процесу преговора о чланству и уводе посебне механизме не би ли отежале пријем нових чланица (углавном ради стабилизације политичке ситуације и положаја тзв. *mainstream* политичке елите у сопственим државама). Такав је случај са јачањем улоге немачког парламента (случај давања статуса кандидата Албанији

8) Lars S. Skålnes, "Geopolitics and the eastern enlargement of the European union", стр. 217.

9) Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција – Сецесија Косова као питање односа Европске уније и Србије“, у: Слободан Самарџић (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Београд: Службени гласник, 2008, стр. 193-238.

или отпочињања преговора са Србијом) или француске уставне обавезе о расписивању референдума о новим чланицама.¹⁰⁾ За очекивати је да ће државе чланице и даље чврсто контролисати овај процес и политику проширења, јер им омогућава двоструку корист. Прво, могу контролисати сâм процес и тако себи омогућити бољу позицију након евентуалног приступања нове државе. Друго, могу користити свој утицај на процес проширења да би испунили своје националне интересе у другим областима према држави кандидату или према другим државама чланицама које су заинтересован(и)је за проширење. Тако и политика проширења прати тренд јачања улоге националних парламената у процесу доношења одлука у ЕУ, чиме се појачава и могућност пројекције националних политичких проблема и дискурса на политику проширења.

Иако постоје различита виђења основних мотива за покретање и одржавање политике проширења, њен саставни део је одувек било питање безбедности. Сâмо креирање европских интеграција је неодвојиво од (гео)политичког контекста након краја Другог светског рата и то је нешто што се увек мора имати у виду. Политику проширења треба посматрати као одраз политичких интереса заинтересованих држава у актуелном (гео)политичком контексту. То је било евидентно и у случају проширења на југ, на исток и сада на Балкан. У том смислу није незанемарљиво посматрати везу проширења НАТО и ЕУ, где је веома често чланство у НАТО, претходило чланству у ЕУ, што нам говори и о значајним безбедносним интересима који чине контекст проширења Уније. Како каже Фрејзер Камерон (*Fraser Cameron*): „Проширење ЕУ је одувек било, и још увек јесте, суштинско питање политике безбедности“.¹¹⁾

Цео процес европских интеграција зависи од (гео)политичког контекста у којем се одвија. Данашња ситуација коју одликују промене у структури међународних односа (померање интереса САД на исток, јачање Русије, безбедносна динамика на југу изазвана Арапским пролећем и сл.), као и нерешени политички односи на Балкану,¹²⁾ имају значајан утицај на политику проширења

10) Ова клаузула Француског устава (донесена 2008) ипак оставља могућност да Парламент донесе одлуку без референдума на основу одлуке 3/5 оба дома.

11) Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, 2007, стр. 62.

12) Погледати: Марина Костић, Урош Живковић „Нарушени билатерални односи на Западном Балкану и безбедност Европске уније“, *Политика националне безбедности*, бр.

ЕУ. Државе чланице ће и даље користити инструменте које имају на располагању како би оствариле своје безбедносне интересе и смањиле узаврелу безбедносну динамику на својим источним и јужним границама, а политика проширења је такав један инструмент, који се показао (углавном) успешним на Балкану. Последњи догађаји који повезују питања безбедности и проширења тичу се тзв. мигрантске/избегличке кризе, те јачања утицаја Русије. Тако није редак случај да се чују гласови који повезују „кооперативно“ понашање балканских држава у контексту чувања спољних граница Уније и „прерасподеле“ терета који доноси огроман прилив миграната и избеглица са Блиског истока и Африке. Договори које су ЕУ и Турска у скорије време постигли у том смислу то додатно потврђују.

Да интереси, у чијој основи леже безбедносни проблеми, итекако утичу на питања проширења говори случај Босне и Херцеговине. Неки услови који су важили за раније кораке (ступање на снагу ССП) у процесу придруживања БиХ (случај Сејдић-Финци) крајем 2014. одложени су за касније време да би се оживео процес који је био готово замрзнут од 2008, чиме је и појачан утицај политике условљавања на локалну политичку динамику у Босни (показујући да процес није угашен) и то је омогућило да она поднесе захтев за чланство фебруара 2016.

