

*Иван Миловановић**

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

ПРОШИРЕЊЕ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН: ИЗМЕЂУ СТВАРНОСТИ И НОВЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ

Сажетак

У раду се анализира однос између Европске уније и држава Западног Балкана, однос стабилности и демократије, те збивања на овим просторима која су утицала на позиве да се постојећа методологија проширења измени. Почетком фебруара 2020. године Европска комисија израдила је нацрт предлога нове методологије за проширење на Западни Балкан. Овакав потез био је очекиван будући да је пре тога тзв. *Non-paper* предложен од Француске већ изазвао опречна разматрања евентуалне промене постојећих правила. Предлог Европске комисије дошао је, можда у неповољном тренутку по Европску унију, али не и неочекивано. После 20 година од успостављања Процеса стабилизације и придруживања постало је извесно да у случају проширења на Западни Балкан нешто „не штима”. У том периоду, једино су Србија и Црна Гора отпочеле преговоре са Унијом, Северна Македонија и Албанија недавно су добиле зелено светло, док се у случају Босне и Херцеговине и Косова ** светло на крају тунела још увек не назире. Због тога се у самом раду анализирају и критички преиспитују евентуалне препреке, проблеми и разлози застоја у проширењу који јасно

* Имејл-адреса: ivan.milovanovic@fpn.bg.ac.rs

** Овај назив не прејудуцира ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о косовској декларацији независности.

указују на смер којим би (је) нова методологија требало да иде, те могућности решавања проблема. Аутор закључује да и поред намера да се процес измени још увек недостаје озбиљна воља за измену оних делова процеса, попут условљавања, који представљају највећи кочницу.

Кључне речи: Западни Балкан, Европска унија, проширење, Процес стабилизације и придруживања, нова методологија, стабилност, демократија.

ПОЧЕТНА ФАЗА ОДНОСА – ПОЧЕТНИ ЕНТУЗИЈАЗАМ

До успостављања Процеса стабилизације и придруживања (у даљем тексту: ПСП) за државе Западног Балкана, политика Европске уније (у даљем тексту: ЕУ, Унија) била је усмерена са једне стране ка јачању сопственог присуства у овом региону, те ка подстицању регионалне сарадње у циљу одржања стабилног пост-конфликтног подручја. Већ је у том периоду било извесно да ће ове државе морати да се суоче са озбиљним условима. Први пут се у закључку Савета министара из 1995. године помињу области попут поштовања људских права, демократске институције, решавање питања избеглица, процес реформи те регионална сарадња (Lopandić, Kronja 2010, 224). У том периоду од посебног значаја је било усвајање тзв. Регионалног приступа (*Regional Approach*) 1997. године којим су јасно потврђени темељи односа са државама Западног Балкана кроз тзв. политику условљавања (Elbasani 2008, 296). Међутим, условљавање у предвиђеним областима је у случају држава Западног Балкана било другачије примењивано у односу на државе Централне и Источне Европе (у даљем тексту: државе ЦИЕ). Испуњавање одговарајућих услова није указивало на евентуално убрзавање процеса проширења, као у случају држава ЦИЕ, већ је имало карактер негативног условљавања. Ово се огледало у ограничавању уговорних односа, али и увођењу санкција, као у случају Савезне Републике Југославије (Türkes, Gökgöz 2006, 676; Todorović 2011, 193). Ипак, овим документом постављени су јасни услови тј. одговарајући однос понуде и

тражње између ЕУ и држава Западног Балкана. Испуњавањем одговарајућих услова као награда биле су предвиђене: „(1) финансијска помоћ, (2) једностране трговинске повластице и (3) уговорно јачање сарадње” (Elbasani 2008, 296). Претпоставка оваквог приступа била је да ће присуство држава Западног Балкана на заједничком тржишту, те постепени економски опоравак указати на јасне предности регионалне сарадње међу овим државама (Pirpan 2004, 222).

Из овога се могло закључити да ће регионална сарадња држава Западног Балкана бити једна од окосница оваквог приступа. Међутим, конгломерат регионалних иницијатива (Процес сарадње земаља југоисточне Европе, Пакт за стабилност у југоисточној Европи, Ројмонски процес итд.) утицао је донекле на дисперзију саме идеје регионалне сарадње. Због тога Европска унија 1999. године рedefинише свој приступ према државама Западног Балкана и успоставља кровни процес за државе овог региона – Процес стабилизације и придруживања. Првобитна намера ПСП била је „да се у региону успостави безбедносна, политичка, али и економска стабилност, а потом да се градуално учвршћују везе држава региона Западног Балкана индивидуално са Европском унијом са циљем остваривања пуноправног чланства” (Ђукановић 2016, 54). Због тога и не чуди концепција самог процеса која је почивала на елементима стабилности и интеграције тј. испуњењу функционалних захтева проширења¹. Ипак, показаће се да је недостатак потпуне операционализације ових елемената утицао на несклад у оквиру самог процеса. Са једне стране, очекивало се да ће ове државе бити јасно усмерене ка испуњењу техничких критеријума. Упоредо са тим очекивањем, стратешке и геополитичке потребе унутар Европске уније диктирале су нове услове. Тиме је у извесном временском периоду створен несклад између стабилизације и придруживања тј. функционалних захтева (Ferrerro-Turrión 2015, 11). Ипак, почетни ентузијазам присутан на Западном Балкану и поред криза (попут грађанског рата у Македонији) није јењавао. Први сигнал овим државама стигао је на самиту Европског савета у Санта Мариа де Феири (*Santa Maria da*

