

Јелена Б. Тодоровић

Институт за политичке студије, Београд

СРБИЈА И ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Сажетак

Предмет овог чланка јесте политика условљавања која представља срж односа између држава и међународних организација. Најпре се приступа дефинисању појма условљавања а затим се прелази на проучавање политике условљавања Европске уније која представља најуспешнији облик условљавања. Основна хипотеза је да успешност политике проширења ЕУ почива управо на политици условљавања. У другом делу чланка анализира се (не)успешност ЕУ условљавања на подручју Западног Балкана са посебним акцентом на случај Србије. Циљ рада јесте да помоћу теоријске анализе заједно са анализом практичног функционисања ЕУ условљавања покуша да појасни колики су реални домети ове политике. Смисао политике условљавања ЕУ налази се у њеној основној карактеристици – принципу „штапа и шаргарепе“ помоћу кога она утиче на пожељно понашање свих оних држава које се налазе у чекаоници за чланство.

Кључне речи: ЕУ условљавање, Србија, Западни Балкан, Процес стабилизације и придруживања.

Условљавање је термин који се често користи како у политичком дискурсу тако и у свакодневном говору. Овај појам најчешће има негативну конотацију али треба водити рачуна о томе из чи-

* Истраживач-приправник Института за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

је перспективе се посматра: актера који условљава или условљеног актера. Условљавање се јавља и као инструмент који обликује однос између држава и међународних организација. Током двадесетог века условљавање је развијено до те мере да је проучавање условљавања постало саставни део анализе понашања међународних актера. Међународне финансијске институције, Европска унија, Сједињене Америчке Државе, НАТО, стекли су репутацију великих условљавача.

ПОЈАМ УСЛОВЉАВАЊА У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА

Условљавање можемо дефинисати на више начина. Најопштије је посматрано *под условљавањем се подразумева/ју инструмент/и које користи један друштвени актер како би обликовао понашање другог актера*¹⁾. У том случају се на месту актера могу наћи појединци, групе, државе или међународне организације. Циљ овог рада је да се фокусира на условљавање као процес чији су актери са једне стране државе, а са друге међународне организације. Тако долазимо до закључка да условљавање није само низ инструмената већ представља и друштвени однос који повезује условљеног актера и оног који условљава (условљавача). Треба поменути и нешто ужу дефиницију коју даје Checkel - један од заступника теорије социјалног конструктивизма, по којој је условљавање „*узајамни споразум којим влада предузима или којим се обавезује да предузима неку акцију а као подршку испуњењу акције међународна организација пружа одређену помоћ која може бити финансијска или техничка*“²⁾.

Данас се често може чути да је Европска унија створила политику условљавања. Истина је да су заправо институције бретонвудског система одмах по свом настанку институционализовале инструмент који се до тада користио као неформалан у односима међу државама. ЕУ је само тај концепт продубила и усавршила будући да се њена релативно успешна политика проширења у великој мери заснивала на условљавању. Нису само институције

1) Ian Barnes, Claire Randerson, „EU enlargement and the effectiveness of conditionality: keeping to the deal?“, Managerial Law, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, Vol. 48, No. 4, 2006, p. 352.

2) Jeffrey Checkel, „Compliance and Conditionality“, ARENA Working Papers, ARENA Centre for European Studies, Oslo, Vol. 18, 2000., p. 1.

бретонвудског институције и Европска унија институције које последњих деценија интензивно користе условљавање. Ту су и НАТО, Савет Европе а нарочито треба нагласити једног од највећих „условљача“ данашњице – Сједињене Америчке Државе.

Ако се условљавање посматра као спољнополитички инструмент онда се мора поставити питање његове природе, односно сагледати да ли је он позитиван или негативан инструмент. Ту се јављају опречна мишљења. За разлику од санкција које су несумњиво негативан инструмент с обзиром да њихова примена представља казну за актера који се не придржава одређених правила, условљавање се може схватити двоструко: као награда и као казна. Хибридна природа овог инструмента подстакла је многе ауторе да се позабаве тематиком условљавања. Тако Смит разликује *позитивно и негативно условљавање*.³⁾ „Позитивно условљавање се дефинише као обећане користи које ће добити држава која испуни одређене услове док је негативно условљавање смањење, суспензија или укидање тих користи уколико држава не испуни услове“.⁴⁾ Болдвин сматра да најпре треба дефинисати почетна очекивања код оног актера који је објекат условљавања. Уколико су резултати условљавања бољи од очекивања онда можемо говорити о позитивном инструменту; у обрнутом случају крајњи исход условљавања је гори од очекиваног тако да се тада ради о негативном инструменту.⁵⁾

