

UDK: 327.39(4-672EU:4-11)  
Bibliid: 0025-8555, 72(2020)  
Vol. LXXII, br. 2, str. 404–426

Originalni naučni rad  
Primljen 1. aprila 2020.  
Odobren 10. maja 2020.

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2002404J>

# Inicijativa Evropske unije za saradnju sa susedima u Istočnoj Evropi i Južnom Kavkazu: ciljevi, ograničenja i izazovi politike integracije bez članstva

Ana JOVIĆ-LAZIĆ<sup>1</sup>

**Apstrakt:** Nakon proširenja Unije, novi susedi u Istočnoj Evropi i Južnom Kavkazu postali su od velikog značaja za stabilnost Evrope, zbog čega je EU formulisala Evropsku susedsku politiku i Istočno partnerstvo. Imajući u vidu da Rusija posmatra ovo područje kao sferu sopstvenog uticaja, postala je važna i njena politika, kao i reakcije na inicijative Unije u ovom regionu. Ovaj geopolitički kontekst Istočnog partnerstva postao je očigledan izbijanjem ukrajinske krize. Pored toga što je ukazala na ograničenja često tehnokratskog pristupa EU, ova kriza je jasno pokazala da postoji sukob ciljeva Evropske unije i Ruske Federacije u zajedničkom susedstvu i postavila pitanje bezbednosnih i geopolitičkih implikacija ove inicijative. Takođe, politike i interesi Evropske unije i Ruske Federacije utiču ne samo na Ukrajinu već, u većoj ili manjoj meri, na razvoj prilika u svim ostalim zemljama koje su uključene u Istočno partnerstvo EU – Gruziju, Moldaviju, Belorusiju, Jermeniju i Azerbejdžan.

**Ključne reči:** Evropska unija, Evropska politika susedstva, Istočno partnerstvo, Ruska Federacija, Ukrajina, Belorusija, Moldavija, Gruzija, Jermenija i Azerbejdžan.

---

<sup>1</sup> Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: [anajovic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:anajovic@diplomacy.bg.ac.rs)

Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine.

## Uvodne napomene

Jedan od spoljnopolitičkih ciljeva Evropske unije je uspostavljanje snažnog prisustva u susedstvu. Ovaj cilj je prvi put pomenut u Evropskoj strategiji bezbednosti 2003. godine uz isticanje važnosti susedstva za bezbednost Unije. Tako se navodi da proširenje Uniju približava problematičnim oblastima, kao i da Evropi stvaraju probleme „susedi koji učestvuju u nasilnim oružanim sukobima, slabe države gde cveta organizovani kriminal, ili nefunkcionalna društva”.<sup>2</sup> U tom kontekstu se navodi da je zadatak Unije da „promoviše prsten dobro uređenih država, na istoku od EU i na obalama Mediterana”, sa kojima može da sarađuje i održava bliske odnose. Ubrzo, 2004. godine EU je ustanovila Evropsku politiku susedstva (EPS) kao politiku koja bi trebalo da joj omogući da se okruži prijateljskim državama koje bi, prihvatanjem demokratskih normi i evropskih vrednosti, stvorile uslove da Unija bude bezbedna i sigurna.<sup>3</sup> Pet godina kasnije Unija je pokrenula Istočno partnerstvo (IP) kao inicijativu kojom je susedima na postsovjetskom prostoru ponudila bliže institucionalne, političke i ekonomske odnose, ukoliko sprovedu sveobuhvatne reforme.<sup>4</sup> Činjenica da je Istočno partnerstvo pokrenuto pre više od decenije pruža priliku za kritičko preispitivanje i sagledavanje rezultata i posledica ove inicijative.

Cilj članka je da osvetli složenu prirodu politike EU prema susedima u Istočnoj Evropi i Južnom Kavkazu, analizirajući dinamiku koja dovodi do toga da ona ima ograničen legitimitet i efekte na terenu. Polazeći od ideje, koncepta i principa Istočnog partnerstva, ukazuje se na unutrašnje slabosti ove inicijative, koje proizilaze iz nespremnosti postsovjetskih država da se bliže usklade sa normama i standardima EU, kao i činjenice da države članice nedovoljno podržavaju pristup Unije susedstvu. Pored toga razmatraju se spoljni izazovi u kontekstu prirode samih država koje su u nju uključene, kao i uticaja i interesa Rusije u ovom regionu. Ukrajinska kriza pokazala je da se Istočno partnerstvo ne može posmatrati samo kao tehnički instrument Evropske unije, već bi trebalo imati u vidu njegov širi

---

<sup>2</sup> “A secure Europe in a better world. European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003, [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf), 22/01/2020, pp. 7-8.

<sup>3</sup> Vizija koju je Evropska unija predstavila u okviru Evropske politike susedstva odražava njen sveobuhvatni pristup bezbednosti, koji obuhvata nevojničke pretnje i povezuje sigurnost, stabilnost i prosperitet. Laure Delcour, *The EU and Russia in their ‘contested neighbourhood’: Multiple external influences, policy transfer and domestic change*, Routledge, 2017, p. 43.

<sup>4</sup> Cristian Nitoiu, “The European Union’s ‘Ideal Self’ in the Post-Soviet Space”, *Europe Asia Studies*, Routledge 2018, pp. 1-2.

geopolitički kontekst. Fokusrajući se na multilateralne ugovore i pravne sporazume u cilju sprovođenja reformi u susedstvu, Unija je, očigledno, potcenila rusko shvatanje takvih inicijativa na postsovjetskom prostoru. Tim pre što Moskva ima svoj projekat ekonomske integracije koji promovise u susedstvu, Evroazijsku ekonomsku uniju (EEU).<sup>5</sup> Nakon događaja u Ukrajini, postalo je jasno da Istočno partnerstvo zahteva spremnost Unije da se uključi u otvoreno geopolitičko nadmetanje sa Rusijom oko država koje se geografski nalaze između njih. One su postale svojevrsan poligon rivalstva između EU i Rusije, njihovih konkurentskih projekata i vizija sveta.<sup>6</sup>

Istražuju se i načini na koje se interesi i odnosi Unije i Rusije prelamaju i utiču na države uključene u Istočno partnerstvo. Iako su stavovi i politika Moskve prema državama postsovjetskog prostora bili jasni, ukrajinska kriza pokazala je spremnost Rusije da upotrebi silu kako bi se usprotivila onome što vidi kao svojevrsni geopolitički instrument kojim EU nastoji da stekne komparativnu geopolitičku prednost u „njenom dvorištu”.<sup>7</sup> Analizira se kako su se različite države postavile u ovom procesu i ukazuje na to da su prilično oprezno reagovala, preispitujući svoje spoljopolitičke orijentacije i ekonomske odnose, kako sa Rusijom, tako i sa EU. Iako su njihove reakcije na ponuđene izbore veoma različite, postavlja se pitanje – da li ove države zaista imaju izbor? Takođe, s obzirom na sukobe, nestabilnosti i konkurenciju moći i uticaja EU i RF u ovim državama, postavlja se pitanje kolika je sposobnost Unije da se afirmiše i deluje kao stabilizirajući faktor u regionu?

## **Motivi i ciljevi Evropske unije za formulisanje posebne inicijative prema susedima u Istočnoj Evropi i južnom Kavkazu**

Padom Berlinskog zida 1989. simbolično je završen hladni rat i blokovska podela u Evropi i u svetu. Skoro pedeset godina ideološke isključivosti, vojne konfrontacije

---

<sup>5</sup> Videti više u: Ana Jović-Lazić, Ivona Lađevac, „Blisko inostranstvo u integracionim inicijativama Ruske Federacije: slučaj Evroazijske ekonomske unije”, u: *Integracioni procesi u Evroaziji*, Dušan Proroković i Ana Jović-Lazić (ured.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2019, str. 253-285.

<sup>6</sup> Esther Ademmer, Laure Delcourc, Kataryna Wolczuk, “Beyond geopolitics: exploring the impact of the EU and Russia in the ‘contested neighborhood’”, *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 57, No. 1, 2016, p. 2.