1 Ради се пре свега о усвајању правила и процедура обухваћених правом Европске уније тј. усвајање *acquis*.

Feira) где је, по први пут, потврђена јасна намера о пуној интеграцији ових држава кроз ПСП. Поред тога, истакнута је и потреба за снажном регионалном сарадњом (European Council 2000). Убрзо затим, у декларацији након самита у Загребу јасно се истиче подршка државама Западног Балкана, њиховој европској перспективи, те „њиховом потенцијалном статусу кандидата за чланство у складу са закључцима из Феире” (The Declaration of the Zagreb Summit 2000). Поред тога, државе су преузеле на себе обавезу да закључе споразуме о сарадњи како би ојачале регионалну сарадњу, политички дијалог, те стабилност на пост-конфликтном подручју. За узврат, Европска унија обећала је кроз своје програме снажну подршку овим државама у циљу оснаживања демократских снага (Lopandić, Kronja 2010, 230).

Заиста, када се погледају дешавања у државама Западног Балкана врло је лако уочљиво због чега су стабилност и демократија биле основне претпоставке новог приступа Европске уније. Најпре је почетком 2000-их дошло до демократских промена у Хрватској где је коалициона влада на челу са Ивицом Рачаном преузела власт. Потом је у СР Југославији дошло до тзв. петооктобарских промена када су снаге окупљене око Демократске опозиције Србије постепено преузеле власт од Социјалистичке партије Србије и Слободана Милошевића. Поред тога, и посредовање Европске уније у склапању мировног споразума у Македонији и почетак реформи и у овој држави говори у прилог потреби да стабилност и изградња демократских институција буду у хармоничном односу (Đukanović 2016, 109; Lopandić, Kronja 2010, 226).

Растући ентузијазам достигао је свој врхунац на самиту ЕУ-Западни Балкан у Солуну 2003. године. Усвајање Солунске агенде за ове државе и Заједничке декларације сматрало се снажном потврдом европске перспективе. Јасно је истакнуто да ће се напредак сваке од држава у погледу испуњавања услова посматрати одвојено. Додатно је читав процес ојачан новим елементима сарадње у великом броју области (European Council 2003). „Европска будућност” Западног Балкана од тог тренутка гравитирала је у оквирима чувене синтагме - кредибилна перспектива проширења.

КАКО ЈЕ ИЗГЛЕДАЛА ДОСАДАШЊА МЕТОДОЛОГИЈА ПРОШИРЕЊА?

Покретањем ПСП правила дефинисана Регионалним приступом нису замењена, већ су додатно уоквирена и ојачана. Присуство Уније било је неопходно померити са реторичког ка суштинском. Предлог Европске комисије садржао је шест, узајамно повезаних, тачака. Почевши од потребе за јачањем економске сарадње, подршке процесу демократизације, јачању политичког дијалога итд. Ипак, најважнији део предлога Комисије односио се на преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП). Значај овог инструмента посебно је био у томе што је закључивање ССП представљало прву чврсту, формално-правну везу са Унијом која је подразумевала јасније опредељење Уније за могуће пуноправно чланство држава Западног Балкана (Elbasani 2008, 299).

Поглед на збивања на овом простору у том периоду говорио је о постојању извесне скепсе у погледу начина вредновања напора ових држава у погледу реформисања. Ипак предлог Европске комисије као основу процене напретка држава формулисао је тзв. *own merits* систем који је подразумевао да ће свака држава овог региона моћи да напредују у процесу на основу сопствених залагања. Додатно, сам ССП био је очишћен од било какве формалне обавезе Уније да државама Западног Балкана гарантује чланство у Унији. Изузетно, у самим преамбулама споразума било је предвиђено да су државе потписнице ССП препознате као потенцијални кандидати за чланство у Европској унији. Овакав приступ прихваћен је и од стране држава Западног Балкана на првом самиту одржаном у Загребу новембра 2000. године. Ипак, треба имати на уму једну ствар. Овако конципиран процес није остављао пуно простора државама Западног Балкана да калкулишу са потенцијалним добицима или губицима од учешћа у самом процесу. Оваква концепција практично је подразумевала „узми или остави” одлуку за државе Западног Балкана (Pirpan 2004, 229–238).

