

UDK: 327(4-672EU:497)
Biblid: 0025-8555, 71(2019)
Vol. LXXI, br. 1, str. 26–49

Originalan naučni rad
Primljen 18. decembra 2018.
Odobren 4. februara 2019.
DOI:<https://doi.org/10.2298/MEDJP1901026K>

Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan

Maja KOVAČEVIĆ¹

Apstrakt: Rad analizira Zapadni Balkan u kontekstu evrointegracija kao inspirativan slučaj za izučavanje transformativne moći Evropske unije. Autorka polazi od teze da je Evropska unija jedinstven akter u regionu Zapadnog Balkana, jer bezmalo tri decenije primenjuje vrlo širok spektar spoljnopolitičkih instrumenata i sprovodi politiku proširenja kao njeno najuspešnije sredstvo. Izučavanje transformativne moći Evropske unije u odnosu na treće zemlje i njen uticaj na političke i ekonomske reforme u tim zemljama je naročito bilo podstaknuto neospornim uspehom koji je politika proširenja imala vršeći uticaj na proces tranzicije zemalja Centralne i Istočne Evrope. Međutim, ovaj uspeh nije ponovljen u slučaju zemalja Zapadnog Balkana, posebno kada je reč o procesu demokratizacije. Osnovna teza ovog rada je da je transformativna moć Evropske unije suočena sa ozbiljnim ograničenjima, kako u odnosu na zemlje Evropske politike susedstva, tako i na zemlje članice, i najzad i na zemlje Zapadnog Balkana. Iako su brojni faktori doprineli usporenoj evropeizaciji regiona, ovaj rad ističe uticaj tzv. bezbednost-demokratizacija dileme zbog koje Evropska unija daje prioritet bezbednosti, a ne procesu demokratizacije na Zapadnom Balkanu. Na delu je paradoks da zemlje regiona, iako obuhvaćene politikom proširenja Evropske unije i već gotovo 20 godina podvrgnute procesu evropeizacije, od 2010. godine beleže pad u Indeksu demokratije organizacije *Freedom House*.

Ključne reči: Evropska unija, transformativna moć, Zapadni Balkan, demokratizacija, politika susedstva Evropske unije.

¹ Autorka je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
E-pošta: maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

Evropska unija je uticajan akter u regionu Zapadnog Balkana gde je od početka devedesetih godina prošlog veka primenjivala širok spektar spoljnopolitičkih instrumenata – diplomatske i trgovinske mere, finansijsku pomoć, civilne i vojne misije – a kasnije i politiku proširenja, koja predstavlja njeno najuspešnije spoljnopolitičko sredstvo. Snažna uloga Evropske unije čini Zapadni Balkan regionom u kojem bi se očekivalo da transformativna moć Unije bude najjača. Međutim, uspeh ostvaren u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope nije ponovljen na Zapadnom Balkanu. To je rezultat delovanja brojnih faktora, od kojih se u ovom radu izdvajaju dva: globalna kriza transformativne moći EU i dominacija bezbednosnih interesa na Zapadnom Balkanu, koja čini da demokratska tranzicija regiona bude u drugom planu. Rad je podeljen u tri dela. Prvi deo je posvećen konceptu transformativne moći Evropske unije, dok se u drugom delu rada razmatraju ograničenja na koja ova moć nailazi kako u odnosu na zemlje obuhvaćene Evropskom politikom susedstva, tako i u odnosu na zemlje članice. Treći deo rada je posvećen ograničenjima transformativne moći Evropske unije na Zapadnom Balkanu. Brojni faktori su doprineli usporenoj evropeizaciji zemalja Zapadnog Balkana: postkonfliktna društva, slabe države koje karakteriše nedostatak pravne države, rašireni organizovani kriminal i korupcija, nelegitimne institucije, slabi upravljački kapaciteti, osporavanje državnosti itd. Ne umanjujući značaj navedenih faktora, ovaj rad ističe uticaj tzv. bezbednost-demokratizacija dileme zbog koje Unija daje prioritet bezbednosti, a ne procesu demokratizacije zemalja regiona.

Evropska unija i koncept transformativne moći

Nedvosmisleni uspeh politike proširenja i delovanja Evropske unije u usmeravanju tranzicije zemalja Centralne i Istočne Evrope podstakao je istraživanja transformativne moći Evropske unije u odnosu na zemlje kandidate i uticaja na njihove političke i ekonomske reforme tokom procesa pristupanja,² kao i mehanizama 'evropeizacije', odnosno uticaja Unije na domaće strukture zemalja kandidata i njihove razloge za povinovanje uslovima koje je Unija postavljala.³ Ova

² Opširnije u: Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

³ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679; Frank Schimmelfennig, "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", *Central and Eastern Europe Working Paper*,

istraživanja su utvrdila više faktora od kojih zavisi uticaj koji Evropska unija ostvaruje, a dva najznačajnija su troškovi prilagođavanja i spoljni pritisak Unije na vlade trećih zemalja da se povinuju njenim zahtevima, pritisak koji je uglavnom zasnovan na doslednoj primeni politike uslovljavanja. Na uticaj koji Evropska unija ostvaruje utiču i unutrašnji faktori u trećim zemljama, faktori kao što su veto igrači, tzv. *norm entrepreneurs* i formalne ili neformalne institucije.⁴ Unija je ojačala liberalne reformske snage u postkomunističkim zemljama doprinoseći kredibilnom perspektivom članstva da političke stranke u ovim zemljama vremenom članstvo u Evropskoj uniji učine sastavnim delom izbornih programa.⁵ Evropska unija nije obezbeđivala samo tehničku i finansijsku pomoć, već je davala i legitimitet zemljama koje su bile u procesu pristupanja da sprovedu promene, a snažan unutrašnji konsenzus po pitanju članstva u Uniji u ovim zemljama je omogućio donosiocima odluka da oslabe veto igrače.⁶ Transformativna moć Evropske unije u zemljama kandidatima u velikoj meri zavisi od kredibiliteta uslovljavanja: uslovi moraju biti jasni, a ne podložni različitim tumačenjima, ali moraju biti i formalni, odnosno obavezivati samu Uniju.⁷ Uspešna evropeizacija zemalja Centralne i Istočne Evrope se, i pored visokih troškova prilagođavanja zbog neusklađenosti politika i institucija ovih zemalja sa standardima Evropske unije, uglavnom objašnjava značajnim pritiskom na prilagođavanje vršenim kroz uslovljavanje i slabošću domaćih veto igrača.⁸

No. 61, 2005, Center for European Studies at Harvard University, <http://aei.pitt.edu/9272/1/Schimmelfennig.pdf>; Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, op. cit.; Milada Anna Vachudova, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", *Working Paper Series*, No. 139, 2006, Center for European Studies at Harvard University, <https://core.ac.uk/download/pdf/148847676.pdf>.

⁴ Veto igrači su akteri čija je saglasnost neophodna za pomenu *status quo*-a. Videti: Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", op. cit., p. 674.

⁵ Milada Anna Vachudova, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", op. cit., p. 2.

⁶ Tanja Börzel, "When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", *KFG Working Paper*, No. 30, September 2011, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf, p. 7.

⁷ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", op. cit., p. 673.

⁸ Tanja Börzel, "When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", op. cit.