Условљавање се најшире посматрано може поделити на *економско, политичко(демократско) и правно*. Економско условљавање је најстарије и највидљивије код међународних финансијских институција - Међународни монетарни фонд и Светска банка. Онај који условљава код економског условљавања нуди кредите, субвенције, донације, уколико условљена држава ради на стварању здраве економске политике и економског раста. Неостваривање јасно дефинисаних макроекономских услова вуче са собом суспензију или укидање финансијске помоћи условљеној држави.

3) Karen Smith, „The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?“, *European Foreign Affairs Review*, Kluwer Law International, London, Vol. 3, 1998, p. 258.

4) Karen Smith, „The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?“, *op. cit.*, p. 258.

5) David Baldwin, „The power of positive sanctions“, *World Politics*, Cambridge University Press, London, Vol. 24, No. 1, 1971, p. 23.

Политичко (демократско) условљавање је уочљиво нарочито након слома комунизма када демократија и људска права доспевају у средиште пажње светске политике. Свака држава која не поштује демократске вредности и крши људска права, биће кажњена било ускраћивањем економских користи (СФРЈ и ЕЕЗ 1991.⁶⁾) било избацивањем или суспензијом из међународне организације која се бави промоцијом демократије и људских права.

Правно условљавање се мери способношћу државе да поштује обавезе које проистичу из чланства у некој међународној организацији. Најбољи пример за правно условљавање јесте преузимање правних тековина ЕУ које је обавезно уколико нека држава жели да постане чланица ове по многим карактеристикама специфичне међународне организације.

Политика условљавања се у свакодневном дискурсу често помиње као политика „*штапа и шаргарепе*“. Ако се завири у корпус „*шаргарепе*“ тамо се могу уочити: *јавне похвале, финансијске бенифиције, признање државе, одређени облик сарадње са неком међународном организацијом, пријем у чланство*. Са друге стране, на „*штапу*“ се налазе: *укидање финансијске помоћи, прекид свих или само појединих облика нематеријалне помоћи, прекид сарадње и као последња опција могућност употребе силе*. Оваква политика награде и казне добро је позната државама које су настале распадом СФРЈ. Она је можда најуочљивија на примеру Србије за коју се може рећи да је више била на удару „штапа“ него „шаргарепе“ о чему ће касније бити речи.

ЕУ УСЛОВЉАВАЊЕ - ОД ИДЕЈЕ ДО РЕАЛИЗАЦИЈЕ

Данас условљавање представља суштину односа ЕУ са трећим земљама али оно није одувек било тако често коришћен спољнополитички инструмент. У периоду од настанка Европских заједница па све до завршетка хладног рата, условљавање је само повремено употребљавано. Условљавања чак није било у односу са бившим колонијама тј. земљама Африке, Кариба и Пацифика са којима су ЕЗ имале споразуме о помоћи за развој (тзв. Ломе Конвенције).⁷⁾ За разлику од прве две Ломе Конвенције које не помињу услов пошто-

6) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001, str. 34.

7) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 17.

вања људских права, трећа Ломе конвенција садржи декларацију у којој се каже да је људско достојанство основни циљ развоја.⁸⁾

У односу према европским државама које су биле у њеном блиском окружењу али које су биле војне диктатуре, ЕЗ је заузела другачији приступ. Пре него што су Грчка, Португал и Шпанија постале чланице оне нису разматране као потенцијалне чланице све док не изврше демократизацију и ослободе се диктатура.⁹⁾ Ту се може уочити назнака нечега што ће касније као ослонац спољних односа бити детаљно разрађено и подигнуто на ниво стратегије. Интересантно је да Европски парламент који је све до увођења процедуре саодлучивања Уговором из Мاستрихта имао ограничене легислативне моћи, био заправо иницијатор шире примене политике условљавања доста раније него што она постаје основа петог великог проширења ЕУ. Од 1983. године Европски парламент је вршио константан притисак на Комисију да поштовање људских права постане услов за испоруку помоћи земљама нечланицама.¹⁰⁾

На развој и уобличавање политике условљавања утицало је неколико фактора: нестанак хладноратовских подела и многобројне државе које су се „ослободиле“ терета комунизма и похрлиле ка чланству у „европском клубу“, настанак спољне и безбедносне политике ЕУ који коинцидира са развојем политике условљавања.