Уопштено посматрано очигледно је да је овакав приступ Европске уније почивао на два темељна принципа (циља): 1)

стабилност; 2) придруживање. Ради се о условној подели будући да су временом преклапања у овим питањима постала значајна, те да се створио однос (међу)зависности. Ипак, првобитно дефинисана стабилизација могла се односити на јачање регионалне сарадње у циљу стабилизације региона Западног Балкана.² Са друге стране, придруживање је нераскидиво било повезано са испуњавањем услова дефинисаних у Копенхагену 1993. године. Ово се пре свега односило на преговоре о закључивању ССП који су обухватили кораке попут израде студије изводљивости, преговора са Европском комисијом итд. (Radić Milosavljević 2017, 259).

Оваква конструкција целокупног процеса, у зачетку, је имала своју логику. Очекивања Уније да од држава Западног Балкана створи стабилан регион, који ће у складу са циљем придруживања постепено јачати уговорне односе са Унијом, била су сасвим оправдана. Међутим, покушај да утврдимо разлике између овог приступа и оног утемељеног за државе ЦИЕ говори нам о новом приступу изграђеном на темељу претходних дешавања на Балкану. Наиме, за државе ЦИЕ једини циљ процеса било је придруживање тј. као крајња тачка евентуално чланство у Унији. Са друге стране, за државе Западног Балкана поред овог циља био је предвиђен и циљ стабилизације. Сам циљ стабилизације био је вишеструко проблематичан. Пре свега, непостојање јасне визије шта стабилизација представља, како се она остварује и ко ће и на основу којих критеријума тумачити отворило је простор за арбитрарност. Ово се посебно могло пратити кроз инструмент који ће у деценијама за нама бити основа сваке процене напретка држава Западног Балкана – инструмент условљавања. То је допринело постепеном умножавању критеријума за државе Западног Балкана. Поред основних, оних из Копенхагена, временом су се искристалисали и услови попут оног шта је пуна регионалне сарадња за сваку од држава, потом сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, решавања питања и статуса избеглих и расељених лица итд. (Radić Milosavljević 2017, 259). Поред тога, ово није спречило и државе чланице, појединачно, да своје билатералне

2 Ову тезу додатно потврђује и оснивање Пакта за стабилност југоисточне Европе 1999. године који је 2008. прерастао у Регионални савет за сарадњу.

проблеме са државама Западног Балкана решавају служећи се инструментом условљавања. Све ово је утицало донекле на арбитрарност и произвољност у формулисању нових услова, те еластичност у њиховом тумачењу.

Уопштено, намера Европске уније, која није увек морала бити и намера свих држава чланица, била је очигледна. Употребом инструмента (политичког) условљавања циљ је био остварити успех како у области стабилизације, тако и демократизације. Међутим, оваква очекивања била су двоструко ограничена. Најпре, нису постојале јасне гаранције (што ће се појавом стабилнократских режима потврдити) да стабилизација нужно води демократизацији, без обзира на употребу инструмента условљавања. Додатно, вишеслојност инструмента условљавања (нормативни, функционални и геополитички елемент) утицала је на знатно усложњавање процеса за државе Западног Балкана.

Нормативни елемент условљавања био је оличен у захтевима за поштовањем стандарда у области владавине права, борбе против криминала и корупције, реформи у правосудном систему итд. Проблем који аутори попут Анастасакиса (*Othon Anastasakis*) препознају у региону Западног Балкана оличен је у тзв. нормативној контрадикцији. Државе овог региона имале су различита виђења ових услова. То се посебно могло приметити приликом тумачења услова сарадње са Хашким трибуналом (Anastasakis 2008, 370). Наравно, треба одвојити овакав облик условљавања од испуњавања функционалних захтева. Ово се односило на уношење постојећих правила и процедура у сопствени правни систем у циљу достизања стандарда Европске уније тј. одговарајућег степена конвергенције са системима држава чланица. „Временом ће се показати да је највећи изазов за регион постала слабост држава која подразумева недостатак владавине права, развијени организовани криминал, распрострањену корупцију, слабе продемократске реформске коалиције, као и нелегитимне институције” (Anastasakis 2008, 370 цитирано у: Ковачевић 2019, 11). На послетку, најважнију карику у ланцу условљавања за државе Западног Балкана готово две деценије диктирала су геостратешка збивања и потребе Европске уније. Нема сумње да је Европска унија у циљу одржања стабилности морала калкулисати са ритмом

проширења за ове државе, те да су државе чланице биле те које су често овај инструмент користиле селективно. Непосредни пример из нашег окружења свакако је случај Грчке и до скоро Македоније и њихов спор око имена (Anastasakis 2008, 371–372).

ГДЕ СУ ЗА ТО ВРЕМЕ ДРЖАВЕ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА?

