

NON PAPER DIPLOMACY- NEW EU ENLARGEMENT METHODOLOGY FOR THE WESTERN BALKANS

Danica Radifković

Humanistic studies, University of Donja Gorica, Montenegro, danica.radifkovic@udg.edu.me

Milan Ranković

Faculty of Political sciences, Serbia, rankovicmilan04@gmail.com

Abstract: French proposal on the new enlargement methodology for the Western Balkan countries will, to greater extent, influence on their accession process so far, and any further step. Our main research question is, will this non paper, slow down or not the EU integration process of the Western Balkans countries. We assume it will slow it down. It is also important to explain why precisely at this point EU wants to offer tangible benefits from enlargement for the WB countries and be more engaging. This proposal has been done in the time when the EU is facing with the Brexit as its internal policy challenge as well as the change in the European leadership after European parliament elections. The greatest novelty is a change from resilient to more stringent EU approach to the Western Balkans regarding their respect of accession criteria. Idea on negotiation organized around policy blocks could be applied on the Albania and North Macedonia as they haven't opened their negotiations yet. It is also suggested to frame this non paper along with the Berlin process and EU- Western Balkan summits. Useful thing for the Western Balkan countries can be an idea of an annual meeting of the European council and the heads of state and governments of the Western Balkan countries. This depends upon the changes in political systems of Western Balkans states, although their leaders are declaratively for the EU path using that for maintaining their political positions making stabilocracy.

Keywords: European union, Western Balkans, Non paper, enlargement, stabilocracy,

NON-PAPER DIPLOMATIJA-NOVA METODOLOGIJA PROŠIRENJA EU NA ZAPADNI BALKAN

Danica Radifković

Humanističke studije, Univerzitet Donja Gorica, Crna Gora, danica.radifkovic@udg.edu.me

Milan Ranković

Fakultet političkih nauka, Srbija, rankovicmilan04@gmail.com

Abstrakt: Francuski predlog o reorganizaciji procesa proširenja Evropske unije na države Zapadnog Balkana će u velikoj mjeri uticati na njihov, kako dosadašnji tok pristupanja Uniji, tako i na svaki naredni korak u tom procesu. Istraživačko pitanje koje prati ovaj rad jeste hoće li taj predlog, usporiti ili ubrzati evropske integracije država Zapadnog Balkana. Naša hipoteza je da će ga usporavati. Takođe je važno objasniti zašto EU, tek sada želi da državama Zapadnog Balkana ponudi opipljivu korist od pristupanja i bude aktivnija u tom pogledu. Ovakav predlog donosi se u trenutku kada se EU suočava sa Bregzitom, kao bitnim unutrašnjim izazovom, ali i redefinisanjem novog evropskog liderstva nakon izbora za Evropski parlament. Ono što je najveća novina jeste da bi, po ovom predlogu, Evropska unija trebalo da zauzme striktniji stav prema Zapadnom Balkanu kada je reč o poštovanju kriterijuma za članstvo umesto dosadašnjeg fleksibilnog pristupa. Ideja o blokovskoj podjeli pregovaračkih poglavlja i postupnom napretku države u pregovorima može biti primjenjiva na Sjevernu Makedoniju i Albaniju zato što one još nisu započele pregovore o članstvu. Predlog je i da se ovaj dokument usaglasi sa tekućim Berlinskim procesom i samitima EU-Zapadni Balkan. Ono što može biti korisno za sve države Zapadnog Balkana je zamisao o godišnjem sastanku čelnika Evropskog saveta sa predsjednicima država i vlada ovog regiona. Sve to zavisi od promjena unutar političkih sistema država našeg regiona, koje su deklarativno za članstvo u Evropskoj uniji, ali to koriste za učvršćivanje svojih pozicija stvarajući stabilokratiju.

Ključne reči: Evropska unija, Zapadni Balkan, Non paper, proširenje, stabilokratija

1. UVOD

Francuska je nedavno predložila reformu procesa proširenja Evropske unije na države Zapadnog Balkana što u velikoj mjeri utiče na njihov dosadašnji, ali i svaki budući napredak u tom pogledu. U ovom radu autori koriste analizu sadržaja kroz osnovne odredbe predloženog dokumenta. Time ćemo ukazati na najbitnije novine koje ovaj

predlog nosi sa sobom, kako u pogledu većeg angažmana EU, tako i u pogledu da bi države ovog regiona morale striktno poštovati zadate kriterijume za članstvo.