<sup>7</sup> David Cadier, “The Geopoliticisation of the EU’s Eastern Partnership”, *Geopolitics*, Vol. 24, Issue 1, 2019, p. 71.

i podele određivale su situaciju u Evropi i stroge granice mogućeg širenja EU. Pošto je Ugovorom o Evropskoj uniji predviđeno da ona može primati u članstvo evropske države, ubrzo po okončanju hladnog rata deset zemalja bivšeg Istočnog bloka podnelo je zahteve za prijem u EU. Nastojanja da se stabilizuje Istočna i Centralna Evropa, opredelila su EU da sa zemljama ovih regiona, kao potencijalnim kandidatima za članstvo, uspostavi saradnju kroz utvrđen proces pristupanja. Zbog velikih razlika u društveno-ekonomskom i političkom uređenju, navedene zemlje morale su ispuniti brojne kriterijume kako bi u početku mogle sarađivati sa EU, a zatim i postati članice. Pristupanje ovih država EU podrazumevalo je prihvatanje određenih vrednosti i normi društvenog uređenja, kao i usklađivanje pravnog sistema sa evropskim. U dosadašnjoj praksi Evropske unije politika prijema u članstvo pokazala se kao njen najefikasniji instrument, jer je bila snažan motiv susednim zemljama da se transformišu, usvajanjem evropskih vrednosti, normi i standarda.<sup>8</sup>

Povećanje broja država članica Evropske unije dovelo je do velikih društveno-političkih i ekonomskih promena u savremenoj Evropi. Iako je postala ne samo snažna ekonomska integracija, već i značajan politički činilac u svetu, Unija se suočila sa unutrašnjim izazovima koje je trebalo da prevaziđe kako bi otvorila perspektive daljeg sopstvenog razvoja. U tom kontekstu preovladalo je stanovište da bi, izuzev na zemlje koje su već definisale svoje odnose sa Evropskom unijom kroz perspektivu članstva, svako dalje proširenje moglo ozbiljno da ugrozi njeno funkcionisanje i dostignuti stepen integracije. Zbog toga je EU odlučila da zemljama koje su joj geografski bliske, a koje ostaju van njenih granica, ponudi odnose i saradnju na osnovama posebnog partnerstva. Tako je Evropska unija 2004. pokrenula Evropsku politiku susedstva (EPS) čiji je cilj bio da se u susedstvu sprovedu određene reforme i tako osiguraju bezbednost, stabilnost i prosperitet na evropskom kontinentu.<sup>9</sup>

Zbog različitih očekivanja i percepcija zemalja koje su uključene u EPS sve više stručnjaka i političara predlagalo je da se ova politika, kako bi bila što efikasnija, dalje razradi da bi se prilagodila specifičnostima istočnih i južnih suseda.<sup>10</sup> Za vreme francuskog predsedavanja Unijom 2008. u okviru EPS stvorena je Mediteranska unija kao okvir za bližu saradnju sa zemljama južnog Sredozemlja i Bliskog istoka. Drugi faktor koji je EU podstakao da pokrene Istočno partnerstvo bio je rusko-gruzijski oružani

---

<sup>8</sup> Ana Jović-Lazić, „Gde su istočne granice Evropske unije”, *Meunarodni problemi*, Vol. LVIII, br. 4, 2006, p. 447.

<sup>9</sup> Ana Jović-Lazić, „Politika Evropske unije prema susednim zemljama”, *Meunarodna politika*, Vol. LIV–LVII, br. 1120–1121, 2006, str. 30–37.

<sup>10</sup> Marcin Łapczyński, “The European Union’s Eastern Partnership: Chances and Perspectives”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3 (2), 2009, p. 144.

sukob 2008. koji je ukazao na velike bezbednosne rizike u regionu. Proces uvođenja Istočnog partnerstva ubrzali su i sporovi Rusije i Ukrajine oko gasa koji su imali negativne posledice po Evropsku uniju.<sup>11</sup> Godinu dana kasnije na samitu u Pragu, kao sastavni deo Evropske politike susedstva, formulisano je i Istočno partnerstvo kojim je uspostavljen osnov za čvršću saradnju sa susedima Istočne Evrope i Južnog Kavkaza.

Današnji susedi EU u Istočnoj Evropi i Južnom Kavkazu, iako veoma različiti, međusobno su povezani ekonomski, politički i društveno i imaju slične probleme, jer su pola veka bili u sastavu SSSR-a. Istočno partnerstvo je predvidelo da bi Unija susednim zemljama trebalo da pruži neophodnu finansijsku i tehničku pomoć, kao i da im, nakon primene političkih, ekonomskih i institucionalnih reformi i usaglašavanja zakonodavstava sa pravnim sistemom EU, pruži mogućnost učešća na jedinstvenom evropskom tržištu. Ponudu Istočnog partnerstva Delkor (Delcour) sumira kroz tzv. četiri stuba: sporazume o pridruživanju, zonu slobodne trgovine, viznu liberalizaciju i intenziviranje sektorske saradnje, od kojih je jedna od najznačajnijih ona u oblasti energenata.<sup>12</sup> Saradnja sa EU zavisi od poštovanja evropskih vrednosti, principa tržišne privrede i usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, tj. od interesa i sposobnosti svakog suseda da se angažuje. Za razliku od država kandidata, od država Istočnog partnerstva se ne zahteva potpuno pravno usklađivanje, međutim predviđeno je da će EU dati više političke, finansijske i tehničke podrške onim susedima koji u većem obimu sprovedu preuzete reformske obaveze. Dakle, ono sadrži i elemente politike uslovljavanja, koja bi trebalo da utiče na ove države da ispunjavaju dogovorene obaveze.

Realizacija ciljeva ove inicijative zahteva brojne aktivnosti kako u okviru politika koje spadaju u isključivu nadležnosti EU, tako i onih koje su još u nadležnost država

---

<sup>11</sup> Natia Ejoshvili, "The Evolution of the European Union's Neighborhood Strategies: The Case of the Eastern Partnership", in: *Russia and the EU: Uneasy Relations a Look from Belgium*, Nina Belyaeva (ed.), 2009, p. 71.

<sup>12</sup> Još od raspada SSSR-a u osnovi politike EU prema post-sovjetskim državama bila je podrška sprovođenju unutrašnjih reformi (posebno u ekonomskim i socijalnim pitanjima). Međutim, Unija je postepeno jačala svoju ulogu u susedstvu, tako je institucionalni format međusobnih odnosa prošao kroz nekoliko faza. EU je prvo tokom 1990-tih potpisala sporazume o partnerstvu i saradnji sa svim zemljama (izuzev Belorusije), a zatim je pokrenula akcione planove EPS u periodu 2004-06, i konačno se prebacila na okvir Istočnog partnerstva (IP) 2009. Da bi dalje unapredili svoje odnose sa EU države uključene u IP mogu potpisati i nove sporazume o pridruživanju koji bi trebalo da stvore uslove za političko pridruživanje, ekonomsku integraciju, modernizaciju susednih zemalja i bezvizni režim. Drugim rečima, produbljivanje odnosa išlo je ruku pod ruku sa sve većim naglaskom na usaglašavanju sa normama i standardima EU. Laure Delcour, *The EU and Russia in their 'contested neighbourhood': Multiple external influences, policy transfer and domestic change*, Routledge, 2017, pp. 38-46.

članica. Dakle, u osnovi je koncept koji nastoji da angažuje različite norme i instrumente Evropske unije kako bi se u susedstvu postigli sigurnost, stabilnost i prosperitet.<sup>13</sup> Unija polazi od toga da će se troškovi realizacije Istočnog partnerstva isplatiti, jer negativne posledice zbog različitih opasnosti iz nestabilnog susedstva mogu biti dalekosežne. Činjenica je da je većina suseda zavisna od pristupa tržištu EU, nedovoljno ekonomski razvijena, kao i da se suočava sa brojnim oblicima organizovanog kriminala i korupcije. Pored toga, pet od šest država pogođeno je zamrznutim ili tinjajućim konfliktom. Zbog toga puna realizacija ove inicijative zahteva sprovođenje suštinskih reformi. To je veliki izazov i veoma složen zadatak zbog karakteristika suseda i činjenice da Istočno partnerstvo i sporazumi o pridruživanju koje ova inicijativa predviđa ne otvaraju perspektivu članstva, tako da njihovo potpisivanje ne menja značajno suštinu njihovih odnosa sa EU.

## **Kritike i unutrašnje slabosti politike EU prema susedstvu i Istočnog partnerstva**

Maners (Manners) opisuje Evropsku uniju kao svojevrsnu zajednicu vrednosti i normativnog aktera, koji oblikuje i aktivno „izvozi” norme na međunarodnu arenu.<sup>14</sup> Na ovom konceptu Panke (Pänke) zasniva svoje viđenje EU kao liberalne imperijalne sile, čija „normativna moć” predstavlja sredstvo za izgradnju i konsolidaciju konsenzusa država članica i jačanje ukupne legitimnosti integracionog projekta „eksternizacijom” zajedničkih normi i vrednosti. On ukazuje na dvosmislenost „normativne moći” EU i tenzije između njenog „emancipacijskog” i imperijalističkog kvaliteta.<sup>15</sup> Haukala (Haukkala) navodi da Uniju možemo posmatrati i kao regionalnog normativnog hegemonu koji koristi uticaj kako bi izgradio veoma asimetrične bilateralne odnose koji omogućavaju aktivno prenošenje evropskih normi, vrednosti i institucionalnih praksi susedima. U tom kontekstu ističe da je spoljna politika EU opterećena normama i vrednostima, kao i da Unija ima svojevrsan monopol nad njihovim definisanjem čime određuje i utvrđuje okvire normalnog i evropskog. Haukala istovremeno ukazuje da je u osnovi

---

<sup>13</sup> Bart Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy*, Routledge, New York, 2012, p. 73.