У овако конципираном процесу напредак држава Западног Балкана могао се поделити у две фазе. Почетна фаза озваничена настанком ПСП била је оличена у јасном напретку држава Западног Балкана. Недуго након самита у Загребу Хрватска и тада Македонија потписале су ССП чиме су се јасно истакле као предводнице међу државама Западног Балкана. Са друге стране, тадашња Државна заједница Србије и Црне Горе тек је након самита у Солуну ушла у преговоре о потписивању ССП. Поред чињенице да је заостајала за Хрватском и Македонијом сва пажња била је усмерена ка изградњи демократских институција уз подршку Уније (Radić Milosavljević 2017, 259–260). Слично је било и са Босном и Херцеговином, с тим да је деловање Европске уније углавном било усмерено ка одржању стабилности и поред покушаја да се систем реформише у складу са демократским начелима (Anastasakis 2008, 374). Ипак, билатерални односи како међу овим државама, тако и са државама чланицама били су пренапрегнути. Вишедеценијски спор око имена са Грчком оптерећивао је пут Македоније ка Европској унији. Са друге стране, односи Србије и Босне и Херцеговине углавном су били на танком леду због посебних односа Србије и Републике Српске. Односи са Хрватском углавном су били променљиви у зависности од унутрашњих политичких потреба актера у овим државама. Поред тога, Србија се од 2008. године суочила са унутрашњим територијалним питањем и инсистирањем од стране међународних актера на тзв. нормализацији односа између Београда и Приштине (Radić Milosavljević 2017, 261–262). Без обзира на проблеме све државе су биле јасно опредељене за чланство у Европској унији.

Ова фаза преговора са Европском унија, оличена у почетној фази преговора, коинцидирала је са постепеном трансформацијом улоге Европске уније на Западном Балкану. Наиме, до 2009. године све државе Западног Балкана³ потписале су Споразум о стабилизацији и придруживању, док су Хрватска и Македонија увелико имале статус кандидата за чланство у Европској унији. Ипак, криза због неуспеле ратификације Уговора о уставу за Европу, економска криза итд. утицале су да се улога ЕУ постепено трансформише. Наиме, вишедимензионалност кризе приморала је Унију да се из статуса активног посматрача (и учесника) у процесима на Западном Балкану трансформише у пасивног посматрача са ограниченим деловањем (Milovanović 2019, 29). Разлог оваквог приступа био је једноставан. ЕУ је морала прво да се окрене сређивању односа унутар сопствених граница. Због тога је заинтересованост за дешавања на Западном Балкану била релативно ограничена. Овај регион био је у фокусу тек онолико колико је било неопходно за одржање стабилност на њеним спољним границама. Временом је оваква пасивизација Уније отворила врата актерима на Западном Балкану који су били спремни да понуде стабилност Европској унији. Цена оваквог приступа била је прихватање режима који су након првобитног залета у процесу интеграције направили заокрет ка урушавању демократског поретка зарад гаранција стабилности Европској унији.

Трансформација улоге ЕУ на простору Западног Балкана омогућила је актерима у овим државама да, уз присутан проевропски курс, временом користе карту национализма. Ово се посебно могло приметити у Србији, Македонији и Босни и Херцеговини. У случају Србије питање статуса Косова временом је постало главна оса поделе у широком политичком спектру. Нерешени спор са Грчком и питање чланства у НАТО утицали су на замрзавање напретка Македоније у том периоду. Блокирање чланства у НАТО 2008. године од стране Грчке омогућило је тада премијеру Груевском да на превременим парламентарним изборима искористи карту национализма. Присуство оваквог обрасца у Македонији отвориће питање карактера власти у времену након пасивизације Европске уније.

3 Изузев Косова*

У Босни и Херцеговини ствар је била прилично једноставна. Сложеност политичког система и подела на ентитете створила је услове у којима је карта (етно)национализма постала доминантна оса поделе међу актерима (Bieber 2020). Поред тога и анализе стања демократије у државама Западног Балкана јасно указују на тренд назадовања ових држава. Наиме, у периоду од 2004. године, па све до 2010. у државама Западног Балкана забележен је узлазни тренд у овој области. Међутим, од тог периода јасан је тренд урушавања напретка исказан кроз тзв. индекс демократије у извештајима *Freedom House* (Freedom House 2016, 2; Kovačević 2019, 11).

Ови фактори утицали су на појаву режима који ће бити означени јединственим термином – стабилоратски⁴. Када се овај термин разложи на просте делове може се закључити да је велики број инструмената којима се служе ови режими већ био присутан. Често расписивање избора, злоупотреба изборних процедура, употреба контролисаних медија у сврху промоције једне партије која је доминантна у оквиру система само су неки су од инструмената (Stanković 2019, 207–226). Међутим, трансформација улоге ЕУ на овим просторима значила је нову димензију легитимитета за носиоце власти у овим државама. Често потврђивани унутрашњи извор легитимитета, кроз превремене изборе, надограђен је спољном димензијом – прихватањем од стране ЕУ, чак и по цену урушених демократских основа (Bieber 2018, 180). Снажан ефекат вишедимензионалне кризе у Унији утицао је и на слабљење њене трансформативне моћи на Западном Балкану. То је отворило простор за појаву ових режима и стварање легитимацијског оквира, уз увек присутан проевропски курс.