Dokument, koji je još u formi nezvaničnog predloga, sastoji se od četiri stuba: postepenog pristupanja kroz blokove pregovaračkih poglavlja, strože poštovanje kriterijuma za članstvo, opipljive koristi od proširenja i reverzibilnosti (Politico, 2019: 1-5). To nam ukazuje na želju Evropske unije za većim angažmanom u ovoj regiji, zahtijevajući od država kandidata sa Zapadnog Balkana poštovanje kriterijuma utvrđenih u Kopenhagenu. Postavlja se pitanje zašto ovaj proces nije do sada mogao postati reverzibilan i zašto EU, kada se suočava sa unutrašnjim izazovima želi da promijeni pristup prema regionu Zapadnog Balkana.

Za dodatno produbljivanje i kontekstualizaciju teme našeg rada važno je pomenuti Proces stabilizacije i pridruživanja na osnovu koga je Evropska unija prvobitno obrazovala svoje djelovanje ka Zapadnom Balkanu. Kako piše u Pojmovniku Evropske unije, ovaj proces „ustanovljen je sa ciljem potencijalnog prijema u članstvo ovih zemalja u Evropsku uniju. Prvobitno je u fokusu PSP-a bila stabilizacija regiona, ali nakon Solunskog samita... fokus je usmeren na integraciju zemalja Zapadnog Balkana u strukturu EU“ (Delegacija EU u Srbiji, 2019:260).

Dakle, već punih 20 godina EU pokušava da pod svoje okrilje uvede i države ovog regiona. Činjenica je da je ovo podneblje ostalo jedino koje nije u potpunosti integrisano unutar Unije što i dalje predstavlja značajan političko-bezbjednosni izazov. U Solunu je ovom regionu data „kredibilna perspektiva proširenja“ koja je bila reafirmisana tih godina. To možemo posmatrati iz više uglova. Prvo, za države Zapadnog Balkana bilo je važno da kompletiraju proces demokratske tranzicije što bi stvorilo plodno tle za ispunjavanje kriterijuma za članstvo i eventualno otvaranje pregovora. Ono što tu predstavlja problem jeste zloupotreba evropskog puta država Zapadnog Balkana zarad partikularnih interesa. Zato ni Zapadni Balkan nije mogao imati koherentan i zajednički nastup prema EU što bi državama tog regiona umnogome ubrzalo proces pristupanja. Iz perspektive Evropske unije, ona se suočavala sa bezbjednosno-političkim izazovima na šta su uticale unutrašnje reforme a naročito proces donošenja novog osnivačkog Ugovora iz Lisabona. Takođe, politika uslovljavanja EU prema Zapadnom Balkanu bila je neujednačena što je dodatno otežavalo proces stabilizacije i pridruživanja. Zbog toga je Unija do sada imala fleksibilan pristup prema državama u ovom podneblju (Lange, Nechev, Trauner, 2017). Takav proces vodio je u pat poziciju gdje niti jedna strana nije mogla načiniti ključan korak ka rješavanju problema.

Kao ključni element pomenutog procesa stabilizacije i pridruživanja izdvaja se regionalna saradnja koja „pomaže u rješavanju zajedničkih izazova u regionu Jugoistočne Evrope...unapređuje bilateralne odnose između država, ubrzava integracione procese u regionu i stvara uslove za ekonomski napredak i poboljšanje životnog standarda stanovništva“ (Delegacija EU u Srbiji, 2019: 275). Stoga je važno objasniti kako će pomenuti predlog, koji još uvijek nije postao zvaničan dokument, oblikovati tu saradnju i evropske integracije kako onih država Zapadnog Balkana koje su već započele pregovore o članstvu, tako i onih država koje još uvek to nisu. Metodološki, koristićemo analizu sadržaja ovog non-papera kao primarnog izvora informacija i drugih povezanih radova kao sekundarnih izvora. Na taj način će autori ukazati na prednosti a i na mane ovog predloga. Može se očekivati da se pre nego što ovaj dokument postane zvaničan, promeni neki njegov dio ali o tome ćemo više znati 5. februara kada bi Evropska komisija trebalo o tome da se izjasni. Naredno poglavlje u radu bavi se analizom četiri stuba na kojima ovaj dokument počiva.