<sup>14</sup> Ian Manners, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 238-239.

<sup>15</sup> Julian Pänke, „Liberal Empire, Geopolitics and EU Strategy: Norms and Interests in European Foreign Policy Making”, *Geopolitics*, Vol. 24, Issue 1, 2019, pp. 100-123.

spoljne politike EU meka moć, kao i da Uniji, kao svojevrsnoj regionalnoj integraciji, „objekti” meke moći teže da se pridruže zbog čega pokazuju spremnost da prihvate njene vrednosti i standarde. Dakle, normativna moć Unije nalazi se u delikatnoj vezi privlačnosti, prisile i legitimiteta.<sup>16</sup> Međutim, EPS i Istočno partnerstvo, kao njen deo, ne nude članstvo u EU, već političko pridruživanje i ekonomsku integraciju, dok od partnerskih država traži da se usklade sa evropskim normama i liberalizuju svoje tržište. U tom kontekstu Kentchadze (Kentchadze) ovu inicijativu vidi kao još jedan pragmatičan odgovor Unije na „umor od proširenja”, koji bi trebalo da joj omogući da, bez obaveze da im ponudi članstvo, poveća uticaj u državama istočnog susedstva.<sup>17</sup>

Berg (Berg) ističe da je za Uniju istočno susedstvo svojevrsna tampon zona između unutrašnje stabilnosti i haotičnog spoljnog okruženja koje pretilo ilegalnim migracijama, organizovanim kriminalom, bolestima i siromaštvom. Zajedno sa pokušajima da se ti problemi otklone Unija ima za cilj, kako dalje ističe, da promovise svoje vrednosti i stil upravljanja, dok se u nastojanjima da organizuje granične oblasti i odnose sa „drugima” usredsređuje na kvazi-imperijalistički način, pri čemu njena projekcija moći uključuje različite stepene uslovljavanja i spoljnog upravljanja.<sup>18</sup> Iako sankcionisanje podrazumeva, pre svega, odlaganje dobijanja očekivanih benefita, to ne umanjuje očiglednu asimetriju u moći između EU i država uključenih u Istočno partnerstvo. Ovako pokroviteljski pristup Unije zasnovan na jednosmernom i bezuslovnom transferu pravila i normi u suprotnosti je sa dobrovoljnom idejom partnerstva. Korosteleva (Korosteleva) primećuje da „veličina” partnera, definisana njihovim političkim i ekonomskim uticajem u međunarodnim odnosima, služi kao merilo za operacionalizaciju partnerstva u EU. U prilog toj tvrdnji navodi izjavu komesara EU koji je napravio razliku između strateškog partnerstva i posebnih odnosa sa značajnim partnerima, koje Unija shvata ozbiljno i partnerstva u okviru Evropske politike susedstva i IP koje je namenjeno manjim državama.<sup>19</sup> S obzirom na ono što nudi zauzvrat, jasno je da ovo fleksibilno, ali navodno ravnopravno partnerstvo može zahtevati previše

---

<sup>16</sup> Hiski Haukkala, “The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy”, *Europe Asia Studies*, Vol. 60, No. 9, 2008, pp. 1606-1608.

<sup>17</sup> Thea Kentchadze, “The Promise of Eastern Partnership”, *ISPI Policy Brief*, No.136, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, Tbilisi, 2009, p. 2.

<sup>18</sup> Eiki Berg, “Do They Really Have a Choice?”, *Eastern Partnership States between the EU and Russia*, [http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-perspectives-pdf/The%20Vilnius%20Moment\\_PONARS%20Eurasia\\_March%202014.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-perspectives-pdf/The%20Vilnius%20Moment_PONARS%20Eurasia_March%202014.pdf), 13/02/2020.

<sup>19</sup> Elena Korosteleva, *The European Union and its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, 2012, p. 27.

političke posvećenosti od strane uključenih država, koje na kraju neće biti dovoljno motivisane da sprovedu reforme. Eberhard (Eberhardt) ističe da za postizanje ciljeva koji su postavljeni Istočnim partnerstvom nisu obezbeđena finansijska sredstva koja bi bila u skladu sa političkim ambicijama ove inicijative. Takođe razlog neuspjeha traži i u činjenici da je u određenju prioriteta odnosa sa susedima EU često nekonzistentna i podijeljena, da joj nedostaju kredibilitet i efikasni instrumenti, kao i traženi nivo fleksibilnosti da odgovori na zahtevne i različite izazove svake države pojedinačno.<sup>20</sup> Meister (Meister) primećuje da na atraktivnost EU i njenu sposobnost da deluje u susedstvu utiču i unutrašnja kriza EU zajedno sa rastućim populizmom.<sup>21</sup>

Polazeći od toga da je Istočno partnerstvo osmišljeno da veže istočne susede za Uniju, drži Rusiju izvan regiona, kao i da pitanje njihovog eventualnog članstva u EU stavi van dnevnog reda, Jarabik (Jarabik) zaključuje da su ovi ciljevi postignuti u veoma ograničenoj meri, a da region nije postao ni stabilniji niti sigurniji.<sup>22</sup> Sličan stav iznose i Nilson (Nilsson) i Silander (Silander) koji ukazuju da bi na sukobe u regionu Istočnog partnerstva, između ostalog, trebalo gledati kao i na rezultat neuspjeha ambicije Unije da kroz susedsku politiku proširi svoje demokratske norme i vrednosti na istok.<sup>23</sup> Sa druge strane Kornel (Cornell) naglašava da su ovi sukobi, pre svega, rezultat ruske težnje da očuva ključni uticaj u regionu. Zbog toga postavlja pitanje kako EU nije predvidela da će Rusija biti spremna da upotrebi vojnu silu kako bi sprečila Ukrajinu da joj se približi. Iako ne krivi EU za rastuću nesigurnost u susedstvu, ukazuje na to da je nejasno kako evropski lideri nisu shvatili političke i ideološke posledice Istočnog partnerstva koje su postepeno gradili.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Adam Eberhardt, "The Semblance of Partnership: On the Eastern Policy of the European Union: A Bureaucratic Project", *The Polish Quarterly of International Affairs*, No. 2, 2017, p. 109.

<sup>21</sup> Stefan Meister, "Eastern Partnership 2.0 – Upgrading the ambitions and impact on the neighborhood", 2019, Heinrich Boell Foundation, <https://ge.boell.org/en/2019/09/13/eastern-partnership-20-upgrading-ambitions-and-impact-neighborhood>.

<sup>22</sup> Balazs Jarabik, "Analysis, Eastern Partnership at 10. Rhetoric, resources and Russia", *New Eastern Europe*, Issue 3-4, 2019, <https://neweasterneurope.eu/2019/05/02/eastern-partnership-at-10-rhetoric-resources-and-russia/>, 17/02/2020.

<sup>23</sup> Martin Nilsson and Daniel Silander, "Democracy and Security in the EU's Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine", *Democracy and Security*, 2016, Vol. 12, No. 1, p. 52.

<sup>24</sup> Svante E. Cornell, "The European Union: Eastern Partnership vs. Eurasian Union", in: *Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents*, Singapore, 2014, pp. 180-181.