Са теоријског аспекта, највећи допринос проучавању ЕУ условљавања дала је теорија рационалних очекивања чији је најистакнутији представник Шимелфениг који је, како самостално тако и у заједничким радовима са Седлмејером, покушао да објасни „услове условљавања“.¹¹⁾ Шимелфениг тврди „да приликом примене условљавања, друштвени актер користи механизам убеђивања како би променио понашање другог актера“.¹²⁾ Понашање условљеног актера у великој мери одређује cost-benefit анализа понуђене награде и неопходних трошкова као и потенцијална казна у

8) Karen Smith, „The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?“, op. cit., p. 260.

9) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 17.

10) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 18.

11) Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States“, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/Schimmelfennig.pdf>.

12) Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States“, op. cit., p. 2.

случају неиспуњавања постављених услова. Са тим у вези, Шимелфениг нам нуди следећу поделу која се односи на различите механизме убеђивања: *убеђивање наградом, убеђивање подршком и убеђивање казном*.¹³⁾ То значи да међународна организација може применити различите стратегије условљавања. Шимелфениг даље анализира предложене стратегије и каже да према његовом мишљењу постоје *стратегије реактивног и проактивног убеђивања*.¹⁴⁾ *Реактивно убеђивање* је за њега стратегија коју користи ЕУ приликом спровођења условљавања а то значи да уколико држава испуни услове следи јој награда уколико не, она награду повлачи. У случају проактивног убеђивања актер који условљава има две могућности: или строго казнити условљеног актера који није испунио услове (*reinforcement by punishment*) или му пружити додатну подршку како би лакше остварио услове (*reinforcement by support*).¹⁵⁾

ЕУ условљавање може бити најшире посматрано *демократско (политичко) и acquis (acquis communautaire) условљавање*¹⁶⁾. Демократско условљавање је широко постављено и заснива се на томе да условљена држава мора да поштује принципе либералне демократије и људских права. *Acquis* условљавање је нешто уже од демократског и односи се на усвајање стандарда ЕУ у сваком од појединачних сектора које је неопходно за будуће чланство.

Поставља се питање по ком моделу се врши трансфер правила ЕУ на државе које нису чланице. У теорији постоји неколико модела - *модел спољног подстицаја, модел друштвеног учења и модел задатих лекција*.¹⁷⁾ Шимелфениг је свој приступ ЕУ условљавању изградио у оквиру *модела спољних подстицаја* јер сматра да су актери у процесу условљавања оријентисани ка максимизирању својих користи тако да у центар пажње избија релативна моћ пога-

13) Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States“, op. cit., p. 3.

14) Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States“, op. cit., p. 2.

15) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 11, No. 4, 2004, p. 671.

16) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, op. cit., p. 677.

17) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, op. cit., p. 671.

ђања актера (relative bargaining power).¹⁸⁾ Модел друштвеног учења има корене у теорији социјалног конструктивизма и према овом моделу држава усваја ЕУ правила зато што је уверена да су она одговарајућа.¹⁹⁾ За разлику од модела спољних подстицаја у овом моделу условљени актер прихвата ЕУ правила због привлачности норми и вредности које важе у тој релативно затвореној заједници. На крају, према трећем моделу држава самоиницијативно примењује ЕУ правила јер сматра да ће помоћу њих решити неке своје недостатке у унутрашњој политици.²⁰⁾

Што се тиче критеријума који служе да би се мерила ефикасност условљавања, поједини аутори као што су Шимелфениг и Седлмајер дефинисали су хипотезе помоћу којих су мерили ефикасност:

1. Што су мањи домаћи трошкови које влада условљене држава треба да поднесе то су веће шансе за ефикасније условљавање. (хипотеза трошкова);
2. Ефективност зависи од величине награде и брзине њеног добијања. (хипотеза награде);
3. Условљавање је ефикасније уколико је већи кредибилитет обећања и претњи које даје ЕУ условљеној држави. (хипотеза кредибилитета);
4. Ефикасност зависи од степена одређености услова;
5. Што је удаљенија перспектива чланства, мања је ефикасност условљавања. (хипотеза чланства);
6. Већа идентификација са Европом значи ефикасније условљавање.²¹⁾

Проверавање неких од ових хипотеза биће предмет дела рада у коме се говори о условљавању на примеру Србије.

18) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, op. cit., p. 671.

19) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, op. cit., p. 675.

20) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, op. cit., p. 676.

21) Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „Cost, Commitment and compliance: The impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, *Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishing Ltd, Oxford, Vol. 41, No. 3, 2003, p. 499-501.

УСЛОВЉАВАЊЕ КАО ОСНОВА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Често се у академским круговима каже је проширење једна од најуспешнијих политика која припада домену спољних односа ЕУ.²²⁾ Имајући у виду да се успешност политике проширења у великој мери базира на условљавању, циљ овог дела рада јесте да представи укратко услове проширења чији је број евидентно порастао у последњем таласу проширења у односу на претходна проширења.

Условљавање земаља централне и источне Европе започиње 1988. и 1989. године када су са Мађарском и Пољском потписани Споразуми о трговини и сарадњи у циљу подршке политичким реформама које су у овим земљама започеле пре него у осталим. Иако услов поштовања људских права није био експлицитно поменут, у првом таласу нису са свим државама потписани ови споразуми.²³⁾ 1990. године ЕЗ је решила да потпише нову генерацију споразума са државама централне и источне Европе. Били су то тзв. Европа споразуми (Споразуми о придруживању). Први Европа споразуми потписани су како је и очекивано са Пољском, Мађарском и Чехословачком и они још увек не садрже политичко условљавање. Тек када су на ред дошле Бугарска и Румунија, Савет министара је захтевао да се у уговоре укључи и клаузула о суспензији уколико се не поштују људска права, демократска начела и закони тржишне привреде.²⁴⁾

Бројност посткомунистичких држава које су изразиле жељу да постану чланице европског клуба натерало је ЕУ да формулише свеобухватне услове за чланство. Услови су постављени 1993. године на Самиту у Копенхагену - држава која жели да постане чланица мора испунити следеће услове:

1. Политичке услове-стабилност институција, владавину права, поштовање људских права и права мањина;
2. Економске услове-функционисање тржишне привреде;

22) Frank Schimmelfennig, „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, No. 6, 2008, p. 918.

23) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 20.

24) Karen Smith, „The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?“, op. cit., p. 262.

3. *Acquis communautaire* - способност имплементације правних тековина Уније.²⁵⁾

Несумњиво је да су овако дефинисани услови широко постављени и да се ЕУ условљавање у оваквом облику доста разликује од класичног условљавања међународних финансијских институција. Код класичног условљавања након испуњених услова следи награда, а у овом случају са становишта cost-benefit анализе, за државе које испуне Копенхашке услове потенцијална награда –чланство, налази се на крају једног дугог процеса. Битан аспект условљавања јесте трансформисање политичких и економских система посткомунистичких држава односно „њиховим испуњавањем смањује се ризик да потенцијалне нове чланице постану политички нестабилне и економски терет за ЕУ“.²⁶⁾

Условљавање држава централне и источне Европе може се поделити у две фазе: прва фаза траје до 1997. године и друга од 1997. до 2004. Прву фазу карактерише трансформација друштвених и политичких система ових држава и мултилатерални оквир за припремање придружених држава за чланство. То значи да су одржавани редовни заједнички сусрети министара држава чланица и придружених држава на којима је разматран напредак ових земаља у испуњавању копенхашких услова.²⁷⁾ Од 1997. године прелази се на билатерални приступ са нешто појачаним условљавањем у коме Комисија једном годишње даје извештај о свеукупној политичкој и економској ситуацији у свакој придруженој држави. Поред тога од 1998. године уводе се Партнерства за пријем у којима се дефинишу приоритети на бази копенхашких услова а која се склапају са сваком државом.

Најинтересантнији пример политичког условљавања међу државама централне и источне Европе јесте пример Словачке. Након почетног „демократског заноса“ 1994. године је на власт дошао Владимир Мечијар чији владавини до 1998. године неки аутори описују као „тиранију већине“.²⁸⁾ Мечијар је као премијер концен-

25) Heather Grabbe, „A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants“, *Robert Shuman Centre Working Paper*, 12/99, European University Institut, Florence, 1999, p. 4.

26) Heather Grabbe, *The EU's transformative power- Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, p.2 7.

27) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 23.

28) Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „Cost, Commitment and compliance: The impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, op. cit., p. 503.