2. ČETIRI STUBA NON-PAPERA O ZAPADNOM BALKANU

Četiri osnovna principa na kojima se zasniva ovaj predlog su: postepeno pristupanje; strože poštovanje kriterijuma za članstvo; opipljiva korist za države Zapadnog Balkana i dvosmernost. Blokofska organizacija poglavlja podrazumijeva da bi država kandidat, u procesu pregovora o pristupanju Uniji trebalo da prođe sedam faza i 35. pregovaračkih poglavlja. Te faze podrazumijevaju: prva faza poglavlja u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda; druga faza bi obuhvatala poglavlja u oblasti obrazovanja; treća faza uključuje poglavlja u oblasti zapošljavanja i socijalne politike; ekonomska pitanja se nalaze u četvrtoj fazi; peta faza odnosi se na unutrašnje tržište, poljoprivredu i ribarstvo; šesta faza odnosi se na spoljnu politiku dok sedma obuhvata ostala pitanja (Politico, 2019:1, preuzeto sa: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>).

Analizirajući ovo, postavlja se pitanje može li ovako reorganizovan proces pristupanja retroaktivno djelovati na one države Zapadnog Balkana poput Srbije i Crne Gore, koje su već uznapredovale u pregovorima, a i na države koje još uvijek čekaju da započnu pregovore kao što su Sjeverna Makedonija i Albanija. Svaka od njih nalazi se na različitom stupnju u tom procesu. Znači li to onda da Srbija i Crna Gora, na primjer, moraju iz početka početi pregovore po ovom principu? Ova ideja je da se od najužih i najtežih oblasti piramidalno ide ka širim ostalim pitanjima.

Svaka od ovih faza podrazumijeva da u tim oblastima država kandidat mora ispuniti stroge kriterijume kako bi nastavila u sledeću. Ono što ovdje može biti predmet spora jeste redosljed ovih blokova gdje se kreće od osnovnih ljudskih prava a završava sa ostalim pitanjima. Međutim, ukoliko uzmemo ideju da je EU proširenje na Zapadni

Balkan prvobitno zamišljala kao proces stabilizacije i pridruživanja, onda je ovakva blokovska podjela logična. Prije svega zato što je uspostavljanje vladavine prava i nezavisnog sudstva osnov za funkcionisanje institucija omogućujući njihovu političku stabilnost kao preduslov za nastavak pridruživanja.

Drugi princip koji predstavlja stub ovog predloženog dokumenta jeste promjena pristupa Evropske unije sa fleksibilnog ka tvrdem kada je riječ o tome koje kriterijume za članstvo, države kandidati sa Zapadnog Balkana moraju da ispune. Dakle, na osnovu ovoga, znamo da će EU insistirati na poštovanju političkih, ekonomskih i administrativnih kriterijuma utvrđenih još 1993. godine nakon sastanka Evropskog savjeta u Kopenhagenu. (European commission, 2016., *Accession criteria*, preuzeto sa: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en) Osim što moraju ispunjavati te kriterijume kao i države članice, države kandidati sa ovih prostora imaju posebne reference kako da sprovedu proces unutrašnjih reformi u skladu sa evropskim. (European commission, *Steps toward joining*, preuzeto sa: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en).

Glavno pitanje u ovom kontekstu je zašto je Evropska unija sa fleksibilnog prešla na stroži pristup? Mi smatramo da to ima veze sa stavom francuskog predsjednika Emanuela Makrona koji se zalaže za unutrašnje reforme prije proširenja. Međutim, autori smatraju kako je bolji odgovor na ovo pitanje dao zamjenik potpredsjednika Evropskog pokreta u Srbiji Vladimir Medak rekavši kako su „proces pristupanja i transformacija same Evropske unije međusobno uslovljeni“. (Evropski pokret u Srbiji, 5.12.2019, preuzeto sa: <http://www.emins.org/nacionalni-konsenzus-o-integracijama-karika-koja-nedostaje/>) Tako možemo zaključiti da je to dvosmjernan proces. Možda je ovo Makronova poruka zemljama Zapadnog Balkana da same trebaju sprovesti proces reforme ne bi li EU razmatrala njihovu spremnost da joj se pridruže. O tome je govorio i spoljopolitički komentator Boško Jakšić.