## **Spoljašnji izazovi: interesi i uloga Ruske Federacije u regionu Istočnog partnerstva EU**

Rusija je evroazijska sila sa globalnim interesima i ambicijama, koja ima značajnu ulogu u očuvanju evropske bezbednosti i stabilnosti. Evropska unija je posmatra kao ravnopravnog partnera i aktera u međunarodnim odnosima, zbog čega je izostavljena iz Evropske politike susedstva i inicijative Istočno partnerstvo. U isto vreme i Moskva je sama odbacila ideju da bude stavljena u istu kategoriju sa ostalim, manjim susedima i zahtevala da bude tretirana kao strateški partner Unije.<sup>25</sup> Pored elemenata prestiža, ostali motivi Rusije da ostane uzdržana, kada je reč o ovoj politici, povezani su sa činjenicom da je razvoj Istočnog partnerstva u Moskvi shvaćen kao još jedan korak u nastojanjima EU da izgradi sopstvenu zonu uticaja u regionu koji pripada njenom „bliskom inostranstvu“.<sup>26</sup> Zabrinutost Rusije zbog gubitka uticaja na ovom području pokrenuta je obojenim revolucijama u Gruziji 2003. i Ukrajini 2004, a intenzivirana EPS i Istočnim partnerstvom koji su povećali prisustvo EU na postsovjetskom prostoru. Rusiju nije umirilo ni to što je prilikom pokretanja Istočnog partnerstva Unija otvoreno odbacila geopolitičke težnje, naglašavajući da je njen cilj razvoj ekonomskih i društvenih veza sa susedima, pri čemu su dva najvažnija elementa duboka i sveobuhvatna zona slobodne trgovine i bezvizni režim. Iako je Unija više puta otvoreno naglašavala da Istočno partnerstvo nije usmereno protiv Rusije, zvanična Moskva je ovu inicijativu shvatila vrlo oprezno. Tako je ministar spoljnih poslova Ruske Federacije Sergej Lavrov izjavio: „Optuženi smo da imamo sfere uticaja, ali šta je Istočno partnerstvo ako ne pokušaj da se proširi uticaj Evropske unije“.<sup>27</sup> Dan kasnije Dmitri Medvedev je izjavio da Rusija ne želi „da se Istočno partnerstvo pretvori u partnerstvo protiv Rusije“.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> S obzirom na značaj, Rusija nije stavljena u istu kategoriju sa ostalim susednim zemljama Unije, pa je na samitu EU i Rusije u Sankt Peterburgu 2003. godine postignut dogovor o stvaranju strateškog partnerstva dve strane. To partnerstvo uključuje saradnju u oblasti: ekonomije/energije, spoljne i bezbednosne politike, unutrašnje bezbednosti i sudstva, obrazovanja i kulture. Reč je o oblastima saradnje koje su slične onima koje su predviđene i u okviru politike prema drugim susedima.

<sup>26</sup> Andras Racz, "Russian Approaches to the 'Common Neighbourhood': Change or Preservation of the Status Quo?", *SPES Policy Papers*, Institut für Europäische Politik, 2010, pp. 7-8.

<sup>27</sup> Valentina Pop, "EU expanding its 'sphere of influence,' Russia says", *EU Observer*, Brussels, March 21 2009, <https://euobserver.com/foreign/27827>, 27/01/2020.

<sup>28</sup> "Russia alarmed over new EU pact", *BBC*, 22 May 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8061042.stm>, 27/01/2020.

Ove izjave su jasno ukazale da Moskva sve više posmatra Uniju kao aktera koji ugrožava ambicije Rusije u njenom susedstvu.

Želja Unije da igra ulogu mentora koji nastoji da artikuliše nacionalne interese država regiona Istočnog partnerstva da bi uticala na njihovu proevropsku orijentaciju, podseća na politiku Rusije koja pokušava da oblikuje nacionalne interese suseda kako bi ih uključila u evroazijsku integraciju pod svojim vođstvom.<sup>29</sup> Iako nije bilo eksplicitne veze između Istočnog partnerstva EU i aktivnosti Rusije u zajedničkom susedstvu, Evroazijska ekonomska unija (EEU) se može tumačiti kao konkurentna inicijativa koja bi trebalo da spreči ili ograniči ekonomsku i političku integraciju EU i država postsovjetskog prostora. EEU na taj način postaje sredstvo preko kojeg se Rusija uključuje u svojevršno „normativno rivalstvo” sa EU u „zajedničkom susedstvu”. To je zato što se ponude EU i Rusije za integraciju međusobno isključuju.<sup>30</sup> Ponuda EU za uspostavljanjem duboke i sveobuhvatne zone slobodne trgovine sa susedima kompatibilna je sa njenim ostalim sporazumima i tako onemogućava države potpisnice da istovremeno imaju takve sporazume sa Rusijom ili u okviru EEU. Pored zabrinutosti da će se integracijom sa tržištem Evropske unije odvojiti od Rusije, postoji i bojazan da će integracija u evropsku energetska mrežu dovesti u pitanje postojeće energetske sporazume koje Rusija ima sa državama ovog regiona.<sup>31</sup>

Usvajanje Lisabonskog ugovora značajno je promenilo spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije, obezbedivši joj političke i vojne kapacitete da deluje kao bezbednosni akter na regionalnom i globalnom nivou. Ipak, za razliku od Rusije koja je klasična suverena država, EU je svojevrсна nadnacionalna organizacija sa *sui generis* procesom donošenja odluka, što umanjuje njenu sposobnost da u susedstvu efikasno sprovodi jedinstvenu politiku.<sup>32</sup> Ukrajinska kriza jeste na neki način pozicionirala EU kao geostrateškog aktera jer je potreba da se, u ime ukrajinskog proevropskog raspoloženja, suprotstavi ruskim aspiracijama dovela do retkog

<sup>29</sup> Andrey Makarychev Andrey Devyatkov, “The EU in Eastern Europe: Has Normative Power Become Geopolitical?“, *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 310, 2014, p. 2.

<sup>30</sup> Marina T. Kostić, „Isključiva priroda evropskih, evroatlantskih i evroazijskih integracija i previranja na evropskom postsovjetskom prostoru“, *Meunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 4, str. 498-526.

<sup>31</sup> U poslednje vreme EU nastoji da objedini rizike uvozne zavisnosti stvaranjem potpuno integrisanog i konkurentnog evropskog energetskeg tržišta, koje nastoji da proširi ne samo na nove države članice, već i na susedne zemlje Istočne Evrope i Južnog Kavkaza.

<sup>32</sup> Procesi donošenja odluka u EU kombinuju međuvladine i nadnacionalne aspekte, promovišu civilne i normativne pristupe u međunarodnim odnosima i ostaju posvećeni principijelnom multilateralizmu. Heidi Maurer & Licinia Simao, “From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty”, in: *Global Power Europe – Policies, Actions and influence of the EU's External Relations*. Astrid Boening, Jan-Frederik Kremer & Aukie van Loon. (eds), Springer, 2013, p. 95.

perioda evropskog spoljnopolitičkog jedinstva. Međutim, Unija ne igra značajniju ulogu u regionalnim bezbednosnim pitanjima. Sa druge strane, za Rusiju je jedan od osnovnih spoljnopolitičkih prioriteta očuvanje uticaja u državama nastalim na prostoru nekadašnjeg Sovjetskog Saveza, koji pripada sferi njenih tradicionalnih i vitalnih interesa. U poslednje vreme Rusija je postala još odlučnija i akumulirala je više resursa i sredstava kako bi se aktivno suprotstavila procesima demokratizacije i vesternizacije na ovom prostoru i potvrdila ulogu regionalnog hegemonu.

Iako je na neki način Istočno partnerstvo bilo i odgovor na rusko-gruzijski oružani sukob, Unija je godinama ignorisala ulogu Rusije u odnosima sa državama uključenim u ovu inicijativu. Ukrajinska kriza postala je ključna tačka u odnosima dva aktera koja je ukazala na nepomirljive razlike u njihovim regionalnim politikama i pristupima prema zajedničkom susedstvu. Neka vrsta prekretnice koja je jasno stavila do znanja da je Rusija značajan faktor u regionu zbog čega njen interes mora da se uzme u obzir. Istovremeno, krizu u Ukrajini možemo posmatrati kao simptom sistemskih promena u međunarodnom poretku, kojim se globalna ravnoteža snaga pomera dalje od Zapada.

## **Države regiona Istočnog partnerstva između Evropske unije i Rusije**

Rastuća geopolitička konkurencija i tenzije između Evropske unije i Ruske Federacije najviše su pogodile države koje se fizički nalaze između njih i pripadaju tzv. zajedničkom susedstvu. Smeštene između Evropske unije i Rusije, one su reagovale veoma oprezno na ukrajinsku krizu ne pridružujući se niti sankcijama EU, niti kontra-sankcijama Rusije. Zbog svoje geopolitičke ranjivosti, bez obzira da li su članice Istočnog partnerstva i Evroazijske ekonomske unije, one su izložene svojevrsnoj „unakrsnoj vatri sankcija”.<sup>33</sup> U takvim okolnostima, pokušavaju da se prilagode geopolitičkoj i ekonomskoj stvarnosti i sve nastoje da vode multi-vektorsku spoljnu politiku.<sup>34</sup> Čak je i A. Lukašenko, izjavo da Belorusija ne želi da se nađe na novoj liniji raskola civilizacija, usred neslaganja između zapadnog i istočnog bloka.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> U susedstvu su se Belorusija i Jermenija pridružile Evroazijskoj ekonomskoj uniji, dok su Gruzija, Moldavija i Ukrajina zaključile sporazume o pridruživanju i dubokoj i sveobuhvatnoj zoni slobodne trgovine.