Сценарио, са већ подељеним улогама, био је прилично јасан. ЕУ се неће мешати у процесе на Западном Балкану све док актери на власти гарантују стабилност тј. док уплитање ЕУ не постане нужно. Ово је омогућило актерима на Западном Балкану да се баве учвршћивањем свих полуга власти. То је Унији омогућило да се окрене решавању сопствених проблема који су сукцесивно надолазили. Пример који најбоље осликава овакве тенденције јесте мигрантска криза са којом су се

4 На овом месту треба напоменути да се у употреби налазе и термини „стабилитократија”, односно „стабилоратски”. Ипак, у јавном дискурсу одомаћио се термин „стабилитократија”.

државе суочиле 2015. и 2016. године. Улога држава Западног Балкана у спречавању прилива миграната имала је кључну улогу у повременом гледању кроз прсте због нарушеног стања демократије. Ове државе, а посебно границе Србије и Северне Македоније, биле су под притиском наглог прилива миграната. И поред неслагања унутар Уније, већина држава чланица (предвођене Аустријом и Мађарском) снажно је заговарала затварање руте преког Западног Балкана (Pomorska, Noutcheva 2017, 6). Дешавања у Северној Македонији на најбољи начин приказују стање након затварања руте и улогу ЕУ. Наиме, према извештају *Freedom House* у овој држави били су препознати дисфункционални обрасци власти, владајућа партија била је суочена са озбиљним оптужбама за прислушкивање опозиционих лидера и изборну крађу (Freedom House 2016, 6). Постепено кумулирање унутрашње нестабилности и поред проевропског курса премијера Груевског захтевало је реакцију и брзо деловање Уније. Уз посредовање тадашњег комесара Јоханеса Хана (*Johannes Hahn*) и европарламентараца у Пржину је договорено одржавање парламентарних избора. Ипак, поред благог заокрета ЕУ према Македонији тадашњи министар спољних послова Аустрије Себастијан Курц (*Sebastian Kurz*) снажно је подржао владу премијера Груевског због његових напора приликом затварања Балканске руте (Pomorska, Noutcheva 2017, 6). Да је стварни проблем у овој држави урушено стање демократије показаће дешавања након избора. Опструкције у преговорима о новој влади, те насилни упад у македонско Собрање приморали су Унију да „окрене леђа” Груевском и сву подршку усмери ка опозиционом лидеру Зорану Заеву. Последица оваквог заокрета Европске уније биће и решавање вишедеценијског спора са Грчком потписивањем споразума у Преспи и променом имена (Milovanović 2019, 32–33).

У исто време и односи међу државама Западног Балкана били су на испиту. Међутим, чак и повремени билатерални инциденти, попут оног између Србије и Северне Македоније, након повлачења дипломатског особља 2017. године нису значајније утицали на поверење у актере који су на власти у државама Западног Балкана (Vieber 2018, 183). Декларативно з

аговарање проевропског курса и залагање за стабилност региона сасвим су били адекватни за Европску унију.

ЗАОКРЕТ И НОВА МЕТОДОЛОГИЈА

Када подвучемо црту и пробамо да сагледамо овај период на Западном Балкану евидентно је да је напредак био ограничен. Србија и Црна Гора и поред статуса кандидата за чланство нису значајније одмакле у процесу приступања. Без обзира на број отворених или затворених преговарачких поглавља. Албанија и Северна Македонија нашле су се у незавидној ситуацији превирања међу државама чланицама Европске уније. Црвено светло за отварање преговора са овим државама био је озбиљан ударац за Политику проширења и кредибилитет Европске уније на овим просторима. Француски председник Макрон (*Emmanuel Macron*) је након ове одлуке истакао да је неопходно концепт проширења преиспитати. Његов став био је да Унија не би требало да процес проширења темељи на обећањима, већ на основу јасних параметара и показатеља промена у овим државама (ВСС 2019). Овакав став Француске и других држава увео је Политику проширења у нову етапу. Било је неопходно речено претворити у документ са прецизно утврђеним корацима. Средином новембра 2019. Француска је представила *Non-paper* којим је предложила структурне промене у процесу проширења на Западни Балкан. „Редизајниран процес требало би да почива на четири основна принципа: постепено приступање, строжији услови, видљиве користи, реверзибилност” (*Non-paper* 2019). Поред тога, новитет је био и предлог о груписању преговарачких поглавља у тзв. кластере. Идеја је била да се у седам кластера групишу преговарачка поглавља према одговарајућој области. Државе би прелазиле из једног у други кластер онда када задовоље постављене услове и буду спремне да пређу у наредни. Напредак остварен у политикама обухваћеним одговарајућим кластером омогућио би учешће у одређеним програмима Уније. Тиме би била задовољена претпоставка постепеног (секторског) приступања уз одговарајуће услове, чијим су се испуњењем државе квалификовале за повлачење средстава из фондова. Додатно, предлог је предвиђао и могућност реверзибилности

процеса. Ово би подразумевало да уколико државе не показују довољан напредак у областима обухваћеним процесом (посебно у области владавина права) Унија може предузети одговарајуће мере. Предлог Француске предвиђао је да одговор Уније треба да буде сразмеран учињеном од стране држава Западног Балкана. То би подразумевало могућност замрзавања средстава из европских фондова, али и потпуно замрзавање преговарачког процеса (Non-paper 2019).