On kaže da se vladavina ovog čovjeka poklapa sa „krizom politike u Evropi gdje je ona podijeljena na liberalnu i ne liberalnu što utiče i na konfuziju među državama kandidatima za članstvo što je slučaj na Zapadnom Balkanu“. Jakšić je tom prilikom predložio stvaranje „Berlinsko-Pariskog procesa ukoliko se prevaziđu tenzije na liniji Berlin- Pariz zato što je važno da procesi unutrašnjih reformi Unije i pritisak na zemlje kandidate da se reformišu teku paralelno“ (Fakultet političkih nauka, 23.12.2019, preuzeto sa: <http://www.fpn.bg.ac.rs/31426>).

U krajnjoj liniji, stavovi Medaka i Jakšića o međusobnoj uslovljenosti procesa unutrašnjih reformi, kako Unije, tako i država Zapadnog Balkana se poklapaju. Međutim, Jakšić je u ovom slučaju ukazao na nešto od čega, bez obzira na ovaj dokument, može zavisiti zainteresovanost EU za proširenje na Zapadni Balkan. Riječ je o tome da to zavisi od političke volje ključnih država članica poput Njemačke i Francuske. To u velikoj mjeri oblikuje preostala dva stuba ovog non-paper dokumenta koji govore o opipljivoj koristi i reverzibilnosti procesa pristupanja za države sa ovog prostora.

Veća finansijska podrška državama kandidatima na Zapadnom Balkanu predstavlja ključni aspekt ovog trećeg stuba. Dostupnost izvorima finansija koje Evropska unija nudi biće omogućavana u skladu sa stepenom napretka svake države i u zavisnosti u kojoj se fazi pregovaračkog procesa nalazi. U tom pogledu, najvažniju ulogu igraju IPA pretpristupni fondovi. Kako se navodi „programi pretpristupne pomoći Evropske unije su fondovi dostupni državama kandidatima tokom pristupanja i čine ključni deo strategije proširenja Evropske unije“ (Delegacija EU u Srbiji, 2019: 156). U ovom pojmovniku je objašnjeno i kako oni pomažu u finansijskom osnaživanju i političkoj stabilizaciji država kandidata. Dvije stvari mogu biti prepreka ostvarenju ove zamisli. Prvo, obzirom da je politička korupcija široko zastupljena u državama naše regije, nije isključeno kako će novac iz tih fondova, pod izgovorom ulaganja EU, biti korišćen u svrhe ostvarenja partikularnih interesa političkih aktera i predstavnika lokalnih samouprava. Drugo, pitanje je koliko je Evropska unija zaista voljna izdvajati za ove fondove obzirom na novo evropsko liderstvo i uopšte kada je riječ o pitanju budžeta.

Kao što smo već rekli, u ovom kontekstu je veoma važna i regionalna saradnja kako bi ovi fondovi mogli što bolje biti iskorišćeni. Tako nešto predstavlja Investicioni okvir za Zapadni Balkan (Western Balkans investment framework) koji pomaže, kako infrastrukturne, tako i nevladine projekte povezivanja na Zapadnom Balkanu (WBIF, About the WBIF, preuzeto sa: <https://www.wbif.eu/about/about-wbif>).