<sup>34</sup> Maria Shagina, In the Crossfire: The Impact of West-Russia Tensions on Post-Soviet States, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, 2019, p. 2.

<sup>35</sup> Izjava Aleksandra Lukašenka na diskusionom panelu „Odnosi Istok-Zapad“, na sastanku osnovne grupe Minhenske bezbednosne konferencije održane u Minsku 1. novembra 2018, “Eastern Europe: State(s) of Uncertainty”, in: *Munich Security Report 2019: The Great Puzzle: Who Will Pick*

„Zajedničko susedstvo” sastoji se u najvećoj meri od država sa slabim ekonomskim, institucionalnim i drugim kapacitetima što u velikoj meri stvara uslove da budu osetljive na uticaje i EU i Rusije. EU i Rusija su u mogućnosti da primenjujući meku moć utiču na politička kretanja u ovim državama. Pod tim se podrazumeva njihova sposobnost da, predstavljajući svoje političke modele vrednim oponašanja, nerepresivnim sredstvima oblikuju unutrašnja i spoljnopolitička kretanja u regionu. Kao i Evropska unija, Rusija aktivno nastoji da privuče nove članice u EEU ili barem odvrati potencijalne članice od bliže ekonomske integracije sa EU. U tom kontekstu, legitimizacijom suprotstavljenih vizija političkog upravljanja, EU i Rusija su direktno i indirektno uticale na politički put Ukrajine.<sup>36</sup>

Da bi uticala na unutrašnja političko-ekonomska kretanja država postsovjetskog prostora, Rusija za razliku od EU ne promovise nužno svoja pravila ili obrasce politika, već koristi i druge instrumente.<sup>37</sup> Pored meke moći Rusije koja je ukorenjena u zajedničkoj kulturi, religiji i istoriji, njena politika prema susedima ogleđa se u nastojanjima da aktivnim ekonomskim, političkim, diplomatskim i vojnim merama ostvari svoje strateške interese. One danas uključuju i elemente doktrine „hibridnog rata”, kojom su „informativni rat”, obmana, lažne operacije i sl. neprimetno integrisani u vojnu doktrinu u cilju izazivanja unutrašnjih poremećaja.<sup>38</sup> Imajući u vidu da ruska vojna i ekonomska moć daleko prevazilaze ukupnu snagu država ovog regiona, ovaj „asimetrični” karakter odnosa omogućava Rusiji da utiče na njihovu unutrašnju i spoljnu politiku. Iako za većinu suseda čvršća saradnja sa Rusijom nije previše privlačna opcija, Moskva nastoji da ih zadrži u svojoj „sferi uticaja”.<sup>39</sup>

Ipak, dešavanja u regionu pokazuju da države postsovjetskog prostora nisu samo pasivni primaoci politika Unije i Rusije, već da aktivno reaguju i na kompleksan način oblikuju spoljne uticaje. Tako države koje učestvuju u Istočnom partnerstvu imaju različite stavove i očekivanja od same inicijative i predviđenog stepena saradnje i

---

*Up the Pieces?*, 2019, [https://securityconference.org/assets/02\\_Dokumente/01\\_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf](https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf), 26/02/2020, p. 36.

<sup>36</sup> Gergana Noutcheva, “Whose legitimacy? The EU and Russia in contest for the eastern neighbourhood”, *Democratization*, Vol. 25, Issue 2, 2018, p. 313.

<sup>37</sup> Esther Ademmer, Laure Delcourc and Kataryna Wolczuk, “Beyond geopolitics: exploring the impact of the EU and Russia in the ‘contested neighborhood’”, op. cit., p. 2.

<sup>38</sup> Ova doktrina izložena je u članku načelnika Generalštaba Vitalija Gerasimova iz 2013, a primenjena je u praksi na Krimu i u istočnoj Ukrajini. Peter Rutland & Andrei Kazantsev, “The limits of Russia’s ‘soft power’”, *Journal of Political Power*, Vol. 9, No. 3, 2016, p. 408.

<sup>39</sup> Stefan Meister, “Eastern Partnership 2.0 – Upgrading the ambitions and impact on the neighborhood”, op. cit.

integrisanja sa Evropskom unijom. Gruzija, Moldavija i Ukrajina su zainteresovane za dalji razvoj odnosa i približavanje Evropskoj uniji. One su sredinom 2014. potpisale sporazume o pridruživanju i dubokoj i sveobuhvatnoj zoni slobodne trgovine. Ovi sporazumi trebalo bi značajnije da prodube političke i ekonomske veze Moldavije, Gruzije i Ukrajine sa Unijom i omoguće njihovim privrednim subjektima slobodan pristup jedinstvenom tržištu EU. To bi trebalo da stvori nove poslovne mogućnosti i donese više standarde roba, usluga i doprinese povećanju konkurentnosti njihovih privreda. EU se obavezala da će raditi sa vladama i preduzećima navedenih država kako bi se sprovele reforme i pružila pomoć prilikom usklađivanja sa evropskim standardima.<sup>40</sup> Takođe, Moldavija, Gruzija i Ukrajina imaju sporazume o viznoj liberalizaciji, koji im omogućavaju da u EU putuju bez viza. To je veliki iskorak u odnosu na ranije vizne olakšice, što je bio ključni podsticaj za ove države da usvoje norme i standarde EU u ovoj oblasti. Pored toga, Moldavija, Gruzija i Ukrajina učestvuju u misijama zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Evropske unije, a članice su i programa Partnerstvo za mir NATO-a.

Iako je dugogodišnji multivektorizam ovih država zamenjen zaokretom prema Zapadu, Rusija je i dalje ključni politički i ekonomski faktor u regionu. Takođe, EU igra beznačajnu ulogu u regionalnim bezbednosnim pitanjima. Zbog toga ne treba zaboraviti činjenicu da sve tri države trpe velike posledice geopolitičke konkurencije EU i Rusije. Ovo se posebno odnosi na „zamrznute” sukobe koji i dalje predstavljaju veliki izazov stabilnosti i sigurnosti za države koje su se opredelile za proevropsku spoljnu politiku. Potpisivanje sporazuma o pridruživanju EU i Moldavije pokrenulo je reakcije Rusije, kao i reakcije Pridnjestrovlja koje je zatražilo bliže odnose sa Rusijom. Došlo je do intenzivnih razgovora lidera Rusije i Pridnjestrovlja, što je rezultiralo ekonomskim paketima, trgovinskim sporazumima, jačanjem međusobnih vojnih odnosa i toga da Rusija 2015. održi vojnu vežbu u Pridnjestrovlju.<sup>41</sup> Tokom krize u Gruziji, kasnijeg rata i procesa rešavanja sukoba, jedan od osnovnih ciljeva Rusije bio je da nedvosmisleno pokaže da je Južni Kavkaz oblast od njenog posebnog interesa koji zadire u rusku bezbednost. Ukrajinska kriza pokazala je da su ljudski, ekonomski i politički troškovi koje plaća ukrajinski narod zbog svog proevropskog opredeljenja ogromni.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> “EU forges closer ties with Ukraine, Georgia and Moldova”, European External Action Service, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2014/270614\\_association\\_agreement\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/270614_association_agreement_en.htm), 27/02/2020.

<sup>41</sup> Martin Nilsson & Daniel Silander, “Democracy and Security in the EU’s Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine”, op. cit., p. 53.

<sup>42</sup> Miloš Petrović, *Nastanak ukrajinske krize: od političke iluzije Evropske unije do bitke za postsovjetsku Evropu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2019.