Pored izučavanja uticaja Evropske unije na zemlje kandidate na članstvo, pokretanje ambiciozne Evropske politike susedstva je dovelo do istraživanja transformativne moći i u odnosu na države koje nisu obuhvaćene politikom proširenja. Evropska unija je pred veliko proširenje 2004. godine počela da razmatra posledice koje će to proširenje imati po zemlje nečlanice sa kojima će se grančiti. Pripreme za proširenje su uticale na posvećivanje veće pažnje potencijalno nestabilnim tačkama na istoku Evrope, a istovremeno je bilo potrebno napraviti ravnotežu između pojačanog interesovanja za istok i skromnih dometa tzv. Mediteranske politike Evropske unije. U tom kontekstu je 2004. godine pokrenuta Evropska politika susedstva (*European Neighbourhood Policy*) kao instrument ostvarivanja bližih odnosa sa zemljama susedima na istoku i jugu. Najvažniji ciljevi Evropske politike susedstva bili su ostvarivanje prosperiteta, stabilnosti i bezbednosti na granicama, da se kroz saradnju i partnerstvo stvori oblast zajedničkih vrednosti i prosperiteta, približavajući ove zemlje Evropskoj uniji koliko god je to moguće bez članstva, što treba da dovede do čvršćeg ekonomskog povezivanja, bliskih političkih i kulturnih odnosa, i zajedničke odgovornosti za stabilnost i sprečavanje sukoba.⁹ Zajedničke vrednosti obuhvataju demokratiju i ljudska prava, vladavinu prava, dobro upravljanje (*good governance*), tržišnu ekonomiju i održivi razvoj. Ovakvim povezivanjem je trebalo obezbediti da nove granice Evropske unije ne postanu linije razdvajanja, ali i više od toga, „značajan stepen ekonomske i političke integracije” zemalja obuhvaćenih Evropskom politikom susedstva.¹⁰ Sama Unija je kao svoj zadatak postavila da da poseban doprinos stabilnosti i dobrom upravljanju u neposrednom susedstvu i doprinese stvaranju kruga dobro upravljanijih država na istoku Evropske unije i u Mediteranu.¹¹

Sveobuhvatna politika susedstva je trebalo da objedini različite segmente spoljnog delovanja Evropske unije, obezbeđujući tako njeno koherentno i efikasno globalno delovanje.¹² Otuda je Evropska politika susedstva obuhvatala širok spektar odnosa sa susedima: od trgovinskih i ekonomskih odnosa, energetskih kao i pitanja zaštite životne sredine, saradnje u primeni zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije (uključujući saradnju regionalnih partnera u inicijativama za sprečavanje sukoba ili vezanih za oružje za masovno uništenje), do pitanja

⁹ “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, European Commission, Brussels, COM(2004) 373 final, 12 May 2004, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf.

¹⁰ Ibid., p. 5.

¹¹ Ibid., p. 8.

¹² Ibid., p. 6.

pravosudja i unutrašnjih poslova kao što su borba protiv organizovanog kriminala ili protiv terorizma.¹³ Najzad, Evropska politika susedstva je trebala da ojača doprinos Evropske unije rešavanju regionalnih sporova.¹⁴

Inspirisana uspehom svoje transformativne moći u odnosu na zemlje Centralne i istočne Evrope, Evropska politika susedstva, koja u suštini podrazumeva bilateralne odnose Evropske unije sa svakom od zemalja, preuzela je instrumente politike proširenja, što se vidi i po načinu na koji su vođeni strukturirani dijalozi o različitim aspektima saradnje. Tako je Evropska komisija pripremala izveštaje o svakoj zemlji (*country reports*) i ocenjivala političku i ekonomsku situaciju, institucionalni i sektorski razvoj, sa procenom na koji način je moguće ojačati odnose sa određenom zemljom. Izveštaji su podnošeni Savetu koji je odlučivao da li da se pristupi sledećem stepenu odnosa. Sa svakom zemljom je pregovaran poseban akcioni plan (*ENP Action Plan*) u kojem su bili definisani prioriteti za period od tri do pet godina. Prioriteti su obuhvatali političke reforme, ekonomsku i društvenu saradnju i razvoj, trgovinska pitanja, tržišne i regulatorne reforme, saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, sektorske politike (transport, energetika, zaštita životne sredine, informaciono društvo itd). Podsticaji koji su nuđeni su obuhvatali veće učešće u programima Evropske unije, finansijsku pomoć, olakšan pristup zajedničkom tržištu i viznu liberalizaciju. Ovakav sistem je omogućavao Uniji da produbljivanje odnosa uslovljava primenom prioriteta iz akcionih planova, što je predstavljalo svojevrsno implicitno uslovljavanje. Strategija Evropske politike susedstva je predviđala da se, nakon što budu ostvareni ciljevi iz akcionih planova, pristupi pregovaranju sporazuma o pridruživanju koji su trebali da zamene postojeće bilateralne ugovore.¹⁵

Evropska politika susedstva je svakako dala određene rezultate: politički kontakti su intenzivirani i podignuti na viši nivo, finansijska pomoć Unije je povećana, ojačani su ugovorni odnosi potpisivanjem niza sporazuma, stvorena je mreža od skoro sto potkomiteta kroz koje je omogućena redovna komunikacija u nizu oblasti, a došlo je i do porasta trgovinske razmene.¹⁶ Međutim, uticaj Evropske unije ne može se meriti samo resursima koje ona koristi u nekom delu sveta, niti

¹³ Geoffrey Edwards, "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, p. 46.

¹⁴ "European Neighbourhood Policy Strategy Paper", op. cit., p. 6.

¹⁵ Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?“, *Godišnjak Fakultet političkih nauka*, god. VII, br. 9, jun 2013, str. 101–104.

¹⁶ "Taking Stock of the European Neighbourhood Policy", European Commission, COM(2010)207, 12 May 2010, Brussels, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/depa/dv/depa_20100610_04/_depa_20100610_04_en.pdf.

samo povećanjem trgovinske razmene, već zavisi i od sposobnosti postizanja drugih rezultata, uticaja na političke prilike i proces demokratizacije, reformi i povećanje podrške za vrednosti Evropske unije.¹⁷ Unija nije samo civilna i sila „meke” moći, već i normativna sila, akter spoljne politike koji – bilo zbog uverenja ili zato što nema moć da deluje drugačije – ima za cilj uobličavanje, usađivanje i širenje pravila i vrednosti u međunarodnim odnosima bez primene sredstava prinude, najčešće kroz ugovorne odnose koje sklapa sa trećim stranama.¹⁸ Podsetimo se najvažnijih ciljeva Evropske politike susedstva: ostvarivanje prosperiteta, stabilnosti i bezbednosti na granicama Unije, stvaranje oblasti zajedničkih vrednosti koje obuhvataju demokratiju i ljudska prava, vladavinu prava, dobro upravljanje, tržišnu ekonomiju, održivi razvoj. Posmatrano iz te perspektive, uticaj Evropske unije na reforme, proces demokratizacije, ili rešavanje sukoba u zemljama Evropske politike susedstva je ograničen.¹⁹ Jedna od protivrečnosti koju je Evropska politika susedstva sadržala od samog početka tiče se pitanja potencijalnog članstva. Za razliku od politike stabilizacije i pridruživanja koja uključuje perspektivu članstva, Evropska politika susedstva predstavlja sve osim članstva, a cilj Evropske unije je bio da, kada je reč o zemljama u istočnom susedstvu koje bi mogle pretendovati na članstvo, zaustavi talas proširenja, istovremeno „ubeđujući svoje nove ‘partnere’ da prihvate liberalizaciju, demokratizaciju i prilagođavanje pravnim tekovinama EU”.²⁰ Upravo je ova primena uslovljavanja iz procesa pristupanja bez jasne perspektive članstva diskutabilna. Postavlja se pitanje: ako Evropska politika susedstva ne sadrži perspektivu članstva, zašto bi zemlje susedi pristajali na uslovljavanje. Nedovoljna delotvornost instrumenata pozajmljenih iz politike proširenja kada se primenjuje prema zemljama koje neće ili ne mogu da postanu članice Evropske unije ukazuje da je Unija precenila svoju transformativnu moć, odnosno uticaj koji može da ostvari samo na osnovu privlačnosti koju za treće zemlje predstavlja produblјivanje odnosa sa Evropskom unijom, što će kasniji događaji i pokazati.²¹