Četvrti stub ovog procesa je reverzibilnost odnosno cilj da on bude dvosmjernan. Pitanje koje smo na početku rada postavili o tome zašto se ovo nije ranije dogodilo objasnićemo u analizi ovog stuba u non-paper predlogu. Jedan od razloga je u literaturi sve prisutan izraz zamor od proširenja (enlargement fatigue). Ovaj fenomen objašnjava se kao „stav javnog mnjenja i političke i intelektualne elite u državama članica, a kojim se zagovaraju procesi konsolidacije unutar EU nakon poslednja tri kruga proširenja, pa čak i zaustavljanje daljeg proširenja...“ (Delegacija EU u Srbiji, 2019: 372)

Takva izjava može se uklopiti u ono što želi Emanuel Makron, da države kandidati same sprovedu reforme kako bi bile spremne za pristupanje EU. Nekadašnji predsjednik Evropske komisije Žan Klod Junker iznio je svojevremeno stav da ne bi trebalo biti proširenja jedan period koji je uveliko istekao što ostavlja prostora za države Zapadnog Balkana. Drugi argument koji može ići u prilog ovoj tezi ima geopolitičku konotaciju iz dva razloga. Prvo, zato što

Unija teži postati globalni akter. Drugo, zato što bi proširenjem na Zapadni Balkan, koji kao geopolitički važan region nije u potpunosti integrisan pod okrilje EU, pokazala svoj kredibilitet da projektuje moć u svom dvorištu a i na globalnom planu.

3. NOVI METOD KONTROLE PROCESA PROŠIRENJA

Svoj pojačani angažman u odnosu sa Zapadnim Balkanom, Evropska unija planira da sprovede kroz veći angažman Evropske komisije i artikulaciju ovog procesa sa postojećim Berlinskim procesom kroz godišnje sastanke Evropskog savjeta sa predsjednicima država i vlada zemalja ovog regiona. Na predlog Njemačke, 2014. je započet Berlinski proces zamišljen kao „...okvir za saradnju zemalja Zapadnog Balkana...i Evropske unije čiji je cilj da očuva i unaprijedi mirnu, stabilnu i demokratsku budućnost zemalja iz regiona...” (Delegacija EU u Srbiji, 2019: 26)

Mnogi smatraju kako ovo ne treba biti zamjena za proces proširenja već nešto što države Zapadnog Balkana mogu koristiti kako bi zajednički nastupale u procesu svog pristupanja Evropskoj uniji. Njegovo usklađivanje sa novim sisemom upravljanja koji se predviđa definitivno ima uporište i sigurno će ojačati pregovaračku poziciju ovog regiona.

4. OD SOLUNA DO ZAGREBA-IZAZOVI PROŠIRENJA EU NA ZAPADNI BALKAN

Solunski samit održan 21.juna 2003.godine i predstavlja prekretnicu u odnosima Evropske unije i Zapadnog Balkana, te je na njemu obećana evropska perspektiva ovog regiona, dok sama brzina integrisanja zavisi isključivo od država Zapadnog Balkana. (Lopandić Duško, 2007: 48)

Nakon 17 godina od održavanja Soluskog samita, države Zapadnog Balkana nisu ostvarile rezultate dovoljne za prijem u punopravno članstvo, neke od njih nisu stekle ni status zemlje kandidata, što je rezultiralo predstavljanjem novog metodološkog pristupa ka ovom regionu, koji je dokaz da EU nije zaboravila na ovu regiju i da su reforme strogi prioritet za sve subjekte u ovom procesu.

Od 2017.godine proširenje EU na Zapadni Balkan nalazilo se među političkim prioritetima Unije, zahvajući geostrateškim okolnostima pojačanog toka migracije, i potrebi bliže saradnje sa zemljama koje nisu članice. Tadašnji predsjednik Evropske komisije Žan Klod Junker potvrdio je evropsku perspektivu država Zapadnog Balkana i politiku proširenja kao preduslov mira i stabilnosti (Todorović Lazić Jelena, 2019: 82-83). Nakon obećanja EU, da ovaj region nije zaboravljen, u februaru 2018. izložena je strategija – „Kredibilna perspektiva proširenja i pojačan angažman EU sa Zapadnim Balkanom”, kojom se 2025.godina određuje kao kao inicijalna godina za pristupanje Crne Gore i Srbije, uz pažljivo birane riječi koje se nisu odnosile na obećanje članstva(Todorović Lazić Jelena, 2019: 82-83).

Dolaskom nove evropske administracije članstvo ovim državama nije obećano, te se pred njima nalazi još puno posla do punopravnog članstva. Predstojeći Samit u Zagrebu koji će biti održan sredinom tekuće godine, uliva nadu u proširenje, ali prema mišljenju mnogih analitičara ništa se značajno neće promijeniti, već ukoliko EU ne riješi svoje krize (Bregzit, finansijska, migrantska) porast populizma i evroskepticizma su neizbježni u ovoj deceniji. Ono što je potrebno u tom slučaju jeste da se i države ovog regiona mijenjaju zato što, iako se proces regionalne saradnje „stalno širio“ to „nije pratilo i stvarno i dubinsko jačanje regionalne saradnje“ (Đukanović D., 2019:75).

5. ZAKLJUČAK

Kako je u radu navedeno, region Zapadnog Balkana nalazi se na evropskom putu od 2003.godine, i teži ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Solunskim samitom obećana je evropska perspektiva država ovog regiona i to je bio put ka stabilizaciji i očuvanju mira u ovom regionu, koji je decenijama unazad bio sinonim za ratove i konflikte.

Zbog kriza u Uniji, ali i nedovoljne angažovanosti država Zapadnog Balkana, došlo je do predstavljanja nove metodologije proširenja, što će u narednom periodu usporiti i otežati put, ka sveobuhvatnoj reformi, i na kraju ka krajnjem cilju-stupanju u punopravno članstvo. Novina koju sa sobom donosi novi pristup jeste veće angažovanje Unije na ovim prostorima, što je ohrabrujuće i što odbacuje tezu da je došlo do „zamora“ od proširenja, ali će se od država koje pretenduju da budu članice tražiti teške reforme i ozbiljni rezultati, koji do sada nisu bili dovoljni.

Evidentno je da je došlo određenog napretka u procesu evropskih integracija zemalja ovog regiona, ali niko danas sa sigurnošću ne može reći kada će Crna Gora, Srbija ili neka druga zemlja Zapadnog Balkana, ući u Evropsku uniju, niti kakvu će Uniju u tom trenutku zateći, ali ono što je sigurno da će pred ovim državama u narednim godinama biti težak, trnovit i spor put do punopravnog članstva.

Novi talas proširenja skoro da je nemoguće očekivati dok Unija ne riješi unutrašnje izazove a i dok države Zapadnog Balkana ne budu spremne za korjenite i dugotrajne reforme u svim sferama. Važno je naglasiti, da novi metodološki pristup nije obavezan za Crnu Goru i Srbiju već je njima ostavljen izbor da li će prihvatiti ovaj pristup ili će pregovarati po starom modelu kao i do sada.

LITERATURA

- Lopandić, D. (2007). *Zapadni Balkan i Srbija*, Beograd, Evropski centar za mir i razvoj (ECPD) Univerziteta za mir Ujedinjenih Nacija
- Đukanović, D. (2019). *Spoljnopolitički identiteti Srbije: Protivrečnosti i refleksije*, Fakultet političkih nauka, Beograd
- Jakšić, B. (2019). *Predstavljeno srpsko izdanje časopisa „The Economist-svet u 2020 godini“*, Beograd, Fakultet političkih nauka, retrieved from: <http://www.fpn.bg.ac.rs/31426>
- Todorović Lazić J. (2019). Izazovi politike proširenja u svetlu transformacije Evropske unije- da li je porast evroskepticizma u Srbiji neizbežan, *Međunarodni problemi*, Vol 71., Issue 1, pp.80-106, DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1901080T>
- Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, 2018, *Pojmovnik EU*, Beograd
- European Commission, (2020)., *Communication from the commission to the European parliament, The Council, The European economic and social committee and the committee of the regions: Enhancing the accession process- A credible EU perspective for Western Balkans*, Brussels, retrieved from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, Brussels
- European commission, last updated 06/12/2016, *Accession criteria*, retrieved from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en, Brussels
- European commission, 2016., *Steps toward joining*, retrieved from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en, Brussels
- Politico, (November, 2019.), *Non paper Reforming the European Union accession process*, pp.1-5, retrieved from: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>
- Western Balkans Investment Fund, (2020)., *About the WBIF*, retrieved from: <https://wbif.eu/about/about-wbif>,