Iako je razvoj događaja u Ukrajini iznenadio Uniju, šaljući nejasne i nedorečene poruke, zvaničnici EU i pojedinih članica podgrejali su nerealna očekivanja da bi ova država mogla uskoro da postane deo EU. Unija nema interesa i kapaciteta da uključi Ukrajinu u svoje članstvo, ipak ne želi da dozvoli Rusiji da dodatno jača svoj položaj i uticaj u ovoj državi. Istovremeno, iako je ruski stav prema proevropskom pravcu Ukrajine bio jasan, evropski lideri su pretpostavili da će Rusija, pre svega zbog ekonomskih interesa, u svojoj spoljnopolitičkoj praksi ostati pragmatična.<sup>43</sup> Međutim, potpisivanje sporazuma o pridruživanju sa EU postalo je opasnost da države postsovjetskog prostora usvoje norme i standarde EU, što bi umanjilo uticaj Ruske Federacije na njih. Imajući u vidu da Rusija ima interes da sačuva tzv. tampon zonu kako bi se zaštitila od Zapada, aneksiju Krima videla je kao neophodan korak za očuvanje Sevastopolja, strateški značajne baze na Crnom moru.<sup>44</sup>

Pored ove grupe država, Istočnim partnerstvom obuhvaćena je i Jermenija. Ona je specifičan slučaj jer je pod pritiskom Rusije odustala od potpisivanja sporazuma o pridruživanju sa EU o kome je godinama pregovarala i odlučila da se pridruži Evroazijskoj ekonomskoj uniji. Odustajanje Jermenije bio je svojevrstan izazov za EU kao zajednicu vrednosti, koja se po prvi put suočila sa političkim ograničenjima svog normativnog projekta. EU nije ranije iskusila da susedi odbiju da idu dalje u procese dublje saradnje i integrisanja. Međutim, ako se ima u vidu da je Jermenija članica Organizacije dogovora o kolektivnoj bezbednosti, kao i da se oslanja na bezbednosne garancije Rusije kada je reč o mogućim pretnjama iz Azerbejdžana i Turske, ova odluka nije tako neočekivana.<sup>45</sup> Pretnja Rusije da će povući podršku Jermeniji kada je reč o „zamrznutom sukobu” u Nagorno-Karabahu odigrala je ključnu ulogu u spoljnopolitičkom zaokretu Jermenije.<sup>46</sup> Iako odustajanje Jermenije

---

<sup>43</sup> Kristi Raik & Sinikukka Saari, “Mapping the geostrategic context of the EU’s Eastern neighbourhood”, in: *Key Actors in the EU’s Eastern Neighbourhood Competing perspectives on geostrategic tensions*, Kristi Raik & Sinikukka Saari (eds.), Finnish Institute of International Affairs, 2016, pp. 13-14.

<sup>44</sup> Keith B. Payne & John S. Foster, “Russian strategy Expansion, crisis and conflict”, *Comparative Strategy*, 36:1, 2017, p. 15.

<sup>45</sup> Na teritoriji Jermenije raspoređena je 102. ruska vojna baza, a zvanični Jerevan saradnju sa Rusijom u vojnoj oblasti vidi kao način da se osigura bezbednost države i stabilnost na Južnom Kavkazu. Takođe, Rusija je najznačajniji ekonomski i trgovinski partner Jermenije. Rusija i Jermenija su 1997. potpisale Sporazum o prijateljstvu saradnji i uzajamnoj pomoći, a 2000. Deklaraciju o savezničkom delovanju u XXI veku. Takođe, ruski Gazprom je krajem 2013. dobio potpunu kontrolu nad jermenskom mrežom za distribuciju gasa. “Bilateral Relations with Russia”, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, <https://www.mfa.am/en/bilateral-relations/ru>, 10/03/2020.

<sup>46</sup> Situacija u Jermeniji veoma je složena, u priličnoj meri kao posledica sukoba koji je početkom devedesetih godina izbio u azerbejdžanskoj provinciji Nagorno-Karabahu, pretežno naseljenoj Jermenima.

od potpisivanja Sporazuma o pridruživanju onemogućava liberalizaciju njene trgovine sa EU, ova država je novembra 2017. potpisala Sveobuhvatni sporazum o ekonomskom partnerstvu sa EU. On ne predviđa uspostavljanje oblasti slobodne trgovine, ali je formulisan na osnovu prethodno pripremljenog sporazuma tako da bi njegova primena trebalo da rezultira sveobuhvatnijom i tešnjom saradnjom i odnosima EU i Jermenije.<sup>47</sup>

Što se tiče preostale dve države, Azerbejdžana i Belorusije, one su mnogo skeptičnije prema bilo kakvoj složenijoj integraciji sa Evropskom unijom i učešću u Istočnom partnerstvu. U praksi, vlasti u Bakuu i Minsku pokazale su otvorenost za neke oblike ekonomske saradnje, ali su odbile bilo kakav politički dijalog o evropskim vrednostima i normama kao što su vladavina prava ili poštovanju ljudskih prava itd. Dakle, Belorusija i Azerbejdžan se selektivno odnose prema Istočnom partnerstvu i biraju oblike saradnje sa EU koji im najviše odgovaraju. Kao rezultat toga, razvoj saradnje između ovih država i EU moguć je samo u kontekstu odabranih sektorskih politika, a ne bilo kakve integracije na političkom nivou.

Iako su odnosi sa Belorusijom napredovali kroz novoosnovanu koordinacionu grupu u okviru Istočnog partnerstva, ova država ima institucionalno najslabiji odnos sa Unijom.<sup>48</sup> Belorusija nema čak ni okvirni sporazum sa EU, koja je njen drugi najveći trgovinski partner. Istovremeno ova država je članica Evroazijske ekonomske unije, Zajednice nezavisnih država i Organizacije dogovora o kolektivnoj bezbednosti u kojima ključnu ulogu ima Ruska Federacija. Promene u geostrateškoj doktrini Rusije koje su, između ostalog, postale očigledne kroz sukob sa Ukrajinom, u određenoj meri su uticale na odnose Minska i Moskve. Naime, primetno je da je Rusija od 2015. godine, u više navrata preispitala odnose sa Belorusijom, smanjujući nivo subvencija

---

<sup>47</sup> "Joint Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part, European Commission", Brussels, 25.9.2017, //eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0037, 16/02/2020.

<sup>48</sup> Koordinaciona grupa EU-Belorusija održava sastanke dva puta godišnje u Minsku i Briselu. Otvoreni su sektorski dijalozi u oblasti ekonomije i finansija, trgovine, carine i zaštite životne sredine. Sankcije EU su smanjene, dok je intenzivirana kreditna i investiciona saradnja. Kao deo širenja investicione saradnje Belorusije sa EU potpisani su sporazumi sa Evropskom investicionom bankom za rekonstrukciju deonice autoputa M7 Minsk - Vilnius i kontrolnog punkta Kamenni Log u iznosu od 110 miliona evra i modernizaciju sistema za prečišćavanja vode u iznosu od 66 miliona evra. Završeni su i pregovori Belorusije sa EU o sporazumima o viznim olakšicama i readmisiji. "Annual Review of Foreign Policy of the Republic of Belarus and Activities of the Ministry of Foreign Affairs in 2019", Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus, <http://mfa.gov.by/en/publications/reports/d747de45de70a9dc.html>, 26/02/2020.

i zahtevajući od nje dublju političku, vojnu i ekonomsku integraciju.<sup>49</sup> Istovremeno, došlo je do približavanja Minska i Brisela, pre svega, zbog pozicije beloruskog rukovodstva kada je reč u ukrajinskoj krizi, što je uključivalo odstupanje od zvaničnog narativa Kremlja, demonstraciju proukrajinske orijentacije i angažovanje u mirovnim pregovorima. Zbog svega toga, tradicionalna usredsređenost EU na sankcionisanje beloruskog autoritarnog režima postala je manje hitna stvar.<sup>50</sup>

Azerbejdžan se razlikuje od ostalih država Istočnog partnerstva po tome što vlada otvoreno osporava nedostatak jednakosti i insistira na dijalogu na ravnopravnoj osnovi, umesto da se jednostavno usklađuje sa zahtevima EU. Takođe, Azerbejdžan ne želi političko partnerstvo sa Unijom, već saradnju u tehničkim i ekonomskim oblastima, dok promovisanje evropskih vrednosti vidi kao „mešanje u unutrašnje stvari”. Imajući u vidu da zahteva ravnopravniji odnos sa EU zasnovan na partnerstvu i reciprocitetu, Azerbejdžan nije zainteresovan za potpisivanje sporazuma o pridruživanju, koje je predviđeno Istočnim partnerstvom.<sup>51</sup> EU i Azerbejdžan su se 11. jula 2018. dogovorili o novim prioritetima partnerstva koji, kako se navodi, odražavaju interese oba partnera, poštujući jednakost na kojoj će se zasnivati uzajamni politički dijalog i saradnja.<sup>52</sup> Pored toga što odbacuje bližu integraciju sa Unijom, Azerbejdžan je jedinstven u regionu po tome što ne želi ni bližu integraciju sa Rusijom. On računa na to da će mu energetske resursi omogućiti da izdrži političke i ekonomske pritiske i tako održi nezavisni kurs.<sup>53</sup> Zbog političkih sporova sa Rusijom i povremenih prekida isporuke u tranzitnim državama, uloga Azerbejdžana kao alternativnog snabdevača Unije energentima sve je značajnija. EU je postala važan kupac azerbejdžanske nafte i nafte koja se kroz ovu državu transportuje. Takođe, Azerbejdžan ima značajnu ulogu u Južnom gasnom koridoru koji, dovođenjem gasa iz Kaspijskog mora, doprinosi bezbednosti snabdevanja evropskih tržišta.<sup>54</sup> Azerbejdžan ima dobre odnose i sa Ruskom Federacijom. Prema procenama ruskih

---

<sup>49</sup> Arseny Sivitsky, “Belarus-Russia: From a Strategic Deal to an Integration Ultimatum”, *Russia Foreign Policy Papers*, The Foreign Policy Research Institute, 2019, p. 2.