трисао сву власт у својим рукама, између осталог игнорисао је одлуке независних судова, контролисао медије, хапсио представнике опозиције.²⁹⁾ ЕУ је због оваквог непоштовања политичких услова одлучила да Словачка не пређе у наредну фазу-отпочињања преговора о чланству. Међутим, Споразум о придруживању није суспендован већ је само била изложена појачаним друштвеним притисцима из Комисије и Савета. Било је јасно да Словачка мора да промени власт како би прешла у наредну етапу. Мечијар је остао на власти цео мандат али ипак су грађани подлегли притисцима из ЕУ и на следећим изборима 1998. године ускратили му подршку.

ЕУ УСЛОВЉАВАЊЕ И ЗАПАДНИ БАЛКАН – СЛУЧАЈ СРБИЈЕ

Условљавање се налази у средишту односа Европске уније и земаља Западног Балкана. Оно се у великој мери разликује од условљавања које је примењено према државама централне и источне Европе. Више је разлога томе: наслеђе ратова на простору бивше Југославије (сарадња са Међународним трибуналом за злочине почињене на простору претходне Југославије), проблем суверености (Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Србија и Црна Гора док су функционисале као државна заједница), недовољна економска развијеност региона, неизвесност чланства (државе централне и источне Европе имале су сигурну „шаргарепу“³⁰⁾ – чланство у ЕУ док су државе Западног Балкана тек 2003. године на Самиту у Солуну добиле перспективу потенцијалних чланица). Из свега наведеног пада у очи то да је лествица за чланство држава Западног Балкана у ЕУ постављена много више него што је то био случај у претходном проширењу. Бројност услова довела је до тога да ЕУ према овим државама примени мултидимензионални приступ условљавању.³¹⁾ Овакав приступ обједињује у себи копенхашке услове, услове везане за цео регион (регионални приступ,

29) Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, „Cost, Commitment and compliance: The impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, op. cit. p. 502.

30) Othon Anastasakis, Dimitar Bechev, „EU Conditionality in South East Europe:Bringing Commitment to the Process“, *South East European Studies Programme - European Studies Centre*, St Antony's College University of Oxford, 2003, p. 4.

31) Othon Anastasakis, Dimitar Bechev, „EU Conditionality in South East Europe:Bringing Commitment to the Process“, op. cit., p. 5.

Процес стабилизације и придруживања) и додатне услове везане за сваку државу појединачно.

Регионални приступ створен је 1997. године након завршетка ратова на простору бивше Југославије. Њиме је уведена регионална димензија условљавања кроз дефинисање политичких и економских услова које пет држава региона (Албанија, Хрватска, Македонија, СР Југославија и Босна и Херцеговина) треба да остваре али без икаквог изгледа приближавања ЕУ.³²⁾ Поред општих услова-поштовања демократије, људских права и права мањина, списку ових услова додати су и регионална сарадња (реконструкција и помирење) као и поштовање обавеза које произлазе из мировних споразума (Дејтонско-париског и Ердутског, касније су додати Кумановски и Охридски). 1999. године након трагичних догађаја на Косову и Метохији, регионални приступ који се показо неефикасним замењује његова амбициознија верзија – Процес стабилизације и придруживања која ће поред унапређених старих инструмената државама Западног Балкана дати могућност приближавања ЕУ, наравно, не одступајући од политике условљавања као идеје водиле. Основни инструменти процеса јесу Уговори о стабилизацији и придруживању којима државе западног Балкана постају придружене државе ЕУ.³³⁾ Регионална компонента се не запоставља тако да је регионална сарадња један од кључних услова за приближавање Унији. Никако не смео заборавити и поштовање обавеза из поменутих мировних споразума будући да суштински услов за оцену напретка Србије на европском путу јесте сарадња са трибуналом за ратне злочине почињене на простору бивше Југославије. Процес стабилизације и придруживања унапређен је 2003. на самиту у Солуну када је први пут јасно речено да су државе западног Балкана „потенцијалне чланице ЕУ“.

Анализа условљавања на примеру Србије најбољи је доказ тога да је условљавање негативан инструмент с обзиром да се историјат односа Србије и ЕУ може окарактерисати као константно изнуђивање односно политика сталних притисака.³⁴⁾ У прилог тези да је условљавање једнако изнуђивање говори неколико чињеница: неједнак однос моћи између условљене државе и ЕУ, унилатерално

32) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 27.

33) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 30.

34) Othon Anastasakis, Dimitar Bechev, „EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process“, op. cit., p. 16.