¹⁷ Nicu Popescu and Andrew Wilson, “Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 31, May 2011, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf, p. 2.

¹⁸ Ian Manners, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No. 2, June 2002, pp. 235–258; Ian Manners, „Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 182–199; Helen Sjursen, “What kind of power?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 169–181.

¹⁹ Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?”, op. cit., str. 114.

²⁰ Geoffrey Edwards, “The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy”, op. cit., p. 46.

²¹ Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?”, op. cit., pp. 115–116.

Najzad, transformativna moć Evropske unije se može razmatrati i u kontekstu uticaja koji članstvo vrši na konsolidaciju demokratije u samim zemljama članicama. Smatra se da evropska integracija ostvaruje uticaj i na zemlje članice, što je stanovište blisko socijalnom konstruktivizmu čiji zagovornici smatraju da institucije uobličavaju identitete i interese aktera.²² Prema njihovom mišljenju, evropska integracija vrši transformativni uticaj na državne sisteme, i realno je prihvatiti da su se u procesu integracije menjali i identiteti, a time i interesi učesnika u procesu.²³ Ipak, kao što će naredni deo rada pokazati, i u ovom pitanju treba realno sagledati domete transformativne moći Evropske unije.

Globalna kriza transformativne moći Evropske unije

Jačanje bezbednosti u susedstvu Evropske unije bio je jedan od ciljeva Evropske bezbednosne strategije usvojene 2003. godine.²⁴ Čuvena prva rečenica ove strategije da „Evropa nikada nije bila tako prosperitetna, bezbedna ni slobodna“, odražava „Euforiju“ koja je vladala na početku 21. veka ostvarivanjem Ekonomske i monetarne unije i već tada izvesnim velikim proširenjem.²⁵ Osećaj uspeha i optimizma se ogledao ne samo u Evropskoj bezbednosnoj strategiji već i, kao što je pokazano u prvom delu rada, Evropskoj politici susedstva.²⁶ Čini se da Unija nije dovoljno ozbiljno shvatala procene o bezbednosnim pretnjama koje nestabilnost nosi sa sobom, a koje nisu nove. Evropska bezbednosna strategija je još pre 15 godina ukazivala da u većem delu zemalja u razvoju siromaštvo i bolesti dovode do ozbiljnih bezbednosnih izazova, da gotovo tri milijarde ljudi žive sa manje od dva evra dnevno, a da 45 miliona ljudi svake godine umre od gladi i neuhranjenosti, te da je podsaharska Afrika 2003. godine bila siromašnija nego deset godina pre

²² Mark A. Pollack, „International Relations Theory and European Integration“, *European University Institute Working Papers*, RCS No. 2000/55, <http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/international%20relation%20theory%20and%20european%20integration.pdf>, p. 14.

²³ Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen, Antje Wiener, „The social construction of Europe“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Issue 4, 1999, p. 529.

²⁴ „European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World“, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>, p. 7

²⁵ Ibid., p. 1; Nathalie Tocci, „The Neighbourhood Policy is Dead – What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?“, *IAI Working Papers*, 14/16, November 2014, <https://www.files.ethz.ch/isn/186137/iaiw1416.pdf>, p. 1.

²⁶ Stefan Lehne, „Is There Hope for EU Foreign Policy?“, *Carnegie Europe*, 5 December 2017, <https://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909>, 30/01/2018.

toga, kao i da je određen broj zemalja i regiona zarobljen u ciklusu sukoba, nebezbednosti i siromaštva.²⁷ Takođe, Strategija je najveće pretnje po bezbednost Evropske unije prepoznala u terorizmu (označavajući Uniju kao potencijalnu metu i kao bazu terorista), širenju oružja za masovno uništenje, regionalnim sukobima (apostrofirajući, između ostalog, Bliski Istok i vezu između regionalnih sukoba, ekstremizma, terorizma, neuspelih država i organizovanog kriminala), neuspelim državama kao alarmantnom fenomenu i u organizovanom kriminalu.²⁸ Za manje od deset godina doći će do ubrzanog pogoršanja bezbednosne situacije kako u južnom, tako i istočnom susedstvu i umesto u „krugu prijatelja”, Evropska unija će se naći u „vatrenom obruču”. Arapsko proleće, nestabilnost i sukobi koji su usledili, kao i kriza u Ukrajini i odbijanje pojedinih zemalja istočnog susedstva da se dublje angažuju u okviru Evropske politke susedstva, stvorili su „savršenu oluju” za Uniju.²⁹ U kojoj meri je ova savršena oluja opasna po samu Evropsku uniju pokazuje primer današnje Libije kao neuspele države i centra za prevoz migranata tzv. Mediteranskom rutom, mada ne treba zaboraviti ni neslavnu ulogu država članica Unije u pokušaju da 2011. godine odgovore na izbijanje krize u ovoj zemlji.³⁰

Ozbiljnost krize će dovesti do promene autopercepcije Evropske unije kao međunarodnog aktera.³¹ Takođe, primoraće je da 2015. godine redefiniše Evropsku politiku susedstva, priznajući da „EU ne može sama da reši brojne izazove u regionu i da postoje granice njene moći”.³² Ne poričući dugoročni angažman u susedstvu, Unija priznaje da mora da odgovori na neposredne potrebe i da je u narednih tri do pet godina najozbiljniji izazov obezbediti stabilnost u susedstvu, zbog čega će nastojati da utiče na faktore koji dovode do nestabilnosti kao što su siromaštvo, nejednakost, osećaj nepravde, korupcija, slab ekonomski i društveni razvoj, kao i nedostatak prilika, naročito za mlade. Svi navedeni faktori povećavaju rizik od

²⁷ “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, op. cit., p. 2.

²⁸ Ibid., pp. 3–4.

²⁹ Nathalie Tocci, “The Neighbourhood Policy is Dead. What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?”, op. cit., p. 1.

³⁰ Videti šire: *Maja Kovačević*, “European Union’s Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible”, *Serbian Political Thought*, Year X, Vol. 18, No. 2, 2018, pp. 89–103.

³¹ Stefan Lehne, “Is There Hope for EU Foreign Policy?”, op. cit.