Предлог сличне садржине представила је и група од 9 држава чланица предвођене Аустријом. Овај предлогу препознаје потребу за реформом процеса проширења на Западни Балкан. Међутим, према слову овог предлога процес проширења не би требало да зависи од потребе Уније за унутрашњом реорганизацијом у чему и налазе разлог за блокирање преговора са Северном Македонијом и Албанијом. Намера овог предлога била је да ублажи тврђи приступ Француске посебно у погледу напретка и преласка из кластера у кластер (Politico 2019).

Оба предлог значајна су за размишљања о проширењу, али у много чему остају недоречени и нејасни. Најпре, иако је диференцирана (секторска) интеграција нова реалност Европске уније остаје нејасно до краја како би она изгледала. Без обзира на идеје о ромингу, банкарској унији или јединственом тржишту које се помињу. Посебно узимајући у обзир да су државе чланице те које, појединачно, морају дати зелено светло за било какав даљи напредак. У самом предлог не даје се јасан одговор о којим се фондовима говори када се образлаже идеја о награди услед испуњење услова у одређеном кластеру. Проблем овог предлога је тај што се не бави суштинским проблемима и препрекама у самом процесу приступања. Иако препознаје важност условљавања пропушта да отклони арбитрарност и произвољност (политичког) условљавања држава Западног Балкана. Чињеница да би уплив држава чланица, тј. политичке димензије управљања процесом, био већи ни на који начин не говори у прилог ограничењу арбитрарности у њиховом деловању. Напротив и даље се оставља могућност државама чланицама да евентуалне билатералне спорове решавају употребом овог инструмента. Поред тога, реверзибилност није непозната у односима ЕУ и Западног Балкана. Средином

2006. године Европска унија донела је одлуку о суспензији преговора о потписивању ССП са Републиком Србијом. Разлог доношења овакве одлуке било је одсуство пуне сарадње са Хашким трибуналом (Lorandić, Kronja 2010, 220). Додатно, поглавља 23 и 24 преговарачког процеса садрже тзв. *imbalance clause*. У случају Србије ово се односи и на преговарачко поглавље 35. Тиме се омогућава Европској унији да у случају озбиљних проблема у овим областима обустави преговоре са државом кандидатом (European Commission 2014).

Пар месеци касније, Европска комисија представила је предлог промена у области проширења. И овај предлог у великој мери препознаје структурне недостатке како у читавом процесу проширења, тако и у државама Западног Балкана. Ситуација са Северном Македонијом и Албанијом захтевала је да нови предлог проширења буде јаснији, прецизнији и предвидивији. Самим тим кредибилност Уније, али и читавог процеса не би била доведена у питање. Предлог се састоји из три дела од којих сваки представља важну карику у ланцу проширења: 1) кредибилност; 2) већи уплив политичког у управљању процесом; 3) нова динамика процеса (European Commission 2020).

Предлог Европске комисије ублажава идеју Француске о постепеној секторској интеграцији као могућем моделу за Западни Балкан. Европска комисија полази од претпоставке да је тренутни напредак релативно ограничен због чега је неопходно првенствено радити на јачању поверења међу свим актерима. Поред тога, основа „освеженог” процеса била би јасна, прецизна и предвидива агенда. Темелј такве агенде били би тзв. кластери у којима би била груписана преговарачка поглавља. Самим тим би било лакше извршити објективну процену⁵ испуњености услова и критеријума. Јасно је да је овај предлог настојао да умањи могућности за арбитарност у оквиру самог процеса (European Commission 2020). И поред настојања да се у самом предлогу и инструмент условљавања укалупи у објективну процену стварности остаје нејасно како би арбитарност држава чланица приликом употребе овог инструмента била умањена. Остаје нејасно да ли би упознавање

⁵ Објективна процена односи се на процену напретка држава Западног Балкана на основу заслуга и способности (тзв. *merit based system*)

држава са условима који су постављени умањило способност држава чланица да овај инструмент користе селективно. Такође, јачање политичке димензије управљања овим процесом не гарантује и појачану динамику. Државе чланице су и до сада могле да узму учешће у обликовању преговарачког процеса и одређивању ритма преговора. Њихова заинтересованост за учешће у процесу јављала се онда када је било неопходно билатералне спорове решити условљавањем даљег напретка (European Commission 2020).