дефинисање и редефинисање услова³⁵⁾, често постављање нереалних услова како би се теже дошло до испуњења, политика штапа и шаргерепе која се на примеру Србије може описати више као само политика штапа.

СФРЈ је била прва држава која је потписала Споразум о трговини и сарадњи са ЕЕЗ још 1970. године тако да је по томе била испред држава централне и источне Европе које су тек након слома комунизма потписале такву врсту споразума. Почетно добра позиција у којој је била преокренула се за последњих 20 година у убедљиво последње место које Србија данас заузима у односу на остале земље Западног Балкана. Најпре је поменути споразум суспендован када су избили сукоби на територији бивших југословенских република Хрватске и Босне и Херцеговине а затим је уведен и пакет санкција од којих су неке (економске) остале све до 2000. године и обарања режима Слободана Милошевића. Све то време ЕУ је држала шаргарепу-укидања санкција и добијања пуне економске помоћи (само градови и општине у којима је на власти била опозиција добијали су помоћ кроз програм Енергија за демократију³⁶⁾) али је услов за то био успостављање демократског политичког система односно смена власти на челу са Милошевићем. Савезна република Југославија постала је пуноправни члан процеса стабилизације и придруживања одмах након петооктобарских промена-новембра 2000. на самиту у Загребу. Међутим, процес условљавања/изнуђивања не завршава се тада. Напротив, чини се да оно од тог момента постаје интензивније и уочљивије не само гледано из позиције елите већ и са становишта обичних грађана.

(Не)испуњавање хашког услова показало се кључним у напретку Србије у процесу стабилизације и придруживања. Такође, добијање америчке помоћи било је детерминисано сарадњом са Трибуналом. Пример за то јесте испоручивање бившег председника СРЈ Слободана Милошевића Хагу у последњем тренутку пред истицање рока за добијање америчке економске помоћи.³⁷⁾ Од добијања Студије изводљивости која представља први преткорак у процесу стабилизације и придруживања па све до потписивања

35) Othon Anastasakis, Dimitar Bechev, „EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process“, op. cit., p. 12.

36) Milica Delević Đilas, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, op. cit., str. 35.

37) Florence Hartman, „The ICTY and EU conditionality“, *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, (ed. Judy Batt, Jelena Obradovic-Wochnik), Chaillot Paper, No. 116, Institut for security Studies, Paris, 2009, p. 74.

Споразума о придруживању, сваки међукорак је био праћен је проценом сарадње са Хашким трибуналом. 2005. Србија и Црна Гора које су тада још увек чиниле државну заједницу добиле су „шаргарепу“ у виду позитивну оцену Студије изводљивости (Feasibility study) тек након испоручивања 14 генерала Хагу. Након тога уследио је нови „штап“ у виду суспензије преговора о споразуму о стабилизацији и придруживању маја 2006. године пошто је оцењено да Србија не сарађује довољно са Трибуналом будући да шесторица оптужених на челу са Ратком Младићем и Радованом Караџићем нису испоручени.³⁸⁾ Суспензија преговора трајала је све до средине 2007. када је Србија испоручила још два генерала – Толимира и Ђорђевића што је у ЕУ протумачено као предузимање конкретне акције у сарадњи са Трибуналом. Преговори су настављени и ускоро и завршени али је потписивање споразума одложено због недовољне посвећености Србије проналажењу двојице првооптужених. Споразум је ипак парафиран у новембру 2007. године али је за његово потписивање ипак морало да се сачека још неко време. У том периоду председник Владе Војислав Коштуница уморио се од политике условљавања/изнуђивања која је праћена константним притисцима и кренуо је да се дистанцира од ЕУ. То је праћено порастом анти-западног расположења на српској политичкој сцени и јачањем десничарске партије – Српске радикалне странке. Све је кулминирало у првој половини 2008. године када су прво одржани председнички избори на којима је у трци између десничарског и проевропског кандидата победио овај други (као „шаргарепа“ су три дана пре избора отпочели преговори о визној либерализацији³⁹⁾) а затим и једностраним проглашењем независности јужне српске покрајине дошло је до колапса владе на челу са премијером Коштуницом. Како би делимично ублажили бол због губитка Косова а са друге стране дали „ветар у леђа“ проевропским снагама на предстојећим парламентарним изборима, 29. априла 2008. године потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању. Ипак, ова „шаргарепа“ није била потпуна јер је ступање на снагу споразума зависило од тога да ли је свих 27 држава задовољно сарадњом Србије са Трибуналом. Са становишта унутрашње политике, то је било довољно да проевропска коалиција добије изборе. Од 2008.