³² “Review of the European Neighbourhood Policy”, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, JOIN(2015) 50 final, 18 November 2015, Brussels, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, p. 2.

radikalizacije i nekontrolisanih migracija.³³ Umesto uslovljavanja po modelu politike proširenja, Evropska unija je usvojila fleksibilniji pristup koji podrazumeva diferencirana partnerstva, uspostavljanje manjeg broja prioriteta koji treba da budu zajednički definisani sa svakom od zemalja susedstva ponaosob i koji treba da odražavaju različite ambicije, sposobnosti i interese, a odustaje se i od prakse istovremenog objavljivanja izveštaja o napretku zemalja susedstva.³⁴ Ove promene pokazuju da Evropska unija, umesto ranijeg nastojanja da oblikuje okruženje prema sopstvenoj slici, sada nastoji da spreči prelivanje nestabilnosti na svoju teritoriju.³⁵ Međutim, paradoksalno je da je odgovor Evropske unije na rastuće bezbednosne izazove bio u tome da snizi ambicije svoje spoljne politike: od nastojanja da transformiše zemlje u susedstvu u demokratije sa tržišnom ekonomijom i vladavinom prava, do stabilnosti kao glavnog spoljnopolitičkog prioriteta.³⁶ Ovo se ogleda ne samo u reviziji Evropske politike susedstva, već je deo i nove strategije spoljne i bezbednosne politike Evropske unije koja promovise principijelni pragmatizam kao vodilju budućeg spoljnog delovanja.³⁷ Sada je cilj Evropske unije da ojača otpornost (*resilience*) u okruženju, a otpornost se definiše kao sposobnost država i društava da se reformišu i time izbegnu ili se oporave od unutrašnjih i spoljnih kriza.³⁸ Ne samo da je ovako široko shvaćena otpornost podložna različitim tumačenjima i osporavanjima, na primer da je reč o strategiji kojom se odgovornost prebacuje na slabije i siromašnije koje će međunarodna zajednica ohrabrivati i nadzirati, već i principijelni pragmatizam kao nova paradigma spoljne politike Evropske unije može izazvati više problema nego ih rešiti: ako će Unija delovati u skladu sa principima koji obuhvataju univerzalne vrednosti, kako će primenjivati pragmatizam, a ako se od slučaja do slučaja bude opredeljivala za jedno ili drugo to može dovesti do još više kritika o dvostrukim standardima, dodatno slabeći Evropsku uniju na međunarodnoj sceni i narušavajući njen identitet kao normativnog aktera.³⁹

Da je transformativna moć Evropske unije suočena sa ozbiljnim ograničenjima ne pokazuje samo razvoj prilika u susedstvu već i u pojedinim zemljama članicama

³³ Ibid., pp. 3–4.

³⁴ Ibid., pp. 4–5.

³⁵ Stefan Lehne, "Is There Hope for EU Foreign Policy?", op. cit.

³⁶ Ibid.

³⁷ "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, p. 16.

³⁸ Ibid., p. 23.

³⁹ Jonathan Joseph, "Governing Through Failure and Denial: The New Resilience Agenda", *Millennium*, Vol. 44, No. 3, 2016, p. 371; Ana Juncos, "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: A pragmatist turn?", *European Security*, Vol. 26, No. 1, 2017, p. 2.

Unije. Da li članstvo u Evropskoj uniji garantuje konsolidaciju demokratije i vladavine prava u zemljama članicama? Optimistično shvatanje „demokratizacije putem integracije” je evropsku integraciju videlo kao preplitanje procesa demokratske transformacije i reformi koje se preduzimaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji.⁴⁰ S jedne strane, političko uslovljavanje je bilo ključno za promene u zemljama kandidatima i perspektiva članstva u Evropskoj uniji je delovala i kao podsticaj za demokratizaciju i kao zaštita od propadanja političkih reformi.⁴¹ S druge strane, samo pristupanje Evropskoj uniji je bilo viđeno kao indikator postignute konsolidacije ovih zemalja i njihovih političkih sistema.⁴² Ipak, uprkos ukupnoj oceni o uspešnoj ulozi koju je uslovljavanje u oblasti demokratizacije imalo u političkoj transformaciji u zemljama kandidatima, efektivnost ovog uslovljavanja je bila predmet debate.⁴³ Na osnovu komparativnog istraživanja procesa evropeizacije zemalja Centralne i Istočne Evrope, Šimelfenig i Sedelmaier (Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier) ukazivali su da uslovljavanje u oblasti demokratizacije ima slabiji uticaj u poređenju sa uslovljavanjem u više tehničkim oblastima pravnih tekovina Evropske unije.⁴⁴ Pojedini autori su izražavali sumnju da li će nakon pristupanja biti održive demokratske reforme usvojene pod pritiskom, strahujući da može doći do nazadovanja u najosetljivijim reformama nakon što zemlja ostvari cilj da postane članica Unije.⁴⁵ Istraživanje Aline Mungiu Pipidi (Alina Mungiu-Pippidi) pokazalo je

⁴⁰ Antoaneta Dimitrova, Geoffrey Pridham, “International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits”, *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, p. 91.

⁴¹ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, op. cit.

⁴² Wolfgang Merkel, “Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, 2008, pp. 11–29; Arista Maria Cirtautas, Frank Schimmelfennig, “Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, 2010, pp. 421–441.

⁴³ Rachel A. Epstein, Ulrich Sedelmeier, “Beyond conditionality: International institutions in postcommunist Europe after enlargement”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 6, 2008, pp. 795–805; Gergana Noutcheva, “Fake, partial and imposed compliance: The limits of the EU’s normative power in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, Issue 7, 2009, pp. 1065–1084; Tina Freyburg, Solveig Richter, “National identity matters: The limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp. 263–281.

⁴⁴ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, op. cit.

⁴⁵ Antoaneta Dimitrova, Geoffrey Pridham, “International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits”, op. cit.; Antoaneta Dimitrova, “The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules

da članstvo u Evropskoj uniji nije garancija da će se upravljanje u zemlji članici poboljšati, te da većina zemalja Centralne i Istočne Evrope ni u procesu pristupanja nije mnogo napredovala u oblasti dobrog upravljanja, a da su nakon toga zemlje mahom stagnerale.⁴⁶

Sve to se dešavalo uprkos naporima Evropske unije da jača dobro upravljanje i značajnom mestu koje su u pregovorima o pristupanju imala pitanja kao što su reforma pravosuđa, javne uprave, struktura odlučivanja itd. Uslovljavanje vezano za ova pitanja je bilo snažno (naročito za Bugarsku i Rumuniju), a Evropska komisija je uložila znatne napore i sredstva u nastojanju da podrži reforme u ovim oblastima, ali je sve to imalo malo uticaja na upravljanje u zemljama Centralne i Istočne Evrope, baš kao što članstvo u Evropskoj uniji u dužem vremenskom periodu nije uspeło da znatno izmeni upravljanje u Italiji i Grčkoj.⁴⁷ Slučaj Bugarske i Rumunije pokazuje da sada i zemlje članice mogu biti podvrgnute pojačanom nadzoru u oblasti vladavine prava kakav je ranije primenjivan samo na zemlje kandidate. Dve zemlje su nakon prijema u članstvo 2007. godine podvrgnute primeni tzv. Mehanizma saradnje i provere (*Mechanism of Cooperation and Verification*) kao instrumenta za nastavak nadzora nad procesom reformi u oblastima pravosuđa, borbe protiv korupcije i, u slučaju Bugarske, borbe protiv organizovanog kriminala.