Утицај спољних (егзогених) фактора није занемарљив када је у питању политика проширења, и ту највећи утицају имају САД, Русија и Кина. Подршка САД проширењу на исток, као и подршка у том смислу Хрватској и Албанији сматра се веома важном у овом процесу. У том смислу и треба посматрати њихово чланство у НАТО. Ништа мање важна није ни улога САД у питањима која имају директан утицај на процесе проширења, као што су дијалог Београда и Приштине, решавање спора око имена Македоније, те питања уставног уређења Босне и Херцеговине. Питања која се постављају потенцијалним чланицама, а тичу се политичке, економске, енергетске и друге сарадње са Русијом, те питање (не)придруживању санкцијама Русији итекако имају безбедносну компоненту и на њих утичу спољни и унутрашњи фактори (унутрашњи на нивоу ЕУ, али и на националном нивоу).¹³⁾

01/2015, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 83-100.

13) Tomasz Żornaczuk, „Forever on the Periphery? The Return of Geopolitics to EU Enlargement to the Balkans“, *Policy Paper*, No.6 (147), The Polish Institute for International Affairs, February 2016. Internet, https://www.pism.pl/files/?id_plik=21411.

Покретање политике „Појас и пут“ (тзв. „Нови пут свиле“) значајно је ојачало утицај Кине на економску и политичку динамику јужне и источне Европе и ЕУ у целини. Велики инфраструктурни пројекти и планови економске и друге сарадње вредне више десетина милијарди евра довели су чак и до формализовања политичких односа овог дела Европе и Кине кроз форум „Кина + 16“ и значајно утичу на раст економског и политичког утицаја Кине, посебно у времену економске кризе, када је тешко успоставити стабилан привредни раст и обезбедити преко потребне инвестиције. Имајући у виду користи које доноси чланство у ЕУ и за државе које желе да послују на тој територији (јединствено тржиште, јединствена правила и процедуре, инфраструктура, саобраћај и др.) и Кина постаје важан фактор политике проширења, јер њој интереси диктирају подршку овој политици.

Турска представља важан фактор који утиче на динамику политике проширења, како кроз свој „меки утицај“ на Балкану, тако и због њене улоге у тзв. мигрантској/избегличкој кризи, те борби против тероризма. Поновно покретање, већ готово прекинутих преговора о чланству са Турском, решавања питања визне либерализације и поделе трошкова збрињавања миграната/избеглица (и поред проблема са којима се суочава турска демократија), и снажна подршка Немачке у том циљу, представљају још један доказ утицаја геополитичких и безбедносних фактора на политику проширења.

Значајан елемент успеха политике проширења представља и „социјализирајући“ ефекат на политичке елите држава кандидата.¹⁴⁾ Укључивање и ангажовање политичких елита у процесу европских интеграција везало је политичке интересе тих елита за напредак у процесу приступања. Тако није редак случај да се „подобност“ неког политичког актера или групе мери његовом/њеном посвећености „европском путу“. Иако је академска литература до сада значајну пажњу посвећивала европеизацији политичких елита држава кандидата и често повезивала процес проширења са напретком демократије и владавине права у тим државама немогуће је једноставно доказати постојање дугорочне узрочно-последичне везе између процеса европеизације и демократизације, посебно након што дотична држава приступи Унији (Мађарска, Пољска, Хрватска) или има друге „високо“ политичке проблеме (Србија, Косово, Македонија).

14) Погледати: Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided - Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, New York, 2005.

Берцел (*Tanja Börzel*) и Рисе (*Thomas Risse*) тврде да постоје два начина на који се могу концептуализовати процеси адаптације као одговор на европеизацију, а то су: рационалистички институционализам (европеизација доводи до унутрашњих промена кроз диференцијално оснаживање актера које потиче од редистрибуције ресурса на унутрашњем плану) и социолошки институционализам (европеизација доводи до унутрашњих промена кроз социјализацију и процесе колективног учења који доводе до нормативне интернализације и развоја нових идентитета). Европеизација у овом контексту, може довести до три различита нивоа унутрашњих промена, а то су: апсорпција (низак ниво промена), прилагођавање (средњи ниво промена) и трансформација (висок ниво промена).¹⁵⁾ Чини се да са растом геополитичких и безбедносних разлога за политику проширења, опада ниво европеизације и прихватања потребе за дубоком трансформацијом друштва.