38) Ibid.

39) Othon Anastasakis, „The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, *Southeast European and Black Sea Studies*, Routledge, London, Vol.8, No.4, 2008, p. 374.

године до данас Споразум о придруживању још увек није ступио на снагу иако је један од првооптужених Радован Караџић јула 2008. испоручен Трибуналу. Разлог томе поново треба тражити у недовољној ангажованости српских власти у лоцирању и хватању преостале двојице оптужених – Ратка Младића и Горана Хацића.

Сада ћемо се вратити на почетне хипотезе о ефикасности ЕУ условљавању које је изнео Шимелфениг и неке од њих проверити на примеру Србије. Нпр. хипотеза чланства која каже да што је удаљеније чланство то је условљавање мање ефикасно у потпуности је тачна у случају Србије будући да 10 година након обнављања односа Србије и ЕУ, Споразум о стабилизацији и придруживању није још увек ступио на снагу а потенцијално чланство изгледа никад даље. Другачије речено, условљавање је неефикасно уколико се чланство налази на дугачком штапу. Даље, хипотеза трошкова каже да што су мањи политички трошкови домаће власти то је условљавање ефикасније што значи да уколико влада није спремна да испуни постављене услове јер се боји губитка власти, у том случају условљавање није ефикасно. Ову тезу потврђује понашање владе Војислава Коштунице који није желео да поднесе велике политичке трошкове када је услед недовољне сарадње Србије са Трибуналом ЕУ суспендовала преговоре.⁴⁰⁾ Хипотеза јасних услова говори о томе да што су услови јасније дефинисани то су веће шансе за ефикасно условљавање. У случају Србије услови који се односе на Хаг јесу јасно дефинисани и са тог становишта условљавање је потпуно ефикасно јер сваки наредни корак Србије у европским интеграцијама зависи управо од испуњења овог услова. Оно што међутим није јасно сасвим јесте хоће ли признање Косова у једном тренутку постати услов за чланство Србије у ЕУ. Уколико се то потврди као услов, можемо рећи да услови ипак нису јасно постављени.

*

* *

ЕУ условљавање према земљама Западног Балкана се у значајној мери разликује од условљавања које је настало паралелно са политиком проширења ЕУ на исток. Ратно наслеђе на овом простору узроковало је успостављање неких нових услова од којих је

40) Frank Schimmelfennig, „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, p. 930.

онај који се односи на сарадњу са Хашким трибуналом и испоручивање ратних злочинаца најомраженији међу земљама Западног Балкана. Његово испуњење је уско повезано са напретком земаља у процесу европских интеграција при чему се мисли конкретно на Србију и Хрватску (преговори о чланству Хрватске нису отпочели све док се генерал Готовина није нашао у Хагу⁴¹⁾).

Из позиције Србије може се рећи да често изгледа да ЕУ намерно високо поставља лествицу у виду услова које треба испуни-ти како би државе кандидате и потенцијалне кандидате држала по-даље од чланства јер је код ње присутан „замор од проширења“.⁴²⁾ Иако званичници ЕУ то демантују, државе западног Балкана су дискриминисане у односу на државе централне и источне Европе због неизвесности чланства и бројних додатних услова. О томе да ли ће и када ће ове државе па и Србија међу њима постати чланице ЕУ, сувишно је лицитирати. Разлог лежи у томе што је одлука о чланству првенствено политичка одлука која не зависи само од испуњења услова. Као пример за то јесте примање Бугарске и Румуније које нису у потпуности испуниле услове из Копенхагена. Управо оваква политика „дуплих стандарда“ доводи у сумњу оправданост условљавања. Такође, оваква политика ЕУ изазива љутњу и код грађана и код политичких званичника и доводи до по-раста евроскептицизма у овим земљама.⁴³⁾

Jelena B. Todorovic

SERBIA AND EU CONDITIONALITY

Summary

The subject of this paper is the conditionality, the term which is the core of the relations between states and international organizations. First step is to define the concept of conditionality and after that the focus is on the EU conditionality that represents the most succesful form of the conditionality. The basic hypothesis is that the success of EU enlargement policy is based dominantly on the EU conditionality. The second part analyzes the (in) effectiveness of EU conditionality in the Western Balkans with special attention to the case of Serbia. The aim of this article

41) Frank Schimmelfennig, „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, op. cit., p. 929.