Da članstvo u Evropskoj uniji više nije garant konsolidacije demokratije pokazuju i izveštaji *Freedom House*-a, prema kojima je konsolidacija demokratskih institucija na prelazu 20. u 21. vek u evropskim postkomunističkim zemljama zaustavljena, a u pojedinim slučajevima je došlo i do nazadovanja.⁴⁸ Pad vrednosti indeksa demokratije ove organizacije beleže sve zemlje Centralne Evrope (Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija) od 2008. godine, a do najvećih nazadovanja je došlo u oblasti medija, pravosuđa i funkcionisanja nacionalnih demokratskih institucija kao što su parlamenti ili institucija predsednika. Mađarska i Bugarska se više ne smatraju konsolidovanim, već delimično konsolidovanim demokratijama, Poljska je blizu da napusti kategoriju konsolidovane demokratije, sa najvećim padom od kad se vrši određivanje indeksa, dok su Hrvatska i Rumunija

Remain Empty Shells?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, Issue 1, 2010, pp. 137–148; Ulrich Sedelmeier, "Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 105–121.

⁴⁶ Alina Mungiu-Pippidi, "The Transformative Power of Europe Revisited", *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 1, January 2014, pp. 20–32.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 20–21.

⁴⁸ "Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism", Freedom House, 2018, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NationsInTransit_Web_PDF_FINAL_2018_03_16.pdf, p. 3.

delimično konsolidovane demokratije.⁴⁹ U najnovijem izveštaju iz 2019. godine Mađarska se više ne smatra slobodnom već delimično slobodnom zemljom.⁵⁰

Upravo su Mađarska i Poljska u središtu debate u Evropskoj uniji da li će biti predmet pokretanja člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji. Reč je o proceduri koja ima za cilj da zaštiti poštovanje vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija, a koje su prvi put taksativno navedene u Ugovoru iz Amsterdama.⁵¹ Predviđajući još tada mogućnost da bi u novopriljenim članicama moglo doći do narušavanja ovih vrednosti, Ugovorom iz Amsterdama je uvedena i procedura za izricanje sankcija u slučaju da neka zemlja članica ne poštuje vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Danas član 2 Ugovora o Evropskoj uniji određuje da je Unija zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama. Ove vrednosti su zajedničke za zemlje članice u društvu u kojem prevladaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.⁵²

Danas procedura sankcionisanja zemlje članice koja ne poštuje vrednosti na kojima je zasnovana Unija obuhvata tri segmenta: utvrđivanje jasnog rizika od ozbiljnog kršenja vrednosti iz člana 2, proceduru kojom se utvrđuje postojanje ozbiljnog narušavanja vrednosti i izricanje sankcija.⁵³ U sva tri slučaja je teško postići većine koje propisuje Ugovor, a koje se kreću od četiri petine u Savetu do jednoglasnosti u Evropskom savetu, uz saglasnost Evropskog parlamenta. Zemlja koja je u pitanju ne učestvuje u glasanju, niti se računa u obračunu kvalifikovane većine, Evropski parlament odlučuje dvotrećinskom većinom, dok pri odlučivanju o izricanju sankcija Savet mora da postigne kvalifikovanu većinu od najmanje 72

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ "Freedom in the World 2019", Freedom House, 2019, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf, p. 13.

⁵¹ "Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", *Official Journal of the European Communities*, C 340, 97/C340/01, 10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>, pp. 1–144; "Consolidated version of the Treaty on European Union", Article 6, *Official Journal of the European Communities*, C 340, 97/C340/02, 10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>, pp. 145–172.

⁵² "Consolidated version of the Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union*, C 202, 2016/C 202/01, 7 June 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, pp. 13–388.

⁵³ Ibid.

odsto članica koje predstavljaju najmanje 65 odsto stanovništva.⁵⁴ Ovako složena procedura se često naziva „nuklearnom opcijom“, jer se smatra da je u praksi izuzetno teško primeniti proceduru i da bi rezultati njene primene bili poražavajući po EU, premda su ovakva viđenja sve više predmet debate.⁵⁵ U decembru 2017. godine Evropska komisija je po prvi put pokrenula proceduru iz člana 7, upućujući Savetu obrazložen predlog za donošenje odluke o postojanju jasnog rizika ozbiljnog kršenja vladavine prava u Poljskoj.⁵⁶ U septembru 2018. godine Evropski parlament je izglasao predlog Savetu da utvrdi da li u Mađarskoj postoji jasan rizik kršenja vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija.⁵⁷ Iako je teško očekivati da će doći do izricanja sankcija Poljskoj ili Mađarskoj, ovakav razvoj događaja svakako potvrđuje da tezu o demokratizaciji putem integracije ne treba preценjivati.

Ograničenja transformativne moći Evropske unije na Zapadnom Balkanu

I pored značaja koje ima istraživanje transformativne moći Evropske unije u njenom susedstvu ili u odnosu na zemlje članice, Zapadni Balkan predstavlja verovatno najinspirativniji slučaj za istraživanje ove moći zato što je Unija jedinstven akter u regionu, akter koji je primenjivao, a to čini i danas, širok spektar svojih spoljnopolitičkih instrumenata. Instrumenti obuhvataju kako klasične diplomatske mere, tako i trgovinske instrumente (autonomne trgovinske mere), sporazume o pridruživanju, finansijsku (programe CARDS, IPA i IPA II u okviru koje je za period 2014–2020. predviđeno 11,7 milijardi evra) i makro-finansijsku pomoć. Evropska unija u regionu deluje i preko specijalnih predstavnika za Bosnu i Hercegovinu i Kosovo, a kada se uračunaju i prethodne funkcije specijalnih predstavnika za Makedoniju, Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope i nekadašnju Saveznu Republiku

⁵⁴ Članovi 354 i 238 (3b) Ugovora o EU.

⁵⁵ Videti šire: Dimitry Kochenov, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *European University Institute Working Paper LAW*, 2017/10, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=960005113067064008082113091121104109059089000008089092099122116027097016098127104127030011115015021039045007125025004017089104045020040060065102087088108003124097000028057009080068030068114065003127113029021073103003127003110125111010010118065100119&EXT=pdf>.

⁵⁶ “Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court”, European Commission, Brussels, 24 September 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.htm.

⁵⁷ Ibid.

Jugoslaviju, od 1998. godine je u regionu delovao 21 visoki predstavnik od ukupno 53 koliko je Evropska unija do sada imala.⁵⁸ Zapadnoevropska unija (*Western European Union*) i Evropska unija su od početka devedesetih godina prošlog veka sprovele 14 bezbednosnih misija u regionu, od kojih dve – EUFOR ALTHEA BIH i EULEX Kosovo – još uvek deluju. Pored toga, Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Crna Gora i Srbija su obuhvaćene viznom liberalizacijom, a region učestvuje u brojnim programima kao što su *Horizon 2020*, *Erasmus+* itd. Zemlje regiona saraduju i sa agencijama Unije kao što EUROPOL, FRONTEX i druge, a Srbija saraduje i sa Evropskom agencijom za odbranu (*European Defence Agency*). Najzad, ali i najvažnije, region je obuhvaćen politikom proširenja, njenom najuspešnijom spoljnom politikom u okviru koje je njena transformativna moć najjača.