Главни циљ држава које улазе у овај процес је (извесна) перспектива чланства, јер политичке елите тако јасно и предвидљиво могу везивати своје политичке програме (и опстанак на политичкој сцени) за очекиване и остварљиве резултате. Њега додатно учвршћује географски положај држава кандидата, актуелна геополитичка ситуација, као и економске, социјалне, културне и друге везе. У том смислу државе чланице ће тешко наћи неку другу политику толико ефикасном (и дуготрајном) у испуњењу сопствених циљева и интереса, иако има и другачијих мишљења.¹⁶⁾ Кроз овај процес, јачајући политичке и економске односе који имају асиметричан однос, оне могу да утичу на правац развоја односа ЕУ и држава кандидата,¹⁷⁾ а могу да остваре и своје уске националне интересе и кроз различите механизме себи обезбеде дугорочну корист.¹⁸⁾

15) Погледати: Tanja Börzel, Thomas Risse, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration online Papers*, Vol.4, No.15, 2000. Internet, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>.

16) Погледати: Florian Trauner, "From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol.16, No. 5, 2009, стр. 774-790.

17) Државама је на располагању, поред механизма који директно проистичу из процеса приступања, и она која могу посредно користити да утичу на политичко понашање држава кандидата. Она проистичу из правила унутрашњег тржишта (нпр. утицај на економску и енергетску сарадњу са трећим државама) или из политичких критеријума за чланство (нпр. хармонизација спољне и безбедносне политике).

18) Погледати: Rosa Balfour, Corina Stratulat (eds.), „EU member states and enlargement towards the Balkans“, *EPC Issue Paper* No. 79, European Policy Centre, Brussels, 2015.

3. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И БРЕГЗИТ

Најзначајнији и највећи тектонски поремећај који је ЕУ доживела после пада Берлинског зида представља одлука Велике Британије о изласку из ЕУ, коју су донели њени грађани на референдуму 23.06.2016. године. Ова одлука имаће несагледиве и дугорочне политичке, економске и друштвене последице по Британију, ЕУ, али и целу Европу. Излазак најјаче војне силе, друге најјаче економије и треће државе по броју становника ЕУ ће изгубити много на значају, али још важније улази у период редефинисања односа са Британијом, као и период саморефлексије и потребе да реши кључна питања која су остала нерешена још од њеног креирања (1992/3). Која је њена сврха, које су вредности на којима се заснива и која је улога националних држава, наднационалних институција и грађана у политичком систему ЕУ? Како је већ сада јасно да нема јединственог одговора на ова питања, да различите државе различито гледају на будућност ЕУ, те да постоји велики јаз између грађана и политичке елите (што је по мом мишљењу основни узрок проблема у којима се ЕУ данас налази и због чега грађани Британије желе да је напусте) по питању не само будућности ЕУ, већ и много важније, по питању односа према демократији и начину на који треба да функционишу национални политички системи у Европи.

Више је него јасно да Европа данас нема велике лидере као што су били Де Гол, Шуман, Аденауер, Тачер или Кол, што јој је у временима оваквих потреса више него потребно. Прве реакције најзначајнијих политичких елита на Брегзит указују да ће се наставити тренд доношења одлука од значаја за цео континент на начин као и до сада, без јавне дискусије, без адекватне аргументације и без довољно легитимитета од стране грађана за такве одлуке. То ће само још више продубити кризу која на крају може и дефинитивно сахранити „европски пројекат“.

Имајући све ово у виду ЕУ и њене државе чланице ће у наредном најмање средњорочном периоду (5 година) бити преокупиране горенаведеним питањима која могу да проузрокују нове политичке и геополитичке преокрете у Европи. Све те активности мораће да буду паралелне са покушајима да се реше економски, политички и безбедносни проблеми који су већ акутни у Европи и њеном ширем окружењу, као што су санирање тешких економских проблема на југу Европе, даљи односи са САД

и Русијом, те проблеми изазвани кризама у Украјини, Сирији и Северној Африци, посебице приливом миграната и рат против тероризма. Све то указује да ће проширење ЕУ и реализација те политике бити у великој кризи, јер ће бити ниско на списку приоритета европских политичких елита. Блокада приступних преговора са Србијом од стране Хрватске, али и Велике Британије то у потпуности потврђује. Иако, постоји могућност да ће оне државе које буду потенцирале снажније и дубље интеграције у Европи покушати да ублаже перцепцију о опадању привлачности Уније коју је проузроковао одлазак Британије појачавањем интензитета преговора за чланство посебно на Балкану, то ипак није вероватно. Основни разлог ће бити потреба да се време и политички и други ресурси усмере на важнија питања, а са друге стране велика непопуларност ове политике код грађана најважнијих држава чланица. То треба да буде јасан сигнал балканским политичким елитама да уваже ову реалност и у складу са тим планирају будуће спољнополитичке потезе у свом националном интересу.