Поред значајних измена које са собом доносе, предлози Комисије и Француске отварају и неке дилеме. Наиме, Процес стабилизације и придруживања траје пуних 20 година. За очекивати је било да државе достигну одређени степен усклађености. Питање које се отвара јесте због чега нису, те који су узроци оваквог ритма? Ово нас враћа на почетну дилему односа стабилности и демократије. Сасвим је сигурно да део одговорности носе и државе Западног Балкана. Међутим, и ЕУ је својим (не)деловањем и жељом да стабилност и демократију стави у исти кош временом једно морала жртвовати. Опхрвана вишеструким кризама Унија се определила за линију мањег отпора. Стабилност је у таквим ситуацијама била важнија. Очекивања да је са оваквом праксом једноставно раскинути и курс усмерити ка демократској трансформацији нису извесна чак ни евентуалном променом методологије. Пре свега због немогућности да се преговарачки процес, са свим функционалним захтевима, одвоји од геостратешких и безбедносних потреба Уније. Поред тога, промене које се односе на секторску интеграцију, повлачење или пренамену средстава из европских фондова још увек делују неодређено. Позитивна страна нове методологије огледа се у настојању да се оствари јачи фокус на реформисању кроз преговарачка поглавља груписана у кластерима. Чињеница да би поглавља која се односе на функционисање нпр. унутрашњег тржишта могла бити груписана у оквиру једног кластера јасније би усмерила фокус држава кандидата. Додатно, тиме би и дужина трајања преговора могла бити извеснија. Тумачењем предлога Европске комисије могло би се закључити да би брзина и квалитет реформи у државама кандидатима играли пресудну улогу у остваривању крајњег циља – пуноправног чланства

у Унији. Ипак, чињеница је да би и тада све зависило од држава чланица Уније и политичке воље њених лидера да се процесом проширења на државе Западног Балкана заокружи једна целина. Због тога и предстојеће усаглашавање ставова држава чланица треба посматрати као први сигнал о томе да ли постоји јасна намера унутар Уније да се прича са проширењем успешно оконча. Ипак, преовладава утисак да се ради тек о почетној фази у којој ће бити неопходно усагласити ставове свих држава чланица о евентуалним изменама.

ЗАКЉУЧАК

Сасвим је јасно, из свега претходно објашњеног, да процес приступања држава Западног Балкана треба темељно преиспитати и отклонити све пропусте који су се кумулирали годинама. Првобитни ентузијазам постепено је почео да бледи како у државама чланицама Уније тако и на Западном Балкану. Један од разлога је и озбиљан притисак негативног дискурса о евентуалном проширењу. Са једне стране, разлог томе било је евидентна трансформација улоге ЕУ која је до унутрашње кризе била активни учесник у готово свим процесима на овом простору. Ово је, пре свега, утицало на погрешну перцепцију Уније у погледу очекивања од држава Западног Балкана. Временом је стабилност постала врховна вредност, али и потреба Европске уније. То је и утицало на извесну дозу слепила да стварни проблем временом постаје урушеност демократске основе у овим државама. Самим тим је и кредибилна перспектива за ове државе временом почела да бледи. Иако су можда задовољавале услов стабилности (која је била неопходна Унији) стање урушене демократије све чешће је генерисало унутрашње проблеме, те проблеме међу самим државама. Створени зачарани круг отежава раскид са стабилнократском праксом. То се не може десити преко ноћи. Додатно, ни очекивања Француске, али и других држава да је сада у потпуности могуће раскинути са постојећом праксом и вратити се неким првобитним намерама нису одржива. Барем све док Унија буде процес проширења подређивала својим унутрашњим потребама које су долазиле до изражаја у тренуцима када је била опхрвана кризама.

Потреба за преиспитивањем онога што је учињено, те предлог измене постојећих правила због тога се могу чинити оправданим. Нова методологија и нова правила игре требало би да буду усмерена ка решавању кључних проблема који су се искристалисали временом. Најпре, произвољна употреба инструмента условљавања који је постао главни адут држава чланица за решавање спорова са државама Западног Балкана. Потом, стварно окретање ка процесу који би почивао на објективном тумачењу напретка ових држава у складу са унапред утврђеним критеријумима. Тиме би се створила основа за процес који ће бити предвидив и кредибилан. Уплитање у било какав облик секторске интеграције без претходно исправљених грешака био би кратког домета. Оваква настојања захтевају постојање једног фактора који одсуствује већ деценијама – стварна политичка воља држава чланица Европске уније. Политичка воља не за употребом проширења онда када је то по вољи и потреби ових држава. Ово говори у прилог чињеници да Европска комисија препознаје главне елементе, али и препреке у оквиру самог процеса. Ипак финални производ оваквих идеја захтева озбиљније нивелисање како различитих интереса, тако и исправљање начињених грешака. Због тога и предстојећи догађаји попут самита Европске уније и држава Западног Балкана у Загребу представљају први тест озбиљности намере Уније да читав процес реформише и приведе крају.