Zato nije iznenađujuće što je pokretanje Procesa stabilizacije i pridruživanja, kao dominantnog političkog okvira za region Zapadnog Balkana od 1999. godine, dovelo do visokih očekivanja imajući u vidu prethodni uspeh transformativne moći Evropske unije u zemljama Centralne i Istočne Evrope.⁵⁹ Uprkos snažnom angažmanu Unije, transformacija zemalja Zapadnog Balkana je spora. Dok su zemlje Centralne i Istočne Evrope postale članice samo 15 godina nakon pada Berlinskog zida, zemlje Zapadnog Balkana su ušle u dvadesetu godinu primene politike stabilizacije i pridruživanja, a samo je Hrvatska postala članica. Brojni faktori su uticali na usporenu evropeizaciju zemalja Zapadnog Balkana: komunističko nasleđe i nedostatak raskida sa komunističkom prošlošću, nedovoljno razvijene institucije, slabi pravosudni sistemi, te otvorena pitanja postkonfliktnih društava.⁶⁰ Najveći izazov za region je postala slabost država koja podrazumeva nedostatak vladavine prava, razvijeni organizovani kriminal, rasprostranjena korupcija, slabe prodemokratske reformske koalicije, kao i nelegitimne institucije.⁶¹ Dodatni problem predstavlja osporavanje državnosti – više država u regionu se suočava sa secesionističkim tendencijama, kontroverzama

⁵⁸ “Special Representatives of the European Union since 1996”, CVCE, 2016, https://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/16/213d1946-0e25-4858-b554-707467db9942/publishable_en.pdf. Videti i: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives, 10/02/2019.

⁵⁹ Arolda Elbasani, “EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008.

⁶⁰ Milenko Petrovic, “(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges”, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 1, No. 2, 2009, pp. 39–58; Alina Mungiu-Pippidi, Wim van Meurs, Vladimir Gligorov, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin, Nijmegen and Vienna, 2007.

⁶¹ Othon Anastasakis, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, p. 371.

po pitanju nacionalnog identiteta, nerešenim graničnim pitanjima, etničkim tenzijama, problemima pomirenja i slabim upravljačkim kapacitetima. Da je proces demokratizacije u zemljama Zapadnog Balkana u dubokoj krizi potvrđuju i izveštaji *Freedom House*-a. Nakon značajnog napretka koji je ostvaren u period između 2004. i 2010. godine, beleži se pad tokom šestogodišnjeg perioda koji će dovesti do toga da prosečan Indeks demokratije na Zapadnom Balkanu 2016. godine bude isti kao što je bio 2004. godine. Sa izuzetkom Albanije, sve zemlje su zabeležile pogoršanje a ne poboljšanje stanja, dok je Srbija 2018. godine zabeležila jedan od najvećih padova ostvarenih u jednoj godini, a njen status je od slobodnog prešao u „delimično slobodan”.⁶² Nijedna od zemalja Zapadnog Balkana se ne smatra konsolidovanom demokratijom, već se radi o delimično konsolidovanim demokratijama (Srbija, Crna Gora), prelaznim vladama ili hibridnim režimima (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija).⁶³ I izveštaji Evropske komisije ukazuju na brojne probleme u oblasti vladavine prava, osnovnih ljudskih prava i dobrog upravljanja, borbe protiv rasprostranjene korupcije, snažnog organizovanog kriminala i tzv. zarobljene države (*state capture*).⁶⁴ Takođe, ključni problemi se tiču funkcionisanja demokratskih institucija, potrebe obezbeđivanja konstruktivnog dijaloga širom političkog spektra a naročito u parlamentima, sprovođenja demokratskih izbora, parlamentarne kontrole koja mora da bude deo političke kulture.⁶⁵

Ne osporavajući uticaj navedenih faktora na usporenu evropeizaciju, teza ovog rada je da je transformativna moć Evropske unije na Zapadnom Balkanu imala slabije dejstvo zato što je pod snažnim uticajem tzv. stabilnost-demokratizacija dileme. Od samog početka primene politike stabilizacije i pridruživanja Evropska unija je imala dvojne ciljeve u regionu – prvo stabilizaciju a potom integraciju, što je ojačalo dilemu: stabilizacija i izgradnja države ili demokratizacija i izgradnja

⁶² “Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact”, Freedom House, 2016, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf, p. 2; “Freedom in the World 2019”, op. cit., pp. 6, 13.

⁶³ <https://freedomhouse.org/regions/europe>

⁶⁴ “2018 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2018) 450 final, European Commission, Strasbourg, 17 April 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf, p. 2.

⁶⁵ “2018 Communication on EU Enlargement Policy”, op. cit., p. 4; “2016 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2016) 715 final, European Commission, Brussels, 9 November 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf, pp. 3–6; *Democracy in Progress: Shadow Report on Copenhagen Political criteria in Western Balkans EU Candidate States*, Centar savremene politike, Beograd, 2017, www.balkanfund.org/publib/thinkandlink/Democracy-in-Progress.pdf; Michael Emerson and Gergana Noutcheva, “Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared”, *CEPS Working Document*, No 2018/06, July 2018.

institucija.⁶⁶ Dajući prioritet efektivnoj vlasti nad demokratskim upravljanjem, Evropska unija je pre doprinela učvršćivanju nedemokratskih i korumpiranih režima nego njihovoj transformaciji.⁶⁷ Uprkos reformama podržanim od strane Evropske unije, sve je širi utisak o jačanju autoritarnih režima na Zapadnom Balkanu kao i rastućoj oligarhizaciji regiona.⁶⁸ S jedne strane, politički lideri u regionu nemaju volje da sprovedu reforme koje bi mogle da naškode njihovoj popularnosti i umanje im manevarski prostor, a sa druge, rizičan kompromis između demokratizacije i bezbednosti na koji Evropska unija pristaje je doprineo jačanju autoritarnih tendencija.⁶⁹ Druga posledica ovog kompromisa je nedosledna primena uslovljavanja što je potom doprinelo slabljenju transformativne moći Evropske unije u regionu. Kako navode Tanja Börzel i Bidzina Lebanidze (Tanja Börzel, Bidzina Lebanidze) da bi Evropska unija konzistentno primenjivala uslovljavanje u pogledu demokratizacije, neophodna su dva uslova: postojanje prodemokratskih reformskih koalicija i odsustvo stabilnost-demokratizacija dileme. Ako ni jedan od ova dva uslova nije ispunjen, za očekivati je da će Evropska unija pre delovati kao faktor *status quo*-a nego kao transformativna sila, dajući prioritet (autoritarnoj) stabilnosti pre nego nesigurnoj (demokratskoj) promeni.⁷⁰ Nekonzistentna primena uslovljavanja ne samo da umanjuje transformativnu moć Evropske unije na Zapadnom Balkanu već i narušava međunarodni kredibilitet Unije kao normativne globalne sile.⁷¹ U pojedinim slučajevima Evropska unija je sprovodila striktnu procenu ispunjavanja uslova, dok je u drugim delovala fleksibilnije kako bi izbegla

⁶⁶ Arolda Elbasani, "EU enlargement in the Western Balkans: Strategies of borrowing and inventing", op. cit., p. 299.

⁶⁷ Tanja Börzel, "The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers", *Democratization*, Vol. 22, No. 3, 2015, p. 526.