4. ЗАКЉУЧАК

Политика проширења ЕУ важан је спољнополитички инструмент Уније и представља до сада најефикасније средство утицаја на политичке и економске прилике у свом ближем окружењу. Иако је утицај двострук, асиметрични однос који постоји између држава кандидата и држава чланица ЕУ се овим додатно одржава и ојачава, те се омогућује да одређене државе дугорочно обезбеде себи бољу позицију у новом институционалном аранжману (олакшице, забране, квоте, тежи услови и др.). Закључили смо да су нови геополитички моменти променили значај и улогу политике проширивања ЕУ и да је неопходно да нови стратешки документи осликају такав развој догађаја. У последњих неколико година државе чланице све више преузимају контролу над политиком проширења и мешају се у готово све сегменте и фазе ове политике, што до сада није био случај. Реалполитички и геополитички интереси, а посебно брига за (националну) безбедност постала је главни покретач политике проширења. То за последицу има слабије нормативне и трансформативне утицаје и већи фокус на тзв. велика политичка питања, док стандарди и критеријуми заузимају друго место.

Међу различитим теоријским приступима постоји одређени ниво сагласности о главним врстама утицаја којим ЕУ утиче на

друге државе, а то су пре свега нормативни, функционални и реалполитички утицај. Нормативни утицај огледа се у активностима, али и интринзиčnoј вредности основних норми и принципа на којима је она настала (мир, слобода, демократија, владавина права, људска права) који обликују и дају вредност њеним правним и политичким тековинама (*acquis communautaire*, *acquis politique*), као и оних „мањих“ који су понекад спорни (социјална солидарност, антидискриминација, одрживи развој и добро управљање (*good governance*)). Функционални утицај фокусиран је на конвергенцију и политичку трансформацију кроз усвајање правила и процедура, односно креирање институција и јавне администрације које ће бити у могућност да ефективно и ефикасно одговоре на потребе које проистичу из унутрашње политичке динамике, као и на оне које настају као последица спољних утицаја (*acquis communautaire* и сл.). Коначно, реалполитички утицаји су обликовани прагматичним интересима и условљени политиком моћи спољних актера. Главну вредност у овом смислу има национална безбедност, национални интерес и равнотежа снага, тј. однос моћи.¹⁹⁾

Реагујући рационално и реалполитички на све веће и значајније безбедносне проблеме државе чланице ЕУ све више доводе у питање тзв. европске вредности на којима (би требало да) се заснивају њихове унутрашње и спољне политике. Криза вредности, која се огледа у реакцијама неких држава чланица (посебно Немачке) на финансијску и кризу Еврозоне, начину на који реагују на унутрашње политичку динамику мањих и економски слабијих држава чланица, те начину на који покушавају да реше тзв. мигрантску кризу, је само последња у низу криза које су погодиле ЕУ. Постоји велика вероватноћа да ће то бити егзистенцијална криза, имајући у виду политичку и идеациону базу на којој се заснива наратив о ЕУ као „заједници вредности“. Основна угрожена вредност данас у Европи јесте демократија и право грађана на слободну вољу да одлучују самостално и суверено о сопственој будућности. Брегзит, јачање политичког популизма и екстремизма, пад популарности „европског пројекта“ симптоми су великог јаза који влада између грађана и политичких елита. Докле год европске политичке елите не нађу поново заједнички језик

19) Урош Живковић, „Утицај процеса европске интеграције на спољну политику Србије: пример регионалне сарадње и добросуседских односа“, *Интердисциплинарни научни часопис Синтезис*, бр. IV/1, Београд, 2012, стр. 114-115.