42) Othon Anastasakis, „The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, op. cit., p. 372.

43) Јелена Тодоровић, „Евроскептицизам у земљама Европске уније“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2010, стр. 245.

is to use theoretical analysis together with an analysis of the practical functioning of the EU conditionality in order to explain what the real results of this policy are. Meaning of the EU conditionality is in its primary feature - the principle of „stick and carrot“ by which it affects the desired behavior of all those countries that are in the waiting room for EU membership.

Key words: EU conditionality, Serbia, Western Balkans, Stabilization and association process.

ЛИТЕРАТУРА

- Anastasakis, Othon, „The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, *Southeast European and Black Sea Studies*, Routledge, London, Vol. 8, n° 4, 2008.
- Anastasakis, Othon, Bechev, Dimitar, „EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process“, *South East European Studies Programme - European Studies Centre*, St Antony’s College University of Oxford, 2003.
- Barnes, Ian, Randerson, Claire, „EU enlargement and the effectiveness of conditionality: keeping to the deal?“, Managerial Law, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, Vol. 48, n° 4, 2006.
- Batt, Judy, Obradovic-Wochnik, Jelena, *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, Chaillot Paper, n° 116, Institut for Security Studies, Paris, 2009.
- Boldwin, David, „The power of positive sanctions“, *World Politics*, Cambridge University Press, London, Vol. 24, n° 1, 1971.
- Checkel, Jeffrey, „Compliance and Conditionality“, *ARENA Working Papers*, ARENA Centre for European Studies, Oslo, Vol. 18, 2000.
- Delević - Đilas, Milica, *Evropska unija i politika uslovljavanja*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001.
- Epstein, Rachel, Sedelmeier, Ulrich, „Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008.
- Grabbe, Heather, „A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants“, *Robert Shuman Centre Working Paper*, 12/99, European University Institut, Florence, 1999.
- Grabbe, Heather, *The EU’s transformative power- Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Grabbe, Heather, „European Union Conditionality and the Acquis Communautaire“, *International Political Science Review*, Sage Publications Ltd, London, Vol. 23, n° , 2002.

- Hartman, Florence, „The ICTY and EU conditionality“, Y: *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, (ed. Judy Batt, Jelena Obradovic-Wochnik), Chaillot Paper, n° 116, Institut for security Studies, Paris, 2009.
- Houghton, Tim, „When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe“, *Political Studies Review*, Blacwell Publishing Ltd, Oxford, Vol. 5, 2007.
- Sedelmeier, Ulrich, „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008.
- Smith, Karen, „The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?“, *European Foreign Affairs Review*, Kluwer Law International, London, Vol. 3, 1998.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 11, n° 4, 2004.
- Schimmelfennig, Frank, Engert, Stefan, Knobel, Heiko, „Cost, Commitment and compliance: The impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, *Journal of Common Market Studies*, Blacwell Publishing Ltd, Oxford, Vol. 41, n° 3, 2003.
- Schimmelfennig, Frank, „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 15, n° 6, 2008.
- Schimmelfennig, Frank, Engert, Stefan, Knobel, Heiko, „*The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States*“, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/Schimmelfennig.pdf>. 30.4.2011.
- Тодоровић, Јелена, „Евроскептицизам у земљама Европске уније“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2010.
- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009.

Resume

Conditionality is a term often used in political discourse and in every day's speech. In both cases this term suggests an unequal relationship in which there are two or more social actors in which at least one is more powerful than others and able to influence behavior of other actors. This is the reason why is conditionality often used with a negative signification.

Conditionality in international relations is not new in the 20th century, but it only takes another form. EU has raised conditionality to the level of strategy that followed the EU's enlargement to the east. Enlargement is passed relatively successfully but then it came to the Western Balkans, including Serbia and the EU conditionality was given an entirely new dimension. Legacy of war caused the establishment of new conditions including the hardest one to achieve - cooperation with the ICTY. This condition is essential for assessing progress in the accession countries. Hague provided a constant pressure of population in Serbia so it's no surprise that support for EU integration is declining. Policy of "double standards" is the additional reason for dissatisfaction of Serbian citizens. Such a policy contributes to an increase of the resignation of Serbian citizens who were noticeably tired from constant pressure coming from Europe and which are far from the end. Even if the benchmarks are met, membership in the EU depends not only on this but on the political will from member states whether or not a country is welcomed to the "club".