⁶⁸ Francisko de Borja Lasheras, "Return to instability: How migration and great power politics threaten the Western Balkans", *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 163, March 2016, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_163_RETURN_TO_INSTABILITY.pdf, p. 11.

⁶⁹ Zoran Nechev, "Reinstating the Transformative Power of the European Union in the Western Balkans", European Fund for the Balkans Papers Series, October 2016, www.balkanfund.org/publib/other/Reinstating-the-Transformative-Power-of-the-European-Union-in-the-Western-Balkans.pdf, pp. 6, 12.

⁷⁰ Tanja Börzel, Bidzina Lebanidze, "The transformative power of Europe beyond enlargement: The EU's performance in promoting democracy in its neighbourhood", *East European Politics*, Vol. 33, Issue 1, 2017, pp. 17–35.

⁷¹ Tanja Börzel, "When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", op. cit.; John O'Brennan, "On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 221–242.

bezbednosne rizike, utičući na taj način na konzistentnost čitavog procesa.⁷² Čini se da je demokratizacija bila najveća žrtva ovakvog pristupa. Zemlje Zapadnog Balkana su izgubile više od decenije u smislu demokratizacije, dok su u isto vreme ostvarivale sve tešnje veze sa Evropskom unijom, nalazeći se tako u paradoksu da približavanje Uniji nije vezano za napredak u demokratizaciji.⁷³

Kao što smo naveli, demokratije u ovom regionu su slabe, a protivteža kao što su nezavisni mediji i snažne institucije je nedovoljno, dok klijentelizam vezuje mnoge građane za vladajuće elite.⁷⁴ To što nema rata pruža alibi balkanskim „stabilitokratama“ da zarobe državne resurse i institucije, a da istovremeno ublaže kritike na svoj račun.⁷⁵ Na delu je tzv. plitka evropeizacija u kojoj su lokalne elite na rečima, ali ne i delima, posvećene evropskoj integraciji. Istovremeno, Evropska unija sprovodi politiku proširenja prema regionu. A zapravo je iza te fasade deklaracija i pregovora „došlo do prećutnog pakta između zemalja članica EU umornih od proširenja i *rent-seeking* elita na Zapadnom Balkanu“.⁷⁶ Međutim, problem je u tome što ovakav pristup od Evropske unije stvara saučesnika u legitimizaciji političkih režima u regionu i umanjuje njenu transformativnu moć, pokazujući da su dve decenije intenzivnog delovanja Unije u regionu imale mali uticaj na demokratiju u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo. Svakako da trajni mir na Balkanu nije malo postignuće, ali mir bez napretka može da vodi u potencijalno opasnu stagnaciju i jedino održivo rešenje leži u tome da Evropska unija da prioritet nezavisnosti medija, vladavini prava i dobrom upravljanju nad kratkoročnim geopolitičkim ciljevima.⁷⁷

⁷² Othon Anastasakis, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach”, op. cit., p. 366.

⁷³ “The Crisis of Democracy in the Western Balkans – Authoritarianism and EU Stabilitocracy”, *BIEPAG Policy Paper*, March 2017, Balkans in Europe Policy Advisory Group, www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf, pp. 5–6.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁵ “Judy Asks: Does the EU Really Care About the Western Balkans?”, Carnegie Europe, 3 May 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/69846>, 10/02/2019.

⁷⁶ Dimitar Bechev, “The periphery of the periphery: The Western Balkans and the Euro crisis”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 60, August 2012, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf, p. 6.

⁷⁷ “Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact”, op. cit., p. 14.

Zaključak

Ponesena uspesima koje je postigla početkom ovog veka, EU je precenila svoju transformativnu moć kako u odnosu na potencijalne članice, tako i na zemlje koje nemaju perspektivu članstva. Ovo precenjivanje ju je navelo da postavlja nerealne ciljeve u svom spoljnopolitičkom delovanju i doprinelo širenju iluzija o moći EU. Jedna od ovih iluzija je svakako ta da je moć atraktivnosti EU tolika da može da primenjuje instrumente proširenja i na zemlje koje nemaju perspektivu članstva, da primenom uslovljavanja i politikom “sve osim članstva” može da utiče na sveobuhvatnu transformaciju zemalja u susedstvu. Ova iluzija je razbijena ne samo izbijanjem niza ozbiljnih kriza u južnom i istočnom susedstvu, već i revizijom Evropske susedske politike i spoljnopolitičke strategije i okretanjem principijelnom pragmatizmu. Transformativna moć EU nije dovedena u pitanje samo u odnosu na zemlje koje nemaju perspektivu članstva, već i u odnosu na zemlje članice. Iako pokretanje procedura po članu 7 Ugovora o Evropskoj uniji u odnosu na Mađarsku i Poljsku verovatno neće rezultirati i uvođenjem sankcija ovim dvema zemljama, postavlja se pitanje: ako se u pojedinim zemljama članicama EU 13-14 godina nakon učlanjenja dovode u pitanje vrednosti na kojima je zasnovana EU, šta to govori o njenoj transformativnoj moći? Najzad, treba razvejati još jednu iluziju: da napredak u procesu stabilizacije i pridruživanja, kao i pristupanja Evropskoj uniji istovremeno označava i napredak u procesu demokratizacije. I ovde se nameće pitanje: ako EU tokom 20 godina nije uspjela da transformiše male i duboko sa njom povezane zemlje Zapadnog Balkana, kako će uspeti drugde? U zemljama susedstva nije uspjela da očuva ni mir, a ni demokratizacija putem integracije nije sasvim sigurna. Zato je značajan korak da ni sama EU više ne precenjuje svoju transformativnu moć, a bitno da to ne rade ni treće zemlje, u ovom slučaju zemlje Zapadnog Balkana. Potrebno je mnogo realnije sagledati proces evropske integracije.

Bibliografija

- Anastasakis, Othon, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, pp. 365–377.
- Börzel, Tanja and Lebanidze, Bidzina, “The transformative power of Europe beyond enlargement: The EU’s performance in promoting democracy in its neighbourhood”, *East European Politics*, Vol. 33, Issue 1, 2017, pp. 17–35.

- Börzel, Tanja, "The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers", *Democratization*, Vol. 22, No. 3, 2015, pp. 519–535.
- Christiansen, Thomas, Jorgensen, Knud Erik and Wiener, Antje, "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Issue 4, 1999, pp. –.
- Cirtautas, Arista Maria and Schimmelfennig, Frank, "Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance", *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, 2010, pp. 421–441.
- Dimitrova, Antoaneta and Pridham, Geoffrey, "International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits", *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, pp. 91–112.
- Dimitrova, Antoaneta, "The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, Issue 1, 2010, pp. 137–148.
- Edwards, Geoffrey, "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, pp. 45–62.
- Elbasani, Arolda, "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008, pp. 293–307.
- Epstein, Rachel A. and Sedelmeier, Ulrich, "Beyond conditionality: International institutions in postcommunist Europe after enlargement", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 6, 2008, pp. 795–805.
- Freyburg, Tina and Richter, Solveig, "National identity matters: The limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp. 263–281.
- Grabbe, Heather, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Joseph, Jonathan, "Governing Through Failure and Denial: The New Resilience Agenda", *Millennium*, Vol. 44, No. 3, 2016, pp. 370–390.
- Juncos, Ana, "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: A pragmatist turn?", *European Security*, Vol. 26, No. 1, 2017, pp. 1–18.
- Kovačević, Maja, "European Union's Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible", *Serbian Political Thought*, Year X, Vol. 18, No. 2, 2018, pp. 89–103.