и заједнички интерес са својим грађанима, европске интеграције биће жртва, али и инструмент у тој борби. ЕУ се мора вратити основним вредностима и циљевима за које је постојао тзв. пер-мисивни консенсус између елита и грађана. Европска унија, али и државе кандидати морају да буду свесни политичког контекста у којем се одвија процес проширења Уније и да стратешким промишљањем, обезбеђивањем адекватних материјалних и људских ресурса дугорочно планирају своје потезе у циљу ефикасног и ефективног испуњавања својих спољнополитичких циљева.

ЛИТЕРАТУРА

- Безбедна Европа у бољем свету – Европска стратегија безбедности*, ISAC Фонд, Београд, 2006.
- Вукчевић Дејана, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
- Живковић Урош, „Утицај процеса европске интеграције на спољну политику Србије: пример регионалне сарадње и добросуседских односа“, *Интердисциплинарни научни часопис Синтезис*, бр. IV/1, Београд, 2012, 109-131.
- Костић Марина, Живковић Урош, „Нарушени билатерални односи на Западном Балкану и безбедност Европске уније“, *Политика националне безбедности*, бр. 01/2015, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 83-100.
- Самарцић Слободан, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција – Сецесија Косова као питање односа Европске уније и Србије“, у: Слободан Самарцић (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Београд: Службени гласник, 2008, стр. 193-238.
- Balfour Rosa, Stratulat Corina (eds.), „EU member states and enlargement towards the Balkans“, *EPC Issue Paper*, No. 79, European Policy Centre, Brussels, 2015.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers*, Vol.4, No. 15, 2000. Internet, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>.
- Cameron Fraser, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, 2007.
- Grabbe Heather, *The EU Transformative Power – Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Hillion Christophe, „EU Enlargement“, in: Paul Craig and Gráinne de Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, стр. 200-205.
- Manners Ian, „Normative power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of*

- Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, 235-258.
- Moravcsik Andrew, Vachudova Milada Anna, "Preferences, power and equilibrium – The causes and consequences of EU enlargement", in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (Eds.), *The Politics of European Union Enlargement – Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005, стр. 198-212.
- Skålnes Lars S., "Geopolitics and the eastern enlargement of the European union", in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (Eds.), *The Politics of European Union Enlargement – Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005, стр. 213-233.
- The European Union in a Changing Global Environment – A More Connected, Contested and Complex World* (EU Strategic Review), European External Action Service, Brussels, 2015.
- Trauner Florian, "From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 5, 2009, стр. 774-790.
- Vachudova Milada Anna, *Europe Undivided - Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, New York, 2005.
- Żornaczuk Tomasz, „Forever on the Periphery? The Return of Geopolitics to EU Enlargement to the Balkans“, *Policy Paper*, No. 6 (147), The Polish Institute for International Affairs, February 2016.

Uros V. Zivkovic

THE ENLARGEMENT POLICY OF EUROPEAN UNION IN A CHANGED STRATEGIC ENVIRONMENT

Resume

The Enlargement policy of European Union was considered by far the most successful EU foreign policy instrument. Enlargement policy was created in the context of (geopolitical) structural recomposition of international system after the Cold war and it has a strategic significance for the EU.

However, EU strategic environment has changed. While the structure of unipolar international system is changing towards a hybrid form of multipolarity (unimultipolarity), EU's endogenous factors and crisis are multiplying and gaining significance. This has shaken already fragile political systems of Europe suffering from ever widening gap between mainstream political elites and the bulk of their citizens.

Ever since the Big bang enlargement in 2004/7, EU has been hit by a series of crisis such as economic crisis (Eurozone crisis), institutional crisis, democratic deficit and so called migration crisis that produced the rise of populism and radicalism which are threatening EU's core values. Finally, the citizens of UK decided on the referendum to leave the EU making overall situation existentially threatening.

Today Enlargement policy is in a serious crisis. This is the case because of the overall EU crisis, global and national security challenges and threats, as well as the change in the European political elite's agenda after Brexit. Enlargement policy will not disappear, because it still is relatively efficient instrument of influence on Balkan political elites, but it will indubitably lose in momentum and appeal, because the process itself will be prolonged without clear and predictable outcome.

Keywords: Enlargement policy, European Union, Strategic environment, Balkans, Geopolitical changes, Brexit, crisis of European integrations, EU foreign policy

* Овај рад је примљен 28.06.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.