<sup>50</sup> Alena Vieira & Syuzanna Vasilyan, “Armenia and Belarus: caught between the EU’s and Russia’s conditionalities?”, *European Politics and Society*, Vol. 19, Issue 4, 2018, p. 483.

<sup>51</sup> Eske van Gils, “Differentiation through bargaining power in EU–Azerbaijan relations: Baku as a tough negotiator”, *East European Politics*, Vol. 33, Issue 3, 2017, pp. 391–392.

<sup>52</sup> “Partnership Priorities between the EU and Azerbaijan reinforce the bilateral agenda”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/48244/partnership-priorities-between-eu-and-azerbaijan-reinforce-bilateral-agenda\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/48244/partnership-priorities-between-eu-and-azerbaijan-reinforce-bilateral-agenda_en), 27/02/2020.

<sup>53</sup> Svante E. Cornell, “Azerbaijan: Going It Alone”, in: *Putin’s Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents*, op. cit., p. 154.

<sup>54</sup> Videti više u: Marco Siddi, “The EU’s Botched Geopolitical Approach to External Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor”, *Geopolitics*, Vol. 24, Issue 1, 2019, pp. 124–144.

i azerbejdžanskih zvaničnika, njihov odnos može se opisati kao strateško partnerstvo. Ekonomska, trgovinska i energetska saradnja su u središtu pragmatičnog karaktera partnerskog dijaloga. Stabilan i snažan Azerbejdžan je važan za Rusiju, jer predstavlja prirodnu barijeru od pretnji koje bi mogle doći sa juga.<sup>55</sup>

## Zaključne napomene

Pokrenuto pre više od deset godina, Istočno partnerstvo najavilo je novi oblik odnosa sa susedima koji je trebalo da, podsticanjem političkih i ekonomskih reformi u susedstvu, doprinese stabilnosti, bezbednosti i prosperitetu u regionu, ali i na evropskom kontinentu u celini. U osnovi je bila težnja da se odgovori na bezbednosne izazove koji bi iz nestabilnog susedstva mogli da se preliju na samu Uniju. Dakle, Unija je spremna da se dodatno angažuje u istočnom susedstvu jer polazi od toga da su stabilnost i prosperitet u ovim zemljama ključni za sigurnost i ekonomsku budućnost čitavog evropskog kontinenta. U tom kontekstu, Istočno partnerstvo ima za cilj da smanji ekonomski i socijalni jaz između Unije i njenih istočnih suseda. Ovo bi trebalo da se realizuje, pre svega, podsticanjem razvoja ekonomske saradnje i integracije i stvaranjem institucionalnog okvira koji bi bio svojevrsni forum za rešavanje pitanja od zajedničkog interesa. Međutim, zbog činjenice da Istočno partnerstvo ne otvara perspektivu članstva ono je, u poređenju sa politikom proširenja EU, pokazalo značajno manju sposobnost da dovede do značajnijih promena u državama na koje se odnose.

Pored toga, Istočno partnerstvo suočilo se sa velikim izazovima u međunarodnom kontekstu. Aneksija Krima i rat na istoku Ukrajine aktuelizovali su pitanje uticaja Rusije i širih geopolitičkih efekata ove inicijative. Postalo je jasno da su države smeštene između EU i Rusije postale predmet otvorenog sporenja i nadmetanja između Brisela i Moskve. Imajući u vidu brojne ekonomske, političke, kulturne i druge veze Rusije i država regiona Istočnog partnerstva, postalo je jasno da se ova problematika ne može posmatrati van konteksta ruske politike i interesa. Rusija ima velike ambicije u tzv. bliskom inostranstvu, tako da će EU teško moći da ostvari sveobuhvatnu saradnju sa susedima bez adekvatnog uključivanja Moskve u taj proces. Uniji će svakako biti teško da ubedi Rusiju kako njene veze sa bivšim sovjetskim republikama nisu usmerene protiv nje i da veze EU sa ovim državama

---

<sup>55</sup> Stanislav Chernyavsky, "Azerbaijan and Russia: Present and Future", in: *Evolution of Post Soviet Space: Past, Present and Future*, I. Timofeev, T. Makmutov, I. Sorokina (eds), Russian International Affairs Council, Moscow, 2017, pp. 20-21.

treba posmatrati kao pitanje od zajedničkog interesa. Budući da Istočno partnerstvo posmatra kao još jedan plan Zapada da je „opkoli”, može se očekivati da će Rusija nastaviti da vrši ekonomski i politički pritisak na države uključene u ovu inicijativu.

Saradnja EU i Rusije u traženju odgovora na savremene bezbednosne pretnje, posebno ukoliko je reč o njihovom zajedničkom susedstvu, nije stvar izbora, već nužnosti, razlike u njihovim stavovima i interesima su i dalje velike. Evropska unija i Rusija načelno se zalažu za poštovanje međunarodnog prava i rešavanje sukoba političkim sredstvima, ali često imaju različite politike i pristupe rešavanju otvorenih regionalnih problema. Razmimoilaženja su prisutna ne samo kada je reč o optimalnim načinima rešavanja ukrajinske krize, nego i ostalih „zamrznutih sukoba” u Južnoj Osetiji i Abhaziji, Nagorno-Karabahu i Pridnjestrovlju. Unija i Zapad uopšte, smatraju da je u osnovi ovih razmimoilaženja činjenica da Rusija ima imperijalne ciljeve u „bliskom inostranstvu” i da pokušava da obnovi uticaj na širem međunarodnom planu. Rusija osnovni problem vidi u nastojanjima Zapada da ostvari dominantan uticaj na postsovjetskom prostoru, tj. u njenom „dvorištu”. Međutim, bez obzira na ove različite pristupe neosporno je da i EU i Rusija imaju posebne interese, kao i da su u određenoj meri u mogućnosti da projektuju svoju moć u „zajedničkom susedstvu”, zbog čega imaju i odgovornost da ovim državama pomognu da se, bez ugrožavanja suvereniteta, uspešno razvijaju. Takođe, bez obzira na sve izazove, trebalo bi imati u vidu da su države uključene u Istočno partnerstvo presudne za sigurnost, stabilnost i prosperitet Evropske unije. Zbog toga će ova inicijativa ostati visoko na evropskoj agendi. U suprotnom postoji rizik da ekonomske i socijalne razlike, koje postoje između Unije i njenih istočnih suseda, vremenom generišu negativne političke i društvene snage i tendencije koje bi neizbežno uticale i na samu EU, koja se već suočava sa velikim brojem pretnji iz nestabilnog susedstva.

## Bibliografija

### *Knjige*

- Delcour, Laure, *The EU and Russia in their 'contested neighbourhood': Multiple external influences, policy transfer and domestic change*, Routledge, 2017, p. 43.
- Jović-Lazić, Ana, *Odnosi između Evropske unije i Ruske Federacije: kraj XX i po etak XXI*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015, str. 210-211.
- Korosteleva, Elena, *The European Union and its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, 2012, p. 27.

- Petrović, Miloš, *Nastanak ukrajinske krize: od politi ke iluzije Evropske unije do bitke za postsovjetsku Evropu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2019.
- Shagina, Maria, *In the Crossfire: The Impact of West Russia Tensions on Post Soviet Sates*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, 2019, p. 2.
- Van Vooren, Bart, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy*, Routledge, New York, 2012, p. 73.