ЛИТЕРАТУРА

Anastasakis, Othon. 2008. "The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach." *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 366–368. DOI:10.1080/14683850802556384

Barigazzi, Jacopo. 2019. "9 EU countries push back on French enlargement revamp." *Politico*. Available at: <https://www.politico.eu/article/eu-enlargement-reform-pushback/>

BBC. 2019. "EU blocks Albania and North Macedonia membership bids". October 18, 2019. <https://www.bbc.com/news/world-europe-50100201>

Bieber, Florian. 2018. "The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies." *Horizons, Journal of International Relations and Sustainable Development* Winter, No. 10: 176–185.

Bieber, Florian. 2020. *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*. Palgrave Pivot.

Đukanović, Dragan. 2016. *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989–2016)*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

European Commission. 2014. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15.

European Commission. 2020. *Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*. COM(2020) 57 final

European Council. 2000. *Presidency conclusions. Santa Maria de Fiera European Council Meeting Point V/D*, 19–20 June 2000.

European Council. 2003. General Affairs Council Conclusions. *Western Balkans: The Thessalonica Agenda for the Western Balkans*, (annex A) EU Doc 10369/03.

Elbasani, Arolda. 2008. "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Southern Europe and the Balkans Online*, 10:3, 293–307.

Fererro-Turrión, Ruth. 2015. "The EU Approach to the Western Balkans: a Security or Political Issue?" *Europolity*, Vol. 9 (no. 2): 11–27.

Freedom House. 2016. *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*.

Kovačević, Maja. 2019. „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti „prećutni pakt” stabilokratije.” U *Sukobi. Stabilnost. Demokratija*, ur. Dušan Pavlović, 9–22, Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije.

Lopandić, Duško i Jasminka Kronja. 2010. *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.

Milovanović, Ivan. 2019. „Uloga Evropske unije u (p)održavanju stabilokratskih režima na Zapadnom Balkanu.” U *Sukobi. Stabilnost. Demokratija*, ur. Dušan Pavlović, 23–36, Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije.

Non-Paper. 2019. *Reforming the European Union accession process*.

Pippan, Christopher. 2004. “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* 9: 219–245.

Pomorska, Karolina, and Gergana Noutcheva. 2017. “Europe as a Regional Actor: Waning Influence in an Unstable and Authoritarian Neighbourhood.” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55: 165–176. doi:10.1111/jcms.12612

Radić Milosavljević, Ivana. 2017. „Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije.” u *Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi*, ur. Marko Simendić. 257–271, Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije.

Stanković, Vladan. 2019. „Stabilokratija.” *Srpska politička misao*, br. 2 (64): 207–226. DOI:10.22182/spm.6422019

Todorović, Jelena B. 2011. „Srbija i politika uslovljavanja Evropske unije.” *Politička revija* 2 (28): 183–200. DOI: 10.22182/pr.2822011.10

The Declaration of the Zagreb Summit. 24 November 2000. http://europa.rs/upload/documents/key_documents/2000/Zagreb%20Summit%2024%20Nov%202000%20Final%20Declaration.pdf 25/03/2020

Türkes, Mustafa, and Göksu Gökgöz. “The European Union’s Strategy towards the Western Balkans: Exclusion or Integration?” *East European Politics and Societies*, Vol. 20, No. 4, 659–690. DOI: 10.1177/0888325406293289.

Ivan Milovanovic

ENLARGEMENT TOWARDS WESTERN BALKANS: BETWEEN REALITY AND NEW METHODOLOGY

Resume

The paper analyzes the relations between the European Union and the Western Balkans. Apart from that, the paper deals with the relationship between stability and democracy, and all the recent developments that influenced review of the existing enlargement rules. In early February 2020, the European Commission presented a draft proposal for a new methodology for enlargement to the Western Balkans. Such a move was expected since the Non-Paper proposed by France has already provoked conflicting considerations of a possible change in existing rules. The European Commission's proposal came, perhaps at an unfavorable time for the European Union, because of the pandemic, but not unexpectedly. Twenty years since the establishment of the Stabilization and Association Process, it has become clear that in the case of enlargement to the Western Balkans, something is wrong. During this period, only Serbia and Montenegro have begun negotiations with the Union, North Macedonia and Albania will get this opportunity more recently, while in the case of Bosnia and Herzegovina and Kosovo the light at the end of the tunnel is still not visible. Therefore, the paper itself analyzes possible obstacles, problems, and reasons for the dead-lock in enlargement, which will, it turns out, clearly indicate the direction in which the new methodology should (have) go(ne). The author concludes that, despite intentions to change the process, there is still a lack of serious will to change those parts of the process, such as conditioning, that have been the biggest obstacle.

Keywords: Western Balkans, European Union, enlargement, Stabilization and Association Process, New methodology, stability, democracy.*

* Овај рад је примљен 05. априла 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. септембра 2020. године.