- Kovačević, Maja, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?“, *Godišnjak Fakultet političkih nauka*, god. VII, br. 9, jun 2013, str. 101–104.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No. 2, June 2002, pp. 235–258.
- Manners, Ian, „Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 182–199.
- Merkel, Wolfgang, “Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe“, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, 2008, pp. 11–29.
- Mungiu-Pippidi, Alina, “The Transformative Power of Europe Revisited“, *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 1, January 2014, pp. 20–32.
- Mungiu-Pippidi, Alina, Meurs, Wim van and Gligorov, Vladimir, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin, Nijmegen and Vienna, 2007.
- Noutcheva, Gergana, “Fake, partial and imposed compliance: The limits of the EU’s normative power in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, Issue 7, 2009, pp. 1065–1084.
- O’Brennan, John, “On the Slow Train to Nowhere? The European Union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans“, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 221–242.
- Petrovic, Milenko, “(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges“, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 1, No. 2, 2009, pp. 39–58.
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679.
- Sedelmeier, Ulrich, “Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 105–121.
- Sjursen, Helen, “What kind of power?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 169–181.

Dokumenti:

- “Consolidated version of the Treaty on European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 202, 2016/C 202/01, 7 June 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, pp. 13–388.

- “Consolidated version of the Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Communities*, C 340, 97/C340/02, 10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>, pp. 145–172.
- “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, European Commission, Brussels, COM(2004) 373 final, 12 May 2004, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf.
- “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.
- “Freedom in the World 2019”, Freedom House, 2019, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf.
- “Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism”, Freedom House, 2018, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NationsInTransit_Web_PDF_FINAL_2018_03_16.pdf.
- “Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact”, Freedom House, 2016, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf.
- “Review of the European Neighbourhood Policy”, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, JOIN(2015) 50 final, 18 November 2015, Brussels, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.
- “Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court”, European Commission, Brussels, 24 September 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.htm.
- “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- “Taking Stock of the European Neighbourhood Policy”, European Commission, COM(2010)207, 12 May 2010, Brussels, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/depa/dv/depa_20100610_04_/depa_20100610_04_en.pdf.
- “Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts”, *Official*

Journal of the European Communities, C 340, 97/C340/01, 10 November 1997, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997 :340: FULL&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997%3A0340:FULL&from=EN), pp. 1–144.

“2018 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2018) 450 final, European Commission, Strasbourg, 17 April 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf.

“2016 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2016) 715 final, European Commission, Brussels, 9 November 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf.

Internet izvori:

Bechev, Dimitar, “The periphery of the periphery: The Western Balkans and the Euro crisis”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 60, August 2012, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf.

Borja Lasheras, Francisko de, “Return to instability: How migration and great power politics threaten the Western Balkans”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 163, March 2016, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_163_RETURN_TO_INSTABILITY.pdf.

Börzel, Tanja, “When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe”, *KFG Working Paper*, No. 30, September 2011, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf.

Democracy in Progress: Shadow Report on Copenhagen Political criteria in Western Balkans EU Candidate States, Centar savremene politike, Beograd, 2017, www.balkanfund.org/publib/thinkandlink/Democracy-in-Progress.pdf.

Emerson, Michael and Noutcheva, Gergana, “Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared”, *CEPS Working Document*, No 2018/06, July 2018.

“Judy Asks: Does the EU Really Care About the Western Balkans?”, Carnegie Europe, 3 May 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/69846>, 10/02/2019.

Kochenov, Dimitry, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *European University Institute Working Paper LAW*, 2017/10, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=960005113067064008082113091121104109059089000008089092099122116027097016098127104127030011115015021039045007125025004017089104045020040060065102087088108003124097000028057009080068030068114065003127113029021073103003127003110125111010010118065100119&EXT=pdf>.

- Lehne, Stefan, "Is There Hope for EU Foreign Policy?", *Carnegie Europe*, 5 December 2017, <https://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909>, 30/01/2018.
- Nechev, Zoran, "Reinstating the Transformative Power of the European Union in the Western Balkans", European Fund for the Balkans Papers Series, October 2016, www.balkanfund.org/publib/other/Reinstating-the-Transformative-Power-of-the-European-Union-in-the-Western-Balkans.pdf.
- Pollack, Mark A., "International Relations Theory and European Integration", *European University Institute Working Papers*, RCS No. 2000/55, <http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/international%20relation%20theory%20and%20european%20integration.pdf>.
- Popescu, Nicu and Wilson, Andrew, "Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood", *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 31, May 2011, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf.
- Schimmelfennig, Frank, "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", *Central and Eastern Europe Working Paper*, No. 61, 2005, Center for European Studies at Harvard University, <http://aei.pitt.edu/9272/1/Schimmelfennig.pdf>.
- Tocci, Nathalie, "The Neighbourhood Policy is Dead – What's Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?", *IAI Working Papers*, 14/16, November 2014, <https://www.files.ethz.ch/isn/186137/iaiw1416.pdf>.
- "The Crisis of Democracy in the Western Balkans – Authoritarianism and EU Stabilitocracy", *BIEPAG Policy Paper*, March 2017, Balkans in Europe Policy Advisory Group, www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf.
- Vachudova, Milada Anna, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", *Working Paper Series*, No. 139, 2006, Center for European Studies at Harvard University, <https://core.ac.uk/download/pdf/148847676.pdf>.

Maja KOVA EVI

LIMITS OF THE EU'S TRANSFORMATIVE POWER AND THE WESTERN BALKANS

Abstract: The European Union (EU) is a unique player in the Western Balkans, where it has employed a wide array of foreign policy instruments since the 1990s such as diplomacy, trade, financial assistance, civilian missions, military missions, and enlargement, which is the EU's most successful foreign policy tool. The region is an inspiring case for studying the EU's transformative power. The undeniable success of the EU's Enlargement Policy in influencing transitions of Central and Eastern Europe countries has inspired research of the Europeanization, or the EU's transformative power in relation to candidate countries, and its impact on their political and economic reforms during the accession process. Since then, the EU's global transformative power has been in crisis. The European Neighbourhood Policy was reviewed in 2015, aiming not any more towards the transformation of neighbouring states, but rather at fostering their resilience. Similarly, the 2016 Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy set the principled pragmatism as a guideline. Moreover, the EU's transformative power towards member states is questioned after two initiatives to trigger Article 7 TEU procedures against Poland and Hungary. What about the Europeanization of the Western Balkans? Despite the fact that the EU has been the main driver of change, the Europeanization of this post-conflict region has been slow. According to Freedom House, after substantial progress from 2004 to 2010, the Western Balkans has declined six years in a row, and its average Democracy Score in 2016 is the same as it was in 2004. With the exception of Albania, the scores of all countries are declining, not improving. The EU's security-democratisation dilemma strongly affects its transformative power in the Western Balkans. By prioritising effective government rather than democratic governance, the EU has helped stabilise non-democratic and corrupt regimes rather than transforming them, legitimising Balkan 'stabilitocrats'.

Key words: European Union, transformative power, Western Balkans, democratization, European Neighbourhood Policy.