### *lanci*

- Ademmer, Esther, Delcourc, Laure and Wolczukd, Kataryna, "Beyond geopolitics: exploring the impact of the EU and Russia in the 'contested neighborhood'", *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 57, No. 1, 2016, p. 2.
- Cadier, David, "The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership", *Geopolitics*, Vol. 24, Issue 1, 2019, p. 71.
- Chernyavsky, Stanislav, "Azerbaijan and Russia: Present and Future", in: *Evolution of Post Soviet Space: Past, Present and Future*, I. Timofeev, T. Makmutov, I. Sorokina (eds), Russian International Affairs Council, Moscow, 2017, pp. 20-21.
- Cornell, E. Svante, "Azerbaijan: Going It Alone", in: *Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents*, Singapore, 2014, p. 154.
- Cornell, E. Svante, "The European Union: Eastern Partnership vs. Eurasian Union", in: *Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents*, Singapore, 2014, pp. 180-181.
- Eberhardt, Adam, "The Semblance of Partnership: On the Eastern Policy of the European Union: A Bureaucratic Project", *The Polish Quarterly of International Affairs*, No. 2, 2017, p. 109.
- Ejoshvili, Natia, "The Evolution of the European Union's Neighborhood Strategies: The Case of the Eastern Partnership", in: *Russia and the EU: Uneasy Relations a Look from Belgium*, Nina Belyaeva (ed.), 2009, p. 71.
- Gils, Eske van, "Differentiation through bargaining power in EU–Azerbaijan relations: Baku as a tough negotiator", *East European Politics*, Vol. 33, Issue 3, 2017, pp. 391-392.
- Haukkala, Hiski, "The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy", *Europe Asia Studies*, Vol. 60, No. 9, 2008, pp. 1606-1608.
- Jović-Lazić, Ana, „Gde su istočne granice Evropske unije”, *Me unarodni problemi*, Vol. LVIII, br. 4, 2006, p. 447.

- Ana Jović-Lazić, Ivona Lađevac, „Blisko inostranstvo u integracionim inicijativama Ruske Federacije: slučaj Evroazijske ekonomske unije“, u: *Integracioni procesi u Evroaziji*, Dušan Proroković i Ana Jović-Lazić (ured.), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2019, str. 253-285.
- Ana Jović-Lazić, „Politika Evropske unije prema susednim zemljama“, *Međunarodna politika*, Vol. LIV–LVII, br. 1120-1121, 2006, str. 30-37.
- Kentchadze, Thea, “The Promise of Eastern Partnership”, *ISPI Policy Brief*, No.136, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, Tbilisi, 2009, p. 2.
- Kostić, T. Marina, „Isključiva priroda evropskih, evroatlantskih i evroazijskih integracija i previranja na evropskom postsovjetskom prostoru“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 4, str. 498-526.
- Łapczyński, Marcin, “The European Union’s Eastern Partnership: Chances and Perspectives”, “The European Union’s Eastern Partnership: Chances and Perspectives”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3 (2), 2009, p. 144.
- Makarychev, Andrey and Devyatkov, Andrey, “The EU in Eastern Europe: Has Normative Power Become Geopolitical?”, *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 310, 2014 p. 2.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 238-239.
- Maurer, Heidi & Simao, Licinia, “From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty”, in: *Global Power Europe – Policies, Actions and influence of the EU's External Relations*. Astrid Boening, Jan-Frederik Kremer & Aukie van Loon. (eds), Springer, 2013, p. 95.
- Nilsson, Martin & Silander, Daniel, “Democracy and Security in the EU’s Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine”, *Democracy and Security*, 12:1, 2016, pp. 52-53.
- Nitoiu, Cristian, “The European Union’s ‘Ideal Self’ in the Post-Soviet Space”, *Europe Asia Studies*, Routledge 2018, pp. 1-2.
- Noutcheva, Gergana, “Whose legitimacy? The EU and Russia in contest for the eastern neighbourhood”, *Democratization*, Vol. 25, Issue 2, 2018, p. 313.
- Pänke, Julian, “Liberal Empire, Geopolitics and EU Strategy: Norms and Interests in European Foreign Policy Making”, *Geopolitics*, Vol. 24, Issue 1, 2019, pp. 100-123.
- Payne, B. Keith & Foster, S. John, “Russian strategy Expansion, crisis and conflict”, *Comparative Strategy*, 36:1, 2017, p. 15,

- Racz, Andras, "Russian Approaches to the 'Common Neighbourhood': Change or Preservation of the Status Quo?", *SPES Policy Papers*, Institut für Europäische Politik, 2010, pp. 7–8.
- Raik, Kristi & Saari, Sinikukka, "Mapping the geostrategic context of the EU's Eastern neighbourhood", in: *Key Actors in the EU's Eastern Neighbourhood Competing perspectives on geostrategic tensions*, Kristi Raik & Sinikukka Saari (eds.), Finnish Institute of International Affairs, 2016, pp. 13-14.
- Rutland, Peter & Kazantsev, Andrei, "The limits of Russia's 'soft power'", *Journal of Political Power*, Vol. 9, No. 3, 2016, p. 408.
- Siddi, Marco, "The EU's Botched Geopolitical Approach to External Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor", *Geopolitics*, Vol. 24, Issue 1, 2019, pp. 124-144.
- Sivitsky, Arseny, "Belarus-Russia: From a Strategic Deal to an Integration Ultimatum", *Russia Foreign Policy Papers*, The Foreign Policy Research Institute, 2019, p. 2.
- Vieira, Alena & Vasilyan, Syuzanna, "Armenia and Belarus: caught between the EU's and Russia's conditionalities?", *European Politics and Society*, Vol. 19, Issue 4, 2018, p. 483.

### *Internet izvori*

- Berg, Eiki, "Do They Really Have a Choice?", Eastern Partnership States between the EU and Russia, [http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-perspectives-pdf/The%20Vilnius%20Moment\\_PONARS%20Eurasia\\_March%202014.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-perspectives-pdf/The%20Vilnius%20Moment_PONARS%20Eurasia_March%202014.pdf), 13/02/2020.
- Jarabik, Balazs, "Analysis, Eastern Partnership at 10. Rhetoric, resources and Russia", *New Eastern Europe*, Issue 3-4, 2019, <https://neweasterneurope.eu/2019/05/02/eastern-partnership-at-10-rhetoric-resources-and-russia/>, 17/02/2020.
- Meister, Stefan, "Eastern Partnership 2.0 – Upgrading the ambitions and impact on the neighborhood", 2019, Heinrich Boell Foundation, <https://ge.boell.org/en/2019/09/13/eastern-partnership-20-upgrading-ambitions-and-impact-neighborhood>.
- Pop, Valentina, "EU expanding its 'sphere of influence,' Russia says", *EU Observer*, Brussels, March 21 2009, <https://euobserver.com/foreign/27827>, 27/01/2020.
- "Russia alarmed over new EU pact", *BBC*, 22 May 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8061042.stm>, 27/01/2020.

“Bilateral Relations with Russia”, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, <https://www.mfa.am/en/bilateral-relations/ru>, 10/03/2020.

### *Dokumenti*

“Joint Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part, European Commission”, Brussels, 25.9.2017, [//eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0037](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0037), 16/02/2020.

“A secure Europe in a better world. European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003, [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf), 22/01/2020, pp. 7-8.

“Annual Review of Foreign Policy of the Republic of Belarus and Activities of the Ministry of Foreign Affairs in 2019”, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus, <http://mfa.gov.by/en/publications/reports/d747de45de70a9dc.html>, 26/02/2020.

“Eastern Europe: State(s) of Uncertainty”, in: *Munich Security Report 2019: The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?*, 2019, [https://securityconference.org/assets/02\\_Dokumente/01\\_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf](https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf), 26/02/2020, p. 36.

“EU forges closer ties with Ukraine, Georgia and Moldova”, European External Action Service, [http://eeas.europa.eu/top\\_stories/2014/270614\\_association\\_agreement\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/270614_association_agreement_en.htm), 27/02/2020.

“Partnership Priorities between the EU and Azerbaijan reinforce the bilateral agenda”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/48244/partnership-priorities-between-eu-and-azerbaijan-reinforce-bilateral-agenda\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/48244/partnership-priorities-between-eu-and-azerbaijan-reinforce-bilateral-agenda_en), 27/02/2020.

Ana JOVIĆ-LAZIĆ

**THE EUROPEAN UNION INITIATIVE FOR COOPERATION WITH NEIGHBOURS  
IN EASTERN EUROPE AND THE SOUTH CAUCASUS: OBJECTIVES, LIMITATIONS  
AND CHALLENGES OF INTEGRATION WITHOUT MEMBERSHIP**

**Abstract:** Following the enlargement of the Union, new neighbours in Eastern Europe and the South Caucasus became of great importance for the stability of Europe, which is why the EU formulated the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership. Bearing in mind that Russia views this area as a sphere of its own influence, its policy has become of great importance as well as its reactions to the Union's initiatives in this region. This geopolitical context of the Eastern Partnership became apparent with the outbreak of the Ukrainian crisis. In addition to the indicated limits of an often technocratic approach to the EU, the crisis has clearly shown there is a conflict of objectives of the European Union and the Russian Federation in the common neighbourhood and raised the issue of the security and geopolitical implications of this initiative. Also, the policies and interests of the European Union and the Russian Federation affect not only Ukraine but to a greater or lesser extent the development of opportunities in all other countries involved in the EU's Eastern Partnership – Georgia, Moldova, Belarus, Armenia, and Azerbaijan.

**Keywords:** European Union, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, Russian Federation, Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan.