

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

ДАМЈАН С. ЋУПРИЋ

**СТРУКТУРНЕ ПРОМЕНЕ У ПОЛИТИЦИ
ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА
ДРЖАВАМА СРЕДЊЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ**

докторска дисертација

Београд, 2023

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

DAMJAN S. ČUPRIĆ

**STRUCTURAL CHANGES IN THE EUROPEAN
UNION ENLARGEMENT POLICY TOWARDS
THE COUNTRIES OF CENTRAL AND
EASTERN EUROPE**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2023

МЕНТОР:

Проф. др Слободан Самарцић, редовни професор, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

Проф. др Маја Ковачевић, редовни професор, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука

др Дејана Вукасовић, научни саветник, Институт друштвених наука

Датум одбране: _____

Сави, Луџији, Јовану и Филипу

СТРУКТУРНЕ ПРОМЕНЕ У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА ДРЖАВАМА СРЕДЊЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Сажетак

Основну претпоставку дисертације чини став да је политика проширења ЕУ према државама СИЕ сложен процес који има своју видљиву, јавно прокламовану страну, и имплицитне претпоставке, између којих често не постоји ни начелна кохерентност ни практична консеквентност и доследност.

Уобличена су одређења проширења и безбедности кроз проучавање студија проширења ЕУ и студија европске безбедности, на начин како их виде најзначајније теорије европских интеграција и међународних односа. Усвојена су решења заснована на полазиштима структуралног реализма, при чему се у раду користи контекстуална анализа и пермутација циљева и средстава као аналитички оквир истраживања.

Структура међународног система, сведена на његову поларност, даје различиту тежину утицају безбедносног фактора на облике проширења ЕЕЗ/ЕУ. У оквиру биполарног међународног система безбедносни критеријум је имао статус безбедносног интереса унутрашње интеграције ЕЕЗ. У оквиру униполарног међународног система формиран је критеријум стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, у оквиру којег се одвија конкретна политика проширења ЕУ, која је подстакнута деловањем ЗСБП-а ЕУ, а касније и ЕБОП-а ЕУ.

У процесу глобализације „из једног центра“, стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ се, од своје доминантне, економско-тржишне и вредносно-нормативне димензије безбедности и основних, почетних, мотива за ширење ЕУ на државе СИЕ, укључујући и геополитичку амбицију ЕУ, на крају процеса проширења, променио у стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а. Коначну превагу приликом проширења ЕУ на Румунију и Бугарску однеле су имплицитне претпоставке, односно подразумевани, геополитички и војни мотиви НАТО-а за ширење ЕУ на исток Европе, чиме је НАТО додатно осигурао сталност трајања, као свој декларисани циљ. Структурне промене у политици проширења ЕУ су, на тај начин, довеле до дугорочног стагнирања процеса европске интеграције у области проширења, али и у области безбедности и одбране.

Основни закључак дисертације садржан је у ставу да услед структурних промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, ЕУ није успела да потврди сопствени идентитет на међународној сцени као свој декларисани циљ. То изискује да ЕУ, где год је то неопходно, треба да примењује структурално реалистички приступ заснован на анализи равнотеже у међународном систему.

Кључне речи: поларност међународног система, политика проширења Европске уније, ЗСБП ЕУ, државе СИЕ, ЕБОП ЕУ, пермутација циљева и средстава, НАТО, реализам, стратешки интерес безбедности, структурне промене.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: европске студије

УДК 316.334.3:327(4)(342.5)

STRUCTURAL CHANGES IN THE EUROPEAN UNION ENLARGEMENT POLICY TOWARDS THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Abstract

The basic assumption of the dissertation is contained within the position that EU enlargement policy towards CEE countries presents a complex process that has its visible, publicly proclaimed side, and implicit assumptions, between which there is often neither principled coherence nor practical consequence and consistency.

The definitions of enlargement and security were shaped through the analysis of EU enlargement studies and European security studies, as seen in the context of the most important theories of European integration and international relations. Solutions based on the starting points of structural realism were adopted, while the thesis uses contextual analysis and permutation of goals and means as the analytical framework of the research.

The structure of the international system, reduced to its polarity, gives different weight to the influence of the security factor on the forms of EEC/EU expansion. Within the bipolar international system, the security criterion had the status of the security interest of the EEC internal integration. Within the framework of the unipolar international system, the criterion of strategic interest of the extended EU security concept was formed, within which the specific policy of EU enlargement took place, which was stimulated by the action of the CFSP EU, and later the ESDP EU.

In the process of globalization "from a single center", the strategic interest of the extended EU security concept has switched from its dominant, economic-market and value-normative dimension of security and the basic, initial motives for the expansion of the EU towards the CEE countries, including the geopolitical ambition of the EU, to the strategic interest of NATO's transatlantic security at the end of the enlargement process. What finally tipped the scales during the expansion of the EU to Romania and Bulgaria were the implicit assumptions, or rather NATO's implied, geopolitical and military motives for the expansion of the EU towards the east of Europe, which additionally ensured NATO's enduring permanence, as its declared goal. Structural changes in the EU enlargement policy have thus led to a long-term stagnation of the European integration process in the area of enlargement, but also in the area of security and defense.

The main conclusion of the dissertation is contained within the view that due to structural changes in the EU enlargement policy towards the CEE countries, the EU has failed to confirm its own identity on the international stage as its declared goal. This requires that the EU, wherever necessary, should apply a structural realist approach based on the analysis of the balance in the international system.

Keywords: polarity of the international system, European Union enlargement policy, CFSP EU, CEE countries, ESDP EU, permutation of goals and means, NATO, realism, strategic interest of security, structural changes.

Scientific field: Political Science

Scientific subfield: European Studies

UDC 316.334.3:327(4)(342.5)

**СТРУКТУРНЕ ПРОМЕНЕ У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
ПРЕМА ДРЖАВАМА СРЕДЊЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ**

САДРЖАЈ

Списак скраћеница.....	xi
Списак табела.....	xiii
УВОД.....	1
Истраживачки проблем.....	1
Предмет и циљеви истраживања.....	2
Методолошки и хипотетички оквир истраживања.....	9
Очекивани резултати и научни допринос.....	14
Садржај поглавља дисертације.....	16

ПРВО ПОГЛАВЉЕ

ОДНОС ИЗМЕЂУ ПРОШИРЕЊА ЕУ И ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

I. ОДНОС ПРОШИРЕЊА И БЕЗБЕДНОСТИ – ДОПУЊУЈУЋИ ИЛИ СУПРОТСТАВЉАЈУЋИ ПОЈМОВИ?.....	20
II. СТУДИЈЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ.....	21
1. Концепт проширења ЕУ у тумачењу Франка Шимелфениха и Улриха Зеделмајера.....	21
2. Литература о проширењу ЕУ према државама СИЕ.....	26
3. Интереси држава чланица у источном проширењу ЕУ.....	29
III. ОДНОС ТЕОРИЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА ПРЕМА ИСТОЧНОМ ПРОШИРЕЊУ ЕУ.....	34
1. Федерализам.....	34
2. Неофункционализам.....	36
3. Либерални међувладин приступ.....	37
4. Процеси управљања ЕУ.....	39
5. Анализа мреже јавних политика.....	39
6. Нови институционализам.....	40
7. Социјални конструктивизам.....	42
8. Дискурзивни приступи.....	43
9. Нормативна теорија.....	44
10. Критичка анализа политичке економије.....	45
IV. ЗАКЉУЧАК: ИСТРАЖИВАЊЕ ИСТОЧНОГ ПРОШИРЕЊА ЕУ ИЗМЕЂУ РАЦИОНАЛИСТИЧКОГ И КОНСТРУКТИВИСТИЧКОГ ПРИСТУПА.....	47
V. СТУДИЈЕ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ.....	50
1. Европска безбедност у теоријама међународних односа.....	53
2. Традиционални приступи – реализам и неореализам.....	54

3. Либерализам / неолиберални институционализам	58
4. Конструктивистички приступ.....	59
5. Концепт безбедносне културе	61
6. „Постмодерна“ европска државност	62
VI. ДВА ПОГЛЕДА ИЗМЕЂУ ПРОШИРЕЊА ЕУ И ЗСБП-а/ЕБОП-а – ЗБИЉА ИЛИ УОБРАЗИЉА?	63
1. ЕУ као „нормативна сила“	64
2. „Нормативна“ моћ Европе – критика реалисте	66
VII. ЗАКЉУЧАК: ПЕРМУТАЦИЈА ЦИЉЕВА И СРЕДСТАВА КАО АНАЛИТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	69

ДРУГО ПОГЛАВЉЕ

УТИЦАЈ ПОЛАРНОСТИ МЕЂУНАРОДНОГ СИСТЕМА НА ОБЛИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕЗ/ЕУ

I. ПРОШИРЕЊЕ ЕЗ/ЕУ У БИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ – ПРОШИРЕЊЕ БЕЗ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЛИТИКЕ.....	75
1. Западно проширење ЕЕЗ - Уједињено Краљевство, Данска, Ирска.....	78
1.1. <i>Позиције држава чланица ЕЕЗ</i>	79
1.2. <i>Преговори о чланству</i>	82
2. Медитеранско проширење ЕЕЗ – Грчка: геополитичка позиција надилази периферност.....	83
2.1. <i>Позиције држава чланица ЕЕЗ</i>	83
2.2. <i>Преговори о чланству</i>	84
3. Медитеранско проширење ЕЕЗ – Шпанија и Португалија.....	85
3.1. <i>Позиције држава чланица ЕЕЗ</i>	85
3.2. <i>Преговори о чланству</i>	87
4. Северно проширење ЕУ - Аустрија, Шведска, Финска	89
4.1. <i>Позиције држава чланица ЕЗ/ЕУ</i>	89
4.2. <i>Преговори о чланству</i>	90
I. ЗАКЉУЧАК: БЕЗБЕДНОСНИ ИНТЕРЕС УНУТРАШЊЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ ЕЕЗ КАО ОСНОВНА КАРАКТЕРИСТИКА ПРОШИРЕЊА У БИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ.....	91
II. ПРОШИРЕЊЕ ЕУ У УНИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ – ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА... 93	
1. Промене у међународном систему након завршетка хладног рата	93
2. Унутрашње институционалне реформе у ЕЗ/ЕУ	96
3. Уговор о Европској унији	99
3.1. <i>Циљеви ЕУ</i>	101
3.2. <i>Успостављање ЗСБП-а</i>	102
4. Реформисање НАТО-а и зачетак развоја ЕБОП-а	104
IV. ЗАКЉУЧАК: СТРАТЕШКИ ИНТЕРЕС ПРОШИРЕНОГ КОНЦЕПТА БЕЗБЕДНОСТИ ЕУ КАО ПОЧЕТНИ И ОСНОВНИ РАЗЛОГ ИСТОЧНОГ ПРОШИРЕЊА У УНИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ	105

ТРЕЋЕ ПОГЛАВЉЕ

РАЗВИЈАЊЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ (1993-1997)

I. ПОКРЕТАЊЕ ПРОЦЕСА ПРОШИРЕЊА ПРЕМА ДРЖАВАМА СИЕ – ПЕРИОД ПРИДРУЖИВАЊА (1989–1993).....	107
I. СПОРАЗУМИ О ПРИДРУЖИВАЊУ.....	110
II. ПОЗИЦИЈЕ КЉУЧНИХ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕЗ/ЕУ ПРЕМА ПРИДРУЖИВАЊУ ДРЖАВА СИЕ.....	112
1. Немачка.....	114
2. Уједињено Краљевство.....	117
3. Француска.....	119
III. ПРЕТПРИСТУПНИ ПЕРИОД (1993-1997).....	121
1. Одлука за проширење.....	122
2. Састанак ЕС у Копенхагену и критеријуми за чланство.....	126
3. Интереси држава чланица ЕУ после Копенхагена.....	127
4. Састанак ЕС у Есену – Претприступна стратегија.....	130
4.1. Мултилатерални структурирани односи.....	132
4.2. Бела књига о унутрашњем тржишту ЕУ.....	133
5. Састанак ЕС у Мадриду – остваривање политике проширења.....	135
6. Агенда 2000: враћање билатералном приступу и прва примена условљавања... ..	137
6.1. Партнерства за пријем.....	139
6.2. Компромисна природа условљавања.....	140
7. Скица стратегије проширења.....	144
7.1. Ојачана претприступна стратегија.....	145
7.2. Билатерална приступна партнерства.....	145
7.3. Годишњи извештаји ЕК.....	146
7.4. Спровођење условљавања.....	147
V. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕУ ИЗМЕЂУ ИЗВОРНИХ И ИЗМЕЊЕНИХ ОБЕЛЕЖЈА.....	151
1. Главни актери – улога Европске комисије и држава чланица.....	153
2. Начин доношења одлука и преговарачки процес.....	158

ЧЕТВРТО ПОГЛАВЉЕ

ПРОМЕНЕ ОСНОВНИХ ОБЕЛЕЖЈА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ – ИЗМЕЂУ ПРОКЛАМАЦИЈА И КОНКРЕТНИХ ОДЛУКА (1998-2002)

I. ФОРМУЛИСАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ПРОШИРЕЊА – САСТАНАК ЕС У ЛУКСЕМБУРГУ (ДЕЦЕМБАР 1997).....	161
II. НАЈАВА ОДЛУКЕ ЗА УБРЗАЊЕ ПРОШИРЕЊА – САСТАНАК ЕС У БЕЧУ (ДЕЦЕМБАР 1998).....	163
III. УТВРЂИВАЊЕ БУДУЋЕ САРАДЊЕ ЕУ И НАТО-а У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ – САСТАНАК ЕС У КЕЛНУ (ЈУН 1999).....	165

IV. ИЗМЕЊЕНА ПРИРОДА СТРАТЕШКОГ ПРИСТУПА У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА ЕУ – САСТАНАК ЕС У ХЕЛСИНКИЈУ (ДЕЦЕМБАР 1999).....	170
V. НАТО У ПОТРАЗИ ЗА НОВИМ ИДЕНТИТЕТОМ.....	172
1. Однос проширења НАТО-а и проширења ЕУ на државе СИЕ.....	173
2. Аргументи америчких званичника о проширењу НАТО-а и ЕУ.....	175
3. Утицај НАТО-а на развој ЕБОП-а	177
4. Интеракција ЕБОП-а и НАТО-а – неиспуњена амбиција ЕУ	178
VI. СТРАТЕШКИ ИНТЕРЕС ТРАНСАТЛАНТСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ НАТО-а КАО НОВО ЛИЦЕ ИЗМЕЊЕНЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ	182
1. Студија случаја Бугарска: „Геополитика као судбина“	185
VII. ФОРМАЛНА ЗАВРШНИЦА ПРОМЕНА – УГОВОР ИЗ НИЦЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ИСТОЧНО ПРОШИРЕЊЕ.....	196
1. Мапа пута	197
2. Одређивање датума чланства.....	198
ЗАКЉУЧАК.....	203
Литература	214
Биографија аутора	244

Списак скраћеница

БДП – Бруто друштвени производ
Бенелукс – Белгија, Холандија, Луксембург
БиХ – Босна и Херцеговина
БЈРМ – Бивша Југословенска Република Македонија
БРЕГЗИТ – процес изласка Велике Британије из Европске уније
БРИКС – Бразил, Русија, Индија, Кина, Јужна Африка
ЕБОИ – Европски безбедносни и одбрамбени идентитет
ЕБОП – Европска безбедносна и одбрамбена политика
ЕБРД – Европска банка за обнову и развој
ЕВРОАТОМ – Европска заједница за атомску енергију
ЕВРОПОЛ – Европска полицијска служба
ЕЕЗ – Европска економска заједница
ЕЕП – Европски економски простор
ЕЗ – Европска заједница
ЕЗУЧ – Европска заједница за угаљ и челик
ЕК – Европска комисија
ЕМУ – Економска и монетарна унија
ЕП – Европски парламент
ЕПС – Европска политичка сарадња
ЕС – Европски савет
ЕУ – Европска унија
ЕФТА – Европско удружење слободне трговине
ЗБ – Западни Балкан
ЗБОП – Заједничка безбедносна и одбрамбена политика
ЗЕУ – Западноевропска Унија
ЗПП – Заједничка пољопривредна политика
ЗСП – Заједничка спољна и безбедносна политика
ЗУ – Западна Унија
ИСПА – Инструмент структурне политике за претприступање
ЈЕА – Јединствени европски акт
ЈИЕ – Југоисточна Европа
КЕБС – Конференција о европској безбедности и сарадњи
КиМ – Косово и Метохија

КОРЕПЕР – Комитет сталних представника
МВК – Међувладина конференција
НАТО – Организација северноатланског уговора
НДР – Немачка Демократска Република
НПАА – Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ
ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу
ОЕЦД – Организација за економску сарадњу и развој
ПзМ – Партнерство за мир
РФ – Руска Федерација
САД – Сједињене Америчке Државе
САПАРД – Специјални програм придруживања за пољопривредни и рурални развој
СЕ – Савет Европе
СЕП – Савет за узајамну економску помоћ
СИЕ – Средња и Источна Европа
СРЈ – Савезна Република Југославија
СРН – Савезна Република Немачка
СССР – Савез Совјетских Социјалистичких Република
ТАЕКС – Инструмент за техничку помоћ и размену информација
УЕЕЗ – Уговор о оснивању Европске економске заједнице
УЕУ – Уговор о Европској унији
УК – Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске
УН – Уједињене нације
УФЕУ – Уговор о функционисању Европске уније
ФАР (PHARE) – Програм помоћи за реструктурирање пољске и мађарске економије

Списак табела

Табела 1 – Хронологија проширења НАТО-а

1949. април – Дванаест држава: Белгија, Канада, Данска, Француска, Уједињено Краљевство, Исланд, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Португалија и САД – потписале су Северноатлантски уговор у Вашингтону, којим је основан НАТО.
1952. фебруар – У Лисабону је донета Декларација о циљевима, која је наглашавала да НАТО није само пројектован због организовања припреме за одбрану од СССР-а, већ и ради сталности трајања. Грчка и Турска су приступиле НАТО-у. НАТО има 14 држава чланица.
1955. мај – СР Немачка се придружила НАТО-у, постајући тако 15. држава чланица. Совјетски Савез и седам источноевропских држава (Албанија, Бугарска, Чехословачка, Немачка Демократска Република, Мађарска, Пољска, Румунија) одговарају потписивањем Уговора о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи - Варшавски пакт.
1966. март – Француски председник Шарл де Гол објавио је повлачење Француске из интегрисане војне структуре (команде) НАТО-а како би оживела независни одбрамбени систем.
1967. октобар – Отворено ново седиште НАТО-а у Бриселу (прво било у Лондону, друго у Паризу од 1952).
1982. мај – Шпанија постаје 16. држава чланица НАТО-а.
1990. фебруар – састанак америчког државног секретара Џејмса Бејкера и председника СССР-а Михаила Горбачова, на којем Горбачов добија усмено обећање да се НАТО неће ширити на исток, а слично обећање је у мају 1990. године поновио и Манфред Вернер, тадашњи генерални секретар НАТО-а, да се западна војна алијанса неће ширити преко и изван источних граница уједињене Немачке. У септембру 1990. године министри спољних послова СРН, НДР, Француске, СССР, УК и САД потписују Уговор о коначном решењу у односу на Немачку (познат и као Два плус четири уговор). Уговор је предвиђао и да уједињена Немачка припадне НАТО-у и да се све совјетске трупе повуку из Источне Немачке до краја 1994. године. У октобру исте године ујединила се Немачка. Државе НАТО-а и Варшавског пакта потписале су у новембру 1990. године Споразум о конвенционалним оружаним снагама у Европи (енгл. <i>CFE</i>) и објавиле заједничку декларацију о ненападању.
1991. јул – Распуштен Варшавски пакт. У децембру 1991. године СССР је престао да постоји. НАТО успоставља Савет за северноатлантску сарадњу као форум за консултације између чланица НАТО-а, источноевропских држава и бивших совјетских република, укључујући и РФ.
1994. јануар – НАТО покренуо програм Партнерство за мир, као облик ограниченог придруживања за бивше чланице Варшавског пакта. У априлу авиони НАТО-а бомбардовали су положаје Војске Републике Српске око Горажда, које су УН прогласиле безбедносном зоном. То је била прва војна акција снага НАТО-а од оснивања Алијансе. РФ постаје чланица програма Партнерство за мир.
1995. септембар – НАТО је објавио студију о проширењу, пре него што је почео преговоре о чланству с Мађарском, Пољском и Чешком, до којих је дошло две године касније.
1997. мај – НАТО и РФ потписују Оснивачки акт Русија – НАТО о узајамним односима, сарадњи и безбедности. Основан је Стални заједнички савет (енгл. <i>PJC</i>) НАТО-а и РФ.
1999. март – НАТО је без одобрења СБ УН започео војну операцију на СР Југославију која је трајала 78 дана. Чешка, Мађарска и Пољска постале су прве државе бившег совјетског блока које су приступиле НАТО-у. НАТО има 19 држава чланица.
2001. септембар – Терористички напади на САД од стране Ал Каиде. НАТО се први пут позива на члан 5 Споразума Алијансе који каже да се напад на једну чланицу посматра као напад на све. Међутим, САД одлучују да не укључе НАТО у војну кампању на Авганистан, већ да акцију предводе САД са коалицијом држава. Председник РФ Владимир Путин одржао говор у немачком Бундестагу. Посланици Бундестага позитивно реаговали у вези са позивом на мирну и равноправну коегзистенцију „од Лисабона до Владивостока“.

2002. мај – Министри спољних послова држава чланица НАТО-а и РФ договорили да се оснује Савет НАТО-Русија (уместо Сталног заједничког савета), у коме ће Русија и земље НАТО-а имати једнаку улогу у доношењу одлука о политици борбе против тероризма и других безбедносних претњи. У јулу је генерални секретар НАТО-а Џорџ Робертсон посетио Украјину. Рекао да су неопходне даље политичке, економске и војне реформе да би Украјина могла да се придружи НАТО-у. На самиту НАТО-а у Прагу у новембру, Литванија, Естонија, Летонија, Бугарска, Румунија, Словачка и Словенија, позване су да се придруже НАТО-у.

2003. фебруар – Француска, Немачка и Белгија привремено блокирају потез САД које су понудиле војну подршку Турској у случају рата у Ираку, до којег је ипак дошло. У августу НАТО преузима контролу над Међународним снагама за безбедносну помоћ (енгл. *ISAF*) у Авганистану, што је прва велика операција НАТО-а изван Европе. Амерички амбасадор при НАТО-у у октобру рекао да је француско-немачки план за успостављање независног европског штаба за војно планирање претња будућности НАТО-а. Лидери ЕУ настојали да ублаже страхове САД, наводећи да европска одбрамбена политика има за циљ да буде комплементарна, а не супротстављена НАТО-у.

2004. март – Бугарска, Естонија, Литванија, Летонија, Румунија, Словачка и Словенија званично су дочекане као нове чланице НАТО-а. НАТО има 26 држава чланица и овим проширењем дошао је на границу са РФ. У априлу РФ отвара војну канцеларију за везу при највишим командним структурама НАТО-а.

2007. фебруар – Обраћање Владимира Путина на Конференцији о безбедности у Минхену у којем је оптужио западне силе да су ширењем НАТО-а на балтичке земље три године раније прекршиле обећање с почетка 1990-их.

2008. фебруар – посланици Скупштине тзв. Косова, једнострано доносе Декларацију о независности. У априлу, на самиту НАТО-а у Букурешту позивају се Албанија и Хрватска да се придруже НАТО-у. Одлуке о Грузији и Украјини одложене су до децембра, пре свега због иступања немачке канцеларке Ангеле Меркел против било каквог напредовања Украјине ка чланству у НАТО-у. Одлаже се чланство Македоније док се не реши спор са Грчком. Почетком септембра започиње руско-грузијски рат.

2009. март – Француска се враћа под војну команду НАТО-а. САД су објавиле планове за постављање ракетних система у Пољској и Румунији. У априлу, на самиту НАТО-а поводом 60 година од оснивања, Албанија и Хрватска су формално примљене у НАТО, повећавајући чланство Алијансе на 28 држава чланица.

2010. новембар – На самиту НАТО-а у Лисабону договорен је нови „стратешки концепт“. На састанку је постигнут договор о успостављању противракетног одбрамбеног штита за Европу.

2013. новембар – Председник Украјине Виктор Јанукович доноси одлуку да не потпише Споразум о придруживању са ЕУ, чији је текст био усаглашен између две стране. Започињу масовне демонстрације и немири на кијевском тргу Мајдан, уз захтев за приближавање Западу.

2014. фебруар – Украјински председник Јанукович напушта земљу, након што су га демонстранти свргнули са власти. Арсениј Јацењук, вршилац дужности председника привремене владе, у марту потписује споразум са ЕУ, што се сматрало првим кораком ка чланству. Након одржаног референдума на полуострву Крим, на којем је већина грађана гласала за отцепљење од Украјине и уједињење са Русијом, Савет федерације РФ је једногласно усвојио одлуку о прикључењу Крима Русији. Украјина и Запад одбацили су референдум као нелегитиман, а САД и ЕУ увеле су санкције РФ. У априлу долази до побуне већински руског етничког становништва у украјинским источним регионима Доњецку и Луганску. Проглашавају се Доњецка Народна Република (ДНР) и Луганска Народна Република (ЛНР) које одбијају да признају нову власт у Кијеву. Украјинско руководство одлучује да побуну угуши војним средствима. Започиње оружани сукоб између војних снага лојалних влади у Кијеву и проруских побуњеника у Доњецком басену (Донбасу).

2015. фебруар – „Нормандијска четворка“ (Немачка, Француска, Русија и Украјина) договарају споразум „Минск 2“.

2017. јун – Црна Гора постала 29. држава чланица НАТО-а. Украјински парламент изгласао да ће тежити ка прикључењу НАТО-у.

2019. април – Володимир Зеленски изабран је великом већином за председника Украјине, уз обећање да ће вратити Донбас под пуну контролу украјинских државних органа и оружаних снага.
2020. март – Северна Македонија постала 30. држава чланица НАТО-а. У септембру исте године украјински председник потврђује чланство у НАТО-у као стратешки државни циљ.
2021. јун – РФ подноси предлоге за преговоре уз распоређивање више војних снага на граници са Украјином. Званичници САД и НАТО-а одбацују руске предлоге. У децембру Владимир Путин тражи од САД и НАТО-а да у форми писаних гаранција обећају да се НАТО неће даље ширити на Источну Европу и да неће укључити Украјину у НАТО.
2022. јануар – САД и НАТО одбацили су руске безбедносне захтеве у писаном одговору којем је Кремљу послао амерички амбасадор у РФ. У фебруару Путин потписује одлуку о признању независности самопроглашених република на подручју Украјине - ДНР и ЛНР. РФ без одобрења СБ УН започиње војну интервенцију у Украјини.
2023. фебруар – У Варшави се састали председник САД Џозеф Бајден и председник Пољске Анджеј Дуда. Бајден је том приликом описао НАТО као "можда најпостојанији савез у историји" и оценио да је „НАТО јачи него икад“. У априлу Финска постала 31. чланица НАТО-а.

Извор: Profile: Nato – Timeline, A chronology of key events, BBC, 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-18023381>, приступ интернету: 28. мај 2023. године; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50349.htm, приступ интернету: 30. мај 2023. године.

Табела 2 – Хронологија проширења ЕЕЗ/ЕУ

Јануар 1973.	Приступање УК, Данске, Ирске
Јануар 1981.	Приступање Грчке
Јануар 1986.	Приступање Шпаније, Португалије
Април 1987.	Аплицирање Турске
Децембар 1990.	Отварање преговора о потписивању Европских споразума са Мађарском, Пољском, Чехословачком
Децембар 1991.	Европски споразуми потписани са Мађарском, Пољском, Чехословачком
Фебруар 1993.	Европски споразум са Румунијом
Март 1993.	Европски споразум са Бугарском
Јун 1993.	Састанак Европског савета у Копенхагену (одобравање принципа будућег чланства)
Октобар 1993.	Европски споразуми са Чешком Републиком и Словачком
Децембар 1994.	Састанак Европског савета у Есену (договор о претприступној стратегији)
Јун 1995.	Европски споразуми са Естонијом, Летонијом и Литванијом
Децембар 1995.	Састанак Европског савета у Мадриду (утврђивање индикативног датума за преговоре о приступању)
Јун 1996.	Европски споразум са Словенијом
Јун 1997.	Потписан Уговор из Амстердама (измене одредаба Оснивачког уговора)
Јул 1997.	Објављена Агенда 2000 Европске комисије
Децембар 1997.	Састанак Европског савета у Луксембургу (доношење одлуке о земљама кандидатима за преговоре о приступању)
Март 1998.	Почетак преговора о приступању са првих пет земаља СИЕ и Кипром

Март 1999.	Састанак Европског савета у Берлину (договор око буџета за период 2000-2006.)
Децембар 1999.	Састанак Европског савета у Хелсинкију (доношење одлуке да се започну преговори са још три земље СИЕ и Малтом)
Децембар 2000.	Уговор из Нице (одлука о институционалним реформама)
Април 2001.	Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) са Македонијом
Октобар 2001.	ССП са Хрватском
Децембар 2002.	Састанак Европског савета у Копенхагену (завршетак приступних преговора за десет земаља)
Април 2004.	Комисија препоручује отварање приступних преговора са Хрватском
Мај 2004.	Приступање Пољске, Мађарске, Чешке, Словачке, Естоније, Летоније, Литваније, Словеније, Кипра, Малте
Мај 2004.	Савет тражи од Комисије да припреми Мишљење о захтеву Македоније
Јун 2004.	Европски савет у Бриселу одлучује да се приступни преговори са Хрватском отворе почетком 2005. године
Децембар 2004.	Европски савет се сложио да отвори приступне преговоре са Турском у октобру 2005. године; завршени приступни преговори са Бугарском и Румунијом; приступни преговори са Хрватском почели у марту 2007. године
Новембар 2005.	Европски савет доделио Македонији статус кандидата за чланство
Мај 2007.	Приступање Бугарске и Румуније
Децембар 2010.	Црна Гора постала кандидат за чланство
Март 2012.	Европски савет донео одлуку да Србији додели статус кандидата за чланство
Јун 2012.	Црна Гора започела приступне преговоре са ЕУ
Јул 2013.	Приступање Хрватске
Јануар 2014.	Србија отпочела приступне преговоре са ЕУ
Јун 2014.	Европски савет доделио Албанији статус кандидата за чланство
Јун 2022.	Европски савет доделио Украјини статус кандидата за чланство
Јун 2022.	Европски савет доделио Молдавији статус кандидата за чланство
Јун 2022.	Европски савет признао перспективу Грузије за чланство у ЕУ
Јул 2022.	Северна Македонија и Албанија отвориле приступне преговоре са ЕУ
Децембар 2022.	Европски савет потврдио статус кандидата за чланство БиХ

Извор: Ulrich Sedelmeier, Eastern Enlargement. Towards a European Union, In: Wallace, Helen, Wallace, William and Pollack, Mark (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 403; https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/6-27-members_en, приступ интернету: 30. мај 2023. године.

„Основу европског полуострва, а тиме и источну географску границу Европе, чини отприлике ваздушна линија која повезује Кенигсберг са Одесом“.

Ричард Николаус вон Куденхоф-Калерци

(Richard Nicolaus von Coudenhove-Kalergi)

Европа - велика сила

(Weltmacht Europa)

1971.

УВОД

Истраживачки проблем

У политици проширења Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) према државама Средње¹ и Источне Европе (у даљем тексту: СИЕ) присутна је пермутација циљева и средстава која је скривена различитим интерпретацијама и концептима. Циљеви проширења схватају се и јавно прокламују као изричитни (експлицитни, декларативни), док су средства, у ствари, имплицитни (подразумевани) стратешки разлози ширења ЕУ према државама СИЕ. Изричитни разлози односе се на јавно заступање, формулације права, демократије итд. Док имплицитни, овде подразумевани, имају практичну функцију према изричитим формулацијама, декларацијама.

Отуда се „декларисани (прокламовани) циљеви ЕУ”, као што су ширење тржишта, основна људска права, владавина права, ширење демократије, простора правде, слободе и безбедности, јавно изричу, али се њихово извршење одлаже, ако се супротставе „средствима“, тј. оним имплицитним принципима неопходности примене доминације и моћи. Сходно томе, јавно прокламована моћ принципа, као циљ, с једне стране и принцип моћи као средство, с друге, мењају улоге, тј. пермутирају се. Суштина је да се реалност одиграва у оквиру међусобне замене (пермутације) прокламованих циљева и „нужних“ и „расположивих“ средстава.

Безбедносна гаранција за постојеће и будуће чланице, односно НАТО² као гарант моћи, (п)остаје пресудни принцип проширења према државама СИЕ, тј. добија доминантну улогу у ЕУ у односу на прокламовани циљ, а не у односу на једнакост и равноправност. Овај принцип се примењује „према споља”, тј. државама кандидатима које још нису пуноправне чланице, али претендују да то постану, али и „према унутра“, тј. државама чланицама.³ Моћ принципа

¹ У раду смо се определили за одредницу државе *Средње и Источне Европе*, под којом подразумевамо десет држава: Пољску, Мађарску, Чешку, Словачку, Естонију, Летонију, Литванију, Словенију, Румунију и Бугарску. Иако ова одредница није у потпуности прецизна, јер обухвата и балтичке државе, које географски припадају северној Европи, у домаћој литератури, као и у литератури на енглеском језику, у највећем броју случајева, заступљена је одредница *Централне и Источне Европе*. Међутим, ми смо се руководили *Правописом српскога језика* и определили смо се за одредницу *Средње и Источне Европе* са великим почетним словима, јер нам у првом плану није било географско одређење, већ геополитичко, економско и политичко, које подразумева замену за земље и народе. Видети у: Митар Пешикан, Јован Јерковић, Мато Пижурица, *Правопис српскога језика*. Друго издање, Матица српска, Нови Сад, 2011, стр. 62. Такав термин, на матерњем, мађарском језику, користи и Иван Т. Беренд (Iván Tibor Berend), који је објавио више десетина књига о историји економског, политичког и друштвеног преображаја Средње и Источне Европе током 20. века, посебно у периоду од краја Другог светског рата наопако. Неке од најпознатијих су: *Central and Eastern Europe 1944–1993: Detour from the Periphery to the Periphery* (1996); *From the Soviet Bloc to the European Union. The Economic and Social Transformation of Central and Eastern Europe since 1973* (2009). Иако су Бугарска и Румунија постале чланице ЕУ 1. јануара 2007. године, оне су заједно са осталим државама СИЕ учествовале у процесу придруживања и приступања ЕУ. Кипар и Малта били су део приступног процеса, заједно са преосталих осам држава СИЕ које су 1. маја 2004. године постале чланице ЕУ. Будући да као медитеранске и острвске земље имају своје политичке, безбедносне, економске, културне и друге специфичности, различите од оних карактеристичних за државе СИЕ, оне нису обухваћене предметом истраживања.

² Код нас је у употреби неколико облика назива ове организације: Организација северноатлантског уговора, Северноатлантска организација, Северноатлантски савез, Северноатлантска алијанса.

³ Као пример за овакву тврдњу можемо да користимо и принцип „срамљења“, као метафору политичког понашања ЕУ у односу на државе СИЕ током избегличке кризе. Овај принцип показује однос моћних држава чланица и институција ЕУ према Мађарској и источним чланицама ЕУ. Исти принцип „срамљења“ нешто раније (и у контексту економско-финансијске кризе ЕУ), коришћен је према Грчкој. Посрамљене су увек мање моћне чланице. Стога принцип „срамљења“ није изузетак, већ случај који се претвара у правило. У контексту трагања за узроцима нефлексибилности политичког система ЕУ на кризне ударе, Слободан Самарџић увиђа недостатак системске одговорности институција и политичких делатника, као и одсуство политичке конкуренције у ЕУ, које воде ка мањку капацитета за реформу. Закључује да је проблем у блокади држава чланица, као главног чиниоца и крајњег надзорника интеграције. Као показатељ негативне промене политичког система, истиче да су се

и принцип моћи међају улоге, док се принцип моћи брани „објективним околностима“, „конкретном ситуацијом“ итд., да би се моћ принципа прокламовала као циљ, али и одложила за „неко друго боље време“.

Пошто је тако примењени принцип моћи постао важан у проширењу ЕУ према државама СИЕ, неизоставна је и моћ⁴ НАТО-а у „очувању ЕУ и њених постојећих, али и будућих чланица“.⁵ Чланство у НАТО-у је незаобилазно за све оне државе које претендују да приступе ЕУ и зато нема *нове* чланице ЕУ која претходно није приступила НАТО-у.

Ова формативна улога НАТО-а формално се не признаје, иако је моћ такве његове улоге конститутивна. У контексту политике проширења ЕУ према државама СИЕ, као и односа ЕУ–НАТО, безбедност (безбедносна гаранција) схвата се као моћ, а моћ пре свега као војна снага, стога проширење ЕУ на крају процеса „добива улогу“ да као целина буде у функцији ширења НАТО-а на исток Европе.⁶

Предмет и циљеви истраживања

Предмет истраживања односи се на структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, односно на научно објашњење разлога доминантног утицаја безбедносног фактора на политику проширења ЕУ према тим државама. Безбедносни фактор био је присутан у свим циклусима проширења Европске економске заједнице⁷ (ЕЕЗ)/ЕУ, али у различитим облицима и јачини утицаја на проширење.⁸ Неопходно је најпре на научно адекватан начин одредити појмове проширења, безбедносног фактора и политике проширења према државама СИЕ, а потом проверити везу између ових категорија на конкретним

појавили асиметрични односи између држава чланица када је реч о утицају на важне одлуке и онда када формално располажу једнаким правима, међу њима и правом вета. Настаје хијерархија међу државама, која се у међувладиним институцијама изражава у процесима хегемонијског одлучивања и покорничног извршавања. Видети у: Слободан Самарџић, *Политички систем Европске уније. Теорија – институције – процес одлучивања – политички живот*. Београд: Службени гласник и Факултет политичких наука, 2022, стр. 336.

⁴ Појам моћи је вишезначан, противречан и неодређен. Постоје многобројне дефиниције моћи. Једна од најопштије прихваћених је она коју даје Шварценбергер (Schwarzenberger), а она гласи: „Моћ је способност појединаца, групе или државе да наметну своју вољу другоме, ослањајући се при томе на делотворност средстава силе у случају непокорављања“. Вид. Georg Schwarzenberger, *Power Politics*, London, Stevens, 1951, p. 14.

⁵ Основни задатак НАТО-а, према принципима прокламованим у време хладног рата, и даље је актуелан. Односи се на осигурање слободе и безбедности свих чланица политичким и војним средствима. НАТО има потребу да настави са одржавањем адекватних војних потенцијала и спремности за колективну одбрану ради одвраћања од агресије. Стратешки концепт НАТО-а из 1991. године, узимајући у обзир да је безбедност НАТО-а неодојиво повезана са безбедношћу држава Европе, одређује могућност дијалога и сарадње као основно средство отклањања криза и спречавања сукоба. Нпр. НАТО и Русија основали су 1997. године Стални савет НАТО–Русија, као средство за консултације о европској безбедности.

⁶ У наставку текста, с обзиром да употребљавамо назив стране света у значењу друштвено-политичког, односно историјског, економског, геополитичког и културног простора, користимо и одредницу *Исток*.

⁷ Европска економска заједница (у даљем тексту: ЕЕЗ) основана је 1957. године, потписивањем Уговора у Паризу. Истичемо и једно термилошко разјашњење. У раду ћемо поред термина *Европска економска заједница* (ЕЕЗ), користити и термин *Европска заједница*, односно њену скраћеницу ЕЗ. Наиме, Европска економска заједница, преименована је Уговором из Мастрихта (1993) у Европску заједницу, која је престала да постоји доношењем Уговора из Лисабона (2009), када је њена права и обавезе преузела ЕУ.

⁸ Процес европских интеграција увек је повезиван са питањима безбедности. Различите теорије интеграције објашњавају почетак тог процеса или кроз потребу да се регулише старо непријатељство између Француске и Немачке које је последица Другог светског рата, или, од скорије, кроз покушај да се створи основа за одрживу европску противтежу Совјетском Савезу у случају повлачења САД са Старог континента. Монетарна унија 1990-их представљена је као питање рата и мира. Државе чланице које су се придружиле Европској унији од завршетка хладног рата често су биле мотивисане, макар делимично, и питањем безбедности. Видети у: Jukka Snell and Erkki Aalto, *Security and Integration in the Context of the Internal Market*, in: Fabian Amtenbrink, Gareth Davies, Dimitry Kochenov, Justin Lindeboom (eds.), *The Internal Market and the Future of European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 561.

историјским примерима, како бисмо објаснили како је дошло до структурних промена у политици проширења.

С обзиром да је у претходним таласима проширења доминирао *безбедносни интерес унутрашње интеграције ЕЕЗ*, са преовлађујућим економско-тржишним мотивом ширења, сада га замењује (унутрашњи и спољашњи) *стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ*. Нова констелација „светских односа и процеса“ доноси и промену критеријума, односно стандарда који је био преовлађујући у претходним случајевима проширења.

Показаћемо да су се променили услови у којима се формирала политика проширења ЕУ према државама СИЕ у односу на претходна проширења. Променили су се и начини деловања, кроз увођење нових инструмената у политику проширења, као што је условљавање.⁹ Као својеврсни аналитички оквир истраживања, користићемо однос између декларисаних ставова и имплицитних¹⁰ претпоставки у политици проширења ЕУ. Сходно томе, покушаћемо да утврдимо постоји ли пермутација¹¹ циљева и средстава у политици проширења ЕУ, чија је деловање дошло до изражаја у оквиру условљавања, у контексту политике проширења ЕУ.

Политика проширења ЕУ према државама СИЕ је сложена политика, која се састоји од *битних унутрашњих* елемената, односно унутрашњих институционалних промена које се исказују у овим сегментима. Саставне елементе политике проширења ЕУ према државама СИЕ чине: *основни критеријуми* (услови чланства); *Претприступна стратегија* са „структурираним односом“ између институција ЕУ и кандидата и Белом књигом о усклађивању прописа, која представља путоказ за припрему земаља СИЕ за интеграцију у јединствено тржиште ЕУ; *Агенда 2000*, као збирни извештај ЕК о тренутној, али и процени будуће припремљености кандидата за евентуално чланство; *Ојачана претприступна стратегија*; билатерална *Приступна партнерства*. Објаснићемо да се тежиште политике ЕУ према земљама СИЕ, на тај начин, померило са придруживања и претприступног периода ка политици источног проширења.

Иако је развој великог броја саставних елемената политике проширења, делом, последица сложености процеса са великим бројем држава које претендују да истовремено приступе ЕУ, важно је да увидимо да су се сви елементи политике проширења креирали под утицајем *стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ*, који је у различитим фазама процеса, на различите начине, утицао на њихов развој и садржину.

Структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ последица су: Нових процеса у међународном систему после хладног рата (прелаз из биполарног у униполарни систем)¹² и унутрашњих институционалних реформи у ЕУ, које прате прелазак са биполарног на униполарни међународни систем.

За предметну анализу, битно је то што су се ове две области структурних промена временски поклапале. Услед тога, дошло је до стварања јаког утицаја безбедносних чинилаца

⁹ Скалнес занимљиво запажа да је ЕЕЗ на почетку процеса то називала „практичним доказом посвећености држава СИЕ“, у замену за додатне трговинске уступке и политички дијалог. Под практичним доказом своје посвећености, будући сарадници морали су да понуде владавину права, људска права, вишепартијски систем, слободне и фер изборе и тржишну привреду. Видети у: Lars S. Skålnes, *Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2005, p. 218.

¹⁰ Имплицитне (прећутне) претпоставке су, у ствари, прави разлози за доношење конкретних одлука у ЕУ.

¹¹ У односу изричитих (декларисаних) ставова и имплицитних претпоставки, могуће је да постоји и оно што Светозар Стојановић, у књизи *Између идеала и стварности*, у тексту „Революционарна телеологија и етика“, означава као „пермутација циљева и средстава“, која ће бити анализирана у даљем истраживању. Видети у: Светозар Стојановић, *Између идеала и стварности*, Београд: Просвета, 1969, стр. 180–200.

¹² Поларност међународног система је у науци о међународним односима на теоријски систематичан начин прва проучавала школа структуралног реализма, чије је основе поставио Кенет Волц (Kenneth Neal Waltz). Наиме, Волц сматра да се међународни системи разликују према расподели способности које поседују велике силе, класификујући их на тој основи на: униполарне, биполарне и мултиполарне. Сходно томе, за разумевање промена на нивоу међународног система, у раду ће се користити неореалистичка теорија, која је заснована на закључцима Волцовог проучавања.

на политику проширења. Тиме је дошло до прве (глобалне) структурне промене, јер се безбедносни интерес унутрашње интеграције ЕЕЗ променио у *стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ*.

Формирање критеријума стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, као основног разлога (мотива) за проширење на земље СИЕ, подстакнуто је, у највећој могућој мери, и деловањем Заједничке спољне и безбедносне политике¹³ ЕУ, а касније и Европске безбедносне и одбрамбене политике¹⁴ ЕУ, иако је безбедносна улога НАТО-а остала незаобилазни чинилац у обе политике. Тиме је политика проширења ЕУ добила своју легитимну, геополитичку¹⁵ димензију.

У процесу глобализације¹⁶ „из једног центра“, стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ се након војне интервенције¹⁷ НАТО-а на Савезну Републику Југославију (СРЈ), односно на крају процеса проширења, променио у *стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а*. Тиме је основна економско-тржишна и вредносно-нормативна димензија безбедности, укључујући и геополитички мотив за ширење ЕУ на државе СИЕ, прерасла у геостратешку и војну димензију безбедности, као преовлађујући

¹³ У даљем тексту: ЗСБП ЕУ или само ЗСБП.

¹⁴ У даљем тексту: ЕБОП ЕУ или само ЕБОП. Након ступања на снагу Уговора из Лисабона (2009), промењен је назив Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП) у Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП). Због периода који обухвата наше истраживање, у дисертацији користимо стари назив ове политике.

¹⁵ У најкраћем, теорија међународне политике која сматра да су место и положај неке државе у односу на друге од пресудног значаја за њено понашање. Израз геополитика (од грчких речи геа - земља и политики - политика) увео је у употребу шведски професор Рудолф Кјелен (Rudolph Kjellén, 1864-1922) да означи један од пет битних елемената своје теорије државе (поред Економполитике, Демополитике, Социополитике и Картополитике) у делу *Држава као животни облик* (1916). Кјелен је одредио геополитику као “науку о држави као географском организму или појави у простору”. У најширем смислу, под геополитиком се подразумева свако разматрање и утврђивање односа између географског простора (величина, облик, положај, клима, природна богатства, итд.) и политике. Најчешће уже значење геополитике обухвата географско-детерминистичка схватања овог односа, по којима географија одређује политику. Под геополитиком се подразумева и нека врста примењене политичке географије, тј. коришћење географских теоријских знања и емпиријских података за сврхе практичне, посебно спољне политике. Најзад, геополитика понекад означава, нарочито у изразу “геополитички положај”, место државе у односима међународних политичких снага, посебно с обзиром на њен географски положај и остале просторне одлике. По Халфорду Џону Макиндеру, у историјском и глобалном сукобу поморских и континенталних сила, предност имају ове друге, тј. оне државе које контролишу средишњи део европског континента, “географски пивот историје” (“предео срца” или “Heartland”). Чувени је Макиндеров силогизам: “Ко влада Источном Европом, влада пределом срца. Ко влада пределом срца, влада светским острвом. Ко влада светским острвом, влада светом” (1919). Макиндер ће касније, у време Другог светског рата (1943) изменити свој став тврдећи да обједињавање снага земаља са једне и друге стране Атлантика (Атлантска заједница) може да уравнотежи доминантну континенталну силу, Совјетски Савез. Николас Џон Спајкман (Nicholas John Spykman), америчко-холандски геополитичар, поставља хипотезу да су ивичне области Евроазије (Rimland) војно-стратешки и политички значајније од Хартленда и да контрола над њима обезбеђује светску доминацију. „Who controls Eastern Europe rules the Heartland; Who controls the Heartland rules the World Island; and Who rules the World Island rules the World“, с тим што додаје: „Who controls the Rimland rules Eurasia; Who rules Eurasia controls the destinies of the world.“ Послератно практично понашање САД, изражено у стварању читавог низа вишестраних (енгл. NATO, ANZUS, SEATO, CENTO) и двостраних савеза (са Јужном Корејом, Јапаном и Тајваном) са земљама Римланда у оквиру “стратегије запречавања” (енгл. containment) комунизма, у суштини је следило ову Спајкманову идеју.

¹⁶ Као референтну за појам глобализације, Слободан Самарцић издваја дефиницију коју је формулисао Дејвид Хелд (David Held): „Под тим појмом се подразумева такво ширење и продубљивање друштвених односа и институција у простору и времену које чини да се свакодневне активности све више налазе под утицајем догађаја који се збивају на другој страни света, а пракса и одлуке локалних група или заједница могу да имају значајан глобални одјек“ (Дејвид Хелд, *Демократија и глобални поредак*, Београд: „Филип Вишњић”, 1997, стр. 37). Самарцић сматра да је почетак европске интеграције претходио бар за две деценије настанку светског феномена глобализације. Видети у: Слободан Самарцић, *op. cit.*, стр. 333.

¹⁷ Са становишта међународног јавног права, напад НАТО-а на СР Југославију може да се окарактерише као чин агресије на суверену и међународно признату државу, с обзиром да је НАТО започео нелегалну војну интервенцију на СРЈ без одобрења Савета безбедности Уједињених нација (СБ УН). У раду ћемо користити термине „нелегална војна интервенција“, „војна интервенција“ и „бомбардовање СР Југославије“.

критеријум ширења ЕУ на Бугарску и Румунију. На тај начин, он је постао саставни део и средство остваривања безбедносних и стратешких интереса НАТО-а и САД. Политика проширења ЕУ (у униполарном систему) добила је нови, промењени израз (у односу на облике проширења у биполарном систему), а то је све више присутан, суштински другачији, геополитички и геостратешки аспект НАТО-а.

Сходно томе, у истраживању ћемо се бавити основним карактеристикама доминантних облика проширења у биполарном¹⁸ и политике проширења у униполарном међународном систему. На конкретним историјским примерима, проверићемо утицај који је поларност међународног система имала на варирање облика проширења, односно политике проширења. Кроз студије случаја, посебно ћемо да анализирамо пријем Грчке у ЕЕЗ 1981. године, као и пријем Бугарске у ЕУ 2007. године.

Временски оквир истраживања обухватиће период од 1989. до 2002. године (од када је питање приступања посткомунистичких земаља стављено на дневни ред Заједнице/Уније¹⁹, до састанка Европског савета у Копенхагену, када је дошло до формалне завршнице структурних промена, односно када је донета одлука о датуму пријема држава СИЕ у ЕУ).

Истраживање обухвата два међународна система – биполарни и униполарни. *Биполарни*²⁰ систем обухвата тзв. хладноратовски период, у оквиру којег ће се разматрати пријем Грчке у ЕЕЗ, где се безбедносни разлог проширења појављује као посебан „безбедносни“ случај који се може поновити и који може да се примењује као правило.²¹ *Униполарни* систем односи се на период након хладног рата, где ће се проучавати пријем држава СИЕ као пример проширења под доминантним утицајем безбедносног фактора, као правила.

Предмет нашег рада обухватиће циљано усклађивање са организационим нормама ЕУ у ужем (формалном) смислу, имајући у виду да оно обухвата процес приступања држава СИЕ, који за крајњи циљ има пуноправно чланство. Проучавање усклађивања са организационим правилима ЕУ у ширем смислу може да, због своје обимности, буде предмет посебног рада, будући да проучава промене у институционалним праксама које представљају директан одговор на регионалну интеграцију. Имајући у виду општост појма политике проширења ЕУ, просторно одређење предмета истраживања биће сведено не само на ужи географски оквир, већ пре свега, на геополитички, економски и политички, односно на проширење према државама СИЕ.

Научни циљеви дисертације су *научна дескрипција* структурних промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, односно *научно објашњење* разлога доминантног утицаја стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ на политику проширења ЕУ према тим државама.

Научни циљ истраживања јесте научно описивање, научна класификација и типологија развојног процеса проширења и политике проширења, док се научно објашњење односи на истраживање узрока тих појава. Главни циљ истраживања је да научно опише и објасни како и зашто је дошло до креирања политике проширења ЕУ и структурних промена у политици

¹⁸ Посматрано из историјске перспективе, можда биполарност и није најтачнији израз за тадашњу ситуацију у свету, с обзиром на постојање трећег пута, тј. покрета несврстаних. Ми га, међутим, користимо, имајући у виду да покрет несврстаних јесте „трећи пут“, али се и сам израз „несврстани“ односи на биполарност света. Он, дакле, признаје ту биполарност, иако тражи излаз из ње.

¹⁹ У раду ћемо паралелно са скраћеницом ЕУ, користити и термин Унија, мислећи на Европску унију.

²⁰ У биполарном систему главни разлог проширења ЕЕЗ био је садржан у безбедносном интересу унутрашње интеграције, са преовлађујућом економско-тржишном димензијом.

²¹ Ово не значи да безбедносни интерес није постојао, напротив, он се подразумевао и узимао као нешто сасвим природно у датом међународном контексту. Стога пример пријема Грчке није изузетак, нити обичан случај, већ специјалан „безбедносни“ случај. Безбедносне гаранције НАТО-а нису се доводиле у питање, стога је ЕЕЗ могла несметано да се развија превасходно у правцу чвршће унутрашње интеграције. Безбедносни интерес унутрашње интеграције ЕЕЗ заправо је значао да је ЕЕЗ користила безбедносни „кишобран“ НАТО-а да би могла да се успешно развија по моделу економске интеграције.

проширења ЕУ према државама СИЕ. Рад треба да покаже да је временски настанак политике проширења, после распада Источног блока, директно повезан са процесом ширења према државама које су му припадале.

Један од циљева истраживања односи се на утврђивање да ли је доминантан утицај безбедносног фактора у проширењу ЕУ на државе СИЕ у директној функцији конкретног спољног окружења. Промене у окружењу, односно трансформација у структури међународног система, са биполарног на униполарни, разлог су зашто се безбедносној димензији проширења ЕУ на државе СИЕ даје другачије, „проширено“ значење. Стога истраживање најпре треба да научно опише односе и везе између измењене природе међународног система насталог завршетком хладног рата и промена у општим циљевима и моделима управљања у ЕУ.

Истраживање има за циљ да опише и објасни да је проширени концепт безбедности у проширењу ЕУ на источноевропске државе додатно подстакнут оснивањем и деловањем ЗСБП ЕУ, нешто касније и ЕБОП ЕУ. Један од циљева истраживања јесте описивање и објашњење како се промена општих циљева и модела управљања ЕУ одразила на обликовање (формулисање) политике проширења ЕУ према државама СИЕ.

Указаће се на тенденцију да се „прокламовани циљеви ЕУ” („циљеви“), увек прокламују, али и одлажу кад, тј. ако им се супротставе принципи доминације и моћи („средства“). Сходно томе, циљеви и средства, односно моћ принципа и принцип моћи мењају улоге, тј. пермутирају се, тако да циљеви постају средства и обратно.

Циљ истраживања је да покаже да је примена принципа „безбедносне гаранције“, односно принципа моћи,²² темељни принцип проширења ЕУ према државама СИЕ. Будући да је безбедносна улога НАТО-а остала незаобилазни чинилац у обе безбедносне политике ЕУ, наиме ЗСБП-у и ЕБОП-у, безбедносна гаранција за будуће чланице ЕУ (наравно и постојеће), заправо је НАТО,²³ као гарант те моћи.

У контексту политике проширења ЕУ према државама СИЕ и односа ЕУ и НАТО-а, безбедност доминантно почива на моћи, а моћ се пре свега заснива на војној снази, стога је један од важних циљева истраживања да објасни да ЕУ у овом процесу „добија улогу“ да као целина буде у функцији ширења НАТО-а на исток Европе.²⁴ ЕУ као ентитет примењује на

²² Овде је потребно прецизирати „принцип моћи“. Унутар ЕУ, државе чланице се разликују по економско-финансијској моћи, привредном потенцијалу, као и према војном потенцијалу. Не-војне (меке) моћи (финансијска, економска, нормативна итд.), остају као „моћ убеђивања за прихватање неке одлуке“, или „срамљења“ за неприхватање одлуке унутар Уније. Ван ЕУ, ту је НАТО као гарант моћи.

²³ НАТО је међувладин војни савез тридесет једне (31) северноамеричке и европске државе, заснован на Северноатлантском уговору који је потписан 4. априла 1949. године у Вашингтону. Организација представља систем колективне одбране при чему чланови организације пристају на међусобну одбрану од напада било којег спољног елемента. Седиште НАТО-а се налази у Харену у Бриселу, док се Врховна команда Савезничких снага налази у Монсу, такође у Белгији. Од свог оснивања, пријемом нових чланица бројност се са првобитних дванаест (12) повећала на тридесет једну (31) чланицу. Финска се 4. априла 2023. године придружила НАТО-у као тридесет прва чланица, док је Шведска у завршној фази процеса пријема за чланство. НАТО признаје Босну и Херцеговину, Грузију и Украјину као потенцијалне чланице. Поред чланица, у раду Организације учествује двадесет једна (21) земља чланица Партнерства за мир, са још петнаест (15) земаља укључених у институционални систем дијалога.

²⁴ *Предпојмовна фиксација истине* је методолошки принцип који је код нас први развио филозоф и логичар, Гајо Петровић. Основну претпоставку чини став да се не може почети ни од чега, већ од претходног избора који потом треба да буде изричит, експлициран, изведен, отворен за (само)испитивање, укључујући критику и самокритику, како би од предпојмовног дошао на појмовни ниво. Последње (самокритика) односи се и на преиспитивање оне прве одлуке, тј. сопствене стартне позиције. Извођење тек потом (кроз процесе анализе и синтезе) може довести до критичког појмовног уобличавања. Вид. Гајо Петровић, *Филозофија и марксизам*, Трећи део – Истина и одраз, Напријед, Загреб, 1976, стр. 171-172. У том смислу, предпојмовна фиксације истине у овом истраживању је оно што се назива „посебном хипотезом“. Аналитички ће се испитивати однос главне према помоћним хипотезама, да би се на крају рада синтетички и критички формулисао закључак преиспитивања унутрашње кохезије и кохерентности рада. Истраживање ће се, између осталог, бавити и структурама (економским, правним, институционалним, нормативним) ЕЕЗ/ЕУ, на основу претпоставке „предпојмовне фиксације истине“. Она ће у току рада да буде изведена почетно од биполарне ситуације, где унутрашња безбедносна структура прелази у спољну у униполарној безбедносној структури, која делује контра од другог блока, односно стране.

постојеће и будуће чланице пре свега економску моћ, као посебну врсту „меке“ моћи. Међутим, у одбрамбеној стратегији НАТО-а, ЕУ служи као преносник специфичне војне моћи, карактеристичне за НАТО.

Будући да се политика проширења ЕУ према државама СИЕ спроводи у контексту стратешког интереса (проширеног концепта) безбедности ЕУ, истраживање има за циљ да опише и објасни да је незаобилазна и моћ НАТО-а у очувању ЕУ и њених садашњих и будућих чланица унутар ширих, трансатлантских²⁵ односа.

Циљ истраживања је да опише да са становишта основних услова, масовно проширење ЕУ на Исток у то време није могло имати примарне спољнополитичке, геополитичке, војне и безбедносне разлоге, с обзиром да за ЕУ тада није постојала реална безбедносна претња од стране Руске Федерације (РФ).²⁶

Испоставиће се да политика условљавања није била пресудни (одлучујући) инструмент политике проширења ЕУ према државама СИЕ, иако је спровођење услова, односно прописаних критеријума, један од саставних елемената политике проширења.

Истраживање има за циљ да објасни да политика проширења ЕУ према државама СИЕ није само доминантно питање ЕУ, јер су у ту политику укључени и други актери и фактори, а не само ЕУ, државе чланице и државе кандидати. Актери су НАТО и САД, а фактори, гледано из перспективе НАТО-а и САД, пре свега су безбедносно-стратешки и војни. У раду ће се доказивати да су се геополитички и војни разлози ширења ЕУ најјасније манифестовали на примеру пријема Бугарске и Румуније, будући да ове две државе нису испуниле основне (мирнодопске) услове за пријем.

У контексту политике проширења према државама СИЕ, односно у оквиру *стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а*, дакле, прећутни (подразумевани), геополитички и војни мотиви за ширење ЕУ на исток Европе, однели су коначну превагу приликом проширења на Румунију и Бугарску, јер су, између осталог, били „вештачки“ усаглашени и са економско-тржишним и јавно прокламованим, нормативно-вредносним мотивима ширења, све у оквиру стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ.

Један од циљева истраживања је да објасни да је формирање критеријума стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, у оквиру којег се одвија конкретна политика проширења ЕУ, подстакнуто деловањем ЗСБП-а, а касније и ЕБОП-а, иако је безбедносна улога НАТО-а остала незаобилазни чинилац у обе политике. Безбедносни интереси НАТО-а и САД постали су на посебан начин обавезујући за ЕУ, као што су безбедносни интереси ЕУ постали на посебан начин обавезујући за НАТО и САД. У питању је узајамна, тј. двострана обавезност НАТО-а и ЕУ.

Истраживање има за циљ да покаже да је стратешки интерес проширеног (промењеног) концепта безбедности ЕУ обухватао различите (материјалне и нематеријалне) димензије безбедности, које се, дакле, нису само тичале „тврде моћи“. Економско-тржишна и вредносно-нормативна димензија проширеног концепта безбедности ЕУ била је доминантна у мирнодопским периодима развоја интеграције и политике проширења према државама СИЕ, које ћемо објаснити углавном кроз социјално-конструктивистичку теоријску парадигму.

²⁵ Трансатлантски односи подразумевају историјске, културне, политичке, економске и друштвене односе између земаља са обе стране Атлантског океана, посебно између САД, Канаде и држава у Европи. Карактеришу их заједничко порекло, религија, култура, претње безбедности, заједнички непријатељи. Оно што их везује су заједнички интереси и заједничке вредности.

²⁶ Управо је проширење НАТО-а доводило до реалне опасности од сукоба са Русијом. Накнадно, проширење НАТО-а се ретроактивно оправдавало опасношћу од Русије, као да само проширење није имало никакаву улогу у настанку конфронтације. Илустративан пример је и тумачење војне интервенције НАТО-а на СРЈ 1999. године, које је оправдавано потребом да се спречи егзодус Албанаца са Косова и Метохије (КиМ), а напуштање КиМ за време интервенције се тумачило као доказ да је постојала претња. На тај начин се последица тумачи као узрок. О овоме се водила озбиљна дискусија у немачком Бундестагу за време бомбардовања СРЈ. И ово је својеврсна пермутација, овде на нивоу тумачења.

Мирнодопски периоди су прекидани кризама, које објашњавамо из доминантно реалистичке теоријске перспективе. Кризе су преломно доприносиле јачању геостратешке и друге, на материјалистичким основама, засноване аргументације. Под утицајем спољних актера и фактора, легитимна геополитичка димензија стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ „утопила“ се у стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а, који је постао преовлађујући критеријум на крају процеса проширења. То је кулминирало пријемом Бугарске и Румуније у ЕУ и тако је овај критеријум постао обелодањен.

Тумачење пермутације циљева и средстава има за циљ да укаже на присутну тенденцију у ЕУ која, и након промена које су се догодиле услед кризних догађаја, задржава исто објашњење главног разлога за проширење на исток Европе из доминантно социјал-конструктивистичке позиције. Под утицајем кризне ситуације или кризних догађаја, као и деловањем спољних актера и фактора, заправо је дошло до стварне промене у процесу проширења, у коме не преовлађују вредносни, већ реалистички принципи, засновани на интересима и моћи. На овом трагу, далекосежни циљ истраживања је да укаже на постојање одређене пермутације прокламованих циљева и средстава њиховог остварења у политици проширења ЕУ.

Будући да је деловање различитих фактора (разлога) ширења ЕУ комплексно и заједничко, понекад тешко разлучиво, у истраживању ћемо показати да су се структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ одиграле у контексту „укупне доминације“, „одлучујућег утицаја“ односно „крајњег фактора“ трансатлантског безбедносног чиниоца.²⁷

Уколико се остваре наведени научни циљеви, створиће се и основа за научну прогнозу, имајући у виду да би се закључци дисертације могли примењивати и на сагледавање утицаја будућих безбедносних чинилаца на политику проширења ЕУ и будућег развоја и значаја које ће политика проширења имати у оквиру функционисања ЕУ као целине.

Друштвени циљ истраживања огледа се у препознавању узрока и разумевању последица структурних промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ. Установили смо да се европска интеграција од самих својих почетака тичала и питања безбедности. Иако је безбедносни фактор, у различитим облицима, деловао у свим претходним таласима проширења, то није омело развој европске интеграције, пре свега у домену изградње заједничког тржишта. С обзиром да је НАТО димензија безбедности однела коначну превагу у проширењу ЕУ на државе СИЕ, од изузетне важности била је спознаја да је стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а имао преломни утицај на настанак структурних промена, које су довеле до измене основних обележја политике проширења.

Након структурних промена, гледано из данашње перспективе, можемо да констатујемо да више није важио ниједан од четири основна принципа европске интеграције.²⁸ С обзиром да је политика проширења ЕУ, генерално, сложен процес и утицајна друштвена појава, источно проширење ЕУ је посебно важно и актуелно за даља проучавања, у циљу разумевања кључних политичких дешавања, не само у ЕУ, већ и у ширем, европском, евроатлантском и евроазијском окружењу.

Будући да су структурне промене у политици проширења према државама СИЕ имале своје реперкусије на функционисање ЕУ, тадашњих држава чланица и држава кандидата, али

²⁷ У раду ћемо користити „хронолошку табелу историјских (реалних) догађања“, као паралелу одлукама институција ЕУ. Хронолошка табела ће омогућити упоређивање односа „историјске реалности“ према одлукама и структурним променама. На пример, која је „реална опасност“ постојала за Румунију и Бугарску у време пријема у НАТО? Да ли су то стварни стратешки разлози њихове угрожености или „потреба“ проширења НАТО-а/САД?

²⁸ До тада се процес проширења ЕУ остваривао у складу са четири основна принципа европске интеграције, који су у основи настанка и развоја ЕЗ/ЕУ, а то су: асоцијативност (подразумева и начело флексибилности), контрактуалност, функционалност и еволутивност. Видети у: Слободан Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Београд: Институт за европске студије, Фондација Фридрих Еберт, 2008, стр. 229.

и на све друге државе које су након њих биле у процесу приступања, правилно тумачење и сагледавање политике проширења директно је повезано са актуелним и изузетно значајним појавама, као што је криза проширења (тзв. замор/умор од проширења). Осим на нивоу ЕУ, структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ уграђене су у темељ другачијег деловања ЕУ према преосталим европским државама које нису обухваћене процесом стабилизације и придруживања, а желе да јој се придруже.

С обзиром да је, од краја процеса проширења на државе СИЕ, геополитичка димензија стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а главни разлог за даље ширење ЕУ на исток Европе, кроз механизам Источног партнерства,²⁹ ЕУ жели да у своје чланство прими и Украјину, Јерменију, Азербејџан, Молдавију, Белорусију и Грузију. На примеру рата у Украјини,³⁰ увиђамо да су управо геополитички, геостратешки и војни разлози безбедности постали егзистенцијално питање за све стране у сукобу.

На овај начин, извршиће се увид у актуелно стање у коме се ЕУ налази, а нарочито њена политика проширења, која је у расцепу између великих амбиција ЕУ да буде глобални актер на међународној сцени и постојећих, пре свега, институционалних, механизма који је објективно ограничавају за даље проширење.

Друштвени значај огледа се у стицању знања о сложености и вишедимензионалности друштвено-политичког контекста у коме се одвијају сви актуелни процеси. То може да буде од користи свима онима који анализирају, доносе и спроводе политичке одлуке у вези са европским интеграцијама или спољном политиком. Сходно томе, оправдано и образложено перципирање утицаја стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, који се на крају процеса проширења ЕУ на државе СИЕ променио у стратешки интерес евроатлантске безбедности НАТО-а, са свим актуелним последицама тих промена, претпоставка је за успешно разумевање и планирање у циљу промишљеног деловања у међународним односима.³¹

Методолошки и хипотетички оквир истраживања

Будући да је политика проширења ЕУ према државама СИЕ сложени друштвени процес, карактер предметног истраживања нужно мора да буде интердисциплинаран. У теоријско-методолошком смислу служићемо се структуралним реализмом и структуралистичко-функционалистичким приступом, имајући у виду да се истраживање бави структурним променама у политици проширења ЕУ.³² У погледу парадигматског основа, у истраживању

²⁹ Источно партнерство (покренуто 2009. године) представља заједничку политичку иницијативу за продубљивање и јачање односа између ЕУ, њених чланица и источних суседа, тј. шест источноевропских и јужнокавказких земаља (Азербејџана, Белорусије, Грузије, Јерменије, Молдавије и Украјине).

³⁰ Са становишта међународног јавног права, напад Русије на Украјину може да се окарактерише као чин агресије на суверену и међународно признату државу, с обзиром да је Русија започела противправну војну интервенцију на Украјину, која претходно није одобрена од стране Савета безбедности УН-а. Сукоб у Украјини није предмет нашег истраживања у ужем смислу, више је на нивоу последица, као својеврсни индикатор наших почетних хипотеза. Имајући у виду да је, поред оружаног сукоба на терену, на делу и рат наратива, у коме једна страна (Украјина и „политички“ Запад) нелегалну војну интервенцију Русије називају „неоправданом и ничим изазваном агресијом“, а друга (Русија) „специјалном војном операцијом“, у раду ћемо користити термине „рат у Украјини“, „нелегална војна интервенција“ и „сукоб у Украјини“.

³¹ Будући да је стицање пуноправног чланства у ЕУ један од главних спољнополитичких приоритета Републике Србије, намеће се питање да ли је реално очекивати га без претходног приступања у НАТО.

³² У склопу теоријског оквира истраживања, у делу који се тиче политике проширења ЕУ, користићемо неке од теорија европске интеграције. Од великих теорија европске интеграције, аргументација коју користимо у истраживању блиска је основним постулатима *либералне теорије међувладиних односа* (енгл. *Intergovernmentalism*). Либерална теорија међувладиних односа изведена је из „реалистичке школе“ међународних односа и тврди да европску интеграцију покрећу интереси и деловање европских националних држава. Главни циљ влада је да заштите своје геополитичке интересе, као што су национална безбедност и суверенитет – Стенли Хофман (Stanley Hoffmann), Пол Тејлор (Paul Taylor), Ендрију Моравчик (Andrew

ћемо, преовлађујуће, користити реалистичку теорију међународних односа (на одређеним местима користимо теоријске постулате офанзивног³³ и дефанзивног неореализма и неокласичног реализма).³⁴

„Оно што је карактеристично за дијалектичку концепцију објекта и објективности јесте чврсто повезивање теоријског истраживања с практичном делатношћу.“³⁵ Сходно томе, објективност неког резултата истраживања не можемо да утврдимо само теоријским путем, већ пре свега сврсисходним деловањем и мењањем предмета.³⁶ Овакав истраживачки метод одабран је као најадекватнији за нашу тему, што међутим не значи да ће се истраживање некритички и искључиво том методом служити.

Од основних научних метода у истраживању ће се користити аналитичке и синтетичке методе, при чему ће се од основних аналитичких нарочито користити *анализа*, *дедукција* (*апстракција у мањем обиму*), *специјализација* (*класификација и дихотомија*), док ће се од основних синтетичких користити *синтеза*, *индукција* и *генерализација* (*конкретизација у мањем обиму*).³⁷ „Оно што је *differentia specifica* дијалектичке методе јесте тенденција да се при анализи проучаваног предмета у њему открију супротни и чак противречни конституенти и обратно, да се у процесу дијалектичке синтезе утврди стварни континуитет и јединство наизглед непомирљивих супротности.“³⁸

Анализа ће се широко употребљавати, а посебно њене подврсте *анализа садржаја*, *структурално-функционална анализа*, као и *узрочна анализа*. Према обухвату предмета истраживања користиће се парцијална анализа, док је према битним својствима она дескриптивна.

Парцијалну анализу нужно је допунити анализом контекста, односно увођењем контекстуалне анализе из перспективе значења, кроз укључивање тзв. хоризонтално-вертикалне анализе.³⁹ Користиће се и каузална и генетичка анализа, за сазнање одређених правилности, односно за разматрање настанка и развоја политике проширења ЕУ, ради тражења узрока промена у тој политици. Каузална и генетичка анализа ће послужити и за предвиђање будућег развоја и значаја које ће политика проширења ЕУ имати у оквиру функционисања ЕУ као целине, али и у односу на друге актере. Структурално-функционална анализа је одабрана јер успева да обједини готово све остале врсте парцијалних анализа.⁴⁰

Дедукцији, као основној методи, приступиће се са становишта дијалектичке логике, односно дијалектичке повезаности општег, посебног и појединачног. У питању је аналитички поступак којим се на основу општег сазнања стичу посебна сазнања. Наведено тражи допуну

Moravcsik). Моравчик у каснијој фази иде према либералној теорији међувладиних односа и удаљава се од реалистичке. Као оквирним приступом, у раду се служимо и теоријом политичког система, као теоријом средњег нивоа, чије је главне елементе поставио Сајмон Хикс (Simon Hix). У раду примењујемо и полазишта теорије „наднационалне владавине“ као антитезе која потврђује тезу да политику проширења нису контролисале само најмоћније државе чланице, већ и други, спољни актери, који морају да се укључе у анализу проширења ЕУ на државе СИЕ. У нашем случају то је НАТО, фактички САД.

³³ Офанзивни неореализам са дефанзивним неореалистима дели став да је опстанак, односно безбедност главни циљ држава, али се разликује у томе што сматра да државе осигуравају безбедност једино тако што проширују своју позицију у систему.

³⁴ Реализам је аналитички приступ изучавању међународних односа по коме су државе главни субјекти, а средишњи проблеми су рат и употреба силе. Реалистима се сматрају Тукидид, Ото фон Бизмарк, Едвард Х. Кар, Ханс Моргантау и Хенри Кисинџер. Реализам као теоријски правац биће посебно истражен у наредном поглављу.

³⁵ Михаило Марковић, *Дијалектичка теорија значења*, Нолит, Београд, 1961, стр. 28.

³⁶ *Ibidem*, стр. 28-29.

³⁷ Вид. Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, четврто издање, Београд: Службени гласник, 2008, стр. 205.

³⁸ Михаило Марковић, *op. cit.*, стр. 30.

³⁹ На трагу оваквог приступа, за чију су научну популарност својевремено били најзаслужнији Анри Лефевр (Henri Lefebvre) и Жан-Пол Сартр (Jean-Paul Sartre), у истраживању ћемо користити и макро и микро ниво анализе политике (ниво ЕУ, ниво држава чланица и, у мањој мери, ниво држава кандидата).

⁴⁰ Вид. Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић, *op. cit.*, стр. 206.

индуктивном анализом појединачних „случајева“ и у том смислу преиспитивање дедуктивних претпоставки преко друге, тј. индивидуално-конкретне перспективе. У раду ће се указати када је која метода „доминантна“ и зашто.

Специјализација, односно класификација биће коришћена за типологију утицаја различитих фактора на структурне промене у политици проширења, за сагледавање досадашњих одређења политике проширења, као и приликом примене Волцових теоријских полазишта на конкретне међународне системе.

Од синтетичких основних метода користиће се синтеза, односно продуктивна синтеза која је истовремено и експликативна и генетичка. Њом ће се сагледати настанак одређене целине – настанак структурних промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ и омогућити сазнање о правилности у настајању и постојању те целине. Метода синтезе је основна метода којом се сазнаје сложена целина преко њених појединачних и посебних делова, њиховим спајањем, тј. критичким преиспитивањем могућих односа и веза.

У истраживању ће бити примењена универзална, непотпуна метода индукције. То је основна научна метода којом се непосредно сазнаје о емпиријском које је конституисано у појединачне целине. Увидом у одредбе појединачних целина, она омогућава образовање појмова и ставова о њима.

Општенаучне методе које ће се користити у истраживању су хипотетичко-дедуктивна, метода моделовања и компаративна метода. Имајући у виду општу могућност њене применљивости у различитим научним областима, као и њен однос са осталим општенаучним методама, у раду ће најпре бити коришћена *хипотетичко-дедуктивна метода*. Хипотетичко-дедуктивна метода је мисаона и искуствена метода, чија је научно-сазнајна основа укупно друштвено и научно искуство. Она је хипотетичка због ограничености важења за успостављање полазних аксиоматских ставова у истраживању.

Предност хипотетичко-дедуктивне методе је у томе што она, иако начелно емпиријска, уз одређена принципијална, тј. теоријска ограничења, разуме да је у друштвеним наукама немогуће заснивати сазнање искључиво на непосредном чулном опажању. Ова метода, која интегрише емпиријско и теоријско сазнање,⁴¹ у складу је са предметом истраживања. Хипотетичко-дедуктивна метода се користи и у оном делу, за који се као циљ истраживања одређује научно предвиђање.

Општенаучна метода моделовања користи се приликом дефинисања политике проширења ЕУ и истраживања модела проширења према државама СИЕ. Будући да је политика проширења ЕУ делимично саставни део друштвене праксе, а делом норма, тј. усмерење праксе, у раду ће бити изграђен идеализовани модел те појаве. Ово је сложен модел састављен од неколико подмодела, који су заправо идеализовани модели. Метода моделовања биће коришћена и за стварање модела формулисања политике проширења ЕУ и тачног увида у улогу битних, саставних, чинилаца те политике.

Користиће се и компаративна метода, приликом одређивања различитости између ЕЕЗ и ЕУ, проширења без политике и политике проширења, структурне промене на нивоу међународног система, затим на нивоу ЕУ, као и на нивоу политике проширења. Ова метода ће се користити приликом одређивања различитости између главних актера система и приликом уочавања сличности и разлика у испуњавању критеријума сваке од држава СИЕ, у процесу приступања ЕУ. Користиће се и за поређење „таласа“ проширења, тј. њихових појединих карактеристика.

Такође, приликом утврђивања условљености структурних промена у политици проширења од поларности међународног система, неопходно је направити поређење утицаја безбедносног фактора на процесе проширења ЕУ у различитим међународним системима – биполарном и униполарном. Стога ће у раду у примени ове општенаучне методе бити

⁴¹ Вид. Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић, *op. cit.*, стр. 247.

коришћен дифузионистички приступ, као и студије региона (*areastudies*), у коме је одређена географско-политичка целина (државе СИЕ) важна основа истраживања.

Од метода прикупљања података у раду ће се користити *квалитативна анализа садржаја докумената и студија случаја*. Прва метода ће служити како за преглед и анализу досадашње научне литературе која се бави овом облашћу, тако и за проучавање најзначајнијих докумената чији се садржај односи на политику проширења ЕУ према државама СИЕ, као и на студије случаја.

Анализа садржаја документа која ће се користити у истраживању је, пре свега, квалитативна, будући да покушава да одговори на питања шта је и како написано и омогућава истраживање контекстуалних исказа и значења. Примарне изворе података представљаће основни документи (уговори, споразуми), уредбе, директиве, одлуке и др.

Секундарни извори који ће се користити су научни чланци, новински чланци, као и студије и књиге које се баве изабраном темом.

У истраживању ће се користити две квалитативне анализе случајева, као два специјална безбедносна случаја – по један за сваки од посматраних међународних система (пријем Грчке као посебан „безбедносни“ случај за биполарни систем, пријем Бугарске као правило за униполарни систем).

Методом студије случаја биће проучени различити фактори политике проширења за које се сматра да су репрезентативни у погледу карактеристичних особина те појаве у одабраним међународним системима. Метод студије случаја подразумева ослонац на научно формулисани модел појаве, који води ка његовом реконструисању. Овај метод има сличну унутрашњу логику као индуктивна метода, јер проучавањем „случаја“ као целине омогућава стицање научног сазнања о настанку, развоју и утицају структурних промена у политици проширења.

Када је реч о структури аргументације, примарни циљ истраживања је утврђивање утицаја стратешког интереса промењеног концепта безбедности ЕУ, у смислу утицаја стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а на структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ. Отуд ће се у раду користити *структурална аргументација*. Будући да је структурални реализам основна теорија међународних односа коју ћемо примењивати у разматрањима међународног система, то је још један од разлога за одабир ове врсте научне аргументације.

Имајући у виду да спровођење истраживања треба да утврди да ли поларност међународног система, схваћеног као структура која обликује и ограничава деловање држава и других актера, утиче на структурне промене у политици проширења ЕУ, овај приступ ће се применити у истраживању и има карактеристике *системског објашњења*.

Општа хипотеза:

Политика проширења ЕУ према државама СИЕ последица је великих промена у међународним односима након завршетка хладног рата и, у том оквиру, тежње ЕУ да у њима игра активну улогу, како би потврдила сопствени идентитет на међународној сцени као свој декларисани циљ.

1. Посебна хипотеза 1:

Наведени процеси и циљеви довели су до промене основних разлога проширења у односу на претходне случајеве, у оквиру којих се формулише и спроводи конкретна политика проширења ЕУ. *Стратешки интерес проширеног (промењеног) концепта безбедности ЕУ* постао је одлучујући критеријум за проширење према ранијем *безбедносном интересу унутрашње интеграције ЕЕЗ* (тј. превасходно економске интеграције).

1.1. Појединачна хипотеза 1:

Биполарни и униполарни међународни систем дају различиту тежину утицају (важности) безбедносног фактора на облике проширења ЕЕЗ/ЕУ. У оквиру биполарног међународног система безбедносни критеријум је имао статус безбедносног интереса

унутрашње интеграције ЕЕЗ, да би касније, у оквиру униполарног међународног система, био промењен у стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ.

1.2. Појединачна хипотеза 2:

Велико проширење, у које су укључене и државе кандидати које нису испуниле главне, тј. прокламоване услове приступања, наводи на закључак да је почетни и основни разлог проширења примарно садржан у стратешком интересу проширеног (промењеног) концепта безбедности ЕУ, укључујући његове различите димензије (вредносно-нормативну, економско-тржишну, геополитичку, правну, социјалну, хуманитарну, еколошку итд.).

2. Посебна хипотеза 2:

Политика проширења ЕУ према државама СИЕ је сложен процес који има своју видљиву, јавно прокламовану страну, и имплицитне претпоставке, између којих (прокламација и имплицитних претпоставки) често не постоји ни начелна кохерентност ни практична консеквентност и доследност.

2.1. Појединачна хипотеза 3:

У политици источног проширења ЕУ појављује се и оно што бисмо могли да назовемо пермутацијом циљева и средстава, која је скривена различитим интерпретацијама и концептима. Циљеви проширења схватају се и јавно прокламују као изричити, док су средства, у ствари подразумевани, стратешки разлози ширења ЕУ према државама СИЕ. Стога се „прокламовани циљеви ЕУ“ јавно изричу, али се и одлажу, ако се супротставе оним прећутним принципима доминације и моћи. Јавно прокламована моћ принципа, као циљ, с једне стране и принцип моћи као средство, с друге, мењају улоге, тј. пермутирају се. Ово се односи како на земље унутар ЕУ, тако и на земље кандидате.

2.2. Појединачна хипотеза 4:

Формирање критеријума стратешког интереса проширеног (промењеног) концепта безбедности ЕУ у оквиру којег се одвија конкретна политика проширења ЕУ, подстакнуто је деловањем ЗСБП-а, а касније и ЕБОП-а, иако је безбедносна улога НАТО-а остала незаобилазни чинилац у обе политике. НАТО је, ступањем у интеракцију са ЕУ, утицао на формирање различитих безбедносних аспеката у ЗСБП-у и ЕБОП-у, са посебним врстама и облицима утицаја, карактеристичним за НАТО.

3. Посебна хипотеза 3:

Безбедносна гаранција за постојеће и будуће чланице ЕУ, односно НАТО као гарант те моћи, темељни је принцип политике проширења ЕУ према државама СИЕ.

3.1. Појединачна хипотеза 5:

У процесу глобализације „из једног центра“, *стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ* се, од своје доминантне, економско-тржишне и вредносно-нормативне димензије безбедности и основних, почетних, мотива за ширење ЕУ на државе СИЕ, укључујући и геополитичку амбицију ЕУ, на крају процеса проширења променио у *стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а*, са доминантном геостратешком и војном димензијом безбедности НАТО-а. Тиме је постао преовлађујући и крајњи мотив ширења ЕУ на Исток.

3.2. Појединачна хипотеза 6:

У контексту политике проширења ЕУ према државама СИЕ, у оквиру стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а, безбедност и надмоћ над Русијом били су основни намеравани, мада прећутни (скривени), циљеви тог проширења. Коначну превагу приликом проширења ЕУ на Румунију и Бугарску однеле су имплицитне претпоставке, односно подразумевани, геополитички и војни мотиви НАТО-а за ширење ЕУ на исток Европе. Стога су ови имплицитни критеријуми били „вештачки“ усаглашени и са јавно прокламованим економско-тржишним и вредносно-нормативним мотивима ширења, који су деловали у оквиру стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ.

Политика проширења ЕУ према државама СИЕ се на тај начин структурно променила, јер је своје прокламоване циљеве ставила у функцију остваривања примарних безбедносних,

геополитичких и геостратешких интереса НАТО-а ради обезбеђивања сталности трајања, као његовог декларисаног циља.

3.3. Појединачна хипотеза 7:

Структурне промене у политици проширења ЕУ су главни узрок стагнирања процеса европске интеграције у области проширења, али и у области безбедности и одбране. Проширење ЕУ на државе СИЕ довело је до јачања атлантистички опредељених држава у ЕУ наспрам европоцентричних држава ЕУ, као и јачања атлантистичког стуба спрам европског стуба у оквиру трансатлантског партнерства. Дакле, ЕУ није успела да потврди сопствени идентитет на међународној сцени, као свој декларисани циљ, јер у супротном, бар не би постојали захтеви појединих утицајних чланица ЕУ за већом стратешком аутономијом ЕУ.

Очекивани резултати и научни допринос

Докторска теза се оригинално излаже, док се основни став образлаже хипотезама. Допринос се огледа у објашњењу и дубљем разумевању разлога промене политике проширења ЕУ према државама СИЕ, посматрано из доминатно реалистичке перспективе. У односу на основну тезу, наводе се још два алтернативна хипотетичка одговора (социјал-конструктивистички и рационалистички) и аргументује зашто ниједан од понуђених одговора у довољној мери не објашњава *праве* разлоге проширења ЕУ на државе СИЕ.

Мањкавост социјал-конструктивистичке теорије огледа се у начину њеног посматрања проблема, који је удаљен од стварности. Социјал-конструктивистичко објашњење бави се вредностима, документима, на метанивоу и то као да су дати, тј. реални. Стога ова теорија принципијелно превиђа утицај стварности, структура и опште политичке ситуације које *de facto*, тј. реално функционишу.⁴²

Социјал-конструктивизам прати формално извођење оног што је прокламовано у документима, док се реализам бави стварносном димензијом и у оквиру ње, открива фиктивно-стварне проблеме безбедности. Другим речима, први се бави начином посматрања у односу на конструкт стварности изведен из теорија на основу докумената, а други чињеницама и стварношћу, које су често ван докумената. Социјал-конструктивизам је затворен у свој систем интерпретације. Овај приступ има унутрашњу кохерентност (логичку консеквентност и конзистентност), али је у примени удаљен од стварности. Реалистичке теорије управо из практичних (стварних, реалних) последица извлаче закључак да социјал-конструктивизам није довољан за објашњење политике проширења ЕУ према државама СИЕ. Желимо да утврдимо несагласност формалног приступа са садржајним извођењем.⁴³

⁴² За разлику од социјал-конструктивизма, реалистичка теорија више води рачуна о стварности, јер стварност указује на то да вредности и норме нису увек реални (стварни) критеријуми конкретних одлука. У нашем приступу, критеријум стварности узимамо као кључни. Из тог разлога користимо теорију међувладиних односа, као реалистички начин анализе стварних, а не само прокламованих односа између држава, који се као такав даље рефлектује на ЕУ. Аргументима ћемо показати да у томе лежи предност реалистичке теорије.

⁴³ Пример одрживости норме као социјал-конструктивистичког аргумента, у односу на проблем избеглица/миграната: Да су норме и вредности заиста „заједничке и конститутивне“, као што тврди Шимелфених, не би ни било „унутрашњих“, тј. националних (државних) проблема. Проблем се са објективног, стварносног нивоа, помера на метаниво и воде се дискусије о приступу проблему, а не о проблему самом. Премештање нивоа омогућава формално заступање принципа уз конкретно вођење непринципијелне политике. Прокламовани циљ „Европа без граница“ се „привремено“ суспендује, принцип хуманитарне солидарности се измешта од солидарности са избеглицама на „праведну“ солидарну расподелу дела избеглица. Значење појма солидарности се са хуманитарног пребацује на ниво политичког, а у политици не владају принципи хуманости, већ принципи интереса у односу на постојећу констелацију снага и односа моћи. Дакле, моћ принципа се замењује принципом моћи.

Рационалистичко становиште се у свом објашњењу проширења ЕУ на државе СИЕ базира на разлозима ширења тржишта и догме нужности увећања профита.⁴⁴ С друге стране, ни процес ширења тржишта не иде сам од себе, јер тржиште обухвата и оно што се извози и оно што се добавља (нпр., нафта, гас и остале стратешке сировине). Али, да би се прибавиле све потребне сировине, морају да постоје адекватни војни и политички капацитети.⁴⁵ Сукоби се зато измештају на просторе где треба да се осигурају ови интереси (Блиски исток, Африка).⁴⁶

Научни допринос истраживања биће исказан у оквиру једне структуре аргументације, где ће се повезати различити правци унутар реалистичке теоријске парадигме међународних односа (неореализам и неокласични реализам) са структуралистичко-функционалистичким приступом. То свакако не искључује местимично прихватање и коришћење основних постулата социјал-конструктивистичке теоријске парадигме, за оне периоде процеса проширења у којима се интеграција несметано одвија.

Научни допринос се огледа и у уочавању пермутације циљева и средстава у ЕУ, разумевању циљева и средстава као експлицитних (декларативних) и имплицитних (подразумеваних) разлога ширења ЕУ, односно да имплицитни разлози имају унутрашњу функцију према спољним, експлицитним формулацијама. Сходно томе, у раду ће се проучавати и политика условљавања, као један од индикатора процеса проширења унутар кога се дешава пермутација циљева и средстава, коју (пермутацију) користимо као аналитички оквир истраживања.⁴⁷

Такође, истраживање указује да је потребна анализа политичких процеса из ширег контекста, односно анализа контекста који се не задржава само на „сувим“ документима, већ се бави и анализом тзв. „објективне стварности“, као и преиспитивањем односа ове стварности према документима који се на њу односе. Сходно томе, научни допринос истраживања треба да укаже и на контекст у коме се одигравају структурне промене.

Имајући у виду да свака теорија има своје јаке и слабе стране, одабран је овакав истраживачки метод као најадекватнији за ову тему, што међутим не значи да ће се рад некритички (искључиво) том методом служити. Из тих разлога користиће се контекстуална анализа. То не значи напуштање основне методе, већ њено критичко преиспитивање из друге перспективе. Уколико се не би овако поступило, настали би проблеми интерпретације на

⁴⁴ Таква логика имала је своје оправдање за време блоковске поделе Европе и света, јер су државе чланице ЕЕЗ у условима свеопште блоковске поделе преместиле питања високе светске политике под окриље НАТО-а и тиме ослободиле простор за ангажовање око стварања заједничког тржишта и јачања унутрашње интеграције. Тачно је да је главни интерес у ранијим проширењима (осим, делимично, Грчке) био економски, тј. мотив ширења тржишта, али то није био и главни разлог проширења ЕУ на државе СИЕ.

⁴⁵ Апстрактни појам „ширење тржишта“, посматран искључиво као економски, не говори о претпоставкама које тек омогућавају његово функционисање. До пада Берлинског зида постојала су два тржишта (источноевропско и западно). Ново, „јединствено“ тржиште направила је глобализација. Да би се то остварило, не може да се изузме „безбедносни фактор“, који је гарант двоструког кретања, тј. производа и продаје на једној, али и са гаранцијом ресурса за ту производњу, на другој страни. Глобализација се стога више не „судара“ са биполарношћу, већ униполарношћу (сада већ све више и са постуниполарношћу).

⁴⁶ Осим тога, рационалисти тврде да је процес проширења ЕУ на државе СИЕ представљао обострани економски интерес (и за државе чланице ЕУ и за источноевропске државе). Међутим, превија се да „ширење тржишта“ између економски, технолошки, финансијски итд. неједнаких страна (партнера) не значи за обе стране једнаки добитак, тј. изједначене шансе. За ову тврдњу има бројних примера (заштита домаће пољопривреде коју спроводе старе, дакле „јаке“ чланице ЕУ у односу на новопридошле; слободно кретање капитала, не међутим (у почетку) и слободно кретање људи, односно „радне снаге“, ово последње, као што ћемо видети у даљем раду, пре свега на инсистирање СР Немачке; баланс финансијских односа Севера и Југа; кредитна и монетарна политика итд.). На овај начин се и географски „Исток“ Европе појављује као „неразвијени Југ“.

⁴⁷ „Треба увек имати на уму да постоји тенденција да се усвајају управо они аналитички конструкти који на најсмисленији начин објашњавају друштвене појаве које се желе истражити. Те друштвене појаве су, међутим, увек и неизбежно, далеко сложеније од наших објашњења. Наши аналитички конструкти заправо су поједностављења стварности која олакшавају наше когнитивно разумевање и усмеравају наше друштвено делање. Добра друштвена истраживања не могу учинити више.“ Вилијам Робинсон, *Подстицање полиархије. Глобализација, интервенција САД и хегемонија*. Албатрос плус, Југоисток XXI, Београд, 2012, стр. 34.

семантичком нивоу (однос стварности, „чињеничности” према интерпретацији), што би сузило могућност објективне анализе практичних консеквенци.

Смисао овог рада се не исцрпљује у испитивању „унутрашње коректности” једне методе, као и системске заснованости, синтактичке консеквентности у смислу коректне употребе појмова и израза једних према другима, већ испитује и њихов однос према „спољашњости”, што захтева коректно испитивање семантичке димензије, тј. значења термина и појмова у односу на „конкретну стварност” – „објективну димензију”.⁴⁸ Међутим, због објективних ограничења, то неће бити предмет рада, већ овим само желимо да укажемо на сложеност предмета истраживања и контекста у коме се структурне промене одвијају.

Имајући у виду да је политика проширења ЕУ према државама СИЕ била интензивно изучавана појава, нарочито у првој деценији 21. века, страна научна литература која постоји о овој појави је обимна. Међутим, приступ који је практикован у проучавању овог феномена делимично је партикуларан, несистематичан и са уочљивим недостатком синтетичности научних закључака. Отуда и наш покушај критичког разматрања избора метода, упркос томе што „модерна постмодерна“ сматра овакво расправљање застарелим и превазиђеним.⁴⁹

Много је писано о томе како функционишу процеси проширења и како се њихове последице преносе на ЕУ. Упркос изванредним прилозима литератури о проширењу, као што су радови аутора Франка Шимелфениха (Frank Schimmelfennig), Улриха Зеделмајера (Ulrich Sedelmeier), Лука Фриса (Lykke Friis), Хелене Сјурсен (Helene Sjursen), и упркос мноштву доказа о дубинском утицају сукцесивних процеса проширења на ЕУ, постоје и аутори као што су Филип Шмитер⁵⁰ (Philippe Schmitter), Арне Ниман (Arne Niemann), Хелен Волас и Вилијам Волас (Helen Wallace and William Wallace), који сматрају да су студије о проширењу смештене само у оквиру области теорије о европским интеграцијама.

У домаћој науци, у претходних двадесетак година, било је више квалитетних истраживања различитог обима у вези са темом политике проширења ЕУ. Обухват појединих успешних студија усмерен је, углавном, на одређене сегменте политике проширења ЕУ или других друштвених појава и процеса, који су са њом повезани. Овај рад треба да пружи солидан допринос досадашњим достигнућима домаће науке, чиме би се, уједно, дао подстицај даљем развоју научних дисциплина које се баве проучавањем међународних и европских студија.

Садржај поглавља дисертације

У **уводном делу** дисертације формулисан је предмет истраживања, изложени су циљеви истраживања, образложен је методолошки приступ и постављен хипотетички оквир, изнети су очекивани резултати и научни допринос истраживања и дат је кратак преглед садржаја сваког од наредних поглавља.

⁴⁸ Код нас су на овај проблем указали филозофи Михајло Марковић (*Дијалектичка теорија значења*), Гајо Петровић (*Филозофија и марксизам*, Трећи део – Истина и одраз), Светозар Стојановић (својим тематизовањем односа циљева и средстава у књизи *Између идеала и стварности*) и други.

⁴⁹ О овоме је писао Тодор Куљић у књизи *Култура сећања* у оквиру свога подручја интересовања (социологија културе, историјске парадигме о критичности и некритичности појединих праваца). Ово истраживање има за циљ да отклони неке од наведених недостатака. Видети у: Тодор Куљић, *Култура сећања. Теоријска објашњења употребе прошлости*. Београд: Чигоја штампа, 2006.

⁵⁰ Политика проширења ЕУ се тек однедавно нашла у фокусу теорија европске интеграције и овај недостатак европских студија признали су и теоретичари неофункционализма. У зборнику *European Integration Theory*, Шмитер и Ниман у заједничком тексту оцењују да осим Хасовог (Ernst Haas) концепта „географског преливања“, који је овај аутор употребио да опише односе некадашње Заједнице са Уједињеним Краљевством, неофункционализам може само „донекле да објасни географски раст Заједнице“. Видети у: Philippe C. Schmitter and Arne Niemann, Neofunctionalism, in: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Second Edition, New York: Oxford University Press, 2009, p. 62.

Прво поглавље посветићемо теоријском одређивању појмова проширења и безбедности кроз проучавање студија проширења ЕУ и студија европске безбедности.

У оквиру студија проширења ЕУ, посебно ћемо размотрити главне теоријске поставке рационалистичког, социјално-конструктивистичког и институционалног приступа. Рашчланићемо опсег њихове практичне применљивости у односу на предмет нашег истраживања. Приказаћемо позитивне и негативне стране сваког од тих приступа, како бисмо усвојили научно оптималан приступ за проучавање источног проширења ЕУ према државама СИЕ. Приказаћемо однос савремених теорија европских интеграција према источном проширењу ЕУ.

Ради утврђивања структурних промена у политици проширења ЕУ, проучаваћемо и студије европске безбедности након хладног рата. Нестанком биполарног света, циљеви и пажња ових студија су се проширили ван кругова дотадашњих доминантних студија безбедности. Поред проучавања традиционалних студија европске безбедности из угла реализма (неореализма), анализираћемо основне постулате студија европске безбедности енглеске школе, конструктивизма, концепта безбедносне културе, постмодерне европске државности и либералног институционализма.

С тим у вези, приказаћемо како је концептуално ширење појма безбедности довело и до развоја нових студија безбедности, које су се бавиле односом европске безбедности и проширења ЕУ. Дакле, у овом поглављу пружићемо осврт на контекст у коме су се одигравале структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, из доминантно теоријске перспективе. Указаћемо на мултидимензионалност и плуралност интереса и мотива ширења ЕУ који могу да буду унутрашњи и спољни, вишеструки и променљиви.

Иако се предметно истраживање пре свега бави структурним променама у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, важно је да се означимо „средину“, „контекст“, или „хоризонтално-вертикалну димензију“ почетне анализе. На теоријском нивоу, то ћемо управо учинити укрштањем главних налаза ових студија. С тим у вези, користићемо постојање једне врсте пермутације циљева и средстава у политици проширења ЕУ, као аналитички оквир истраживања.

У **другом поглављу** истраживања бавићемо се утицајем поларности међународног система на облике проширења ЕЗ/ЕУ.

Циљ нам је да покажемо да у биполарном међународном систему није постојала заједничка политика проширења ЕЗ, већ су то били облици проширења који су имали карактер неформалне (неформализоване) политике.

То ћемо учинити анализирајући четири „таласа“ проширења која су претходила Великом проширењу. Као модел студија случаја, најпре ћемо да анализирамо проширење ЕЕЗ на Уједињено Краљевство (УК),⁵¹ Данску и Ирску,⁵² затим на Грчку, чије је приступање обележила геополитичка позиција која је надилазила њену периферност. Зато ћемо студију случаја пријема Грчке анализирати у контексту посебног „безбедносног“ случаја у биполарном систему. Овај део другог поглавља завршићемо анализом процеса приступања Шпаније и Португалије ЕЕЗ, као и Аустрије, Шведске и Финске ЕУ. Закључићемо да је у биполарном систему основни мотив ширења ЕЕЗ био садржан у безбедносном интересу унутрашње интеграције ЕЕЗ, унутар кога је преовладала његова економско-тржишна димензија.

Настанак униполарног система створио је услове за креирање политике проширења ЕУ која је карактеристична за проширење на државе СИЕ. Сагледаћемо све значајне последице окончања хладног рата, укључујући анализу промене на нивоу међународног система и на нивоу ЕЗ/ЕУ.

⁵¹ Званичан назив ове острвске државе је Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске. У раду ћемо, наизменично са скраћеним називом *Уједињено Краљевство*, користити и незванични назив - *Велика Британија*, или скраћено - *Британија*.

⁵² Република Ирска је званичан назив ове острвске земље.

Посебно ћемо анализирати институционалне промене које су настале доношењем Уговора из Маастрихта. С тим у вези, указаћемо на нове прокламоване циљеве ЕУ којима ће она покушати да оствари улогу глобалног актера на међународној сцени. У области спољне и безбедносне политике, утврдићемо основне инструменте новоуспостављене Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), као и зачетке будуће Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП), који су ишли упоредо са стратешким реформисањем НАТО-а.

Закључићемо да је у првим годинама униполарног међународног система почетни разлог и основни мотив ширења ЕУ на државе СИЕ садржан у стратешком интересу проширеног концепта безбедности ЕУ. У оквиру овог стратешког интереса, размотрићемо његове различите димензије (економско-тржишну, вредносно-нормативну, правно-институционалну, геополитичку, социјеталну итд.), чији је интензитет варирао током различитих периода процеса развоја политике проширења ЕУ.

У **трећем поглављу** пратићемо развој политике проширења ЕУ, која је као сложен феномен, настала у процесу проширења ЕУ на државе СИЕ.

Прихватићемо већ утврђену троделну⁵³ периодизацију процеса, с тим што ће у склопу овог поглавља главни део истраживања обухватити период почев од краја 1989. године, када је питање приступања посткомунистичких земаља стављено на дневни ред Заједнице/Уније, до састанка Европског савета у Луксембургу у децембру 1997. године, односно, до отварања преговора са пет земаља СИЕ, у марту 1998. године. То је период у коме ће се политика проширења ЕУ формирати као заједничка политика ЕУ.

Најпре ћемо анализирати односе између ЕЕЗ и земаља СИЕ непосредно пре и након завршетка хладног рата. То подразумева покретање процеса проширења према државама СИЕ, тзв. период придруживања, који симболизују споразуми о придруживању. Након тога, представимо позиције кључних држава чланица ЕЗ/ЕУ према придруживању држава СИЕ.

Детаљно ћемо да размотримо претприступни период у коме је процес креирања политике проширења ЕУ био у пуном замаху, тако што ћемо да разложимо и образложимо њене битне, саставне елементе, као посебне, интерресорне и хоризонталне политике ЕУ. Навешћемо услове (критеријуме) и начине њеног деловања кроз увођење нових инструмената, као што је условљавање. На крају ћемо дефинисати и представити основна обележја политике проширења ЕУ, укључујући улогу ЕК и држава чланица и начин доношења одлука.

Оваква организација поглавља омогућиће нам да реконструишемо динамику целокупног процеса источног проширења, кроз хронолошко и хоризонтално праћење главних стратешких одлука (макро одлука)⁵⁴ дневног реда процеса, разматраних кроз предложени

⁵³ Прва је придруживање, које пружа правни оквир за претприступне односе са потенцијалним кандидатима до приступања. Друга започиње признавањем земље као потенцијалног кандидата за приступање – састоји се од политичког оквира за претприступне припреме. Иако дефинише фазе проширења, Зелделмајер признаје да тренутак када будућа чланица улази у следећу фазу процеса проширења није баш јасан. Генерално, започиње када ЕУ препозна државу као потенцијалног кандидата, али пракса овог препознавања је променљива. За десет земаља СИЕ, ово признање се догодило у Копенхагену 1993. године, али без јасне артикулације. За разлику од Европског савета који се састао у Феири 2000. године и који је јасно идентификовао земље Југоисточне Европе (ЈИЕ) као потенцијалне кандидате. Видети у: Ulrich Sedelmeier, *Enlargement: From Rules for Accession to a Policy toward Europe*. In: H. Wallace, M. Pollack and A. Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 407–410. Према Ејверију, почетак процеса проширења може се означити различитим полазним тачкама у зависности од становишта – од тренутка подношења захтева за чланство, од пропасти комунистичког система, од усвајања Копенхашких критеријума, од почетка преговора. Видети у: Graham Avery, *The enlargement negotiations*. In: F. Cameron (ed.), *The Future of Europe. Integration and Enlargement*. New York: Routledge, 2004, p. 60.

⁵⁴ Ово је једна од две врсте одлука које је Зелделмајер идентификовао као својствене сложеној политици, попут оне о проширењу ЕУ. Према његовим речима, у овој врсти политике, различите групе њених креатора воде њене различите компоненте. У источног проширењу, креатори политике одговорни за макрополитику (циљеви глобалне политике) укључују комесара за проширење, као и представнике држава чланица – министре спољних и/или европских послова. Мезополитика се односи на конкретне одлуке за примену инструмената политике у различитим областима политике, у коме секторски политичари имају релевантну техничку стручност. Видети у:

аналитички оквир – пермутације циљева и средстава, за сваку од његових фаза. Овај историјски приступ пружиће нам могућност да истакнемо колико ће за даљи ток источног проширења бити важни компромиси постигнути између држава чланица.

Указаћемо да је политика источног проширења заправо одраз испољених и, у највећој могућој мери, усаглашених националних интереса и ставова земаља и институција ЕУ, у процесу који треба да се заснива на доследној примени нормативних (прописаних) принципа и услова.

У **четвртом поглављу**, утврдићемо како је дошло до промене основних обележја политике проширења ЕУ, почев од 1998. године, када су отворени преговори са првом групом кандидата, закључно са 2002. годином, када је одржан састанак Европског савета у Копенхагену. Као индикатор промена користићемо однос између декларисаних (прокламованих) ставова и конкретних одлука ЕУ, са циљем утврђивања *правих* разлога за доношење таквих одлука.

С тим у вези, паралелно ћемо анализирати одлуке са састанака Европског савета у Луксембургу, Бечу, Келну, Хелсинкију, у вези са проширењем, али и у вези са покушајима ЕУ да формира заједничку европску политику у области безбедности и одбране. Указаћемо да су конкретни кризни догађаји на Косову током 1998–1999. године пресудно допринели да дође до промене у стратегији проширења ЕУ.

Приказаћемо како се НАТО прилагођавао новим међународним околностима у потрази за новим стратешким идентитетом. Анализираћемо утицај НАТО-а на ЕУ, и, у том оквиру, активности које је ЕУ предузимала у покушају да врши *самосталну* улогу у области безбедности и одбране, уз делимичну подударност њиховог територијалног ширења. Будући да у контексту политике проширења ЕУ према државама СИЕ, као и односа НАТО–ЕУ, безбедност схватамо као моћ, а моћ пре свега као војну снагу, посебно ће бити размотрена интеракција између НАТО-а и ЕБОП-а. Као безбедносну студију случаја, представимо приступање Бугарске ЕУ, која постаје правило за униполарни међународни систем.

У **закључном делу** дисертације биће представљена потврда опште и посебних хипотеза, уз указивање на најзначајније научне резултате до којих се дошло током истраживања. То ће бити урађено, како у односу на теоријски оквир постављен у погледу односа проширења и безбедности, поларности међународног система, улоге ЗСБП-а ЕУ, ЕБОП-а ЕУ и НАТО-а у проширењу ЕУ на државе СИЕ, тако и поводом политике проширења ЕУ, као зависне променљиве у дисертацији, са којом су повезани сви претходно наведени делови истраживања. Почетне хипотезе ћемо верификовати и у односу на анализу актуелних дешавања у Европи и ЕУ, са крајњим закључком да ЕУ није успела да потврди сопствени идентитет на међународној сцени као свој декларисани циљ.

ОДНОС ИЗМЕЂУ ПРОШИРЕЊА ЕУ И ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

I. ОДНОС ПРОШИРЕЊА И БЕЗБЕДНОСТИ – ДОПУЊУЈУЋИ ИЛИ СУПРОТСТАВЉАЈУЋИ ПОЈМОВИ?

У раду дајемо осврт на два приступа у вези са питањем односа проширења ЕУ и (европске) безбедности: приступи засновани на проширењу (студије проширења ЕУ) и безбедносно засновани приступи (студије европске безбедности).⁵⁵

Студије проширења ЕУ разматрају различите политике ЕУ у односу на проширење према државама СИЕ. У фокусу овог приступа преовлађујућа је економска димензија проширења, док се аспект безбедности претежно посматра као феномен од мање важности.

Студије европске безбедности односе се на европске безбедносне политике и безбедносно уређење у постхладноратовској ери. Анализира се доношење одлука и спровођење безбедносних политика, углавном НАТО-а и ЕУ, али и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Савета Европе.⁵⁶ За потребе нашег истраживања, предмет анализе је ЕУ, спорадично и НАТО. „Прво и најважније питање у овим студијама је: Ко гарантује безбедност у Европи? Ово питање је повезано са другим питањем – може ли ЕУ, тј. проширење ЕУ, да обезбеди (спроведе) било какву безбедност у Европи након хладног рата? Треће и (донедавно) најређе постављано питање је да ли је и како безбедност важна у формулисању политика ЕУ, укључујући политику проширења према државама СИЕ?“⁵⁷

Затим, уводимо градацију безбедносне димензије која је одувек била присутна у процесу проширења ЕЕЗ/ЕУ. Безбедносна димензија је на различите начине утицала на проширење ЕЕЗ, односно политику проширења ЕУ, у биполарном и униполарном међународном систему. Заступамо тезу да је у биполарном систему постојао безбедносни интерес унутрашње интеграције ЕЕЗ, који се након хладног рата претворио у стратешки интерес проширеног (промењеног) концепта безбедности ЕУ. Након структурних промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ претворио се у стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а. Под безбедносном димензијом овде подразумевамо основни мотив и главни критеријум (мерило) проширења.

У закључном делу нашег првог поглавља, путем увођења пермутације циљева и средстава као аналитичког оквира истраживања, повезујемо студије проширења ЕУ и студије европске безбедности на примеру структурних промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ. Стога ћемо у раду примењивати теорије међународних односа и теорије европских интеграција, притом сврставајући их као подгрупу теорија међународних односа.

⁵⁵ Као приказни модел за овакву поделу послужила нам је докторска теза Ацуко Хигашино. Видети у: Atsuko Higashino, *The Role of Security Discourses in the Eastern Enlargement of the European Union*, PhD thesis, University of Birmingham, 2005, pp. 12–37.

⁵⁶ Видети у: Paul Cornish and Geoffrey Edwards, *Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European Strategic culture*, *International Affairs*, 2001, 77 (3), pp. 587–603; Stuart Croft, *The EU, NATO and Europeanisation: The Return of the Architectural Debate*, *European Security*, 2000, 9 (3): pp. 1–20; Heinz Gartner, Adrian Hyde-Price and Erich Reiter, *Europe's New Security*, Boulder: Lynne Rienner Publishers; Carl C. Hodge (ed.), *Redefining European Security*, New York: Garland Publishing, 1999; Adrian Hyde-Price, *Germany and European Order 2000*; Robin Niblett and William Wallace (eds.), *Rethinking European Order: West European Responses*, 2001, pp. 89–97, New York: Palgrave; William Wallace, *From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The transformation of the EU and NATO*, *International Affairs*, 2000, 76 (3), pp. 475–493.

⁵⁷ Atsuko Higashino, *op. cit.*, pp. 28–29.

II. СТУДИЈЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

1. Концепт проширења ЕУ у тумачењу Франка Шимелфениха и Улриха Зеделмајера

Будући да је политика проширења изведена из одређења проширења, најпре ћемо сагледати постојеће приступе овом ширем појму, како бисмо стекли општи увид у досадашња научна достигнућа на том плану. Приказаћемо два основна теоријска приступа научног проучавања проширења ЕУ на државе СИЕ: рационалистички и социјално-конструктивистички.

Након тога, изложићемо досадашња значајна разматрања повезаности између појмова безбедности и проширења ЕУ, где ћемо издвојити приступе реализма, енглеске школе, конструктивизма и либералног институционализма.

Иако се наше истраживање бави проширењем ЕУ, односно политиком проширења ЕУ према државама СИЕ, концептуални и теоријски фокус рада је нешто општији. С тим у вези, прихватамо дефиницију проширења организације, коју су предложили Шимелфених и Зеделмајер, као процес постепене и формалне хоризонталне институционализације организационих правила и норми.⁵⁸ Институционализација, према тумачењу ових аутора, означава процес у којем акције и интеракције друштвених актера постају нормативно обликоване. Разлика између „хоризонталне“ и „вертикалне“ институционализације одговара уобичајеној употреби појмова „проширивање“ и „продубљивање“. Хоризонтална институционализација се дешава када се институције шире изван постојећих актера, то јест када група актера, чији су поступци и односи уређени нормама организације, постаје већа.

Овакво дефинисање проширења је важно и са аспекта теоријског проучавања овог феномена, јер отварамо анализу проширења за теорије о успостављању институција и њиховим утицајима. На тај начин, осим оног главног питања на које у истраживању покушавамо да одговоримо, дакле, зашто је ЕУ донела одлуку о отварању преговора са свим државама СИЕ, а да пре тога нису испуниле прописане критеријуме, даћемо осврт на проширење суштинских, садржајних политика организације и на утицај хоризонталне институционализације на земље кандидате у приступном процесу, на државе чланице, али и на ЕУ. Сходно томе, када говоримо о актима, односно нормама хоризонталне институционализације, неопходно је да разликујемо њене формалне и неформалне одлике.

Један од циљева нашег истраживања је да у систематском облику објединимо увиде из недавних теоријски утемељених студија проширења ЕУ, које су допринеле дебати између рационалистичких и конструктивистичких анализа у теорији међународних односа.

У вези са проучавањем студија проширења ЕУ, приказаћемо (још увек) актуелну концептуализацију и класификацију проширења коју су у својој изузетној студији о теоријским приступима изучавању политике проширења ЕУ, приредили Франк Шимелфених и Улрих Зеделмајер. Њихова концептуализација проширења повезује проширење ЕУ са ширим проучавањем међународних организација. Наиме, ови аутори разликују четири главне димензије, или аспекта проширења, које генеришу засебне *зависне варијабле* за проучавање проширења. Прве три димензије проширења ЕУ тичу се *политике проширења*: оне анализирају процес који води проширењу, односно анализирају доношење одлука о формалним актима хоризонталне институционализације.

⁵⁸ Ibidem, p. 5.

Ове димензије би се могле означити као: (1) политика приступања земаља кандидата;⁵⁹ (2) политика проширења држава чланица⁶⁰ и (3) политика проширења ЕУ.⁶¹ Четврта димензија проширења ЕУ односи се на утицај проширења на ЕУ, њене нове чланице и земље кандидате. *Проширење утиче* и на организацију и на државу на коју се проширују њена институционална правила.

Честа питања су како проширење утиче на расподелу моћи и интереса у организацији и њену ефективност и ефикасност; како проширење утиче на идентитет, норме и циљеве организације и какав је ефекат проширења чланства на изгледе за продубљивање интеграције унутар организације.⁶² Најрелевантнији за проучавање хоризонталне институционализације је утицај проширења на нове чланице и државе које нису чланице.⁶³

Исправно је резоновање ових аутора да је сврсисходно да се, у оквиру ширег појма проширења ЕУ, прави разлика између термина *макродимензије*, то јест димензије институционалног поретка државе, и суштинске, садржајне димензије, то јест *конкретне димензије одређене политике*.⁶⁴ Иако су све три димензије проширења ЕУ значајне за проучавање, због ограничења предмета нашег истраживања, усмерићемо пажњу, пре свега, на трећу димензију, тј. на политику проширења ЕУ.

Макродимензија се односи на ЕУ као *институционални поредак државе* и тиче се питања селекције кандидата и образаца националног чланства у организацији. Главна питања су зашто организација радије прихвата једну државу него другу и зашто нуди чланство, а не неки други облик институционалног односа (или не нуди никакав).⁶⁵

⁵⁹ Основно питање у вези са овом димензијом је зашто и под којим условима државе које нису чланице траже приступање регионалној организацији. Пошто хоризонтална институционализација не произлази само из пуноправног чланства у регионалној организацији, шире је питање под којим условима они који нису чланови желе промену свог институционалног односа са регионалном организацијом и какву врсту институционалног односа преферирају. Видети у: Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 8.

⁶⁰ Главно питање је под којим условима држава чланица регионалне организације фаворизује проширење или се противи проширењу на одређену земљу кандидата. Теоријске студије о овоме обично се фокусирају на појединачне државе чланице (Collings 2002; Adrian Hyde-Price 2000; Tewes 1998). Чак су и дескриптивне студије које пореде више чланица изузетно ретке (Lipper et al. 2001). Систематичнији увиди могли би се стећи из поређења више држава чланица и/или кроз кругове проширења. Штавише, док су се студије посвећене овој димензији проширења фокусирале углавном на земље чланице, тај фокус би се могао проширити на анализу актера унутар регионалне организације који нису националне владе, као што су то, на пример, институционални актери. Видети у: Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 8.

⁶¹ Под којим условима регионална организација прима новог члана или мења свој институционални однос са спољним државама? Постоје две аналитички одвојене димензије овог питања, које се односе на *макродимензију* и *садржајну/суштинску димензију* проширења. Видети у: *Ibidem*.

⁶² Вид. Bernard Steunenberg (ed.), *Enlargement and reform in the European Union*, in: *Widening the European Union – Politics of Institutional Change and Reform*, London: Routledge, 2004, pp. 8–10.

⁶³ Литература о „европеизацији“ анализира је ефекте чланства на нове чланице, али углавном у појединачним студијама случаја (Falkner 2000) или поређењима између „нових“ и „старих“ чланица (Börzel 1999). Тек у последњих неколико година, њихови увиди су примењени на проучавање претприступних ефеката на земље кандидате. Неке студије проширења на Исток комбинују увиде из теоријских студија о утицају међународних организација, литературе о европеизацији и литературе о трансформацијама у земљама Средње и Источне Европе (нпр. Goetz 2001; Grabbe 2001; Jacoby 2004; Kelley 2004; Schimmelfennig and Sedelmeier 2005; Vachudova 2005). Такве студије су исправиле слику углавном дескриптивне литературе о утицају ЕУ на кандидате, која је често била ограничена на појединачне земље и појединачне области политике. Будући да је предмет нашег истраживања политика проширења ЕУ према државама СИЕ, бавићемо се различитим димензијама политике проширења ЕУ, са нагласком на стратешки интерес безбедности, као преовлађујућем мотиву ширења ЕУ на Исток.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁶⁵ Иако постоји нова теоријска литература о овој димензији, студије су се фокусирале на појединачне случајеве, углавном по питању источног проширења (Friis 1998a, 1998b; Moravcsik and Vachudova; Schimmelfennig 1998; Sedelmeier; Sjørnsen 2002; Skålnes). Иако је своју студију објавио давне 1997. године, Престон је понудио квалитетну и језгровиту, додуше претежно дескриптивну, компаративну анализу узастопних проширења Европске уније. Видети у: Christopher Preston, *Enlargement & Integration in the European Union*, London: Routledge, 1997.

Суштинска/садржајна или политичка димензија политике ЕУ тиче се конкретног садржаја организационих правила која су хоризонтално институционализована. Теоријске анализе макродимензије су често занемаривале ову димензију политике ЕУ.⁶⁶

Зеделмајер иде корак даље у појашњењу тезе да је корисно да се, у оквиру ширег појма политике проширења ЕУ, направи разлика између термина *макродимензије* и *конкретне димензије* одређене политике. Наиме, појашњава да политика проширења ЕУ, као сложена политика, има две јасно изражене димензије: „макрополитику“ и читав дијапазон различитих „мезополитика“. Макрополитика се односи на укупне циљеве и параметре политике. По питању источног проширења, она се односи на доношење одлука о ширем политичком оквиру и о одабиру *инструмената* који ће се користити. Избор оквира се односи на смер у којем ће се развијати однос са одређеним кандидатима (као што су „стандардни“ међународни односи, неки вид „специјалног односа“ или коначно чланство).⁶⁷

Мезополитике трансформишу ове шире циљеве у суштинске политичке резултате. Ова димензија тиче се конкретних одлука о „постављању“ инструмената политике у различите области које представљају делове сложене политике. По питању источног проширења, ове одлуке одређују, на пример, обим и брзину либерализације трговине у одређеним секторима или, током приступних преговора, дужину прелазних периода који су одобрени новим чланицама у одређеним областима.⁶⁸

Студије о источном проширењу претежно су анализирале (макро) политику ЕУ. Поред тога, примећујемо различите обрасце у теоријским дебатама између супротстављених објашњења у односу на Европско удружење слободне трговине (ЕФТА, енгл. *EFTA*)⁶⁹ и источно проширење. У случају проширења на бивше чланице споразума ЕФТА⁷⁰ доминирају рационалистичка објашњења, а контроверзе настају углавном међу факторима који се уклапају у рационалистички оквир. Насупрот томе, социолошки фактори (вредности и норме) били су истакнутији у приказима источног проширења.⁷¹ Понављамо да дебату не схватамо као објашњења која се међусобно искључују.

За разлику од проширења на бивше чланице споразума ЕФТА, проширење на Исток односи се на *политику* ЕУ. Жеља земаља СИЕ да се придруже ЕУ је неупитна, јер је у складу и са рационалистичким и са конструктивистичким очекивањима. Аргумент да је чланство у ЕУ, као део циља спољне политике земаља СИЕ да се „врате у Европу“, мотивисано њиховом жељом да одбаце „источни“ идентитет и да их европска међународна заједница призна као „једног од нас“, добро се уклапа са конструктивистичким аргументима.⁷² Заиста, Шимелфених

⁶⁶ Студије садржајне димензије настоје да објасне специфичне исходе приступних преговора у посебним областима политике, али и природу претприступних услова или политика придруживања (Friis 1998c; Jileva 2004; Smith 1998; Torreblanca 2001). Кључно питање је у којој мери исходи одражавају преференције одређених актера, као што су земље подносиоци захтева, државе чланице, друштвено интересне групе или институционални актери. Експлицитно компаративне, теоријски оријентисане студије у овој области су ретке. У случају источног проширења, већина хоризонтално оријентисаних поређења се фокусира на варијације у исходима, у различитим областима политике (Haggard et al. 1993; Papadimitriou 2002; Sedelmeier 2005). Још су ређе вертикално оријентисане студије које упоређују резултате политике у једној области, гледајући хоризонталне кругове проширења (Lorena Ruano 2005).

⁶⁷ Вид. Ulrich Sedelmeier, *Eastern Enlargement, Towards a European Union*. In: Helen Wallace, William Wallas and Mark Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 405.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Европско удружење слободне трговине - ЕФТА (*European Free Trade Association - EFTA*) је међувладина организација која окупља четири чланице: Исланд, Лихтенштајн, Норвешку и Швајцарску. Основана је 1960. године од стране седам држава чланица са циљем промовисања међусобне слободне трговине и економске интеграције. Аустрија и Шведска биле су међу земљама оснивачима, док се Финска накнадно придружила.

⁷⁰ Овде се мисли на проширење ЕУ на Аустрију, Шведску и Финску.

⁷¹ Ibidem, p. 17.

⁷² Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 20; Iver B. Neumann, *Russia as Central Europe's Constituting Other, East European Politics and Societies*, 1993, 7: pp. 349–369; George Kolankiewicz, *The Other Europe: Different Roads to Modernity in Eastern and Central Europe*, in: S. Garcia (ed.), *European Identity and the Search for Legitimacy*. London: Pinter, 1993, pp. 106–130.

исправно сугерише да је степен у којем се различите земље СИЕ придржавају либерално-демократских норми, најдоследнији показатељ њихових кандидатура за чланство, не само за ЕУ, већ и за друге европске организације које су засноване на овим вредностима.⁷³

Слично томе, калкулације материјалних трошкова и користи би нас навеле да очекујемо снажно интересовање земаља СИЕ за чланство у ЕУ.⁷⁴ Земље СИЕ могу очекивати да ће имати користи не само од пуне економске интеграције у смислу приступа тржишту и подстицаја за директне стране инвестиције, већ и у смислу буџетских прихода и гласања у доношењу одлука у ЕУ.⁷⁵

Неки аутори нуде формални рационалистички модел који објашњава како степен демократизације у земљама СИЕ, који је користио Шимелфених као „конструктивистички“ индикатор за степен заједништва између организација и кандидата за пријем, такође може бити коришћен као „рационалистички“ индикатор за домаће подстицаје и трошкове чланства.⁷⁶ Они закључују да је главни резултат чланства у ЕУ регулисање економских дисбаланса и увећање укупног благостања. Већа је вероватноћа да ће демократски режими водити такву политику него недемократски режими.⁷⁷

Кључно питање којим се студије проширења на Исток баве јесте зашто је ЕУ одлучила да се прошири. Милада Ана Вахудова и Ендрју Моравчик дају рационалистичко објашњење одлуке о проширењу и исхода приступних преговора. Чини се да преференције земаља чланица одражавају разлике у домаћим социо-економским структурама које доводе до неравномерне расподеле економских могућности или конкуренције, као и до ривалства кад се ради о приходима из буџета ЕУ. Док је неравномерна расподела трошкова и користи од проширења довела до противљења неких држава чланица овом процесу, поменути аутори тврде да ти трошкови нису били довољно велики да би блокирали проширење.⁷⁸ Снажна асиметрична преговарачка моћ између ЕУ и земаља СИЕ омогућила је, за проширење невољним чланицама ЕУ, да минимизирају очекиване трошкове на штету нових чланица.

Има и аутора који се ослањају на реалистичке увиде, који одлуку ЕУ о проширењу објашњавају дугорочним интересима чланица ЕУ, везаним за безбедност. Ратови који су уследили након распада бивше Југославије и сукоба на Косову и Метохији (КиМ) изазвали су забринутост за стабилност у суседству и тако довели до одлуке о проширењу и укључивању свих кандидата из земаља СИЕ у приступне преговоре.⁷⁹

Међутим, већина анализа источног проширења, у својој основи, има можда изненађујуће јак консензус да је рационалистички и материјалистички оквир *недовољан*. Сугеришу да одлука о проширењу представља велику загонетку за рационалистичке приступе проучавању проширења, који се фокусирају на дистрибуцију егоистичких, материјалних преференција и преговарачке моћи.⁸⁰ Земље СИЕ нису имале преговарачку моћ да промене мишљење већине држава чланица које нису биле вољне да прихвате њихову кандидатуру за придруживање ЕУ, пошто је економска међузависност између држава чланица и држава

⁷³ Вид. Frank Schimmelfennig, *Liberal Norms and the Eastern Enlargement of the European Union: A Case for Sociological Institutionalism*, Chapter: 8.

⁷⁴ Вид. Andrew Moravcsik, A New Statecraft? Supranational Entrepreneurship and Interstate Cooperation, *International Organization*, 1999, 53: pp. 267-306; Milada Anna Vachudova, EU Enlargement: An Overview, *East European Constitutional Review*, 2000, 9: pp. 64-69.

⁷⁵ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, Chapter: 3.

⁷⁶ Ibidem, Chapter: 8.

⁷⁷ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 16.

⁷⁸ Вид. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 205.

⁷⁹ Вид. Lars S. Skålnes, Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union, *Journal of European Public Policy*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2005, pp. 213–231.

⁸⁰ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, Chapter: 7; Ulrich Sedelmeier, *The European Union's Association Policy towards the Countries of Central and Eastern Europe: Collective EU Identity and Policy Paradigms in a Composite Policy*. PhD dissertation, University of Sussex, 1998, p. 2.

кандидата веома асиметрична у корист ЕУ. Заузврат, заговорници источног проширења у ЕУ (УК, Данска и Немачка) били су у изразитој мањини и нису могли веродостојно да „запрете“ владама које су се противиле било каквом атрактивном једностраном или коалиционом алтернативом изван оквира ЕУ.⁸¹ Дакле, ситуација је била нека врста „игре убеђивања“, у којој су земље СИЕ и заговорници проширења имали доминантну стратегију да се сложе са свим оним што „кочничари“ виде као свој највећи интерес.⁸²

Тако су дебатом о политици ЕУ проширења на Исток доминирале студије које превазилазе материјалне факторе. Неке анализе примарно критикују међувладин модел преговарања о проширењу на Исток, али велики део њихових аргумената се још увек може сместити у рационалистички оквир.⁸³ Ово се, на пример, односи на наглашавање високог степена неизвесности који карактерише преговарачке процесе у ЕУ, што ограничава способност актера да утврде своје интересе и преференције пре преговора, и омогућава формулисање дневног реда кроз деловање наднационалних актера; сложеност самих преговора; предност коју су створиле претходне праксе и преливање из других преговора.⁸⁴ Други аутори експлицитније полазе од идејних премиса и наглашавају улогу норми и идентитета у процесу проширења.⁸⁵ Иако не треба преувеличавати разлике, примећујемо да оне, ипак, постоје и да се првенствено тичу природе норми које су релевантне у процесу проширења и њиховог значаја.

Што се тиче природе норми и идентитета који су наглашени у проширењу ЕУ на Исток, Франк Шимелфених првенствено наглашава конститутивне либералне вредности и норме европске међународне заједнице, које представљају основу норми везаних за чланство и које се налазе у уговорима ЕУ.⁸⁶ Заиста, његова статистичко-историјска анализа представља доказ да што се држава више придржава ових либералних норми, већа је вероватноћа да ће бити примљена у ЕУ (као и у друге регионалне организације, Савет Европе – СЕ и НАТО).

Рационалистичко гледиште се налази у основи тврдње Шимелфениха да је нормативно институционално окружење ЕУ омогућило актерима који су фаворизовали проширење из себичних разлога, да у кључном смислу употребљавају позивање на институционалне норме.⁸⁷ Такав „реторички маневар“ повећао је њихову преговарачку моћ, јер им је омогућио да постиде државе чланице које нису биле вољне на проширење, учинио да се противници проширења забрину за своју репутацију чланова заједнице и тако прећутно пристану на проширење.

Насупрот томе, ауторке попут Карин Ферке (Karin M. Fierke) и Антје Винер (Antje Wiener), пре свега, наглашавају значај формалног говора, тачније декларације (тадашње) Конференције о европској безбедности и сарадњи (КЕБС) из 1975. године о проширењу НАТО-а и ЕУ. По њиховој аргументацији, ова декларација је укључивала и „обећање“ да ће подстаћи ширење западних демократских норми широм подељене Европе, што је постало део институционалног идентитета обе организације.⁸⁸ Аргумент ових ауторки да су на крају

⁸¹ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 22.

⁸² Вид. Lisa L. Martin, The Rational State Choice of Multilateralism, in: J. G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and practice of an International Form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 104.

⁸³ Вид. Lykke Friis, *And Then They Were 15: The EU's EFTA – Enlargement Negotiations, Cooperation and Conflict*, 1998a, 33: 81–107; Lykke Friis, „The End of the Beginning“, of *Eastern Enlargement – Luxembourg Summit and Agenda – setting*, European Integration online Papers, 1998, p. 7; Lykke Friis, Approaching the Third Half of EU Grand Bargaining – The post negotiation Phase of the „Europe Agreement“ Game, *Journal of European Public Policy*, 1998, 5: 322–338; Friis and Murphy, op. cit., pp. 211–232.

⁸⁴ Вид. Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*. New York: St Martin's Press, 1999, p. 37.

⁸⁵ Вид. Karin M. Fierke and Antje Wiener, Constructing institutional interests: EU and NATO Enlargement. In: F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2005, pp. 99–100.

⁸⁶ Вид. Frank Schimmelfennig, op. cit., pp. 142–143.

⁸⁷ Вид. Frank Schimmelfennig, op. cit., 17.

⁸⁸ Вид. Karin M. Fierke and Antje Wiener, op. cit., p. 100.

хладног рата претходна „обећања“ претворена у „претње“, заснива се на претпоставци да говорни чиновници стварају интерсубјективна значења која имају много дубљи утицај на конструкцију идентитета.⁸⁹

Лук Фрис (Lykke Friis) тврди да је *паневропски идентитет* ЕУ био кључни фактор у одлуци Европског савета у Луксембургу да започне формалне преговоре о приступању са свим кандидатима земљама СИЕ у исто време.⁹⁰

Коначно, Улрих Зеделмајер тврди да је ефекат норми⁹¹ европске међународне заједнице, на различите групе актера унутар ЕУ неуједначен. Они актери који су се најближе идентификовали са идентитетом ЕУ према земљама СИЕ деловали су као *принципијелни* заговорници политике. За друге актере, међутим, колективно утврђена „одговорност“ и посвећеност коју она укључује, деловали су примарно као ограничење за отворено противљење проширењу, што је заузврат омогућило заговорницима политике проширења да је постепено померају ка проширењу.⁹² Зеделмајер се експлицитније фокусира на дискурзивно креирање одређеног става ЕУ према земљама СИЕ, које су током хладног рата и након његовог завршетка, сведочиле „посебну одговорност“ ЕУ за реинтеграцију народа који су невољно искључени из пројекта интеграције.⁹³ Слично њему, Хелена Сјурсен тврди да је „морална дужност заснована на некој врсти сродности“ довела ЕУ до проширења на земље СИЕ.⁹⁴

Иако сви ови прикази нису експлицитни по питању тога колико су ове норме важне, литература о проширењу одражава дебату између рационалистичких аргумената о ограничавајућем ефекту норми на стратегије актера, с једне стране, и конструктивистичких аргумената о њиховим, пак, конститутивним ефектима на идентитете актера, с друге стране.

2. Литература о проширењу ЕУ према државама СИЕ

Проширење ЕУ је кључни политички процес како за ЕУ, тако и за међународне односе у Европи. Док су током дужег дела историје проширења ЕЕЗ била спорадични догађаји, крај хладног рата је драматично повећао значај проширења и поставио га као сталну тачку дневног реда ЕУ.⁹⁵ Трансформација ЕУ из искључиво западноевропске организације у гравитациони центар изградње паневропских институција, чини је доминантним местом креирања домаће политике и транснационалних односа за цео регион. „Европа“ се све више дефинише у смислу „европеизације“ појединих земаља од стране ЕУ и све више се мери интензитетом институционалних односа са ЕУ и усвајањем њених организационих норми и правила. Проширење ЕУ има далекосежне импликације, не само на политички облик Европе, већ и на институционално уређење ЕУ и њене главне политике.⁹⁶

Међутим, иако је проширење било политички релевантна тема и пре краја хладног рата, запажамо да је убрзан развој студија проширења, заправо започео тек након краја хладног рата, јер је у новим међународним околностима питање проширења добило већи значај. То је резултирало и бројном литературом на ову тему. Док већи део литературе чине дескриптивне студије посвећене појединачним круговима проширења, у новије време расте број теоријских

⁸⁹ Ibidem, p. 101.

⁹⁰ Вид. Lykke Friis, *Approaching the Third Half of EU Grand Bargaining – The post negotiation Phase of the „Europe Agreement“ Game*, *Journal of European Public Policy*, 1998, op. cit., p. 78.

⁹¹ Норме европске међународне заједнице представљају основу норми везаних за чланство, које се налазе у уговорима ЕУ.

⁹² Вид. Ulrich Sedelmeier, *Eastern Enlargement. Risk, rationality and role-compliance*, Chapter: 6, in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*, 2005, pp. 122-125.

⁹³ Ibidem, pp. 123-124.

⁹⁴ Вид. Helene Sjursen, *Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy*, *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40: pp. 491–513.

⁹⁵ Ibidem, p. 3.

⁹⁶ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 3.

радова, који се већином односе на источно проширење ЕУ.⁹⁷ У светлу политичке релевантности проширења, поготово са садашњег аспекта, приметно је да је проширење ЕУ у великој мери било занемарено питање у теорији регионалне интеграције.⁹⁸ Класични приступ проучавању интеграције, као што је неофункционализам, само успутно помиње географски раст међународних заједница.⁹⁹

У литератури о проширењу ЕУ на државе СИЕ помињу се изрази „велико проширење“, „проширење на Исток, или источно проширење“, или „Big Bang“ (енгл. *велики прасак*) па ћемо их и ми користити у свом истраживању.

Научна литература о источном проширењу може се условно поделити, према предмету проучавања, у неколико група. Прва група су истраживања усмерена првенствено на *динамику* процеса проширења, која се даље разврставају у неколико подгрупа. Неке студије прате *кључне тренутке* у развоју читавог процеса проширења. Они анализирају *главне стратешке одлуке*, оправдавајући свој однос пратећим европским и/или унутрашњим институционалним политичким контекстом.¹⁰⁰ У нашем истраживању, анализираћемо доношење главних стратешких одлука у ЕУ у контексту односа прокламација и реализације.

Други аутори покушавају да ближе одреде *саставне елементе процеса*, вршећи *деталну анализу његових појединачних фаза*, и аргументујући изјаве о главним актерима и факторима у доношењу одлука и одликама процеса.¹⁰¹

Један број аутора на источно проширење гледа из шире перспективе, упоређујући га са *проширењем НАТО-а*.¹⁰² Неке студије пажљиво анализирају детаље проширења и *учеснике у процесу* доношења одлука.¹⁰³

⁹⁷ Ове анализе почеле су да се баве низом слабости које су карактерисале проучавање проширења: (1) специфичну изолованост студије проширења ЕУ, која ју је одвојила од проучавања других међународних организација; (2) изостанак осмишљавања компаративних истраживања; (3) недовољно означавање зависних варијабли и занемаривање важних димензија проширења; (4) недовољно спецификовање фактора објашњења или независних варијабли и накнадно занемаривање истраживања алтернативних објашњења. Видети у: Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁸ Вид. Lykke Friis and Anna Murphy, *The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries*, *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, p. 212; Helen Wallace, *EU Enlargement: A Neglected Subject*, in: M. G. Cowles and M. Smith (eds.), *The State of the European Union*, vol. 5: *Risk, Reforms, Resistance, and Revival*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 149–163.

⁹⁹ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 4. Оно што још више изненађује је да су студије регионалне интеграције, оживљене почетком 1990-их, и теоријска дебата о превласти „међувладиних односа“ и „супранационализма“ и даље били фокусирани искључиво на питања „продубљивања“ као што су Јединствени европски акт, Економска и монетарна унија (ЕМУ) или правна интеграција. Видети у: *Ibidem*.

¹⁰⁰ Вид. Mats Baun, *Intergovernmental Politics*. In: N. Nugent (ed.), *European Union Enlargement*. New York: Palgrave, 2004, p. 132–146; Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998; Marc Maresceau, *On Association, Partnership, Pre-Accession an Accession*. In: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997, pp. 3–22; John O’Brennan, *op. cit.*, pp. 80–89.

¹⁰¹ Вид. Jose Torreblanca, *The Reuniting of Europe. Promises, Negotiations and compromises*, Ashgate: Burlington, 2001; Dimitris Papadimitriou, *Negotiating the New Europe. The European Union and Eastern Europe*, Ashgate: Burlington, 2002; Alan Mayhew, *Enlargement of the European Union: An Analysis of the negotiations with the Central and Eastern European Countries*, *SEI Working Papers*, No 39, Sussex European Institute, 2000; Neill Nugent, *Distinctive and Recurring Features of Enlargement Rounds*. In: N. Nugent (ed.), *European Union Enlargement*. New York: Palgrave, 2004, pp. 1–21.

¹⁰² Вид. Ainius Lašas, *European Union and NATO Expansion*, New York: Palgrave, 2010; Mark Smith, Graham Timmins, *Building a Bigger Europe. EU and NATO Enlargement in comparative perspective*, Ashgate: Ashgate Publishing, 2000; Ronald Asmus, *Europe’s Eastern Promise: Rethinking NATO and EU Enlargement*. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No 1, 2008, pp. 95–106.

¹⁰³ Вид. Graham Avery, *Uses of time in the EU’s enlargement process*, *Journal of European Public Policy*, 2009, 16: 2, pp. 256–269; Fraser Cameron (ed.), *The Future of Europe. Integration and Enlargement*. New York: Routledge, 2004, pp. 35–63; Peter Ludlow, *The making of the New Europe: The European Council in Brussels and Copenhagen 2002*, *European Council Commentary* 2/1, Brussels: EuroComment, 2004.

Упркос претежно описној природи ових анализа, оне су изузетно драгоцене за реконструкцију процеса проширења, јер имају карактер примарних историјских докумената, заснованих на изворима. Главни допринос ове прве групе студија је прикупљање богате и разнолике емпиријске грађе о динамици и компонентама источног проширења, упркос њиховој често описној природи с обзиром на савременост феномена.¹⁰⁴

Друга главна група студија источног проширења фокусира се на његове ефекте на земље кандидате, тј. на њихову европеизацију.¹⁰⁵ У зависности од истраживачког приступа, ова група студија може се поделити у две подгрупе. Прво, студије ових ефеката у појединим националним случајевима.¹⁰⁶ Друго, студије које анализирају утицај проширења на одређене политике у различитим националним случајевима.¹⁰⁷ Ова врста истраживања о источном проширењу значајно доприноси анализи претприступних припрема земаља кандидата на упоредни начин, као и дефинисању проблема у интеракцији између њих и ЕУ, али је приступ често генерализујући, упркос значајним разликама између кандидата.

Између две наведене групе студија о источном проширењу у односу на предмет проучавања, постоји бројна литература посвећена политици условљавања коју води ЕУ у оквиру источног проширења. Ова политика је истовремено стратешка компонента процеса проширења, која утиче на институционалне односе у ЕУ, али и кључно средство за подстицање претприступне припреме чланице кандидата. Са ове тачке гледишта, то се може посматрати као део динамике процеса проширења, али и као фактор европеизације. Независна истраживања политике условљавања углавном су усредсређена на други ефекат. Уколико су ове студије засноване на разумевању директне везе између примене политике условљавања и нивоа претприступне припреме кандидата, оне се могу условно поделити према процени ефекта условљености. Неки аутори су оптимистични, тврдећи да постоје позитивни ефекти политике условљавања на повећање спремности кандидата за чланство.¹⁰⁸

¹⁰⁴ До источног проширења не можемо да говоримо о политици проширења. Иако постоје писане процедуре за пријем нових чланова, оне нису довољне за формирање одређене политике. Из тог разлога у раду правимо дистинкцију између проширења без заједничке политике (неформалне политике проширења) у биполарном систему и политике проширења у униполарном систему. Потреба за таквом политиком настала је након завршетка хладног рата и распуштањем Варшавског пакта, када је ЕУ морала да регулише своје односе са земљама СИЕ које су желеле чланство, али нису биле довољно спремне за спровођење правних тековина ЕУ. Видети у: Ulrich Sedelmeier, 2010, op. cit., pp. 405–406.

¹⁰⁵ Израз „европеизација“ има релативно променљив садржај у зависности од контекста. Једна од најчешће коришћених дефиниција овог процеса је она Клаудија Радаелија (Claudio M. Radaelli). По њему, европеизација је процес конструисања, ширења и институционализације формалних и неформалних правила, процедура, политичких парадигми, стилова, начина деловања и заједничких мишљења и норми, који су дефинисани и консолидовани у процесу изградње ЕУ и накнадно уграђени у логику унутрашњег политичког дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика. Видети у: Matonyte and Morkevicus, 2010, p. 56.

¹⁰⁶ Вид. Anselm Skhura (ed.), *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*, Vienna: Studienverlag, 2005, pp. 9–30; Dimitris Papadimitriou, *Romania and the EU. From marginalization to membership*. London: Routledge, 2008; Sergiusz Trzeciak, *Poland's EU Accession*, London: Routledge, 2012.

¹⁰⁷ Вид. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 2005; Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2004, pp. 1–29; Terje Knutsen, *The Democratization of Eastern Europe, From Communism to EU Membership*, Saarbrücken: VDM, 2009; Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006; James Hughes, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

¹⁰⁸ Вид. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided. Democracy, leverage, and integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005; Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006; Ulrich Sedelmeier, *Constructing the path to Eastern Enlargement. The Uneven policy impact of EU identity*. Manchester: Manchester University Press, 2005; Eli Gateva, *European Union Enlargement Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

Други су изузетно критични, доказујући не само ограничени ефекат условљавања на претприступне припреме, већ и потенцијал ове политике да произведе супротан ефекат од очекиваних.¹⁰⁹ Између ове две подгрупе може се сместити и трећа, која заузима умерено критичан став: условљавање има ефекта, али је он ограничен разним факторима – временом, одликама политичког система земаља кандидата током транзиције, наслеђеним обрасцима менталитета.¹¹⁰ Главни допринос ове врсте истраживања источног проширења је уношење критичког гледишта на приступање, механизме и инструменте утицаја на кандидате од стране чланица ЕУ, на рачун њиховог релативно изолованог разматрања према укупном контексту процеса проширења.

Многа истраживања *комбинују* рационалистичке и конструктивистичке увиде. Истовремено, наш преглед показује да се дебате о неким аспектима појединачних рунди проширења могу уверљиво водити искључиво у рационалистичком оквиру, а о другим аспектима у конструктивистичком оквиру. На примеру источног проширења долази до изражаја пермутација циљева и средстава која отежава правилно скицирање ова два теоријска правца, јер и међу њима долази до одређеног укрштања ставова.

Стога ћемо у нашем истраживању прихватити постулате социјалног конструктивизма тамо где сматрамо да се, уз помоћ њих, заиста могу објаснити одређене појаве и процеси. С друге стране, указаћемо на примере где се и кризни периоди, у контексту којих је ЕУ доносила одлуке, оправдавају из конструктивистичке перспективе. Сходно томе, понудићемо алтернативна објашњења, из реалистичке перспективе, која имају за циљ да на адекватан начин опишу и објасне процесе који су довели до суштинских промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ.

С тим у вези, у нашем истраживању, покушаћемо да уочимо постојање пермутације циљева и средстава и у теоријском објашњавању политике проширења ЕУ према државама СИЕ. Дакле, посматране процесе тумачимо и у контексту замене теоријских постулата реализма и социјал-конструктивизма, на начин да тамо где су се спроводили реалистички мотиви ширења, они су се објашњавали и оправдавали из социјал-конструктивистичке парадигме. Принцип моћи¹¹¹ на делу декларативно се представљао и оправдавао као моћ принципа.

3. Интереси држава чланица у источном проширењу ЕУ

У теоријским студијама о политици држава чланица, преференције влада чланица добро се уклапају са рационалистичким очекивањима по питању рачунања трошкова и

¹⁰⁹ Вид. Dimitry Kochenov, *Overestimating Conditionality*. University of Groningen Faculty of Law, Research Paper Series 03/2014; Martin Mendelski, *Where does the European Union Make a Difference? Rule of Law development in South Eastern Europe*, University of Luxemburg, 2011; Martin Mendelski, The Impact of the EU on Governance Reforms in Post Communist Europe: A Comparison between First and Second Wave Candidates, *Romanian Journal of Political Sciences*, 02/2009, pp. 42–64; Klaudijus Maniakas, The method of the European Union's enlargement to the east: a critical appraisal. In: Antoaneta Dimitrova (ed.), *Driven to change: The European Union's Enlargement viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press, 2004, pp. 17–37.

¹¹⁰ Вид. Bernard Steunenberg and Antoaneta Dimitrova, Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality, *European Integration on-line Papers*, Vol. 11, N 5, 2007; Kalin Ivanov, The 2007 accession of Bulgaria and Romania: ritual and reality, *Global Crime*, 2010, 11: 2, pp. 210–219; Dimitris Papadimitriou, Eli Gateva, Between Enlargement – Led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union. In: C. Shiva, D. Phinnemore (eds.), *The European Union's 2007 Enlargement*. London: Routledge, 2012, pp. 4–19; Ulrich Sedelmeier, Europeanization in a new member and candidate state. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 6, No. 1, 2011; Tanja A. Börzel, When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe, *KFG Working Papers*, Free University Berlin, 2011.

¹¹¹ Иако се на декларативном нивоу тврди супротно, унутар ЕУ, заправо, нема стварне равноправности, јер се државе чланице разликују по економско-финансијској моћи, привредном потенцијалу, једнако као и према војном потенцијалу.

користи.¹¹² Материјални услови, посебно географска близина (као разлог међусобне зависности и геополитичких интереса) и социо-економска структура (која утиче на добитке/губитке услед конкуренције у приступу тржишту, улагањима и буџетским приходима), у великој мери објашњавају варијације у преференцијама влада чланица у вези са брзином проширења на Исток и селекцијом кандидата.¹¹³

Према рационалистичкој теоријској перспективи, напредак процеса интеграције резултат је задовољавања интереса држава чланица. Оне и даље играју кључну улогу у доношењу одлука, упркос функционисању наднационалних институција (Европска комисија и Европски парламент) које често замењују методе Уније конвенционалним методама дипломатског притиска.¹¹⁴

Са рационалистичког становишта, Ендрју Моравчик и Милада Ана Вахудова предлажу још један начин теоријског објашњења проширења на државе СИЕ. Заступају став да се проширење на државе СИЕ може објаснити са аспекта националног интереса. Према њиховом становишту, и постојеће државе чланице и источноевропске државе желеле су да дође до проширења, због дугорочних економских и геополитичких интереса (нпр. већи приступ тржишту) за обе стране.

Улога појединачних држава одређена је њиховим националним интересима. Дефиниција „националних интереса“ у пољу међународних преговора (где се покрећу питања проширења), у великој мери зависи од унутрашњег политичког притиска, па се том притиску посвећује пажња.¹¹⁵ Национални интереси држава чланица су груписани у неколико главних категорија према концептуализацији источног проширења. *Геополитички интереси* су фундаментални уколико њихово задовољење доводи до повећане сигурности и моћи, што је главна функција националне државе.¹¹⁶

Ларс Скалнес (Lars Skålnes) поткрепљује тврдњу да је став ЕУ о проширењу на Исток у функцији политичко-војне претње. Такав став ЕУ произлази из ризика од одложених реформи, политичке нестабилности и националистичких сукоба у посткомунистичким земљама, што би имало за последицу ширење нестабилности на Западну Европу. Истовремено, проширење на Исток утицаће на безбедност и снагу земаља ЕУ, тако да ће променити однос

¹¹² Вид. Heather Grabbe and Kirsty Hughes, *Enlarging the EU Eastwards*. London: Pinter, 1998, pp. 4–6; Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 21.

¹¹³ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, Chapter: 7; Ulrich Sedelmeier, The European Union's Association Policy towards Central and Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict, *Sussex European Institute Working Paper*, No. 7, 1994. Најбољи пример је однос Немачке и Француске по питању брзине проширења ЕУ на Исток. Међутим, анализе немачког случаја, које су извршили аутори, указују да постоји и више социјално објашњење подршке које је немачка влада дала процесу проширења, што је резултат комплексне улоге конфликта у немачкој спољној политици. Видети у: Henning Tewes, *Between Deepening and Widening: Role Conflict in Germany's Enlargement Policy*, *West European Politics*, 1998, 21: 117–133. и Adrian Hyde-Price, *Germany and European Order: Enlarging NATO and the EU*. Manchester: Manchester University Press, 2000, p. 24.

¹¹⁴ Према Марку Полаку (Mark Pollack), који је истакнути представник новог институционализма, односно његове варијанте у облику институционализма рационалног избора, државе чланице дефинишу своје изборе у складу са својим националним интересима. Оне делују стратешки у преговорима унутар ЕУ, како би увећале добитке прилагођавањем својих политика новим информацијама или суочене са могућом претњом. Вид. Mark Pollack, *Theorizing European Integration and Governance: International Relation Theory and European Integration*, *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), 2001, pp. 222–244. Слично становиште заступају и: Andrew Moravcsik, op. cit., 1998, p. 45; Stanley Hoffmann, 'Towards a Common European Foreign and Security Policy?' *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), 2000, pp. 189–198.

¹¹⁵ Вид. Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, Vol. 42, No 3, 1988, pp. 427–460.

¹¹⁶ Вид. Stanley Hoffmann, op. cit., p. 166; John O'Brennan, *Bringing Geopolitics Back*. In: *Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union*. *Cambridge Review of International Affairs*, 19: 1, 2006, pp. 155–169. Према Стенлију Хофману, који је следбеник реалистичке школе у теоретизацији међународних односа, *поптрага за безбедношћу* и даље је главни циљ националних држава у 21. веку, у окружењу међународне анархије у којој односи и даље остају вођени силом, без обзира на атрофију рата. Видети у: Stanley Hoffman, op. cit., pp. 166–167.

снага између њих. У овом геополитичком оквиру, државе ЕУ које би биле највише угрожене услед могућих нестабилности у земљама СИЕ, као и оне чија би се снага и утицај проширивањем повећали, подржаће проширење, док ће против бити земље са супротним ставовима.¹¹⁷

Моравчик и Вахудова додају геополитичким и економске интересе земаља ЕУ. Они тврде да лидери ЕУ израчунавају очекиване економске и геополитичке последице проширења и понашају се у складу с тим прорачуном. Неравномерна расподела губитака и добитака објашњава разлике у ставовима држава по питању проширења, као и њихову тенденцију ка попуштању током преговарачког процеса.¹¹⁸ Овај теоријски оквир допуњује Кристина Шнајдер (Christina Schneider), која тврди да се процес преговора о проширењу не води између две, већ између три стране. Наиме, у њему учествују државе чланице које имају користи од проширења, државе чланице које губе од проширења, као и државе кандидати.¹¹⁹

Као одговор и алтернативу рационалистичком приступу, поједини аутори предлажу социјално-конструктивистички теоријски оквир, који је више заснован на значају норми и вредности. Они процес проширења објашњавају као однос између норми, пракси и идентитета, који виде и као способност креирања дневног реда од стране кључних актера, као што су државе чланице и Европска комисија (ЕК). У овом приступу се издвајају радови Хелене Сјурсен, Улриха Зеделмајера, Аиниуса Лашаса¹²⁰ (Ainius Lašas), у одређеној мери и Франка Шимелфениха. Иако је Шимелфенихово теоријско објашњење засновано на конструктивистичким поставкама, оно заправо „потврђује“ рационалистички засноване мотиве држава чланица за проширењем, утемељене у националним интересима.

Шимелфених износи своју аргументацију као одговоре на питање односа проширења ЕУ и безбедности. Шимелфених (који је у ствари присталица рационалистичке школе) образлаже тврдњу да је отварање тзв. реторичке замке један од главних подстицаја за динамику источног проширења. Шимелфенихови аргументи посебну пажњу посвећују различитим врстама дискурса, укључујући безбедносни. Он групише аргументе „засноване на либералној норми“. Стога су његове анализе широког обима и изразито изнијансиране, показујући да се ради о збиру различитих дискурса заснованих на нормама, што је на крају довело до успешног завршетка процеса проширења.

Конструктивистичка школа објашњава источно проширење стављајући нагласак на утицај нематеријалних фактора који се могу квалификовати као нормативни интереси.¹²¹

¹¹⁷ Вид. Lars Skålnes, Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union. In: F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005, pp. 213–235.

¹¹⁸ Вид. Andrew Moravcsik and Milada Anna Vachudova, Preferences, Power and Equilibrium: the causes and consequences of EU enlargement. In: F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005, pp. 198–213.

¹¹⁹ Вид. Christina Schneider, *Conflict, negotiation and European Union Enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 31–35.

¹²⁰ Аиниус Лашас је декан и професор на Факултету друштвених и хуманистичких наука и уметности, на Технолошком универзитету у Каунасу (Литванија). Докторирао је међународне односе и политичку психологију на Универзитету у Вашингтону. Уже области његовог научног интересовања су европска политика, перцепција претње, улога емоција и памћења у политичком одлучивању, политичка култура и демократија. Књиге: *European Union and NATO enlargement: Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2010; *Continuity and Change in the Baltic Sea Region: Comparing Foreign Policies*, Amsterdam: 2 Rodopi, (co-authored with David J. Galbreath and Jeremy W. Lamoreaux), 2008.

¹²¹ Конструктивистички приступ процесу европских интеграција у великој мери је у супротности са рационалистичким. Према овом гледишту, норме, идеје и идентитет који унапред одређују понашање међународних актера, имају значајан утицај на процес интеграције. Ови нематеријални фактори су пресудни за начин на који ће државе чланице одговорити на структурне или институционалне притиске, јер претпостављају когнитивни оквир кроз који актери тумаче свет око себе. У процесу доношења одлука у ЕУ, колективна правила се користе за давање легитимитета акцијама на најприкладнији начин. Такође постоји „кодекс понашања“ који утврђује принципе и неформална правила која уређују односе између влада. Националне владе могу да следе ове норме из различитих разлога – моралних, стратешких или и једних и других. Покушавајући да сачувају свој имиџ и повећају престиж који уживају као чланице, националне владе узимају у обзир не само материјалне трошкове

Противљење проширењу директно је повезано са уским националним интересима. Државе које то себи дозвољавају сукобљавају се са вредностима и стандардима ЕУ у погледу легитимитета, притом заборављајући да су се, ступајући у чланство, обавезале да ће се придржавати прокламованих принципа.¹²² То их чини потенцијалним метама „политике срамљења” у институционалном окружењу у којем политички актери брину о својој репутацији. У таквој ситуацији отворено противљење проширењу или стављање ветоа на њега доводи заговорнике те политике у реторичку замку.¹²³

Зато је иницијална основа за почетак овог истраживања била теза коју заступа Адријан Хајд-Прајс, који сматра да секуритизација, односно приступ заснован на стратешкој употреби безбедности, „нема тежњу да коментарише реалност која се одиграва иза секуритизујућег дискурса“.¹²⁴ Из тог разлога је Шимелфенихово објашњење посебно значајно за развијање наше аргументације, јер сматрамо да је потребно истражити и стварност (реалност) „иза секуритизирајућег дискурса“, односно морамо да рачунамо и на објективне аспекте претњи.¹²⁵ Том логиком, коју заступају Франк Шимелфених, Ацуко Хигашино (Atsuko Higashino), секуритизација политике проширења у безбедносном облику је само стратешко коришћење (инструментализација) безбедности као говорног акта.

Такође, иницијална основа за почетак нашег истраживања била је теза коју заступа Вилијам Робинсон (William I. Robinson). Наиме, он сматра да „поента теорије, поента друштвених наука јесте да се открију силе и процеси који делују унутар друштвеног универзума и скривају се иза (и, епистемолошки гледано, изван су домашаја) чулних перцепција“.¹²⁶ Ово је почетна тачка наше анализе и теоријског разматрања структурних промена у политици проширења ЕУ. То ћемо учинити уз помоћ индикатора, као што је анализирање односа између прокламација и конкретних одлука.¹²⁷

Улрих Зеделмајер тврди да је кључни фактор политике источног проширења ЕУ колективни идентитет ЕУ који се успоставља према Источној Европи. Од касних 1980-их, креатори политике ЕУ дискурзивно граде посебну улогу Уније у њеним односима са посткомунистичким земљама. Према овој улози, ЕУ има „посебну одговорност“ да подржи њихове транзиције и њихове европске интеграције. Овај специфични став колективне одговорности има конститутивни и регулаторни ефекат у процесу доношења одлука. Из социјално конструктивистичке перспективе, паневропски правац ЕУ, либерално-демократски

и губитке у различитим случајевима, већ и примереност својих поступака. У овом контексту, сваки избор је условљен разумевањем узрочно-последичних веза, одређивањем приоритета користи и губитака и нормативним легитимитетом различитих поступака, тј. њиховом усклађеношћу са регулаторним окружењем. Видети у: Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*. In: Brent Nelsen and Alexander Stubb (eds.), *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London: Lynne Rienner, 2003, pp. 121–143; Craig Parsons, *A Certain Idea of Europe*, London: Cornell University Press, 2003; Jeffrey Checkel, Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe, *International Studies Quarterly*, 1999, 43 (1), pp. 83–114.

¹²² Према Шимелфениху, ЕУ се заснива на либералном колективном идентитету као скупу либералних принципа – либерализма, владавине права, демократског политичког учешћа и представљања, приватне својине и тржишне привреде.

¹²³ Вид. Frank Schimmelfennig, *op. cit.*, pp. 142–172.

¹²⁴ Вид. Adrian Hyde-Price, *Beware the Jabberwock!: Security Studies in the Twenty-First Century*, Heinz Gartner, Adrian Hyde-Price, Erich Reiter (eds.), in: *Europe's New Security Challenges*. London: Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 27–55.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 39. Такође, видети у: Olav F. Knudsen, *Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization*, *Security Dialogue*, vol. 32, no. 3, 2001, p. 360.

¹²⁶ Вилијам Робинсон, *op. cit.*, стр. 29.

¹²⁷ „Догађаји који се одигравају унутар друштвеног универзума и њихове последице не могу се објаснити намерама појединачних актера или одлукама донетим на основу перцепције друштвених улога. Креатори политика нису независни актери. Спољна политика САД не може се објаснити одређеним политичким ставовима појединаца, а још мање дословним тумачењем изјава политичких лидера. Уосталом, спољну политику САД не треба анализирајући на основу онога што кретори кажу да ће учинити, већ на основу онога што заиста чине“. Видети у: *Ibidem*.

идентитет и доза солидарности важни су везивни фактори који у ЕУ могу изазвати жељу за проширењем.¹²⁸

Аиниус Лашас допуњује објашњење утицајем нормативних интереса, оправдавајући значај моралне одговорности, или такозваних „историјских императива“, за водеће државе чланице ЕУ као део идеолошког оквира који обликује њихове позиције.¹²⁹ Лидери земаља СИЕ инсистирају на уклањању трагичних последица догађаја из прошлости, неповратном и потпуном интеграцијом њихових земаља у евроатлантску заједницу. Они знају да имају морално и историјско право да захтевају „повратак“ у Европу. У исто време, кључне западне силе, као што су Сједињене Америчке Државе (САД), Велика Британија, Француска и Немачка, прихватају историјску одговорност да позитивно одговоре на ово инсистирање.¹³⁰

Хелена Сјурсен образлаже овакво схватање ствари. Западноевропска политичка елита разуме да комунистичке земље плаћају цену просперитета и слободе својих западних суседа, који стога имају моралну обавезу, односно „комплекс кривице“, да Источноевропљанима врате оно што су изгубили, тако што ће их укључити у зону мира и просперитета.¹³¹

Иако представници конструктивистичке школе наглашавају утицај нематеријалних фактора на формирање ставова држава чланица о источном проширењу (тј. превазилажење националних интереса), овај утицај поново претпоставља одмеравање користи и губитака. Историја процеса интеграције показује да је одржавање и/или проширивање престижа и утицаја земље као нематеријалне дивиденде – пресудно за заштиту њених националних преференција.¹³²

Осим тога, како тврде Џејмс Хјуз (James Hughes) и сарадници, реторика проширења снажно је повезана са разумевањем европеизације као цивилизацијске мисије на Западу, која директно упућује на националне интересе и реалну политику. Према овом историјски утврђеном колонијалном менталитету, „политички и економски модели водећих држава чланица сматрају се нормативно ексклузивним и погодним за замену нижеразредних модела у земљама кандидатима“.¹³³

Чини се да је реторичка замка симптом, а не основни узрок, једног од основних проблема источног проширења, да је због економске и политичке целисходности, али пре свега због моралних обавеза и културних стереотипа, одбацивање овог проширења немогуће,

¹²⁸ Вид. Ulrich Sedelmeier, *Constructing the path to Eastern Enlargement. The Uneven policy impact of EU identity*. Manchester: Manchester University Press, 2005, p. 54..

¹²⁹ Лашас овде има у виду западну политичку елиту која је чврсто повезана са историјским и психолошким наслеђем, а посебно са осећајем колективне кривице због Минхенског споразума, Пакта Рибентроп–Молотов и Јалтске конференције. Проширење ЕУ постаје чин историјске надокнаде групи посткомунистичких земаља погођених овим догађајима који су се одиграли непосредно пре и после Другог светског рата. У прилог овој тврдњи аутор доказује четири тезе. Прво, западна политичка елита је гајила сећање на та три догађаја до краја постојања совјетског блока. Ово историјско сећање проширило се од дипломата средњег нивоа до политичара највишег нивоа. Друго, овај дискурс није био само јавни став за стицање политичких поена у односу на противника, већ се више пута изражавао и са приватних позиција. Треће, многи примери показују да постоји растућа и аутентична расправа о улози евроатлантске заједнице у несрећној судбини земаља СИЕ. Четврто, дисиденти из земаља СИЕ, који постају утицајни политичари, позивали су на повратак у Европу много пре него што је постојала реална шанса за стицање независности. Штавише, они су се готово једногласно позивали на трагичне последице три историјска догађаја по њихове земље и регион у целини. Видети у: Ainius Lašas, *European Union and NATO Expansion*, New York: Palgrave, 2010, pp. 126-127.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Вид. Helene Sjursen, Introduction. Enlargement and the nature of the EU polity. In: H. Sjursen (ed.), *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge, 2006, pp. 1–15.

¹³² Британски пример је индикативан у том погледу. Упркос економској моћи и геополитичком утицају, Велика Британија није успела да обезбеди реципрочни утицај на динамику процеса интеграције због једностраног и искључивог изјашњавања својих политичких лидера, у првом реду, Маргарет Тачер и Џона Мејџора, који је након Тачерове (од новембра 1990. године) био премијер Уједињеног Краљевства.

¹³³ James Hughes, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p. 13.

ако је заиста немогуће.¹³⁴ Другим речима, реторичка замка сведочи о постојању парадоксалне ситуације у којој је немогуће одбацити немогуће. У овом контексту, утицај вредности, норми и историјских императива, придодат је скупу националних интереса, који одређују националне ставове о источном проширењу.

III. ОДНОС ТЕОРИЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА ПРЕМА ИСТОЧНОМ ПРОШИРЕЊУ ЕУ

1. Федерализам

Проширење ЕУ увек је било одраз „менталитета Заједнице“. Члан 237 Римског уговора о оснивању ЕЕЗ (1957) јасно истиче да свака европска држава може поднети захтев да постане чланица Заједнице.¹³⁵ Штавише, федералну унију, иако никада експлицитно установљену, увек је било могуће дефинисати бар у теорији, имајући у виду институционалне импликације које се тичу непосредних избора за Европски парламент (ЕП), овлашћења Суда правде ЕУ, принципа гласања квалификованом већином и коначно, оснивања извршног органа - Европске комисије (ЕК)¹³⁶ који би, једном успостављен, био независан од влада држава чланица и директно одговоран ЕП.¹³⁷

Садашња ЕУ од 27 конститутивних јединица се значајно проширила, у односу на првобитних шест чланица, кроз низ постепених корака без уочљивог обрасца и без инхерентне логике изван саме чињенице проширења. Дакле, рекли бисмо без формалне политике проширења. Свако пређашње проширење било је резултат *ad hoc* индивидуалних преговора и низа компромиса пажљиво осмишљених у циљу прилагођавања специфичним потребама и захтевима, како ЕУ која се развија, тако и држава кандидата.

Крај хладног рата и изненадни, драматичан распад комунизма широм Источне Европе, довео је до потпуно нових политичких околности са изразито другачијом динамиком у погледу европских интеграција. Чак и са стриктно формулисаним критеријумима за пријем, друштвено-економске, политичке, правне и финансијске последице по ЕУ биле су далекосежне. Нагло повећање броја чланица није озбиљно омело развој интеграције у другим областима. Међутим, пријем земаља са различитим националним циљевима и политичким приоритетима неоспорно је променио саму природу европског пројекта и, самим тим, увео другачију динамику процеса проширења која се не може оспорити.

Из федералистичке перспективе, превасходни стратешки императив настојао је да Унију прилагоди свим подносиоцима захтева без озбиљнијег угрожавања *acquis communautaire*, тј. правних тековина ЕУ. Општи фокус био је усмерен на побољшање федералних и конфедералних елемената које је ЕУ већ испољила и на институционалном

¹³⁴ Према Енекоу Ландабуруу, директору Генералног директората ЕК за регионалну политику у другој Делоровој комисији, „реалност је била да није било алтернативе за испуњавање политичких нада које је побудио Исток. Истовремено, било је политички незамисливо, морално немогуће бранити, као и економски бесмислено тражити друго решење“. Eneco Landaburu, *The Need for Enlargement and Differences from Previous Accession*. In: G. Vassiliou (ed.), *The Accession Story. The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 10–12.

¹³⁵ У складу са чланом 240, Уговор је закључен на неодређено време, тако да би придруживање подразумевало институционални и политички оквир о добровољној унији држава и грађана који предвиђа потенцијално неограничено ширење у Европи, без јасно прописаног крајњег рока.

¹³⁶ У раду се користи и назив „Комисија“.

¹³⁷ Вид. Michael Burges, *Federalism*, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 39.

нивоу и на нивоу политика.¹³⁸ Федералисти би такође желели да се одређени сектори у којима постоје изузеци од интегрисања, а који се односе на области Економске и монетарне уније (ЕМУ), ЗСБП, одбране и држављанства, прихвате од стране свих земаља. Тиме би се омогућило да ЕУ функционише ефикасније и са више демократичности, чиме би истовремено ојачала свој спољнополитички капацитет јединственог актера на међународној сцени. Федерална Европа је она која у потпуности функционише по моделу “заједничка решења за заједничке проблеме“ и једино испуњавање свих наведених услова може да оправда називање Уније федералном.¹³⁹

Питања која изазов проширења поставља пред федерализам и федералисте заиста се односе на истовремено одржавање јединства и различитости у институцијама и политикама ЕУ. Важно је истаћи да би промоција федералистичких вредности и принципа, као што су реципроцитет, међусобно поштовање, признавање, толеранција и сагласност, била најефикаснија ако би се спроводила кроз постојеће институционалне канале ЕУ који представљају владе држава чланица, као што су Савет Европске уније¹⁴⁰ и Европски савет (ЕС), који чине суштинску конфедералну димензију европског пројекта.¹⁴¹ Проширење ЕУ, дакле, не мора да значи да ће федерални и конфедерални елементи да ослабе у будућем институционалном развоју ЕУ. Напротив, потенцијално дестабилишуће различитости би биле уравнотежене заштитом *acquis*-а и посвећеношћу држава кандидата ЕМУ-у и јединственом тржишту. Према федералистима, главне претње ЕУ, као што су непрактичност постојећих процеса доношења одлука и проблеми спровођења политике, уклоњене су ступањем на снагу Уговора из Лисабона (2009). ЕУ је тако еволуирала у низу појединачних корака који су постепено појачавали федералне и конфедералне карактеристике у интеграцији.¹⁴²

Према федералистима, проширење се не сме тумачити само као негативан изазов или претња Унији. Оно такође симболизује још једну раскрсницу у целокупном процесу изградње Европе и даје драгоцен тренутак анализе, поновну процену и ревизију како би се прилагодило променама и новим околностима.¹⁴³ Како ЕУ постаје већа, то је све више федералних и конфедералних принципа и вредности који делују као оперативно средство за постизање старог, идеолошког циља “све ближе уније” међу европским државама и народима.¹⁴⁴

У теоријском смислу, постоји одређено интелектуално приближавање у многим важним аспектима између федерализма, неофункционализма и либералне међувладине теорије. Све је већа тенденција ка реалистичнијем приступу у погледу теоријског разматрања стратегија интеграције у односу на више идеалистички из прошлости.¹⁴⁵

Међутим, сва три теоријска правца у различитом степену признају реалност наднационалних актера и институција, значај конкретног доприноса европским интеграцијама које су дали поједини државници, утицај промене у ставовима националних политика, утицај догађаја и околности унутар и ван ЕУ, сложене међусобне односе између економије и политике, као и релевантност међузависности. Федерализам и ревидирани неофункционализам имају и нормативна и емпиријска својства која недостају либералном међувладином приступу и међу чланицама је присутна извесна спремност да ЕУ буде

¹³⁸ Комплекс реформи укључује даље унапређење гласања квалификованом већином у Савету, више одговорности и транспарентности током доношења одлука у Савету, избор председника Комисије од стране ЕП, већи буџет ЕУ, са проширеним надзором ЕП и појачано учешће Комисије у новој Европској безбедносној и одбрамбеној политици (ЕБОП).

¹³⁹ Michael Burges, op. cit., p. 40.

¹⁴⁰ Познат и под именом Савет министара или Савет.

¹⁴¹ ЕУ је политички, економски, друштвени и правни хибрид који се одликује комбинацијом федералног, конфедералног, наднационалног и међувладиног принципа. Видети у: Ibidem.

¹⁴² Вид. Michael Burges, op. cit., p. 41.

¹⁴³ Тиме се даје нови подстицај интеграцији и ЕУ институционалним механизмима, процедурама доношења одлука, како би се одговорило на изазове Уније која се шири.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 41.

¹⁴⁵ Ibidem.

отворенија у прихватању препорука компаративног федерализма, као корисног мерила за изналагање различитих путева ка даљој изградњи, развоју и будућности ЕУ и Европе.

2. Неофункционализам

Рани неофункционализам обраћао је мало пажње на географско ширење Европске заједнице за угал и челик (ЕЗУЧ)¹⁴⁶ и ЕЕЗ, што није изненађујуће имајући у виду да је неофункционализам прошао свој врхунац пре првог проширења ЕЕЗ, 1973. године.¹⁴⁷ Иако је приступање Велике Британије ЕЗУЧ-у било подстакнуто страхом од изолације и неуспешне интеграције привреда на европском континенту, ипак је то у извесној мери угрозило наредне кораке њеног приступања ЕЕЗ.

Пре свега, неофункционалистичка дефиниција интеграције као процеса, у приличном је складу са стандардним дефиницијама и описима проширења, што се уобичајено карактерише као 'постепени процес'.¹⁴⁸

Неофункционализам пружа извесно објашњење зашто је највећи број земаља Европе почео да тежи чланству у ЕУ. За привлачност чланству у ЕУ, у највећој мери, био је заслужан висок степен политичке, друштвене и привредне интеграције који је Унија достигла. Поред тога, настанак и развој ЕУ је учврстио мир на континенту, подстакао економски просперитет и показао значајну амбицију према изградњи политичке уније од средине 1980-их (а нарочито са пројектом из 1992. године, тј. одлуком о ЕМУ). Захтев за ширење ЕУ делимично се може извести из основног начела неофункционализма: интеграција доводи до тензија, контрадикција и захтева који се могу решити само даљим интегративним деловањем.¹⁴⁹

Поред овога, улога интересних група у процесу проширења такође потврђује неофункционалистичку теорију. Са друге стране, неки аспекти улога организованих интересних група у процесу проширења су проблематичнији. На пример, нека удружења која представљају секторе са неконкурентним позицијама била су против процеса проширења. Ово би изгледало контрадикторно раном неофункционализму, који је подразумевао хомогенију и повољнију еволуцију организованих интереса ка подршци даљој интеграцији. Неофункционализам доприноси бољем разумевању значаја неких кључних покретачких снага које стоје иза мотива процеса проширења, али осим тога, указује и на одређене разлоге за даљу интеграцију који ће тек проистећи из проширења.¹⁵⁰

Постоји добро позната функционална веза између проширења и продубљивања. На пример, када је проширење постало унутрашњи циљ, очекивали су се проблеми у вези са доношењем одлука за области политика у којима влада принцип једногласности. Принцип једногласности је већ сматран проблематичним од стране неких од 15 држава чланица, а са 27 (или више) чланица које имају различите интересе и ставове, страховало се да би области у којима и даље влада једногласност постале још подложније застоју у процесу доношења

¹⁴⁶ Европска заједница за угал и челик (ЕЗУЧ) основана је 1951. године, потписивањем Париског уговора.

¹⁴⁷ Вид. Ernst Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens & Sons Limited, 1958, p. 314.

¹⁴⁸ Вид. Arne Niemann and Philippe C. Schmitter, "Neofunctionalism", In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 61.

¹⁴⁹ Неофункционализам такође доприноси разумевању значаја улоге наднационалних институција, посебно Комисије, која је имала важну улогу у спровођењу процеса интеграције, почевши од успешног покушаја да се постигне мандат за координацију политике помоћи Заједнице. Видети у: *Ibidem*, pp. 61-62.

¹⁵⁰ Најугицајнија интересна група, Европски округли сто индустријалаца (енгл. *ERT*) сугерисао је да би и друге интересне групе заступале даљу интеграцију, онда када постану свесне предности остварених интеграција. Иако је стварни утицај *ERT*-а на званичне политике нејасан, блиска сарадња између Комисије и *ERT*-а у контексту осмишљавања претприступних стратегија, у складу је са неофункционалистичким препорукама о стављању интереса у први план.

одлука.¹⁵¹ У сваком случају, неофункционализам је најбоље посматрати као парцијално примењиву теорију која пружа увид само за одређена питања, углавном везана за објашњења исхода одлука које доноси ЕУ.¹⁵²

3. Либерални међувладин приступ

Одлуке о проширењу ЕУ, баш као и измене уговора које иду у правцу даљег продубљивања ЕУ, подразумевају једногласност влада свих држава чланица. Док проширење изазива нека конкретна питања редистрибуције средстава за нове чланице, чија целокупна економска оријентација може да зависи од чланства, за постојеће чланице ЕУ, од највећег значаја су буџетски токови, питања трговине и могућности улагања.¹⁵³

Сваки нето буџетски и трговински утицај ЕУ је незнатан у односу на националне буџете, што чини извесним предности спровођења модела либералног међувладиног приступа, с обзиром да је теже одредити прецизне односе трошкова и користи од друштвено-економске међузависности.¹⁵⁴ У контексту источног проширења, Ендрју Моравчик (Andrew Moravcsik) и Милада Ана Вахудова (Milada Anna Vachudova) као истакнути представници овог теоријског приступа, сматрају да је преговарачка моћ држава чланица ЕУ била знатно већа од оног у земљама кандидатима.¹⁵⁵ С обзиром на зависност држава кандидата од западноевропских инвестиција и приступу тржишту, оне се одлучују да прихвате услове чланства у ЕУ радије него да буду искључене из процеса приступања Унији.¹⁵⁶

Постојеће чланице које би имале највећи интерес новоуспостављене међузависности, такође би искористиле своје супериорне преговарачке позиције за наметање услова, стварање изузетака и одредби прелазног периода, и обезбеђивање споредних плаћања, чиме би се ублажиле неповољности за постојеће земље чланице.

Стога је и британско подржавање и француско противљење проширењу према државама СИЕ првенствено било мотивисано економским разлозима. Док су британски трговински интереси били нарушени њеним искључењем из царинске уније, Француска се противила због бојазни од конкурентних ниских цена, а пре свега због британског противљења Заједничкој пољопривредној политици (енгл. *САР*). Ово тумачење довело је у питање конвенционално схватање да је Де Гол био против уласка Британије у ЕУ из идеолошких или геополитичких разлога који се односе на антиамериканизам, НАТО, или услед других несугласица проистеклих из Другог светског рата.

Када је у питању источно проширење ЕУ, предуслови за пријем односе се на заузимање низа ставова који у великој мери могу бити у складу са њиховим обрасцима међузависности, географским положајем и привредном структуром. Ове позиције су се често разилазиле по питању брзине и обима пожељног проширења. Док су неке чланице заговарале чврсту посвећеност брзом проширењу на Исток, а кочничари су били уздржани, једна група држава чланица се залагала за ограничени (први) круг проширења са фокусом на државе Средње Европе, док су друге биле за инклузиван приступ према свим кандидатима.

Географски положај држава чланица је у великој мери одражавао њихова опредељења према проширењу. Не рачунајући Грчку и Италију, само земље које се граниче са државама

¹⁵¹ Овај функционални притисак који произилази из проширења био је један од фактора којим се објашњава сукцесивно проширење гласања квалификованом већином, на пример, у миграционој политици ЕУ.

¹⁵² Вид. Arne Niemann and Philippe C. Schmitter, op. cit., p. 63.

¹⁵³ Постојећа политика као и *acquis communautaire* генерално остају непромењени, јер је укупан територијални и демографски обим држава СИЕ генерално мали у поређењу са простором ЕУ.

¹⁵⁴ Вид. Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, Liberal intergovernmentalism, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 80.

¹⁵⁵ Вид. Andrew Moravcsik and Milada Anna Vachudova, *National interests, state power, and EU enlargement*. Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2002, p. 4.

¹⁵⁶ Ibidem.

СИЕ биле су покретачи проширења, док су све земље удаљеније од овог простора, осим Велике Британије, биле кочничари. За државе чланице на источној граници ЕУ било је вероватније да ће имати користи од трговине са земљама СИЕ. Последично, оне су имале веће интересовање за управљање ризицима проширења - нежељеним миграцијама, социјалним проблемима, криминалом, загађењем, који су лако могли да измакну контроли у одсуству интеграције.¹⁵⁷

Чини се да су геополитички или идеолошки интереси били одлучујући у неким случајевима, посебно где је владама недостајао наглашен економски интерес. Неке државе чланице деловале су у страху да ће будуће чланице СИЕ да стану уз Немачку у процесу доношења одлука у ЕУ, што је представљало стандардно тумачење француске резервисаности по питању проширења. Средња и Источна Европа није ни географски блиска ни економски важна за Британију, али је она ипак инсистирала на проширењу. Неки британску посвећеност проширењу приписују еврофобији конзервативних влада, које су рачунале да би ширење ЕУ спречило њено даље продубљивање, па чак и ублажило достигнути ниво интеграције.¹⁵⁸ Међутим, постоје и тумачења да је Велика Британија фаворизовала проширење да би се стабилизовала Европа и спречило понављање трагедије као што је био распад бивше Југославије.¹⁵⁹

За кандидате је, ипак, било рационално да прихвате ове услове. ЕУ је користила прелазна ограничења како би се нове државе чланице привремено искључиле из неких предности чланства, које би вероватно негативно утицале на постојеће државе чланице.¹⁶⁰

Режим придруживања омогућио би стварање потенцијалних победника интеграције услед интензивирања њиховог економског учешћа на тржиштима СИЕ, а истовремено би заштитио потенцијалне губитнике од трошкова трговине и буџетске конкуренције, чиме би пружио већу заштиту угроженим секторима. Сви наведени исходи могли су више да постигну кроз снажне подстицаје и везе које пружа чланство, него кроз придруживање.¹⁶¹ Након избијања рата у бившој Југославији, ЕУ је одлучила да се ипак припреми за проширење, а после сукоба на Косову проширила је перспективу чланства и на Западни Балкан (ЗБ).¹⁶²

Либерална теорија међувладиних односа одбацује становиште класичног међувладиног приступа да државе неће пренети моћ на институције ЕУ. Ова теорија образлаже да је ограничење суверености држава чланица од стране ЕУ боља стратегија за дугорочно

¹⁵⁷ Мање развијене земље чланице ће вероватно бити неповољније погођене конкуренцијом преко буџета пољопривредних и структурних фондова ЕУ, као и трговинском интеграцијом са Истоком. Оне су специјализоване за исте традиционалне и ресурсно интензивне индустрије (као што су пољопривреда, текстил и кожа, обрада метала), слично привредама држава СИЕ.

¹⁵⁸ Вид. Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, *op. cit.*, p. 81.

¹⁵⁹ Док је ширење тржишта обично подједнако профитабилно и за чланове и за кандидате, државе које приступају, генерално, имају више користи због своје огромне једностране зависности од тржишта ЕУ. Збирни Бруто друштвени производ (БДП) свих 10 држава СИЕ је испод 5% садашњих чланица ЕУ, док је удео укупне спољнотрговинске размене са ЕУ кандидатима порастао између 50% (или чак 70%) током 1990-их година, а њихов удео у спољној трговини ЕУ остао је на испод 5%. Прилив западног капитала је од велике важности за економије СИЕ, док је утицај источних економија у западним економијама далеко мањи, што је олакшало прилагођавање западног капитала тржиштима СИЕ и повећало преговарачку моћ чланица.

¹⁶⁰ На тај начин, приступни преговори о источном проширењу резултирали су привременим ограничењима у вези са слободним кретањем радне снаге и постепеним увођењем пољопривредних субвенција у периоду од 10 година. С обзиром на висок степен асиметричне међузависности у корист држава чланица и њихове дистрибутивне неспоразуме, поставља се питање зашто се државе чланице нису држале режима придруживања (уместо проширења/приступања), који је на почетку преговора био постављен према земљама СИЕ. Видети у: Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, *op. cit.*, p. 82.

¹⁶¹ Вид. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 32.

¹⁶² Западни Балкан (енгл. Western Balkans) првобитно је дефинисан Процесом стабилизације и придруживања (почев од 2000. године) као простор који се односи на државе бивше Југославије без Словеније, а којем се додаје Албанија. Западни Балкан, у овом контексту, има првенствено геополитичко, економско и политичко одређење.

одржавање аутономије него да остану изван ЕУ.¹⁶³ Проширење јача моћ држава тако што повећава ефикасност међудржавног преговарања, услед постојања заједничког преговарачког форума и процедура за доношење одлука.¹⁶⁴

4. Процеси управљања ЕУ

Проширење ЕУ са 15 на 27 чланица морало је да остави дубоке последице на процес управљања унутар Уније. Подразумева се да је захтевније да се постигне договор између садашњих актера у односу на пређашње, нарочито када се у питањима тражи једногласност, што може да доведе до успоравања или, чак, блокаде постизања договора. Ове тешкоће у доношењу одлука, накнадно, како обим Уније расте, могу да буду погоршане повећавањем економских и културних разлика. Истовремено су се оптерећивала и финансијска средства ЕУ, будући да је већина нових чланица испуњавала услове за добијање низа мера помоћи које би ослабиле потенцијал тих програма у регионима постојећих држава чланица.¹⁶⁵

Ипак, проширење је имало и неке позитивне последице по управљачки процес. Прво, иако се сложеност доношења одлука унутар Уније повећала, појавила се могућност већег броја опција за склапање преговарачких коалиција, посебно у оним питањима о којима се већински гласа. У контексту управљања, то може да значи да су одлуке које се доносе мање предвидљиве и донекле неочекиване, али их је ипак могуће реализовати. Једна од таквих је и прилично суптилно проширење надлежности Комисије као резултат редефинисања критеријума за приступање у Уговору из Копенхагена.¹⁶⁶

Иако се критеријуми за приступање нису односили на претходне државе чланице, многи од њих су интегрисани у заједнички образац управљања, што је довело до стварања већег степена униформности. Ове промене биле су посебно важне за неке од административних критеријума за које се чини да имају позитиван утицај на глобални процес управљања Унијом.¹⁶⁷ Делује да је источно проширење повећало степен употребљивости и свест о корисности мекших инструмената политике, који су услед свог ненаметљивог и неформалног начина спровођења, били прикладни за слабије институционализована политичка и административна уређења држава приступница.

5. Анализа мреже јавних политика

Иако је ЕУ са 27 земаља чланица суштински другачија од ЕУ са 15 чланица, бројни обрасци су тако добро успостављени да ће се одржати далеко у будућности. Један од њих подразумева да свим новим државама чланицама треба времена да се прилагоде јединственом моделу ЕУ за доношење одлука, игнорисањем или подривањем формалних правила у циљу унапређења политичке агенде кроз преговарање у неформалним мрежама јавних политика.¹⁶⁸ У таквим условима, формално приступање ЕУ не чини нову државу чланицу пуноправним и равноправним актером у ЕУ, па су нови носиоци функција, као и приватни и невладини актери из нових држава чланица, морали да се прилагоде правилима игре која важе за специфичне мреже јавних политика и да се навикну на преговарање унутар њих.

¹⁶³ Вид. Дејана Вукчевић, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, *Политичка ревија бр. 1/2011 (XXIII)*, Београд, 2011, стр. 339.

¹⁶⁴ Ibidem, стр. 327.

¹⁶⁵ Вид. Guy В. Peters and Jon Pierre, Governance Approaches, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 102.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 103.

¹⁶⁷ Вид. Gary Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996, pp. 360-366.

¹⁶⁸ Вид. John Peterson, Policy Networks, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 119.

Када су државе СИЕ постале чланице, главно питање је било да ли би мреже јавних политика, у оквиру проширене ЕУ, могле да обављају функцију ширења норми усклађености са правилима ЕУ. Ипак, са све већим проширењем, постаје јасно да ће бити далеко теже даље реформисати ЕУ у будућности. Међувладине конференције које су довеле до концептуализовања (ипак неусвојеног) Уговора о Уставу, а потом и Лисабонског уговора, сматране су од стране влада многих чланица последњим значајним реформама институција Уније. Након појаве превише чланица са правом вета, практично је постало немогуће променити било шта што је важно.¹⁶⁹

Према Олсену, управљање у ЕУ се одвија у полицентричним, вишеслојним политичким мрежама, а приватни актери реформи нису свемоћни. Не постоји јединствен, суверени центар са ауторитетом и капацитетом да суштински промени политички поредак, док многи други фактори, поред реформских, утичу на промене. Свеобухватне реформе имају тенденцију да изазивају велике поделе, док се реформаторске струје све више суочавају са трајним разликама које тешко могу да остану скривене иза аполитичне реторике.¹⁷⁰

6. Нови институционализам

Проширење ЕУ поставило је вишеструке изазове за креаторе политике ЕУ. Научници који заступају социолошки институционализам и конструктивизам највише пажње посвећују анализи питања зашто је ЕУ одлучила да током 90-их година прошлог века уђе у преговоре о проширењу са чак 12 нових кандидата за чланство.¹⁷¹ Са друге стране, историјски институционалисти у фокус стављају процес реформи у земљама СИЕ, а институционалисти рационалног избора применили су своје познате инструменте да предвиде утицај проширења на институције ЕУ од 27 или више чланица.¹⁷²

Теорија рационалног избора ипак не може да објасни зашто и како владе чланица ЕУ постепено и донекле невољно, прихватају стратегију проширења ЕУ упркос значајним финансијским трошковима проширења.¹⁷³ Такве одлуке могу бити објашњене само истицањем значајног утицаја ставова о прихватању заједничких норми и заједничких стандарда легитимитета, према којима Унија не може да одбије молбе за чланство суседних земаља које се кредибилно позивају на европске вредности, као што су демократија, владавина права и слободно тржиште.

Ово указује на практично постојање средишње линије одвијања процеса, између рационалистичке и конструктивистичке аргументације, будући да неформалне норме демократије и слободног тржишта суштински не конституишу политику влада чланица ЕУ, али ипак делују као спољна ограничења за владе које су забринуте за углед на међународној сцени.¹⁷⁴

Када је реч о ефектима ЕУ на политике и институције земаља кандидата, један значајан број научника који се ослања на утицајну литературу о “европеизацији”¹⁷⁵ унутар саме ЕУ, као

¹⁶⁹ Вид. Johan P. Olsen, Reforming European Institutions of Governance. *Journal of Common Market Studies*, 2002, pp. 581-582.

¹⁷⁰ Ibidem, pp. 593-594.

¹⁷¹ Одлука је донета упркос очигледним буџетским и институционалним изазовима.

¹⁷² Вид. Mark A. Pollack, The new institutionalisms and European integration, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 138.

¹⁷³ Ово је посебно важило за земље попут Шпаније које су страховале од преусмеравања инфраструктурне и пољопривредне помоћи ЕУ према мање развијеним државама СИЕ.

¹⁷⁴ Треба истаћи да социолошки институционалистички приказ није неспоран, будући да специфични материјални интереси влада држава чланица ЕУ релативно прецизно одређују њихово понашање у преговорима о проширењу, али реалан степен успешности рационалистичких и конструктивистичких пројекција тих преговора ипак остаје предмет даљих емпиријских истраживања. Видети у: Ibidem.

¹⁷⁵ Вид. Johan P. Olsen, The Many Faces of Europeanization, *ARENA Working Papers* WP 01/2002, University of Oslo, 2002, pp. 921-923.

и на ранију литературу о транзицији у посткомунистичким земљама, усвојио је историјско-институционалистичку перспективу, примећујући зависност процеса придруживања од природе националне политике и структуре институција. При том, подвлачећи варијације у прихватању и спровођењу норми ЕУ од стране земаља кандидата, од којих је свака интегрисала нове елементе *acquis communautaire* у складу са својим посебним националним традицијама.¹⁷⁶

Други научници, који пишу у конструктивистичком или социолошко институционалистичком тону, признају важност историјског наслеђа, али истичу конститутивну моћ ЕУ и међународних норми за елите новодемократизованих земаља СИЕ, тврдећи да је ширење легитимних норми играло главну улогу у транзицији из комунистичке према европској политици у свакој од ових земаља.¹⁷⁷ Трећа група теоретичара, који црпе пројекције из ставова институционалиста рационалног избора, артикулисали су изразито рационалистички скуп каузалних механизма, при чему експлицитно „условљавање“ ЕУ пружа рационалне подстицаје домаћим актерима да предузму реформе у очекивању кредибилне перспективе чланства у ЕУ.¹⁷⁸

Ослањајући се на наведене рационалистичке и конструктивистичке перспективе и аргументе, Шимелфених и Зеделмајер су извели три различита модела европеизације земаља кандидата/нових чланица СИЕ. Први, модел „спољних подстицаја“ је изведен из модела рационалног избора у преговарању, а фокусира се на асиметрију у преговарачкој моћи између ЕУ и њених држава кандидата, стављајући посебан акценат на „условљавање“ ЕУ, односно инсистирање да земље кандидати примењују *acquis communautaire* као предуслов за чланство.

Против овог рационалистичког модела, аутори су поставили два конкурентна конструктивистичка или социолошко институционалистичка приступа - модел “социјалног учења”, који предлаже принцип прикладности (усклађивања) и ставља у фокус социјализацију државе и актере цивилног друштва у циљаним земљама, а затим и модел “извлачења поука” у којем незадовољне владе у државама СИЕ активно траже и спроводе праксе ЕУ, док сама Унија у суштини игра пасивну улогу.¹⁷⁹

Док су различите студије показале неке примере функционисања модела социјализације и/или извлачења лекција у одсуству условљености, ови аутори ипак дају предност моделу спољних подстицаја који подразумева највећу улогу ЕУ у утицају на промене у земљама кандидатима усмерене ка придруживању. Уочене варијације у усвајању правила, у великој мери се објашњавају независним варијаблама у оквиру модела спољних подстицаја, укључујући пре свега кредибилну перспективу чланства и јасну политичку условљеност.¹⁸⁰

Друге скорије студије користе различите теоријске оквире и фокусирају се на различите аспекте процеса европеизације, али и оне изводе општи налаз да је експлицитно и веродостојно политичко условљавање најважнији извор утицаја ЕУ на промену политике у новим земљама чланицама и земљама кандидатима. Проширење ЕУ на државе СИЕ покренуло је значајна питања о раду институција и политика ЕУ. Институционалистички аналитичари рационалног избора активни су у теоријском разматрању ефеката проширења и Уговора из Нице из 2001. године (осмишљеног великим делом како би се извршиле припреме за проширење) у вези са расподелом гласачке моћи међу државама чланицама, као и о колективној способности да се постигне договор о новим политикама.¹⁸¹

¹⁷⁶ Вид. Karin M. Fierke and Antje Wiener, Constructing institutional interests: EU and NATO Enlargement. In: F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, London and New York, 2005, pp. 100-101.

¹⁷⁷ Вид. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, op. cit., pp. 510-513.

¹⁷⁸ Вид. James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989, p. 160.

¹⁷⁹ Вид. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 512.

¹⁸⁰ Вид. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 2005, pp. 169-170.

¹⁸¹ Вид. Mark A. Pollack, op. cit., p. 141.

С друге стране, прелиминарне студије институција ЕУ и правних тековина у проширеној ЕУ сугеришу да су основне наднационалне институције (ЕК, ЕП и Суд правде ЕУ) наставиле ефикасно да функционишу упркос великим променама услед проширења из 2004. године. Анализирање и објашњење рада институција ЕУ након проширења остаје један од најзначајнијих истраживачких изазова у данашњој ЕУ.¹⁸²

7. Социјални конструктивизам

Источно проширење ЕУ није само представљало велики изазов за саму ЕУ, већ и за конвенционалне теорије европских интеграција. Као што је Шимелфених убедљиво показао, либерални међувладин приступ нуди уверљиво објашњење за споразуме о придруживању земаља СИЕ са ЕУ. Међутим, само чланство у ЕУ за земље СИЕ је нешто сасвим друго. Државе СИЕ су желеле да кроз пуноправно чланство буду адекватно представљене у процесима креирања политика на нивоу ЕУ. Томе су давали предност у односу на „пуко“ склапање једноставних споразума о придруживању. Штавише, земље СИЕ су очекивале извесне безбедносне користи од чланства у ЕУ (поред њиховог чланства у НАТО-у).¹⁸³

Ипак, ово не објашњава зашто су се земље чланице ЕУ, укључујући Немачку, одлучиле за проширење. Већина држава чланица ЕУ заправо би требало да буде против проширења (ту пре свега мислимо на Француску и све јужноевропске државе). Шимелфених тврди да је ЕУ либерална заједница држава посвећених владавини права, поштовању људских права, демократији и социјалној тржишној привреди, што је у складу са концептом безбедносне заједнице засноване на колективном идентитету њених чланова. Пошто вредности заједнице дефинишу њени чланови, државе преузимају нормативну обавезу подршке према оној држави која дели колективни идентитет међународне заједнице и придржава се њених конститутивних вредности и норми, из чега произилази да те државе имају право да се придруже заједници.¹⁸⁴

Другим речима, сам колективни идентитет ЕУ као либералне заједнице у великој мери објашњава источно проширење. Шимелфенихова анализа представља паметан покушај да се комбинује конструктивистички приказ истицање конститутивних норми и колективних идентитета уз рационалистичко објашњење, фокусирајући се на уско дефинисане егоистичке интересе.

Други указују на декларативно обећање по којем су се западне државе, укључујући чланице ЕУ, током епохе хладног рата обавезале да ће дочекати слободну и демократску Источну Европу у западну заједницу. Њихов рад на проширењу ЕУ и НАТО-а показује како нормативна опредељења добијају сопствену снагу пре као друштвене тенденције, него као материјални интереси.¹⁸⁵

Ипак, остају два теоријска изазова, један за рационализам, други за конструктивизам. Рационалистички изазов треба да одговори на питање како се рационалним актерима са предсоцијалним (егоистичким) преференцијама могу претпоставити конститутивне норме, које су истовремено уграђене у друштвену структуру заједнице, које утичу на њихове колективне идентитете и мотиве. Због тога, рационалистичка онтологија има потешкоће у сагледавању реалног значаја конститутивних норми.¹⁸⁶

¹⁸² Вид. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 513.

¹⁸³ Вид. Thomas Risse, Social constructivism and European integration, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 156.

¹⁸⁴ Вид. Frank Schimmelfennig, The Community trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, In: Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005, pp. 142-172.

¹⁸⁵ Вид. Ulrich Sedelmeier, *Constructing the path to Eastern Enlargement. The Uneven policy impact of EU identity*. Manchester: Manchester University Press, 2005, p. 55.

¹⁸⁶ Вид. Thomas Risse, op. cit., p. 157.

Конструктивистички изазов подразумева да конститутивне норме могу да утичу на стварно понашање актера само у ограниченом степену. Колективни идентитет ЕУ као главни мотив за проширење може да објасни одлуку о проширењу као такву, али не и неслагања држава чланица током стварних преговора са источноевропским земљама. Рационалистички модел као што је либерални међувладин приступ, чини се погодним за објашњење реалног понашање ЕУ и стварног исхода преговора о проширењу. Када је у питању реална цена овог начелног “колективног идентитета” у смислу понуде услова приступа новим чланицама, ЕУ много више личи на ексклузивни клуб који самостално диктира услове приступања. Колективни идентитет ЕУ, који би требало да објашњава генералне мотиве и услове пријема и проширења на Исток, изгледа да нема већи утицај на понашање ЕУ у стварним преговорима.¹⁸⁷

8. Дискурзивни приступи

Постоје два поља теоријске анализе када се приступа проширењу из дискурзивне перспективе. Прво се односи на релацију *ја-други*, било да се ова дистинкција поставља између западне (тадашње ЕУ) и источне (нове чланице ЕУ) или између проширене ЕУ и простора Европе изван Уније. У мери у којој је Источна Европа фигурирала као скуп разлика у односу на Унију, мора да се обави редефинисање идентитета. Ове разлике су још више појачане начином на који се одвијао процес преговора о проширењу, током којег су западни Европљани користили много прилика да се дефинишу као другачији у односу на оно што још није потпуно европски Исток. Након уласка нових чланица, одржавање таквих разлика је постало веома опасно за саму интеграцију, али и за потенцијални пријем нових кандидата (пре свега Турске), као и за преговоре са другачијим политичким и културним подручјима где ове разлике још више постају видљиве (као што је случај са Русијом).¹⁸⁸ У међувремену, то више није доминантна карактеристика дискурса европског идентитета, већ управо другост у односу на Русију (донекле и Турску), што су нове државе чланице од почетка желеле.

Друго поље анализе дискурзивног приступа тиче се питања - зашто је ЕУ одлучила да учини нешто тако скупо и гломазно? Најбољи одговор у оквиру дискурзивне перспективе у вези је са теоријом говорног чина (*speech act theory*), која се појављује у међународним односима као средњи пут између конструктивизма и постструктурализма.¹⁸⁹ Говор или реторичка акција делује као пригодно објашњење привидног парадокса феномена проширења, процеса за који може да се чини да није у сопственом интересу држава чланица. Баш као и код других вербалних аката, долази до стварања ненамераваних ефеката, укључујући и моралну обавезу из које се тешко излази. Према овом приступу, изјаве и декларације мењају друштвену стварност, што указује да речи нису само деривати политичких инструмената, они су често политика.¹⁹⁰

Дискурзивну анализу треба применити и на саму природу процеса проширења, посебно у светлу њеног релативно високог степена технократизације. Представљени приступи воде ка специфичним истраживачким агендама: прво, студије управљања баве се конкуренцијом између различитих модела легитимизације, у “старим” ЕУ 15 и у “новим” државама чланицама, у односима између њих, посебно при променљивој равнотежи и могућим унутрашњим редефинисањем услед проширења.¹⁹¹

¹⁸⁷ Ibidem, pp. 158-159.

¹⁸⁸ Вид. Ole Waever, Discursive Approaches, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 177.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 178.

¹⁹⁰ Вид. Karin M. Fierke and Antje Wiener, op. cit., pp. 99-100.

¹⁹¹ Вид. Ole Waever, op. cit., p. 178.

Друго, приступ држава-нација може се користити за проучавање нових држава чланица према својој уобичајеној процедури, али ће вероватно највише зависити од тога како главне силе редефинишу свој концепт Европе који би обухватао проширење. Широко се претпоставља да је Немачка имала посебну улогу у проширењу на Исток, али је питање да ли то треба првенствено разумети у контексту њених материјалних интереса или тенденције за посебним обликовањем Европе. На крају, “дубински-дискурзивни” приступ бави се већ поменутиим преиспитивањем спољашњих и унутрашњих разлика и концепта “других”. Проширење, такође, редефинише питање одговорности и етике, са посебним фокусом на питања у вези са легитимном основом за одлучивање о чланству, односно ко треба да доноси одлуке о томе ко може да приступи ЕУ.¹⁹²

9. Нормативна теорија

У многим својим аспектима, проширење илуструје истовремено привлачност приступа, као и његове потешкоће. С једне стране, одлука да се дозволи чланство толиком броју држава чланица из бившег совјетског лагера, без обзира на буџетске и институционалне проблеме, је потез који је представљао способност норми ЕУ да тријумфују над чисто индивидуалним националним интересима. С друге стране, било би погрешно сматрати да такве норме одражавају космополитску или постнационалну перспективу која негира или надилази забринутост влада. Пре источног проширења, тадашње државе чланице су желеле да сачувају многе своје привилегије, разочаравајући на тај начин бројна очекивања која су нове земље имале од чланства у Унији.¹⁹³ Истовремено, десет нових чланица из бившег совјетског блока било је неодређено према високом степену одступања од свог тешко стеченог државног суверенитета.

Међутим, проширење се може приказати и као чин солидарности између европских демократских држава. Консолидација демократије у оквиру бивших диктатура Шпаније, Грчке и Португалије представља један од великих успеха ЕУ, а добродошлица која је указана новим демократијама држава СИЕ произашла је делимично из жеље да се постигне сличан успех и у тим земљама. Наравно, ова политика није била без интереса, с обзиром да би консолидација демократије у региону побољшала безбедност постојећих држава чланица. То се, такође, може повезати са нормативном обавезом да се грађанима ових држава дају једнака права да уживају сличан систем управљања као и грађани држава чланица.¹⁹⁴

Ипак, проширење представља несумњив изазов за демократски кредибилитет саме ЕУ, јер је повећан не само обим Уније, већ и њена разноликост, па је у таквим условима знатно теже успоставити и одржати демократску контролу. Проналежење адекватне политике за превазилажење ових потешкоћа ће се стога вероватно показати још неопходнијом, јер ће бити у центру развоја нових политичких стратегија ЕУ у наредним деценијама. Ипак пракса која препознаје легитимност те разноликости настоји да промовише демократију. Расправе о начинима управљања и екстерним ставовима ЕУ, на нивоу појединачних држава чланица, вероватно ће имати већи успех од оних који настоје да замене демократију држава чланица демократским институцијама на нивоу ЕУ. Према овом становишту, космополитски уговор

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ Вид. Ricihard Bellamy and Claudia Attucci, Normative theory and the EU: between contract and community, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 218.

¹⁹⁴ У мери у којој је уживање таквих права у глобалном свету зависило од сарадње између држава чланица, како би обе стране искористиле предности позитивних екстерних ефеката (као што је трговина) и како би се умањила штетност негативних екстерних ефеката (као што је загађење), ЕУ се може посматрати као одговарајући космополитски механизам за подршку комунитарних веза њених држава чланица. Видети у: Ibidem.

између националних политичких заједница о сарадњи путем недоминирајућих односа, нуди и практично уверљиву и нормативно привлачну будућност за ЕУ.¹⁹⁵

10. Критичка анализа политичке економије

Источна проширења из 2004 и 2007. године, представљала су значајан нови развој за ЕУ. Она су драматично повећала диспаритет у нивоима економског развоја широм Уније, практично поништавајући могућност скоро сваке кохезионе политике. С друге стране, покренули су ЕУ у нову економску арену, увелико повећавајући изгледе за привредни раст Европе, али су и појачали геополитичку зависност од САД укључивањем нових држава, које су блиско повезане са Вашингтоном.¹⁹⁶

Заступници либералног међувладиног приступа настојали су да објасне проширење економским националним интересима и стабилном моћи постојећих држава чланица, као и релативном слабошћу земаља кандидата. То објашњава њихово пристајање на значајне економске и социјалне трошкове наметнуте стриктним условима приступања, под претпоставком да ће током дужег временског оквира, корист бити веће од трошкова.

Конструктивисти ипак истичу проблематику чињенице да су чланице ЕУ пристале да поднесу значајне трошкове неопходне за проширење на Исток. С обзиром на асиметрије у преговарачким позицијама и доступност алтернативних аранжмана без пуноправног чланства, они сугеришу да се Споразум о приступању не може објаснити искључиво материјалним факторима или рационалним интересима држава чланица. Са друге стране, неки научници који су представници ове школе мишљења указују на европски идентитет, као главни покретач ових процеса. Само заједница каква је ЕУ, заснована на нормама укључености и солидарности, била је спремна да поднесе жртве неопходне за проширење.

Из перспективе критичке анализе политичке економије, оба приступа пружају важне увиде у процес проширења, али у исто време не пружају свеобухватно објашњење за проширење, јер се не баве адекватно суштинским друштвено-економским односима моћи. Проширење нису обликовале само државе, већ и европски и глобални капитал.¹⁹⁷

Реалистички и конструктивистички приступи тежили су да се фокусирају на развој институција, форме и реторичке основе интеракција, али су превидели структурну моћ капитала и основних друштвених сврха оваквих аранжмана.

Проширење је довело до номиналне једнакости, али је такође послужило и за реализацију моћи транснационалног европског капитала над новим државама чланицама. Пуноправно чланство у Унији је одиграло важну улогу у олакшавању тржишне дисциплине и продору западног капитала у размерама које иначе не би биле могуће.¹⁹⁸

Заједничка норма солидарности је несумњиво играла важну улогу у мобилизацији јавног мњења иза одлуке о пуном пријему источноевропских држава у чланство. Ипак, у

¹⁹⁵ Вид. Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen and Antje Wiener, The Social Construction of Europe, *Journal of European Public Policy*, 2001, pp. 532–533.

¹⁹⁶ Вид. Alan W. Carfuny and Magnus J. Ryner, Critical political economy, In: Antje Wiener and Thomas Diez (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009, p. 234.

¹⁹⁷ Вид. Maria N. Ivanova, Why There Was No ‘Marshall Plan’ for Eastern Europe and Why This Still Matters, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 15, no 3, 2007, pp. 345–346.

¹⁹⁸ Номинална једнакост имала је и важну компензаторну функцију за популације чији је животни стандард нагло опао због проширења. Широко распрострањено разочарање у „Вашингтонски консензус“ у Латинској Америци и Азији наишао је на мали одјек међу елитама земаља Источне Европе и становништвом које је снажно прихватило неолиберализам и чланство у НАТО-у и ЕУ. Вашингтонски консензус је назив за десет неолибералних економских предлога или смерница које су предложене 1989. године, а спроводиле су их САД, Канада, Латинска Америка и европске земље, посебно западне, у наредних 20 година. Преовлађујућа концепција је радикално оспоравање регулација унутар држава, као процеса глобализације, истовремено захтевајући дерегулацију комерцијалне размене, сматрајући да су државне границе препрека циркулацији добара, услуга и капитала. Видети у: Владимир Веселица, *Глобализација и нова економија*, Загреб, Прелогомена, 2007, стр. 20.

пракси, норме о кохезионој политици, слободном кретању радне снаге, правосуђу и унутрашњим пословима, *acquis communautaire* и додељивању помоћи у области пољопривреде су прекршене на начин који је без преседана у читавој историји ЕУ. Заиста, утицај солидарности у политици проширења ЕУ је много слабији у суштинском креирању практичне политике него на почетку процеса проширења.¹⁹⁹

Одсуство солидарности и истовремена истрајност национализма били су најочљивији у два кључна сектора - енергетици и новцу. У основи политичке економије проширења лежи структурна моћ Европе и амерички капитал. Иако је Комисија водила преговоре са земљама кандидатима и спровођење проширења, интересна група *Европски округли сто индустријалаца* (енгл. *ERT*) одиграла је „кључну“ улогу, баш као што је било и у случају са ЕМУ. Моћ америчког и европског капитала ојачана је приказивањем геополитичке моћи САД. Двострука проширења НАТО-а и ЕУ послужила су учвршћивању моћи транснационалних пословних интереса широм Европе, повезаних са САД и неолибералним пројектом. Политичка зависност Европе од САД је тако маргинализовала снаге у „језгру Европе“, које су фаворизовале алтернативне форме неолиберализму.²⁰⁰

Политика према новим државама чланицама заснивала се на два стуба: шок терапији и страним инвестицијама. Постојеће трговинске и индустријске везе засноване на Савету за узајамну економску помоћ (СЕП)²⁰¹ који је предводио Савез Совјетских Социјалистичких Република (СССР) су разбијени, а држава је драстично смањила редистрибутивне и инвестиционе функције. Структурално прилагођавање без преседана изазвано је брзом приватизацијом, либерализацијом цена и продором страног капитала. Страна помоћ је коришћена да би се олакшала продаја државне имовине страним инвеститорима. За овај процес пресудне су биле активности Европске банке за обнову и развој (ЕБРД), првобитно замишљене као чисто европске институције са одговорностима за управљање заједничком валутом и дугом. У међувремену, постала је отворена за прилив америчког капитала и задржала је веома ограничену надлежност у подржавању приватног сектора и финансирању пројеката из иностранства.²⁰²

Финансијска помоћ Источној Европи углавном је била симболичне природе и никада јој није био циљ да одигра значајну економску улогу. Сасвим је очигледно да огромне количине стране помоћи, повезане са отписом дуга, нису биле у складу са стратегијом максимизирања могућности профита за стране инвеститоре и западне кредитне агенције.²⁰³ Према неолибералној парадигми, директне стране инвестиције требало је да доведу до уравнотеженог индустријског развоја, повећања продуктивности и раста вођеног извозом, као и искоришћавању великог броја квалификованих радника. У стварности, придржавање тржишних принципа погоршало је акутне проблеме постсоцијалистичке транзиције и довело до модела акумулације засноване на јефтиној радној снази и зависности од трговине, посебно од Западне Европе. Стратешки сектори привреда држава СИЕ, укључујући банкарство, телекомуникације и комуналне услуге, приватизоване су и продате фирмама из западних држава ЕУ.²⁰⁴

¹⁹⁹ Вид. Dorothee Bohle, *Neoliberal hegemony, transnational capital and the terms of the EU's eastward expansion. Capital & Class*, 30(1), 2006, pp. 57–86.

²⁰⁰ Вид. Alan W. Carfuny and Magnus J. Ryner, *op. cit.*, p. 236.

²⁰¹ Савет за узајамну економску помоћ (СЕП), познат и по свом руском акрониму СЕВ, представљао је економску организацију, чији су чланови биле земље Источног блока и неке социјалистичке државе у остатку света. Оснивање и деловање СЕП-а били су одговор на оснивање Организације за економску сарадњу и развој у Западној Европи (енгл. *OECD*). СЕП су 1949. године основали Совјетски Савез, Бугарска, Чехословачка, Мађарска, Пољска и Румунија. СЕП није био званично распуштен, а његова последња седница одржана је 28. јуна 1991. године у Будимпешти.

²⁰² Вид. Alan W. Carfuny and Magnus J. Ryner, *op. cit.*, p. 237.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 238.

Новe државе чланице сносиле су значајне социјалне трошкове овог структуралног прилагођавања. Друштвена неједнакост се драматично повећала, а висок ниво незапослености је остао и даље присутан.²⁰⁵ Процес приступања је резултирао све већим разочарањем грађана нових држава чланица у економску политику ЕУ. Коначно, проширење је послужило за јачање тржишне дисциплине у целој Унији кроз миграције, конкурентну пореску политику и ангажовање спољних сарадника, од чега су немачке корпорације постале нарочито зависне. Док се ширење декларативно бранило аргументима солидарности, стабилности и зближавања, реалност се свела на убрзање неравномерног развоја.²⁰⁶

IV. ЗАКЉУЧАК: ИСТРАЖИВАЊЕ ИСТОЧНОГ ПРОШИРЕЊА ЕУ ИЗМЕЂУ РАЦИОНАЛИСТИЧКОГ И КОНСТРУКТИВИСТИЧКОГ ПРИСТУПА

Приликом проучавања источног проширења ЕУ, закључили смо да сви наведени теоријски приступи имају одређену експликативну вредност која је различита од приступа до приступа. За потребе нашег истраживања источног проширења, студије проширења ЕУ ћемо превасходно да ставимо у контекст односа и дебате у међународним односима и европским студијама између рационалистичког и социолошког, односно конструктивистичког институционализма.²⁰⁷

Рационализам и конструктивизам нам не пружају потпуно разрађене и интерно конзистентне конкурентске хипотезе о проширењу, које бисмо могли ригорозно тестирати једне наспрам других. Стога је корисније посматрати два институционализма као делимично *конкурентне* и делимично *комплементарне* изворе теоријске инспирације за проучавање проширења.

На основном нивоу, рационалистички и конструктивистички институционализам се заснивају на различитим друштвеним онтологијама (индивидуализам и материјализам у рационализму и социјална и идејна онтологија у конструктивизму) и претпостављају различите логике деловања – рационалистичку *логику последица* супротстављену конструктивистичкој *логици прикладности*.²⁰⁸

У рационалистичком институционализму, узрочни статус институција генерално остаје секундаран у односу на индивидуалне, материјалне интересе. Институције се третирају као интервентне варијабле између материјалних интереса и материјалног окружења актера, с једне стране, и колективних исхода, с друге стране. Оне углавном пружају ограничења и подстицаје, а не разлоге за акцију. Такође, оне међају однос трошкова и користи, а не идентитете и интересе.

Насупрот томе, у конструктивистичкој перспективи, институције обликују идентитете и интересе актера. Актери се не суочавају једноставно са институцијама као спољним ограничењима и подстицајима према којима се понашају сврсисходно. Уместо тога, институције дају смисао правима и обавезама које произлазе из њихових друштвених улога.

²⁰⁵ Упркос брзом расту, животни стандард је нагло опао. Само је Словенија повратила свој ниво пре транзиције на индексу хуманог развоја Уједињених нација (УН) у 2007. години, док су Румунија и Бугарска остале знатно испод нивоа из 1989. године. Видети у: *Ibidem*, p. 237.

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 237-238.

²⁰⁷ Вид. Peter Katzenstein et al., *Exploration and Constetation in the Study of World Politcs. Cambridge, MA: MIT Press*, 1999, p. 12. О релевантности дебате за студије ЕУ: Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen and Antje Wiener, *The Social Construction of Europe, Journal of European Public Policy*, 2001, pp. 532–533. Mark Aspinwall and Gerald Schneider: *Institutional Research on the European Union: Mapping the Field*, in: G. Schneider and M. Aspinwall (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001, pp. 1–18.

²⁰⁸ Вид. James G. March and Johan P. Olsen, op. cit., p. 160. Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 10.

Актери се усклађују са понашањем које су прописале институције због нормативног обавезивања или из навике.²⁰⁹

Рационалистичка објашњења проширења укључују два корака: прво, објашњење преференција за проширење што се тиче држава кандидата и држава чланица; друго, објашњење колективних одлука о проширењу организације на макронивоу и нивоу конкретне политике. За потребе нашег истраживања, више пажње ћемо посветити одлукама на макронивоу ЕУ и на нивоу конкретне политике, у нашем случају, политике проширења.

Као и у свакој рационалистичкој теорији, очекивани појединачни трошкови и користи одређују преференције држава чланица и држава кандидата у процесу проширења. За Шимелфениха и Зеделмајера, државе фаворизују врсту и степен хоризонталне институционализације која максимализује њихове нето користи.²¹⁰ Прецизније, држава чланица фаворизује интеграцију државе кандидата, а кандидат настоји да прошири своје институционалне везе са организацијом, под условом да ће добити позитивне нето бенефите од проширења.

Такође, рационалистичке теорије међународних односа разликују се и у погледу врсте калкулација трошкова и користи које државе обично праве.²¹¹ *Неолиберални институционалисти* претпостављају да је државама стало углавном до сопствених *апсолутних* добитака и губитака.²¹² Насупрот томе, *реалисти* претпостављају да се државни актери углавном баве *спољном аутономијом* и моћи. У међународној сарадњи, они брину о расподели користи међу државама учесницама, јер ће *релативни* добици и губици у односу на друге државе утицати на њихову будућу међународну позицију моћи и безбедност. Сходно томе, држава чланица фаворизује проширење, док се држава која није чланица кандидује за придруживање међународној организацији ако је то неопходно и ефикасно средство за балансирање супериорне моћи или претње треће државе (или коалиције држава) или за повећање сопствене моћи.²¹³

Рационалистички институционализам претпоставља да су државе заиста највише забринуте за своју *аутономију*, али не толико у односу на друге државе колико у односу на *своја сопствена друштва*.²¹⁴ Фокусирајући се на државе кандидате, Валтер Матли (Walter Mattli) интегрише и спољну и унутрашњу забринутост за аутономију: лидери држава биће спремни да снесу трошкове аутономије при интеграцији само да би задржали политичку моћ.²¹⁵

Трећа разлика тиче се материјалних услова који одређују државну калкулацију трошкова и користи. Рационалистички приступи проширењу идентификовали су *различите изворе преференција проширења*. Међу њима су *општи системски услови*, као што су промене у светској економији, у технологији или безбедносном окружењу. Затим, постоје *системски услови специфични за организацију*, као што је степен интеграције организације. Ту су такође укључене *позиционе карактеристике држава*, као што је степен њихове економске зависности од регионалне организације или њихов географски положај. На крају, постоје *подсистемски услови и домаћа структура*, као што је релативна снага економских сектора или фактора.²¹⁶

²⁰⁹ Вид. Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 407.

²¹⁰ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 12.

²¹¹ Вид. Andreas Hasenclever et al., *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, Chapters: 3–4.

²¹² Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 13.

²¹³ Вид. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979, pp. 117–127.

²¹⁴ Вид. Klaus Dieter Wolf, The New Raison D'Etat as Problem for Democracy in World Society, *European Journal of International Relations*, 5, 1999, pp. 333–363.

²¹⁵ Вид. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 81.

²¹⁶ Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 14.

За разлику од рационалистичких хипотеза, социолошка објашњења проширења обично не почињу од преференција актера, већ од системског, „организационог“ нивоа. Међутим, у мери у којој се дозвољава сукоб идеја, разлика између државног нивоа и нивоа ЕУ се може одржати. Према конструктивистичком институционализму, политику проширења ће генерално обликовати идејни, културни фактори. Најрелевантнији од ових фактора је „заједница“ или „културна подударност“, односно степен до којег актери унутар и ван организације деле колективни идентитет и базична уверења.²¹⁷ Проучавање проширења у конструктивистичкој перспективи се, дакле, првенствено састоји од анализе друштвених идентитета, вредности и норми, а не од материјалних, дистрибутивних последица проширења преко појединачних актера.

У контексту ЕУ, политика држава кандидата и држава чланица односи се на то да ли је држава кандидат „европска“, да ли је квалификована за интеграциони пројекат „све ближе уније“, да ли се придржава либерално-демократских политичких вредносних основа ЕУ и да ли дели норме на којима се заснивају специфичне политике ЕУ.²¹⁸ У зависности од степена домаћег консензуса о идентитету државе кандидата и нормама политике, њена политика ће бити мање или више контроверзна, стога ће и последичне преференције проширења бити мање или више стабилне и јаке.

Очевидно, и рационалистички и конструктивистички фактори играју извесну улогу у доношењу одлука о проширењу. Јачи нагласак на рационалистичким факторима присутан је у анализи проширења на државе потписнице споразума ЕФТА. С друге стране, можемо да потврдимо постојање и конструктивистичких фактора у анализи проширења на Исток, пре свега у почетном периоду, док се та политика развијала у правцу сложене, конститутивне политике, све до структурних промена.

Ове разлике у великој мери можемо да објаснимо различитим карактеристикама оба круга проширења. Ни демократска кредибилност ни економски капацитети кандидата нису били кључно питање у проширењу на Аустрију, Шведску и Финску, већ време подношења пријава и разлика у резултатима референдума. У случају проширења на Исток, било је управо обрнуто.²¹⁹

У исто време, специфични фокуси анализе ограничавају упоредивост резултата и доводе у сумњу њихову генерализацију. На пример, ако су државе кандидати заиста мотивисане углавном сопственим материјалним интересом, колико далеко ти материјални фактори „дубоко залазе“ у њихова друштва и колико далеко се „вину у висине“ ЕУ и утичу на исходе проширења?²²⁰

Штавише, ако макроодлуке ЕУ заиста одражавају колективни идентитет, норме чланства и старање о легитимности, да ли се „само и искључиво идеје“ могу наћи у основи политике држава чланица и у основи суштинских политика? Коначно, да ли утицај проширења на ЕУ, њене државе чланице и земље кандидате резултира (конструктивистичким) процесом

²¹⁷ Вид. Jeffrey T. Checkel, op. cit., pp. 83–114.

²¹⁸ Вид. Sieglinde Gstöhl, *Reluctant Europeans: Sweden, Norway and Switzerland in the Process of Integration*. Boudler, CO: Lynne Rienner, 2002, pp. 33–48. За чланство у ЕУ квалификоване су земље које су европске, демократске и које желе да буду интегрисане у ЕУ. С друге стране, у својој књизи, „Европска унија: систем у кризи. Са студијом случаја о односима Србије и ЕУ“, професор Самарџић убедљиво сведочи о покушају да се водећи политички слоган о „све ближеј унији народа Европе“ оствари директно на уштрб политичких и економских интереса и воље неких од тих народа. Тај покушај је отворено на делу од избијања кризе у ЕУ 2009. године. Можда се и на овом примеру наслуђује извесна пермутација циљева и средстава у ЕУ, с обзиром да професор Самарџић уочава настали јаз између обећања европских политичких елита и друштвено-политичке стварности. Вид. Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи. Са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Сремски Карловци, Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића, 2016, стр. 156.

²¹⁹ Вид. Andrew Moravcsik and Milada Anna Vachudova, Chapter 9, Lars Skålnes, Chapter 10, in: F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical and Comparative Perspectives*, 2005.

²²⁰ Вид. Frank Schimmelfennig & Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 25.

друштвеног учења и интернализације или (рационалистичким) процесом који ствара нове могућности понашања и нова ограничења на домаћем и нивоу ЕУ?²²¹

Шимелфених и Зеделмајер закључују да стање истраживања *проширења* показује ограниченост студија појединачних случајева (чак и ако су теоријски оријентисане). Због тога увиђају потребу за проширењем истраживања овог појма, на упоредне анализе и на интеграцију недовољно истражених димензија као што су политика држава чланица, суштинска/садржајна политика и утицај проширења.

Овоме додајемо и утицај ЗСБП-а и ЕБОП-а, односно спољних актера и фактора на политику проширења ЕУ, којима ћемо се подробније бавити у наставку нашег истраживања.

V. СТУДИЈЕ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

У највећем делу истражене литературе, приметили смо да се потрага за адекватним одговорима на питања у вези са европском безбедношћу, најчешће испитују у контексту поређења НАТО-а и ЕУ. Већина студија европске безбедности види НАТО као главну организацију за осигуравање безбедности на европском континенту. Оно што је заједничко за већину студија је распрострањено схватање да су кризе,²²² које су се десиле после хладног рата, тј. од 1991. године, како ван Европе тако и на европском тлу, допринеле успостављању НАТО-центричне безбедносне структуре.²²³

Одговарајући на питање може ли ЕУ, тј. проширење ЕУ, да обезбеди (спроведе) било какву безбедност у Европи након хладног рата, већина истраживача је сматрала да је ЕУ недостајала „заједничка политичка воља и неопходни војни капацитети да јој дају статус и кредибилитет озбиљног безбедносног актера”.²²⁴ У сваком случају, ЕУ је играла скромнију улогу у одржавању европске безбедности, јер актер коме недостаје војна снага не може да се сматра поузданим безбедносним актером.²²⁵

Другачије резонување било је у погледу проширења ЕУ на државе СИЕ. Иако су државе СИЕ већ преузеле неки облик придруживања Западноевропској унији (ЗЕУ)²²⁶ и, иако би ступањем у чланство у ЕУ у потпуности учествовале у активностима ЗСБП-а, било је јасно да *истинске безбедносне гаранције* не обезбеђује нико други осим НАТО-а.²²⁷

Ацуко Хигашино у својој докторској тези пише о безбедносно заснованом дискурсу који је био доминантан у преломним тренуцима када су се доносиле кључне одлуке у вези са источним проширењем.²²⁸ Заправо, она заступа тезу да се поједини проблеми третирају као безбедносна претња због тога што на тај начин постају социјално конструисани, то јест секуритизовани. Дакле, чин секуритизације од стране институција ЕУ, појединих чланица или

²²¹ Ibidem.

²²² То се, најпре, односило на Заливски рат између Ирака и коалиционих снага 35 држава под мандатом УН-а и вођством САД, са циљем протеривања ирачких снага из Кувајта. Даље, то је неуспели покушај пуча у Совјетском Савезу и почетак рата у бившој Југославији.

²²³ Вид. Atsuko Higashino, op. cit., p. 29. Видети у: Peter J. Katzenstein, Germany and Mitteleuropa, in: Peter J. Katzenstein (ed.), *Mitteleuropa: Between Europe and Germany*. Providence and Oxford: Berghahn Books, 1997, p. 29.

²²⁴ Mathias Jopp, *The strategic implications of European integration: An Analysis of Trends in Integration Policies and Their Consequences for the Transatlantic Partnership and a New European Security Order*, Brassey's for the International Institute for Strategic Studies, London, 1994, p. 62.

²²⁵ Вид. Atsuko Higashino, op. cit., p. 29.

²²⁶ Западноевропска унија (ЗЕУ) је међународна организација и одбрамбени савез који је престао да постоји 2011. године. Најпре, у марту 1948. године, Белгија, Француска, Луксембург, Холандија и УК потписују Бриселски споразум о заједничкој одбрани, којим је основана Западна унија (Western Union – WU). На основу модификованог (измењеног и допуњеног) Бриселског споразума из 1948. године, у октобру 1954. године створена је Западноевропска унија (Western European Union – WEU), у коју су ушле Западна Немачка и Италија. У почетку је служила као оквир за дијалог „шесторке” са УК, а након уласка УК у ЕЕЗ бива маргинализована.

²²⁷ Вид. Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security; from EPC to CFSP*. New York: Palgrave, 2000, p. 280.

²²⁸ Вид. Atsuko Higashino, op. cit., p. 56.

њихових политичких лидера, оправдава доношење одлука која иду у прилог проширењу. У супротном, ЕУ и државе чланице се суочавају са „егзистенцијалним претњама“ по безбедност свих држава чланица, односно ЕУ у целини. Пуноправно чланство у ЕУ свакако је био неупитан циљ за државе СИЕ, али су истовремено, оне имале за циљ да ускладе и повежу економску стабилност са безбедношћу, путем чланства у НАТО-у.²²⁹

Хелена Сјурсен излаже да се безбедносни проблеми, као и економски напредак, не могу сматрати главним разлозима због којег се ЕУ шири. Тврди да проширење не мора нужно да значи да је решен проблем безбедности у државама СИЕ. Као резултат проширења, капацитет ЗСБП-а би могао бити још мањи у односу на безбедносну агенду. Сјурсен закључује да „проширење изгледа контрапродуктивно“ за европску безбедност и да безбедност за ЕУ не може бити разлог ширења.²³⁰ Заправо, док је проширење НАТО-а покренуто да би се превазишао наводни „безбедносни вакуум“ у земљама СИЕ, проширење ЕУ је предузето да би се постигла економска стабилност.²³¹

Овај недостатак суштинске војне моћи ЕУ делимично може да се објасни традиционалном подршком унутар држава чланица концепту „ЕУ као цивилне силе“. Неки аутори су сматрали да је ЕУ циљано бирала да нема војна средства како би се цивилна моћ одржала као једна од кључних традиција ЕУ. Цивилна сила, у суштини, означава да ЕУ има економску моћ и релативно мало оружаних снага.²³²

Овде желимо да укажемо да постоје студије које проналазе особену улогу безбедности у проширењу ЕУ. Репрезентативан пример приказан је у студији Џејмса Сперлинга (James Sperling) и сарадника.²³³ Њихово истраживање показује како се проширење ЕУ и НАТО-а односе једно према другом и какав утицај имају њихове узајамне везе на формирање новог европског поретка, разјашњавајући динамику паралелног елемента у проширењу ове две институције. Аутори заузимају јасан став да „европски безбедносни поредак има две одвојене, једнаке и међузависне димензије: економску и војну“.²³⁴

Другим речима, ширење НАТО-а је означено као гарант „војне безбедности“, док је ширење ЕУ представљено као гарант „економске безбедности“ а Сперлинг и сарадници истичу значај комплементарности ова два безбедносна сектора у савременој Европи. Проширивањем појма безбедности изван традиционалне војне сфере, ЕУ и њено проширење се посматрају као важни чиниоци европске безбедности.²³⁵

Сперлингова теза и основна теза коју заступамо у раду у основи су подударне. То се пре свега односи на препознавање посебне улоге питања безбедности у проширењу ЕУ, као и на везу између проширења НАТО-а и проширења ЕУ. Међутим, постоје значајне разлике. Сматрамо да проширење НАТО-а и проширење ЕУ нису два паралелна тока, као и да ова два проширења нису носиоци две одвојене и равноправне димензије безбедности: војне

²²⁹ Ibidem, p. 29.

²³⁰ Helene Sjursen, 2002, op. cit., pp. 491–513.

²³¹ Вид. Michael Rühle and Nick Williams, *NATO Enlargement and the European Union*. The World Today, 1995, 51(5): pp. 84–88.

²³² Франсоа Душен је још седамдесетих година прошлог века тврдио да је тадашња Европска заједница најочигледнији пример цивилне силе. Писао је о ЕЗ и њеној улози „јединственог“ међународног актера, развијајући концепт ЕЗ као „цивилне силе“. Према Душену, ЕЗ је представљала „нову фазу у политичкој цивилизацији“, ентитет који има способност да врши утицај кроз цивилну моћ, тј. да обавезе остатак света не својом војном моћи, већ својим економским моћима, ширењем демократских стандарда и промоцијом вредности као што су једнакост, правда и толеранција. Видети у: François Duchêne, *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*. In: *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Max Kohnstamm and Wolfgang Hage (eds.), London: Macmillan, 1973, pp. 19–20; Дејана Вукасовић, Европска унија као актер у међународним односима: моћ дискурса, *Политичка ревија*, бр. 04/2021, год. (XXX) XXI, vol. 70, Београд, 2021, стр. 13.

²³³ Вид. James Sperling (ed.), *Two Tiers or Two Speeds?: The European Security Order and the Enlargement of the European Union and NATO*. Manchester and New York: Manchester University Press, 1999.

²³⁴ Ibidem, p. 3.

²³⁵ Ibidem, pp. 13–17.

безбедности – НАТО и економске безбедности – ЕУ. Истичемо да НАТО као превасходно војни савез, такође има своје економске интересе, који могу да буду подударни са ЕУ, али и различити. С друге стране, ЕУ није задужена само за своје економске интересе, већ мора да води рачуна и о економским интересима НАТО-а. Уместо паралелизма, овде постоји *преплитање* интереса НАТО-а и ЕУ, с тим што је ЕУ примарно заинтересована за економску димензију, а НАТО за безбедносну (у овом сегменту наш рад је подударан са Сперлинговим аргументом).

С обзиром да су САД доминантна држава у НАТО-у, интереси НАТО-а често се не поклапају са економским интересима ЕУ, јер могу да буду међусобно конкурентни и да један другом противрече. У оквиру економског интереса, НАТО и ЕУ имају свој заједнички безбедносни интерес.²³⁶ Сперлинг исправно констатује да се обим безбедности шири и изван традиционалне војне сфере (дакле из „економских разлога“), али то не значи да војни аспект безбедности нема, *и даље*, одлучујућу улогу у односу на друге аспекте. Управо као гарант политичке и економске успешности, НАТО, у коме доминирају САД, заузима доминантну улогу у односу на ЕУ у ширем, тј. економском, политичком и војно-безбедносном смислу.²³⁷

Осим Сперлинга, сличну тезу о значајној улози безбедности у проширењу ЕУ на државе СИЕ заступа и Грејем Ејвери (Graham Avery).²³⁸ Он истиче да су земље Средње Европе, као што су Пољска, Мађарска и Чешка, желеле да се због традиционалног концепта „тврде“²³⁹ безбедности придруже НАТО-у, што су и учиниле. Он такође тврди да ЕУ нуди другу безбедносну димензију кроз економску интеграцију и кроз своје институције у којима се министри редовно састају, као и кроз спољну и безбедносну политику.²⁴⁰

Без обзира на ових неколико изузетака, већина европских студија безбедности закључује да проширење ЕУ на државе СИЕ, у најбољем случају, може играти мању безбедносну улогу.²⁴¹ У зависности од мере у којој је улога ЕУ у европској безбедности узимана у обзир, пажња је била усмерена углавном на ЗСБП ЕУ, али и на безбедносне

²³⁶ На овај начин показује се да однос НАТО-а и ЕУ одликује укрштање и међузависност интереса, који каткада могу да буду супротстављени (нпр. ратови у Ираку и Авганистану), а могу да буду комплементарни када се односе према трећој страни (нпр. Русији, Украјини, Сирији).

²³⁷ Илустративан је пример Немачке, која прихвата војни аспект, пре свега у смислу обезбеђења стратешких сировина и путева, не само у смислу извоза оружја. Услови за развој привреде се обезбеђују војно, при чему Немачка одступа од уставне обавезе одбране своје територије и прелази на концепт „одбране у Авганистану“ и употребе војске у осигурању извора и транспорта „виталних сировина“ (нафта, пре свега). Стога укида општу војну обавезу и замењује је професионалном војском. Немачка је овде добар пример управо због уставних ограничења које су јој савезничке силе (укључујући тадашњи СССР) наметнуле након Другог светског рата. Јавни дискурс је постепено померен са „никада више освајачки рат“, тј. „рат ван територије Немачке“, на „неопходност хуманитарне интервенције“, „обавезу солидарности са савезницима“, до професионалне војске и њене употребе широм света. Тиме се и Немачка прикључила савезницима и дала свој допринос „јачању ЕУ“, тј. НАТО-а. Очигледно је да се ради о милитаристичком јачању, а не јачању хуманитарних принципа. Новији пример је и одлука Немачке о слању наоружања, укључујући тенкове, и друге војне помоћи Украјини.

²³⁸ Грејем Ејвери био је главни саветник у Генералном директорату за проширење Европске комисије и стручњак за проширење, тако да се његови ставови могу узети као изворне информације.

²³⁹ Овај концепт у први план истиче бригу за опстанак државе, тј. заштити основних вредности државе, као што су територијални интегритет, суверенитет и уставни поредак. За разлику од њега, концепт „меке безбедности“ води рачуна о економском благостању и просперитету. Актуелизацији „меког“ приступа безбедности посебно су допринеле асиметричне претње безбедности као што су тероризам и организовани криминал, односно процес „секуритизације“ социјалне нестабилности, економских проблема, проблема у вези са миграцијама, угрожавањем животне средине, епидемијама заразних болести и другим појавама и процесима који у традиционалном концепту „тврде“ безбедности нису препознавани као безбедносни процеси и појаве. Видети у: Зоран Драгишић, Систем националне безбедности – покушај дефинисања појма, *Војно дело 3/2009*, Београд, 2009, стр. 163, 166.

²⁴⁰ Вид. Graham Avery, *Endgame for EU Enlargement*, *Prospect*, July, 2002, p. 54.

²⁴¹ Има студија које отварају питања међузависности проширења ЕУ и трансатлантског безбедносног партнерства које је у превирању. Видети у: Sven Biscop, Johan Lembke (ed.), *EU Enlargement & the Transatlantic Alliance – A Security Relationship in Flux*, London: Lynne Rienner Publishers, 2008.

политике најутицајнијих држава чланица.²⁴² Предмет њиховог разматрања углавном се односио на еволуцију заједничке спољне политике ЕЗ/ЕУ од Европске политичке сарадње²⁴³ (European Political Cooperation) до ЗСБП-а, трансформацију механизма доношења одлука унутар ЕУ, као и на садржај различитих споразума или актуелних операција у оквиру ЗСБП-а.²⁴⁴

1. Европска безбедност у теоријама међународних односа

Доминантне теоријске школе међународних односа су реализам, либерализам и конструктивизам, али постоје и разне друге варијације. Ове доминантне школе не могу да тврде да имају прави одговор на све и у свакој ситуацији који треба да се анализира помоћу њих. Неретко се дешава да се одређена теорија може применити на једну ситуацију или један контекст, али не и на други, или пак за анализу може да буде потребна комбинација две или више теорија. Потрага за валидним одговорима и закључцима о структурним променама у политици проширења ЕУ и њеној прокламованој тежњи да од значајног актера прерасте у глобалну силу, заснива се на операционализацији различитих теоријских конструкција, што намеће потребу за прегледом основних теорија међународних односа у контексту проучавања европске безбедности.

Модели засновани на теоријама међународних односа²⁴⁵ ЕУ виде као облик сарадње између држава које је чине. Ове теорије разматрају природу односа између држава и могу се разликовати једна од друге по полазним претпоставкама о природи међународног система. Основна разлика између тих теорија је у томе што неке - попут рационалистичких, либералних и институционалних, полазе од тога да је сарадња између држава могућа, док оне засноване на реализму, у начелу, сматрају да таква сарадња није могућа. Оно што им је заједничко је прихватање чињенице да није могуће постојање глобалне владе засноване на ауторитету принуде над сувереним државама и да се међународни систем фундаментално разликује од било ког унутрашњег политичког система.

До тренутка када би ЕУ постала држава и заузела своје место у међународном систему, она остаје скуп држава које заједно делују у блиској сарадњи кроз правно обавезујуће уговоре за чије активирање не постоји хегемонистички ауторитет који би у међународном систему представљао ауторитет еквивалентан влади, са њеним институцијама судова, полиције, војске. Због тога, теорије међународних односа посматрају ЕУ или као збир држава или као *sui generis* актера у међународном систему који је тек нешто више од уговорног збира његових саставних делова. Овде износимо претпоставку да се у складу са класичним концептима природног стања, државе чланице ЕУ, попут појединаца који стварају политички организована друштва, повезују у једну заједницу ради опстанка и безбедности. То показује да реалистичке

²⁴² Вид. Stephan Keukeleire, Jennifer Macnaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2008; Wolfgang Wessels, Franziska Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or Challenges Ahead?*, *Challenge Research Paper*, No. 10, 2008.

²⁴³ У октобру 1970. године, министри спољних послова ЕЕЗ су одобрили Луксембуршки извештај, установљавајући Европску политичку сарадњу (ЕПС). Предвиђено је да се састају сваких шест месеци како би утврдили заједничке ставове (доносе се једногласно) о међународним питањима и договорили заједничке акције. Њима ће се придружити комитет директора политичких дирекција (Политички комитет). У јулу 1973. године, министри спољних послова су у Копенхашком извештају предвидели побољшање процедура политичке сарадње. Састајаће се најмање четири пута годишње, а Политички комитет онолико пута колико је потребно. Европски кореспонденти и радна тела ће припремати рад Политичког комитета. Комисија може да да своја виђења ствари која су у процедури. У октобру 1981. године, Лондонски извештај предвиђа, између осталог, и мере за консултације у случају избијања криза: било која три министра спољних послова могу сазвати хитан састанак ЕПС-а, у року од 48 часова. На састанцима са представницима трећих држава, председавајућем се могу придружити претходни и наредни председавајући („тројка“). Комисија је у потпуности укључена у ЕПС.

²⁴⁴ Вид. Elfriede Regelsberger et al. (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

²⁴⁵ Приступи засновани на теоријама међународних односа, међудржавне односе сматрају производом структуралних тензија проистеклих из међународног система.

интерпретације имају ваљану основу и научну вредност приликом разматрања не само суштине европске интеграције, већ и спољнополитичких активности ЕУ, укључујући и проширење, у виду заједничког деловања држава чланица као и деловања ЕУ у својству унитарног актера.

Промене у међународном систему, а посебно у безбедносном окружењу након завршетка хладног рата, дале су нови подстицај академској расправи у оквиру истраживања европске безбедности. Традиционалне школе покушавају да прилагоде своје концепте, а дебати се придружују нове теоријске поставке, попут конструктивистичког „широког“ тумачења и тезе о новим безбедносним претњама. Један од највећих изазова је теоријско објашњење феномена „европске интеграције у области безбедности“. Тумачење питања „безбедности“, које је само по себи еластично (растегљиво), неминовно је водило ка томе да концепт „безбедности“, добије проширено значење у постхладноратовској ери.²⁴⁶ То, наравно, не значи да су стратешки²⁴⁷ (традиционални) приступи нестали, али су изгубили преимућство у проучавању студија безбедности. Алтернативни приступи, попут студија мира, постструктурализма, постколонијализма, наставили су да се развијају, а настали су и неки нови, попут социјалног конструктивизма и критичких теорија.²⁴⁸

Три главне теорије (и њихове варијације) на којима се у основи гради теоријско образложење дисертације су реализам / неореализам, либерализам / неолиберализам (институционализам) и конструктивизам. У наставку ћемо дати сажет преглед како различити теоријски правци у међународним односима гледају на савремена истраживања европске безбедности и улогу ЕУ, као јединственог међународног актера и постмодерног политичког система.

2. Традиционални приступи – реализам и неореализам

Једна од главних теоријских школа у изучавању међународних односа је реализам (и његова неореалистичка интерпретација). То је најпознатији, али истовремено и најкритикованији приступ у међународним односима. У теоријама међународних односа, управо школа реализма најдоследније анализира проблематику безбедности. Анархистичка природа међународног система пресудна је за конкурентску, конфликтну природу међународних односа и следствено томе, за доминантну улогу проблема безбедности. Основни концепти класичног реализма важе и за савремене поставке овог теоријског правца, а део њих усвојиле су и друге теоријске школе.

Реализам сматра да се државе налазе у стању анархије и да се односи међу њима свODE на сталну борбу за утицај и превласт. Главни актер у анархичном међународном систему је национална држава, чију политику не одређује толико идеологија или економска сврсисходност, већ тежња за опстанком и остваривањем националног интереса дефинисаног као увећање своје моћи.²⁴⁹ Реализам придаје велику важност сили (моћи) у опасном, непредвидивом свету. Због сукоба интереса који се не надопуњују, политика између земаља

²⁴⁶ Вид. Robert E. Hunter, Foreword, in: Sven Biscop, Johan Lembke (ed.), *EU Enlargement & the Transatlantic Alliance – A Security Relationship in Flux*, London: Lynne Rienner Publishers, 2008, p. ix.

²⁴⁷ Студије безбедности су првобитно носиле назив *стратешке студије* у земљама Западне Европе, пре свега у Великој Британији.

²⁴⁸ Вид. Филип Ејдус, *Међународна безбедност – теорије, сектори и нивои*, Београд: Факултет политичких наука, 2017, стр. 52.

²⁴⁹ Вид. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Knopf, 1961 (1948), p. 125. Овај приступ истиче ограничења која структура поставља понашању актера. Томе се додаје потпуни прерогатив државе у обезбеђивању опстанка, као и природна тежња ка равнотежи снага и поретку у систему. Реалистичке претпоставке не прихватају промену система, јер се сваком изласку из стања анархије, попут уздизања неке хегемонистичке силе, супротставља некаква равнотежа снага, што теорију чини статичком и неисторијском.

представља игру нултог збира (zero-sum game).²⁵⁰ У реалистичком дискурсу, актери попут ЕУ су инструменти преференција држава, а не ограничења њихове моћи. У анархичном међународном систему, државе теже да опстану тако што следе своје националне интересе изражене кроз моћ.²⁵¹

Неореализам или структурални реализам - савремена верзија реализма која има водеће место у схватањима и аргументацији ове дисертације, формулисао је Кенет Волц (Kenneth Neal Waltz) крајем седамдесетих година прошлог века у циљу превазилажења неких недостатака реалистичког приступа. Међународни систем се разматра као равнотежа снага са властитом логиком - логиком анархије. Неореализам наглашава улогу структуре међународног система која дословно диктира понашање држава.²⁵²

У том смислу, неореализам подразумева да политика равнотеже снага преовлађује увек када је систем у анархији и када његови чиниоци желе да опстану. Најважнија последица структуралне природе неореалистичке теорије је да је безбедносна политика државе одређена карактеристикама међународног система, а не унутрашњим уређењем, културом, идеологијом, склоностима лидера итд.²⁵³

У склопу свог разматрања безбедносне политике ЕУ (али и спољне политике и одбране), Кенет Волц наглашава да у тим областима државе чланице ЕУ могу деловати само путем консензуса што их објективно ограничава за сваку конкретну и самосталну акцију.²⁵⁴ У тексту „Ширење НАТО-а: поглед реалисте“, Волц објашњава и даје одговоре на питања опстанка и проширења НАТО-а. Први разлог опстанка НАТО-а, по Волцу, је због самих организација као таквих. НАТО је добро успостављена и велика организација са дугом традицијом, у којој ради велики број бирократа. Волц скреће пажњу на други разлог дуговечности НАТО-а, који се огледа у настављању и продужавању америчког утицаја на спољну и одбрамбену политику европских држава. Аутор разјашњава да реализам открива оно што либерално-институционалистичке теорије скривају, а то је да међународне институције првенствено служе националним него међународним интересима. Волц даје и трећи разлог ширења НАТО-а, који се односи на домаћу политику и америчку војну индустрију, која је лобирала за проширење Алијансе и увећање тржишта оружја.²⁵⁵

У вези са критиком да реалисти нису предвидели опстанак и ширење НАТО-а, Волц наглашава да до тога није дошло због неуспеха реалистичке теорије у разумевању међународне политике, већ због лоше процене непромишљеног деловања САД-а.²⁵⁶ Волц подвлачи да снажне државе користе институције и тумаче право на начин на који им одговара. Наглашава да либерални институционализам никада није био алтернатива реализму. По Волцу, институционални приступ започиње структуралном теоријом, која се примењује на порекло и функционисање институција и која се завршава реалистичким закључцима.²⁵⁷

²⁵⁰ Вид. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, 1979, p. 198.

²⁵¹ Вид. Дејана Вукчевић, *Безбедносна политика ЕУ у савременој теорији међународних односа*, Београд: Институт за политичке студије, 2010, стр. 3.

²⁵² Вид. Кенет Волц, *Теорија међународне политике*, Београд: Центар за цивилно-војне односе, Alexandria Press, 2008, стр. 117.

²⁵³ За објашњење међународних односа, Волц дефинише три правца: 1) објашњења првог реда - узроци међународних последица објашњавају се људском природом и понашањем; 2) објашњења другог реда - разлоге налазе у унутрашњој структури државе; 3) објашњења трећег реда - разлоге траже унутар међународног система, што је у основи приступа структуралног реализма. Национални интерес одређује се са аспекта безбедности државе која је рационалан актер и настоји да безбедност максимизира у условима постојеће релативне равнотеже снага међу државама. Структура међународне политике је анархистичка, па је због тога основни мотив држава опстанак уз ослањање на властите снаге (самопомоћ). Вид. Ibidem, p. 120.

²⁵⁴ Вид. Kenneth N. Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, *International Security*, vol. 25, n° 1, 2000, p. 31.

²⁵⁵ Вид. Kenneth N. Waltz, *NATO expansion: A realist's view*, *Contemporary Security Policy*, 21:2, 2000, pp. 23-38, DOI: [10.1080/13523260008404253](https://doi.org/10.1080/13523260008404253).

²⁵⁶ Ibidem, pp. 25-27.

²⁵⁷ Ibidem.

Волц закључује да за опстанак и ширење НАТО-а нису заслужне његове институције, већ зато што САД тако желе. Указује на теорију равнотеже снага, као на још један важан аспект опстанка НАТО-а. Прихватајући лидерство доминирајуће силе као што су САД, европске државе чувају равнотежу снага међу собом у Европи.²⁵⁸

Као истакнути представник офанзивног неореалистичког правца у међународним односима, Џон Миршајмер (John Joseph Mearsheimer) сматра да се државе понашају агресивно и теже да максимизирају моћ у односу на друге, јер настоје да освоје више моћи од својих такмаца у међународној арени и тако да посредством своје моћи доминирају другим државама у систему. Најбољи гарант опстанка је да се постане хегемон, јер тада држава постаје *status quo* сила.²⁵⁹ У трагању за главним мотивима формирања европске заједничке политике у области спољне политике и безбедности, Миршајмер сматра да „безбедносно надметање и могућност рата великих сила у Европи остају животне чињенице, стога европски лидери стално наглашавају значај очувања НАТО-а“.²⁶⁰

С друге стране, дефанзивни неореалистички правац, односно његови представници, „сматрају да ће државе стицати моћ само као средство да постигну безбедност“.²⁶¹ Дакле, структура међународног система „не даје државама разлог да се понашају агресивно, јер уравнотежавање код дефанзивних реалиста надјачава офанзиву“.²⁶² У контексту анархичног међународног система и релативне моћи, којој обе неореалистичке школе дају предност у односу на апсолутну, припадници дефанзивног неореализма сматрају да је „самодовољност мудрија политика него међуповезаност и рањивост“.²⁶³

За Стенлија Хофмана (Stanley Hoffmann), сарадња између држава могућа је и реалнија у „секторским политикама ниског профила“ него у „високим политикама“, као што су одбрана и војска.²⁶⁴ Из овакве поделе Хофман црпи своје објашњење ограничености европске интеграције у пољу безбедности и одбране. Когнитивни реализам, као трећи правац унутар неореализма, сматра да се „остварење безбедности и национални циљеви најбоље могу постићи помоћу политике сарадње, пре него кроз надметање“.²⁶⁵ То, практично, значи да је „безбедност зависна од околности које у одређеном временском периоду преовлађују у међународном систему“.²⁶⁶

С тим у вези, Чарлс Глејзер (Charles Glaser) наводи да државе могу да теже сарадњи као алтернативи дестабилизујећем надметању и да у том циљу међународне институције могу да буду од помоћи великим силама.²⁶⁷

У свом концепту формирања савеза, Стивен Волт (Stephen M. Walt) претпоставља управо такво читање европских интеграција и у области одбране – као специфичан и веома стабилан савез суверених држава. Главна теза је да се у обликовању безбедносне политике државе суочавају са избором или да се конфронтирају са јачом државом, учествујући у савезу држава сличне снаге (политика уравнотежавања) или да се придруже јачем, прихватајући његову доминацију као нужност.²⁶⁸

²⁵⁸ Ibidem, pp. 36-38.

²⁵⁹ Вид. Џон Миршајмер, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије САД у Србији, Београд, 2009, стр. 57.

²⁶⁰ Џон Миршајмер, op. cit., стр. 454-455.

²⁶¹ Дејана Вукчевић, op. cit., стр. 4.

²⁶² Ibidem.

²⁶³ Simon Collard-Wexler, *Integration Under Anarchy: Neorealism and the European Union*, *European Journal of International Relations*, vol. 12, n° 3, 2006, p. 400.

²⁶⁴ Вид. Stanley Hoffmann, *Reflections on the Nation-State in Europe today*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n° 1-2, 1982, pp. 21-23.

²⁶⁵ Charles Glaser, *Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help*, *International Security*, vol. 19, n° 3, 1994/95, p. 58.

²⁶⁶ Вид. Драган Симић, *Наука о безбедности. Савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 67.

²⁶⁷ Вид. Charles Glaser, *Structural Realism in a more complex world*, *Review of International Studies*, vol. 29, n° 3, 2003, p. 410.

²⁶⁸ Вид. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 17.

„Неореалистичка школа објашњава образовање безбедносне политике ЕУ и однос са НАТО-ом и САД кроз анализу националних интереса Француске, Велике Британије и Немачке, које имају различите традиције у области безбедносне политике и различиту моћ на међународној сцени.“²⁶⁹ Тако се ЗСБП ЕУ посматра преко понашања најмоћнијих држава у ЕУ, као и кроз њихов однос са САД.

У контексту трагања за узроцима настанка ЗСБП ЕУ, Роберт Арт (Robert Art) издваја страх од напуштања Европе од стране САД, бојазан од појаве разарајуће националистичке прошлости и страх од јачања моћи уједињене Немачке.²⁷⁰

Према Хедлију Булу²⁷¹ (Hedley Bull), стварање међународног друштва представља квалитативни скок у развоју модела међудржавних односа. Бул прави разлику између термина међународни систем и међународно друштво. Први термин за поменутог аутора представља такво стање међу државама када оне „имају довољно међусобног контакта и утицаја на међусобне одлуке да се понашају, бар у одређеној мери, као делови те целине.“²⁷² Међународно друштво се појављује када се на основу заједничких интереса и вредности група држава сложи да уведе и поштује општа правила у међусобним односима. Ово ствара нормативни и институционални оквир који у извесној мери ограничава суверенитет државе, али олакшава сарадњу међу државама и ствара одрживе моделе понашања на међународној сцени.²⁷³ Стога међународно друштво није еквивалент стратешком савезу или стању међузависности.²⁷⁴ Бул категорички наглашава значај културне блискости за оснивање међународног друштва.²⁷⁵

Са тачке гледишта реализма, ЕУ се доживљава као одговор држава на структурални притисак међународног система стварањем новог блока снага, али се реалистичке интерпретације разилазе на питању зашто ЕУ постоји и зашто води своју спољну и безбедносну политику. С једне стране, реализам види ЕУ као скуп држава које су и даље усредсређене на свој најважнији национални интерес - националну безбедност, и да их међувладина структура ЗСБП ни на који суштински начин не одвраћа од појединачног (самосталног) деловања када оне то одлуче.²⁷⁶ Снага структуралног реализма лежи у његовој глобалној свести а самим тим и његовој способности да стави ЕУ у контекст, а посебно геополитички контекст.²⁷⁷

Генерално, неореалистички, а у извесној мери и неолиберални и конструктивистички концепти безбедности, не успевају да понуде свеобухватни приступ феномену европских интеграција у области безбедности. Иако рационализам нема целовито објашњење за процес интеграција у области безбедности и одбране, нуди теоријску конструкцију која ЕУ представља као комплетно и одрживо међународно друштво које омогућава елиминисање најнегативнијих појава у односима између држава (ратови, међусобна подозреност итд.) и

²⁶⁹ Дејана Вукчевић, *op. cit.*, стр. 5.

²⁷⁰ Вид. Robert Art, *Why Western Europe Needs the United States and NATO*, *Political Science Quarterly*, vol. 111, n° 1, 1996, p. 3.

²⁷¹ Хедли Бул (1932–1985) био је професор Међународних односа на Националном универзитету Аустралије, у Лондонској школи економије и на Универзитету Оксфорд. Један је од утемељивача тзв. Енглеске школе у међународним односима. Припадници ове школе додали су друштвену (социјеталну) димензију, указујући како да се избегну „рационалистичко-материјалистичке пристрасности својствене неореализму“. Видети у: Benjamin Zala, *Rethinking Polarity for the Twenty-first Century: Perceptions of Order in International Society*, (необјављена докторска дисертација), The University of Birmingham, 2013, p. 70.

²⁷² Вид. Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 2002, p. 9.

²⁷³ *Ibidem*, p. 10.

²⁷⁴ Када је реч о односима наведених појмова, Хедли Бул констатује да међународно друштво претпоставља постојање међународног система, али да не важи и обратно. Вид. *Ibidem*, p. 15.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 11.

²⁷⁶ Вид. Алтернативно објашњење је да ЕУ постаје међународни актер у циљу супротстављања и ривалства хегемонистичкој доминацији САД.

²⁷⁷ Вид. Sten Rynning, *Return of the Jedi: Realism and the Study of the European Union*, *Politique européenne*, vol. 17, no. 3, L'Harmattan, 2005, p. 29.

логики „игре нултог збира“.²⁷⁸ Стога ћемо у нашем раду користити теоријске постулате из доминатно реалистичке перспективе, при том, на одређеним местима, прихватајући полазишта и других теоријских праваца. Закључујемо да су рационалистички приступи засновани на реалистичким премисама ипак издржали „тест времена“.

3. Либерализам / неолиберални институционализам

Либерализам је теорија по којој је покретач међународних односа економска међузависност земаља у свету, другим речима, своди се на међународну политичку економију. Спољна трговинска политика ЕУ заснива се управо на оваквом либералном приступу. Ова школа не посматра државе као унитарне актере, већ сматра да се њихове преференције (приоритети) обликују кроз конкуренцију између идеологија и унутрашњих националних интереса. Либерали тврде да је могућа већа сарадња у међународном систему, као и успостављање међународних институција, што произилази из чињенице да су државни интереси економски условљени, а економска међузависност расте са процесом глобализације.

Истраживачки програм неолиберализма посвећује много више пажње улози институција у сарадњи држава. Институционални фактори играју велику улогу у објашњавању различитих политика ЕУ и њихове ефикасности, укључујући њену спољну и безбедносну политику. Деловање Уније у области спољне и безбедносне политике одређено је њеном спољном економском политиком, при чему либерали очекују да се преференције држава чланица у спољној политици мењају, а не да буду стабилне, као у реализму.

Заступници неолибералног институционализма Џозеф Нај (Joseph Nye) и Роберт Киохејн (Robert Keohane) сматрају да међународна сарадња, нарочито изражена кроз мултинационалне облике и институционално удруживање, представља најбољи начин за превазилажење насилних сукоба у односима између држава.²⁷⁹

Слично као и теорија о управљању на више нивоа, нови институционализам, као теоријски правац, има неколико варијанти.²⁸⁰ Представници ове теорије сматрају да институције ЕУ временом стичу легитимност, по два основа: „*прво*, оне промовишу наднационалне норме и исходе одлучивања, и *друго*, оне постају место за лобирање различитих врста интереса који траже приступ институцијама и њиховим службеницима.“²⁸¹

Слично становиште заступају Лиза Мартин (Lisa Martin) и Роберт Киохејн који сматрају да су институције те које могу да обезбеде неопходан оквир за сарадњу, у циљу превазилажења сукоба међу државама.²⁸² Улога институција је да амортизује утицај и значај националних интереса, као и да их обавезу да поштују заједничке принципе и норме.²⁸³

Иако између неореализма и неолибералног институционализма постоје значајне разлике, има аутора попут Роберта Џервиса (Robert Jervis) који заступају став да те разлике нису велике, а самим тим, ни непремостиве. Као реалиста, сматра да је институционална сарадња значајна за државе и да неореализам не занемарује међународну сарадњу. Међутим, кључна особеност неолибералног институционализма огледа се у резонувању да се коришћењем институционалних механизма и сарадњом кроз институције, позитивно утиче на смањење сукоба.²⁸⁴

²⁷⁸ Логика у којој добитак за једну страну представља губитак за другу.

²⁷⁹ Вид. Драган Симић, *op. cit.*, стр. 36.

²⁸⁰ Вид. Слободан Самарџић, *op. cit.*, 2022, стр. 75-76.

²⁸¹ *Ibidem*, стр. 76.

²⁸² Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, The Promise of Institutionalist Theory, *International Security*, vol. 20, n° 1, 1995, pp. 39-51.

²⁸³ Вид. Lisa L. Martin, Beth A. Simmons, Theories and Empirical Studies of International Institutions, *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, p. 743.

²⁸⁴ Вид. Robert Jervis, Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate, *International Security*, vol. 24, n°1, 1999, p. 47.

У контексту проучавања ЕУ као безбедносног актера, неолиберални теоријски приступ сматра да државе чланице ЕУ сарађују у области спољне политике, безбедности и одбране ради остваривања заједничких добитака. Државе су делиле заједнички мотив приликом стварања безбедносне политике ЕУ управо из заједничког интереса да кроз сарадњу достигну заједничку добит. Сходно томе, заједничке институције подстичу даљи развој безбедносне политике ЕУ.²⁸⁵

4. Конструктивистички приступ

Конструктивизам сматра да међународне односе покрећу културне и идеолошке снаге, за разлику од рационалистичке основе неореализма или утилитарне основе либерализма. Основна конструктивистичка тврдња у области идеја није да су идеје важније од моћи и интереса или да су аутономне од њих, већ да се моћ и интерес стварају снагом идеја. Дакле, материјална моћ и државни интерес настају на идејама и социјалној интеракцији. Према конструктивисти Александру Венту (Alexander Wendt), анархија је оно што државе чине њоме.²⁸⁶ Идеолошке и културне норме су важне, а актери нису строго рационални, јер имају психолошка или нормативна ограничења, а њихове склоности и понашање развијају се као резултат социјализације.²⁸⁷ Безбедносни режими представљају скуп правила, што конструктивизам повезује са мултилатерализмом који се заснива на нормама, правилима и институционализацији односа.²⁸⁸

Мултилатерални²⁸⁹ приступ у вођењу спољне и безбедносне политике ЕУ у значајној мери је резултат улоге идеја и социјалних интеракција међу државама. У том смислу, идеје и вредности на којима почива конструктивизам представљају камен темељац европске спољне политике, последично, и политике проширења. У случају ЕУ, према Венту, примећује се управо такво изнутра-ка споља пројектовање њеног идентитета, вредности и норми у међународном систему (проширење, суседска политика, итд.), који се појављују као интервентна варијабла чија је карактеристика канал којим независна променљива утиче на зависну променљиву у узрочно-последичној вези између актера и структуре.²⁹⁰

²⁸⁵ Вид. Gilles Andreani, Why Institutions Matter, *Survival*, vol. 42, n°2, 2000, pp. 81-83.

²⁸⁶ Вид. Alexander Wendt, Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics, *International Organisation*, Vol. 46, No. 2, The MIT Press, 1992, pp. 391-425.

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ Анализа конструктивиста попут Вента је системска. Они се фокусирају на интеракције међу државама у међународном систему и на значај међународног окружења у обликовању идентитета држава, занемарујући улогу унутрашњих политичких фактора. Други конструктивисти, као што су Тед Хоф (Ted Hopf) и Питер Каценштајн фокусирају се на унутрашњу политичку средину, покушавајући да основну конструктивистичку тврдњу о важности културе, норми и идентитета сагледају кроз призму националне безбедности и унутрашњих политичких норми. Они развијају конструктивистичке аргументе о улози домаћих политичких норми у области националне безбедности и анализирају домаћу политичку регулативу која утиче на дефинисање интереса који обликују националне безбедносне политике и глобалну несигурност. Одговор на питање ко су непријатељи а ко пријатељи почиње код куће, или другим речима, идентитет државе настаје интеракцијом са сопственим друштвом. Видети у: Ted Hopf, The Promise of Constructivism in International Relations Theory, *International Security*, 23(1), 1998, pp. 171–200; Peter J. Katzenstein and Social Science Research Council (U.S.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

²⁸⁹ Европски мултилатерализам се заснива на конструктивистичким принципима и нормама и либералној институционалној пракси. Мултилатерализам је преферирана спољнополитичка стратегија ЕУ која директно утиче на ефикасност ЗСБП и на одбијање употребе силе. Европски мултилатерализам је производ специфичне конструктивистичке политичке културе засноване на нормама, вредностима и међународном праву, са изразитом склоношћу ка преговорима, компромису и позитивној улози договорених рестриктивних услова.

²⁹⁰ Вент испитује и однос (примат) између агента и структуре, подржавајући идеју двосмерног утицаја (међузависности) структуре (окружења) и агента (актера) у међународним односима. У суштини, проблем „агент-структура“ представља одраз разлике између анализе датог система и анализе његових саставних делова. Према овом аутору, агент и структура су узајамно конститутивне, али онтолошки различите јединице. Свака је на неки

Конструктивистичке основе европског идентитета, у смислу који су им дали Питер Каценштајн (Peter Katzenstein) и Џефри Чекел (Jeffrey Checkel), дефинишу префериране мултилатералне механизме и представљају „канал“ којим се одређује либерални приступ односу између променљивих у правцу од актера ка систему.²⁹¹

У овом случају, понашање ЕУ на спољнополитичком плану, које тежи да обликује међународно окружење, је независна варијабла која има формирајући утицај на структуру. Ово је узрочно-последична веза понашања грађанске, постмодерне снаге, којом се Унија сматра, чији се идентитет темељи на конструктивистичким принципима и либералним мултилатералним механизмима. Заснивајући однос независне и зависне варијабле претежно на овој врсти узрочно-последичне логике, ЕУ, у ствари, одбацује могућност вођења реалистичке политике, лишавајући себе инструмената које и даље користе њене ривалске велике силе, што Унију ставља у асиметричну позицију у односу на њих. За разлику од реализма који даје пресудни значај структури, европски мултилатерализам, заснован на конструктивистичким принципима и либералним институцијама, усредсређује се на актера и његову формирајућу улогу у систему наметањем својих принципа и вредности.²⁹²

Бери Бузан (Barry Buzan), Оле Вејвер (Ole Wæver) и Јап де Вилде (Jaap de Wilde) су најутицајнији аутори копенхашке школе безбедности,²⁹³ који су обликовали конструктивистичке идеје у неким од кључних савремених теоријских расправа.

Бери Бузан предлаже концепт *проширеног* обима безбедносне политике, додајући традиционалном политичком и војном сектору још три – економски, социо-културни (социјетални) и еколошки.²⁹⁴ Овај концепт је директно повезан и са тезом о новим безбедносним претњама након хладног рата. Проблему безбедности додате су нове претње економској сигурности које је изазвала глобализација, као што су сајбер безбедност, прекогранични криминал, контрола миграционих кретања, ширење оружја за масовно уништење, управљање етничким сукобима и њихово решавање, енергетска безбедност, екологија, и не најмање важно, савремене терористичке претње.²⁹⁵

Један од кључних идеја копенхашке школе безбедности била је теорија секуритизације, која је значајна за потребе нашег истраживања, јер ћемо у трећем поглављу анализирати студију Франка Шимелфениха, где се безбедносни аспект источног проширења објашњава на основу овог теоријског приступа.

Њен идејни творац био је професор Оле Вејвер, а сарадници у истраживању били су професори Бери Бузан и Јап де Вилде. У разради теорије секуритизације, постављено је основно питање – зашто се неке ствари третирају као претње које захтевају ургентно деловање, а неке не? У одговору на ово питање, Вејвер је истицао да се поједини проблеми третирају као безбедносна претња због тога што су на тај начин социјално конструисани, то јест секуритизовани.²⁹⁶

начин последица оне друге, односно оне се узајамно условљавају. Видети у: Alexander Wendt, op. cit., pp. 396-397.

²⁹¹ Вид. Peter J. Katzenstein, Jeffrey T. Checkel, Conclusion—European identity in context. *European identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 213-227.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ Копенхашка школа безбедности (више не постоји) Института за истраживање мира (Copenhagen Peace Research Institute – *COPRI*) остаће забележена по неколико кључних идеја које су дале велики утицај развоју студија безбедности, као што су: проширење безбедности, секуритизација и комплекси безбедности. Копенхашки институт за истраживање мира је 2003. године спојен са Данским институтом за међународне студије (Danish Institute for International Studies – *DIIS*).

²⁹⁴ Вид. Barry Buzan, *From international to World Society? English School Theory and the social structure of globalisation*. Cambridge Studies in International Relations, Vol. 1 (95). Cambridge University Press, Cambridge, 2004; Вид. Tim Dunne, *The English School*. In: *Inventing International Society*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, 1998, pp. 132-152.

²⁹⁵ Вид. Barry Buzan et al., *Security: A New Framework For Analysis*, London: Lynn Rienner, 1998, pp. 195–203.

²⁹⁶ Вид. Ole Waever, *Securitization and desecuritization*, in: Ronnic D. Lipaschurtz (ed.), *On Security*, New York: Columbia University Press, 1995, pp. 46–86. Према Вејверу, секуритизација се може дефинисати као процес у којем

Када је реч о процесу европске интеграције, конструктивисти сматрају да је процес интеракције од ЕЗУЧ-а трансформисао идентитете и интересе држава чланица, на начин да је дошло до *европеизације* идентитета држава.²⁹⁷ „Ова *европеизација* је, међутим, постнационална, и не значи укидање националног идентитета.“²⁹⁸ Конструктивисти, стога, сматрају да развој безбедносне политике представља корак ка формирању европског идентитета. Стефани Андерсон (Stephanie Anderson) и Томас Сајц (Thomas Seitz) сматрају да се главни мотив за обликовање безбедносне политике ЕУ налази у тежњи за већим утицајем ЕУ на међународној сцени и међу грађанима.²⁹⁹ „Другим речима, безбедносна политика ЕУ је обрзована у сврху *изградње идентитета* а не као политика за себе.“³⁰⁰ Последично, безбедносна политика ЕУ нема за циљ да потисне САД из Европе, нити да угрози доминантну улогу САД у области одбране.³⁰¹

Конкретни догађаји и друштвено-политичка дешавања нам говоре да ЕУ није успела у прокламованој намери да буде призната као велика снага у свету (у области безбедности и одбране). Такође, није успела да придобије европску јавност зарад подршке процесу европске интеграције, нити је успела да између држава чланица изгради и промовише заједнички осећај припадништва европском идентитету.

Можемо да закључимо да конструктивистички приступ није успео у намери да на целовит начин објасни процесе развоја у области безбедности и одбране на нивоу ЕУ. Међутим, у „мирнодопским“ временима, у одсуству већих криза, овај теоријски приступ је применљив и у нашем истраживању, пре свега у вези са развојем политике проширења ЕУ.

5. Концепт безбедносне културе

Један од најактуелнијих постпозитивистичких приступа безбедности је ширење тезе о стратешкој култури и усвајање свеобухватнијег концепта националне безбедносне културе. Током деведесетих година 20. века, а посебно након трансатлантске кризе 2002–2003. године, анализе европске безбедносне културе скицирале су два основна приступа. Први приступ, који заступају Хенри Кисинџер (Henry Alfred Kissinger), Роберт Купер (Sir Robert Francis Cooper), Роберт Кејган (Robert Kagan), посматра јединствени европски културни модел као контрапункт другим културним традицијама (САД, Русија итд.).³⁰²

Водећи аутори овог теоријског усмерења сагласни су са мишљењем да државе формирају одрживо језгро које чине идентитет и вредности, схватање претњи, као и

неки чинилац проглашава да поједина ствар, динамика или чинилац представља „егзистенцијалну претњу“ за одређени референтни објекат. Ако релевантна публика то представљање прихвати као чињеницу, онда се омогућава обустављање нормалне политике и коришћење хитних мера у одговору на опажену кризу. У том смислу, безбедност је место преговарања између говорника и публике, иако знатно условљено мером у којој говорник ужива ауторитет унутар поједине групе. Видети у: Божидар Форца, Теоријски и практични аспекти еколошке безбедности, у: Андреја Савић (ур.), *Дипломатија и безбедност*, Београд: Факултет за дипломатију и безбедност, Институт за стратешке студије, година III, vol. 3, Број 1/2020, 2020, стр. 80–81.

²⁹⁷ Вид. Frank Schimmelfenning, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 84.

²⁹⁸ Дејана Вукчевић, *op. cit.*, стр. 11-12.

²⁹⁹ Вид. Stephanie Anderson, Thomas R. Seitz, *European Security and Defence Policy Demystified: Nation Building and Identity in the European Union*, *Armed Forces & Society*, vol. 33, n° 1, 2006, p. 25.

³⁰⁰ Дејана Вукчевић, *op. cit.*, p. 12.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² Вид. Роберт Кејган, *О рају и моћи – Америка и Европа у новом светском поретку*, Београд: Чаробна књига, 2003; Роберт Купер, *Слом држава – Поредак и хаос у 21. веку*, Београд: Профил књига, 2009; Роберт Купер, *Распад нација*, Београд: „Филип Вишњић“, 2007. Роберт Купер, у својој типологији изнетој у књизи *Распад нација*, радије сврстава САД у категорију модерних држава које своју политику обликују у смислу стратешке равнотеже и приоритета националног интереса, а употребу силе представљају као прихватљив и ефикасан инструмент остваривања тих интереса. Вид. Роберт Купер, *op. cit.*, стр. 37–38.

преферирани модели понашања у кризној ситуацији. Ови ставови су у основи националне безбедносне културе и снажно утичу на формулисање конкретне безбедносне политике. Наравно, културни фактор не одређује у потпуности безбедносну политику, јер су државе у свом избору ограничене понашањем својих партнера/противника.

У другом приступу, нагласак је на нехомогености европског културног простора. Метафора Доналда Рамсфелда (Donald Henry Rumsfeld) о „старој и новој Европи“ добија ширу популарност, али се и у академским анализама озбиљна пажња посвећује специфичностима британске, француске, немачке, скандинавске и других културних традиција у погледу питања безбедности. Управо између ова два приступа се налази највећи изазов изградњи одрживе (пан)европске безбедносне културе.

6. „Постмодерна“ европска државност

Интересовање је привукла теза британског аутора Роберта Купера о формирању три врсте државности у савременом међународном систему и настанку постмодерне државности у Западној Европи. Према становишту овог аутора, свет није хомоген, већ се састоји од три прилично различита света: предмодерни, модерни и постмодерни, сваки са својим специфичностима.³⁰³

Предмодерни свет обухвата подручја у којима су друштва у стању постимперијалног хаоса обележеног недостатком државности. Овде држава не испуњава Веберов основни критеријум и нема легитимног монопола над употребом силе. У предмодерном свету, као и у древном свету, избор је између империје и хаоса. Свет у коме класични међудржавни систем остаје нетакнут, Купер назива модерним. У њему, државе имају монопол над употребом силе и могу бити спремне да је користе против других земаља. Поредак у овој зони обезбеђује се или равнотежом снага или присуством хегемонистичких држава које су заинтересоване да одрже статус кво (*Status quo*). Модерна држава може бити и *демократска* и *ауторитарна*. Куперов трећи свет је свет постмодерне државе. Овај свет карактеришу транспарентност, међусобно мешање у унутрашње ствари, учешће недржавних актера у међународној политици и одустајање од употребе силе.³⁰⁴

Од тога су два суштинска обележја постмодерне државе: одбацивање употребе силе у решавању међународних спорова и кодификација добровољно прихваћених правила понашања и заснивање безбедности на транспарентности, међусобној отворености, међузависности и обостраној рањивости.³⁰⁵ Аутор закључује да се постмодерне земље суочавају са све већим ризицима, уколико постмодерна спољна политика није ефикасна у сукобу са агресивном „модерном“ силом или предмодерним регионом у кризи.³⁰⁶

³⁰³ Вид. Ibidem, стр. 37.

³⁰⁴ У питању је ауторски текст из 2002. године, првобитно објављен у *Обзерверу*. Robert Cooper, The New Liberal Imperialism, <https://nationalinterest.org/print/article/imperial-liberalism-433>, приступ интернету: 18. август 2021. године.

³⁰⁵ Вид. Роберт Купер, op. cit., стр. 39.

³⁰⁶ Роберт Купер посматра европску спољну политику у три области новог светског поретка које је скицирао: 1) постмодерне, које се карактеришу замагљивањем разлика између унутрашњих и спољних послова, међусобним мешањем у традиционално унутрашње ствари и међусобним надзором, одбацивањем употребе силе у случају контрадикторности и накнадне кодификације правила понашања, смањеним значајем граница и безбедношћу заснованом на транспарентности, узајамној отворености, међузависности и рањивости; 2) модерне – класични међународни систем, национална држава задржава монопол над употребом силе и спремна је да је користи против друге државе; поредак у таквој зони света одржава се само равнотежом снага или присуством неке хегемонистичке силе; признавање државног суверенитета и његова логична подела на унутрашње и спољне послове, где постоји забрана спољног мешања у унутрашње ствари друге земље; и 3) предмодерне – државе су изгубиле легитимитет а последично и монопол над употребом силе. Ту постоје конфузија и неред. Купер предлаже и две идеје за деловање земаља постмодерне зоне у међународном систему: двоструки стандарди (у постмодерном свету, примењују се закони и политика отворене кооперативне безбедности, ван њега – прибегавање старијим методама употребе силе) и либерални империјализам (који је компатибилан са људским

VI. ДВА ПОГЛЕДА ИЗМЕЂУ ПРОШИРЕЊА ЕУ И ЗСБП-а/ЕБОП-а – ЗБИЉА ИЛИ УОБРАЗИЉА?

Крајем последње деценије 20. века, када се интензивно развија ЗСБП, дошло је до повећаног броја студија које све више препознају међуповезаност проширења ЕУ и ЗСБП-а ЕУ. То је посебно видљиво у контексту проширења ЕУ на државе СИЕ, коју можемо да посматрамо као својеврсну студију случаја.³⁰⁷

Посебно је значајна анализа Пакта за стабилност у Европи (Pact on Stability in Europe), познатијег и као Баладиров пакт, који је иницијално, у јуну 1993. године, предложио Едуард Баладир (Edouard Balladur).³⁰⁸ Овај план (иницијатива) посматра се као најбољи пример заједничке акције,³⁰⁹ инструмент који је био прописан процедурама ЗСБП-а након потписивања Уговора из Мастрихта.³¹⁰ Његов циљ био је да охрабри добросуседске односе између држава СИЕ. Пакт је сматран средством за промовисање стабилности и безбедности у СИЕ и тиме је представљао важан искорак у остваривању циља зацртаног у Мастрихту – да Унија остане значајан спољни актер на међународној сцени.³¹¹

У раду заступамо тезу да је формирање критеријума стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, као основног (почетног) разлога за проширење на земље СИЕ, подстакнуто и деловањем ЗСБП-а, а касније и ЕБОП-а, иако је безбедносна улога НАТО-а остала незаобилазни чинилац у тој политици. Веома нам је значајно што су неке студије већ тада препознале да је Пакт за стабилност, у ствари, био део *почетних* припрема ЕУ за сопствено проширење. Другим речима, посвећеност ЕУ стварању мира и стабилности у земљама СИЕ помоћу Пакта није била права „спољна” политика, већ је више представљала део стратегије ЕУ према „будућим чланицама”. Важно је имати на уму временска подударана и да су те заједничке акције ЗСБП-а, у вези са Пактом, формиране у контексту перспективе источног проширења ЕУ, јер је та тема већ била постала високо позиционирана тачка дневног реда ЕУ. Стратешки важан аспект проширења је, у том смислу, послужио и као средство, за убеђивање неких држава чланица, попут Немачке, да подрже Пакт стабилности, иако првобитно нису биле вољне то да учине.³¹²

Пример студије о Пакту стабилности је од кључног значаја у нашем настојању да истражимо потенцијалну везу између безбедности и проширења, из најмање два разлога. Прво, она имплицира да је политика ЕУ према земљама СИЕ и према источном проширењу била повезана од самог почетка. С једне стране, Пакт је био најранији израз безбедносних забринутости уграђених у процес проширења ЕУ, а с друге, проширење је представљало један од разлога за планирање и спровођење Заједничке спољне и безбедносне политике у односу на државе СИЕ. Друго, она показује да безбедност делује на различите начине у правцу процеса проширења, јер може и да га подстакне и да га учини проблематичним. У случају Пакта стабилности, *забринутост за безбедност*, на овај или онај начин, представљала је главну мотивацију за стварање *услова* да земље потенцијални кандидати могу да приступе ЕУ.

С друге стране, издвајамо и примере сукоба на Косову и Метохији, односно војне интервенције НАТО-а на СР Југославију. У том контексту, у већини литературе, веза између

правима и може довести до увођења реда и организације). Видети у: Роберт Купер, *Слом држава – Поредак и хаос у 21. веку*, Београд: Профил књига, 2009.

³⁰⁷ Вид. Barbara Lippert, Relations with Central and Eastern Countries: The Anchor Role of the European Union, in: Regelsberger et al., *Foreign Policy of the European Union*, 1997, pp. 197–217.

³⁰⁸ Вид. Едуард Баладир био је у том периоду премијер Француске Републике (март 1993. године – мај 1995. године).

³⁰⁹ *The Pact on Stability in Europe: A Joint Action of the Twelve in the Framework of their Common Foreign and Security Policy*. Видети у: www.heinonline.org, приступ интернету: 18. мај 2021. године.

³¹⁰ Вид. Arnhild Spence and David Spence, The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam, in Eliassen, *Foreign and Security Policy in the European Union*, 1998, pp. 53–54.

³¹¹ Вид. Michael J. Baun, *A Wider Europe*, 2000, p. 63.

³¹² Вид. Arnhild Spence and David Spence, op. cit., p. 63; Вид. Michael J. Baun, op. cit., p. 64.

забринутости за безбедност и проширења појављује се у дискурсу лидера ЕУ, углавном као *оправдање* за убрзавање процеса проширења.³¹³ Уважавајући овај став, ипак, сматрамо да су доминатну улогу у кључном периоду имали спољни актери и фактори, а не државе чланице ЕУ и институције ЕУ, односно њихови представници.

Сматрамо да се тиме стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ променио у стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а, што неизоставно обухвата и незаменљиву улогу НАТО-а, у коме доминирају САД. Увиђамо не само да безбедносни проблеми играју одређену улогу у процесу проширења, већ да су се улоге значајно промениле током времена. Из тог разлога, испитујемо како су безбедносни проблеми ЕУ формирали њену стратегију проширења у различитим фазама. Поред тога и питања када, како и зашто су се улоге безбедности промениле у процесу проширења.

1. ЕУ као „нормативна сила“

У новијој литератури присутно је више различитих концепата који описују специфичну природу ЕУ као актера у међународним односима. Задржаћемо се на концепту ЕУ као „нормативне силе“, који је развио Јан Менерс (Ian Manners).³¹⁴

Менерс сматра да ЕУ има судбину да буде нормативни актер што је резултат историјског контекста њеног настанка, хибридног међувладино-наднационалног карактера и уговорног правног поретка. Главна компонента њене нормативне моћи је да ЕУ постоји као форма која је другачија од ранијих политичких форми и ова разлика је наводи да делује на нормативан начин.³¹⁵

Након доношења Европске стратегије безбедности³¹⁶ (*European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*) 2003. године, Менерс је 2006. године донекле редефинисао свој првобитни концепт ЕУ као цивилне силе. У промењеним условима, он је назива цивилном, војном и „цивилизацијском силом“.³¹⁷ Основна теза коју заступа, заснива се на претпоставци да милитаризација ЕУ не води нужно умањењу њене нормативне моћи, под условом да је тај процес праћен критичком рефлексijом, пре него тежњом ка „великој сили“. Такође, сматра да процеси милитаризације, који се одвијају у складу са ЕСБ, већ слабе нормативне тежње и нормативни карактер ЕУ, у свету где влада тежња ка борбеној моћи и у коме расте војно-индустријски комплекс. Додатно, подсећа да је процес милитаризације, који

³¹³ Вид. Atsuko Higashino, op. cit., p. 35.

³¹⁴ Дејана Вукасовић у раду *Европска унија као актер у међународним односима: моћ дискурса*, поред концепта ЕУ као нормативне силе, издваја и друге концепте који ЕУ представљају као меку силу (Nye 2003), моралну силу (Aggestam 2008), трансформативну силу (Börzel, Risse 2009), тиху суперсилу (Moravcsik 2009). Видети у: Дејана Вукасовић, op. cit., стр. 13.

³¹⁵ Вид. Ian Manners, Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads, *Journal of European Public Policy*, 13: 2, 2006, pp. 182–199. Дејана Вукасовић закључује да се ЕУ приказује као „цивилизацијска сила“ чија се космополитска природа заснива на извозу њених вредности „споља“ и трансформацији међународног окружења према сопственој визији. Видети у: Дејана Вукасовић, op. cit., стр. 24. Такође, видети: Esther Barbé and Pol Morillas, “The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy”. *Cambridge Review of International Affairs*, 32 (6): 2019, pp. 753 – 770. doi: 10.1080/09557571.2019.1588227.

³¹⁶ Европски савет је усвојио *Европску стратегију безбедности – безбедна Европа у бољем свету* у децембру 2003. године. Хавијер Солана је у том периоду био на позицији високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику. Стратегија је направила заокрет у безбедносној политици ЕУ тако што је проширила спектар инструмената за кризно управљање и превенцију конфликта, укључујући политичка, дипломатска, војна и цивилна средства, економске и развојне активности. На тај начин, ова стратегија је представљала симболичну основу за милитаризацију ЕУ. Доношење Стратегије био је први значајан корак ка развоју стратешке културе ЕУ, која је требало да омогући рану, брзу и, када је потребно, снажну интервенцију. Видети у: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/>, притуп интернету: 11. мај 2020. године.

³¹⁷ Вид. Ian Manners, op. cit., pp. 182–183.

произлази из ЕСБ, већ ослабио нормативни карактер ЕУ после терористичких напада на САД, 11. септембра 2001. године.³¹⁸

Задржава своју централну тезу да је одсуство физичке силе у наметању норми заједничко за све факторе ширења ЕУ, утицаја и норми.³¹⁹ Поред одсуства физичке силе, издваја и важност културне дифузије. У том контексту, сматра Менерс, најважнији фактор који изграђују међународну улогу ЕУ није то што ЕУ ради или комуницира, већ то што ЕУ *јесте*.³²⁰

У оквиру *проширеног концепта безбедности*, нормативна посвећеност ЕУ одрживом миру све више укључује комбинацију краткорочне и дугорочне превенције конфликта у комбинацији са изградњом цивилних капацитета који олакшавају помирење.³²¹ Још важније, ЕУ је поставила одрживи мир као циљ својих политика превенције конфликта, које морају да постану приоритет за нормативну моћ ЕУ. Шири фокус на одрживи мир и његову изградњу, као што су социјални и економски развој, добра управа и демократизација, владавина права и поштовање људских права, саставни су елементи који употпуњују традиционални концепт колективне безбедности.³²² Менерс наглашава да је ЕУ тако начинила заокрет од нормативног залагања за одрживи мир ка широком спектру инструмената стратешке културе која фаворизује робусну интервенцију.³²³

Ово померање ка легитимизовању употребе силе, услед одговорности да се заштите људска права, изгледало је као логичан стратешки заокрет, али се мора разумети као део ширег легитимизовања које своје корене има *изван* ЕУ. У овом делу, наше истраживање се поклапа са Менерсовим, јер укључује и друге (спољне) актере и факторе, а не само ЕУ и државе чланице. Наравно, акценат на безбедност људи и одговорност за заштиту људских права треба разумети и у оквиру доктрине ЕУ о превентивном деловању и ефективном европском мултилатерализму, који Стратегија активно заговара.

С друге стране, Менерс упозорава да, иако милитаризација даје ЕУ карактер велике силе, то, последично, не повећава њену моћ у међудржавној политици, и додатно угрожава њену нормативну моћ. Милитаризација отвара нове ризике, јер располагање већим војним

³¹⁸ Ibidem, p. 184.

³¹⁹ Ширење норми ЕУ је обликовано помоћу шест фактора, односно шест принципијелних начина, на основу којих ЕУ промовише своје вредности: ЕУ као извор привлачности за треће државе; дифузија информација (декларације, демарши); институционално повезивање; преношење (трговина, политичко условљавање); отворена дифузија (ЕУ делегације); културни филтер (политичко учење). Видети у: Ian Manners, op. cit., pp. 184–185.

³²⁰ Ibidem, p. 185. У овом делу, Менерсови налази су занимљиви и у контексту нашег истраживања, јер, бавећи се структурним променама у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, ми се, у ствари, бавимо и одговорима на питање шта ЕУ, заправо, *јесте*, односно шта се подразумева под *измењеном природом* њене политике проширења.

³²¹ Иницијатива одрживог мира ЕУ покренута је након завршетка рата у бившој Југославији, као израз растуће потребе за превенцијом конфликта и стварањем услова за одрживи мир и безбедност путем демократских, политичких и економских мера.

³²² Ibidem, pp. 190–191.

³²³ Менерс запажа да је Европска стратегија безбедности донела промене војне доктрине превентивног деловања, укључујући и „другу пиларизацију“ цивилног кризног менаџмента. ЕУ развија стратешко-културни дискурс милитаризације, као прилику да се ојачају политичке улоге транснационалних актера, и досегну дубље безбедносне и политичке интеграције. Упркос сумњивом разликовању између превентивног и преемптивног деловања, Менерс истиче постизање сагласности о развоју превентивног ангажовања ЕУ које је алтернатива војној стратегији „преемптивног деловања“ САД. Преемптивно или предухитрујуће деловање (акција) представља начин сузбијања блиске, опасне и неизбежне претње употребом силе. Преемпција захтева евидентне и кредибилне доказе о постојању претње. За разлику од превентивне акције, која представља употребу силе ради елиминисања *било какве* могућности евентуалног будућег напада, па и онда када нема разлога да се верује да је агресија планирана или да су одговарајући капацитети за њену реализацију покренути, односно онда када је довољно постојање сумње о евентуалном настанку претње. Ова стратегија је важна и по томе што се у њој напушта замисао о ЕУ као искључиво цивилној сили. Видети у: Ian Manners, op. cit., p. 193; Андреја Милетић, „Рат“, Милан Матић, Милан Подунавац (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Београд: Савремена администрација, 1993, стр. 11; Чарлс Кегли (Charles W. Kegley, University of South Carolina, USA) и Грегори Рајмонд (Gregory A. Raymond, Boise State University, USA), Preventive War and Permissive Normative Order, *International Studies Perspectives*, 2003.

капацитетима може пре да резултира одлуком о коришћењу краткорочних средстава принуде, него традиционалном стратегијом дугорочне структурне превенције конфликта и трансформације. Менерс истиче да доктрине превенције конфликта, одржавања мира и постконфликтне реконструкције нису лоши приступи, али дају приоритет милитаризацији и војној интервенцији у односу на невојно посредовање. Менерс закључује да је, на тај начин, подривен нормативан концепт ЕУ, јер без фундаменталне рефлексije о милитаризацији, нормативна моћ ЕУ може бити изгубљена.³²⁴

2. „Нормативна“ моћ Европе – критика реалисте

Како бисмо понудили и алтернативно објашњење, односно критику наведеног приступа по коме се ЕУ опажа као цивилна (нормативна) сила, у разматрање уводимо тумачење овог концепта из реалистичке перспективе. За потребе нашег истраживања, као још увек релевантан, издвајамо чланак Адријана Хајд-Прајса (Adrian Hyde-Price) о „нормативној“ моћи Европе из 2006. године, који, по речима аутора, представља својеврсну критику реалисте.³²⁵

У питању је неореалистичка анализа и критика либерално-идеалистичког концепта ЕУ као нормативне или цивилне силе. Супротно либерално-идеалистичком редуccionистичком приступу и изразито нормативном приступу који посматрају ЕУ пре свега као актера у међународним односима, структурални реализам се базира на *системском* приступу који осветљава спољне и безбедносне политике ЕУ. Реалистички концепт указује на значај глобалног биполаризма за појаву и развој Европске политичке сарадње и глобалног униполаризма за развој Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП), који су резултат системских промена у структурној расподели моћи.³²⁶

Хајд-Прајс истиче да је ЕБОП последица униполарног света и мултиполарне Европе. У том контексту, државе чланице су користиле ЕУ као колективни инструмент за обликовање спољног окружења комбиновањем тврде и меке моћи. Хајд-Прајс наводи да је од краја хладног рата, либерални идеализам доминирао у области европских студија и међународних односа. Стога се ЕУ доживљавала као цивилна или нормативна сила, која је посвећена цивилизовању међународних односа као дела шире трансформације међународног друштва.³²⁷ ЕУ је јединствени ентитет у међународној политици, а главни аргумент либералног идеализма лежи у томе што, на први поглед, слабост ЕУ – што не поседује средства принуде и њено ослањање на декларативну политику и меку моћ – јесте, у ствари, њена највећа снага и извор моћи (Европа је са Венере).³²⁸

Ипак, Хајд-Прајс издваја неколико проблема у вези са приступом либералног идеализма. Најпре, он је редуccionистички, јер тежи да објасни међународне чиниоце кроз елементе и комбинацију елемената на националном или субнационалном нивоу. Оно што је типичан недостатак таквог приступа је готово потпуно занемаривање моћи, односно силе. Како Хедли Бул сматра, концепт цивилне силе је, по себи, контрадикторан. Овај приступ је експлицитно нормативистички, у погледу цивилне и нормативне моћи као „добре ствари“.³²⁹

³²⁴ Вид. Ian Manners, op. cit., pp. 195–199.

³²⁵ Вид. Adrian Hyde-Price, „Normative“ Power Europe: a Realist Critique, *Journal of European Public Policy*, 13: 2, March 2006, pp. 217–218.

³²⁶ Ibidem.

³²⁷ Као што смо претходно истакли, Франсоа Душен је „идејни творац“ синтагме цивилне силе која се примењује на ЕУ.

³²⁸ Адријан Хајд-Прајс преформулише познату мисао америчког теоретичара Роберта Кејгана „Американци су са Марса, а Европљани са Венере“, који је тим планетарним размештајем хтео да истакне приврженост савезника различитим божанствима – рата и лепоте.

³²⁹ Вид. Adrian Hyde-Price, op. cit., pp. 220–221.

С друге стране, Хајд-Прајс износи своју аргументацију са неореалистичког становишта. Иако структурални реализам не може да објасни ситне појединости у вези са ЕБОП-ом, ипак има велику важност за објашњење природе ЕУ као међународног актера и за разумевање динамике ЗСБП-а/ЕБОП-а. С тим у вези, Хајд-Прајс сматра да структурални реализам нуди не само критику концепата цивилне и нормативне моћи ЕУ, већ и једно алтернативно разумевање ЗСБП-а/ЕБОП-а засновано на анализи структурне дистрибуције моћи. Он објашњава да неореализам није монолитан и хомоген приступ, већ диверзификована традиција са бројним различитим теоријским приступима. То је експликативни, дедуктивни приступ.

За Хајд-Прајса, као и за сваког неореалисту, међународни систем је анархичан и то је систем самопомоћи. Он сматра да је то једна од полазних, истовремено и кључних поставки структуралног реализма.³³⁰ Главни узроци конфликта и ратова не леже у унутрашњем карактеру држава или режима, или у људској природи, већ у структури и динамици међународног система.

Државе су примарно међународни актери. Међународна политика је подручје сукоба и надметања ривалских политичких група, а најважније су државе. Државе нису једини актери али су најважнији, а оне посебно јаке постављају контекст и правила за друге актере, укључујући и ЕУ.³³¹ Државе су функционално сличне, јер су им сличне институционалне карактеристике и обрасци понашања у међународним односима. Такође, државе су рационални, унитарни актери, који су у стању да делују стратешки на основу својих рационалних калкулација трошкова и добити алтернативних курсева акције.³³² Рационалистичка претпоставка је кључна спона између структуре система и понашања актера.³³³

Поред кључних поставки, Хајд-Прајс издваја и неколико специфичних претпоставки. Прва је безбедносно такмичење у систему самопомоћи, јер међународна анархија генерише безбедносно надметање у чијој је основи самопомоћ. С тим у вези, државе се у борби за опстанак ослањају на своје ресурсе или ресурсе савезника. Сарадњу је тешко, али није немогуће постићи. У том контексту, он сматра да се ЕУ мора видети као интервенишућа варијабла која делује само на маргинама европске безбедности.³³⁴

Хајд-Прајс издваја и безбедност и максимализацију моћи. Објашњава да је у систему самопомоћи безбедност основна брига држава, а она се достиже максимализацијом моћи. Државе су забринуте за своју моћ наспрам ривала и потенцијалних непријатеља и ступиће у односе сарадње само ако имају више користи од других сила, што представља остварење релативних предности. Ово је случај са великим силама, док су мале силе више усмерене на апсолутне предности. Даље, он сматра да велике силе имају интерес за стабилност спољног окружења. Регионално управљање се најчешће препушта великим силама, јер оне имају већи удео у стабилности свог региона и интерес за њега, и имају капацитете да преузму одговорност.

Зато је политичка сарадња ЕУ представљала колективни покушај у исцртавању окружења, вођена превасходно од стране најмоћних држава ЕУ.³³⁵ Специфична претпоставка је и да се државе старају не само о безбедности и максимализацији моћи, већ да имају и етичке бриге у погледу политичких вредности (животна средина, људска права), али су ово бриге другог реда. У том смислу, државе чланице виде ЕУ као силу добра и посвећене су дељењу

³³⁰ Овде се Хајд-Прајс ослања на главне налазе Кенета Волца, који се сматра и оснивачем ове теоријске парадигме.

³³¹ Вид. Adrian Hyde-Price, *op. cit.*, p. 222.

³³² *Ibidem*.

³³³ У овом делу, Хајд-Прајс се ослања на ставове Роберта Киохејна, који је крајем осамдесетих година прошлог века формулисао чувену поделу теоретичара на рационалисте – ту су традиционални приступи које, у најширем смислу, обједињује приврженост приступу рационалног избора – и рефлексивисте, односно теоретичаре који су познати и као послепозитивисти, којима припадају и заговорници критичке теорије.

³³⁴ Вид. Adrian Hyde-Price, *op. cit.*, p. 223.

³³⁵ *Ibidem*, pp. 223–224.

политичких вредности ЕУ – демократије, мултилатерализма и људских права. Међутим, Хајд-Прајс истиче да структурални реализам сматра да ће државе чланице дозволити овакав курс ЕУ све док то није у конфликту са њиховим кључним националним интересима.³³⁶

Са овог теоријског аспекта, Хајд-Прајс анализира и ЗСБП и ЕБОП. Пред државама чланицама ЕУ стоје опције балансирања,³³⁷ пребацивања терета³³⁸ и заједничког „вагона“.³³⁹

Према Хајд-Прајсу, биполарна дистрибуција моћи је креирала неопходни услов за зачетак процеса европских интеграција. Биполарност није уклонила конфликте међу западним земљама, већ их је превела на решавање мирним путем. У овом делу се његово становиште у потпуности подудара са нашим, јер сматрамо да је у биполарном систему ЕЕЗ имала безбедносни интерес развоја унутрашње интеграције, који јој је омогућио да несметано развија, пре свега, економску интеграцију.³⁴⁰ Стога се, према Хајд-Прајсу, развила Европска политичка сарадња (European Political Cooperation – ЕРС), као одговор на потребу за заједничким приступом ка исцртавању окружења, а овај процес је предводило неколико највећих земаља.³⁴¹

Хајд-Прајс сматра да су највеће последице урушавања биполарности по Европу биле политичка нестабилност и економска криза у земљама бившег комунистичког блока, које су одмах изразиле тежњу да постану чланице. Сходно томе, ЕУ је преузела улогу пројектовања и изградње мира у СИЕ. ЕУ је почела да делује као колективни механизам за исцртавање окружења на истоку Европе, са фокусом на мекој безбедности. Хајд-Прајс закључује да су најугицајније државе чланице користиле ЕУ као инструмент за колективно практиковање хегемонске моћи, исцртавањем и обликовањем свог блиског окружења, на начине који су у складу са стратешким и економским интересима ЕУ.³⁴²

Он напомиње да су догађаји на Балкану имали кључну улогу за лансирање ЕБОП-а, што је потенцијално могло да утиче на развој ЕУ као колективног хегемона. У погледу структурне дистрибуције моћи, кључни фактори за формирање и развој ЕБОП-а су: надмоћ САД на глобалном плану (глобална униполарност); балансирана мултиполарност у Европи; ЕБОП је производ реакције ова два системска притиска: глобалне униполарности и регионалне мултиполарности.³⁴³

У униполарном међународном систему, САД су могле мање да обрате пажњу на изазове који су оптерећивали Европу и да имају мање савезничког ангажовања. Из перспективе ЕУ, униполарност је трансформисала спољну политику САД, а ЕУ је био потребан нови приступ и капацитети да *самостално* одговори на кризе у окружењу. После хладног рата дошло је до стања балансиране мултиполарности. То означава већу неизвесност него у ситуацији биполарности, а мању него у небалансираној мултиполарности.³⁴⁴

Пошто није било силе која би могла да постане хегемон,³⁴⁵ Хајд-Прајс подвлачи да је стратешко понашање држава чланица ЕУ било максимализација безбедности, а не максимализација моћи.³⁴⁶ Прелаз са масовне стајаће војске ка професионалним војним снагама

³³⁶ Ibidem.

³³⁷ Државе чланице настоје да користе ЕУ за балансирање у односу на највећу светску силу (САД), играјући на карту Кине.

³³⁸ Државе чланице ЕУ могу да пребаце безбедносне проблеме на САД и да се фокусирају на трговину и економију.

³³⁹ Државе чланице ЕУ могу да се придруже најмоћнијим државама у систему, у циљу повећања утицаја или неких других предности.

³⁴⁰ Вид. Adrian Hyde-Price, op. cit., p. 226.

³⁴¹ Ibidem, p. 227.

³⁴² Ibidem, pp. 228–230.

³⁴³ Ibidem, p. 232.

³⁴⁴ Ibidem.

³⁴⁵ Хајд-Прајс сматра да је Немачка највећа и најјача сила у Европи, али нема много компаративних предности у односу на УК и Француску.

³⁴⁶ Вид. Adrian Hyde-Price, op. cit., p. 233.

изражава одређење ЕУ за померање од колективне и националне одбране ка пројекцијама за благостање и помоћ у изградњи државе. У контексту ЕБОП-а, то значи да европска војска није дизајнирана за колективну територијалну одбрану, већ је инструмент колективне принудне дипломатије. На тај начин, ЕБОП представља одговор држава чланица ЕУ на недоследности безбедносне политике САД у контексту глобалне униполарности.³⁴⁷

У контексту будућности ЕБОП-а, европске силе ће наставити да чувају своје суверено право на сопствену спољну и безбедносну политику, док ће ЗСБП и ЕБОП остати по природи међувладини конструкти. Сарадња у бившем другом стубу ће остати ограничена, а мултиполарност у Европи намеће и ограничења за дубљи развој ЗСБП-а.

Хајд-Прајс предвиђа да ће ЕУ имати улогу у креирању и обликовању свог ближег окружења. Сходно томе, трансатлантски односи ће добијати више европску димензију, јер ће САД изгубити интерес да делују и биће мање посвећене европском региону.³⁴⁸ У духу неореализма и неокласичног реализма, Хајд-Прајс закључује да структура међународног система, глобална униполарност и балансирана мултиполарност у Европи, доносе спектар потенцијалних опција за државе и обезбеђују подстицаје за посебне стратегије спољне политике.³⁴⁹

VII. ЗАКЉУЧАК: ПЕРМУТАЦИЈА ЦИЉЕВА И СРЕДСТАВА КАО АНАЛИТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

У оквиру изричитих (декларисаних, видљивих), односно јавно прокламованих ставова и скривених претпоставки, могуће је да постоји и оно што Светозар Стојановић³⁵⁰ зове „пермутација циљева и средстава“, коју користимо као аналитички оквир истраживања. Као инспирација за овакав избор послужила нам је његова књига „Између идеала и стварности“.³⁵¹ У контексту ЕУ, у ужем смислу, јасно усмерење нам је дала изванредна књига Слободана Самарцића „Европска унија: систем у кризи. Са студијом случаја о односима Србије и ЕУ“.³⁵²

³⁴⁷ Ibidem.

³⁴⁸ У међувремену, Хајд-Прајс је у овом делу демантовао развој догађаја, будући да је атлантска димензија додатно ојачала у односу на европску димензију трансатлантске безбедности.

³⁴⁹ Вид. Adrian Hyde-Price, op. cit., p. 234.

³⁵⁰ Светозар Стојановић је југословенски и српски филозоф. Рођен је 1931. године у Крагујевцу, где је завршио основну школу и гимназију. Дипломирао је филозофију на Филозофском факултету Универзитета у Београду 1955. године. На истом факултету је докторирао филозофију 1962. године, са темом „Савремена метаетика“, и предавао Етику од 1957. до 1974. године. Био је главни уредник часописа „Филозофија“ и члан редакције „Praxisa“. Од 1970. до 1974. године био је председник Српског филозофског друштва. Радио је као гостујући професор на универзитетима у САД, Немачкој, Великој Британији, Аустрији и Индији. Радио је као главни и одговорни уредник часописа „Praxis International“, Оксфорд, Велика Британија (1987–1990). Изабран је 1977. године за члана париског Међународног института за филозофију. Уврштен је у издање „Biographical Dictionary of Twentieth Century Philosophers“ 1996, заједно с Браниславом Петронијевићем и Михаилом Марковићем из Србије. Од 1996. године био је члан Академије за хуманистичка истраживања из Москве. Као део дисидентске групе филозофа окупљених око „Praxisa“, који су обележени као политички инспиратори студентских демонстрација 1968. године, са седморо колега, удаљен је са Филозофског факултета јануара 1975. године. Почетком деведесетих година двадесетог века враћен је на Универзитет. Од 1994. до 2000. године био је директор Института за филозофију и друштвену теорију. Оснивач је и председник Српско-америчког центра у Београду (2003. године), који је касније прерастао у Центар за националну стратегију (основан 2009. године, угашен 2011. године). Преминуо је 2010. године у Београду. Књиге: „Савремена метаетика“, 1964; „Између идеала и стварности“, 1969; „Од марксизма до етатизма са људским лицем“, 1987; „Историја и партијска свест“, 1988; „Ауторитет без власти: Добрица Тосић као шеф државе“, 1993; „Пропаст комунизма и разбијање Југославије“, 1995; „На српском делу Титоника“, 2000; „Марксистичка критика комунизма“, 2006.

³⁵¹ Иако је књига писана крајем шездесетих година са марксистичког становишта, али из критичке перспективе, проналазимо једну врсту аналогије коју можемо да применимо и на предмету нашег истраживања.

³⁵² У својој књизи, професор Самарцић, између осталог, пише: „Када је Уговор из Мастрихта промовисао иновације у области заједничке спољне политике, безбедности и одбране Европске уније могло се одмах видети

У ширем смислу, али свакако као инспиративна аналогија за аналитички оквир нашег истраживања, послужила нам је књига Вилијама Робинсона „Подстицање полиархије“,³⁵³ текст Кристофера Хила (Christopher Hill), који је писао о расцепу између могућности (способности) и очекивања у Европској заједници,³⁵⁴ докторски рад Ацуко Хигашино у вези са односом безбедносног дискурса и источног проширења ЕУ, књига Срђана Старчевића „Револуција и легитимност“.³⁵⁵

Код Стојановића,³⁵⁶ у делу књиге под називом *Револуционарна телеологија и етика*, у контексту револуционарне промене, пермутирају се, пре свега, историјски револуционарни циљеви и револуционарна средства. Као аналогија нашем истраживању, у том смислу, може да послужи паралела између биполарног међународног система и његове трансформације у униполарни свет. Оба процеса, односно Октобарска револуција, о чијим сложеним реперкусијама Стојановић пише и глобализација, чији контекст ми анализирамо, заправо су *светски процеси*.

Према схватању Светозара Стојановића, пермутација се дешава тамо где су циљеви намеравани. Околности (историјски контекст) воде ка преиспитивању могућности остварења, тј. тражењу средстава за остварење циља. У процесу реализације може доћи до тога да се средства осамостаљују и толико ојачају да она сама постану циљ, правдајући се немогућношћу другачије одбране циља. Са становишта нашег рада, пермутација циљева и средстава често се дешава и тамо где су прокламовани циљеви истовремено и стварни, тј. намеравани циљеви. Међутим, дешава се да оно што је стварни циљ не одговара сасвим ономе за шта се представља (иза чега се „скрива“) да би се остварио прави циљ.³⁵⁷ У дијалектичком односу пермутације, циљ је заиста циљ само ако се прокламовани и стварни циљ у великој мери подударају.³⁵⁸ „Карактер одређене политике изводи се из односа њених циљева и средстава, а тај однос садржи и највеће искушење за политичку заједницу. Политичко средство је поступак којим се остварује политички циљ и без кога циљ не може да пређе из идеје и могућности у искуство и стварност.“³⁵⁹

Да бисмо дошли до потврде наших хипотеза, служили смо се контекстуалном анализом и мерењем различитих индикатора везаних за спровођење политике проширења ЕУ према државама СИЕ. Ти индикатори односе се на хронолошку табелу историјских (реалних) догађања и политику условљавања, унутар које/којих се дешава пермутација прокламованих

да постоји злослутна разлика између установљених циљева у овој области и уговорних средстава за њихово остваривање“. Вид. Слободан Самарџић, *op. cit.*, стр. 157.

³⁵³ Вид. Вилијам Робинсон, *Подстицање полиархије. Глобализација, интервенција САД и хегемонија*. Београд: Албатрос плус и Југоисток XXI, 2012.

³⁵⁴ Вид. Christopher Hill, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, No. 3, September 1993, pp. 305-328.

³⁵⁵ У овом контексту, донекле нам је била илустративна и критика социјал-конструктивизма са аспекта неограмишијевске теоријске парадигме. Видети у: <https://www.e-ir.info/2011/08/24/why-did-the-eu-enlarge-to-the-east-a-neo-gramscian-critique-of-schimmelfennig%E2%80%99s-constructivist-approach/>, приступ интернету: 16. јануар 2022. године.

³⁵⁶ О односу циљева и средстава, пре Стојановића, писали су и други филозофи, нпр.: Мерло Понти, Албер Ками, у драми „Праведници“, Жан Пол Сартр у драми „Прљаве руке“, Макс Вебер, а у новије време, Мајкл Волзер у књизи „Морал и прљаве руке“. Мајкл Волзер (1935) је професор емеритус на Универзитету Принстон (САД). Коуредник је часописа *Dissent* (Неслагање) који окупља интелектуалну елиту антиимперијалне оријентације. Један је од најутицајнијих ангажованих критичких интелектуалаца на глобалном нивоу, познат по обнови теорије „праведног рата“ и заговарања етичких норми у процени ратних сукоба.

³⁵⁷ Ако је циљ равноправност, а користе се диктаторска средства за остварење тог циља, онда тај прокламовани циљ не може да буде и стварни циљ. У том случају, увек их прате идеолошка објашњења која оправдавају зашто се тај циљ не поклапа са прокламованим – то је у случајевима где нема прикривања, односно другачијег интерпретирања и представљања, самим тим, нема ни пермутације.

³⁵⁸ Наиме, у стварности они никада не могу бити исти, већ само у одређеној, емпиријски мерљивој мери, подударни, само ако се „субјект прокламације циља“ у најмању руку „озбиљно труди“ да га средствима којима располаже и остварује/оствари.

³⁵⁹ Срђан Старчевић, *Револуција и легитимност*, Чигоја штампа, Београд, 2020, стр. 169.

циљева и средстава њиховог остваривања. Суштина је да се реалност (спровођење политике проширења) одиграва у оквиру међусобне замене (пермутације) прокламованих циљева и „нужних“ и „расположивих“ средстава. У том смислу употребљавамо појам пермутације као аналитички оквир истраживања.

Утврдићемо да ли се ради о једној основној пермутацији и њеним варијацијама, или о више променљивих и зависних од контекста. Другим речима, циљано остављамо обе опције као могуће, јер ћемо у раду утврдити да ли се пермутација одвијала само унутар једног - базичног политичког условљавања или се односила и на (сва могућа) релевантна историјска догађања.³⁶⁰

Као што смо изнели у форми појединачне хипотезе, сматрамо да се у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, посебно након структурних промена у тој политици, појављује пермутација циљева и средстава која је често *скривена* различитим интерпретацијама и концептима. Циљеви проширења схватају се и јавно прокламују као изричитни (декларативни, експлицитни), док су средства, у ствари прећутни (подразумевани, имплицитни) *стратешки* разлози ширења ЕУ према државама СИЕ. Изричитни разлози односе се на јавно заступање, формулације права, демократије, итд., док прећутни, овде подразумевани разлози, имају практичну функцију *независну од* изричитих формулација, декларација, итд.³⁶¹

Међутим, „прокламовани циљеви ЕУ” - ширење тржишта, основна људска права, безбедност, мир, јавно се изричу, али и одлажу, *ако се супротставе* „средствима“, тј. *неопходности примене* оних прећутних принципа доминације и моћи. Сходно томе, јавно прокламована моћ принципа, као циљ, и принцип моћи, као средство, мењају улоге, пре свега у односу на слабије државе или на „кандидате“.

Дакле, на нивоу политике проширења ЕУ, пермутација циљева и средстава дешава се унутар политике условљавања, иако то није једини извор настанка. Пермутација циљева и средстава подстакнута је и од спољних актера и фактора. Ти спољни фактори утицали су на промену становишта унутар ЕУ. Циљеви више нису били само сопствени ЕУ циљеви, где се догађа пермутација, већ су постали споља унети циљеви, који онда унутар првопрокламованих циљева доводе до пермутације. Ту се ЕУ, донекле, ослобађа сумњи да је неискрено прокламовала своје циљеве у Уговору из Мастрихта, свесно знајући да нема одговарајућа средства за њихову реализацију. Ипак, увиђамо да је тек под утицајем спољних фактора (САД, НАТО-а), ЕУ пристала на стратешку промену прокламованих циљева. Зато ћемо у даљем раду да утврдимо да ли је ЕУ уопште имала амбицију за стратешком аутономијом у области безбедности и одбране у односу на НАТО.

У намери да анализирамо структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, од изузетног значаја било је разумевање односа између проширења ЕУ и европске безбедности. Закључили смо да постоји дијалектичка веза између проучавања ова два концепта, који се на примеру предмета овог истраживања преплићу, прожимају и допуњују. То је још један разлог зашто смо анализирали постојање једне врсте пермутације циљева и средстава у ЕУ. Ово нам се чинило погодним алатом за тумачење дискрепанције између изричитих и прећутних разлога ширења ЕУ на државе СИЕ, јер се, на конкретним примерима, показало да у ЕУ постоје различите интерпретације проширења у зависности од различитих историјских ситуација – догађања.

Сходно томе, на одређеним местима у раду, прихватамо полазне основе социјал-конструктивизма, али на начин који иде у прилог доказу реалистичких тврдњи. То значи да на

³⁶⁰ Без плуралистичког приступа, не можемо да дођемо до коректне интерпретације историјских догађања, у смислу уважавања ставова друге стране. Коришћењем алтернативних теоријских приступа, извршићемо анализу историјских догађања у вези са источним проширењем ЕУ путем пермутације циљева и средстава као аналитичког оквира истраживања.

³⁶¹ Можемо рећи и да прећутни, подразумевани стратешки разлози, имају практичну функцију *према* изричитим формулацијама, декларацијама.

дијалектички однос пермутације циљева и средстава гледамо *по последицама одлука и по њиховим резултатима*. У ствари, тек је са нестанком биполарног међународног система постала јасна пермутација циљева и средстава у ЕУ. Стварањем униполарног система променио се контекст који је омогућио да се та пермутација уочи.

Стога пермутацију циљева и средстава у ЕУ можемо да разумемо и као дијалектички однос реализма и социјал-конструктивизма.³⁶² У кризним временима, социјал-конструктивизам, и на њему вредносно засновани наративи, употребљавају се као средство за остварење циља (циљева), који су у суштини прећутне претпоставке, јер су претежно засновани на реалистички мотивисаним разлозима, тј. на односима доминације и моћи и материјалним факторима.³⁶³

Из тог разлога, тамо где се у ЕУ одвија пермутација циљева и средстава, оспоравамо могућност да социјал-конструктивизам буде општа теорија важећа за све контексте и ситуације. Социјал-конструктивизам, као теоријска метода не сме само да интерпретира прокламовани циљ, већ и да „обухвати“ стварност, на коју се тај циљ односи. У случају ЕУ, тамо где се прокламују циљеви који не одговарају конкретним одлукама, могли бисмо да закључимо да је на теоријском нивоу у питању неконсеквентност (неконзистентност). Зато у раду анализирамо однос пермутације циљева и средстава као однос између формалног и стварног, експлицитног и имплицитног, изричитог и скривеног, као аналитички оквир истраживања.

Коначно, појам пермутације циљева и средстава не третирамо као теорију или теоријску методу. У нашем истраживању, пермутација као објашњење догађања је аналитички оквир који има експликативну вредност и за тестирање исправности других теорија.

Пермутацију циљева и средстава у ЕУ можемо да илуструјемо на примеру прокламованог јачања ЕУ идентитета на међународној сцени, као декларисаног циља. Са позиције европског идентитета, ЕУ га пласира државама чланицама на уштрб њиховог (националног) идентитета. Ако је циљ изградња својеврсне наднационалне демократије на нивоу ЕУ, то имплицира да државе које приступају ЕУ треба да подреде своја идентитетска, и на њима заснована демократска права, европском идентитету и демократији. Долазимо до супротстављања два концепта - демократије једног на нивоу ЕУ и демократија/е на нивоу националних држава.³⁶⁴

³⁶² У нашем истраживању, дијалектику схватамо као метод посматрања, објашњења, тумачења догађаја у свету, а преко света и у природи, дакле, дијалектика припада теорији. „Под *дијалектиком* ћемо подразумевати општи филозофски метод за који је карактеристична тенденција да се истраживаним предметима прилази на максимално *објективан, свестран, динамичан, и конкретан* начин и да се као кључ теоријске објективности схвати стваралачка људска пракса.“ „У примени на опште теоријске проблеме, дијалектика укључује у себи захтев да се синтетички обухвате све њихове анализом добијене посебне стране, димензије, компоненте. Зато је овај метод по својој природи – критика једностранних теорија у којима се неоправдано хипостазира један моменат на рачун других, њему супротних“...“Међу појединим теоријама се појављују наизглед непомирљиве супротности. Примена дијалектичке методе оријентише на максималну комплексност и еластичност прилажења овом проблему.“ Вид. Михаило Марковић, *op. cit.*, стр. 28, 30. „Свестраност приступа предмету истраживања и његовој повезаности са ширим условима и општим приликама, развојно-историјско проучавање, свесно укључивање практичног момента већ у стварање истраживачке замисли, а не само накнадно приликом проверавања тачности резултата и, напослетку, начело конкретности које, као својеврстан интегратор, повезује све претходне моменте метода тиме што истраживању даје потребну одређеност у склопу развојно схваћених општих услова, истакнути су као основне особине дијалектичког начина мишљења“. Вид. Војин Милић, *Социолошки метод*, Нолит, Београд, 1978, стр. 182-183.

³⁶³ Иако се у ЕУ говори како је циљ вредносно и демократско друштво, што је формално тачно, у пракси, заправо, функционишу реалистички постулати засновани на моћи.

³⁶⁴ Прокламовани ЕУ идентитет на међународној сцени, као декларисани циљ, постаје средство притиска у односу нпр. на Мађарску или Пољску. Демократски изабраним владама се спочитава да нису довољно демократске, јер не поштују одређене одлуке ЕУ (Брисела). Отвара се питање која је демократија примарна (да ли она наднационална на нивоу ЕУ или она на нивоу држава чланица) уколико овде уопште можемо да говоримо о постојању две и више врста демократије.

Сходно томе, ако је циљ стваран, озбиљно схватан и намераван, односно, ако је у случају ЕУ, јачање идентитета ЕУ на међународној сцени заиста био стварни, а не само декларисани (јавно прокламовани) циљ, онда су морала да се траже адекватна средства за његово остварење. Ако циљ није намераван, онда се јачање идентитета као циљ само прокламује и, у ствари, тиме све више постаје средство за дисциплиновање својих чланица. Дакле, и на идентитетском нивоу, у ЕУ се дешава пермутација циљева и средстава.

Увиђамо да демократија и идентитет, као вишеслојни и вишеслојни појмови, имају различита значења у различитим контекстима. Тако се мењало и значење демократије у контексту ЕУ, тј. односа идентитета на нивоу ЕУ и националних идентитета држава чланица. Тиме анализирани појмови добијају различита значења у зависности од изабраног угла посматрања.³⁶⁵

Такође, пермутацију циљева и средстава можемо да прикажемо и на примеру опстанка НАТО-а у униполарном систему. Завршетком Хладног рата, распадом СССР-а и распуштањем Варшавског пакта,³⁶⁶ када је угроженост „политичког“ Запада, а посебно ЕЕЗ/ЕУ, сведена на минимум, питања стратешке безбедности не само да остају, већ и постају одлучујућа. То, с једне стране, показује да је стратешки разлог тзв. безбедности, односно безбедносни интерес унутрашње интеграције, активно учествовао у процесу још од времена биполарности и настанка ЕЕЗ. С друге стране, упућује да је НАТО, у новом међународном контексту, морао да редефинише своју прокламовану одбрамбену функцију, како би оправдао сталност трајања,³⁶⁷ као свој декларисани циљ.

У униполарном свету, НАТО као одбрамбени савез, требало је да се расформира, јер, ако је заиста био одбрамбена алијанса, нестала је главна претња због које је настао. Међутим, на вербалном (јавно прокламованом) нивоу, НАТО и даље себе представља као одбрамбену организацију. Претња увек мора да постоји, разлика је у томе што је сада Русија заменила СССР у војном аспекту, а БРИКС³⁶⁸ (и Кина) СЕП, у економском домену. У реалности, увиђамо

³⁶⁵ Налазимо сличан пример и у случају појма одбрамбености. НАТО је основан 1949. године као одбрамбена организација, у случају напада СССР-а на неку од НАТО држава. У биполарном међународном систему, циљ Савеза била је одбрана од СССР, јер се подразумевало да постоји реална могућност од сукоба. У то време, јавно је прокламовано да СССР има агресивне намере, и да НАТО, као одбрамбени савез, чини одбрану за ЕЕЗ од СССР-а. У конфронтацији између НАТО-а и Варшавског пакта, гарант безбедности за ЕЕЗ је искључиво НАТО. У униполарном међународном систему, јавно прокламовани циљ одбране се проширује и на обезбеђивање нафтних извора и путева, „заштиту“ рудника (повод за бомбардовање Ирака била је заштита од опасности од ирачког нуклеарног програма, накнадно се испоставило да је прави разлог неометано коришћење ирачких ресурса). Дефиниција НАТО-а као одбрамбене организације, у току конкретне реализације својих борбених активности, данас не одговара том прокламованом циљу.

³⁶⁶ Варшавски уговор (споразум), колоквијално и Варшавски пакт, званично назван *Уговор о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи*, био је војнополитички савез (организација) средњоевропских и источноевропских социјалистичких земаља. Споразум је потписан у Варшави, 14. маја 1955. године, да би одбио могући напад НАТО-а (који је основан у априлу 1949. године). Потписали су га СССР, као иницијатор, Албанија, Бугарска, Чехословачка, Немачка Демократска Република (Источна Немачка), Мађарска, Пољска и Румунија (од 1961. године Албанија није учествовала у раду Варшавског уговора, а формално је иступила у септембру 1968. године). Главни окидач за стварање Варшавског пакта било је укључивање, поново наоружане, Савезне Републике Немачке (Западне Немачке) у НАТО. Наиме, склапањем Париских споразума 1954. године између западних савезница, Западна Немачка се 1955. године придружила Северноатлантској алијанси. Такође, у октобру 1954. године створена је Западноевропска унија - ЗЕУ, као војнополитичка организација европских земаља у коју су ушле Западна Немачка и Италија. Пакт је постојао током хладног рата, све док, након колапса комунистичких земаља у Европи и политичких промена у СССР-у, чланице нису почеле да се повлаче 1991. године. Варшавски пакт је званично распуштен у јулу 1991. године.

³⁶⁷ Лисабонска Декларација о циљевима, донета 1952. године, наглашавала је да НАТО није само пројектован због организовања припреме за одбрану од СССР-а, већ и ради сталности трајања. Вид. Мирослав Глишић, Нови стратешки концепт НАТО - активно ангажовање и модерна одбрана, *Војно дело*, Министарство одбране, Београд, 2011, стр. 69.

³⁶⁸ БРИКС (енгл. *BRICS*) је енглеска скраћеница од почетних слова имена држава који чине ову групацију. То је економски појам који се првобитно односио на растући развој привредног потенцијала Бразила, Русије, Индије,

да је стратешка одбрамбена позиција НАТО-а прешла у стратешку нападачку позицију, али уз прокламовано задржавање првобитне позиције да је НАТО, и даље, одбрамбени савез.

У том контексту, настаје другачија (измењена) политика проширења ЕУ, али тек након што је НАТО у међувремену променио своју стратегију и с обзиром да је себи дао мандат за спровођење правде у целом свету.³⁶⁹ Пермутација је сада на нивоу стратешке позиције одбране од другог.³⁷⁰ Стога ЕУ спроводи проширење из одбрамбених (безбедносних) разлога.

Кине и Јужноафричке Републике. Данас је то економско и политичко савезништво ових комплементарних привреда. Група је основана 2006. године.

³⁶⁹ Разлог бомбардовања СР Југославије је, између осталог, да би се показало да НАТО није само одбрамбена алијанса држава чланица, већ да се његова улога проширила и на одбрану и заштиту људских права (хуманитарна, људска и мањинска права), што се накнадно примењивало и на другим местима широм света. „Тзв. хуманитарна интервенција против Србије (СР Југославије) поводом Косова била је први идеалан опит кривичног кажњавања тзв. недисциплинованих држава и народа, иако је са становишта основне сврхе њеног предузимања ова кажњеничка акција трајала исувише дуго“. Вид. Слободан Самарџић, 2016, *op. cit.*, стр. 160. У истој књизи Самарџић истиче: „Овај шмитовски (Карл Шмит) поглед на постдржавну тенденцију стварања апсолутног непријатеља у пракси кршења свих међународних правила (и права) ратовања послужила је веома продуктивним увидима и анализама НАТО агресије на СР Југославију. Вид. Григорис Ананиадис, Карл Шмит на Косову, или рат узети озбиљно, *Република*, бр. 308-309, 2003, стр. 22-27; или новију књигу Алана Де Беноа, *Карл Шмит данашњице*, MIR Publishing, Београд, 2013, где налазимо овакву констатацију: „Не чуди, стога, што је епоха у којој се људска права заступају са највећом жестином, иста она у којој су ратови постали најнехуманији. Ова чињеница, према Карлу Шмиту, никако није парадоксална јер, када се боримо у име човечанства, своје непријатеље гледамо као нељуде. Прокламовани хуманизам за исход има дехуманизацију. Рат који се водио на Косову у име 'људских права' свео се на систематско кршење људских права Срба и велики број 'коллатералних жртава'“, стр. 38-39“.

³⁷⁰ НАТО користи и објашњава своју позицију у постојећем међународном поретку, искључиво одбрамбеним, самим тим, оправданим разлозима и аргументима, а у ствари, прокламацијама. У иницијалном одговору на терористички напад на Светски трговински центар у Њујорку од 11. септембра 2001. године, била је присутна прокламација „Америка се брани у Авганистану“, од стране тадашњег америчког председника Џорџа Буша Млађег и министра одбране Доналда Рамсфелда, са почетка операције америчких оружаних снага против талибанских власти у Авганистану. Такође, познате су сличне прокламације представника држава чланица ЕУ (чланице и НАТО-а) или институција ЕУ у идентичном или другачијем међународном контексту. Немачки канцелар Герхард Шредер је у децембру 2001. године, након гласања у Бундестагу да немачке трупе, први пут у послератној историји, напусте територију НАТО-а и да се пошаљу у Авганистан, изјавио да се „Немачка брани у Авганистану“. Урсула фон дер Лајен, председница Европске комисије је у фебруару 2023. године, на Твитеру, написала: „Ми смо са вама. Од почетка смо уз вас у овој егзистенцијалној борби. Украјина је постала центар нашег континента. Место где се подржавају наше вредности, где се брани наша слобода, где се пише будућност Европе“. Жозеп Борел, високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику је 10. маја 2022. године, за *Euronews*, изјавио: „Ми се не боримо против Русије, ми бранимо Украјину“. Аналина Бербок, министарка спољних послова Немачке је у августу 2022. године, за немачки недељник "Билд ам зонтаг", изјавила да се „у Украјини брани 'наша слобода и светски поредак' и да ће Немачка тој земљи пружати финансијску и војну подршку све док буде требало“. Дакле, свуда се користи прокламација заснована на одбрани од неког другог (који представља егзистенцијалну претњу), јер је НАТО наводно одбрамбени савез.

ДРУГО ПОГЛАВЉЕ

УТИЦАЈ ПОЛАРНОСТИ МЕЂУНАРОДНОГ СИСТЕМА НА ОБЛИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕЗ/ЕУ

I. ПРОШИРЕЊЕ ЕЗ/ЕУ У БИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ – ПРОШИРЕЊЕ БЕЗ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЛИТИКЕ

Да би ваљано разумели узроке настанка и саставне елементе политике проширења ЕУ према државама СИЕ, који је чине заједничком политиком, потребно је најпре да проучимо претходне циклусе проширења, промене у међународном систему које су настале завршетком хладног рата и падом Берлинског зида, односно институционалним променама у самој Европској заједници/унији. Од 1945. године до 1989. године структуру међународног система чинила су два пола. С једне стране, то су биле САД, а са друге, СССР. То је био биполарни међународни систем и његово утемељење засновано је на Техеранској конференцији (новембар-децембар 1943), Конференцији у Јалти (Кримска конференција, фебруар 1945) и Потсдамској конференцији (јул-август 1945). С тим у вези, даћемо кратак осврт на ране покушаје интеграције ЕЕЗ у сфери безбедности и одбране.

У овом поглављу ћемо анализирати кључне елементе облика проширења ЕУ и факторе који су допринели да дође до сва четири претходна таласа проширења. Кроз студију случаја ћемо анализирати проширење ЕЕЗ на Грчку, где ћемо нагласити да је (гео)политичка, геостратешка и војна димензија била одлучујућа за доношење одлуке о проширењу. Правилно изнети закључци ће нам помоћи да велико проширење ЕУ поставимо у шири контекст међународних односа тог времена.

Проширење је део спољне политике ЕУ која има за циљ решавање питања ван граница Уније. Главни задатак проширења је ширење ван територије Уније онога чему се тежи и унутар територије – стабилности, безбедности, демократије и одрживог развоја.³⁷¹ Испуњавајући овај задатак ширења норми и пракси, ЕУ у ствари осигурава унутрашњу стабилност, сигурност и просперитет. Током већег дела свог постојања, ЕУ је била у процесу проширења – одговарала је на захтеве за чланство и преговарала са земљама кандидатима. Правна природа интеграционог пројекта заснована је на уговору – претпоставља нормативни садржај процеса проширења. Међутим, правни садржај не значи да је политика проширења јасно дефинисана, у смислу подобности пријаве и критеријума за чланство, формалног поступка преговора и приступања. Ова политика у великој мери прати догађаје, а не проширења Уније.³⁷²

³⁷¹ Вид. Karen E. Smith, *Enlargement, the Neighborhood, and European Order*. In: Christopher Hill, Michael Smith and Sophie Vanhoonacker (eds.), *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 300; Simon Hix and Bjorn Hoyland, *The Political System of the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2011, p. 322; Desmond Dinan, *Ever closer Union. An Introduction on European Integration*. London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 483.

³⁷² У наведеној научној литератури о политикама ЕУ, политици проширења даје се релативно мало простора и често се поистовећује са источним проширењем – ово представљање проширења је традиционално, ако је уопште укључено у анализу политика ЕУ. Ова чињеница одражава одсуство јасно развијених правила и процедура у овој области до источног проширења, које практично ставља на дневни ред питање формулисања јасне политике за проширење ЕУ. Видети у: Karen E. Smith, *Enlargement, the Neighborhood, and European Order*, In: Christopher Hill, Michael Smith and Sophie Vanhoonacker (eds.), *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 300; Simon Hix and Bjorn Hoyland, *op. cit.*, p. 322; Desmond Dinan, *Ever closer Union. An Introduction on European Integration*. London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 483; Susan Senior Nello, *The European Union Economies, Policies and History*, London: Mc Crew, 2012. То је зато што је тек са Уговором из Мастрихта (1993) новостворена ЕУ поставила спољнополитичке циљеве за чије постизање је потребна и политика проширења. До тада таква политика није постојала у оквиру ЕЕЗ-а, а државе чланице је везивало само заједничко тржиште.

Могућност проширења садржана је у првим програмским документима о европским интеграцијама. У Шумановој декларацији³⁷³ од 9. маја 1950. године, која је иницирала стварање прве европске заједнице - Европске заједнице за угљ и челик (ЕЗУЧ), ова могућност је била јасно наведена. У Декларацији, чији је идејни творац Роберт Шуман (Jean-Baptiste Nicolas Robert Schuman), француска влада је предложила „да се сва француско-немачка производња угља и челика стави под управљање заједничким врховним телима у организацији *отвореној за друге европске државе*“.³⁷⁴

Могућност за придруживање нових чланица потврђена је Париским уговором из 1951. године. Њиме је предвиђено да се било која европска држава може пријавити за приступање овом Уговору. Захтев мора упутити Савету, који ће једногласно гласати по пријему мишљења Високе власти. Такође једногласно, Савет ће одредити рокове за приступање.

Отвореност за приступање нових чланица Заједнице предвиђена је оснивачким уговорима ЕЕЗ-а, међутим, то није подразумевало засебну политику проширења. Како ЕЕЗ покрива трговинске односе, укључивање нових земаља у заједничко тржиште не подразумева посебне захтеве. Римским уговором из 1957. године успостављен је законски оквир који судским путем уређује права и обавезе држава чланица Заједнице. Пресудама Суда правде, Заједница има моћ да наметне санкције државама чланицама у случају непоштовања политичких одлука или кршења споразума.³⁷⁵ Међутим, право Заједнице има претежно економски карактер. Иако је тешко постићи одвајање тржишних односа од других, нетржишни односи нису правно дефинисани, па је последично, испуњавање политичких услова, односно политичка подобност, у почетку била ствар политичке одлуке.

Три оснивачка уговора - један из Париза 1951. године за угљ и челик, и два уговора из Рима - за ЕЕЗ и Европску заједницу за атомску енергију - ЕВРОАТОМ, (енгл. *EAEC*), из 1957. године, не садрже текст о вредносном систему заједнице, нити о експлицитним условима за чланство.

Члан 237 Уговора о оснивању ЕЕЗ наводи да било која европска држава може да поднесе захтев за чланство, који упућује Савету министара. Након прибављања мишљења Комисије, Савет одлучује једногласно. Услови пријема, као и измене и допуне Уговора које су због тога неопходне, биће предмет споразума између држава чланица и државе подносиоца захтева.³⁷⁶

Значајан подстицај за развој политичких услова за чланство дале су кандидатуре медитеранских земаља које су се након ауторитарних режима нашле у демократској транзицији – Грчке, Шпаније и Португалије, за које се демократски квалитет показује проблематичним. У фебруару 1962. године Шпанија је упутила формални захтев Савету министара ЕЕЗ да покрене преговоре између две земље, истичући европски позив и природу

³⁷³ Роберт Шуман био је министар спољних послова Француске. Дан доношења Шуманове декларације (9. мај 1950. године), прославља се као Дан Европе.

³⁷⁴ Федералистички пројекти и програмски документи за уједињење Европе између два светска рата (Паневропа, 1923, Бријанов меморандум, 1929), као и документи из Другог светског рата и првих послератних година (Вентотенов манифест, 1941, Резолуција са конференције Европског савеза федералиста у Монтроу, 1947), такође се односе на све европске земље, изузев Велике Британије (Паневропа), Турске (Бријанов меморандум) и Русије (Паневропа, Бријанов меморандум). На пример, Вентотенов манифест наводи следеће: „Видели смо једну демонстрацију силе (Хитлеров напад) која је показала да не постоји ниједна земља у Европи која може остати нетакнута“. Сви европски проблеми који изгледају нерешиви, попут „исцртавања граница у регионима у којима живе мешовите етничке групе, заштита мањина, луке за земље без излаза на море, балкански проблем, ирски проблем“, лако могу наћи решење у европској федерацији. Видети у: Mirela Veleva Eftimova, *The Eastern Enlargement of the EU: Interests, Compromises, Results (Political Patchwork)*, Sofia: St. Kliment Ohridski University Press, 2018, p. 38.

³⁷⁵ Вид. John Mc Cormick, *Understanding the European Union. A Concise Introduction*, New York: Palgrave, 2011, pp. 54–58.

³⁷⁶ Вид. Julia Zaharieva, *Common foreign policy or mechanisms for foreign policy coordination in the European Union*. In: *15 years of the Department of European Studies. Jubilee collection*, Sofia: St. Kliment Ohridski University Press, 2015, p. 88.

те земље. Захтев није праћен званичним одговором Заједнице, али је ЕП усвојио извештај о томе, представљајући тумачење услова за чланство у Заједници. Извештај наглашава да „државе чије владе нису демократски легитимисане и чији народи не учествују у политичким одлукама, било директно или преко слободно изабраних представника, не могу очекивати да их народи који чине ЕЕЗ прихвате у друштво“.³⁷⁷

После пуча пуковника у Грчкој 1967. године, ЕП је затражио раскид Споразума о придруживању који је та земља раније закључила са ЕЕЗ, 1961. године. Овај став нису подржале ни ЕК ни земље ЕУ с образложењем да Споразум не садржи основе за такав једностранни акт.

ЕП је затим инсистирао на томе да Грчка опструира функционисање институција, јер, према Споразуму о придруживању, Заједнички парламентарни одбор није могао да заседа, јер је грчки парламент престао да постоји. Будући да је овај аргумент прихваћен, Споразум о придруживању са Грчком је замрзнут. Разлози за привремену суспензију представљају још један израз тумачења политичких услова Заједнице, да свака придружена држава мора да има функционалан парламент.³⁷⁸

Поводом кандидатура за чланство Шпаније и Португалије, априла 1978. године, ЕС је изјавио да је одржавање представничке демократије и људских права у свакој земљи Заједнице кључни елемент чланства. У мишљењима Комисије о спремности медитеранских кандидата, постоји кратка напомена о стању демократије: она је обновљена, али без позивања на чињенице које се односе на испуњавање одређених услова. Више пажње се посвећује стању привреде и административним капацитетима.³⁷⁹ Овај нагласак је у складу са тржишном природом ЕЕЗ.

На пољу проширења, државе чланице имају искључива овлашћења за доношење одлука. Поступак проширења је у складу са овим принципом. Састоји се из следећих основних корака.³⁸⁰ Свака земља која жели да се придружи Унији пријавиће се Савету за чланство. Он налаже израду извештаја ЕК о спремности кандидата за будуће чланство, која саставља такав извештај. За овај извештај не постоји крајњи рок, али то обично траје неколико месеци. Извештај препоручује да ли треба отворити преговоре о чланству, али не прејудуцира нити обавезује одлуку Савета по овом питању.³⁸¹

Након што је примио к знању мишљење ЕК, Савет једногласно гласа да се предузму даље мере и евентуално одређује датум за почетак преговора. Покретање поступка проширења такође мора одобрити ЕП након усвајања Јединственог европског акта 1987. године.³⁸²

Преговори о чланству, на техничком нивоу, воде се између представника владе сваке земље кандидата и ЕК, која делује под мандатом Савета. Подељени су у секторска подручја – поглавља, у којима ЕУ износи заједнички став. Државе чланице морају једногласно да усвоје заједнички став пре него што га представе земљама кандидатима. Након завршетка преговора, ЕС одређује датум за потписивање Уговора о приступању и датум ступања у чланство.

³⁷⁷ Ricardo Martin de la Guardia, In Search of Lost Europe, Spain. In: W. Kiserand, J. Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*, London: Routledge, 2005, pp. 93–109.

³⁷⁸ Вид. John O'Brennan. *The Eastern Enlargement of the European Union*. London: Routledge, 2006, p. 170.

³⁷⁹ Вид. Karen E. Smith, Enlargement, the Neighborhood, and European Order. In: Christopher Hill, Michael Smith and Sophie Vanhoonacker (eds.), *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011, pp. 110–113.

³⁸⁰ Вид. Neill Nugent, Distinctive and Recurring Features of Enlargement Rounds. In: Neill Nugent (ed.), *European Union Enlargement*. New York: Palgrave, 2004, pp. 1–21; Ulrich Sedelmeier, Eastern Enlargement. Towards a European Union, In: Helen Wallace, William Wallace and Mark Pollack (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 404; Stuart Croft, John Redmond, G. Wyn Rees, Mark Webber, *The Enlargement of Europe*, Manchester: Manchester University Press, 1999, pp. 94–96.

³⁸¹ Вид. Mirela Veleva Eftimova, op. cit., p. 38.

³⁸² Ibidem, p. 39.

Споразум о чланству мора да одобри ЕП и да га ратификује парламент сваке земље ЕУ, као и парламент земље кандидата, у складу са националним процедурама те земље.³⁸³

Према поступку проширења, државе чланице имају могућност да пресудно утичу на процес, како због права на доношење коначних одлука у различитим фазама, тако и због формалног правила о једногласном изјашњавању у Савету. Реализација ове могућности, међутим, зависи од различитих фактора. Током различитих фаза процеса, однос између институција варира у зависности од њихове регулисане улоге у процесу доношења одлука. Комисија има могућност да интервенише на више начина у различитим процедуралним фазама – састављањем извештаја о отварању преговора у претприступној фази, израдом заједничких ставова током преговарачког процеса, а ЕП има прилику да утиче на последњу фазу процеса кроз поступак одобравања. Истовремено, могућност једне државе чланице да се супротстави свим другима у великој мери зависи од прихватљивости њене позиције за друге државе чланице.³⁸⁴

У научној литератури је распрострањена теза да у свим проширењима државе чланице имају користи од ширења тржишта, утицаја на политички развој потенцијалних нових чланица, веће глобалне улоге ЕЕЗ и Уније, при томе, повећавајући безбедносне гаранције држава чланица. Ове користи надокнађују релативно мале трошкове дељења средстава, у приближном износу од једног процента бруто дрштвеног производа (БДП) земље, за заједничке политике међу већим бројем чланова, административне и процедуралне трошкове који проистичу из функционисања више актера.³⁸⁵ Међутим, све државе чланице не тумаче ове предности на сличан начин, јер немају све једнак приступ и немају једнаку тежину. Стога, супротно распрострањеном ставу,³⁸⁶ у већини случајева постоје велике разлике међу њима. Ставови држава чланица о проширењу су значајан фактор који утиче на динамику проширења.

1. Западно проширење ЕЕЗ - Уједињено Краљевство, Данска, Ирска

Земље кандидати за први круг проширења ЕЕЗ биле су УК, Данска и Ирска. Уједињено Краљевство се пријавило за чланство 1961. године. Блиске везе Данске и Ирске са УК условиле су њихово чланство развојем британске кандидатуре, тако да су се обе државе пријавиле, а затим су биле принуђене да повуку своје пријаве заједно са УК.³⁸⁷ Лондон је обновио захтев за чланство у мају 1967. године, заједно са Ирском, Данском и Норвешком.

³⁸³ Ibidem.

³⁸⁴ Ibidem, p. 40.

³⁸⁵ Вид. Simon Nix and Bjørn Høyland, op. cit., p. 323.

³⁸⁶ Покушавајући да сумира искуство различитих кругова проширења, Нил Њунт закључује да разлике у дужини периода приступања зависе од различитих карактеристика земаља кандидата и нивоа развијености ЕУ. Поређења која прави на први поглед воде у овом правцу. Међутим, након детаљнијег читања приметно је да аутор приликом поређења користи различиту полазну тачку проширења – подношење пријаве или започињање преговора. У таквом поређењу, чини се да се прво проширење ЕЕЗ догодило тек у року од 18 месеци (од почетка преговора), а медитеранско проширење у року од десет година (од подношења захтева за чланство). Иако се аутор дотиче утицаја негативног става држава чланица према проширењу, он га описује прилично меко – као „устручавање, оклевање“ и „чак и опирање, неукључивање“ – након чега, чини се, покушава да га окарактерише, као „разумљив“. Видети у: Neill Nugent, *Distinctive and Recurring Features of Enlargement Rounds*. In: Neill Nugent (ed.), *European Union Enlargement*. New York: Palgrave, 2004, pp. 57–60.

³⁸⁷ Норвешка је такође била међу земљама кандидатима у првом кругу проширења, али након неуспелог референдума – не придружује се ЕЕЗ. Норвешка је покушала да изађе из сенке свог моћнијег суседа Шведске, па је чланство у ЕЕЗ сматрала средством за јачање независности. Испоставило се, међутим, да је нерасположење према чланству у ЕЕЗ дубље од жеље за утврђивањем националног идентитета. Пољопривредници су веровали да ће им субвенције бити смањене након усвајања ЗПП-а, конзервативци су одбили социјалне трошкове приступања, а риболовни лоби је одбио да усвоји заједничку политику рибарства ЕЕЗ.

1.1. Позиције држава чланица ЕЕЗ

Захтев за чланство Велике Британије уживао је подршку већине држава чланица Заједнице. Немачка и земље Бенелукса³⁸⁸ изразиле су своју јасну подршку приступању Уједињеног Краљевства. Италија и Холандија виделе су ово приступање као прилику за подривање француске доминације у малој Европи, где је Хаг захтевао да се британски представници укључе у преговоре о Фушеовом плану.³⁸⁹ За Немачку је укључивање Велике Британије била прилика за ширење тржишта за немачку робу. Званична немачка подршка, међутим, није била уједначена, док је већина немачке политичке елите поздравила одлуку Лондона да се пријави за чланство 1962. године. Аденауер³⁹⁰ је имао резерви у вези са ефектом чланства Велике Британије на изградњу политичке уније. Немачки канцелар, као и француски председник, дали су предност продубљивању интеграције у односу на проширење.³⁹¹

Француска је заузела негативан став према британској кандидатури за чланство. Овакав став претпоставља неколико традиционалних аргумената француске политичке елите. Прво, доминантна улога Француске у ЕЕЗ угрожена је уласком Британије, како због њене тежине, тако и због блиских веза са САД. Ово чланство би, с једне стране, створило алтернативно вођство за остале државе чланице, а с друге стране, постало би канал за америчке интересе у Заједници.³⁹² Политички аргументи су се комбиновали са предвиђеним ризицима које би улазак Британије у Заједницу створио за дефинисање Заједничке пољопривредне политике (енгл. *SAP*). Ова политика, диктирана укључивањем пољопривреде у пројекат стварања заједничког тржишта, била је један од главних услова Француске за њену интеграцију у ЕЕЗ.³⁹³

Британски захтев за чланство поклопио се са кризом у француској пољопривреди. У време када је Де Гол³⁹⁴ дошао на власт, 1958. године, суфицит пољопривредне производње био је у опадању. Нису успели покушаји реформе националног система субвенционисања. Влада Де Гола је била приморана да настави са исплатама, јер је била суочена са ризиком од губитка свог бирачког тела. Француски председник је разматрао потребу за стабилизацијом пољопривреде као најважнији проблем са којим се Француска суочавала.³⁹⁵

У том контексту, питање примене Заједничке пољопривредне политике (ЗПП) било је од изузетне важности за Француску. Римски уговори наводе циљеве које треба постићи у тој области, али без прецизирања средстава за њихово остварење. Преговори о овим питањима нису били нимало лаки и они су отежавали ионако сложени задатак са којим се Комисија суочила у формулисању радних предлога, уз противљење Немачке принципима ЗПП-а.³⁹⁶ У

³⁸⁸ Белгија, Холандија, Луксембург.

³⁸⁹ Фушеов план покренула је Француска. Реч је о пројекту за постизање међувладине политичке сарадње између земаља ЕЕЗ на пољу спољне политике.

³⁹⁰ Конрад Аденауер био је немачки политичар и први послератни канцелар СР Немачке од 1949. до 1963. године (испред Хришћанско-демократске уније).

³⁹¹ Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 139.

³⁹² Резерве Де Гола према Англосаксонцима и америчкој улози у Европи предодредиле су његов став према Британији као „тројанском коњу“ САД у ЕЕЗ.

³⁹³ Вид. Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*. London: Lynne Rienner, 2004, pp. 94–97; Peter Stirk, *A History of European Integration since 1914*. London: Pinter, 2000, pp. 164–167.

³⁹⁴ Шарл Андре Жозеф Мари де Гол (Charles André Joseph Marie de Gaulle) био је француски војни заповедник (генерал) и државник. Био је премијер Француске 1958–1959 и председник Француске 1959–1969.

³⁹⁵ Вид. Jeffrey Vanke, Charles de Gaulle's Uncertain Idea of Europe. In: D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 141–167.

³⁹⁶ Комисија се, с једне стране, суочавала са тешким задатком да успостави ЗПП у складу са принципима слободне трговине, а са друге, да омогући интервенцију на тржишту, укључујући фиксне цене и загарантовану продају основних производа. То је подразумевало и систем променљивог опорезивања увозних пољопривредних производа, заснованог на разлици између ниских светских цена и високих цена у Заједници. Видети у: Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*. London: Lynne Rienner, 2004, pp. 94–97.

јуну 1961. године Де Гол је изјавио да ће блокирати прелазак на следећи корак царинске уније, који је био предвиђен за крај 1961. године, ако не буде постигнут договор о ЗПП-у.³⁹⁷

У међувремену, преговори о чланству између Британије и Заједнице отворени су у новембру 1961. године. Појављују се две проблематичне теме – односи са земљама Комонвелта³⁹⁸ (енгл. *The Commonwealth*) и принципи ЗПП-а. Кључни приоритет британске владе током преговора био је да обезбеди што је могуће дужи прелазни период током којег ће се наставити преференцијална трговина са Комонвелтом. Што се тиче ЗПП-а, некомпатибилност између британског пољопривредног сектора и принципа ове политике претпоставља потешкоће у проналажењу компромисног решења за, по Француску, ово осетљиво питање.³⁹⁹

У процедуралном смислу, Де Гол је могао да стави вето, али политички није био у повољној позицији да то учини. Заједно са преговорима о Фушеовом плану, током 1961. године одвијају се преговори о још два важна питања за Француску – ЗПП и повезивање бивших француских колонија у Африци са заједничким тржиштем.⁴⁰⁰ Тек након што су ова питања решена у корист Француске,⁴⁰¹ Де Гол је пронашао одговарајући разлог за француски вето на британско чланство. Искористио је британско-амерички ракетни споразум *Поларис* из децембра 1962. године као јасан доказ да Велика Британија није спремна за европско звање, што му је послужило и као аргумент за прекид преговора.⁴⁰²

На конференцији за штампу у јануару 1963. године, на трагу англо-француског антагонизма са врло дубоким историјским коренима, Де Гол се успротивио уласку Велике Британије на заједничко тржиште из више разлога. Наиме, Уједињено Краљевство одбија да прихвати француску верзију ЗПП-а, која је од суштинске важности за ЕЕЗ, „енглеска природа, енглеска структура, енглеска ситуација се дубоко разликује од оне на континенту“, Лондон је „тројански коњ“ САД у ЕЗ.⁴⁰³ Ови аргументи су представљали француски став у одбрани

³⁹⁷ После готово две године отпора, Немачка је пристала на практично увођење ЗПП-а. У јануару 1962. године постигнут је споразум о оквиру ЗПП који задовољава француске интересе.

³⁹⁸ Комонвелт је удружење независних суверених земаља широм света, од којих је већина била део територије Британске империје. Познат је још и под називима Британски Комонвелт нација (енгл. *British Commonwealth of Nations*) и Британски Комонвелт (енгл. *British Commonwealth*). Садашњи Комонвелт нација био је формално конституисан Лондонском декларацијом из 1949. године, којом је модернизована заједница, и земље чланице су успостављене као „слободне и једнаке“. Тренутно има 53 чланице, које могу да напусте Комонвелт кад год желе. На челу Комонвелта традиционално се налази британски монарх, тренутно краљ Чарлс III. Краљ представља симбол јединства држава Комонвелта и нема никакву суштинску извршну моћ. Већина чланица има сопствене шефове држава, док њих шеснаест (16) признаје британског монарха као вођу. Те чланице се називају Крунске земље Комонвелта (енгл. *Commonwealth Realms*). Државе чланице су уједињене језиком, историјом, културом и њиховим заједничким вредностима демократије, људских права и владавине права.

³⁹⁹ Да би се постигли главни циљеви ове политике – стабилизација цена, обезбеђивање доброг животног стандарда пољопривредника и повећање продуктивности, успостављен је систем субвенционисања пољопривредника и гарантовање пољопривредних цена. Овај систем даје ЗПП-у протекционистички карактер, што су критиковале земље са либералним економским моделом, укључујући Велику Британију.

⁴⁰⁰ У јулу 1963. године у Јаундеу (Камерун) потписан је Споразум о придруживању између ЕЕЗ и 18 афричких држава.

⁴⁰¹ Конвенција из Јаундеа (1963) поставила је темеље за увођење политике Заједнице за развојну сарадњу.

⁴⁰² На састанку у Насауу, који је одржан у децембру 1962. године, амерички председник Кенеди и британски премијер Макмилан договорили су се да обнове англо-америчко нуклеарно партнерство. САД обезбеђују Лондону пет подморница *Поларис* и сродне ракете за које Велика Британија може да развије сопствене нуклеарне бојеве главе. У складу са тим, Велика Британија пристаје да користи своје нуклеарне снаге само након претходног договора са САД.

⁴⁰³ Душан Гујаничић, Политичка идеологија Деголизма, *Политичка ревија*, број 1/2018, Београд, стр. 140.

правних тековина Заједнице.⁴⁰⁴ Де Гол је оптужио Британију да, кад већ није спречила стварање Заједнице споља,⁴⁰⁵ сада покушава да је паралише изнутра.⁴⁰⁶

Остале чланице ЕЕЗ реаговале су негативно на француски вето, али право сваке државе ЕЕЗ да се успротиви пријему нових чланица, натерало их је да се придруже одлуци о одбијању чланства Велике Британије. Њихово незадовољство изазвао је не толико неуспели завршетак преговора колико једнострано деловање Де Гола, којим је довео у питање сарадњу „шесторке“. Француски председник није ни обавестио немачку владу пре конференције за штампу на којој је најавио француски вето на британско чланство.

Велика Британија се поново пријавила за чланство 1967. године, а Де Гол га је опет одбио, позивајући се на прелиминарно мишљење Комисије о спремности земље за чланство.

У септембру 1967. године, Комисија је издала обавезујуће мишљење о британској пријави. У њему се не анализира утицај чланства Велике Британије на функционисање заједничког тржишта, али се наглашава потреба за разјашњењем два главна питања током преговора: однос Лондона према ЗПП-у и преференције за британски Комонвелт, чиме би се препоручило отварање преговора.

Током расправе о захтеву за чланство Велике Британије у октобру–новембру 1967. године, Де Гол је поново дао негативну изјаву. Оправдавајући проблематична питања представљена у истраживачком извештају Комисије, он је изјавио да економска и политичка ситуација у Уједињеном Краљевству спречава њен улазак у ЕЕЗ. Према француском председнику, криза фунте, као и трговинска и пољопривредна политика Велике Британије онемогућавају отварање преговора. На састанку Савета министара половином децембра 1967. године, осталих пет држава чланица подржало је препоруку ЕК да започне преговоре са Британијом, али је Француска поново ставила вето.⁴⁰⁷ Суочено са француском непопустљивошћу и немачком неодлучношћу да ступи у отворено противљење Де Голу, што би могло довести у питање француско-немачку сарадњу, Уједињено Краљевство је одустало од преговора, али није повукло захтев за чланство.⁴⁰⁸

Након што је Жорж Помпиду⁴⁰⁹ (Georges Jean-Raymond Pompidou) преузео место председника током 1969. године, француски став о британском чланству променио се услед промењене спољнополитичке линије Немачке, која је повећала политичку тежину немачке

⁴⁰⁴ Синтагма или израз *acquis communautaire* потиче из француског језика и у већини држава чланица се не преводи на матерњи језик. Синтагмом се означава скуп свих обавеза које је потребно да испуни трећа држава за пријем и за чланство у ЕУ. Видети у: Радован Д. Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Београд: Службени гласник, 2020, стр. 371.

⁴⁰⁵ Крајем педесетих година прошлог века, Велика Британија је покушала да створи европску зону слободне трговине привлачећи земље ЕЕЗ или бар неке од њих. У историјској литератури раширено је мишљење да је ова епизода у историји односа Лондона и ЕЕЗ покушај нарушавања пројекта интеграције и његове евентуалне трансформације у подручје слободне трговине које би било много више у складу са британским интересима. Покушај је био неуспешан, ниједна држава чланица ЕЕЗ није напустила Заједницу (иако је имало заинтересованих за предлог), стога Европско удружење слободне трговине није решило британске трговинске проблеме.

⁴⁰⁶ Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, *op. cit.*, p. 139.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, p. 140.

⁴⁰⁸ Иако је немачка влада позитивно оценила чланство Велике Британије у Заједници, коалициона влада Кизингер–Брант (ЦДУ–СПД) није желела да угрози сарадњу између Немачке и Француске. У разговору са британским премијером Вилсоном у фебруару 1967. године, Кизингер је одбио да изврши притисак на француску владу, тврдећи да би требало да буде врло опрезна у погледу крхког цвета француско-немачке сарадње. Раније је Де Гол претио Кизингеру да ће Француска, ако пет држава инсистира на британском чланству, напустити Заједницу. Видети у: *Ibidem*. Вили Брант је од 1966. до 1969. године био министар спољних послова СР Немачке, а од 1969. до 1974. године и њен канцелар.

⁴⁰⁹ Жорж Жан-Ремон Помпиду био је француски премијер 1962–1968. и председник Француске од 1969. до 1974. године.

стране и оживела немачко питање пред Француском. У новој ситуацији, британско чланство стекло је значај уравнотежења немачке моћи.⁴¹⁰

Поред тога, француски партнери у Заједници врше притисак на њу, тако што искоришћавају њене интересе за финансирање ЗПП-а и повезују споразуме о финансирању са британским приступањем. Прелазни период за спровођење ЗПП-а завршен је крајем 1970. године и Заједница је морала да пронађе нову и стабилну шему финансирања засновану на сопственим ресурсима, која даје снажну предност државама чланицама. Са своје стране, Помпиду инсистира на томе да Француска може да дозволи приступ тек након постизања коначних споразума о механизмима финансирања ЗПП-а.⁴¹¹

Питање је решено постизањем компромиса између Немачке и Француске. Током приватних разговора Помпидуа и Вилија Бранта (Willy Brandt) на Хашкој конференцији, 1969. године, француски председник је тражио и добио уверавања од Немачке да француско-немачка сарадња неће трпети као резултат проширења, а посебно да ће бити сачувано финансирање пољопривреде. Заузврат, Помпиду је дао зелено светло за проширење⁴¹² уградивши га у хашки триптих.⁴¹³

1.2. Преговори о чланству

Преговори између Велике Британије, Данске, Ирске, Норвешке и ЕЕЗ отворени су у јуну 1970. године и завршили су се релативно брзо, после годину и по дана, истичући неприродно дуг период одлагања приступања. Негативан став Француске о проширењу претпоставио је водећу улогу Париза у преговорима са Великом Британијом. Француски привилеговани положај ојачан је одсуством гаранција у виду обавеза да ће Париз прихватити чланство Уједињеног Краљевства. Иако је СР Немачка дала јасне знаке да је још један француски вето неприхватљив, Помпиду је имао могућност да продужи преговоре онолико колико су то захтевали интереси његове земље, односно могао је да понуди услове неприхватљиве за Британију.

Поново су се главне теме у преговорима о британском чланству односиле на потешкоће које ће се појавити у трговини са Британским Комонвелтом и споразумима о финансирању ЗПП-а. По првом питању постигнут је договор, уз уступке обе стране. Уједињено Краљевство се сложило да ће британско тржиште бити отворено за заједничку робу из Заједнице, а Француска је пристала на статус придружене земље у развоју за приступ заједничком тржишту британског Комонвелта (слично ономе у француском Комонвелту – Француским прекоморским територијама). Лондон је истовремено био присиљен да пристане на огроман и несразмеран допринос буџету Заједнице због специфичности ЗПП-а. Међутим, британски преговарачи делили су гледиште да је добробит британске економије од приступања ЕЕЗ вредна високих трошкова приступања.⁴¹⁴

Дански преговори са ЕЕЗ нису били проблематични, јер је главни интерес земље био да се брже придружи ЗПП-у. Захтев Заједнице за кратким прелазним периодом, који је

⁴¹⁰ Као резултат процеса помирења и решавања питања статуса Западне Немачке након завршетка Другог светског рата, Бон је крајем шездесетих година прошлог века истовремено интензивирао и променио смер своје спољне политике, окренувши се својим источним суседима. Ова спољнополитичка активност значајно је допринела повећању политичке тежине СР Немачке у ЕЕЗ-у, која је реципрочна њеној економској моћи.

⁴¹¹ Вид. Rachel Griffith, *A Dismal Decade? European Integration in the 1970s*. In: Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 172.

⁴¹² Вид. Gisela Hendriks and Annette Morgan, *The Franco-German Axis in European Integration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001, p. 146.

⁴¹³ Француска је иницирала састанак у облику триптиха, која се састојао од комплетирања, јачања и проширења заједница. Видети у: *Meeting of the Heads of State or Government*, The Hague, December 2, 1969, http://aei.pitt.edu/1451/1/hague_1969.pdf, приступ интернету: 18. новембар 2022. године, стр. 34.

⁴¹⁴ Вид. Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 38.

Британији донео губитке, био је у интересу Данске. Штавише, данска влада успела је да 1971. године преговара о субвенцијама за извоз хране у Британију у оквиру заједничког тржишта.⁴¹⁵

Република Ирска је такође успела да обезбеди повољне услове за приступање. Помоћ за индустријски развој и посебни услови за аутомобилску индустрију су успешно договорени. Такође је договорен петогодишњи прелазни период током којег Ирска задржава право да контролише улазак радника из држава чланица Заједнице на домаће тржиште рада. Такође је пронађено задовољавајуће решење за Ирску о њеном укључивању у политику рибарства и дозвољено јој је да задржи контролу над обалним подручјем од 12 миља, за разлику од других држава чланица које имају контролу над појасом од 6 миља.⁴¹⁶

Преговори са четири државе успешно су окончани у јануару 1972. године. На референдумима одржаним у Ирској и Данској чланство у ЕЕЗ је потврђено, али је одбијено у Норвешкој.⁴¹⁷ У јануару 1973. године Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске, Краљевина Данска и Република Ирска приступиле су ЕЕЗ.

Негативни француски став о британском захтеву за чланство, диктиран специфичним националним интересима, одложио је приступање прве групе кандидата за чланство у Заједници за више од десет година. Иако извештај Комисије о британској кандидатури није донео дефинитивне закључке о могућем негативном утицају британског чланства на функционисање унутрашњег тржишта, Француска је искористила овај извештај да брани свој негативни став, тумачећи га онако како је њој одговарало.

2. Медитеранско проширење ЕЕЗ – Грчка: геополитичка позиција надилази периферност

2.1. Позиције држава чланица ЕЕЗ

Грчка је 1961. године закључила Споразум о придруживању, који је претпостављао могуће будуће чланство у ЕЕЗ, али тек након дугог периода прилагођавања своје неразвијене економије.⁴¹⁸ Овај споразум био је замрзнут између 1967. и 1974. године, када је земљом владала војна диктатура. Након што је 1974. године обновљен демократски поредак, Грчка је поднела захтев за чланство у Заједници.

Подношење захтева за чланство од стране Атине поздравила је већина држава чланица ЕЕЗ. Средином седамдесетих, када је интеграција стагнирала, изгледало је да је приступање Грчке представљало позитиван замајак европском пројекту. Посебно је имало симболичку тежину то што се Грчка сматра колевком демократије, па би њено евентуално чланство дало додатну вредност унутрашњој интеграцији.

Комисија је такође поздравила жељу Грчке за чланством у ЕЕЗ, али је издала негативно мишљење о способности земље да се средњорочно прилагоди таквом чланству. У свом извештају указала је на низ проблема у области пољопривреде, политике конкуренције и државних субвенција.⁴¹⁹ С обзиром на економску ситуацију у земљи и могућу компликацију

⁴¹⁵ Вид. Johnny Laursen, *A Kingdom Divided: Denmark*. In: Kiser, Wolfram, and Elvert, Jürgen (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2005, p. 40.

⁴¹⁶ Вид. Edward Moxon-Browne, *From isolation to involvement: Ireland*. In: Kiser, Wolfram, and Elvert, Jürgen (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2006, p. 62.

⁴¹⁷ У Великој Британији је конзервативна влада коју је предводио Едвард Хит (британски премијер од 1970. до 1974. године) одбила да одржи референдум, тврдећи да то није британски уставни инструмент, већ да је довољно што је парламентарна ратификација прошла без проблема.

⁴¹⁸ Педесетих година прошлог века, грчка економија била је некомпатибилна са ЕЗУЧ и ЕЕЗ због њене претежно пољопривредне природе. Овоме се додаје *периферни* историјски, културни и географски положај земље.

⁴¹⁹ Нека савремена истраживања грчких аутора дају релативно јасну представу о проблематичној прилагодљивости грчког економског система принципима заједничког тржишта. Инфантис примећује да је у историји модерне Грчке држава заузела хегемонистичку позицију у свим аспектима друштва. Овај етатизам се

односа ЕЕЗ и Турске, као резултат „увођења“ кипарског сукоба, Комисија је препоручила дуги претприступни период, што је у пракси учтив начин да се поручи да земља није спремна за чланство.⁴²⁰ Државе чланице су из политичких и *стратешких* разлога игнорисале негативни извештај Комисије.⁴²¹ Чланство у ЕЕЗ сматрало се гаранцијом успостављања демократског поретка и спречавањем ризика од дестабилизације земље која се граничила са комунистичким блоком. Ови безбедносни, геополитички и геостратешки аргументи показали су се важнијим од резерви Комисије, тако да је Савет министара једногласно прихватио грчки захтев.⁴²²

2.2. Преговори о чланству

Преговори између ЕЕЗ и Грчке започели су у јулу 1976. године, а завршени 1979. године. Преговори нису текли брзо због недостатка адекватних информација о економским показатељима земље, односно ограничених административних капацитета аналитичара, укључујући и статистичаре. Као проблематична подручја показали су се текстилна индустрија, слободно кретање људи, рибарство и пољопривреда.⁴²³ У међувремену се однос држава чланица према грчком чланству променио у правцу веће резервисаности након што су захтеве за чланство поднеле Шпанија и Португалија. Постаје све очигледнији негативни утицај тзв. медитеранског проширења на ЕЕЗ. „Деветорица“ страхују да ће пружањем издашних услова за приступање Грчке створити преседан за предстојеће разговоре са Шпанијом и Португалијом.⁴²⁴

Главни циљ грчких преговарача су биле прелазне одредбе које ће земљи омогућити дужи временски период за прилагођавање правним тековинама Заједнице. Док су у проширењу из 1973. године прелазни периоди изузетно корисни за нове земље приступнице, у случају Грчке, државе чланице настоје да заштите Заједницу од негативних ефеката приступања неразвијене земље. Ипак, Грчкој се нуде добри услови за чланство, што подразумева добијање бројних изузетака за неконкурентне економске секторе.⁴²⁵

Уговор о приступању потписан је у Атини, у мају 1979. године, а Грчка се придружила ЕЕЗ у јануару 1981. године. Приступање Грчке ЕЕЗ у складу је са *стратешким* интересима држава чланица,⁴²⁶ што претпоставља кратак период између подношења пријаве (захтева) и

огледа у прекомерној запослености у јавном сектору, високом нивоу јавне потрошње, као дела БДП-а, и све већој регулаторној улози државе у економским активностима. „Мора се нагласити да мегаломанска природа грчке државе не значи јаку или ефикасну државу. Гигантизам ствара широк спектар специфичних друштвено-економских услова, од којих је најважнији клијентелистички систем, који делује преко политичких партија: „државу политичке странке користе као средство за расподелу профита ради максимизирања изборне подршке“. Грчка је с правом дефинисана као најцентрализованарија европска унитарна држава на послератном капиталистичком Западу. Видети у: Kostas Ifantis, State interests, external dependency trajectories and “Europe”: Greece. In: Wolfram Kiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2005, p. 70, pp. 77–78.

⁴²⁰ Кипарско питање настало је као резултат искуства пуковничког режима из 1973. године, када се покушало да се острво Кипар припоји грчкој територији организовањем пуча и наметањем марионетске владе. Турска је овај покушај протумачила као националну претњу и предузела војну окупацију северног Кипра. Спор око контроле Кипра заоштрио је односе двеју земаља, тако да су практично биле на ивици војног сукоба у тренутку када је Грчка поднела захтев за чланство у ЕЕЗ.

⁴²¹ Француска је вршила притисак да Грчка буде примљена, што је значајно допринело превазилажењу негативног мишљења ЕК. Видети у: Hendriks and Morgan, op. cit., p. 147.

⁴²² Вид. Richard Mc Allister, *From EC to EU. An Historical and Political Survey*. London and New York: Routledge, 1998, pp. 128–129; Вид. Kostas Ifantis, op. cit., p. 81.

⁴²³ Вид. Desmond Dinan, 2004, op. cit., pp. 74–76.

⁴²⁴ Пријава за чланство Шпаније и Португалије изазвала је негативну реакцију у Грчкој. Грчки премијер Караманлис страховао је да ће ЕЕЗ глобализовати преговоре ако Грчкој прикључи Шпанију и Португалију. Покушао је да одбрани став да је Грчка у предности над њима, јер има раније потписани Споразум о придруживању.

⁴²⁵ Вид. Kostas Ifantis, op. cit., pp. 81–82.

⁴²⁶ Ово проширење ЕЕЗ било је у складу и са стратешким и геополитичким интересима НАТО-а.

отварања преговора. Ови интереси премашују и превиђају јасне резерве Комисије у погледу спремности земље за чланство, па је њен став занемарен. Грчка приступа Заједници под повољним условима, чему доприносе њена релативно мала величина и процес приступања одвојен од оних Шпаније и Португалије.

Примери Грчке у ранијем таласу проширења ЕЗ и Бугарске и Румуније у новијем таласу проширења ЕУ, нису ни типични ни девијантни. Пример пријема Грчке није изузетак, нити обичан случај, већ специјалан (посебан) „безбедносни“ случај који се може поновити и који може да се примењује као правило. Проширење ЕЗ на Грчку 1981. године, показује да нису само економски, привредни, културни, правни итд., захтеви одлучивали о пријему, већ геополитички и стратешки.⁴²⁷ Каснији примери свих нових држава СИЕ (прво чланство у НАТО-у, након тога чланство у ЕУ), а у оквиру њих нарочито Румуније и Бугарске (које нису испуњавале прописане економске, политичке и правне критеријуме, а ипак су биле примљене), доказује да Грчка није била изузетак, већ случај који постаје правило, тј. преседан.⁴²⁸

Примери Грчке, Румуније и Бугарске нису девијантни, већ свесно одабрани примери из безбедносно-стратешких разлога. Разлози ширења на Грчку огледају се и у показивању економске снаге ЕЕЗ.⁴²⁹ Међутим, главни мотив проширења био је безбедносно-стратешки, јер је Грчка као чланица НАТО-а, ступањем у чланство ЕЕЗ, заокружила и додатно ојачала тзв. „јужно крило“ НАТО-а.

Проширење ЕУ на Румунију и Бугарску мотивисано је доминантно безбедносно-стратешким разлозима НАТО-а. Разлог ширења на ове две државе донекле се разликује од оног на Грчку. Наиме, за Румунију и Бугарску први услов био је да постану чланице НАТО-а, при чему су економски и други критеријуми постали споредни, односно као да нису ни прописани. Оно што је пресудило у одлуци да ипак дође до проширења, јесте геостратешка позиција нових чланица, јер се обе државе Црним морем граниче са Русијом.

Анализом ова два примера објашњавамо да су оба таласа проширења (како оног на Грчку 1981. године, тако и оног на државе СИЕ 2004, односно 2007. године), била пресудно мотивисана стратешким разлозима трансатлантске безбедности НАТО-а.

3. Медитеранско проширење ЕЕЗ – Шпанија и Португалија

3.1. Позиције држава чланица ЕЕЗ

Португалија се пријавила за чланство у ЕЕЗ у марту 1977. године, након свргавања Салазаровог диктаторског режима. Неколико месеци касније, Шпанија се пријавила за чланство, у јулу 1977. године, након Франкове смрти и обнове демократског поретка. Географска близина, као и кратак временски интервал за подношење захтева, предодређују заједнички процес приступања две земље, упркос покушајима и једне и друге да наступе независно од свог суседа.

Државе ЕЕЗ поздравиле су пристигле пријаве две земље са Пиринејског полуострва.⁴³⁰ Велика Британија је активно подржавала чланство Португалије, како због традиционалних веза, тако и због могућег кашњења у процесу интеграције. С друге стране, била је у мањој мери

⁴²⁷ Тада се то могло тумачити и као изузетак од правила из стратешких разлога (јужно крило НАТО-а према СССР-у и Варшавском пакту).

⁴²⁸ Пријем Румуније и Бугарске у ЕУ није иста врста преседана као случај Грчке, јер иако су оба проширења мотивисана безбедносно-стратешким разлозима, разлика је у томе што се више не ради о биполарном свету, већ о глобализацији западних (НАТО, САД, ЕУ) интереса.

⁴²⁹ Тим проширењем ЕЕЗ је хтела да демонстрира да је економски толико јака да може да поднесе ширење на државу која није на потребном степену развоја у односу на остале чланице и која, стога, није у потпуности спремна за пуноправно чланство.

⁴³⁰ Познато је и под називом Иберијско полуострво.

наклоњена шпанском чланству због спора око контроле над Гибралтаром.⁴³¹ Немачка је заузела позитиван став о приступању оба кандидата због стратешких и економских користи. С једне стране, шпанско чланство би ојачало Атлантски савез, на који се Немачка ослањала у својој стратешкој одбрани, као предњу линију капиталистичког Запада. Економски интереси били су такође веома значајни, јер је Немачка била највећи извозник индустријске робе и нето увозник пољопривредних производа из две медитеранске земље. Њихово чланство у ЕЕЗ би смањило ризик за будуће немачке инвестиције.⁴³²

Земље „јужног бока“ Заједнице имале су јаке резерве према овом проширењу из разлога заштите важних националних интереса. Француске резерве су биле и политичке и економске природе. Атлантска оријентација Португалије и блиске везе коју је ова држава неговала са Великом Британијом, будили су сумњу да ће ово проширење угрозити водећу позицију Француске у Заједници. Главни проблем биле су, међутим, економске карактеристике јужних земаља, које су могле да изврше притисак конкуренције на француске пољопривреднике у производњи воћа, поврћа, маслиновог уља, као и на индустрију челика и текстила. Италија и Грчка делиле су француске резерве из сличних економских разлога.⁴³³

Република Ирска је имала негативан став због конкуренције шпанске рибарске флоте у оквиру Заједничке политике рибарства. Поред конкурентских индустрија, Грчка и Ирска суочиле су се са јаком конкуренцијом у расподели средстава у оквиру заједничких политика, пре свега ЗПП-а и регионалне политике. Оба кандидата постају будуће кохезионе земље, што је стварало ризик од преусмеравања из структурних фондова на штету смањења финансијских средстава које Грчка и Ирска добијају.⁴³⁴

У свом мишљењу, из 1978. године, о способности Португалије и Шпаније да се прилагоде заједничком тржишту, Комисија је идентификовала широк спектар проблема, пре свега економских, структурних и административних, који су се морали решити пре чланства.⁴³⁵ Препоручујући отварање преговора о чланству у блиској будућности, Комисија је изразила резерве, одбијајући да се обавезе на прецизан распоред за стицање чланства два кандидата.⁴³⁶ Као и у грчком случају, стратешка разматрања играла су кључну улогу у позитивном одговору Заједнице на португалски и шпански захтев за чланство, упркос уздржаном ставу Комисије. Португалска револуција претила је да измакне контроли десничарских снага и падне у руке левичарских група, које имају јаке везе са трећим светом.⁴³⁷ У том контексту, чинило се да чланство у ЕЕЗ гарантује демократски поредак и интеграцију земље у капиталистички табор.⁴³⁸

У случају Шпаније, чланство у Заједници је и награда за придруживање Мадрида НАТО-у (у мају 1982. године). Стицање стратешке позиције Шпаније на Медитерану важно је за савезништво коме припада већина земаља ЕЕЗ.⁴³⁹ Савет је одлучио да отвори преговоре са Лисабоном и Мадридом, што није било у супротности са ставом Комисије, који је протумачен као позитиван.⁴⁴⁰

⁴³¹ Вид. Desmond Dinan, *op. cit.*, pp. 74–76.

⁴³² Вид. Christina Schneider, *op. cit.*, p. 8; Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, *op. cit.*, p. 143.

⁴³³ *Ibidem*, p. 143.

⁴³⁴ Кохезија означава смањење јаза (разлика) између богатих и сиромашних региона у Заједници. Ова заједничка политика може циљати и сиромашне регије у развијеним земљама, попут британског случаја, али и читаве земље са нижим животним стандардом, попут Грчке и Ирске у време њиховог приступања.

⁴³⁵ Вид. Desmond Dinan, *op. cit.*, pp. 76–78.

⁴³⁶ Вид. Neill Nugent, *Distinctive and Recurring Features of Enlargement Rounds*. In: N. Nugent (ed.), *European Union Enlargement*. New York: Palgrave, 2004, pp. 1–21.

⁴³⁷ У периоду између пуча 1974. и усвајања устава 1976. године у Португалији се променило шест влада међу којима су доминирали радикални левичарски покрети. Португалска комунистичка партија је полагала право на сву моћ и имала је широку јавну подршку.

⁴³⁸ Вид. Martin Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008*. London: Routledge, 2009, p.115.

⁴³⁹ Вид. Stephen George and Ian Bache, *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 107.

⁴⁴⁰ Вид. Ricardo Martin de la Guardia, *op. cit.*, pp. 102–103.

3.2. Преговори о чланству

Преговори између ЕЕЗ и два кандидата започети су 1979. године, али су били спори због резерви држава чланица на јужном крилу у погледу ефеката приступања. Свака од страна у преговорима покушава да постигне максимално задовољење својих захтева како би што више заштитила своје националне интересе.

Главни проблеми у преговорима са Шпанијом потичу из потраге за компромисним решењима о питањима у три главна подручја – пољопривреди, рибарству и смањењу трговинских баријера за шпанску индустријску робу.⁴⁴¹ Укључивање Шпаније на заједничко тржиште, значило је и укључивање велике и неразвијене пољопривредне земље у ЗПП.⁴⁴²

Француски став, изражаван од 1976. године и премијера Жака Ширака (Jacques René Chirac), да је придруживање Шпаније заједничком тржишту „неподношљиво” за француску пољопривреду, остаје непромењен. Париз је покушао да обезбеди угодну преговарачку позицију по том питању – користио је тактику одуговлачења, док су пољопривредници организовали масовне протесте у другој половини 1979. године. Тактици одуговлачења помогли су домаћи политички догађаји у Шпанији – тероризам, владина криза, покушај пуча 1981. године.⁴⁴³

Ништа мање важно питање у преговорима није ни питање пријема шпанске рибарске флоте на риболовна подручја Заједнице. Шпанија има велику рибарску флоту,⁴⁴⁴ а риболов је генерално осетљиво питање за ЕЕЗ.⁴⁴⁵ Чланство Шпаније у ЕЕЗ је захтевало ревизију спорне политике рибарства. Неке државе чланице – Ирска и Француска – противиле су се могућности за давање неограниченог приступа шпанској морнарици у њиховим територијалним водама. Плашиле су се значајног повећања конкуренције за своје националне рибарске секторе и инсистирале на риболовним квотама у односу на Шпанију и десетогодишњем прелазном периоду. Током преговора, напетост између Француске и Ирске и Шпаније ескалирала је због честих сусрета француских и ирских патролних бродова са илегалним шпанским. Две државе чланице јасно су ставиле до знања да ће одложити проширење док се не испуне њихови захтеви.⁴⁴⁶

Тек након изборне победе Франсоа Митерана (François Maurice Adrien Marie Mitterrand), 1981. године и шпанских социјалиста, предвођених Фелипеом Гонзалесом (Felipe González Márquez), 1982. године, преговори су почели да добијају замањак. Проблематичне теме пољопривреде и рибарства одвојене су до краја 1982. године.⁴⁴⁷ Приступање Шпаније ЕЕЗ је срж агенде Заједнице, али Митеран је инсистирао на томе да се приоритетно позабави проблемима продубљивања интеграције. У светлу француских приговора, ЕС је затражио додатно мишљење од ЕК о ефектима приступања Шпаније и Португалије на институције Заједнице.⁴⁴⁸

Преговори су ушли у нову фазу 1983. године. На састанку ЕС у Штутгарту исте године, Француска је успела да сачува своје интересе у модификовању ЗПП-а. У исто време успева да

⁴⁴¹ Вид. Martin Dedman, op. cit., p. 116.

⁴⁴² Приступањем Шпаније пољопривреда ЕЕЗ би се повећала за 30%, а број пољопривредника за 25%. Поред тога, Шпанија је имала вишак маслиновог уља и агрума, који би се додао ЕЕЗ. У овој ситуацији, приступање Шпаније могло је да уништи буџетски систем ЗПП-а, што је директно утицало на интересе Француске, Италије, Ирске и Грчке. Видети у: Stephen George and Ian Vache, op. cit., p. 108.

⁴⁴³ Ibidem, p. 103.

⁴⁴⁴ Шпанска флота премашује укупну флоту свих осталих земаља ЕЕЗ (17.000 пловила).

⁴⁴⁵ Упркос чињеници да су 1971. године у овој области постигнуте споразуми засновани на принципу слободног и једнаког приступа рибарству Заједнице (Плава Европа), политици рибарства, која је део ЗПП-а, остали су спорови око приступа територијалним водама држава чланица.

⁴⁴⁶ Вид. Christopher Booker and Richard North, *The Great Deception. A secret History of the European Union*. London: Continuum, 2005, p. 204.

⁴⁴⁷ Вид. Ricardo Martin de la Guardia, op. cit., p. 103.

⁴⁴⁸ Вид. Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 148.

обезбеди довољне уступке две земље кандидата у осетљивим областима. Постигнут је компромис између Немачке и Француске, што је значило зелено светло за успешан завршетак преговора. Бон се сложио да подигне горњу границу сопствених средстава Заједнице, што би обезбедило несметано функционисање ЗПП-а након проширења, на штету француског споразума о контроли повећања буџета за ову политику.⁴⁴⁹

На овај начин Немачка је сносила додатни финансијски терет приступања медитеранских земаља како би „искористила“ своје добити од проширења. ЕС у Фонтенблоу 1984. године израђује компромисни пакет међусобно повезаних решења – проширење Медитерана, сопствена средства Заједнице и стални буџетски рабат за Британију. На основу овог компромисног пакета, усвојена је мапа пута за завршну фазу преговора са Шпанијом и Португалијом, чије је ступање у чланство предвиђено за јануар 1986. године.⁴⁵⁰ Почетком 1985. године договорен је седмогодишњи прелазни период за укључивање Шпаније у ЗПП, уз могућност додатних седам година за конкурентније воће и маслиново уље. Прелазни период за укључивање у политику рибарства траје седамнаест година за ограничени број пловила – ово је најдужи прелазни период у историји проширења ЕЕЗ/ЕУ на било ком пољу.⁴⁵¹ Две медитеранске земље такође су принуђене да усвоје седмогодишњи прелазни период за слободно кретање људи. По овом осетљивом питању, резерве изражавају не само земље јужног бока, већ и Немачка. Према званичном ставу Немачке, могући преседан у овом правцу могао би се искористити у будућем приступању Турске.⁴⁵²

У завршној фази преговора, грчка влада је одбила да пристане на приступање две земље док није добила гаранције да ће се задржати структурни фондови. Немачка влада се сложила да повећа свој допринос општем буџету како би створила основу за *Интегрисани медитерански програм*. Овај програм додаје трансфере у медитеранске земље, које Грчком дају асиметричну предност због утврђених правила за њихову дистрибуцију.⁴⁵³ Преговарачки процес са две медитеранске државе трајао је шест година.⁴⁵⁴ Процес ратификације трајао је још годину, па су Шпанија и Португалија постале чланице ЕЕЗ у јануару 1986. године.

Државе чланице нису недвосмислено поздравиле кандидатуре Шпаније и Португалије, упркос неспорним *стратешким* интересима њиховог приступања. Утицај на важне националне интересе довео је до поделе на заштитнике и противнике проширења на ове две државе. Показало се да су стратешке предности кључне за отварање преговора, упркос резервама у погледу њихове способности прилагођавања заједничком тржишту које је изразила Комисија. Потрага за изводљивим компромисима ради уравнотежења различитих националних позиција земаља које учествују у проширењу Заједнице довела је до дуготрајног преговарачког процеса – око девет година, и релативно неповољних услова за приступање нових држава чланица.

⁴⁴⁹ Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 143.

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 105, pp. 119–120.

⁴⁵¹ Вид. Christopher Booker and Richard North, op. cit., p. 205.

⁴⁵² Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 144.

⁴⁵³ Вид. Christina Schneider, op. cit., p. 8.

⁴⁵⁴ Шпанија је показала тенденцију да игнорише неке обавезе које је преузела како би постала чланица – увођење ПДВ-а, смањење државних субвенција, ограничење протекционизма. У новембру 1981. године ЕС је позвао шпанску владу да се усредреди на спровођење неопходних реформи до датума чланства, „како би се могле остварити потенцијалне користи за обе стране“. Видети у: Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*. London: Lynne Rienner, 2004, p. 76.

4. Северно проширење ЕУ - Аустрија, Шведска, Финска

4.1. Позиције држава чланица ЕЗ/ЕУ

Државе чланице ЕФТА-е, Аустрија, Шведска, Швајцарска, Норвешка и Финска, пријавиле су се за чланство у ЕЕЗ у периоду од 1989. до 1992. године.⁴⁵⁵ Као чланице ЕФТА-е, ове земље одржавају активне трговинске односе са Заједницом.⁴⁵⁶

Почетком 1990-их, земље ЕЕЗ биле су заузеле спровођењем програма довршења унутрашњег тржишта, на који се гледало као на процес продубљивања интеграције.⁴⁵⁷ Према речима Жака Делора (Jacques Delors), председника Комисије и главног покретача Програма⁴⁵⁸ из 1992. године, могуће ново проширење спречило би ово продубљивање. У мери у којој се програм заокруживања заједничког тржишта сматрао средством за решавање проблема изазваних променом капиталистичког економског режима од средине 1970-их, већина земаља Заједнице је подржало његову примену као приоритет у односу на проширење.

Покушавајући да одврати нове кандидате од чланства у Заједници, Делор је покренуо стварање Европског економског простора (ЕЕП),⁴⁵⁹ (European Economic Area – *EEA*) у чему га је подржала већина држава чланица. Читав пројекат ЕЕП био је покушај ЕЕЗ да одбије аустријски захтев за чланство, у јулу 1989. године, чиме је Заједница истовремено обесхрабрила друге земље ЕФТА-е да учине исто. Разлог за ову тактику одуговлачења је осигуравање завршетка Програма из 1992. године и преговора о ЕМУ-у и политичкој унији без нарушавања заједничког тржишта њеним проширењем.⁴⁶⁰

Широко распрострањена идеја о приоритету продубљивања у односу на проширење допуњена је посебним националним резервама. Француска је скептична према приступању држава ЕФТА-е, јер је сматрала да, за разлику од медитеранских кандидата, оне неће допринети јачању утицаја Париза у ЕЕЗ. Супротно томе, оне ће вероватно довести до појаве „немачког блока“ у срцу Европе. Према француској политичкој елити – традиционално ангажованој у геополитичким рачунима, неутралне нордијске земље подриваће могућност

⁴⁵⁵ Аустрија 1989, Шведска 1991, Швајцарска 1992, Норвешка 1992, Финска 1992. године. Швајцарска је повукла захтев за чланство након што су Швајцарци на референдуму у децембру 1992. године одбили учешће у Европском економском простору.

⁴⁵⁶ ЕФТА је имала два главна циља: стварање зоне слободне трговине између земаља чланица и успостављање зоне слободне трговине за индустријску робу која покрива читаву Европу. Први циљ постигнут је 1966. године уклањањем царинских ограничења трговине индустријском робом, а други 1977. године стварањем зоне слободне трговине индустријским производима између ЕФТА-е и ЕЕЗ. Иако су односи између ове две организације пријатељски, између њих се постепено стварају тензије. Главни разлог за то је тај што ЕЕЗ, као јача од две организације, диктира услове трговине ЕФТА-е. Програм довршења унутрашњег тржишта ЕЕЗ крајем 1980-их и почетком 1990-их додатно је повећао забринутост држава ЕФТА-е да неће бити у могућности да деле инвестицијски бум који овај програм предвиђа.

⁴⁵⁷ Иако израз „продубљивање“ традиционално има различито значење у зависности од контекста, генерално се може дефинисати као проширивање поља сарадње између држава чланица. Одлука о успостављању Европског монетарног система, као и Европског политичког система 1969, сматрају се продубљивањем због ширења сарадње међу земљама у областима које до тада нису биле предмет такве сарадње. Поред покретања интеграције у новим подручјима политике, такође је важно предузети важне политичке кораке у постојећим областима у надлежности ЕУ. Видети у: Ulrich Krotz and Joachim Schild, 2013, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁵⁸ Програм заокруживања заједничког тржишта из 1992. године представљао је скуп од око 300 мера усмерених на превазилажење фискалних, техничких и физичких баријера за четири договорене слободе кретања, које је требало применити до краја 1992. године. Провођење овог програма захтевало је проширење области у којима ће се доносити одлуке квалификованом већином, као и право на иницијативу Комисије и одговарајуће промене у оснивачким уговорима у овом правцу. Програм је добио легитимитет Јединственим европским актом (ЈЕА), потписаним 1986. године, што је уједно била и прва велика ревизија Римских уговора.

⁴⁵⁹ Европски економски простор (ЕЕП), ступио је на снагу 1. јануара 1994. године споразумом између Европског удружења слободне трговине (ЕФТА) и Европске уније (ЕУ), који је потписан 2. маја 1992. године.

⁴⁶⁰ Више о Програму из 1992. године видети у напмени бр. 458.

вођења заједничке спољне политике, коју Париз активно подржава. Даље, са економске тачке гледишта, са својим либералним отвореним економијама, ове земље би могле да трансформишу заједничко тржиште према англосаксонским схватањима Британије. Са овим негативним билансом, Француска је гледала на ЕЕП као алтернативу чланству у ЕЕЗ, и као погодно средство за избегавање проширења.

Немачка, Велика Британија и Данска су се у великој мери залагале за приступање држава ЕФТА-е из истих разлога из којих је Француска била суздржана. Ове земље кандидати имају развијену економију, па су могле позитивно да утичу и на развој заједничког тржишта у правцу његове даље либерализације. Додатно, њиховим приступањем би се преусмерило тежиште одлучивања на Север, што би допринело да се питања стварања независног европског одбрамбеног идентитета изоставе из агенде Заједнице.⁴⁶¹

Споразум између две групе земаља, између којих је успостављен такав простор, потписан је 1992. године. Чланство омогућава државама ЕФТА-е да учествују на унутрашњем тржишту ЕЕЗ кроз увођење свих трговинских пракси релевантних за то тржиште, а да притом немају прилику да учествују у њиховом креирању. Овај споразум се показао незадовољавајућим за владе држава ЕФТА-е и, сходно томе, није их одвратио од њихове жеље за пуноправним чланством у ЕЕЗ.

4.2. Преговори о чланству

За разлику од земаља које су учествовале у претходном проширењу, три северна кандидата су имала добро развијену економију, била су демократски и политички стабилна и добро упозната са политикама и процедурама ЕЗ/ЕУ. Споразуми о ЕЕП подстакли су преговоре започете почетком 1993. године. Почетак је био врло добар – ово су били најкраћи преговори у историји проширења (трајали су тринаест месеци). Од 29 преговарачких поглавља, 16 је већ било обухваћено ЕЕП.

Остала тежа поглавља била су повезана са питањима Заједнице, која су изазвала контроверзу између земаља ЕУ, јер су утицала на важне националне интересе неких од њих. Еколошки стандарди били су виши у земљама кандидатима, ЗПП – субвенције су биле веће у Аустрији, Шведској и Финској, док у области енергетске политике, Норвешка није била рада да одустане од контроле над својим нафтним и гасним пољима, а у области рибарске политике, споран је био приступ норвешким територијалним водама, које имају Шпанија и Португалија.

Ово последње питање је индикативно за садржај спорова између земаља ЕУ. У децембру 1994. године, Шпанија је запретила да ће блокирати проширење и да неће ратификовати уговоре док не добије исте услове риболова као Норвешка. Да би се обезбедила шпанска подршка земљи, постигнут је компромис према којем ће она бити интегрисана у рибарску политику од јануара 1996. године – шест месеци раније од договорених услова за чланство.⁴⁶²

Упркос особеностима северних кандидата у погледу њихових стратешких и економских профила – за њих нису дозвољене клаузуле о изузећу (по узору на Данску). Морале су да усвоје *acquis communautaire* у потпуности. Финска, која традиционално води политику неутралности, била је принуђена да усвоји, без изузетка, сва правила спољне политике ЕУ, што је довело до заједничког разумевања међу државама чланицама да политика неутралности може да поткопа новостворену ЗСБП. Проблем политике неутралности коју води Финска такође је дотакнут у мишљењу ЕК. Државе чланице су у децембру 1993. године потписале заједничку декларацију којом су потврдиле да су подносиоци захтева морали да

⁴⁶¹ Вид. Dimitris Papadimitriou, *Negotiating the New Europe. The European Union and Eastern Europe*, Ashgate: Burlington, 2002, p. 71.

⁴⁶² Вид. Desmond Dinan, op. cit., pp. 106–107, pp. 112–131; Antonio Costa Pinto and Nuno Severiano Teixeira, *From Atlantic past to European destiny: Portugal*. In: Wolfram Kiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2004, p. 128.

прихвате сва правила ЗСБП-а.⁴⁶³ Инсистирање Шведске да јој се одобри изузеће из треће фазе ЕМУ-а такође није задовољено.⁴⁶⁴

С друге стране, наведена проблематична питања су регулисана тако што су узети у обзир интереси кандидата. Усвојене су прелазне одредбе за нове категорије структурних фондова за арктичке регионе, подршка приходима пољопривредника након усклађивања пољопривредних цена са ценама ЕУ, одржавање високих стандарда заштите животне средине након уласка нових чланица у Заједницу. Посебни уступци учињени су у области транзитног транспорта за Аустрију и риболова за Норвешку.⁴⁶⁵

Шведска, Финска и Аустрија се придружују ЕУ 1. јануара 1995. године. Норвешка је још једном одбила чланство након негативног гласања на референдуму у новембру 1994. године.

Давање приоритета продубљивању у односу на проширење међу земљама ЕЗ – одлаже време приступања северних кандидата за око пет година – иако немају значајних проблема са прилагођавањем захтевима заједничког тржишта. Ово продужење претпоставља повећање захтева за чланство кандидата у поређењу са тренутком када су поднели своје пријаве јер је дошло до усвајања нових политика и релевантних норми унутар УЕУ.⁴⁶⁶ У том смислу, иако преговарачки процес новим земљама приступницама пружа задовољавајуће услове за чланство, да би их добиле, оне морају да прихвате укључивање у политике које не одговарају њиховом националном профилу.

После проширења 1995. године становништво малих земаља у Унији расте на 21% од укупног броја, док њихово учешће у гласовима Савета расте на 45%. Ова несразмера се видела у фебруару 1997. године, током холандског председавања. Закључак је био да су велике земље релативно недовољно заступљене, посебно Немачка, док су мале превише заступљене.⁴⁶⁷ После четвртог проширења, 1995. године, ЕК је имала 20 чланова – по два даје свака од главних земаља – Немачка, Француска, Британија, Италија и Шпанија и по једног све остале земље. Овакав састав компликује функционисање институције, истичући њене традиционалне проблеме – бирократизацију, дуплирање надлежности и фрагментацију процеса доношења одлука.⁴⁶⁸

Историја кругова пре источног проширења представља кључну специфичност приступа ЕЕЗ и Уније према земљама кандидатима. Динамика приступног процеса, од тренутка подношења захтева за чланство, до стварног приступања, у великој мери зависила је од ставова држава чланица у вези са утицајем проширења на њихове националне интересе и, сходно томе, од компромиса између оних који подржавају и оних који су против проширења.

I. ЗАКЉУЧАК: БЕЗБЕДНОСНИ ИНТЕРЕС УНУТРАШЊЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ ЕЕЗ КАО ОСНОВНА КАРАКТЕРИСТИКА ПРОШИРЕЊА У БИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ

У биполарном међународном систему, ЕЗ/ЕУ је од свог настанка показивала тежњу за интеграцијом због безбедности. С обзиром да је НАТО покривао војну димензију безбедности, ЕЗ је своје активности усмерила на питања која се односе на безбедносне аспекте унутрашњег

⁴⁶³ Вид. Hanna Ojanen, If in 'Europe', then in its "core": Finland. In: Kiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2005, pp. 150–165; Ojanen, op. cit., p. 159.

⁴⁶⁴ Вид. Maria Gussarsson, Combining dependence with distance: Sweden. In: Wolfram Kiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2004, p. 181.

⁴⁶⁵ Вид. Desmond Dinan, 2010, op. cit., pp. 106–107, p. 110.

⁴⁶⁶ Вид. Steve Marsh and Wyn Rees, *The European Union in the Security of Europe. From Cold War to Terror War*, New York: Routledge, 2012, p. 110.

⁴⁶⁷ Вид. Finn Laursen, The Amsterdam and Nice IGGs: from output failure to institutional choice. In: A. Verdunand, O. Croci (eds.), *The European Union in the wake of Eastern Enlargement. Institutional and Policy-making challenges*. Manchester: Manchester University Press, 2005, p. 155, pp. 160–161.

⁴⁶⁸ Ibidem, p. 155.

тржишта. Забринутост за питање безбедности послужила је као катализатор процеса интеграције, не само у случају формирања ЕУ и ЗСБП, већ и педесетих година прошлог века, у време оснивања ЕЗУЧ и ЕЕЗ.⁴⁶⁹

Рат мора бити споменут кад год се анализирају корени процеса интеграције.⁴⁷⁰ Шуманова декларација која је чинила основу за Уговор из Париза из 1951. године о оснивању ЕЗУЧ, била је експлицитно артикулисана по питању безбедности. Позивала је на „сузбијање вековног непријатељства између Француске и Немачке“.⁴⁷¹ Начин да се ово изврши било је „спајање производње угља и челика...као прве фазе европске федерације“ који би „променио судбину земаља које су се дуго бавиле производњом оружја, чије су биле сталне жртве. Спајање производње до које ће доћи на поменути начин, створиће услове у којима би било какав рат између Француске и Немачке био незамислив и конкретно немогућ“.⁴⁷² Логика која се тада појављује подразумевала је да процес европских интеграција јесте пројекат који треба да спречи нови рат између ових земаља, имајући у виду размере разарања које су донели њихови претходни сукоби. Интеграција је требало да донесе безбедност решавајући питање Немачке.⁴⁷³

У скоријем периоду, постоје и аутори попут Себастијана Розата, који истиче да је прави разлог за интеграцију заправо била потреба да се одговори на још једну безбедносну претњу, тачније опасност коју је представљао Совјетски Савез.⁴⁷⁴ Он тврди да су западноевропске земље биле суочене са превеликим противником за којег нису могле да се надају да ће га одвратити или поразити индивидуално, нити пак као чланице неке лабаве децентрализоване коалиције. Тренутно их је чувало присуство америчких трупа и оружја, али на то нису могле да се ослоне у неограниченом временском року. Као резултат тог стања, Француска и Западна Немачка су се приближиле у нешто централизовану форму сарадње како би учврстиле своје економске снаге и створиле основу за европску противтежу совјетској претњи у случају повлачења америчких снага.⁴⁷⁵

Према овом погледу на тадашњу ситуацију, прави отац европске интеграције био је Јосиф Стаљин, и заиста је совјетско руководство гледало на европску интеграцију као на непријатељски акт уперен против њих.⁴⁷⁶ Пројекат интеграције био је обимна „полиса осигурања“ од егзистенцијалне претње у виду америчког одласка са европског континента и совјетског доласка.⁴⁷⁷

Упркос различитим објашњењима о мотивима који су довели до интеграционих процеса међу европским државама, можемо да закључимо да су питања везана за безбедност била у корену свих њихових стремљења и активности. ЕЕЗ је имала безбедносни интерес да очува унутрашњу интеграцију, која се доминантно развијала у њеном економско-тржишном делу, односно у домену заједничког (унутрашњег) тржишта. Сходно томе, сматрамо да је безбедносни интерес унутрашње интеграције ЕЕЗ био основна карактеристика проширења у биполарном међународном систему.

⁴⁶⁹ Вид. Jukka Snell and Erkki Aalto, op. cit., p. 563.

⁴⁷⁰ Ibidem.

⁴⁷¹ Текст Декларације налази се на линку: „Шуманова декларација – 9. мај 1950“, www.chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/SUMANOVA-DEKLARACIJA.pdf; Приступ интернету: 27. фебруар 2023. године.

⁴⁷² Ibidem.

⁴⁷³ Вид. Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, Palgrave Macmillan, 2004, p. 29.

⁴⁷⁴ Вид. Sebastian Rosato, *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*, Cornell University Press, 2011, p. 16.

⁴⁷⁵ Ibidem.

⁴⁷⁶ Вид. Marie-Pierre Rey, *Le retour à l'Europe? Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957-1991*, in: *Journal of European Integration History*, 2005, volume n°11, n°1, pp. 7-9.

⁴⁷⁷ Вид. Jukka Snell and Erkki Aalto, op. cit., p. 563.

II. ПРОШИРЕЊЕ ЕУ У УНИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ – ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА

Распадом Варшавског пакта и СССР-а, међународни систем се променио у корену. Од биполарног, прешао је у униполарни, са једном суперсилом – САД. С друге стране, ови догађаји утицали су и на велике промене на европском континенту. Наиме, европске државе потписују један нови споразум – Уговор о Европској унији (Уговор из Мадрида), којим се ствара Европска унија (ЕУ), уместо дотадашњих Европских заједница (ЕЗ). Уговор је представљао формализовање идеје јаче и чвршће Европе, која је желела да у новим међународним околностима заузме место глобалног актера.

Полазећи од кључних промена на нивоу међународног система које је донео крај хладног рата, објаснићемо на који начин је то створило нови међународни контекст у којем је било могуће одредити нове циљеве и моделе управљања ЕУ, као и на који начин су те глобалне промене омогућиле креирање политике проширења ЕУ према државама Средње и Источне Европе. Да бисмо могли ваљано да разумемо и објаснимо структурну промену која се, касније, десила у политици проширења ЕУ, анализу најпре започињемо кључним променама које су се одиграле на нивоу међународног система падом Берлинског зида (1989) и крајем хладног рата (1991).

Да бисмо проценили институционални развој ЕУ од краја хладног рата и да бисмо, у крајњем, разумели актуелно стање, важно је да имамо у виду сложене факторе који су водили ка поновном покретању европског интеграционог пројекта почев од деведесетих година 20. века. Џон Миршајмер је још 1990. године указивао да би колапс СССР-а и повлачење САД из одбране Европе довело до пораста забринутости у погледу релативних добити међу земљама чланицама ЕУ, посебно у погледу немачке моћи и намера, што би ставило на пробу будући ток европске интеграције.⁴⁷⁸

1. Промене у међународном систему након завршетка хладног рата

Хладни рат је период затегнутости у односима између идеолошких противника, са једне стране, САД и њених савезника окупљених у НАТО-у, а с друге стране, СССР и његових савезника окупљених у Варшавском пакту, који је обележио историју друге половине 20. века. Распадом реалсоцијализма, нестајањем блоковске поделе света, али и стварањем држава које се сматрају „новим економијама и демократијама“, појавила се потреба започињања процеса потпуне, свеевропске интегрисаности у политичком, економском, правном и културном смислу.

Пад Берлинског зида изазвао је олакшање и одушевљење међу грађанима и политичком елитом у свим државама Средње и Источне Европе. Распад Совјетског Савеза за ове земље значио је слободу, а брза интеграција на Запад отворила је, између осталог, нове могућности за економски развој и заштиту људских права. Непосредно након ових значајних промена био је присутан велики ентузијазам и у Западној Европи. Државе ЕЕЗ су на земље СИЕ гледале као на неког ко се враћа у своје природно политичко, економско и институционално окружење. Међутим, чим се код обе стране смањила почетна еуфорија, државе ЕЕЗ су биле пред дилемом да ли ће ЕЕЗ, која је била на путу трансформације у Европску унију, моћи да одговори захтевима држава СИЕ за њихову брзу интеграцију у европску породицу народа.

У време свог настанка, ЕЕЗ преузела је образац односа између Истока и Запада Европе који је већ био одређен хладним ратом.⁴⁷⁹ Према неореалистичкој теорији међународних односа, ЕЕЗ била је последица биполарности САД – СССР. Захваљујући чињеници да су САД,

⁴⁷⁸ Вид. John Mearsheimer, Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, *International Security*, vol. 15, n° 1, 1990, p. 52.

⁴⁷⁹ Вид. Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Београд: Еспи институт, 2005, стр. стр. 121.

посредством НАТО-а биле гарант западноевропске безбедности, земље чланице ЕЗ су могле да се посвете интеграцији (првенствено економској), не страхујући од безбедносних претњи.⁴⁸⁰

Слом комунистичког система 1989. године покренуо је питање како да ЕЕЗ у новонасталим околностима организује своје односе и „евентуално укључи своје источноевропске суседе“, како да Заједница одговори на њихову изражену жељу за чланством.⁴⁸¹ Ова питања, која су тада била у средишту дневног реда ЕЕЗ, у складу су са „величином догађаја“ који је донело рушење Берлинског зида.⁴⁸² Одговор Заједнице је био стварање ЕУ. Циљ Уније је био да реши проблеме са којима се Заједница суочила након завршетка хладног рата.⁴⁸³

НАТО је замишљен као систем који пружа колективну безбедност и чија је улога да штити земље чланице од могуће агресије. Ова основна мисија Алијансе записана је у члану 5 Вашингтонског уговора, у коме је формулисан принцип солидарности по коме ће се оружани напад на било коју чланицу НАТО-а сматрати нападом на све њих.⁴⁸⁴

Када су главне претње по безбедност Западне Европе и САД, Варшавски пакт и Совјетски Савез, нестале са међународне сцене, очекивало се да ће нестати и НАТО. Многи теоретичари међународних односа, између осталих и Кенет Волц, градили су своје процене на том ставу.⁴⁸⁵ Међутим, још на састанку Северноатлантског савета у Лисабону, фебруара 1952. године, донета је *Декларација о циљевима*, у којој је, између осталог, наведено да је НАТО пројектован и због *сталности трајања*.⁴⁸⁶

⁴⁸⁰ Ову тезу заступа теоретичар структуралног реализма Кенет Волц.

⁴⁸¹ Већина земаља бившег совјетског сателитског система 1990. године јасно изражава своју жељу за придруживањем ЕУ. Током своје прве посете Бриселу у јулу 1990. године, новоизабрани мађарски премијер Јозеф Антал (József Antall) изјавио је да је стратешки циљ његове земље постизање чланства у ЕУ 1995. године. Неколико месеци касније, чехословачки премијер Маријан Чалфа (Marián Čalfa) обавестио је Жака Делора да је Праг заинтересован за отварање приступних преговора са Заједницом. Пољски председник Лех Валенса (Lech Wałęsa) представља приступање као непосредни спољнополитички циљ. У децембру 1990. године Народна скупштина Бугарске изгласала је декларацију у којој се наводи жеља земље за чланством у ЕУ. Видети у: Paul Lewis and Zdenka Mansfeldova, *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave, 2006, p. 23, p. 67, p. 128. У заједничкој декларацији из фебруара 1991. године, земље Вишеградске групе обећавају једна другој узајамну подршку ради постизања заједничког циља: независности, демократије и слободе у свакој земљи, уништавања економских и духовних структура тоталитарног система и потпуне интеграције у европски политички, економски, одбрамбени и правни поредак, кроз чланство у ЕУ. Видети у: Martin Smith and Graham Timmins, *Building a Bigger Europe. EU and NATO Enlargement in comparative perspective*, Ashgate: Ashgate Publishing, 2000, p. 22; Poul Skytte Christoffersen, *The Preparation of the Fifth Enlargement*. In: George Vassiliou (ed.), *The Accession Story. The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 24; Steve Marsh and Wyn Rees, op. cit., p. 101.

⁴⁸² Вид. John O'Brennan, *The Eastern Enlargement of the European Union*, London: Routledge, 2006, pp. 13–14.

⁴⁸³ Вид. Desmond Dinan, *Ever closer Union. An Introduction on European Integration*, London: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 128–132. Са своје стране, земље СИЕ такође покушавају да реше низ проблема који су настали након завршетка хладног рата кроз европске интеграције, где четири циља (неповратност, стабилизација, модернизација и трансформација) још увек недостају на почетку приступања. Петер Балаш је 1997. године идентификовао четири главна „мотива интеграције“ за земље СИЕ: обезбеђивање неповратности политичких промена; стабилизација економије; модернизација друштва; западна подршка транзицији. Међутим, аутор примећује да продубљивање односа са ЕЕЗ за водеће земље СИЕ није апсолутни предуслов за успостављање тржишне привреде. Чак је и прилагођавање ЕЕЗ норми већ у току – без икакве посебне помоћи Заједнице. Видети у: Péter Balazs, *The Globalization of the Eastern Enlargement: Symptoms and Consequences*. In: Marc Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman, 1997, pp. 358–362.

⁴⁸⁴ Вид. *NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2006, p. 230.

⁴⁸⁵ За структурално објашњење: Вид. Kenneth N. Waltz, NATO expansion: A realist's view. *Contemporary Security Policy* 21.2 (2000): pp. 23–38; Вид. Kenneth N. Waltz, Structural realism after the Cold War. *International security* 25.1 (2000): pp. 5–41. За конструктивистичко објашњење: Вид. Michael C. Williams and Iver B. Neumann, From alliance to security community: NATO, Russia, and the power of identity. *Millennium-Journal of International Studies* 29.2 (2000): pp. 357–387.

⁴⁸⁶ North Atlantic Council, Lisbon 20th–25th Feb 1952, *Final Communiqué*, Chairman: Mr. L. B. Pearson. “9. Савет је издао Декларацију којом се потврђују циљеви Северноатлантског пакта као промоција мира кроз одбрамбену

Током хладног рата, посебно након његовог завршетка, НАТО се показао као изузетно ефикасна организација за колективну одбрану, која поред свог војног потенцијала има и могућности за политички утицај и способност да обликује безбедносно окружење невојним средствима.

Завршетком биполарне конфронтације, радикално су се променили изазови за НАТО. Већ у тренутку настанка нове геополитичке реалности, државе чланице започињу дискусију о неопходним изменама циљева и задатака Алијансе. То је условило да НАТО напусти претходну стратегију флексибилног одговора и да је замени новом, у складу са промењеним глобалним околностима. Новим стратешким концептом, који је усвојен на састанку Северноатлантског савета у Риму 1991. године, НАТО је представио нову стратегију деловања – стратегију дијалога и сарадње.⁴⁸⁷

Промењено стратешко окружење изнедрило је и нове претње по безбедност. Главна новина стратешког концепта огледа се у препознавању могућности постизања циљева НАТО-а политичким средствима у *проширеном* приступу безбедности. Савремена промишљања безбедности подразумевају њену свеобухватност.⁴⁸⁸ Она у себи обједињује политичку, економску, социјалну и војну димензију и условљава три међусобно повезана елемента безбедносне политике савезника, а то су колективна одбрана, дијалог и сарадња.⁴⁸⁹

Стратешким концептом је процењено да је мање вероватно да би се опасност по савезничку безбедност могла испољити као прорачуната агресија на територију савезника, већ пре као неповољна последица нестабилности проузроковане озбиљним економским, социјалним и политичким потешкоћама, укључујући етничка сукобљавања и територијалне спорове са којима се суочавају многе земље СИЕ.⁴⁹⁰ Стратешки концепт наглашава да безбедност савезника зависи и од глобалног контекста, то јест од претњи „шире природе”,

снагу и трајни напредак (The Council issued a Declaration reaffirming the aims of the North Atlantic Treaty Organization as the promotion of peace through defensive strength and enduring progress).“ Видети у: <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm>, приступ интернету: 5. септембар 2022. године: ...да реафирмише јавно циљеве Организације и још једном нагласи да партнерство чланица постоји *не само* за одбрану, већ и за континуиране напоре у свакој сфери и за трајну повезаност између њих... (to reaffirm publicly the aims of the Organisation and to stress once more that the partnership of the members exists *not only* for defence *but also* for continuing effort in every sphere and for an enduring association between them).“ Видети у: <https://hansard.parliament.uk/Lords/1952-02-28/debates/a41595e8-c0ea-4d7c-a2f7-c551d8429a01/NorthAtlanticCouncilMeeting>, приступ интернету: 5. септембар 2022. године.

⁴⁸⁷ Стратегија је била својеврсни одговор на новонастале промене у Европи. Стратегија, између осталог, наводи: „У Централној и Источној Европи су се од 1989. године догодиле дубоке политичке промене, које су осетно побољшале безбедносно окружење у којем НАТО настоји да постигне своје циљеве. Бивши совјетски сателити су у потпуности обновили свој суверенитет. Совјетски Савез и његове републике пролазе кроз значајне промене. Три балтичке државе су стекле независност. Совјетске трупе су напустиле Мађарску и Чехословачку и треба да окончају своје повлачење из Пољске и Немачке до 1994. године. Све земље које су у прошлости биле непријатељи НАТО-а су раскинуле Варшавски пакт и одбациле идеолошко непријатељство према Западу. Оне су, у различитом степену, усвојиле и започеле да примењују политику усмерену на остварење плуралистичке демократије, владавине права, поштовања људских права и тржишне привреде. Тако је превазиђена политичка подела Европе која је представљала резултат војне конфронтације у хладноратовском периоду”. Претеча нових циљева НАТО-а које је ова стратегија промовисала био је извештај Пјера Хармела (Pierre Harmel), министра спољних послова Белгије, из 1967. године. Хармеловим извештајем, односно *Извештајем Савета о будућим задацима Алијансе* из 1967. године, потврђени су основни принципи НАТО-а и ефективно је уведен појам одвраћања и детанта, постављајући тако основу за прве кораке НАТО-а ка кооперативнијем приступу безбедносним питањима, који ће се, двадесет четири године касније, појавити у Стратегији из 1991. године. Видети у: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm, приступ интернету: 5. септембар 2022. године.

⁴⁸⁸ Претња од истовременог и потпуног напада по свим европским фронтовима замењена је мноштвом вишедимензионалних и вишесмерних претњи које је тешко проценити и предвидети.

⁴⁸⁹ Вид. Rome Declaration of Peace and Cooperation, Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7th–8th November 1991. *NATO Review*, vol. 39, December, 1991.

⁴⁹⁰ Ibidem.

попут пролиферације оружја за масовно уништавање, прекида тока *виталних ресурса*,⁴⁹¹ терористичких аката и саботажа.⁴⁹²

На овом месту видимо преплитање и комплементарност институционалних и стратегијских одговора које су НАТО и ЕУ предузеле одмах након промена на нивоу структуре међународног система. ЕУ је препознала да се концепт безбедности променио и да сада, за разлику од претходног периода, обухвата различите димензије и актере. У складу са измењеним околностима, али истовремено и као реакција на њих, односно у складу са новим циљевима ЕУ прокламованим у Уговору, као главни мотив за даље спољнополитичко деловање и проширење ЕУ постаје *стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ*.

2. Унутрашње институционалне реформе у ЕЗ/ЕУ

Крај хладног рата поново је активирао немачко питање. Рушење Берлинског зида у новембру 1989. године и перспектива поновног уједињења Немачке покренула је традиционалну забринутост француског председника Митерана и британске премијерке Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) о успостављању немачке доминације у Европи.

„Равнотежа између Француске и Немачке, постигнута шездесетих година прошлог века је угрожена, што доводи у опасност и сам европски пројекат“.⁴⁹³ Колових десет тачака веома су забринуле немачке партнере,⁴⁹⁴ не само због садржаја (немачко уједињење), већ и због тога што нису унапред консултовани о иницијативи. Француски председник изразио је опрезне сумње у транспарентност немачке политике, док је реакција Тачерове била оштрија, јер је отворено позвала на англо-француску иницијативу за задржавање Немачке.⁴⁹⁵

Ове негативне реакције на могућност поновног уједињења Немачке покренуле су традиционалне стратешке бриге Митерана и Тачер. Према речима Француза, председник ће довести до тога да се Бон окрене Истоку и поткопа француски утицај у ЕУ. Он је такође био забринут да ће Немачка, након што се поново уједини, изгубити интерес за продубљивање интеграција, за које је рекао да су главни извор европске стабилности и стуб паневропске изградње. На основу традиционалног британског идентитета – да је Лондон позван да одржава равнотежу снага у Европи, Тачер је немачко уједињење видела као кршење те равнотеже. Уједињена Немачка доминираће ојачаном Заједницом и учинити је кључним инструментом своје хегемоније у Европи.⁴⁹⁶

⁴⁹¹ Стратешки интерес обезбеђења виталних ресурса био је један од кључних мотива интервенције НАТО-а у Авганистану и Ираку.

⁴⁹² Одлука НАТО-а да се ангажује изван зоне дефинисане чланом 6 Вашингтонског споразума ради управљања кризама представља најзначајнији аспект трансформације НАТО-а након хладног рата. Такође, проширењем некадашњим „противницима“ из Источне Европе и отварањем Програма „Партнерство за мир“, НАТО добија глобални значај у савременим међународним односима.

⁴⁹³ Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 36; Jeffrey J. Anderson, *The European Union, the Soviet Union and the End of the Cold War*. In: Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 262. Француска је једина континентална земља Западне Европе која је имала капацитет да лансира ракете са нуклеарним бојевим главама.

⁴⁹⁴ Десет тачака представља план за уједињење Немачке.

⁴⁹⁵ Вид. Helga Haftendorn, *German Unification and European Integration are but two sides of one coin. The FRG, Europe and the diplomacy of German Unification*. In: Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow, Leopoldo Nuti (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*. London: Routledge, 2008, p. 138; Robert Hutchings, *The United States, German unification and European integration*. In: Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow, Leopoldo Nuti (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*. London: Routledge, 2008, p. 124.

⁴⁹⁶ Вид. Jacques Levesque, *In the name of Europe's future. Soviet, French and British qualms about Kohl's rush to German unification*. In: Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow, Leopoldo Nuti (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*. London: Routledge, 2008, p. 99; Patrick Salmon, *The United Kingdom and German unification*. In: Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow, Leopoldo Nuti (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*. London: Routledge, 2008, pp. 178–179.

Иако су отпоре два лидера против немачког уједињења диктирали различити обзир, то их је довело до истог резултата. То су, заправо, били покушаји да зауставе процес или да га бар ставе под контролу. У том циљу, Митеран је инсистирао на чврстој посвећености Немачке изградњи Економске и монетарне уније (ЕМУ), што је Кол дотад непрекидно избегавао. Две државе су имале различите, крајње некомпатибилне идеје о садржају ове уније, као и потпуно различита схватања њеног економског управљања.⁴⁹⁷ Суочен са снажним домаћим противљењем напуштању немачке марке, како од стране финансијских кругова, тако и шире јавности, Кол је одбио да се обавезе на одређене рокове и временски распоред за стварање ЕМУ, упркос томе што је 1988. године декларативно пружио немачку подршку. Митеран је, међутим, инсистирао на прецизирању ове подршке (у смислу рокова и распореда).⁴⁹⁸

Тачерова је била скептична и према продубљивању интеграције (кроз ЕМУ) и према немачком уједињењу и покушавала је да учини све да успори ток догађаја. Према њеним речима, снажно присуство САД у Европи и јак Атлантски пакт најбољи су алати за суздржавање Немачке.⁴⁹⁹

У низу говора и изјава, Митеран је успоставио јасну везу између немачког уједињења и стварања европске монетарне уније. Да би обезбедио француску подршку поновном уједињењу, немачки канцелер се обавезао на изградњу ЕМУ, жртвујући немачку марку.

Међутим, инсистирао је код Митерана да паралелно са изградњом ЕМУ-а треба постићи убрзање у постизању политичке уније. Заједно са гарантовањем процеса немачког уједињења, са немачке тачке гледишта, била је потребна и политичка унија како би се осигурала способност Заједнице да контролише наслеђе комунизма у Источној Европи. У октобру 1989. године Кол је посетио Митерана у Паризу, јасно стављајући до знања да иницијатива политичке уније мора пратити економску и монетарну унију.⁵⁰⁰

Да би се осигурала способност Заједнице да контролише источноевропске земље, тако да се амбиције Немачке у погледу утицаја у региону истовремено испуне, али и ставе под контролу, а ризици по западноевропску безбедност смање, договорена је заједничка спољна и безбедносна политика. Иако су земље Заједнице имале механизам за координацију својих спољнополитичких ставова путем Европске политичке сарадње (*European Political Coopertion*), овај механизам није деловао ефикасно. Догађаји у Југославији, који су се поклопили са завршетком Конференције за израду нацрта Уговора о ЕУ, потврдили су неспособност Заједнице да предузме ефикасне спољнополитичке мере за решавање непосредних безбедносних ризика. ЕЕЗ није имала капацитета за покретање војне операције, а покушаји дипломатског посредовања су пропали. Супротно томе, ЕЕЗ је показала дубоку подељеност између држава чланица око тога како решити проблем.⁵⁰¹

Преговори о правном оквиру за сарадњу у области унутрашње политике и права (Сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа), трећег стуба Европске уније (заједно са ЕМУ-ом и ЗСБП-ом), усмерени су на решавање још једног безбедносног проблема који су државе у Заједници предвиђале након распада комунистичког блока. У питању је велики мигрантски притисак источних Европљана на Западну Европу. Сарадња у решавању

⁴⁹⁷ Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., pp. 195–196.

⁴⁹⁸ Ibidem, p. 192; Вид. Frederic Bozo, France, German unification and European integration. In: Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow, Leopoldo Nuti (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*. London: Routledge, 2008, pp. 150–151.

⁴⁹⁹ Вид. Patrick Salmon, op. cit., pp. 179–180.

⁵⁰⁰ Вид. Patrick Salmon, op. cit., p. 179; Вид. Helga Haftendorn, op. cit., p. 139; Вид. Jacques Levesque, op. cit., p. 99; Вид. Wilfried Loth, Negotiating Maastricht Treaty, *Journal of European Integration History*, Vol.1, 2013, p. 84.

⁵⁰¹ На пример, једнострано дипломатско признање Словеније и Хрватске од стране Немачке крајем 1991. године изазвало је снажно незадовољство код осталих чланица заједнице. Грчка је одбила сецесију Македоније. Вид. Christopher Hill, *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 81, p. 150; Desmond Dinan. *Ever closer Union. An Introduction on European Integration*. London: Palgrave Macmillan; Christopher Hill, *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 119.

заједничких проблема као што су миграције, азил, прекогранични криминал, илегална миграција има за циљ стварање могућности да ограничи проток миграната.⁵⁰²

Преговори о ЕМУ-у и политичкој унији, који су се водили између децембра 1990. године и децембра 1991. године били су тешки и трошили су велики део расположивих институционалних ресурса Заједнице.⁵⁰³ Током преговора о ЕМУ-у, Француска и Немачка су играле централну улогу, покушавајући да помире своје веома различите националне преференције. Шпанија и Грчка су предводиле групу земаља које су се залагале за веће финансирање како би пристале на ЕМУ. Италија и Белгија су напорно радиле на одбацивању критеријума конвергенције. Уједињено Краљевство – дубоко скептично у погледу последњег корака ЕМУ-а – преговарало је о праву да изађе из ње. Показало се да преговори о политичкој унији, који су се водили паралелно с монетарним, нису лакши. Откривена су дубока неслагања земаља Заједнице око будућности европског пројекта. Структура са три стуба на којој је заснована Европска унија, према споразуму потписаном у фебруару 1992. године, представљала је решење за три главна проблема која произлазе из пропасти комунистичког система – немачко уједињење, ризици по спољну и унутрашњу безбедност земаља ЕЕЗ.

Стварање ЕУ праћено је одушевљеним апелима за подршку и политичким консензусом да ЕУ мора играти водећу улогу у процесу трансформације држава СИЕ.⁵⁰⁴ Овај ентузијазам је смањен анализом ефеката приступања Унији посткомунистичких земаља од раних 1990-их. Импликације на политику ЕУ и економију приступања посткомунистичких земаља посматране су у претежно негативном светлу. Листа ових ефеката, додата основној неизвесности која прати троструку транзицију у бившим комунистичким земљама,⁵⁰⁵ укључује поремећај у функционисању институција ЕУ; успоравање политичког процеса у ЕУ; велику емиграцију Рома и радника који траже бољу плату на Западу; пораст незапослености у Западној Европи; одлив капитала у Источну Европу; дампинг пољопривредних цена, преусмеравање значајних финансијских средстава у оквиру Заједничке пољопривредне политике и регионалне политике ЕУ.⁵⁰⁶

⁵⁰² Вид. Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 442.

⁵⁰³ У току 1990. године, процедурална питања у оквиру Међувладиних конференција (МВК) и немачког уједињења доминирала су дневним редом Савета за опште послове, а немачка влада, која је била главни покретач интензивирања политике према земљама СИЕ, фокусирао се на управљање немачким процесом уједињења. Вид. Ulrich Sedelmeier, *Constructing the path to Eastern Enlargement. The Uneven policy impact of EU identity*. Manchester: Manchester University Press, 2005, p. 59.

⁵⁰⁴ Вид. John O'Brennan, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁰⁵ Можемо да резимирамо да је транзиција трострука, јер истовремено погађа три поља – економију, политику, међународне односе – из централно-планске привреде у тржишну; од тоталитаризма до демократије и од ограничене до пуне суверености. То је без преседана не само због потребе за паралелним реформама, већ и због самог садржаја односа с јавношћу које треба реформисати. Видети у: Claus Offe and Paul Adler, *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*, *Social Research*, 2004. Vol. 71, N 3, pp. 501–528.

⁵⁰⁶ Главна забринутост због приступања држава СИЕ ЕУ је што ће проширење имати озбиљне политичке последице, које може да доведе до паралисања институција ЕУ. Институције ЕУ се доживљавају као јединствено достигнуће засновано на комбинацији интереса и вредности које подржавају функционисање система. Свака институција имаће прилику да промовише остваривање интереса сваке државе чланице и истовремено да усклади своје интересе са интересима Заједнице. Кроз председавање, свака држава може да истакне своје интересе, али истовремено да ради у интересу Заједнице – сваких седам година. Проширење ставља под притисак овако успостављен систем. Поред тога, то повећава утицај националних влада, упркос одредбама уговора, што подрива равнотежу између наднационалне природе институције и њене репрезентативности. Повећање броја чланова Савета доводи до компликовања процеса доношења одлука, повећава се и могућност за изрицања вета. Видети у: Paul Taylor, *The European Union in the 1990s*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 98–104; Fraser Cameron, *The European Union and the Challenge of Enlargement*. In: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman, 1997, p. 242; Jacek Saryusz-Wolski, *Towards a Single Perspective. Economics and Politics of Eastern Enlargements*. In: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997, p. 279; Steve Marsh and Wyn Rees, *op. cit.*, p. 109.

Генерално, слика представљена западноевропском јавном мњењу је суморна – проширење је скупо. Мноштво негативних прогноза поклапа се са најавом питања о источном проширењу. Као резултат тога, јавна подршка је од почетка изгубљена, јер се чини да је цео подухват жртвовала само ЕУ.⁵⁰⁷

3. Уговор о Европској унији

Структуре ЕЗ настале су у време хладног рата, у периоду јасне поделе сфере утицаја. Корените друштвене промене у државама СИЕ на крају осамдесетих и почетком деведесетих година 20. века (уједињење Немачке, распуштање Варшавског пакта, и коначно, слом Совјетског Савеза), кључни су елементи разумевања измењеног политичког окружења у односу на до тада извршене процесе интеграције у Европи. Промене у окружењу су разлог зашто безбедносној димензији проширења ЕУ на државе СИЕ дајемо другачије, тј. промењено значење које је изведено из анализе новонасталог система међународних односа, тј. промена у њему.

Као одговор на ове промене, децембра 1990. године, државе чланице ЕЕЗ покрећу две међувладине конференције о могућностима стварања и развоја једне економске, монетарне и политичке уније. Конференције су биле закључене годину дана касније, на самиту Европског савета у Мастрихту. Далекосежни закључак представља договор да није довољна само измена постојећих уговора, већ и да, с обзиром на поменуте промене у окружењу, треба сачинити нови уговор о Европској унији (ЕУ). То је требало да значи јачу и чвршћу Европу, која жели да у новим међународним околностима заузме место глобалног актера.

Европска заједница, односно Европска унија (ЕЗ/ЕУ), као сложени систем управљања који функционише не само унутар себе, тј. према чланицама, већ и у односу на окружење, реаговала је на промене у окружењу доношењем Уговора о Европској унији,⁵⁰⁸ чиме се ЕЕЗ трансформисала у ЕУ.

ЕУ је настала у драстично другачијем свету од оног који је постојао током трајања ЕЕЗ. Нови међународни поредак, којим су доминирале САД, настао је из хладног рата. ЕУ је видела себе као могућу другу силу и неопходан баланс Вашингтону.⁵⁰⁹ Крај хладног рата је повећао могућност да дође до проширења ЕУ, које је до тада било незамисливо. Проширење на државе Средње и Источне Европе (СИЕ) одлука је која има далекосежне последице по ЕУ. То проширење је имало важну безбедносну димензију и допринос у стабилизацији европског континента након краја хладног рата. Осам држава СИЕ је 2004. године примљено истовремено у ЕУ да би се спречила нова подела у Европи.

С друге стране, то је имало своје последице које су се испољавале кроз кризу система управљања ЕУ, а посебно кризу проширења, што је посебно изражено након пријема Бугарске и Румуније у ЕУ, 2007. године. Уместо три упоредна модела управљања, која су у међувремену

⁵⁰⁷ Главни наратив не само у литератури о проширењу на Исток, већ и у овој, која прати историју европских интеграција – представља приказивање притиска земаља СИЕ као примарног разлога за покретање процеса проширења и занемаривање интереса Запада у реализацији овог проширења. Чини се као да је жеља за чланством у посткомунистичким државама природна, очигледна и само по себи разумљива. „Када су Централна и Источна Европа повратиле слободу, било је јасно да ће им главни циљ бити што брже придруживање ЕУ”. Видети у: Eнесо Landaburu, *op. cit.*, p. 11. Приближно иста изјава појављује се у великом броју других анализа – на пример: Derek Urwin, *A Political History of Western Europe Since 1945*, London: Routledge, 1997, p. 313; Richard Mc Allister, *European Union: an historical and political survey*. London: Routledge, 2010. p. 198; Stuart Croft, John Redmond, G. Wyn Rees and Mark Webber, *op. cit.*, pp. 96–97; John O’ Brennan, *op. cit.*, p. 23; Jacek Saryusz-Wolski, *op. cit.*, p. 279; Stuart Croft, John Redmond, G. Wyn Rees and Mark Webber, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁰⁸ У даљем тексту: Уговор из Мастрихта или Уговор о ЕУ.

⁵⁰⁹ Вид. Дезмон Динан, *Мењање Европе, историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 247.

дошла до толиких унутрашњих разлика да иду ка супротности, ЕУ је морала да пронађе нови, свеобухватни модел европске интеграције и управљања.⁵¹⁰

Истраживање треба започети Уговором из Мастрихта (1991–1992), којим је створена садашња ЕУ. Уговор из Мастрихта представља амбивалентно достигнуће.⁵¹¹ ЕУ је желела да у новим међународним околностима буде угаони камен у постхладноратовској архитектури Европе.⁵¹² Подељена природа Уговора из Мастрихта се, с једне стране, огледа у његовој проактивној усмерености ка предстојећим догађајима у циљу заокруживања европске интеграционе конструкције на дуже стазе, а с друге стране, то је избалансирани акт, који је окончао дуг историјски период. Уговор из Мастрихта је имао одређену дијалектику која га је повезивала са превазилажењем хладног рата. Европска конструкција је била један од кључних фактора који је допринео окончању међународног система успостављеног у Јалти 1945. године.

„Европски“ фактор је одиграо велику улогу, истовремено и катализатора и помагача у догађајима који су довели до превазилажења сукоба између Истока и Запада, еволуције у совјетској политици, мирног ослобађања Источне Европе, као и немачког уједињења.⁵¹³ Европска конструкција је поново пресудно подстакнута окончањем хладног рата.

Главни промотери Уговора из Мастрихта су били француски председник Митеран и немачки савезни канцелар Кол. Они су у периоду 1989–1990. године, заједно одлучили да убрзају процес европске интеграције, као одговор на немачко уједињење. Сматрали су да је то кључни одговор на изазове који су резултирали крахом међународног поретка успостављеног на Јалти. Веровали су да ће будућа ЕУ понудити вид стабилности новим демократијама у Средњој и Источној Европи, учврстити Совјетски Савез (касније Русију) према Западу и учинити могућим да се поновно уједињена Немачка утврди у оснаженој европској конструкцији.⁵¹⁴

С друге стране, Уговор из Мастрихта је био уравнотежујући акт. Кључни аспекти Уговора били су резултат деценијских развоја и дебата. Док је Уговор био резултат Геншеровог⁵¹⁵ меморандума из 1988. године, као и Делоровог⁵¹⁶ плана из 1989. године, његово главно достигнуће је пројекат успостављања Економске и монетарне уније (ЕМУ). Интересантно је да је ЕМУ први пут као циљ прокламована још за време шесторице 1969. године, тзв. Вернеров⁵¹⁷ план. Најсимболичнији аспект Уговора, стварање ЕУ, означио је завршетак процеса иницираног у време „деветорице“, на самиту у Паризу 1972. године. Такође, улога Уније као политичко-стратешког актера, још једна од кључних амбиција коју је садржао Уговор, била је предмет дискусија још од неуспелих покушаја Европске безбедносне заједнице (1951–1954), као и Фушеовог⁵¹⁸ плана (1961–1962). Из свих горе наведених разлога, Уговор из Мастрихта није био само израз великог плана за постхладноратовску Европу, већ резултат компликованих и често фрустрирајућих преговарачких процеса његових главних промотера, Француске и Немачке.⁵¹⁹

Политички ентитет створен Уговором из Мастрихта био је резултат сложених договора између заступника наднационалног и међувладиног приступа, као и између заговорника

⁵¹⁰ Вид. Слободан Самарцић, *Европска унија између кризе и дезинтеграције, Право и друштво*, Службени гласник, Београд, бр. 1, 2012, стр. 13.

⁵¹¹ Вид. Frederic Bozo, *The European Union at Twenty: Can Europe be Saved?, International Relations Since the End of the Cold War, New and Old Dimensions*, Edited by Geir Lundestad, Norwegian Nobel Institute, 2011, p. 230.

⁵¹² Вид. Frederic Bozo, *Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification*, Oxford: Berghahn Books, 2009.

⁵¹³ Вид. Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, Leopoldo Nuti and N. Piers Ludlow, *Europe and the End of the Cold War: A Reappraisal*, Oxford: Routledge, 2008.

⁵¹⁴ Вид. Frederic Bozo, op. cit., p. 231.

⁵¹⁵ Ханс-Дитрих Геншер је у то време био министар спољних послова СР Немачке.

⁵¹⁶ Жак Делор је у то време био председник Европске комисије.

⁵¹⁷ Пјер Вернер је у то време био премијер и министар финансија Луксембурга.

⁵¹⁸ На предлог француског председника Шарла де Гола, Кристијан Фуше, француски амбасадор у Данској, написао је план *Унија европских народа без наднационалних институција*, који је по њему назван *Фушеов план*.

⁵¹⁹ Вид. Frederic Bozo, op. cit., p. 231.

федерације и конфедерације.⁵²⁰ Уговором је успостављен хибридни модел управљања, који чине комунитарни (наднационални) и међувладин модел. Створена је Европска унија која је почивала на три „стуба“, као својеврсна комбинација модела интеграције и међувладине сарадње. Први стуб се односио на комунитарни модел управљања и обухватао је оне политике које су биле у надлежности Уније. Други стуб се односио на Заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСБП), где је важио међувладин модел управљања, јер је ЗСБП у надлежности држава чланица. Трећи стуб се односио на полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима и ту је такође важио међувладин модел управљања. Ионако сложен модел управљања ЕУ, додатно је закомпликован стварањем ЕМУ-а, крајем последње деценије 20. века. Унутар ЕМУ-а успостављен је мешовит (комбиновани) модел управљања, који чине комунитарни модел у оквиру монетарне уније и међувладин модел у оквиру економске уније. Упоредно постојање три модела управљања, трансформисала су ЕУ у изразито сложен систем управљања.

3.1. Циљеви ЕУ

Процес проширења на државе СИЕ био је јасан израз виталности европског уједињења у периоду након доношења Уговора из Мастрихта. Учвршћивање односа држава СИЕ према ЕУ био је један од главних европских изазова у периоду после хладног рата. Уговор из Мастрихта је пред ЕУ поставио високе циљеве, уз ограничена средства за њихово остварење. Главни циљеви дефинисани у Уговору јесу да „Унија потврђује свој идентитет на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, што обухвата и постепено стварање заједничке одбрамбене политике, која може довести до заједничке одбране“.⁵²¹ Овако амбициозно постављени циљеви нису могли да буду остварени због неадекватних инструмената (средстава) за њихову реализацију.

Инструменти ЗСБП-а који су се односили на ове циљеве су заједничке стратегије, заједнички ставови и заједничке акције. Заједничке стратегије је консензусом усвајао Европски савет, док је заједничке ставове доносио Савет, једногласно или квалификованом већином, само ако је претходно постојала заједничка стратегија у тој ствари. Савет је одлучивао о заједничким акцијама квалификованом већином или једногласно, само ако је постојао заједнички став који је донет једногласно.

Будући да је у ЗСБП-у важио међувладин модел управљања ЕУ, наднационалне институције, као што су Комисија или Европски парламент, имале су маргинални утицај.⁵²²

На овај начин се новонастала ЕУ, са високо постављеним циљевима и увођењем хибридног модела управљања, суштински променила у односу на ранију ЕЕЗ. Доношењем Уговора из Мастрихта, као и формулисањем ЗСБП-а у Уговору, Унија је хтела да заузме место глобалног актера, са јасним политичким, геополитичким и безбедносним одређењем. Један од главних начина на који је Унија покушала то да оствари, био је процес проширења на државе СИЕ. Изазов проширења на Исток имао је важну безбедносну димензију, јер су и ЕУ и државе СИЕ посматрале проширење као средство за јачање европске безбедности.⁵²³

ЕУ (ЕЗ) спроводи проширење више од четири деценије, сукцесивни приједи довели су до повећања броја чланица са првобитних 6 на данашњих 27 држава.⁵²⁴ Мада се прво

⁵²⁰ Ibidem, p. 232.

⁵²¹ Члан Б, алинеја 2 Заједничких одредаба Уговора о Европској унији.

⁵²² Treaty on European Union, Title V, Provisions on a Common Foreign and Security Policy, Article J, *Official Journal C 191*, 29/07/1992 P. 0001 – 0110, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT>, приступ интернету: 26. децембар 2022. године.

⁵²³ Вид. Дезмон Динан, *op. cit.*, стр. 247.

⁵²⁴ Уједињено Краљевство је било члан ЕУ до 31. јануара 2020. године, с обзиром да је, након одржаног референдума у јуну 2016. године, започело поступак којим се овој држави чланици омогућило повлачење из чланства. ЕУ има 27 држава чланица (према редоследу пријема): Француска, Немачка, Италија, Холандија,

проширење одиграло још почетком 1970-их, сама политика проширења почела је да се уобличава крајем 1980-их, као одговор на политичке промене у Источној Европи (пад Берлинског зида, поновно уједињење Немачке и распад комунистичких режима у државама СИЕ). Од тада је она постала средство прерастања ЕУ у једног од глобалних актера.

На самом почетку, након окончања хладног рата, ЕЗ је била преокупирана унутрашњим догађајима, пре свега немачким уједињењем, успостављањем јединственог тржишта и увођењем ЕМУ. Ни државе чланице, али ни Комисија у том тренутку нису се бавиле проширењем Уније.⁵²⁵ За противнике пријема, државе СИЕ биле су потенцијални проблем, јер имају значајан број мањинских заједница, а постојао је и страх од миграције радне снаге. Други су тврдили да би било веома скупо примити источноевропске државе пре него што њихове економске институције постану способне да се ухвате у коштац са конкуренцијом на унутрашњем тржишту ЕУ.⁵²⁶ Француска се плашила смањења свог утицаја у ЕУ, јер би приступање средњоисточних држава померило центар политичке теже ЕУ према Немачкој. Осим тога, традиционални евроскептици, као што су Уједињено Краљевство или Данска, делимично су подржали проширење, јер су се надали да ће оно успорити пут ка политичкој унији.⁵²⁷ Упркос почетним отпорима, Комисија и државе чланице су убрзо схватиле да је проширење ЕУ неизбежно. Постало је јасно да се ЕУ више није могла ограничити само на Западну Европу.

3.2. Успостављање ЗСБП-а

Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ⁵²⁸ представља тзв. други стуб у структури ЕУ од фебруара 1992. године, када је на Самиту ЕУ у Мاستрихту потписан Уговор о Европској унији.

Дакле, после великих политичких и социо-економских промена које су државе СИЕ доживеле почетком деведесетих година двадесетог века, било је природно што је ЕУ, почевши од дефинисања услова приступања за ове државе, започела процес креирања заједничке политике проширења.⁵²⁹ Од 1993. године, ЕУ је процес источног проширења ставила у функцију своје, тада још у великој мери недефинисане, Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП).

На самом почетку процеса проширења, безбедносни угао проширења ЕУ на источноевропске државе директно је подстакнут оснивањем ЗСБП ЕУ, као другог „стуба“ у ЕУ, у коме функционише међувладин модел одлучивања. Уочава се подударност између

Белгија, Луксембург, Република Ирска, Данска, Грчка, Шпанија, Португалија, Аустрија, Шведска, Финска, Пољска, Мађарска, Чешка, Словачка, Словенија, Естонија, Летонија, Литванија, Кипар, Малта, Румунија, Бугарска, Хрватска.

⁵²⁵ Вид. Дезмон Динан, *op. cit.*, стр. 249.

⁵²⁶ Вид. Michelle Cini and Nieves Pérez-Solórzano Borragán, *European Union Politic*, 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 217.

⁵²⁷ Вид. Дезмон Динан, *op. cit.*, стр. 249.

⁵²⁸ Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније (ЗСБП ЕУ) заменила је Европску политичку сарадњу (ЕПС), која је као облик спољнополитичке координације између држава чланица, постојала до 1990. године. ЗСБП је успостављена ради: (1) заштите заједничких вредности, основних интереса, независности и интегритета ЕУ у складу са начелима Повеље Уједињених нација; (2) јачања безбедности ЕУ у свим њеним облицима; (3) одржавања мира и јачање међународне безбедности, у складу са начелима Повеље Уједињених нација, као и начелима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље; (4) унапређивања међународне сарадње; (5) развоја и јачања демократије и правне државе, као и поштовања права човека и основних слобода. Видети у: Treaty on European Union, TITLE V, *Provisions On A Common Foreign And Security Policy*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>, приступ интернету: 5. септембар 2022. године.

⁵²⁹ Оно што није било планирано у оквиру легитимне политике условљавања, бар не отворено од стране институција ЕУ, јесте неписана обавеза да све државе СИЕ неизоставно постану чланице НАТО-а пре него што постану чланице ЕУ. Вид. Слободан Самарцић, *op. cit.*, стр. 163.

промене на нивоу међународног система 1991/1992. године и стварања ЗСБП-а у Уговору о ЕУ, који је ступио на снагу новембра 1993. године.⁵³⁰

Када је Уговор из Мастрихта промовисао иновације у области ЗСБП-а, постало је очигледно да постоји велики јаз између установљених циљева у овој области и уговорних средстава за њихово остваривање.⁵³¹ Један од главних циљева, дефинисаних у Уговору, су да „ЕУ потврђује свој идентитет на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, што обухвата и постепено стварање заједничке одбрамбене политике, која може довести до заједничке одбране“. Заокружени и довољни у апстрактном смислу, ови циљеви, међутим, делују крајње нереално у поређењу са средствима предвиђеним уговором. (члан 2, ст. 2 Уговора о ЕУ).⁵³² Заокружени и довољни у апстрактном смислу, ови циљеви, међутим, делују крајње нереално у поређењу са средствима предвиђеним уговором. Инструменти, механизми и уопште снага, тј. капацитети њиховог спровођења у живот у новом окружењу, питања су са којима је ЕУ имала намеру да се огледа.⁵³³ Већ тада се могло наслутити да ЕУ неће успети у тежњи да има своју, тј. самосталну и активну улогу у спољнополитичким и безбедносним процесима у Европи.

Успостављањем другог стуба ЕУ и усвајањем докумената о заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ, први пут се ствара могућност за политичку интеграцију и остваривање субјективитета ЕУ на међународној сцени. Што се тиче заједничке спољне политике, Уговор из Мастрихта у одређеној мери постиже тај циљ, али то није случај са интеграцијом у области безбедности и одбране. Током наредних година, државе чланице воде интензивну унутрашњу расправу и траже компромис који би омогућио реализацију те заједничке политике у оквиру ЕУ. ЗСБП обухвата сва питања која се односе на безбедност ЕУ, укључујући постепено утврђивање европске одбрамбене политике, која би могла да доведе до заједничке одбране.

Уговором је предвиђено да ЗСБП има своје инструменте деловања. Савет министара спољних послова одлучује о заједничким ставовима (једногласност и квалификована већина) и заједничким акцијама (квалификована већина и једногласност). Касније су уведене и заједничке стратегије, које једногласно доноси Европски савет. Најутицајнији орагани су Европски савет и Савет. Активности ЗСБП-а могу се финансирати из буџета ЕЗ (ЕУ).

Одлука да се ЗЕУ користи као основа за развој будуће Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП) припремана је још од 1990. године. На састанку Савета ЗЕУ, улога Уније дефинисана је као „одбрамбена компонента процеса уједињења Европе“ и „средство јачања европског стуба у Трансатлантској алијанси“.⁵³⁴

У самом уговору (став J 4.2), ЗЕУ је проглашена интегралним елементом развоја ЕУ и добија функције у вођењу одбрамбене политике ЕУ. Тако се, практично, формирање интегрисане безбедносне и одбрамбене политике ЕУ одлаже и те функције се преносе на *спољну* међународну структуру. ЗЕУ је означена као војно крило НАТО-а, што је био компромис између заговорника осамостаљивања од НАТО-а и противника претварања ЕУ у војни савез. ЕУ може да затражи од ЗЕУ да разради и примени одлуке и акције ЕУ које имају одбрамбене импликације.

Током осмогодишњег развоја ЗЕУ (до његове инкорпорације у структуре ЕУ 1999. године), предузете су бројне иницијативе за реализацију ове опције европске одбрамбене политике. Усвојени су основни програмски документи и прописи. Најзначајнија је Декларација из Петерсберга, усвојена на састанку Савета министара ЗЕУ, јуна 1992. године у

⁵³⁰ Није у питању коинциденција, нити одговор система из унутрашње (системске) потребе, већ одговор система на спољне потребе, тј. у питању је реакција система на промене у спољном окружењу. ЗСБП је место разматрања циљева и начина проширења и утиче на структурне промене у политици проширења ЕУ.

⁵³¹ Вид. Слободан Самарџић, *op. cit.*, стр. 157.

⁵³² Уговор о Европској унији - Заједничке одредбе, 1992. Вид. Слободан Самарџић, *op. cit.*, стр. 157.

⁵³³ *Ibidem*.

⁵³⁴ Julian Lindley, *A Chronology of European Security and Defence 1945–2005*, Geneva: GCSP, 2005, p. 160.

замку Петерсберг поред Бона (Немачка). У Декларацији се наводи да ће се ЗЕУ ангажовати на задацима⁵³⁵ који покривају читав низ војних мисија: од хуманитарних и спасилачких задатака, спречавања сукоба и задатака очувања (одржавања) мира, преко задатака борбених снага у решавању кризе, укључујући успостављање мира, до заједничких операција разоружања, војне помоћи и задатака стабилизације након сукоба.⁵³⁶

Временом су, а уважавајући искуства из ангажовања на терену, „Петерсбуршки задаци“ проширени у „Петерсбуршке задатке и активности“, које су обухватале операције разоружања, подршку државама не-чланицама ЕУ у борби против тероризма и помоћ у реформи сектора безбедности.⁵³⁷

Из кратког прегледа развоја ЗЕУ-а у периоду 1991–1998. године, можемо да констатујемо да упркос томе што је безбедносна интеграција у ЕУ стагнирала, кроз развој ЗЕУ, државе чланице постигле су значајан напредак у изградњи војних (и цивилних) капацитета.⁵³⁸

Као слабост, треба истаћи пасивност ЗЕУ случају различитих криза на европској периферији. Чак и у бившој Југославији, где је присуство ЗЕУ било најизраженије, њене активности биле су ограничене и нису имале утицај на ток сукоба.

4. Реформисање НАТО-а и зачетак развоја ЕБОП-а

Све до усвајања Уговора из Мастрихта нису чињени други суштински покушаји успостављања аутономне (од САД) европске одбрамбене структуре. НАТО је велики механизам за поделу трошкова за одржавање безбедности. Питање потребе за праведнијом расподелом терета и повећањем европског доприноса стални је мотив трансатлантског дијалога.

Друга важна улога НАТО-а је остварење атлантске идеје да је безбедност Северне Америке неодвојива од безбедности Европе. Од 1991. године, Алијанса се афирмише као реалан центар са којим се усклађују и којем се прилагођавају остале компоненте новог безбедносног система у Европи.⁵³⁹

Уговор из Мастрихта представљао је успешан први корак у развоју ЕБОП-а, али међу европским земљама је постојало озбиљно неслагање у вези са концептом „заједничке одбране“. Велика Британија је бранила позицију ограниченог мандата ЕБОП-а и водеће улоге НАТО-а, уз задржавање лидерства САД.⁵⁴⁰ Француска се, са своје стране, вођена жељом да се

⁵³⁵ Ови задаци су стога названи „Петерсбуршки задаци“.

⁵³⁶ *Petersberg Declaration* (Petersberg tasks), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Apetersberg_tasks, приступ интернету: 7. септембар 2022. године.

⁵³⁷ У мају 1995. године, дефинисани су главни безбедносни ризици у Европи: оружани сукоби на периферији континента; ширење оружја за масовно уништење; међународни тероризам, организовани криминал, трговина дрогом, илегална имиграција, нови ризици по животну средину. У 1996. години потписан је споразум о сарадњи са НАТО-ом, који је представљао прототип споразума „Берлин плус“ из 2002. године.

⁵³⁸ То су области: Развој правног оквира, прецизирање циљева, процедура, механизма одлучивања. Не треба потценити ни питање изградње политичког, административног и стручног нивоа сарадње у заједничким акцијама на пољу безбедности; Успостављање нових функционалних јединица које су касније трансферисане или служе као основа за изградњу институционалне структуре ЕБОП-а; Још један значајан допринос је акумулирање практичног искуства у планирању и спровођењу заједничких војних и цивилних мисија. Овде треба навести искуство у формирању интегрисаних војних јединица, координацији и управљању заједничким војним ресурсима, механизмима финансирања мисија, итд. Веома драгоцено је искуство сарадње са НАТО-ом, кроз доношење правног оквира за заједничко деловање (Берлински споразум из 1996. године), усвајање процедура за поделу ресурса, као и спровођење заједничких акција под заједничким командом.

⁵³⁹ Вид. Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Challenged*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005, pp. 3–10.

⁵⁴⁰ Вид. Tuomas Forsberg and Greame P. Herd, *Divided West: European Security and the Transatlantic Relationship*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2006, p. 37.

ојача улога Европе на међународној сцени и да се смањи њена зависност од безбедносних гаранција НАТО-а, залагала за изградњу комплетних европских снага.⁵⁴¹

У анализи ове почетне фазе формирања ЕБОП-а, важно је истаћи да НАТО остаје главна активна безбедносна структура која обезбеђује одбрану Европе од њених највећих претњи. Што се тиче ЕБОП-а, у овој фази није постојала спремност за имплементацију овог пројекта интеграције – у ЕУ се наставила расправа о прецизним параметрима „суживота“ са Алијансом, а као међурешење спроводила се одлука о активирању ЗЕУ.

IV. ЗАКЉУЧАК: СТРАТЕШКИ ИНТЕРЕС ПРОШИРЕНОГ КОНЦЕПТА БЕЗБЕДНОСТИ ЕУ КАО ПОЧЕТНИ И ОСНОВНИ РАЗЛОГ ИСТОЧНОГ ПРОШИРЕЊА У УНИПОЛАРНОМ СИСТЕМУ

На основу изнетих разматрања о променама у структури међународног система, као и институционалним променама у ЕУ и НАТО-у, закључујемо да их све спаја прилагођавање новом, проширеном, концепту безбедности. Ту издвајамо две димензије безбедности ЕУ: *атлантску*, којом доминирају САД и НАТО, и *европску*, која је првобитно била замишљена као Европски безбедосни и одбрамбени идентитет (*European security and defence identity – ESDI*).

Политика проширења ЕУ заузима једно од значајних места у конституисању Европске уније као глобалног међународног актера. Свој формални облик, као и саставне елементе који је чине, добила је током процеса ширења ЕУ на државе Средње и Источне Европе.

Услови за чланство претрпели су значајне промене од стварања Европске уније, Уговором из Маастрихта 1992. године. Главни разлог за стварање Уније су ризици по западноевропску безбедност након слома комунистичког система и неспособност ЕЕЗ да адекватно одговори на ове нове изазове. Државе чланице Заједнице плаше се политичке дестабилизације дуж граница Заједнице као резултат етничких сукоба у посткомунистичким земљама у којима постоје велике етничке мањине.⁵⁴² Преговарање о заједничкој спољној и безбедносној политици требало би да пружи прилику за решавање ових ризика.

У писму из априла 1990. године, француски председник Франсоа Митеран и немачки канцелар, Хелмут Кол (Helmut Josef Michael Kohl), истичу потребу за стварањем европске политичке уније због „далекосежних промена у Европи“ и стога потребу за „дефинисањем и спровођењем заједничке спољне и безбедносне политике“.⁵⁴³

У мери у којој је стварање ЕУ заштитни рефлекс на промене у Источној Европи, проширење Уније на Исток, као део заједничке *спољне* политике, постаје кључно средство за осигурање безбедности држава чланица. Овај циљ (постизање безбедности) подстиче развој политичких услова за чланство, тако да се смањују ризици дестабилизације услед етничких сукоба у посткомунистичким земљама.

Стварање ЕУ мења не само политичке услове, већ и услове за чланство уопште, у складу са суштинском променом основних предуслова за спровођење процеса проширења. Уговор о Европској унији (УЕУ) доводи до квалитативне промене у садржају процеса интеграције.

⁵⁴¹ Из расправе почетком деведесетих година 20. века, може се закључити да се ставови Француске и Велике Британије преклапају у многим питањима: о међувладиног карактеру политике; о основним задацима ЕБОП-а, са циљем да се створе инструменти за интервенцију у случају криза без учешћа САД; о формату будућих европских снага, при чему француско виђење ЕБОП-а деведесетих година нема никакве везе са Планом „Плевен“ за стварање Европске војске. Неслагања се свODE на ставове о обиму, мандату и *степену аутономности* нове европске структуре.

⁵⁴² Вид. Alan Mayhew, *Recreating Europe. The European Union Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 19.

⁵⁴³ Alasdair Blair, *The European Union since 1945*. London: Pearson, 2005, p. 67.

ЕЕЗ, која се заснивала првенствено на интеграцији тржишта кроз трговину, постаје део Уније, засноване на проширењу овлашћења Заједнице у областима политика које претходно нису биле њоме обухваћене и на проширењу сарадње између држава чланица у новим областима. Уговор легитимише стварање Економске и монетарне уније са заједничком валутом и централном банком, Заједничком спољном и безбедносном политиком (тзв. други стуб ЕУ) и Сарадњом у области правосуђа и унутрашњих послова (тзв. трећи стуб ЕУ).⁵⁴⁴ Стварање ЕУ чини нетржишне политике циљем, а самим тим и специјализоване заједничке политике које захтевају стварање регулаторних стандарда, укључујући политику проширења као део *заједничке спољне* политике.

Поред тога, функционисање унутрашњег тржишта са четири слободе кретања, успостављеног 1. јануара 1993. године, захтева добро функционисање правосудног система у земљама ЕУ. Оно није само показатељ демократије, већ такође даје поузданост економском животу, инвестицијама и стога је фактор економског раста. Неефикасност националног правосудног система у држави чланици ЕУ више није само проблем једне државе, јер може проузроковати негативне преокрете у целој Унији.⁵⁴⁵

Уговор из Амстердама из 1997. године одражава ове промене тако што први пут формулише целовит систем вредности који подупире Унију и поставља политичке критеријуме за чланство. Према чл. О, којим се допуњује УЕУ из Мастрихта, било која европска држава може да се пријави за чланство, под условом да поштује принципе слободе и демократије, људска права и основне слободе и владавину права, садржане у чл. Ф (1) истог уговора.⁵⁴⁶

Проучавањем кључних одредаба Уговора о ЕУ, односно оних делова у којима је успостављена ЗСБП ЕУ, увиђамо да *стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ*, „извире“ из нове⁵⁴⁷ структуре ЕУ настале након краја хладног рата, као последица глобалне промене на нивоу међународног система. Заиста, Уговор из Мастрихта био је прекретница у развоју стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, јер је успостављањем тзв. „стубовске“ структуре, ЕУ заправо почивала на три „стуба“ безбедности ЕУ. Први стуб се звао *Европске заједнице*,⁵⁴⁸ и обухватао је економску интеграцију, други стуб је обухватао Заједничку спољну и безбедносну политику, а трећи Сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова.⁵⁴⁹

⁵⁴⁴ Текст Уговора о Европској унији (Уговор из Мастрихта): *Treaty on European Union*, Службени лист Европских заједница, (92/С 191 /01), 29. јул 1992. године, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=HR>, приступ интернету: 2. септембар 2022. године.

⁵⁴⁵ Вид. Јулија Захаријева, *op. cit.*, стр. 91-92.

⁵⁴⁶ Текст Уговора из Амстердама: *Treaty Of Amsterdam Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities And Certain Related Acts*, Службени лист Европских заједница, (97/С 340/01), 10. новембар 1997. године, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=HR>, приступ интернету: 2. септембар 2022. године, стр. 8. „Any European State which respects the principles set out in Article F(1) may apply to become a member of the Union. It shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the assent of the European Parliament, which shall act by an absolute majority of its component members“, In: *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Official Journal C 340, 10/11/1997 P. 0001 – 0144*, p. 24.

⁵⁴⁷ Иницијално, ЕЕЗ није била првенствено безбедносна организација. ЕЕЗ је формирана Римским уговором из 1957. године, ради постепене интеграције *привреда* земаља чланица, а не ради њихове *одбране*. За одбрану је био задужен НАТО. Јединствено тржиште је наметнуло политичку сарадњу и формулисање заједничке спољне политике.

⁵⁴⁸ *Европске заједнице* су заједнички назив за три европске заједнице, основане током педесетих година 20. века: *Европска заједница за угљ и челик* (престала да постоји 2002. године), *Европска заједница* (претходно: Европска економска заједница, која је преименована Уговором из Мастрихта, а престала да постоји доношењем Уговора из Лисабона, 2009. године, када је њена права и обавезе преузела ЕУ) и *Европска заједница за атомску енергију* (постоји).

⁵⁴⁹ Обухватао је Споразум из Шенгена из 1990. године, са применом од 1995. године. Укључивао је и Европол (*Europol*) - Европску полицијску службу.

РАЗВИЈАЊЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ (1993–1997)

I. ПОКРЕТАЊЕ ПРОЦЕСА ПРОШИРЕЊА ПРЕМА ДРЖАВАМА СИЕ - ПЕРИОД ПРИДРУЖИВАЊА (1989–1993)

Као способан и прагматичан политичар, Жак Делор, председник Европске комисије, увидео је прилику да ЕК, а самим тим и ЕЗ, заузме проактивну улогу у новонасталим европским околностима. Водио је политику начелне сагласности са ставом који је био преовлађујући код већине држава чланица по питању источног проширења. То му је дало простора за дефинисање политике ЕЗ према Источној Европи, комбинујући трговину и помоћ.⁵⁵⁰ ЕК је најпре предложила да закључи *Споразуме о трговини и економској сарадњи* са оним државама Средње и Источне Европе за које се сматрало да су започеле са економским и политичким реформама.

Током 1988. и 1989. године, ЕЗ је почела да примењује условљавање⁵⁵¹ у односима са земљама СИЕ и то управо коришћењем ових споразума, који су имали за превасходни циљ да подстакну политичке реформе.⁵⁵² У том периоду је још увек постојао СЕП, као и Варшавски пакт. Потписивање Споразума пратила је економска помоћ, и у јулу 1989. године упућена је двома државама које су предњачиле у процесу реформи и које су због тога имале повољнији третман, а то су биле Пољска и Мађарска.⁵⁵³ Касније су се ови споразуми проширили на друге државе Средње и Источне Европе, како је која започињала свој реформски процес.⁵⁵⁴ Бугарска и Румунија губиле су могућност закључивања споразума, јер према оцени Комисије нису поштовале људска права. Према сличном моделу, иако унапређење демократије и људских права није експлицитно наведено као услов за додељивање помоћи из програма Европске заједнице *PHARE*⁵⁵⁵ (срп. ФАР), помоћ је практично пружана само земљама које су се определиле за политичке и економске реформе.⁵⁵⁶

Непосредно након пада Берлинског зида 1989. године, ЕЗ је успоставила дипломатске односе⁵⁵⁷ са свим земљама у којима је пао комунистички систем. Оне су одмах исказале жељу да постану чланице. Дуго није било одговора шта даље чинити у условима када средњоисточне државе траже нагло унапређење односа, док ЕЗ и њене чланице нису спремне на велике промене. Управо из тог разлога је проширење ЕЗ државама СИЕ имало на почетку један обазривији оквир – придруживање.⁵⁵⁸

Средњоисточне европске земље имале су сва права да желе чланство у организацији која је сама тврдила да је отворена за све државе Европе. Различити европски самити обезбедили су прекретницу на овом путу. Проширење је превасходно било у домену

⁵⁵⁰ Вид. Heinz Kramer, The European Community's Response to Central and Eastern Europe, *Journal of Common Market Studies*, 1993, 31: p. 222.

⁵⁵¹ Политика условљавања Европске заједнице била је спорадично примењивани инструмент у периоду од оснивања до 1989. године. Након краја хладног рата ова политика постала је ослонац процеса проширења.

⁵⁵² Вид. Милица Делевић, *Европска унија и политика условљавања*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 19.

⁵⁵³ Ibidem.

⁵⁵⁴ Вид. Heinz Kramer, op. cit., pp. 222–225.

⁵⁵⁵ *PHARE – Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*. ФАР - Програм помоћи за реструктурирање пољске и мађарске економије.

⁵⁵⁶ Вид. Karen Smith, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, *European Foreign Affairs Review* 3, 1998, pp. 260–261.

⁵⁵⁷ Дипломатски односи између Европске заједнице и свих чланица Савета за узајамну економску помоћ, (СЕВ) укључујући и СССР, успостављени су 1990. године.

⁵⁵⁸ Вид. Тања Мишчевић, op. cit., стр. 146.

међувладиних активности, са председавајућом државом која је водила преговоре и координирала позиције чланица. Учешће Комисије смањено је до нивоа помоћне улоге, која се огледала у пружању информација, сачињавања нацрта извештаја о напретку и независном посредовању.⁵⁵⁹ Европски парламент је био главни поборник проширења у том периоду.

На почетку, политика ЕЗ према државама СИЕ била је мотивисана жељом да се промовише стабилност у Источној Европи. Из тог разлога ЕЗ је креирала различите врсте споразума који су били условљени претходно започетим и континуираним политичким и економским реформама у државама СИЕ. Споразуми са државама Средње и Источне Европе су стога били средство за остварење циља – мира и стабилности у Европи.

Убрзо се испоставило да споразуми о трговини и помоћи нису задовољавали амбиције и захтеве држава СИЕ које су ишле у правцу пуноправног чланства у Европској заједници. Будући да је у међувремену завршена мрежа споразума, којима се формирају ближи економски односи ЕУ са државама СИЕ,⁵⁶⁰ након успостављања дипломатских односа констатовано је да треба да се пређе на виши ниво интеграције. Како би одговорила на ове захтеве, ЕЗ је понудила *Споразуме о придруживању*, који су због наглашеног значаја политичке иницијативе коју су представљали, нешто касније названи *Европски споразуми*. Државе СИЕ су поднеле званичан захтев за започињање преговора о закључивању споразума о придруживању.

Циљ ових споразума је стварање окружења поверења и стабилности повољног за реформе, али још важније, развој блиских политичких веза и јачање темеља новог европског уређења. Споразуми о придруживању из тог разлога спадају у тзв. другу генерацију споразума. Наравно, ови споразуми су се односили и на побољшање инвестиционог и трговинског амбијента између ЕЗ и земаља СИЕ и помоћ у управљању процесом транзиције.⁵⁶¹

Показаће се да су ови споразуми представљали важан корак у будућем креирању *политике* проширења ЕЗ према државама СИЕ. Међутим, у времену када су предложени, били су одраз компромиса између кључних држава ЕЗ, јер су једни у њима видели први корак ка евентуалном будућем чланству ових држава у ЕЗ, а други трајно решење за спречавања проширења.⁵⁶²

Осим Немачке и Велике Британије, већина држава чланица била је против било каквог спомињања чланства у споразумима. Узимајући у обзир још увек изражену подељеност најугицајнијих држава чланица ЕЗ у вези са проширењем на државе СИЕ, у фебруару 1990. године, ЕК је истакла да не постоји веза, ни експлицитна ни имплицитна, између придруживања и чланства. Међутим, ЕК је оставила могућност да питање чланства буде разматрано, када за то буде погодан тренутак, уз додатак да је то одвојено питање.⁵⁶³

У замену за додатне трговинске олакшице и политички дијалог, државе које су желеле да се придруже ЕЗ морале су да понуде „практични доказ своје посвећености“, односно пет услова – владавина права, поштовање људских права, вишепартијски систем, слободни и поштени избори и тржишна привреда. У то време (1990. година) једино су Пољска, Чехословачка и Мађарска могле да испуне такве услове. Иако споразуми о придруживању са овим државама не помињу политичко условљавање, од њих се очекивало да испуне основне политичке и економске критеријуме да би споразуми били закључени. Као награда за успешно започете реформе, преговори са овим државама су започели у децембру 1990. године, док су

⁵⁵⁹ Вид. Дезмон Динан, *op. cit.*, стр. 253.

⁵⁶⁰ Приближавање између Европске заједнице и Савета за узајамну економску помоћ започето је потписивањем Декларације о обостраном признању и успостављању односа, јуна 1988. године, којом се две европске интеграције међусобно *de jure* признају. На основу Декларације, све државе средњоисточне Европе су до краја 1990. године склопиле билатералне споразуме са ЕЗ. То је тзв. прва генерација споразума – Споразуми о трговини и сарадњи са ЕЗ. Циљ ових споразума је да узајамним уклањањем и смањењем царина повећају међусобну трговину држава СИЕ и ЕЗ.

⁵⁶¹ Вид. Милица Делевић, *op. cit.*, стр. 20.

⁵⁶² Вид. Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, *Policies towards Central and Eastern Europe*, in: H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 367–370.

⁵⁶³ Вид. Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, *op. cit.*, p. 370.

споразуми потписани у децембру 1991. године.⁵⁶⁴ С друге стране, Румунија и Бугарска су остављене по страни јер нису испуњавале захтеве.

Међутим, неуспели покушај пуча у Совјетском Савезу, који је предводила група генерала у августу 1991. године, променио је перцепцију Комисије, али и неких држава чланица. Стога је ЕК већ почетком септембра исте године предложила Споразуме о придруживању, тзв. Европске споразуме, са Бугарском и Румунијом.⁵⁶⁵ Осим тога, Савет министара је, током покушаја пуча у Москви, проширио мандат Европској комисији у преговорима са Пољском, Чехословачком и Мађарском. Политичке тензије у Совјетском Савезу су указале на значај ових држава. Схваћено је да је потребно дати нови замајац успореним преговорима како би се омогућиле повољније трговинске повластице.⁵⁶⁶ Како пуч није успео и како је пролазила опасност да се он може поновити, државе чланице ЕЗ су се од децембра 1991. године, делимично и под притиском домаће јавности и интересних група, поново вратиле опрезној политици и ригидном приступу у односу са државама СИЕ.⁵⁶⁷

Заједничко за све чланице ЕЗ у то време било је да је заједнички циљ промовисање стабилности у Европи. Да би успеле да очувају мир и стабилност у државама СИЕ, закључено је да су економске повластице нужне како би се подстакли реформски процеси и како би се овај циљ остварио. У том периоду, а посебно од краја 1991. године, државе чланице ЕЗ су на реторичком нивоу подржавале њихов „повратак у Европу“. Када су се током преговора постигли споразуми о трговини и сарадњи, а нешто касније и Европски споразуми, дошли су до изражаја национални економски интереси неких држава чланица ЕЗ. То је довело до тога да економске повластице које су понуђене државама СИЕ нису задовољавале њихове амбиције, које су ишле у правцу пуноправног чланства. Француска, Шпанија и Португалија су се оштро противиле сваком наглom политичком, донекле и економском приближавању ЕЗ државама СИЕ.⁵⁶⁸

Повећани безбедносни ризик земаља ЕУ, у комбинацији са осигуравањем продубљивања интеграције, поново је, почетком 1993. године, покренуо питање прихватања или одбијања могућности за источно проширење.⁵⁶⁹

Током 1992. године, повећавају се геополитички ризици дестабилизације региона СИЕ, што је свакако могло негативно да утиче на ЕУ. Економска и политичка ситуација у земљама СИЕ убрзано се погоршавала. Под притиском домаћих политичких интересних група, земље СИЕ почињу да се враћају протекционистичкој пракси након почетног таласа либерализације трговине. Чини се да су политичка стабилност и гаранција демократије биле угрожене као резултат повлачења јавне подршке реформистичким владама, јер су у неколико земаља СИЕ изборе добиле бивше комунистичке партије.⁵⁷⁰

Ризици унутрашње дестабилизације земаља СИЕ комбинују се са већ пољуљаном регионалном стабилношћу услед распламсавања грађанског рата у бившој Југославији и распада СССР-а. Комбинација ових негативних спољних фактора угрожава стратешке

⁵⁶⁴ Вид. Heinz Kramer, *The EC and the Stabilisation of Eastern Europe, Aussenpolitik*, 1992, pp. 14–15.

⁵⁶⁵ Вид. Karen E. Smith, *op. cit.*, 1999, p. 97.

⁵⁶⁶ Вид. Wolfgang H. Reinicke, *Building a New Europe: The Challenge of System Transformation and Systemic Reform*. Washington, DC: Brookings Institution, 1992, p. 94.

⁵⁶⁷ Вид. Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, *op. cit.*, pp. 371–372.

⁵⁶⁸ *Ibidem*.

⁵⁶⁹ Ларс Скалнес додаје још један фактор у промени политике ЕУ ка источном проширењу, а то је све учесталија критика политике ЕУ уопште и посебно Споразума о придруживању од стране академских стручњака. Интересантно је што, с једне стране, и сам аутор констатује постојање супротног мишљења, а с друге стране, примећује да је веома упитна важност мишљења стручњака у процесу политичког одлучивања. Видети у: Lars Skålnes, *op. cit.*, p. 214.

⁵⁷⁰ Илустративан пример може да нам буде Бугарска. Прва десничарска влада након пада комунистичког режима, на чијем је челу био Филип Димитров, крајем 1992. године поднела је оставку након изгласавања неповерења у Народној скупштини. Тада се формирала Влада коју је неформално контролисала бивша Комунистичка партија Бугарске. Видети у: Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 74.

интересе држава ЕУ, углавном погађајући оне у непосредној близини региона, притом, јачајући аргументе земаља које подржавају проширење.⁵⁷¹

Истовремено, решавањем немачког питања, које је постало саставни део продубљивања интеграције, превазиђен је и део разлога уз помоћ којих је већина држава чланица оправдала отпор проширењу, а давала приоритет продубљивању. Продубљивање је загарантовано преговарањем о стварању економске и монетарне уније и политичке уније, што је и учињено потписивањем Уговора о Европској унији у фебруару 1992. године. Након превазилажења кризе ратификације, изазване негативном одлуком на данском референдуму из септембра 1992. године, коначно се отворио пут за ступање на снагу Уговора из Мастрихта.⁵⁷²

I. СПОРАЗУМИ О ПРИДРУЖИВАЊУ

Основа за односе придруживања успостављеног између ЕУ и држава СИЕ, била је друга генерација споразума, билатерални *Европски споразуми*, тј. *Споразуми о придруживању*. Ови споразуми су закључени са свим државама СИЕ, у периоду од 1991. до 1996. године.⁵⁷³ Европски споразуми одређују оквир односа између ЕУ и држава СИЕ, кроз утврђивање неопходности поштовања људских права, демократије, и тржишне привреде. Основни покретач на страни ЕУ за закључивање ових споразума био је нужност стабилног договора са државама СИЕ о слободној трговини, али и неопходност институционализације политичког дијалога између ЕУ и држава СИЕ.⁵⁷⁴

Иновативни политички део споразума о придруживању, као и економски, стварао је несугласице између држава чланица. Главни садржај овог дела је тзв. политички дијалог кроз који су, путем консултација и размене информација, државе чланице биле у стању да повежу спољну политику СИЕ и спољну политику ЕУ. Већина држава чланица је страховала да ће учешће нових земаља поткопати ионако крхку међувладину сарадњу и унутрашњи консензус у Унији о спољнополитичким питањима. Немачка и Уједињено Краљевство залагале су се за успостављање везе између политичког дијалога и спољне политике две стране због могућности утицаја на спољну политику СИЕ кроз политички дијалог.

Већина земаља ЕУ не подржава перспективу источног проширења и, сходно томе, посвећеност проширењу. Британија је једина земља ЕУ која је инсистирала на наставку расправе о перспективи проширења, укључивањем тог питања у Међувладину конференцију о политичкој и економској унији. Конференција се одвијала паралелно са приступним преговорима 1991. године. Такође, Британија је једина земља која је подржавала укључивање референце о чланству у споразумима о придруживању.⁵⁷⁵

⁵⁷¹ Вид. Karen E. Smith, op. cit., pp. 112–114.

⁵⁷² Поновно покретање дебате о источном проширењу подстакнуто је и сталним притиском држава СИЕ, упркос закључивању Споразума о придруживању. У септембру 1992. године амбасадори земаља Вишеградске групе (Пољска, Чехословачка, Мађарска) представили су Европској унији у Бриселу заједнички меморандум, у којем су изразили став да три земље имају за циљ улазак у Унију до 2000. године и, с тим у вези, позвали су ЕУ (ЕЕЗ) да постави јасне критеријуме за приступање.

⁵⁷³ Споразуми о придруживању са земљама Вишеградске групе - Пољском, Мађарском и Чехословачком, потписани су у децембру 1991. године, са Бугарском у фебруару 1993, са Румунијом у децембру 1993, са балтичким државама и Словенијом - 1995. године. Европски споразуми са земљама Вишеградске групе су врло рестриктивни. Ова ограничења су најочљивија у погледу слободног кретања радника, одсуства финансијског протокола, могућности укључивања заштитних клаузула у осетљивим секторима и ограниченог приступа пољопривредним производима. За разлику од земаља Вишеградске групе, споразуми о придруживању са Бугарском и Румунијом рестриктивнији су од првог споразума. Бугарска инсистира на одбацивању дискриминаторског третмана другог таласа земаља, али због спремности румунске делегације да потпише споразум, бугарско инсистирање је дискредитовано. Видети у: Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 164.

⁵⁷⁴ Вид. Тања Мишчевић, op. cit., стр. 129.

⁵⁷⁵ Вид. José Ignacio Torreblanca, op. cit., p. 211.

Напетост око теме чланства долазила је више из земаља СИЕ. Иако државе чланице остају релативно јединствене у свом директном одбијању гаранције чланства укључене у споразуме о придруживању, државе СИЕ покушавају, али без већег успеха, да издејствују нешто што би личило на обећање чланства.⁵⁷⁶

У предлозима ЕК из августа 1990. године није наведена никаква посвећеност будућем чланству. ЕК је јасно дала до знања да споразуми о придруживању немају за циљ осигурање чланства, већ омогућавање партнерима из СИЕ да учествују у широком процесу европских интеграција који ће да обележе заједничко европско тржиште, о чему ће се договорити Заједница и ЕФТА.⁵⁷⁷ Преамбула Споразума о придруживању не укључује посвећеност ЕУ будућем чланству у СИЕ. Усвојена је формула за признавање будућег чланства као крајњи циљ придружених, али не и Заједнице.⁵⁷⁸

Иако су Европски споразуми потписани у различито време - први у децембру 1991. године, а остатак између 1993. и 1996. године, тј. након кључног састанка ЕС у Копенхагену, они су остали непромењени у погледу своје структуре и садржаја, упркос демонстрираној новој политичкој оријентацији ЕУ по питању проширења на Исток.

ЕЕЗ је повезала отварање преговора о европским споразумима и закључивање споразума са испуњавањем политичких услова.⁵⁷⁹

Условљеност је директно повезана са принципом диференцијације који је Комисија тада најавила. „Поуздана примена принципа условљености значи да преговори о споразумима о придруживању неће бити отворени истовремено са свим земљама СИЕ, већ ће бити изабрани у одвојеним таласима.“⁵⁸⁰

На нивоу прокламација и у званичним документима чинило се као да је ЕЕЗ посвећена томе да буде значајан, предвидљив, способан и кохезиван актер.⁵⁸¹ Међутим, изгледа да је одабир земаља са којима ће бити закључен споразум у великој мери био одређен интересима држава ЕУ, упркос прихваћеном принципу испуњавања предуслова.

Државе чланице имају значајан утицај на избор кандидата за придруживање, без обзира на услове за отварање преговора и степен њихове примене. Овај утицај у великој мери одређује различите тренутке отварања преговора и закључивања споразума са земљама СИЕ. Земље Вишеградске групе прве су закључиле споразуме о придруживању. Ове земље имају и јаке и посвећене partnere. Поред тога што су напредније у економским и политичким реформама од осталих земаља у региону,⁵⁸² њих су здушно подржавале Немачка и Велика Британија.⁵⁸³

Закључивање споразума о придруживању са три балтичке државе - Литванијом, Летонијом и Естонијом, као бившим републикама у оквиру СССР-а, активно су заговарале Немачка и Данска. У недостатку консензуса између „дванаесторице“ о покретању преговора о

⁵⁷⁶ Вид. Helene Sjursen, 2006, op. cit., p. 106; José Ignacio Torreblanca, 2001, op. cit., p. 73.

⁵⁷⁷ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 35.

⁵⁷⁸ Вид. Jose Ignatio Torreblanca, *The Reuniting of Europe. Promises, Negotiations and compromises*, Ashgate: Burlington. 2001, p. 179. Према Екеназију, „ЕК не препознаје везу између Европских споразума и будућег чланства у Заједници. Постигнута је компромисна формулација, препознајући да је крајњи циљ Бугарске пуноправно чланство и да ће, према мишљењу уговорних страна, придруживање помоћи Бугарској да постигне тај циљ“.

⁵⁷⁹ У мају 1992. године Европски савет наглашава да „поштовање демократских принципа и људских права, као и принципи тржишне привреде, представљају кључне елементе споразума о сарадњи и придруживању“. У споразуме закључене са другим таласом придружених земаља (Бугарска, Румунија, Литванија, Летонија, Естонија, Словенија), ЕУ додаје клаузулу којом се споразум суспендује ако се земља партнер не придржава ових принципа. Видети у: Yannis Stivachtis, *The State of European Integration*, Ashgate: Aldershot, 2007, pp. 147-148.

⁵⁸⁰ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 174.

⁵⁸¹ Вид. Jose Ignatio Torreblanca, op. cit., p. 93.

⁵⁸² У време избора земаља Вишеградске групе за закључивање споразума о придруживању, балтичке државе и Словенија још увек нису стекле независност, па се у овом случају поређење првенствено врши са Бугарском и Румунијом.

⁵⁸³ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 174.

придруживању, Немачка је извршила одлучујући притисак на укључивање три земље у политику придруживања.⁵⁸⁴

У вези са питањем чланства држава СИЕ у ЕУ, пронађено је решење које је задржало изгледе за проширење, али га је померило у будућност. Почетак процеса проширења замењен је посебним типом придруживања – Европским споразумима. Циљ Европских споразума о придруживању био је одлагање приступања СИЕ нудећи алтернативу са могућношћу за ангажовање ЕУ у подршци реформама СИЕ, али без икаквог везивања Уније за будуће приступање бивших комунистичких држава.⁵⁸⁵ Сходно томе, позив за отварање преговора и закључење споразума о придруживању резултат је не само узимања у обзир степена испуњености политичких и економских услова, већ и утицаја држава чланица, у зависности од њихових националних позиција.

Као што ће постати јасно у наредним годинама, искуство примене праћења процеса који се спроводе у оквиру Европских споразума биће основа механизма условљавања у политици проширења ЕУ, који је ЕК примењивала, и биће централно средство за утицање на потребе за свеобухватним реформама посткомунистичких друштава. Ово искуство без преседана показало се пресудним за ток проширења, како за добро - како би се донекле повећао капацитет држава кандидата за пуноправно чланство, различито од случаја до случаја, тако и за лоше - ограничено, недоследно и политички мотивисано дискреционо право приликом употребе условљавања.⁵⁸⁶

Постоје неколико непосредних циљева ових споразума. Прво, постепено успостављање зоне слободне трговине између ЕУ и придружених земаља током одређеног временског периода. Овај циљ је у потпуности остварен. Друго, политички дијалог је стимулисао сарадњу између ЕУ и сваке од земаља СИЕ у вези са спољнополитичким питањима. Стога се њихов значај огледа и у томе што су Споразуми о придруживању били први елемент будуће ЗСБП ЕУ.⁵⁸⁷ Дугорочни циљ Европских споразума била је подршка процесу реформи у земљама СИЕ. Очекивало се да ће споразуми створити климу поверења и стабилности, подржати политичке и економске реформе и пружити погодан оквир за ефикасно управљање односима са новим владама у региону.⁵⁸⁸

Иако нису подразумевали чланство за земље СИЕ, можемо да закључимо да су Европски споразуми представљали основ за изградњу будуће политике проширења, која се управо након ових споразума почела да афирмише у правцу изградње заједничке и „композитне“ политике.

II. ПОЗИЦИЈЕ КЉУЧНИХ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕЗ/ЕУ ПРЕМА ПРИДРУЖИВАЊУ ДРЖАВА СИЕ

Немачка, Уједињено Краљевство и Француска, као три најутицајније државе чланице Европске заједнице (ЕЗ), нису имале усаглашене позиције у вези са могућим чланством држава СИЕ у ЕЗ. Најгласнији заговорници проширења биле су Немачка и УК, уз подршку Данске. С друге стране, Француска је била најзначајнија држава чланица која је била противник

⁵⁸⁴ Вид. José Ignacio Torreblanca, op. cit., p. 287; Ainius Lašas, op. cit., pp. 110-111.

⁵⁸⁵ Према Торребланци, Европски споразуми су пре свега средство за подршку реформама у државама СИЕ и одлагање питања чланства. Ова контрадикција се може објаснити неизвесношћу реформи у земљама СИЕ и ЕУ, али и постојањем великих разлика између тадашње „дванаесторице“. Видети у: Jose Ignatio Torreblanca, op. cit., p. 152.

⁵⁸⁶ Вид. Eli Gateva, *European Union Enlargement Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 26-29; Heather Grabbe, op. cit., pp. 7-14.

⁵⁸⁷ Вид. Слободан Самарџић, 2016, op. cit., стр. 163.

⁵⁸⁸ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 168.

проширења. Слично Француској, негативан став о проширењу имале су и Италија, Шпанија и Португалија.⁵⁸⁹

Гледано у целини, већина држава чланица ЕЗ била је против проширења на државе СИЕ из два главна разлога. Први је што су Шведска, Финска и Аустрија увелико биле у процесу приступања ка пуноправном чланству у ЕЗ. За разлику од држава СИЕ, то су биле уређене, развијене и демократске државе, са сличним друштвено-политичким системима у односу на оне у државама чланицама ЕЗ. Други разлог је директно повезан са значајним догађајима и променама на међународном плану који су се у то време паралелно одвијали. То се пре свега односи на рушење Берлинског зида и почетак дезинтегративних процеса у Совјетском Савезу, што је будило додатни опрез према даљем развоју европске интеграције.

У научној литератури о источном проширењу широко је распрострањен став да се, како је расла могућност за придруживање држава СИЕ Европској унији, појављују два тора међу државама чланицама – оне који су за проширење и оне који су против проширења. Подела по овом питању зависи од националних интереса и, сходно томе, од резултата израчунавања користи и добитака односно губитака од проширења. Оне државе код којих је резултат позитиван, тј. добици већи од губитака подржавају проширење и обрнуто, оне са негативним билансом су против.

Према Улриху Зеделмајеру, промене у земљама СИЕ од краја 1980-их су од интереса за све државе чланице – геополитичка стабилизација и економске могућности. Међутим, интензитет ових интереса знатно варира у зависности од географског положаја земље – они који су ближе зарађују више и тако постају заговорници проширења.⁵⁹⁰

Ако би морало да се објасни зашто је ЕЗ у току покушаја пуча у Совјетском Савезу ублажила свој став у односу на преговоре са државама СИЕ, као и зашто је донела одлуку да отвори преговоре са Румунијом и Бугарском, то је из разлога што је све државе чланице повезала заједничка претња. Што се претња чинила већом, свима је дубље укључивање земаља СИЕ у интегративне процесе деловало као логично решење и одговор на могућу нестабилност у Европи.

Фокусирајући се на преговарачки процес источног проширења, Кристина Шнајдер даље развија и аргументује разлике у ставовима земаља ЕУ. Према њеним речима, користи од тржишне интеграције и политичке стабилности веће су за економски развијене земље које су географски близу земљама које приступају. Оне ће имати користи од проширења и зато што не добијају финансијске трансфере од ЕУ, стога, последично, не брину да ће их смањити. Ове земље преузимају иницијативу за подршку приступању СИЕ. И друге земље које не очекују губитке у сукобима око расподеле такође постају заговорници приступања нових земаља. Чланице које губе чине коалицију противника проширења.⁵⁹¹

С једне стране, ставови држава чланица о источном проширењу резултат су сложеног низа интереса који потичу из различитих области – економских, безбедносних, стратешких, политичких, идеолошких, европских питања, са различитим приоритетом и пропорцијом између њих за сваку земљу и са променљивим интензитетом и правцем у времену у којем се одвија процес проширења. Постоје и земље које немају конкретан став о проширењу, њихово понашање је врло променљиво јер зависи од тренутног домаћег политичког и европског контекста и, у том смислу, тешко их је категоризовати.

С друге стране, не остаје исти број држава чланица ЕУ током свих фаза источног проширења. Променљивост интереса и броја земаља отежава јасно и трајно оцртавање две

⁵⁸⁹ Вид. Karen E. Smith, op. cit., 1999, p. 22.

⁵⁹⁰ Вид. Ulrich Sedelmeier, *Constructing the path to Eastern Enlargement. The Uneven policy impact of EU identity*, Manchester: Manchester University Press, 2005, p. 53.

⁵⁹¹ Вид. Christina Schneider, *Conflict, negotiation and European Union Enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 62.

коалиције за цео процес проширења.⁵⁹² Разноврсност интереса претпоставља стварање неформалних променљивих савеза између држава чланица, заснованих на основу приступа „питање по питање“.⁵⁹³

Да бисмо разумели различите ставове најмоћнијих држава чланица ЕЗ - Немачке, Уједињеног Краљевства и Француске, у погледу проширења према државама СИЕ, потребно је да их тумачимо кроз њихов однос према тим земљама. Наиме, географска близина је важан фактор, јер се Немачка граничи са Пољском и Чешком, док се Француска не граничи ни са једном државом из тог региона. Последице, земља која је ближа Источној Европи ближа је и евентуалним изворима нестабилности, илегалним миграцијама и другим претњама. Због тога је у интересу Немачке било брзо проширење ЕУ на ове земље, како би се предупредили безбедносни ризици и претње који би долазили из тог региона, или бар ублажио њихов утицај.

С обзиром да Француска није била непосредно изложена овим ризицима, то је први разлог зашто је била опрезнија и резервисанија у погледу брзине напредовања и политичко-економског приближавања ових држава ЕЗ. Други разлог тичао се економије, односно ЗПП-а, у којој је Француска традиционално имала велике интересе, због заштите својих пољопривредних произвођача, као и коришћења европских фондова у том сектору.

Велика Британија је сматрала да ће се њен утицај у оквиру ЕЗ повећати кроз процес проширења. Велика Британија је одувек била противник продубљивања интеграције и јачања наднационалних институција. Француска је била против проширења јер је сматрала да ће то умањити њен утицај унутар ЕЗ. Дугорочно, Велика Британија је у проширењу видела слабљење наднационалних институција ЕЗ и средство за усмеравање даљег развоја ЕЗ, у складу са својим интересима. Немачка је имала позитиван однос према проширењу, јер је сматрала да ће њени моћ и утицај у новоприсајеним и суседним земљама СИЕ бити још већи. Такође, тржиште тих земаља било је привлачно за немачке компаније које су у њему виделе нови простор за улагања у непосредном суседству.

1. Немачка

Немачка је активно подржавала источно проширење раних 1990-их. Једина је држава ЕУ која од времена хладног рата има јасну и доследну политику према Источној Европи. Одбацујући Халштајнову доктрину⁵⁹⁴ Брант је променио не само динамику већ и правац

⁵⁹² Постоји још једна широко распрострањена, али не сасвим тачна тврдња. Наиме да ЕУ подржава проширење из следећих разлога: „Прво, приступање европских земаља је идеолошки претпостављено, јер према Уговору, главни циљ Уније је да осигура мир. Друго, економски разлози су реципрочни разлозима земаља Средње и Источне Европе – нова тржишта, могућности за инвестирање на интегрисаном тржишту се може много добити, а мало изгубити. Четири слободе кретања донеће економски просперитет. Треће, приступање ЕУ пружиће сигурност да ће економска и политичка ситуација у новим земљама бити упоредива са ситуацијом у Западној Европи – правни систем ће штитити приватну својину, приступање ЕУ биће неповратан корак на путу ка капитализму, док ће демократски систем спречити успон етатистичких држава. Прилагођавање захтевима ЕУ покренуће неповратне реформе, па ће чланство у ЕУ спречити повратак у неокомунизам. Четврто, колективни идентитет ЕУ укључује моралну дужност да подржи транзицију земаља СИЕ“. Видети у: David Lane, Post-Communist States and European Union, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23: 4, 2007, p. 464. Наведени разлози не важе на исти начин и у истом смислу за све чланице ЕУ, а Унија не представља јединствену (монолитну) целину у креирању политике, тако да може самостално да „изравнава“ разлике.

⁵⁹³ Користећи аргументе из немачког случаја у контексту обликовања политике ЕУ према СИЕ, Колинс тврди да је разноврсност интереса у вези са проширењем на Исток толико велика да онемогућава постизање политичке заједнице. Напротив, ова разноликост претпоставља стварање неформалних променљивих савеза. На пример, немачки представници који дају главни подстицај процесу проширења обично проналазе савезнике између институција и држава чланица на основу приступа „питање по питање“. Видети у: Stephen Collins, *German Policy-making and Eastern Enlargement of the EU during the Kohl Era*, Manchester: Manchester University Press, 2005, p. 157.

⁵⁹⁴ Халштајнова (Hallstein) доктрина је везана за међународно-правно признање влада. Име је добила по министру спољних послова СР Немачке, проф. Валтеру Халштајну, који се залагао за прекидање дипломатских односа са свим државама које буду признале владу Немачке Демократске Републике (Источне Немачке, која је била део

немачке спољне политике – окренуо се комунистичким источноевропским суседима, ка којима су усмерени интереси земље. Немачка источна политика⁵⁹⁵ из 1970-их, која предвиђа предузимање конкретних корака за признавање границе са Пољском на линији Одра–Ниса и источнонемачки комунистички режим, имала је два главна циља.

Са геополитичке тачке гледишта, смањење тензија на релацији Исток – Запад, у којима СР Немачка има позицију за утврђење и побољшање изгледа немачког уједињења у повољном контексту попуштања у односима између Истока и Запада. Са економске тачке гледишта, ова политика треба да пружи основу за улазак на нова тржишта⁵⁹⁶ током рецесије немачких индустријских производа.⁵⁹⁷

Све главне политичке, економске и друштвене снаге у Немачкој које чине политичку елиту (политичке странке, владе, удружења послодаваца, синдикати, верске и социјалне групе) подржале су проширење на Исток почетком деведесетих. Водећи слоган је био да је проширење „историјска потреба и историјска прилика“ за Немачку у Европи.⁵⁹⁸

Немачка има кључни стратешки интерес за стабилизацију својих источних суседа, што би повећало њену националну безбедност. Председник СРН, Роман Херцог (Roman Herzog), тада је изјавио: „Ако не стабилизујемо Исток, Исток ће нас дестабилизovati“.⁵⁹⁹ Након распада СЕП-а (СЕВ-а) и Организације Варшавског уговора, постојала је могућност да државе СИЕ буду у безбедносном вакууму. Ако се источном делу континента не понуди изглед за стабилизацију, постоји ризик од националистичких тензија, како између појединачних земаља СИЕ, тако и између различитих региона унутар држава СИЕ, што би неминовно водило ка повратку политици равнотеже снага која би довела до сукоба између држава СИЕ и његовог преношења на Западну Европу.⁶⁰⁰

Поред граничних сукоба, западноевропске политичке елите третирају као главну претњу европској безбедности присуство значајних етничких мањина у суседним земљама и њихов третман (историјско наслеђе напетости између Мађарске и Румуније, третман турске мањине у Бугарској и руске мањине на Балтику), као и тзв. „питања меке безбедности“, као што су прекогранични криминал, трговина дрогом и људима, висок интензитет емиграције у Западну Европу као резултат хаоса и подривања друштвеног поретка.⁶⁰¹ Немачка географска

совјетске интересне зоне). Ова доктрина назива се и *Westpolitik*. Валтер Халштајн био је и први председник Комисије ЕЕЗ, у периоду од 1958. до 1967. године.

⁵⁹⁵ *Ostpolitik* – немачка источна политика.

⁵⁹⁶ Илустративно за циљеве и значај источне политике је понашање СР Немачке током тзв. другог хладног рата. Упркос затегнутим односима између САД и СССР за време Роналда Регана (1981–1989), Бон је одбио да се повинује новом америчком курсу због губитака које би имао у ограничавању трговине са Истоком.

⁵⁹⁷ Вид. Douglas Selva, *The Truth about Friendship Treaties: Behind the Iron Curtain*. In: D. Stone (ed.), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 148; Н. Harstendorf, *Ostpolitik Revisited. The World Today*, Vol. 32, N 6, 1976, pp. 222–229; Хенри Кисинџер, *Дипломатија*, Космос, Београд, 2017, стр. 306–307; Karl Cordell and Stefan Wolff, *A Foreign Policy Analysis of the German Question: Ostpolitik Revisited, Foreign Policy Analysis* (2007) 3, 2007, pp. 255–271.

⁵⁹⁸ Barbara Lippert, Kirsty Hughes, Heather Grabbe, Peter Becker, *British and German Interests in EU Enlargement. Conflict and Cooperation*, London and New York: The Royal Institute of International Affairs, 2001, pp. 14-15.

⁵⁹⁹ Роман Херцог (1934–2017) био је немачки политичар и судија, који је био на функцији председника Немачке од 1994. до 1999. године, уједно и први председник Немачке након њеног уједињења. Био је члан Хришћанско-демократске уније.

⁶⁰⁰ Вид. Steve Marsh and Wyn Rees, *op. cit.*, p. 103.

⁶⁰¹ Бренан анализира геополитичку димензију процеса источног проширења, истичући начин на који ЕУ реагује на неке од кључних проблема који су се појавили од краја хладног рата – ризици од етничких сукоба и тензије у односима са Русијом. Према његовим речима, источно проширење је кључно *средство* за ширење „безбедносне заједнице“, каква је ЕУ, и ово је историјски најрелевантније објашњење проширења на Исток. Актери ЕУ тумаче геополитичка питања која се односе на проширење другачије од тема која се односе на безбедност. Овај процес десекуритизације претвара спољашње у унутрашње, геополитику у свакодневну политику европских интеграција. Видети у: John O’Brennan, *Bringing Geopolitics Back In: Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union*. Cambridge Review of International Affairs, 2006, pp. 155–169.

близина региону СИЕ чини Западну Европу посебно осетљивом на ова питања геополитичке безбедности.

Приступањем држава СИЕ Европској унији, Немачка ће престати да буде спољна граница ЕУ, што ће даље допринети њеној безбедности и, у ствари, претвориће је у географско средиште ЕУ. Сива зона између Немачке и Русије ће нестати, претвориће се у зону стабилности и пуне интеграције са ЕУ.⁶⁰²

Будући да је национална безбедност директно повезана са нивоима миграционог притиска, приступање посткомунистичких земаља заједничким имиграционим правилима шенгенског простора требало је да смањи ниво имиграције у Немачку.⁶⁰³

Ови немачки стратешки интереси могу се најбоље заштитити унутар ЕУ. У смерницама немачке одбрамбене политике из 1992. године, Савезно министарство одбране дефинисало је „продубљивање и проширење европских интеграција као основни интерес Немачке“.⁶⁰⁴ Немачка је имала јасан интерес да своје билатералне односе са посткомунистичким земљама пребаци у оквир ЕУ. Европеизација немачке источне политике требало је да ублажи страхове од немачке хегемоније у Европи, што би изазвало балансирање против Немачке.⁶⁰⁵

У области привреде, интереси Немачке за ширење на Исток су јасно видљиви. У врло кратком периоду након слома комунистичког система, Немачка је постала главни извозник и инвеститор у СИЕ.⁶⁰⁶ Обезбеђивање приступа источним тржиштима у развоју за око сто милиона потрошача, као и сигурност улагања у регион са релативно јефтиним, али висококвалификованом радном снагом, били су изузетно важни разлози за подршку Берлина чланству држава СИЕ.⁶⁰⁷

Немачко историјско наслеђе формирало је два нормативна схватања заснована на вредностима које претпостављају подршку источном проширењу. Прво, Немачка је тражила помирење са суседима због своје историјске одговорности, моралне обавезе или осећаја колективне кривице.⁶⁰⁸ Друго, делила је разумевање културног сродства са суседним земљама. У том контексту, потрага за добросуседским односима карактеристична је за немачку политичку елиту после Другог светског рата. Упркос висини цене коју је понекад принуђена да плати, као што је то било у случају француско-немачког помирења, Немачка је спремна да ту цену плати с обзиром на дугорочне користи. Овакав приступ, који није био типичан за Француску или Британију, Немачка је примењивала и на своје источне суседе.⁶⁰⁹ Гизела Хендрикс и Анета Морган (Gisela Hendriks and Annette Morgan) додају емпатију као још један ресурс из историјског наслеђа који је ишао у прилог немачкој подршци проширењу. Уз то,

⁶⁰² Вид. Barbara Lippert, Kirsty Hughes, Heather Grabbe, Peter Becker, op. cit., p. 18.

⁶⁰³ Вид. Helene Sjursen, 2006, op. cit., p. 112.

⁶⁰⁴ Тадашњи немачки министар спољних послова Ханс-Дитрих Геншер, заједно са својим америчким колегом Џејмсом Бејкером (James Addison Baker), позвао је на евроатлантску заједницу која се протеже од Ванкувера до Владивостока. Видети у: Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 149.

⁶⁰⁵ Ibidem, p. 148; Вид. Andrei Grachev, From the common European home to European confederation. François Mitterrand and Mikhail Gorbachev in search of the road to a greater Europe. In: Frederic Bozo, Marie-Pierre Rey, N. Piers Ludlow, Leopoldo Nuti (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*. London: Routledge, 2008, p. 146.

⁶⁰⁶ У последњој деценији хладног рата, Немачка је била други највећи трговински партнер Пољске и економски лидер у региону, како у погледу трговине, тако и страних инвестиција. Почетком 1990-их трговина Немачке са Пољском, Чехословачком и Мађарском чинила је око половине њиховог увоза и извоза у ЕУ. Видети у: Helene Sjursen, op. cit., p. 105; Barbara Lippert, op. cit., p. 17. Укључивање овог великог региона у заједничко тржиште ЕУ донеће готово сто милиона потрошача, па ће то бити ново извозно тржиште за Немачку, које чини око 50% трговине ЕУ са земљама СИЕ. Видети у: Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 149.

⁶⁰⁷ Вид. Jeffrey J. Anderson, op. cit., p. 26; Steve Marsh and Wyn Rees, op. cit., p. 102; Roland Freudenstein, Poland, Germany and the EU. *International Affairs* 74, 1998, pp. 45–54.

⁶⁰⁸ На отварању преговора са првим таласом кандидата у мају 1998. године, Клаус Кинкел (Klaus Kinkel), немачки министар спољних послова (1992–1998), рекао је да је проширење историјска обавеза и логичан наставак процеса европских интеграција. Видети у: Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 149.

⁶⁰⁹ Вид. Helene Sjursen, op. cit., p. 115.

Немачка је разумела жељу држава СИЕ да врате свој међународни углед и препознавање, као и јачање демократских институција, што је све подсећало на ситуацију СРН након Другог светског рата.⁶¹⁰

Осим већ изнетих разлога, источно проширење се уклапало и у немачку визију будућности европског пројекта. Та идеја се у великој мери огледала у продубљивању, које је Немачка доследно подржавала путем наднационалне сарадње или путем тзв. метода заједнице. Он је подразумевао монопол на подношење иницијативе од стране Комисије, гласање квалификованом већином у Савету, право саодлучивања за ЕП и праћење владавине права од стране Суда, сматрајући Европску заједницу недовршеном федерацијом.⁶¹¹ Према немачком гледишту, расправа о проширењу или продубљивању је неоснована, јер се прва не меша са другом, већ би јој ишла у прилог. Приступање нових држава додаће нове аргументе за усвајање федералне структуре.⁶¹²

У глобалном контексту, проширење се поклапало са немачким виђењем ЕУ као међународног актера заснованог на либералној демократији. Приступање земаља СИЕ спречиће могући повратак ауторитарних режима, чиме ће се ојачати политичка стабилност ЕУ и значај Уније на међународном плану.⁶¹³

Немачка подршка је била усмерена првенствено на приступање Пољске, Чешке и Мађарске, а у мањој мери на Словачку. Економске и политичке реформе у Средњој Европи, заједно са географском и културном близином, обезбедиле су јој развој тешњих односа са овом групом земаља.⁶¹⁴

Бугарска и Румунија и даље су биле другоразредни кандидати у погледу немачких интереса. До краја деведесетих година ова позиција се није значајно променила, јер приступање Румуније и Бугарске ЕУ није био приоритет Немачке.⁶¹⁵

Упркос одбацавању основаности расправе о проширењу/продубљивању, почетком деведесетих година прошлог века, немачка влада је дала приоритет продубљивању ЕУ кроз УЕУ, како би осигурала да уједињена Немачка буде чврсто усидрена у ојачаном оквиру Уније. Проширење на Исток био је један од три главна приоритета немачке спољне политике, заједно са ЕМУ-ом и политичком унијом, али тек након примене последња два, Немачка је интензивирала своје напоре у правцу проширења.⁶¹⁶

2. Уједињено Краљевство

Уједињено Краљевство је било други главни присталица источног проширења међу земљама ЕУ. Подршка Лондона заснивала се на високом степену усаглашености источног

⁶¹⁰ Вид. Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 149.

⁶¹¹ Према немачком схватању, идеалан тип европског система је парламентарни дводомни систем, у коме је ЕП прво, а Савет друго веће. ЕП директно бира посланике и има законодавну и буџетску моћ једнаку оној коју има проевропска влада коју отелотворује Комисија. Суд мора да има улогу чувара уговора. Немачка је подржавала широку употребу гласања квалификованом већином. Могућност да Немачка изгуби глас у овој врсти гласања, у принципу, не наилази на значајније примедбе немачке стране. Видети у: Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., pp. 115–116. Већина политичара и интелектуалаца у Немачкој активно је подржавало идеју продубљивања интеграције до те мере да евроскептицизам, као принципијелна сумња у европски пројекат, остаје готово политичка табу тема. Видети у: Jan-Werner Müller, On the Shadows of Statism. Peculiarities of the German Debates on European Integration. In: Justine Lacroix and Kalypso Nikolaidis (eds.), *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 88.

⁶¹² Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., pp. 115–116; Вид. Jan-Werner Müller, op. cit., p. 88.

⁶¹³ Вид. Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 149.

⁶¹⁴ Ове земље су најважније за стабилизацију немачких граница. Видети у: Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 150.

⁶¹⁵ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 97; Helene Sjursen, op. cit., p. 105.

⁶¹⁶ Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 149; Вид. Ainius Lašas, op. cit., p. 106; Вид. Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 57.

проширења са стратешким интересима земље, као и са онима који се односе на развој европског пројекта. Идеолошки фактори који потичу из националног историјског наслеђа и британског идентитета такође су доприносила позитивној позицији Велике Британије.

Британској подршци проширењу претходило је преовлађујуће евроскептично јавно мњење, слаба опозиција, група за притисак, повезани са секторским интересима и широк политички консензус о потреби брзе и широке интеграције посткомунистичких земаља у ЕЕЗ. Одсуство значајног противљења домаћих секторских интересних група може се објаснити ниским нивоом запослености у пољопривреди, високом конкурентношћу британске индустрије и подршком реформи ЗПП-а. Истовремено, питања у вези са европском политиком, која су категорисана као део спољне политике земље, у потпуности су препуштена политичким елитама.⁶¹⁷

Водећи британски интереси за источно проширење ЕУ су били стратешки мотивисани. После Другог светског рата Лондон је пружио трајну подршку принципу глобалне стабилизације, чак и у областима у којима британске инвестиције нису биле значајне. Ова позиција је у складу са посебним односом између Уједињеног Краљевства и САД и подршком која се даје овом оквиру за америчку глобалну стабилизациону политику. По завршетку хладног рата, америчка администрација – и Буш и Клинтон – јасно је ставила до знања да очекују да ће земље ЕУ играти водећу улогу у стабилизацији Средње и Источне Европе. Чланство у ЕУ је, према Вашингтону, било средство за постизање тог циља.⁶¹⁸

У економском смислу, иако УК нема значајан удео улагања ЕЕЗ у СИЕ и није водећи трговински партнер ових земаља, проширење се поклапа са дугорочним економским циљевима Лондона, уклањањем трговинских баријера између Истока и Запада, Британија је водећа глобална трговинска сила, са активном подршком неолибералним економским принципима.⁶¹⁹

Идеолошки фактори такође доприносе подршци Лондона источном проширењу. Оно што је уобичајено међу политичком елитом је осећај колективне кривице због учешћа у Минхенском споразуму и конференцији на Јалти. Британска влада задржала је успомену на ове догађаје све до распада совјетског блока. Ова историјска свест присутна је на свим нивоима, од обичних дипломата до политичара на највишем нивоу. Дискурс о кривици није само јавни аргумент за остваривање политичких дивиденди, већ се користи и у приватним разговорима. Иако не постоји недвосмислена оцена споразума из тзв. „црног трија” – Британија се придружила дебати о улози евроатлантске заједнице у трагичној судбини земаља СИЕ, као дела држава са примарном одговорношћу.⁶²⁰

Подршка Лондона проширењу заснивала се на усклађивању источног проширења са британском визијом будућности европског пројекта. Другим речима, подршка се заснива на схватању да ће проширена унија мање бити у стању да крене ка остварењу федералне идеје. Од приступања ЕЕЗ, УК се доследно противило иницијативи продубљивања. У складу са главним разлогом Лондона за учешће у пројекту – либерализацијом и ширењем трговине земље – значајан део британске политичке елите дели гледиште Тачерове да будућност Европе

⁶¹⁷ Према Волфраму Кајзеру, међу британским политиколозима и историчарима широко се дели становиште да британске послератне владе имају неконвенционалан простор за спољнополитичке експерименте, јер је британска спољна политика дефинисана као подручје успостављеног консензуса. У овој ситуацији, економски заинтересоване групе, медији или јавно мњење имају ограничен утицај на политички процес у овој области. У том смислу, одлуке о учешћу у европском пројекту у потпуности су препуштене политичким елитама. Видети у: Wolfram Kaiser, What alternative is open to us. In: Wolfram Kiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2006, pp. 9–31; Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 108.

⁶¹⁸ Вид. Barbara Lippert, Kirsty Hughes, Heather Grabbe, Peter Becker, op. cit., p. 11.

⁶¹⁹ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., pp. 106–109.

⁶²⁰ Вид. Ainius Lašas, op. cit., pp. 62–63.

не прелази заједничко тржиште којим управља међувладина сарадња, а не образац заједнице.⁶²¹

Лондон је одбијао да се придружи еврозони и шенгенском простору без граница и повремено је блокирао процес одлучивања о иницијативама које су се тумачиле као продубљивање интеграције.⁶²² Овакав став чинио је Британију природним заговорником сваког проширења, јер би оно отежало продубљивање. Источно проширење нудило је посебне предности у овом правцу због великог броја земаља кандидата и великих разлика, како међу њима, тако и у поређењу са тадашњим државама чланицама.⁶²³

Слаби интереси Британије за источно проширење огледали су се у релативном недостатку „клијентелизма“ у њеним односима са кандидатима. Лондон категорички није фаворизовао ниједну, иако је препознао централни *геополитички* значај Пољске.⁶²⁴

У складу са националним интересима, августа 1990. године, Маргарет Тачер је позвала Заједницу да „недвосмислено изјави да је спремна да прихвати све источноевропске земље као чланице ако желе да се придруже и када се успостави демократија и њихове економије буду способне за стабилно чланство”.⁶²⁵ У септембру 1990. године, упркос оклевању већине држава чланица, британска премијерка је поново предложила да земље СИЕ буду примљене у ЕЕЗ што је пре могуће.⁶²⁶ Упркос јасној и недвосмисленој подршци источном проширењу, Велика Британија није имала снажну позицију унутар ЕУ која би се могла упоредити са оном Немачке или Француске. Разлози су били очигледни - како због неукључивања УК у еврозону, тако и због мањка директних виталних интереса у Источној Европи. У том смислу, то је могло помоћи Немачкој у одбрани источног проширења, али Немачка није била у стању да игра самосталну улогу у том правцу.⁶²⁷ Након што је Немачка дала приоритет продубљивању у периоду 1990–1993, Велика Британија је остала високо изолована у својим иницијативама за предузимање конкретних акција према СИЕ.

3. Француска

Француска је имала јасан негативан став према перспективи источног проширења.⁶²⁸ Била је водећа међу земљама ЕУ које су генерално биле скептичне по овом питању. Источно проширење се није поклапало са њеним стратешким и економским интересима, као ни са француском идејом о будућности европског пројекта.

Главни разлози за француски скептицизам су били стратешки. Проширење на Исток представљало је претњу за два темеља француске спољне политике – тежњу ка трајној

⁶²¹ У свом говору на Европском колеџу у Брижу, крајем 1988, М. Тачер је изнела чврст став против стварања „европске суперсиле“, којом би доминирао Брисел. Према британској премијерки, у Заједници постоји ерозија слободе и демократије као резултат централизације и бирократије, која се може превазићи само алтернативном визијом европске будућности. Ова будућност је у сарадњи између независних суверених држава које су сачувале свој национални идентитет. (Margaret Thatcher, 2003: 54)

⁶²² Лондон одбија да потпише Социјалну повељу коју је Француска предложила, подржана од Делора током преговора о УЕУ, па повеља није укључена у главни текст уговора, већ је регулисана као додатни протокол и има исту снагу.

⁶²³ Маргарет Тачер описује приступање држава СИЕ као „изградњу моје визије за лабавију, отворенију Заједницу“. Видети у: Steve Marsh and Wyn Rees, op. cit., p. 110.

⁶²⁴ Вид. Barbara Lippert, Kirsty Hughes, Heather Grabbe, Peter Becker, op. cit., p. 11.

⁶²⁵ Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 108.

⁶²⁶ Ibidem.

⁶²⁷ Вид. Barbara Lippert, Kirsty Hughes, Heather Grabbe, Peter Becker, op. cit., p. 11.

⁶²⁸ Негативна позиција Француске у складу је са француским јавним мњењем из раних 1990-их. Оно је било међу онима који су имали најнегативнији став према блиској сарадњи са земљама СИЕ – 21% (највише у ЕЕЗ) је био против идеје да се земље СИЕ придруже, док је само 61% подржавао могуће чланство земаља СИЕ; 31% – највише у ЕЕЗ – је био против повећања буџета ЕЕЗ ради подршке реформама у земљама СИЕ. Скептицизам у вези са јачањем односа са земљама СИЕ повезан је са француском осетљивошћу на немачко уједињење. Видети у: Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 102.

посвећености Немачке западноевропским структурама и очување лидерске улоге Француске у европским пословима. Париз се плашио губитка доминантног утицаја у ЕУ – након уједињења Немачке и северног проширења. Источно проширење допринело би измештању Француске из географски централног положаја. Француски посматрачи били су забринути због потенцијалног поновног оживљавања новог доминантног немачког царства, предвиђајући „повратак Бизмарка“.⁶²⁹

Са економског становишта, Француска није рачунала на значајне добитке од либерализације трговине у земљама СИЕ због релативно слабог продирања у тај регион.⁶³⁰ Напротив, француски политичари приступ држава СИЕ ЕУ су видели као драматично повећање економских неједнакости у Унији, а самим тим и конкуренцију због ниских плата и ниских пореза. Такође предвиђали су значајне импликације на расподелу буџета ЕУ, што би захтевало реформе пољопривредне политике, која је веома важна за Француску.⁶³¹

Проширење на Исток није било у складу са француском визијом будућности европског пројекта. Француска политичка елита доследно је подржавала продубљивање европских интеграција кроз међувладину сарадњу.⁶³² Ово продубљивање било је прикладан оквир за одржавање контроле над Немачком и осигуравање доминантног положаја земље у Заједници и њеног глобалног утицаја.⁶³³

Доследна подршка продубљивању чини Француску генерално резервисаном за проширење. За Париз, продубљивање и проширење не могу ићи руку под руку, јер други процес има потенцијал да поткопа први.⁶³⁴ Источно проширење представљало је посебну претњу у овом правцу због, према француском гледишту, непоузданог профила држава СИЕ. То су земље са либералном трговином, атлантском оријентацијом, пољопривредни конкуренти. Њихово приступање претило је да ослаби способност Француске да обликује Унију у складу са националним интересима. Митеран је нерадо подржавао амбиције за чланство земаља Вишеградске групе док се не успостави ново унутрашње уређење Заједнице, како би Француска могла да обезбеди водећу улогу у њој.⁶³⁵

⁶²⁹ Штавише, током немачко-пољског спора око границе Одра–Ниса, Француска је покушавала да искористи страхове држава СИЕ од будућег уједињења Немачке. Видети у: José Ignacio Torreblanca, op. cit., p. 66; Вид. Andrei Grachev, op. cit., p. 146; Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., pp. 147–148; Вид. Steve Marsh and Wyn Rees, op. cit., p. 102.

⁶³⁰ Француска нема значајних трговинских и инвестиционих интереса у региону који би се могли упоредити са немачким. Француска улагања у земље Вишеградске групе 1993. године била су једнака половини трговине Немачке, а трговина са тим земљама чинила је мање од 1% француске трговине. Видети у: Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 97

⁶³¹ Ibidem. Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 148.

⁶³² Према француском гледишту, продубљивање не значи кретање ка изградњи савезне структуре. Главна специфичност у француској визији Европе је очигледно одбацивање концепта европске савезне државе, због недостатка довољних гаранција за грађанска права у овој врсти државе. Видети у: Justine Lacroix, *Borderline Europe. French Vision of the European Union*. In: Justine Lacroix and Kalypso Nikolaidis (eds.), *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 105–122.

⁶³³ Француска је учинила неколико неуспелих покушаја да продуби спољне и безбедносне интеграције. Кључна тачка европске агенде Де Гола 60-их година била је постизање сарадње између земаља ЕЕЗ-а на пољу спољне и безбедносне политике, која би била у складу са глобалним стратешким амбицијама својственим француској политици и истовремено трајно решила немачко питање, који је међу главним мотивима за учешће Француза у пројекту. Према идеји Де Гола, међутим, у Европи са заједничком спољном политиком и војском одлуке треба да доносе национално одговорне политичке личности – министри и посланици – а не нелегитимне европске институције – Комисија и Парламент. Идеалан тип холистичког оквира за европску сарадњу је Савет, као кључна институција око које ће бити организован читав европски институционални систем, као и Комисија са улогом међународног секретаријата под јасном контролом Савета, ЕП састављен од представника националних парламената са ограниченом саветодавном улогом и Суд с ограниченом снагом како би се избегло било какво суђење владама. Видети у: Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., pp. 115–116.

⁶³⁴ Метафора коју су у овом погледу користили Кроц и Шилд изузетно је илустративна: „За Француску свако ширење прети да изврстан француски врт претвори у претрпани енглески парк“. Видети у: Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 137.

⁶³⁵ Вид. José Ignacio Torreblanca, op. cit., p. 150; Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 137.

Француска је своју негативну реакцију на источно проширење успешно „заокружила“ моралним аргументима, тј. бригом за опстанак европског пројекта.⁶³⁶ Француски политичари истицали су ризике проширења: могућност да унутрашње тржиште буде претворено у зону слободне трговине, да буду угрожене заједничке политике и одбачене спољнополитичке амбиције и на крају уништено све што је до тог тренутка било постигнуто.⁶³⁷

У складу са националним интересима, Митеран је покушавао да замени или барем одложи источно проширење другим форматом односа ЕЕЗ и СИЕ.⁶³⁸ У свом новогодишњем говору 31. децембра 1989. године бранио је идеју о међувладиној европској конфедерацији која би ујединила све европске земље у „трговинску, мировну и безбедносну организацију“. Ова конфедерација ће бити подржана као платформа за политички дијалог и конкретне пројекте у разним областима. Ово ће изградити мултилатерални оквир за подстицање блиских веза између ЕУ и земаља СИЕ.⁶³⁹ Конфедерација укључује СССР, али искључује САД и Канаду, па наилази на снажан скептицизам и Немачке и САД.

Несклад између источног проширења и националних интереса Француске учинио је ову земљу водећим противником приступања земаља СИЕ. Са ове позиције, Париз је деловао као противтежа политичком замаху који су дале Немачка и Велика Британија у корист придруживања држава СИЕ у ЕУ.

III. ПРЕТПРИСТУПНИ ПЕРИОД (1993-1997)

Овај период карактерисала је жива активност у процесу европских интеграција, која се одразила и на област проширења. Од неформалне политике проширења, која је постојала у претходном периоду, ЕУ је са новим циљевима и амбицијама била одлучна у намери да развије посебну, заједничку политику, коју се састојала од различитих саставних елемената.

У контексту измењених глобалних околности, изазов за ЕУ није био само на који начин осмислити заокружену и дугорочну политику за веома различит скуп партнера (државе СИЕ

⁶³⁶ Према Хелени Сјурсен, морални аргументи повезани са заједничком европском судбином увелико претежу у француском ставу о проширењу на Исток над материјалним, тако да се Француска уздржавала од улагања вета на проширење. Ови аргументи такође сугеришу нијансирању слику понашања Француске према проширењу. Видети у: Helene Sjursen, *op. cit.*, pp. 152–153.

⁶³⁷ Франсоа Митеран је говорио да ће тренутно јачање процеса интеграције бити у интересу и садашњих и будућих чланица: „Постојање јаке и структуриране Заједнице фактор је стабилности и успеха читаве Европе... потврдићемо свој идентитет као Заједница, потврдићемо своју посвећеност, ојачаћемо наше институције ... Не видим алтернативу отварању према Истоку, већ довршењу изградње Заједнице“. Видети у: Ulrich Sedelmeier, *Europeanization in a new member and candidate state. Living Reviews in European Governance*, Vol. 6, No. 1, 2011; Helene Sjursen, *op. cit.*, pp. 152–153, p. 160. Ulrich Krotz and Joachim Schild, *op. cit.*, p. 137.

⁶³⁸ У истом правцу – замене источног проширења – налазе се и друге француске иницијативе с почетка 90-их. Оснивање Европске банке за обнову и развој 1991. године за подршку економским институцијама земаља у транзицији. Успостављање Пакта стабилности који ће допринети миру на континенту. Наведене француске иницијативе део су стратегије француске државе да замени или бар одложи приступање СИЕ ЕУ, нудећи тим земљама различите економске и политичке оквире за сарадњу који би могли да задовоље њихове европске амбиције. Видети у: Helene Sjursen, *op. cit.*, p. 146; Andrei Grachev, *op. cit.*, p. 213. Пакт стабилности једна је од првих заједничких акција у оквиру ЗСБП-а. ЕУ је координирала мултилатералним оквиром између маја 1994. и марта 1995. године, у којем су земље учеснице подстицале да закључују споразуме о границама и поштују права мањина. Претња искључењем из процеса проширења приморавала је земље СИЕ да учествују упркос неспремности да се придруже Пакту стабилности. Извршен је снажан притисак да Мађарска и Словачка, као и Мађарска и Румунија међусобно закључе споразуме. Видети у: Karen E. Smith, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*. In: Marise Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 105–139.

⁶³⁹ Ова визија будућности Европе пројектована је у традицији француске дипломатије. Њен главни квалитет је способност тумачења на различите начине. Штитиће западноевропске интеграције од нестабилности и хаоса у Источној Европи, док ће истовремено формулисати обећање о европској будућности након дугог прелазног периода за земље Средње и Источне Европе. Видети у: Andrei Grachev, *op. cit.*, p. 218.

које долазе из различитих друштвено-политичких система), већ и коју и какву политику усвојити.⁶⁴⁰ У овом периоду, кључну улогу имала је Комисија, која је тему проширења одлучно кандидовала и поставила на дневни ред Уније. То је омогућило да процес источног проширења ЕУ добије на убрзању, упркос отпорима од стране појединих држава чланица, и узимајући у обзир сву сложеност изазова које је нова политика носила са собом.

Ипак, недостатак јасног консензуса међу државама чланицама, чак и унутар Комисије о пожељности проширења, а камоли о његовој брзини и условима, значио је да се та политика може градити само постепено. Ипак, колективни осећај сврхе међу креаторима макрополитике био је довољно јак да се прихвати чињеница да је угрожен кредибилитет ЕУ по питању реализације њихове колективне посвећености појму проширења.⁶⁴¹ Заговарање политике проширења које је долазило од саме Комисије било је од пресудног значаја да се та политика развије, и да се постигну компромиси по многим незгодним питањима које је проширење извело пред постојеће чланице.

Кроз политику проширења према државама СИЕ, ЕУ је првобитно желела да усклади декларисане шире циљеве са суштинском политичком праксом.⁶⁴² У наставку ћемо указати на најбитније елементе политике проширења, које, заправо, представљају специфичне карактеристике „сложене/комполитичке политике“.

1. Одлука за проширење

Подстрек расправи о источном проширењу дат је кроз ротирајућа председништва, где је Велика Британија председавала Саветом ЕУ у другој половини 1992. године, а Данска у првој половини 1993. године.⁶⁴³ У септембру 1992. године британска влада инсистира у Савету да ЕЗ изјави своју спремност да прими земље Вишеградске групе као чланице, када буду спремне да преузму права, обавезе и привилегије тог чланства, али ниједна друга држава чланица не подржава ову формулу, тако да британска делегација остаје потпуно усамљена.⁶⁴⁴

Француска, Шпанија, Италија, Грчка, Белгија и Ирска оштро се противе усвајању перспективе за чланство држава СИЕ. Отпор ових земаља, поред традиционално ниске конкурентности у међународној трговини, вођен је и актуелним продубљивањем економске рецесије у Европи, која се створила давањем већег значаја краткорочним економским губицима услед либерализације трговине са Источном Европом, него дугорочним добицима од изградње зоне слободне трговине у времену растуће глобализације. Током 1992–1993. године, протекционистички притисак се појачавао у свим државама чланицама и, заједно са политичком неизвесношћу, чинио је њихову политику ограниченом и дефанзивном.⁶⁴⁵

Међутим, састанак ЕС у Копенхагену значајан је и по томе што је ЕУ први пут у јуну 1993. године експлицитно навела да је посвећена евентуалном источном проширењу. Овде морамо отићи корак уназад, како бисмо разумели зашто је баш у јуну 1993. године донета одлука да се крене у процес проширења према земљама које су до две године пре тога биле у потпуно другачијем друштвено-политичком систему. Наиме, државе СИЕ су већ дуже вршиле снажан притисак како би ЕЗ поставила план и услове за будуће приступање.

⁶⁴⁰ Ulrich Sedelmeier, 2005, op. cit., p. 426.

⁶⁴¹ Ibidem.

⁶⁴² Ibidem.

⁶⁴³ У јуну 1992. године британска влада је изјавила да ће приоритети њеног председавања у другој половини године бити развој односа са Вишеградском групом. Видети у: José Ignacio Torreblanca, op. cit., 2001, p. 307.

⁶⁴⁴ Вид. Ulrich Sedelmeier, op. cit., 2005, p. 75; Вид. José Ignacio Torreblanca, op. cit., 2001, pp. 307, 309–310.

⁶⁴⁵ Рецесија је директан резултат поновног уједињења Немачке, а њени показатељи су валутна криза која се десила у лето 1993. године и брзи раст незапослености у свим земљама ЕУ. Видети у: John Gillingham, *European Integration. Superstate or New Market Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 289-293.

Као одговор на учестале захтеве, ЕС је на састанку шефова држава и влада, који је одржан у јуну 1992. године у Лисабону, затражио да ЕК сачини Извештај⁶⁴⁶ о оцени напретка који је учињен у партнерству ЕЗ са земљама СИЕ. Комисија делује проактивно предлажући много амбициознија решења у односу на ограничени мандат који има. Њени предлози превазилазе политику придруживања и пружају могућност чланства у ЕУ за државе СИЕ.⁶⁴⁷ ЕК је известила Европски савет о оцени напретка и развоју односа ЕЗ са земљама СИЕ на следећем самиту, који је одржан у Единбургу, децембра 1992. године.

У извештају под називом „Ка ближем придруживању са земљама Средње и Источне Европе“, из маја 1993. године, Комисија је препоручила мере за продубљивање односа са придруженим земљама, укључујући убрзање приступа тржишту, повећање економске и техничке помоћи и интензивирање политичког дијалога. Поред тога, ЕК је препоручила усвајање економских и политичких критеријума на основу којих треба проценити придружене земље у погледу њихове спремности за чланство.⁶⁴⁸

У Извештају, Комисија је препознала значај безбедносне димензије, тврдећи да „међувладине поставке“ као што су оне обезбеђене од стране Савета за Северноатлантску сарадњу, Форума за консултације Западноевропске уније, као и Конференције о европској безбедности и сарадњи „не одговарају у пуној мери жељи земаља Источне Европе за припадање чврстој безбедносној структури. „Из тог разлога“, ЕК даље наводи, „они све више рачунају на ЕЗ и на будућу Европску унију“. Извештај препоручује да „Европски савет сада треба да потврди да прихвата циљ евентуалног чланства у Европској унији за државе Средње и Источне Европе када оне буду у могућности да задовоље прописане услове“. Комисија је сматрала да би таква потврда од Европског савета требало да „обезбеди подстрек овим земљама да интензивирају реформе и да учине да се тако лакше носе са краткорочним економским и социјалним последицама прилагођавања“. Требало би „такође да обезбеди подстицај за инвестирање и да обесхрабри прекомерни национализам“. Одлуке о томе ко би требало да буде квалификован за чланство лежи у њиховој „способности... да преузму обавезе из чланства“, као и напретку у спровођењу економских и политичких реформи.⁶⁴⁹

Иако је самит Европског савета у Единбургу узео у обзир Комисијин извештај, одложено је питање евентуалног чланства до следећег самита, који је одржан у јуну 1993. године у Копенхагену. Европски савет је тада прихватио Комисијин предлог да ће чланство бити одобрено чим придружене државе буду у могућности да испуне захтеване економске и политичке услове, додајући, притом, два додатна услова: први, да ЕЗ треба да има капацитет да прихвати нове чланове, и други, да проширење неће угрозити даљи развој процеса европске интеграције.⁶⁵⁰ Донета је и одлука да се убрза отварање тржишта ЕЗ наведених у Европским споразумима, смањивањем царина и повећањем квота на све производе.

Намеће се питање који су то фактори допринели да дође до промене у стратегији ЕЗ према Источној Европи у периоду између два самита (децембар 1992 – јун 1993). Постоје различита тумачења, од којих ћемо издвојити она која су најчешће заступљена у постојећој литератури.

⁶⁴⁶ European Commission (1992) *Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Europe: Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11–12 December 1992*. SEC (92) 2301 final, 2. Dec. Brussels: Commission of the European Communities.

⁶⁴⁷ Очување проширења и политичко вођство ЕК играју значајну улогу у развоју економског садржаја и опште перспективе политике ЕУ. Ова улога је кулминирала усвајањем критеријума за чланство у Копенхагену. Тим Комисије тесно је сарађивао са британским и данским председништвима, као и са немачком владом, на изградњи одрживе коалиције против урушавања нове визије проширења. Видети у: Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, 2005, p. 412.

⁶⁴⁸ European Commission, *Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Europe*, COM (93) 648 final, Brussels, 1993.

⁶⁴⁹ European Commission (1992) *Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Europe: Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11–12 December 1992*. SEC (92) 2301 final, 2. Dec. Brussels: Commission of the European Communities, pp. 1–3.

⁶⁵⁰ Вид. Karen E. Smith, *op. cit.*, 1999, p. 118.

Прво, одређени аналитичари сматрају да је до промене дошло услед сталног притиска од стране држава СИЕ.⁶⁵¹ Међутим, земље СИЕ су већ 1990. године, дакле пре почетка процеса придруживања, јасно ставиле до знања да је њихова амбиција да се придруже ЕЗ, наглашавајући да би пуноправно чланство у ЕЗ требало да буде ослонац за стабилност и реформе. Ако се узме у обзир овакво објашњење, оно ипак не даје одговор на питање зашто је одлука ЕЗ у Копенхагену била другачија од оне током преговарања о Европским споразумима.

Друго, критике које долазе из академских кругова и од експерата у вези са несагласношћу политика ЕЗ и Европских споразума појављују се као још један фактор који покушава да објасни промену у стратегији ЕЗ према државама СИЕ.⁶⁵² Међутим, ни међу експертима није постојала сагласност,⁶⁵³ што значи да се наведени аргументи могу тумачити и у корист и против проширења.

Треће, неки наводе као аргумент и чињеницу да је неколико држава чланица било за проширење.⁶⁵⁴ Међутим, ово није било нешто што се први пут појавило 1993. године.

Четврто, наводи се као значајан фактор и „политички инжењеринг и лидерство“ ЕК, која је, блиско радећи са државама чланицама које су подржавале проширење, одиграла значајну улогу.⁶⁵⁵ Остаје отворено питање зашто је Комисија, која је 1990. године нагласила да потписивање Европских споразума не имплицира посвећеност чланству, променила своју позицију по овом питању.

Пето, истиче се да је самит у Копенхагену задовољио оне државе чланице које су биле скептичне по питању проширења у смислу да приврженост проширењу не захтева никакве конкретне кораке које проширење могу да учине стварним, односно реалним, у блиској будућности.⁶⁵⁶ Међутим, одмах треба напоменути да ни оне земље које су снажно заговарале проширење, никада нису тражиле да до проширења дође пре него што државе СИЕ и ЕЗ буду спремне, нити су захтевале конкретан временски распоред за то. Оне су се од почетка залагале за принципијелну посвећеност чланству земаља СИЕ, и ту посвећеност је самит у Копенхагену постигао. Овај компромис из 1993. године заправо је био могућ и раније.

У раду заступамо тезу да су геостратешки и безбедносни разлози, односно стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ, највише допринели да дође до ове промене у стратегији ЕЗ према државама СИЕ. Између два самита, а у жеку распада бивше Југославије, променили су се стратешки приоритети, који су доминантно били подстакнути оружаним сукобом који је најпре, у мањем интензитету, започео у Словенији, да би се проширио на Хрватску и добио масовне размере у Босни и Херцеговини (БиХ). Поред овог разлога, не треба потценити ни значај економског фактора. Раст протекционистичких притисака у Источној Европи подстакao је ЕЗ да, кроз перспективу чланства у ЕУ, охрабре државе СИЕ да започну са реформама.

Наиме, иако на самом почетку увођења економских реформи није било готово никаквог отпора у Пољској, Мађарској и Чехословачкој, брзо су се нарушили наизглед идилични односи између тих земаља и ЕЗ у погледу слободне трговине. Под притиском домаћих интересних група, све земље су започеле са увођењем протекционистичких мера.

Постало је јасно да опада подршка јавности за економске реформе у овим земљама. То је пратило и долазак на власт неколико бивших комуниста у неколико земаља Источне Европе

⁶⁵¹ Вид. Michael J. Baun, *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000, p. 46; Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, *Policies towards Central and Eastern Europe*, in: Helen Wallace and William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 375.

⁶⁵² Вид. Michael J. Baun, *op. cit.*, p. 45; Вид. Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, *op. cit.*, p. 374.

⁶⁵³ Вид. Alasdair Smith and Helen Wallace, *The European Union: Towards a Policy for Europe*, *International Affairs*, Vol. 70, No. 3, 1994, p. 438.

⁶⁵⁴ Вид. Michael J. Baun, *op. cit.*, p. 46.

⁶⁵⁵ *Ibidem*, pp. 46–47; Вид. Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, *op. cit.*, 375.

⁶⁵⁶ Вид. José Ignacio Torreblanca, *The Reuniting of Europe: Promises, Negotiations and Compromises*. Aldershot: Ashgate, 2001, pp. 322, 328–330.

током 1992. и 1993. године. Ово је дало снажан подстицај Европској заједници да још једном промисли о питању евентуалног чланства за ове земље у ЕЗ.⁶⁵⁷ ЕЗ је сматрала да се само уз истрајне политичке и економске реформе у земљама СИЕ може доћи до националне и регионалне стабилности. Такво разумевање целокупне ситуације од стране ЕЗ подстакло је и оне државе чланице које су имале извесне резерве према процесу проширења на те државе да ублаже своје првобитне ставове, да би га на крају подржале.

Међутим, оно што је још више допринело да дође до промене у стратегији ЕЗ према земљама СИЕ био је неуспешан покушај ЕЗ да смањи размере сукоба у БиХ, који је пратио распад бивше Југославије током 1991 и 1992. године.⁶⁵⁸ Због конфликта у Југославији, који је могао да доведе до нестабилности и у Источној Европи, јавила се велика забринутост међу Европљанима. Знали су да наведене опасности, ризици и претње могу да доведу до масовних миграторних кретања избеглица из погођених подручја према Западној Европи, што би у крајњем случају могло да дестабилизује и државе ЕЗ.

Сматрало се да „шаргарепа“ у виду евентуалног чланства у ЕЗ, може да помогне у обезбеђивању регионалне стабилности и спречавања нових конфликта инспирисаних етничким и верским разликама, као што је то било на Балкану. Стога није случајно што је, након распламсавања сукоба у Југославији, заштита права мањина била један од услова за чланство у ЕЗ. Наиме, већ у мају 1992. године, Савет министара приликом овлашћивања Комисије да започне преговоре са Бугарском и Румунијом, одлучује да сви споразуми о сарадњи и придруживању треба да се позивају на поштовање људских права и демократских принципа као на вредности од основног значаја за процес придруживања.⁶⁵⁹

Савет је захтевао од Комисије да обезбеди да споразуми са Бугарском и Румунијом и са осталим државама СИЕ, садрже клаузулу која омогућава суспензију уколико се не поштују људска права, демократски принципи и начела тржишне привреде.⁶⁶⁰ Оваква одлука ЕЗ последица је двеју претходних декларација – Европског савета из јуна 1991. године и Савета за развој из новембра исте године, у којима је јасно наведена намера да се поштовање људских права повеже са одвијањем сарадње Заједнице са трећим земљама.⁶⁶¹

Сходно томе, споразуми о трговини и сарадњи закључени са Албанијом (1992), балтичким државама (1993) и Словенијом (1993) садрже политичко условљавање, као и споразуми о придруживању закључени са Бугарском, Румунијом, Чешком, Словачком, балтичким државама и Словенијом. Овај корак представља преседан по коме споразуми могу бити суспендовани у случају непоштовања људских права и демократских принципа. У супротном, за суспензију би се морали тражити други основи у сагласности са одредбама самих споразума и међународног уговорног права.

Осим тога, на овај начин омогућен је приступ процесу придруживања који је у основи сличан, али прилагођен потребама политичке ситуације у појединачним државама (*Tailor-made* приступ). Државе чланице ЕЗ су се, сходно изнетим аргументима, окренуле у правцу чланства за земље СИЕ превасходно због могућности да ће било каква другачија политика угрозити њихову сигурност и безбедност. Прекид реформи у земљама СИЕ претио је угрожавањем безбедности, што би се одразило на економске односе ЕЗ и њених чланица са земљама СИЕ, док је оружани сукоб у Југославији показао да тако нешто може да постане реалност и у Источној Европи. Ово је помогло оним земљама које су се до тада противиле проширењу, најпре Француској, да промене свој став и подрже проширење на Исток.

⁶⁵⁷ Вид. Michael J. Baun, op. cit., p. 47; Вид. Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, op. cit., p. 375.

⁶⁵⁸ Ibidem, p. 47; Ibidem, p. 375; Вид. Ulrich Sedelmeier, The European Union's Association Policy towards Central Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict, *Sussex European Institute Working Paper*, no. 7, 1994, pp. 26–27.

⁶⁵⁹ Вид. Bulletin of the European Communities No 5 – 1992.

⁶⁶⁰ Вид. Karen Smith, The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?, *European Foreign Affairs Review* 3, 1998, pp. 265–266.

⁶⁶¹ Вид. Karen Smith, op. cit., p. 266.

2. Састанак ЕС у Копенхагену и критеријуми за чланство

Тек након завршетка преговора о Уговору из Мастрихта и решавања кризе око његове ратификације,⁶⁶² створени су услови за започињање процеса проширења ЕУ на државе СИЕ. Оно што представља кључни преокрет је самит Европског савета у Копенхагену, одржан у јуну 1993. године, који дефинише *критеријуме из Копенхагена*. Европски савет је тада нагласио да придружене државе СИЕ које то желе, могу да постану чланице ЕУ. Приступање ће започети оног момента када придружене државе буду у стању да преузму обавезе из чланства, испуњавањем неопходних економских и политичких услова.⁶⁶³

На тај начин је први пут у историји проширења Заједница и ЕУ, прецизно дефинисано која то питања, тј. услови, морају бити испуњени да би држава могла да постане чланица ЕУ.⁶⁶⁴ Дефинисана су три основна критеријума – економски, политички и правни. Ови услови, који се називају и „Копенхашки критеријуми“ укључују, уз стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и поштовање и заштиту мањина, и стабилност тржишне привреде и могућност да се одговори на обавезе које произлазе из чланства, подразумевајући ту циљеве политичке, економске и монетарне уније, као и стварање услова за примену законодавства, односно правних тековина Уније (*acquis communautaire*).⁶⁶⁵

Истовремено, Европски савет је истакао још један критеријум у вези са будућим проширењем, тзв. интеграциони капацитет, који подразумева способност ЕУ да прими нове чланице, уз одржавање брзине европске интеграције.⁶⁶⁶ Тиме је уведен и један, више субјективан, него објективан услов. Интеграциона способност ЕУ да прими нове чланице, заправо, представља екстерни услов у односу на земље у процесу приближавања, и зависи од стања, положаја и „расположења“ ЕУ као целине у датом тренутку.⁶⁶⁷

Током прелиминарне расправе о предлозима ЕК током јануара–марта 1993. године, Немачка, Велика Британија, Данска и Холандија подржавају усвајање перспективе источног проширења. У оквиру ове групе, међутим, само Велика Британија безусловно подржава изражену жељу за чланством придружених земаља, док Немачка, Данска и Холандија подржавају ову њихову тежњу само при испуњењу строгих услова за чланство. Немачка инсистира да што пре започне процес проширења за Пољску, Чехословачку и Мађарску. Такође, она подржава извештај ЕК који препоручује формулисање списка критеријума као предуслова за започињање преговора о чланству са овим земљама.⁶⁶⁸

Посебан нагласак ставља се на укључивање услова за поштовање права мањина, због уверења да ће постављање јасних нормативних стандарда у овој области обесхрабрити земље кандидате да воде националистичку политику сличну оној у Југославији. Таква политика би

⁶⁶² Криза се односила на неуспех првог референдума у Данској, затим на нове уступке које су остале чланице морале да дају Данској, да би други референдум био успешан, али и на веома тесан резултат у Француској, када је свега 53% држављана Француске рекло „да“ Европској унији.

⁶⁶³ European Council, *Conclusion of the Presidency*, Copenhagen, 21–22 June 1993, Brussels: General Secretariat of the Council.

⁶⁶⁴ У свим ранијим проширењима нагласак је стављен на испуњење услова дефинисаних тадашњим чланом 237 Уговора о ЕЕЗ, којим се утврђује да ће услови приступања бити предмет споразума о приступању између чланица ЕЗ и државе кандидата.

⁶⁶⁵ Conclusions of the Copenhagen European Council of June 1993. У складу са критеријумима из Копенхагена, ЕУ је отворена за чланство свим државама које осим географског, испуњавају три основна критеријума: а) политички – стабилност демократских институција, владавина права и поштовање људских и мањинских права; б) економски – одржива тржишна привреда, способна да издржи тржишну утакмицу, као и конкурентске притиске унутар ЕУ; в) правни – способност примене *acquis communautaire* – тј. скупа прописа и политика ЕУ (правних тековина ЕУ), укључујући усвајање циљева ЕУ на политичком, економском и монетарном плану, уз испуњавање услова за интеграцију, кроз усклађивање административних структура државе.

⁶⁶⁶ Вид. *Bulletin of the European Communities* No 6-1993.

⁶⁶⁷ Вид. Mirela Veleva-Eftimova, op. cit., p. 141.

⁶⁶⁸ Вид. Marcin Zaborowski, More than simply expanding markets: Germany and EU enlargement. In: Helene Sjursen, (ed.), *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge, 2006, p. 106.

проузроковала регионалну дестабилизацију, која би највише утицала на Немачку кроз неконтролисани талас емиграната и избеглица.⁶⁶⁹

Тиме је створен *мултилатерални оквир* који пружа могућност за припремање придружених земаља за пријем у чланство. У пракси, то је значило „структурирани дијалог“ и редовне сусрете на министарском нивоу чланица ЕЗ и придружених земаља, на којима се разматрају напредак земаља СИЕ у примени критеријума за пријем у чланство, као и питања у вези са Заједничком спољном и безбедносном политиком и Правосуђем и унутрашњим пословима (тзв. други и трећи стуб ЕУ).⁶⁷⁰ Структурирани дијалог покривао је већину области политика Уније. Поред редовних министарских састанака обе стране, подразумевао је и годишње састанке шефова држава и влада тадашњих и будућих држава чланица на маргинама самита Европског савета.⁶⁷¹

На самиту Европског савета у Мадриду, децембра 1995. године, додат је нови услов, тзв. административни капацитет. Држава кандидат мора поседовати такав административни апарат који ће бити у стању да одговори на све обавезе које проистичу из чланства. Напомињемо да се све одлуке везане за проширење доносе једногласно, што се ни након измена оснивачких уговора није променило. То говори у прилог чињеници да су државе чланице незаобилазни актер приликом одлучивања о проширењу.

3. Интереси држава чланица ЕУ после Копенхагена

Усвајањем Копенхашких критеријума ЕУ се не обавезује на било какве даље конкретне акције. По својој правној природи, *Декларација о критеријумима за приступање*⁶⁷² је једностранни акт Европског савета, без икакве уговорне обавезе за државу кандидата у погледу испуњавања услова.⁶⁷³ Истовремено, између 1994. и 1996. године, поднето је десет захтева за чланство од стране држава СИЕ.⁶⁷⁴ Ови захтеви појачавају притисак на ЕУ да формулише и предузме јасну стратегију за припрему земаља кандидата за чланство и да укаже на конкретне обавезе Уније према њиховом приступању. Одлагање обавезујућих одлука има неколико основних предуслова који произлазе, с једне стране, из питања Заједнице, која су на дневном реду у процесу интеграције, и, с друге стране, из унутрашње политичке ситуације држава чланица. Рецесија у земљама ЕУ деведесетих година, у комбинацији са напорима да се испуне Мاستришки критеријуми конвергенције⁶⁷⁵ за придруживање еврозони, неизбежно је одложила питање источног проширења од стране политичких елита земаља ЕУ.⁶⁷⁶

⁶⁶⁹ Вид. Helene Sjursen, op. cit., 2006, p. 106.

⁶⁷⁰ Вид. *Bulletin of the European Communities* No 6 - 1993.

⁶⁷¹ Вид. Дезмон Динан, op. cit., стр. 256.

⁶⁷² Вид. Accession criteria (Copenhagen criteria), интернет страница: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>, приступ интернету: 28. март 2023. године.

⁶⁷³ Вид. Peter-Christian Müller-Graff, Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects. In: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997, p. 32.

⁶⁷⁴ Мађарска подноси молбу за чланство у марту 1994. године, Пољска у априлу 1994. године, Румунија и Словачка у јуну 1995. године, Летонија у октобру 1995. године, Естонија у новембру 1995. године, Литванија и Бугарска у децембру 1995. године, Чешка у јануару 1996. годину, и најзад Словенија у јуну 1996. године.

⁶⁷⁵ Критеријуме конвергенције чине: 1) Стабилност цена – Мاستришким уговором прописано је да у ЕУ могу ући земље са стопом инфлације највише 1,5% изнад заједничке стопе инфлације за три земље са минималном инфлацијом; 2) стабилност јавних финансија – држава не сме имати дефицит буџета више од 3% БДП-а, да не би било инфлаторних притисака; 3) одрживост јавних финансија – јавни дуг земље не сме прећи више од 60% БДП-а, тиме се постављају границе задуживању; 4) дугорочност конвергенције – дугорочне каматне стопе највише 2% изнад нивоа заједничког за три земље са најнижом инфлацијом; 5) свака земља мора да буде чланица ЕРМ-а најмање две године без девалвације националне валуте, при чему распон ЕРМ-а мора да се сузи на +/- 2,25% за земље коју су у оквиру од +/- 6%.

⁶⁷⁶ Вид. Dorothee Heisenberg, From the Single Market to the Single Currency. In: D. Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 233–253.

Прво од тренутних питања Заједнице односи се на проблеме у изградњи ЕМУ-а. Велики број држава чланица има озбиљне потешкоће у испуњавању критеријума конвергенције за придруживање еврозони. Према УЕУ, трећи корак у изградњи ЕМУ-а требао би да започне у јануару 1997. године, с обзиром на то да је већина земаља испунила критеријуме конвергенције. Средином деведесетих постало је јасно да је овај датум тешко достићи због речесије. Владама ЕУ је било веома тешко да смање свој дефицит како би се припремиле за планирану трећу фазу. Европски савет у Мадриду, који је одржан у децембру 1995. године, одлучује да одложи почетак трећег корака за јануар 1999. године.⁶⁷⁷

Друго актуелно питање на дневном реду унутар Заједнице је питање институционалне реформе Уније. Његов настанак повезан је са два услова кључна за несметано функционисање ЕУ.⁶⁷⁸ Прво, повећање броја држава чланица након четвртог проширења, и друго, све веће разлике међу државама чланицама у погледу будућности европског пројекта.

Три су главна институционална питања око којих долази до оштре конфронтације између великих и малих земаља: величина и састав ЕК; промена тежине гласова у Савету и прага гласова квалификоване већине; проширивање гласања о систему управљања садржајем у првом стубу ЕУ.⁶⁷⁹

Са своје стране, Немачка је покушала да умањи ризик од блокирања одлука о проширењу као резултат повезивања питања продубљивања и проширења. Немачка влада је настојала да политику проширења одвоји од институционалне реформе ЕУ што је дуже могуће.⁶⁸⁰

Уједињено Краљевство је и даље активно подржавало проширење као средство не само одбацивања продубљивања већ и ограничавања могућег јачања везе између Немачке и Француске. Са ове позиције, британска влада не повезује два приоритета.⁶⁸¹

Давање приоритета продубљивању у већини земаља ЕУ допуњено је великим разликама и неслагањем између земаља ЕУ око садржаја институционалне реформе.⁶⁸² Ова комбинација ствара предуслове за одлагање одлука о источном проширењу. Разлике у ставовима две водеће земље у Унији, Немачке и Француске, у вези са проширењем на Исток, подстакнуте су разликама у садржају њихових институционалних реформи и расправи о продубљивању и проширењу. У овој ситуацији, ограничена је могућност доношења усаглашених стратешких одлука између Немачке и Француске о проширењу.

Питања у вези са погоршаном економском ситуацијом у којој се гради ЕМУ и садржајем институционалне реформе (продубљивањем) били су у средишту састанка

⁶⁷⁷ Италија и Шпанија традиционално имају висок буџетски дефицит. Немачка, као главни заговорник строгих критеријума конвергенције, једва је успела да достигне дефицит од 3% 1996. године. Стални проблеми немачке економије изазвани уједињењем СР Немачке и ДР Немачке, претили су да је дисквалификују из учешћа.

⁶⁷⁸ На састанку Европског савета у јуну 1994. године на Крфу, основана је *Reflection Group*, која је започела са радом у јуну 1995. године, како би се разјаснила нека од питања за предстојећу Међувладину конференцију у Амстердаму. Под председавањем шпанског министра спољних послова Карлоса Вестендорпа, ова група од 18 чланова укључује по једног представника из сваке државе чланице, два из ЕП и једног из ЕК. Група је објавила Извештај пред Европским саветом у Мадриду у децембру 1995. године. У њему су наведена три главна правца за развој ЕУ: реформа Уније како би она била релевантнија за своје грађане, припрема Уније за велика проширења и давање већих капацитета Унији у спољним односима. Европски савет, који се састао у Есену у децембру 1994. године, предвиђа да ће низ међувладиних конференција ићи напред према реформама, у вези са проширењем Уније. Видети у: Richard McAllister, op. cit., pp. 200–203; Michael Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*, London: Routledge, 2006, pp. 248–249.

⁶⁷⁹ Вид. Mirela Veleva-Eftimova, op. cit., p. 145.

⁶⁸⁰ Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., pp. 151–153.

⁶⁸¹ Вид. David Gowland, Arthur Turner and Alex Wright, *Britain and European Integration Since 1945. On the sidelines*. London: Routledge, 2010, p. 124, p. 146.

⁶⁸² До краја 1990-их, проширење је било мањег приоритета од продубљивања, јер се сматрало да је продубљивање предуслов за ефикасност у раду ЕУ, поготово у склопу припреме за источно проширење. Видети у: John Gillingham, op. cit., p. 314.

Европског савета у Копенхагену (1993). Састанак на Крфу, у јуну 1994. године, био је фокусиран на припрему Међувладине конференције о институционалној реформи.⁶⁸³

Енеко Ландабуру (Eneco Landaburu), генерални директор за проширење и главни преговарач са земљама кандидатима за приступање (2000–2003), сматра да је тек средином деведесетих година прошлог века шанса за проширење Уније почела да постаје јасна.⁶⁸⁴

Као главни покретач источног проширења од раних 1990-их, Колова влада суочила се са широм јавном дебатом о негативним ефектима проширења на немачку индустрију, тржиште рада и пољопривреду. Постојао је велики несклад између ставова политичке елите у вези са проширењем на Исток и ставова шире јавности у Немачкој. Иако су немачке владе доследно подржавале проширење као део европске политике земље без већих разлика, међу грађанима је постојао висок степен скептицизма по том питању. Две главне бригае немачких грађана биле су да ће ово проширење довести до ванредних трошкова и велике незапослености у Немачкој.⁶⁸⁵

Истовремено са порастом јавног скептицизма, утицај *нормативних* фактора који стимулишу немачку подршку источном проширењу ослабио је променом власти 1998. године.⁶⁸⁶ Генерација новог немачког канцелара Герхарда Шредера (Gerhard Fritz Kurt Schröder)⁶⁸⁷ мање је повезана са сећањима на Други светски рат и недостаје јој осећај историјске одговорности и културног сродства који су карактерисали Колову европску политику.⁶⁸⁸

Иако је још увек била одлучни заговорник проширења, немачка влада Кола и касније Шредера почела је да показује уздржаност према неким специфичним питањима, као што су ограничење кретања људи на унутрашњем тржишту након приступања и гаранције да немачки доприноси у буџету неће бити повећани.⁶⁸⁹

Уједињено Краљевство наставља да активно подржава иницијативе за активирање процеса источног проширења. Постоји висок степен континуитета по овом питању између влада Маргарет Тачер и Џона Мејџора (John Major). И једна и друга влада имале су заједнички став да би приступање држава СИЕ требало да се деси што пре.⁶⁹⁰ Међутим, британска политика несарадње у преговорима о институционалној реформи и неукључивање у еврозону нагриса тежину британске позиције о кључним економским и политичким питањима, укључујући и она о источном проширењу.⁶⁹¹

Ставови Француске и Шпаније, као водећих скептика у погледу проширења, остају непромењени након усвајања критеријума из Копенхагена. Ове две чланице настоје да одложе одлуке о стратешком проширењу што је више могуће.

Став заговорника проширења снажно подржавају нове државе чланице ЕУ (од јануара 1995. године) – Шведска, Аустрија и Финска. Географски положај ових земаља претпоставља висок степен усклађености њихових националних интереса са приступањем држава СИЕ, осигуравајући безбедност и ширећи трговинске и инвестиционе могућности. Поред тога, са

⁶⁸³ Европски савет, 1994.

⁶⁸⁴ Вид. Eneco Landaburu, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁸⁵ Вид. Stephen Wood, Germany and the Eastern Enlargement of the EU: Political Elites, Public Opinion and Democratic Processes, *Journal of European Integration*, 24: 1, 2002, pp. 24–26.

⁶⁸⁶ Јавна подршка проширењу на Исток у Немачкој пала је са 36% у пролеће 1998. године на 34% у јесен исте године. Видети у: Eli Gateva, *op. cit.*, p. 219.

⁶⁸⁷ Герхард Шредер је рођен 1944. године, преузео је канцеларско место као лидер Социјалдемократске партије Немачке крајем 1998. године и био је на тој функцији до 2005. године.

⁶⁸⁸ Вид. Helene Sjurson, *op. cit.*, p. 110, p. 115.

⁶⁸⁹ Вид. Stephen Wood, *op. cit.*, pp. 24–25; Вид. Barbara Lippert, Peter Becker, Heather Grabbe and Kirsty Hughes, *op. cit.*, pp. 14–15.

⁶⁹⁰ Вид. Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, p. 105.

⁶⁹¹ Током Међувладине конференције посвећеној развоју ЕМУ 1996. године, британска влада спроводила је политику несарадње покушавајући да блокира доношење одлуке због одбијања ЕК да укине забрану увоза британске говедине због болести лудих крава.

становишта аргумената заснованих на вредностима, нордијске земље деле повећану осетљивост за поштовање људских права. Овај скандинавски нагласак поклапа се са моралним дискурсом у који се ставља проширење, као директно повезано са заштитом универзалних принципа, људских права и демократије.⁶⁹²

Шведска има економску моћ која јој омогућава значајан утицај на доношење одлука, заједно са другим великим земљама ЕУ. Одмах по стицању чланства, Шведска се приклања Данској као једна од најактивнијих заговорника придруживања Литваније, Летоније и Естоније ЕУ.⁶⁹³ Геополитички аргументи за ову позицију слични су аргументима других земаља које се граниче са регионом, као што су стабилизација консолидацијом демократије у СИЕ како би се избегли непосредни ризици по националну безбедност. Такође, привредни интереси Шведске нису занемарљиви, јер су засновани на значајним улагањима у регион, са којим Шведска традиционално има трговинске односе.

Ови рационални аргументи се допуњују аргументима заснованим на вредностима. Шведско историјско наслеђе одређује „комплекс кривице“ и моралну одговорност према балтичким кандидатима. Шведска је једна од ретких западноевропских земаља која је званично признала анексију Литваније, Летоније и Естоније од стране Совјетског Савеза.⁶⁹⁴

Аустрија се такође придружује заговорницима проширења из сличних историјских, културних, геополитичких и економских разлога. Аустријска влада је посебан нагласак стављала на мађарско и словеначко чланство. Фаворизовање ових земаља кандидата условљено је непосредном близином и економским добицима, као и историјским везама између ове три земље.⁶⁹⁵

Прве одлуке које обавезују ЕУ на приступање земаља СИЕ донете су крајем 1995. године, што је више од две године након усвајања Копенхашких критеријума. Значајан подстицај за овај корак је приступање скандинавских држава и Аустрије, које јачају позицију заговорника проширења, попут Немачке, Велике Британије и Данске. Упркос подстицају за процес проширења, до средине 1997. године остала су отворена стратешка питања која су се односила на избор и број земаља кандидата који треба да буде прихваћен, и на адекватан начин обезбеђивања њихове припрема за чланство. Главни разлог оваквог кашњења биле су економске потешкоће у ЕУ, у комбинацији са изградњом ЕМУ-а, политичка неслагања између држава чланица око институционалне реформе Уније, као и растући скептицизам међу грађанима држава чланица ЕУ према приступу држава СИЕ.⁶⁹⁶

4. Састанак ЕС у Есену – Претприступна стратегија

Током немачког и француског председавања ЕУ, које се одвијало током 1994. године, односно 1995. године, Француска је издејствовала да, заједно са одлуком о финансијској помоћи у оквиру претприступне припреме држава СИЕ, буде донета и одлука о финансијској помоћи за суседне медитеранске земље.⁶⁹⁷

Овај финансијски компромис утире пут институционализацији претприступне припреме за земље СИЕ. Под притиском немачке владе, Европски савет на Крфу у јуну 1994.

⁶⁹² Вид. Helene Sjursen, op. cit., p. 10; Howard J. Wiarda, *Development on the Periphery. Democratic Transitions in Southern and Eastern Europe*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. 224.

⁶⁹³ Вид. Stefan Fritsch, *The Baltic States EU-Accession*. In: A. Skhura (ed.), *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*. Studienverlag: Vienna, 2005, p. 211.

⁶⁹⁴ Вид. Ainius Lašas, op. cit., p. 117.

⁶⁹⁵ Вид. Howard Wiarda, op. cit., p. 222.

⁶⁹⁶ Вид. Jacek Saryusz-Wolski, *Towards a Single Perspective. Economics and Politics of Eastern Enlargements*, in: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997, p. 277.

⁶⁹⁷ На самиту у Кану у јуну 1995. године, Француска се нагодила за већу економску помоћ земљама СИЕ у односу на сличан пакет за Магреб. Видети у: Gisela Hendriks and Annette Morgan, op. cit., p. 151.

године, усваја закључак којим се од ЕК и Председништва захтева да поднесу извештај на следећем самиту о приступању држава СИЕ.⁶⁹⁸

Немачко председавање, које је одржано у јулу 1994. године, враћа источно проширење у средиште дневног реда европске агенде. Колов кабинет је саопштио да ће напредак у источном проширењу бити кључни циљ немачког председавања. Немачка влада је широко промовисала претприступну стратегију. На основу овог приоритета, немачко председавање припрема сажет програм за заседања Европског савета, где се сваки део бави одређеним аспектом претприступне стратегије.⁶⁹⁹

Прва верзија претприступне стратегије за источно проширење усвојена је на састанку у Есену. Заснована је на извештају ЕК под називом – *Европски споразуми и шире: Стратегија за приступну припрему земаља Средње и Источне Европе*.⁷⁰⁰

Према стратегији, све земље кандидати морају безусловно да прихвате не само правне тековине (*acquis communautaire*), већ и заједничке политике ЕУ. ЕК предлаже да се постојећи „структурирани односи“ у оквиру Европских споразума, изван заједничких састанака у Савету, прошире и на друге институције ЕУ. Поред тога, питања у области међувладине сарадње између Заједничке спољне и безбедносне политике и Сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, морају бити укључена у „мултилатерални дијалог“ са земљама СИЕ. Главни фокус предлога ЕК био је на интеграцији држава СИЕ у унутрашње тржиште.⁷⁰¹ ЕК је такође предложила конкретне мере које ће бити укључене у претприступну стратегију, а које ће бити обједињене у Белој књизи.

Двострука природа претприступне политике – као средства за убрзавање, али и одлагање проширења, као и подршка немачког председавања, довели су до усвајања Претприступне стратегије на састанку Европског савета у Есену.⁷⁰² Садржај ове стратегије, који је предложила ЕК, резултат је усаглашених и компромисних решења, чији је примарни циљ био заштита интереса земаља ЕУ.

Немачка подржава интензивне структуриране односе. Усвајањем оваквог предлога било би омогућено представницима придружених земаља СИЕ да учествују на проширеним састанцима Савета ЕУ и Европског савета. Међутим, овакав карактер „структурираних односа“ не подржавају остале чланице због страха да би такви односи могли да наруше интегритет целог процеса.⁷⁰³ Резултат овог неслагања је компромисно снижавање политичког профила „структурираних односа“.⁷⁰⁴

Европски савет у Есену је 1994. године први пут употребио термин „Претприступна стратегија“ да би потврдио усвајање перспективе источног проширења након усвајања Копенхашких критеријума. Усвојена претприступна стратегија укључује раније споразуме и обавезе – Европске споразуме и *PHARE*, и додаје два нова елемента, који су политичке и економске природе: структурирани дијалог и Белу књигу о прилагођавању унутрашњем тржишту. Прва два елемента пружају правни оквир за прилагођавање захтевима ЕУ, док би

⁶⁹⁸ Европски савет, 1994.

⁶⁹⁹ Лидери држава СИЕ такође су позвани на састанак у Есену у децембру 1994. године, за који је Немачка рекла да би им требало дати јасан сигнал да ЕУ није затворени клуб и да би државе кандидати биле добродошле ако желе да се придруже Унији. Видети у: Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 86; Karen E. Smith, op. cit., p. 42.

⁷⁰⁰ *The Europe Agreements and Beyond: A strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession*, Communication from the Commission to the Council. COM (94) 320 final, 13 July 1994, <http://aei.pitt.edu/2948/>, приступ интернету: 11. март 2022. године.

⁷⁰¹ Ibidem, p. 3.

⁷⁰² Вид. Ulrich Sedelmeier, p. 415.

⁷⁰³ Ibidem, pp. 171–175.

⁷⁰⁴ Јачање „структурираних односа“ у Претприступној стратегији у Есену представља операционализацију одлука из Копенхагена по овом питању: доношење конкретних одлука у вези са областима и учесталости састанака повезаних са одговарајућим саветима; планирање заједничких састанака на почетку сваке године у договору између два председништва; нагласак на заједничким састанцима „петнаесторице“ и њихових партнера из Средње и Источне Европе након састанака Савета. Видети у: Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 415.

друга два требало да олакшају овај процес пружањем помоћи и стварањем простора за дискусију.⁷⁰⁵

Предлог Беле књиге која садржи мере за прилагођавање држава СИЕ заједничком (унутрашњем) тржишту био је непромењен, јер је у великој мери био у складу са интересима земаља ЕУ или их бар није угрожавао.⁷⁰⁶ Регулаторне промене у земљама СИЕ не би коштале земље ЕУ, али би истовремено прошириле користи на компаније које извозе и инвестирају у земље СИЕ.⁷⁰⁷ Недостатак заједничких интереса земаља ЕУ ометао је формулисање заједничке стратегије што их је приморало да управљање процесом ставе на нижи ниво, испод политичког. На овом нивоу, ЕК има општа овлашћења, тако да су створени предуслови да се процес настави као шира бирократска игра у размени докумената, за коју државе ЕУ не могу да буду одговорне.

Примена стратегије из Есена започиње већ након састанка Европског савета у Кану, јуна 1995. године, који је усвојио Белу књигу.⁷⁰⁸ У широј перспективи, цена напретка у проширењу је та што овај процес нема политички садржај. Цена напретка је, у ствари, уситњавање циља. У овој ситуацији, циљ таквог напретка не може бити чланство у ЕУ, већ само *проширивање обима текуће интеграције тржишта* у оквиру Европских споразума. Због одсуства другог правно обавезујућег документа, претприступна стратегија заснива се на односима између ЕУ и држава СИЕ у оквиру Европских споразума.

Проблематична природа подобности Европских споразума, као дела стратегије претприступања, углавном долази из сврхе за коју су створени. На те споразуме се не гледа као на корак ка чланству у ЕУ. Супротно томе, они су алтернатива овом чланству и тако чине трајни статус земаља СИЕ. Државе чланице политички користе Европске споразуме кроз одлуку из Копенхагена, као основу за могуће будуће чланство, али без промене правне суштине споразума.⁷⁰⁹

4.1. Мултилатерални структурирани односи

Преобликовање Европских споразума у елемент претприступне стратегије омогућило је земљама СИЕ да буду укључене у разне активности ЕУ кроз њихов оквир „структурираних односа“, као кључног алата за претприступну припрему. У пракси то значи да су партнери из земаља СИЕ позвани на различитим нивоима у припреми састанака у оквиру ЕУ. Савет је одлучио да шефове држава и влада придружених земаља једном годишње позове у Европски савет, а два пута годишње на састанке министара спољних послова. Посебан акценат у оквиру „структурираних односа“ ставља се на учешће земаља СИЕ у састанцима ЗСБП-а и Сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова. Савет је одлучио да одржи заједничке састанке у оквиру ЗСБП-а како би председавао свим нивоима хијерархије ЗСБП-а.⁷¹⁰

Побољшани структурирани односи имају за циљ јачање међусобног поверења и сарадње са ЕУ у решавању заједничких проблема.⁷¹¹ Са правне тачке гледишта, општи

⁷⁰⁵ Вид. Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁰⁶ Бела књига Европске комисије је документ који се односио на начин припреме држава кандидата по појединачним секторима за пуно учешће на јединственом тржишту ЕУ и садржи предлоге за деловање ЕУ у одређеној области. Сврха Беле књиге је покретање дебате ради постизања политичког консензуса. Ова врста докумената није правно обавезујућа.

⁷⁰⁷ Пословни кругови у ЕУ желе строго и рано прилагођавање нормама заједничког тржишта током претприступне фазе, како би се током преговора умањила могућност прелазних периода који ће обезбедити компанијама из земаља СИЕ да производе под лакшим условима. *Ibidem*, p. 138.

⁷⁰⁸ Европски савет, 1995.

⁷⁰⁹ Вид. Peter-Christian Müller-Graff (ed.), *East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, pp. 34–35.

⁷¹⁰ Европски савет, након састанака Савета за опште послове, Политичког одбора или појединих радних група.

⁷¹¹ Европски савет, 1994.

састанци немају правну снагу, јер не замењују формални процес доношења одлука у ЕУ. Према Зеделмајеру, који испитује резултате структурираног дијалога у оквиру ЗСБП-а, постоји заједничко критичко гледиште и међу земљама СИЕ и државама чланицама да је природа састанака врло општа и да има мало суштинске расправе.⁷¹² Иза ове специфичности стоји неколико главних недостатака: ограничена диференцијација појединих држава СИЕ; недостатак протока информација између састанака, ограничене могућности утицаја на одлуке земаља СИЕ, чак и по питањима од очигледног узајамног интереса. На пример, политика ЕУ према Русији је од великог интереса за државе СИЕ као и за ЕУ, али утицај на резултате ЗСБП-а на ову тему остаје маргиналан.⁷¹³

Из садашње перспективе, значај састанака у оквиру структурираног дијалога не прелази, пре свега, њихово симболичко значење, карактеристично за фазу придруживања.

4.2. Бела књига о унутрашњем тржишту ЕУ

Главна одлука Европског савета у Есену је давање мандата ЕК за припрему Беле књиге о унутрашњем тржишту ЕУ. У мају 1995. године ЕК је објавила Белу књигу о припреми придружених земаља Средње и Источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније.⁷¹⁴ Књига садржи детаљан програм за усклађивање законодавства СИЕ са законодавством унутрашњег тржишта ЕУ. Спровођење планираних мера требало би да припреми кандидате за испуњавање економских критеријума из Копенхагена.⁷¹⁵

Бела књига је усвојена без отпора Савета, због своје првобитно компромитујуће природе, јер је испунила различите интересе држава чланица. Према становишту немачке владе, Бела књига је стратегија која ће допринети развоју процеса проширења кроз упутства за интеграцију тржишта и, сходно томе, повећању економске добити. С друге стране, Књига задовољава главну француску забринутост да ће политички мотивисане и неприпремљене земље створити проблеме у функционисању унутрашњег тржишта и тиме угрозити доминантну улогу Француске. Сходно томе, спровођење препорука *не мора нужно* да доведе до прихватања земље која их је спровела.

До објављивања Беле књиге у мају 1995. године, већина земаља СИЕ је већ била поднела формалне захтеве за чланство и усвојени су критеријуми за чланство у Копенхагену. Ипак, објављивањем Беле књиге, земље ЕУ прихватају, а ЕК нуди само упутства за интеграцију тржишта. Ово одступање је доказ много дубљих одступања. Прво, упркос стварању политичке уније, главни садржај ЕУ остаје заједничко тржиште, слично као и ЕЕЗ. Друго, због стављања питања проширења у поље надлежности ЕК, она је у стању да управља процесом у складу са својим претходним искуством, које је било засновано на регулисању заједничког тржишта.⁷¹⁶ Међутим, на овом пољу доминирају национални интереси. С ове тачке гледишта, иако је источно проширење *политичко питање*, начин на који оно почиње да се решава ставља га тамо где има најмање места за појединачне политичке одлуке.

Са формалне тачке гледишта, Бела књига није правно обавезујући документ. Као и Декларација о критеријумима за приступање усвојена у Копенхагену, то је једностранни акт ЕУ без икаквих обавеза које из њега произлазе, у смислу да држава кандидат мора да буде

⁷¹² Израз „неструктурирани монолог“ улази у употребу као противстав званичном називу инструмента „структурирани дијалог“. Видети у: Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 171.

⁷¹³ Ibidem, pp. 171–175.

⁷¹⁴ Вид. *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration in to the Internal Market of the Union*, COM (95) 163 final/annex 5, 10 May 1995, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0163&from=EN>; приступ интернету: 14. март 2022. године.

⁷¹⁵ Европска комисија, 1995.

⁷¹⁶ Заједничко тржиште је један од нивоа економске интеграције. Обухвата царинску унију (која поред укидања царина – зона слободне трговине, подразумева и заједничку царинску тарифу према трећим земљама), и слободно кретање фактора производње (рада, капитала и услуга).

примљена у ЕУ под условом да испуњава препоруке документа.⁷¹⁷ Суштински, Бела књига се пре свега односи на либерализацију индустријске робе, услуга и делимично капитала.

Анализе садржаја Беле књиге истичу неколико њених главних предности. Необавезујући карактер представља једну од главних вредности документа. Сви кандидати могу да користе Белу књигу као „водич“ или референтни документ. Омогућава флексибилност у избору приоритетних мера СИЕ, што је предност за њихову припрему.⁷¹⁸ Бела књига попуњава оне области које нису обухваћене Европским споразумима (опорезивање, енергија, животна средина). Такође, посвећује пажњу стварању потребних услова за спровођење транспонованог ЕУ законодавства. Даље, истичу се различити облици финансијске и техничке помоћи коју ће ЕУ пружити земљама СИЕ са циљем давања снажне подршке процесу реформи, што би требало да доведе до побољшања квалитета домаћег законодавства које се бави питањима ЕУ.⁷¹⁹

Уз предности, Бела књига садржи и низ недостатака који у великој мери умањују њене вредности. Необавезујућа формална природа претприступног приоритетног документа може постати препрека за почетак преговарачког процеса. Озбиљнија слабост је непрецизан обим обавеза које имају државе СИЕ према садржају Беле књиге. Концепт „унутрашњег тржишта“ заступљен у Књизи не одговара у потпуности концепту унутрашњег тржишта како се он разуме у контексту Заједнице. У том смислу, неукључивање слободног кретања људи, као и разлика између мера које директно утичу на тржиште и оних које имају индиректни утицај, доводи у питање ефикасност претприступне припреме за земље СИЕ. Такође, Бела књига се не бави развојем правних тековина ЕУ на пољу унутрашњег тржишта.⁷²⁰

То што ставови изнети у Белој књизи нису обавезујући већ остају на нивоу препоруке ствара несигурност међу земљама СИЕ у вези са конкретним мерама за њихово спровођење и уносе неизвесност у погледу начина на који треба тумачити Критеријуме из Копенхагена.⁷²¹ Неизвесност се повећава када постане јасно да је напредак у мерама препорученим у књизи, у мишљењима ЕК из 1996. године, оцењен као показатељ спремности земаља СИЕ да преузму одговорност за чланство. Заправо, Бела књига постаје део условљавања, без обзира што њен садржај остаје на нивоу препоруке.⁷²²

На овај начин реализује се ризик од нетранспарентне диференцијације земаља кандидата. Ова врста диференцијације, због двојачке употребе документа, подрива поверење држава СИЕ у ЕУ, јер би примена главног циља Беле књиге, као средства за претприступну припрему, требало да се ослања на „висок ниво поверења и уједначеност регулаторних приступа“.⁷²³

Очекивање да ће Бела књига олакшати припрему мишљења ЕК о спремности земаља кандидата за чланство такође није оправдано.⁷²⁴

⁷¹⁷ Вид. Peter-Christian Müller-Graff, op. cit., p. 33.

⁷¹⁸ Вид. Marc-André Gaudissart and Adinda Sinnaeve, The Role of the White Paper in the Preparation of the Eastern Enlargement. In: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997, p. 45; Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 415.

⁷¹⁹ Кроз програме PHARE и TAIEX (ТАЕКС – Инструмент за техничку помоћ и размену информација). Видети у: Marc-André Gaudissart and Adinda Sinnaeve, op. cit., p. 21.

⁷²⁰ Ibidem, pp. 23–24.

⁷²¹ Вид. Jim Rollo, Economic Aspects of EU Enlargement to the East. In: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997, pp. 252–275.

⁷²² Вид. Heather Grabbe, op. cit., p. 12.

⁷²³ Marc-André Gaudissart and Adinda Sinnaeve, op. cit., p. 45.

⁷²⁴ У резолуцији Европског парламента од 17. априла 1996. године о Белој књизи Комисије о приступању земаља СИЕ ЕУ, ЕП је нагласио потребу да државе кандидати реформишу и реструктурирају своје економије како би их прилагодили правилима унутрашњег тржишта у перспективи развоја тржишне привреде. Европски парламент је изразио забринутост да ће у случају могућег пребрзог приступање земаља СИЕ, из чисто политичких разлога, што нужно значи да неће бити испуњени сви услови за усвајање правних тековина Заједнице, то сигурно водити до подривања унутрашњег тржишта и нарушавања ефикасног функционисања Европске уније. Европски парламент, 1996.

И структурирани дијалог и Бела књига о заокруживању унутрашњег тржишта, као кључни елементи претприступне стратегије из Есена, имају симболичан, а не практичан значај, јер потврђују могућност придруживања земљама СИЕ. Ипак, вредност практичног значаја не треба потцењивати. Земље кандидати своје реформске акције заиста усмеравају у складу са Белом књигом. С обзиром да посткомунистичка друштва нису толико одушевљена темељним променама, као што се у први мах чинило, примена Беле књиге добија изненађујуће велику тежину, јер постаје инструмент принуде за спровођење нежељених реформи. Овај непредвиђени ефекат даје подстрек да *условљавање* постане централни елемент политике проширења.

5. Састанак ЕС у Мадриду – остваривање политике проширења

Први значајан корак ка започињању процеса источног проширења направљен је у децембру 1995. године као резултат појачавања немачког притиска да се донесе одлука у овом правцу. У јуну 1995. године закључивање споразума о придруживању са балтичким државама, заједно са захтевима за чланство Словачке, Румуније и Бугарске, донело је нову, већу перспективу источног проширењу. Ова перспектива подстиче немачку владу да инсистира на тренутном отварању преговарачког процеса, али само са Пољском и Мађарском, како би се утицај могућег приступања нових чланица на европске институције и заједничке политике свео на минимум.⁷²⁵

Немачки званичници лобирали су код влада држава чланица да на самиту у Мадриду у децембру 1995. године одреде датум почетка преговора са земљама СИЕ. За разлику од ситуације од пре годину дана, када је усвојена Стратегија из Есена, балансирање између земаља ЕУ које подржавају проширење и оних који му се противе, битно је нарушено у корист заговорника проширења, након што су у јануару 1995. године Европској унији приступиле Шведска, Финска и Аустрија. Оне активно подржавају проширење, посебно у погледу приступања балтичких држава, тако да појачавају притисак да се предузме одлучујући корак ка приступању земаља СИЕ.⁷²⁶

Штавише, њихово приступање представљало је снажан подстрек заокруживању политике проширења. Тиме је учињен први практични корак, јер се бар на декларативном нивоу, није дозвољавало дуго одлагање одговора на прокламована стратешка питања.⁷²⁷

Ниједна влада се не противи одређивању циљаног датума, али избор групе земаља СИЕ се показао контроверзним. Шпанско председавање је било против немачког издвајања Пољске и Мађарске. Јавно изнети аргументи за неслагање у складу су са вредностима и нормама ЕУ, али и са специфичним шпанским интересима. Шпански званичници наглашавају да би, ако је циљ источног проширења *осигурање мира и демократије* на континенту, изузеће неких земаља било контрапродуктивно и могло би се објаснити само интересима Немачке, у циљу приближавања најближим суседима. Истовремено, приступање земаља које нису испуниле критеријуме за чланство може имати негативан утицај на заједничке политике ЕУ, чији је главни корисник Шпанија. Шпанско председништво успело је да постигне компромис – Савет

⁷²⁵ Вид. Alan Mayhew, op. cit., p. 13.

⁷²⁶ Припреме за самит у Мадриду у децембру 1995. године нису показивале много знакова да ће доћи до било какве иницијативе у односима између придружених земаља и ЕУ. Међутим, показало се да ова прелиминарна припрема није била довољна да би предвидела неусклађеност између ограничених капацитета Комисије и њене велике политичке улоге. У том смислу, док се пружа решење за предузимање важног корака напред у развоју процеса проширења, постаје проблематично одржавање правца напредовања. Видети у: Alan Mayhew, op. cit., p. 173.

⁷²⁷ Међутим, одговори ЕУ били су потпуно супротни од стратешких. Одабрана стратегија није послужила давању одговора, већ својеврсној куповини времена и препуштању одлуке о проширењу неким другим актерима и факторима, односно току догађаја, које ћемо детаљно анализирати у четвртм поглављу.

се сложио око датума за почетак преговора, али је оцену диференцијације земаља СИЕ препустио ЕК.⁷²⁸

ЕС у Мадриду, децембра 1995. године тражи од ЕК да припреми формална мишљења о спремности придружених земаља за чланство, као и анализу утицаја проширења на заједничке политике – Заједничку пољопривредну политику (ЗПП) и структурне фондове. Требало је да ови ставови буду представљени одмах након завршетка планиране Међувладине конференције, која је требало да почне у јулу 1996. године.

ЕС изјављује да се нада да ће преговори о чланству бити отворени шест месеци након завршетка Међувладине конференције и да ће избор кандидата за отварање таквих преговора бити заснован на ставовима ЕК. ЕС уверава да ће се ЕК у својим мишљењима равноправно односити према земљама кандидатима. Појашњава да Комисија мора да темељи та гледишта на критеријумима из Копенхагена. Поред тога, Европски савет усваја још један критеријум за приступање. Изјавио је да чланство у ЕУ захтева од сваког кандидата да створи услове за своју интеграцију прилагођавањем административних структура тако да примена европског законодавства буде загарантована на националном нивоу (тзв. административни капацитет).⁷²⁹

Одлуке из Мадрида, први пут од 1989. године, постављају одређени временски хоризонт за отварање процеса проширења. Истовремено, ово отварање условљавају успехом Међувладине конференције из 1996. године.⁷³⁰

Дубоко разилажење ставова земаља ЕУ о основним питањима у вези са будућим обликом Уније доводи у питање снагу свеукупне посвећености проширењу.⁷³¹ Овај несклад се компликује губитком вођства. Домаћа политичка агенда у Француској и Немачкој предодређује слабост на линији ове две чланице.⁷³² Не успевају да формулишу заједнички кохерентан став и, сходно томе, снажно вођство у завршној фази Међувладине конференције. Даље, чини се као да је време од неколико година до проширења довољно и да не треба журити, па притисак на европске лидере није једини чинилац неопходан за доношење важних одлука о институционалним питањима.⁷³³

Међувладине конференција (МВК) за припрему новог уговора, која је отворена у марту 1996. године је даље отежана ескалацијом односа између Велике Британије и ЕК због забране британског извоза говедине (због болести лудих крава).

Проблеми са којима се суочавала МВК због слабости на релацији Француске и Немачке, могућности одлагања одлука, несарадње Велике Британије и неслагања по питањима институционалних реформи (промена тежине гласова у Савету, смањење броја чланова ЕК и ЕП за ротирајуће председавање ЕУ), отежало је намеру сваке државе чланице да своје специфичне захтеве спроведе кроз МВК.⁷³⁴ У овој тешкој ситуацији, Кол и Митеран избегавају расправу о сукобима и чекају на избор нове британске владе која ће бити предузимљивија.

⁷²⁸ Вид. Ulrich Sedelmeier, 2005, op. cit., p. 89; Вид. Sonia Piedrafita, Instrumental Action and Norm Compliance in the EU Enlargement Negotiations, *Journal of European Integration*, 2012, p. 284.

⁷²⁹ Нови, тзв. Мадридски критеријум за приступање резултат је расправе о стварању „подручја слободе и безбедности“ за грађане ЕУ, кроз обезбеђивање блиске сарадње на пољу правосуђа и унутрашњих послова.

⁷³⁰ Нису се очекивали конкретни резултати барем до друге половине 1997. године, што је омогућило отварање преговора у другој половини 1997. године или почетком 1998. године. Неке земље СИЕ настављају да говоре о чланству у 2000. години, али тај датум није реалан. Реалније је било да то буде у првој деценији 21. века. Видети у: Jim Rollo, op. cit., p. 253.

⁷³¹ Према Волском, до 1997. године у ЕУ постоји дубоко неразумевање значаја проширења због погрешног израчунавања његове цене. „Не треба нам само тачна рачуница, већ и јасна перспектива европских интеграција“. Видети у: Jacek Saryusz-Wolski, op. cit., p. 285.

⁷³² Током Међувладине конференције у Амстердаму било је велико изненађење обраћање Немачке у погледу заштите осетљивих области, попут животне средине и емиграције. Изненађујућа победа социјалистичке владе у Француској у јуну ослабила је француску позицију.

⁷³³ Вид. Finn Laursen, op. cit., p. 163.

⁷³⁴ Француска и Немачка залагале су се за прихватање питања флексибилности интеграције. Такође, сарађивале су у залагању за укључивање ЗЕУ у ЕУ, што није наишло на одобравање неутралних земаља: Аустрије, Ирске, Шведске, али ни Велике Британије, као чланице НАТО-а.

Последица ове стратегије је усвајање *Уговора за ограничене институционалне и процедуралне промене*, са могућношћу каснијег потписивања новог уговора. Упркос Блеровој охрабрујућој победи у Великој Британији и олакшавању рада МВК-а, коначна верзија постигнутих споразума није била продужетак до тада постигнутих одлука о институционалној реформи.⁷³⁵

Амстердамски уговор, који је усвојен 2. октобра 1997. године, у малој мери је одражавао посвећеност земаља ЕУ источном проширењу. Једна од ретких клаузула која се може тумачити у овој перспективи је клаузула која регулише санкционисање било које државе која одступа од основних вредности ЕУ – слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода, владавине права.⁷³⁶ Протоколом који је приложен уз уговор, предвиђено је да ће се за поновно разматрање нерешених институционалних питања из Амстердама одржати нова конференција, са више од 12 земаља, најкасније годину дана пре проширења ЕУ, ради ревизије уговора о саставу и функционисању институција.

Истовремено, неке земље ЕУ су коначно решење ових питања третирали као неопходан услов за предузимање даљих корака ка проширењу. Француска не сматра да су резултати постигнути у Амстердаму довољни да осигурају продубљивање и инсистира на институционалној реформи коју су подржале Белгија и Италија, као предуслову за покретање проширења. Немачка дели став да ЕУ није добро припремљена за изазове проширења, али инсистира на формули прво проширење, па затим продубљивање.⁷³⁷

Одлуке из Мадрида 1995. године и преговори о још једној ревизији оснивачких уговора који су се одвијали током 1996–1997. године, илуструју контроверзну политику ЕУ о источном проширењу. Камерон с правом закључује да одлуке ЕС у Мадриду доносе „нову фазу у процесу проширења“, уз захтев Савета да ЕК припреми мишљења о спремности земаља кандидата за чланство.⁷³⁸ Међутим, ова нова фаза се више односи на отварање самог процеса проширења, а не на следећи корак у њему, који још увек није започео. Мишљење ЕК је први корак у процесу пријема нових држава чланица. Уколико је позитивно, може започети следећа фаза, а то је отварање преговора о чланству. Међутим, отварање преговора је веома условљено договором између кључних држава чланица ЕУ, јер се Конференција у Амстердаму није бавила питањима институционалне реформе и реактивирала је расправу о продубљивању и проширењу. Штавише, послат је негативан сигнал државама СИЕ у вези са ниским нивоом посвећености држава чланица ЕУ источном проширењу у том тренутку.

6. Агенда 2000: враћање билатералном приступу и прва примена условљавања

Покретањем процеса источног проширења у Мадриду 1995. године променио се садржај расправе о приступању земаља СИЕ. Позитиван одговор на главно питање да ли треба да дођи до ширења на Исток отвара низ стратешких проблема – са колико и са којим од кандидата да се отворе преговори и који је могући приступ за преостале државе кандидате.

⁷³⁵ Значајне институционалне иновације су продужење поступка сарадње и поједностављење поступка саодлучивања у ЕП. Поред тога, Уговор гарантује „флексибилну интеграцију“ усвајањем клаузуле „појачане сарадње“. Нека питања из делокруга тзв. трећег стуба УЕУ пребачена су у област тзв. првог стуба Заједнице, како би се омогућило заједничко деловање на пољу визне и емиграционе политике. Видети у: Finn Laursen, *op. cit.*, pp. 160–163.

⁷³⁶ Вид. Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 126.

⁷³⁷ Према Ларсену, морални императив „поновног прихватања“ земаља СИЕ и страховања да би њихово искључивање довело до назадовања, чак напуштања демократије у државама СИЕ показао се убедљивим, тако да се, упркос ограниченој реформи УЕУ из Амстердама, Унија ипак проширила. Видети у: Finn Laursen, *op. cit.*, pp. 160–161. С друге стране, М. Ефтимова примећује да ови аргументи бледе када се упореде и претегну у односу на тежину постојећих геополитичких проблема, које проширење мора да реши. То је прави разлог истрајности курса ка проширењу, а не морал западних политичара. Видети у: Mirela Veleva-Eftimova, *op. cit.*, p. 129.

⁷³⁸ Вид. Fraser Cameron, *The European Union and the Challenge of Enlargement*. In: M. Maresceau (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman, 1997, p. 244.

Главно питање је како поштовати интересе нових чланица, истовремено не угрозити интересе старих, при том не изазивајући отпор трећих страна. Како се равнотежа између користи и губитака проширења разликује међу чланицама ЕУ, разликују се и њихови одговори на стратешка питања.

Мишљења ЕС и ЕК у Мадриду о припреми земаља СИЕ требало је да олакшају проналажење одговора на питање са колико и са којим кандидатима да се започну преговори, као и да покажу да је овај одговор резултат објективних аргумената. Европски савет који се састао у Фиренци у јуну 1997. године, подсетио је ЕК да треба да изнесе своје мишљење што је пре могуће након завршетка МВК-а у Амстердаму, како би преговори са најбољима међу њима могли да почну шест месеци након завршетка МВК.⁷³⁹ Према одлуци из Мадрида, у овим мишљењима ЕК мора узети у обзир услове за чланство, тј. критеријуме из Копенхагена и Мадрида.⁷⁴⁰

Припрема мишљења о спремности за чланство је прва примена условљавања.⁷⁴¹ Ту се видела компромисна природа критеријума за чланство у ЕУ. Како ови критеријуми нису намењени пружању могућности објективне процене, већ управо супротно, политичкој дискрецији, покушаји ЕК да их примени на овај најобјективнији начин су веома тешки. О потешкоћама са којима се суочавају чланови ЕК у овом првом тесту условљавања сведоче Ејверијеви⁷⁴² мемоари. Као неко ко је на директан начин био укључен у процес, могао је да примети како у првим годинама након доношења критеријума за чланство ниједна од европских институција није тачно знала шта они заиста значе.⁷⁴³ Иако су Копенхашки критеријуми касније стекли значајан статус и ушли у бројне извештаје о праћењу, између 1993. и 1996. године, чинило се да нико није одговорио на питање *шта критеријуми значе и како их применити*.⁷⁴⁴

Поред тога, Комисија није била самостална у припреми својих мишљења, јер су све државе чланице помно надгледале рад комесара, тако да су дале јасне сигнале шта су спремне да подрже, а шта не. Ово институционално окружење кочило је рад Комисије, приморавајући је да уравнотежи технократску природу својих одговорности са политичким дневним редом држава чланица.⁷⁴⁵

Мишљења би требало да представљају техничку, односно стручну процену ЕК о способности сваке државе чланице да преузме одговорност за чланство у ЕУ. Очигледна неприпремљеност свих кандидата у време подношења извештаја поставља пред ЕК питање избора одговарајуће стратешке перспективе за оцену припреме, која ће омогућити издавање позитивнијих мишљења како би се избегао губитак популарности Комисије међу земљама

⁷³⁹ Европски савет, 1997.

⁷⁴⁰ Ibidem.

⁷⁴¹ За састављање извештаја, ЕК као основу користи информације које шаље свака држава кандидат. Поред тога, ту су и процене држава чланица ЕУ, извештаји и резолуције ЕП, анализе других међународних организација, Савета Европе и ОЕБС-а, као и међународних финансијских институција. ЕК први пут у историји проширења ЕУ шаље упитнике земљама кандидатима. Ови упитници послати су свима у априлу 1996. године и идентични су за све земље СИЕ. Главна карактеристика упитника је њихова свеобухватност, јер покривају сва подручја друштвено-политичког живота земље, са око 1000 питања на око 150 страна текста. Рад ЕК укључује процену усклађености закона, прописа и политика земаља кандидата са правним тековинама ЕУ, као и њихове способности да правилно пренесе законодавство ЕУ у домаћи правни систем. Видети у: Alan Mayhew, *op. cit.*, p. 177.

⁷⁴² Грејем Ејвери је у то време био задужен за координацију рада на изради мишљења ЕК.

⁷⁴³ Проблем мерљивости напретка кандидата у *Програму 2000* потврдила је и научна литература посвећена условљавању (нпр. Karen E. Smith 2003; James Hughes, Gwendolyn Sasse, Claire Gordon 2005; Martin Mendelski 2009; Dimitry Kochenov 2014, итд.). Грабеова примећује да неколико година након усвајања услова за чланство у Копенхагену остаје нејасно које елементе политичких и економских услова земља кандидат треба да испуни и какве користи то доноси. То је донекле постало јасно у процесу приступања. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 86.

⁷⁴⁴ Graham Avery, *op. cit.*, p. 257.

⁷⁴⁵ Вид. Eli Gateva, *op. cit.*, pp. 67-69.

кандидатима, као и њихови подстицаји за претприступну припрему.⁷⁴⁶ Одговор на ово питање је примена средњорочне перспективе од пет година. Према Ејверију, избор периода од пет година није резултат „било каквих компликованих политичких или економских аргумената“.⁷⁴⁷

Међутим, ова средњорочна перспектива деловала је проблематично за оцену према политичким критеријумима. Да би превазишла овај проблем, ЕК одлучује да се процена политичких услова неће заснивати на будућој перспективи, већ на садашњој. На основу овог схватања, ЕК даје приоритет политичким критеријумима, тако да је њихова примена предуслов за отварање преговора.⁷⁴⁸

Мадридски самит био је још једна важна прекретница у процесу дефинисања политике проширења, због захтева који је ЕС упутио Комисији да испита какве би последице на ЕУ имале кандидатуре које подносе државе СИЕ. Комисија је реаговала извештајем, јула 1997. године, под називом *Агенда 2000: за јачу и ширу Унију*.⁷⁴⁹ Извештај је, у ствари, свеобухватни стратешки Програм који је представљао ставове ЕК.⁷⁵⁰ У овом документу Комисија је анализирала утицај који проширење може да има, како на појединачне кандидате, тако и на функционисање ЕУ. Оценила је да до проширења може доћи, са мало додатних трошкова, под условом да се заврше значајне реформе (заједничка пољопривредна политика и политика кохезије).

6.1. Партнерства за пријем

Документ *Агенда 2000* је означио враћање билатералном приступу. Наиме, Комисија је предложила да се стратегија напредовања на путу за пријем (Претприступна стратегија), у основи регулисана Европским споразумима, структурираним дијалогом и *PHARE* програмом, допуни закључивањем билатералних партнерстава за пријем (*Accession Partnership*). Ова партнерства би садржала прецизне податке о економским и политичким условима које треба да испуни свака придружена чланица да би била примљена у пуноправно чланство.

Партнерства за пријем препознају проблеме у испуњавању политичких услова у свакој држави кандидату – у успостављању владавине права и гарантовању основних слобода.⁷⁵¹

⁷⁴⁶ Вид. Graham Avery, op. cit., p. 258.

⁷⁴⁷ Ibidem. За избор мандата од пет година као одговарајућег периода за мишљење ЕК, постоје и друга објашњења. Овај термин се у великој мери поклапа са очекиваним трајањем преговора о чланству, јер је толики временски период сматран довољним за припрему земаља СИЕ. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, op. cit., p. 31; Karen E. Smith, op. cit., p. 77.

⁷⁴⁸ Приступ који је ЕК усвојила за давање приоритета политичким критеријумима легитимизован је одлуком Европског савета у Амстердаму из јуна 1997. године. Уговор је измењен тако што су поштовање принципа демократије и људских права постали изричито услови за земље које се пријављују за чланство у ЕУ. У чл. 6 Уговора из Амстердама се каже да је „Унија заснована на принципима слободе, демократије и поштовања људских права и основних слобода и владавине права, који су заједнички државама чланицама“. Успостављајући ове принципе уговором, државе чланице „сигнализирају“ њихов основни значај. Европски савет који је заседао у Хелсинкију, 1999. године, јасно ставља до знања да је поштовање принципа демократије предуслов за започињање преговора о чланству. Међутим, ова већа видљивост политичких стандарда за чланство у ЕУ кошта, узимајући у обзир чисто формално постојање поступака представничке демократије и владавине права, као што су редовни избори у вишепартијском систему, присуство институција у којима је извршена подела власти, постојање судова и судија итд. Видети у: Graham Avery, op. cit., p. 259; Dimitry Kochenov, op. cit., p. 13.

⁷⁴⁹ Вид. *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, European Commission 97 (final), in *Bulletin of the European Union*, Supplement 5.97 (Luxembourg: EUR-OP), 1997.

⁷⁵⁰ Агенда 2000 даје свеобухватан програм који се бави главним изазовима у политици проширења, подељен у четири паралелна процеса: институционална реформа; реформа унутрашње политике – ЗПП и структурни фондови; преговори о чланству – избор кандидата и припрема за приступање – потпуно прихватање и примена правних тековина ЕУ пре датума чланства. Видети у: Ulrich Sedelmeier, 2005, op. cit., p. 417.

⁷⁵¹ На пример, питања везана за поштовање мањинских права у Летонији и Естонији и даље нису била на задовољавајућем нивоу, али је постојало заједничко очекивање позитивних резултата током преговарачког процеса. Испуњавање политичких критеријума за неке земље изгледало је упитно, јер нису имале функционалан парламент, независне државне службенике, независно судство, добро обучене адвокате, док су имале припаднике

Ипак, само Словачка добија јасну негативну оцену због третмана парламентарне опозиције и губитка независности судства.

Ниједна од држава кандидата у потпуности не испуњава економске критеријуме. Шест од десет земаља кандидата – Пољска, Мађарска, Чешка, Словенија, Естонија и Словачка – напредније су у испуњавању услова за функционалну тржишну привреду и имају већу способност да се носе са конкурентским притиском тржишних сила унутар Уније, док преостале четири заостају – Литванија, Летонија, Бугарска и Румунија.⁷⁵²

Сви кандидати имају проблема са изградњом административних капацитета, посебно у погледу правосудног система. С обзиром на потребу да се процес демократизације не одвија паралелно са мање захтевним процесом административних промена, ЕК је у већини случајева умерено критична по овом питању. Само Мађарска, Летонија и Пољска показују задовољавајући тренд у изградњи капацитета у јавној управи и правосудном систему, који су у стању да примене принципе демократије, тржишне привреде и норме Уније.

6.2. Компромисна природа условљавања

Према стању које је приказано у Програму 2000, ниједан од кандидата не испуњава све услове за чланство, али према Комисији, неки од њих ће тај циљ моћи да постигну у средњорочном периоду. На основу аналитичких мишљења и неограниченог броја *имплицитних* разматрања ЕК препоручује отварање преговора са пет придружених земаља СИЕ – Пољском, Чешком, Мађарском, Естонијом и Словенијом, истичући да се одлука заснива на њиховом испуњавању критеријумима за чланство. Међутим, проблеми са применом условљавања утичу на поузданост избора, јер је било упитно да ли је било довољно основа за објективан избор првих пет држава са којима су отворени преговори.⁷⁵³

Међутим, постоје и аутори који кажу да Програм 2000 доприноси „већој транспарентности у процени напретка земаља кандидата“, а свака држава може да се упореди са другим државама и да процењује подручја политике у којој су потребне значајне реформе. То је свакако тачно, јер је пожељније да постоји макар одређена објективност и транспарентност него да их уопште нема. Међутим, остаје проблем довољне објективности и транспарентности, како би се осигурало да испуњење захтева јасно води ка одобрењу. Управо је то оно што недостаје.⁷⁵⁴

Избор Пољске, Чешке и Мађарске је у великој мери очекиван.⁷⁵⁵ Ове земље су напредније у многим секторима од других. Оне су започеле реформе раније и припремале се за чланство. Њихова економска достигнућа препозната су пријемом у Организацију за

мањина без држављанства. Те чињенице показују да је спремност земаља кандидата да испуне политичке услове било политичко питање за ЕУ, а не резултат озбиљне процене и анализе. Видети у: Dimitry Kochenov, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁵² Општа оцена о спремности Бугарске у Програму 2000 је следећа: „Побољшања која су се догодила од доласка нове владе на власт (И. Костова) показују да је земља на путу да испуни политичке критеријуме из Копенхагена... Бугарски напредак ка тржишној привреди ограничен је због дуготрајног одлагања економске реформе... Бугарска неће бити у стању да се носи са конкурентским притиском тржишних сила унутар Уније у средњорочном периоду. Ако влада успе да своје намере и посвећеност економској реформи претвори у успешно и стабилно деловање, могућа је брза промена перспективе Бугарске... Ниво хармонизације тржишта је низак, од 30. јуна 1997. године, у земљи је примењено 126 од 889 препорука Беле књиге. С тим у вези, тешко је проценити да ли ће се Бугарска снаћи у средњорочној перспективи“. Европска комисија, 1997.

⁷⁵³ Вид. Heather Grabbe, *op. cit.*, pp. 13–14; Nikolaos Papakostas, *Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement*, *L'Europe en Formation*, vol. 364, no. 2, 2012, p. 22; Dimitry Kochenov, *op. cit.*, pp. 11–14.

⁷⁵⁴ Вид. John O'Brennan, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁵⁵ Према Марескеу, „може се очекивати да ће први преговори који ће започети након Међувладине конференције бити са ограниченим бројем земаља, међу којима ће бити Пољска, Чешка и Мађарска“, док се питање да ли ће бити још земаља чини „дискутабилним“. Видети у: Marc Maresceau, *op. cit.*, p. 6.

економску сарадњу и развој (ОЕЦД).⁷⁵⁶ Пољска је уживала посебно привилегован статус у односу на остале државе кандидате СИЕ од самог почетка процеса.⁷⁵⁷ Немачка је фаворизовала Пољску, Чешку и Мађарску, јер су њени интереси били од мањег значаја у односу на друге земље кандидате.⁷⁵⁸ Такође, обнављање односа између Пољске и Немачке је било од централног значаја за читав процеса проширења.⁷⁵⁹

Словачка је из очигледних политичких разлога искључена из првих пет држава кандидата.⁷⁶⁰ Литванија и Летонија, Бугарска и Румунија, према извештају ЕК, немају функционалну тржишну привреду и нису у стању да издрже притисак на унутрашњем тржишту. Неиспуњавање економских критеријума оправдава останак ових земаља у другој групи, упркос испуњавању политичких критеријума. Истовремено, Естонија је укључена у прву групу, иако је ова држава испуњавала само један од економских критеријума – функционалну тржишну привреду, али не и други, који се односи на отпорност на притиске на унутрашњем тржишту ЕУ.⁷⁶¹ Неочекивано укључивање ове државе има политичко образложење које потврђује ограничену објективност оцене. Наиме, Естонија је била пожељна као политички сигнал за могућност чланства балтичких држава у случају могућег противљења Русије.⁷⁶²

Попут избора Естоније, која је испред осталих балтичких држава само по економским критеријумима, ни пример Словеније није довољно јасан. Она је релативно напредна у свом економском развоју, али њена достигнућа у прилагођавању правним тековинама ЕУ су ограничена у поређењу са Литванијом и Летонијом. ЕК признаје ову чињеницу у извештајима из 1998. и 1999. године. Али, као и у случају Естоније, постоји важна политичка основа за укључивање. То је шанса за бивше југословенске републике.⁷⁶³

⁷⁵⁶ Са своје стране, земље Вишеградске групе успешно се представљају као економски, културно и политички „више Европљани“ од других, покушавајући тако да обезбеде привилегован статус, посебно у односу на Бугарску и Румунију. Видети у: Peter M. R. Stirk, op. cit., p. 269.

⁷⁵⁷ Кандидатуру Пољске на највишем политичком нивоу активно подржава не само њен природни савезник у ЕУ, Немачка, већ и Француска, која је иначе била скептична према проширењу. У говору у Варшави у септембру 1996. године, Жак Ширак је изјавио да жели да види Пољску у ЕУ до 2000. године. Видети у: Ulrich Krotz and Joachim Schild, op. cit., p. 151. Пољска је најчешће помињана земља кандидат у званичним ставовима држава чланица ЕУ о источном проширењу. Иако доследно не користе „политичку магу“ коју имају, сами Пољаци истичу да ће први талас проширења, без њих, увелико лишити процес политичког садржаја. Са тридесет девет милиона становника Пољска је највећи кандидат из Средње Европе. Видети у: Graham Avery, op. cit., p. 46. Гинтер Ферхојген (Günter Verheugen) сећао се следећег: „Пољаци су мислили да их нормална правила проширења не дотичу. Преговоре су доживљавали као формалност. Савезни канцелар Кол и председник Ширак обећали су им да ће се придружити 2000. године“, али је и он сам (Ферхојген) био уверен да „без Пољске целокупно ширење на Исток не би имало смисла“. Видети у: Гинтер Ферхојген, *Европа в криза. За преосмисляне на европейската идея*. Софија: Национален музеј на българската книга, 2005, стр. 94. Гинтер Ферхојген је немачки политичар. У Европској комисији Романа Продија, био је комесар ЕУ за проширење. У наредној Комисији, чији је председник био Жозе Мануел Барозо (2004–2009), био је потпредседник Комисије и комесар за предузетништво и индустрију. Из политике се повукао 2010. године. Ферхојген је професор на Европском универзитету Вијадрина у Франкфурту на Одри у немачкој савезној покрајини Бранденбург и саветник у Агенцији за модернизацију Украјине (АМУ), задужен за интеграцију те земље у ЕУ.

⁷⁵⁸ Хелмут Кол је већ обећао да ће прихватити три земље из Вишеградске групе до 2000. године. У јулу 1995. године, током посете Пољској, рекао је да би био срећан да види Пољску као чланицу ЕУ до краја деценије. У децембру 1995. године, на састанку европских лидера у Мадриду, Кол је заговарао идеју за избор земаља Вишеградске групе (изузимајући Словачку), као прве групе кандидата. Видети у: Ainius Lašas, op. cit., p. 115.

⁷⁵⁹ Вид. Karen E. Smith, op. cit., p. 129; Вид. Peter M. R. Stirk, op. cit., p. 269; Вид. Klaudijus Maniokas, op. cit., pp. 23–24.

⁷⁶⁰ Вид. Geoffrey Pridham, *The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: The Meciar and Dzurinda Governments Compared*, *Europa-Asia Studies*, Vol. 54, No 2, 2002, pp. 203–207.

⁷⁶¹ Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, op. cit., p. 26.

⁷⁶² Вид. Alan Mayhew, op. cit., p. 176. Иначе, Алан Мејхју је заузимао више функција у ЕК. У Генералном директорату ЕК за спољне економске односе, био је одговоран за економске односе са земљама Средње и Источне Европе, тако да би се његови наводи могли тумачити као директан извор информација.

⁷⁶³ Ibidem, p. 176.

Упоредна анализа извештаја ЕК не даје јасне и задовољавајуће аргументе за направљени избор. Уместо да користи јасну методологију, ЕК је примењивала саморазумљив приступ, фаворизујући неке земље и дискриминишући друге. Изгледа да се извештаји пишу на основу општих утисака и нивоа (политичког) поверења у земље, а не на основу пажљиве анализе њихове припреме.⁷⁶⁴ Овај нетранспарентан начин формирања ставова Комисије прикладан је параван иза којег стоје политички мотивисане одлуке које одговарају политичкој природи процеса проширења.

Укључивање Словеније у први талас је у интересу ЕК. Према чл. 2 Седмог протокола Уговора из Амстердама, који је потписан у јуну 1997. године, најмање годину дана пре него што ЕУ напуни двадесет година, мора да се сазове Конференција влада држава чланица како би се извршио детаљан преглед функционисања институција. Будући да је само пет земаља позвано на преговоре, овај члан не би требало активирати. Међутим, било је у интересу ЕК да изврши притисак на владе да предузму институционалне реформе, за шта јој је био потребан шести кандидат погодан за преговоре.⁷⁶⁵ Измене словеначког устава које би омогућиле куповину земље странцима, односно завршетак процеса ратификације Споразума о придруживању, приморавају ЕК да сачека Словенију, како би је уврстила на листу земаља које се придружују у првом таласу.⁷⁶⁶

Неуверљив избор ЕК даје основу за снажне примедбе земаља кандидата, које су остале ван групе изабраних за отварање преговора. Са изузетком Бугарске, ове земље су оспориле ваљаност процена Комисије и у јесен 1997. године Летонија, Литванија, Румунија, Словачка и Словенија послале су обимне документе захтевајући корекцију различитих закључака ЕК.⁷⁶⁷

Реакције држава чланица на мишљења ЕК о припреми земаља кандидата за чланство знатно се разликују – од категоричног одбијања до пуне подршке. На овај начин мишљења ЕК су постала инструмент заштите националних интереса. Данска и шведска влада оштро су се противиле оваквом избору ЕК, називајући овај предлог дискриминаторним и неприхватљивим.⁷⁶⁸ Шведска и Данска доводе у питање читав приступ тражења усклађености прописа са институционалним критеријумима ЕУ. Две скандинавске земље, иза којих је стајала Велика Британија, инсистирале су на томе да је подела земаља у две групе веома тешка, јер је, осим Словачке, која није испуњавала политичке критеријуме, питање елиминације других земаља било економске природе. Немачка и земље Бенелукса подржавале су избор ЕК.⁷⁶⁹

Према истраживању Комитета сталних представника (КОРЕПЕР)⁷⁷⁰, ниједан од кандидата није испуњавао све економске критеријуме. На основу овог закључка, министри

⁷⁶⁴ Вид. Klaudijus Maniokas, op. cit., pp. 23–24; Вид. Karen E. Smith, op. cit., pp. 115–118; Вид. Dimitry Kochenov, op. cit., p. 23. Према Коченову, документи који се односе на испуњавање критеријума из Копенхагена изненађујуће показују да ЕУ не прави разлику између демократије и владавине права, уједињујући их у једну „органску комбинацију“. Међутим, ови појмови нису синоними и њихово спајање може бити потенцијално проблематично. Може се закључити да ЕУ даје приоритет процени владавине права без усредсређивања на детаљну анализу демократског процеса у земљама СИЕ.

⁷⁶⁵ На крају је било укупно шест земаља кандидата због укључивања Кипра, упркос кршењу унапред договорених услова добросуседских односа.

⁷⁶⁶ Вид. Bojko Vučar and Irena Brinar, *Slovenia – Political Transformation and European Integration*, In: A. Skhura (ed.), *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*, Vienna: Studienverlag, 2005, p. 98.

⁷⁶⁷ Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, op. cit., p. 32.

⁷⁶⁸ Вид. Sonia Piedrafita, op. cit., p. 284.

⁷⁶⁹ Вид. Ainius Lašas, op. cit., p. 117, p. 135; Вид. Barbara Lippert, op. cit., p. 20.

⁷⁷⁰ КОРЕПЕР је тело при ЕУ у Бриселу, које чине стални представници држава чланица и њихови заменици. КОРЕПЕР припрема дневни ред и одлуке Савета ЕУ. Такође, надгледа и координира рад око 250 радних тела и група које припремају рад Савета на техничком нивоу. Ово дипломатско тело, које се састаје једном недељно, заузима кључно место у структури доношења одлука ЕУ. КОРЕПЕР се дели на два нивоа: КОРЕПЕР I се бави углавном техничким, административним питањима и чине га заменици сталних представника, док КОРЕПЕР II окупља сталне представнике, тј. амбасадоре, и бави се политичким питањима, што га чини веома утицајним телом

спољних послова ЕУ, који су се састали крајем октобра 1997, сложили су се да *коначна одлука о избору кандидата треба да буде политичка*, а не бироократска.⁷⁷¹

На одабир земаља са којима ће започети преговоре снажно су утицале преференције земаља ЕУ, које користе прилику да исполитизују одлуку.⁷⁷² Формирају се две главне коалиције – државе чланице које подржавају отварање преговарачког процеса са малом групом земаља кандидата (групни модел) и оне које инсистирају на истовременом отварању преговора са свима, осим са Словачком (принцип регате).

Немачка, заједно са Белгијом, Аустријом, Финском, Луксембургом и Холандијом, преферира ограничени први круг проширења, који мора обухватити три државе Вишеградске групе. Бон инсистира на брзом приступању земаља Вишеградске групе, подржавајући идеју брзог, али територијално ограниченог проширења, по могућности до 2000. године. Ова позиција пружала је двоструку предност. С једне стране, била је то максимална шанса за задржавање продубљивања, а са друге, смањивала је финансијске обавезе Немачке за придруживање нових чланица.⁷⁷³

Француска се, заједно са Великом Британијом, Данском, Грчком, Ирском, Италијом, Шпанијом, Португалијом и Шведском, залаже за отварање преговора са више земаља.⁷⁷⁴ Поред званичних разлога, француска и шпанска влада подржавају ову позицију, јер су очекивале да ће проширење бити одложено. Заједно са осталим јужним земљама, Грчком и Италијом, Француска и Шпанија су међу „адвокатима“ за приступање Бугарске и Румуније, упркос значајном заостајању у испуњавању услова за чланство.⁷⁷⁵ Блиске културне везе са Румунијом, као и жеља да се створи противтежа доминантном немачком утицају у Средњој Европи, помажу у објашњавању ове француске политике.⁷⁷⁶ Мадрид подржава укључивање Бугарске и Румуније у преговоре, изражавајући посебну забринутост због стабилности реформског процеса у две балканске земље.⁷⁷⁷

Данска и Шведска су предложиле „модел регате“ у којем би све земље започеле преговоре истовремено, а свака држава би закључила преговоре у складу са својим достигнућима. Инсистирале су на јасном сигналу да су сви кандидати укључени у процес приступања и да ће ЕУ према сваком кандидату поступати на једнакој основи. Подржане од Италије, оне су се противиле искључивању земаља кандидата, јер би то имало дестабилизујући ефекат на њих и тако створило *геополитичке* ризике у суседном региону. Ова позиција такође је имала своје нормативно засноване аргументе, који су имали потенцијал да отворе

у раду Савета. Интернет страница: <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/ukratko-o-eu/najvazniji-pojmovi-o-eu/>, приступ интернету: 25. април 2022. године.

⁷⁷¹ Вид. Sonia Piedrafita, *op. cit.*, p. 284.

⁷⁷² Према Зелделмајеру, представници држава чланица прихватају избор ЕК у погледу земаља са којима ће преговори бити отворени, али постоји интензивна расправа за шире укључивање других земаља у групу изабраних. Видети у: Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 94. Међутим, сматрамо да ова изјава није у потпуности тачна. Заиста постоји подршка за избор Европске комисије, али тек након интензивних расправа које су довеле у питање и број и избор кандидата по мишљењу Европске комисије.

⁷⁷³ Вид. Poul Skytte Christoffersen, 2007, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁷⁴ У службеном ставу о Програму 2000, Француска је нагласила да би се једнаким почетком, односно отварањем преговора са свима, избегла могућа дискриминација. *Enlargement of the European Union*. Official positions of the member States. http://www.europarl.europa.eu/enlargement/members/default_en.htm, приступ интернету: 20. март 2022. године.

⁷⁷⁵ Француска снажно инсистира на томе да је проширење Луксембуршке групе дозвољено само ако су укључене Бугарска и Румунија. Видети у: Гинтер Ферхојген, *op. cit.*, стр. 90.

⁷⁷⁶ Вид. Ulrich Krotz and Joachim Schild, *op. cit.*, p. 152; Вид. Gisela Hendriks and Annette Morgan, *op. cit.*, p. 151.

⁷⁷⁷ У процесу доношења одлука о проширењу на Исток, Пиедрафита тврди да у случају Шпаније, доминантни утицај на проширење нису имали материјални интереси, диктирани рационалним избором заснованим на одмеравању користи и губитка, већ одговарајуће понашање у оквиру норми и вредности ЕУ. Према кључним шпанским представницима, заштита „принципа регате“ тј. једнаког старта за све земље кандидате у преговарачком процесу, није намењена одлагању источног проширења, већ гарантује земљама кандидатима да неће бити неправедно остављене за будућу рунду преговора. Видети у: Sonia Piedrafita, *op. cit.*, p. 284.

„реторичку замку“.⁷⁷⁸ Данска, Шведска и Италија су приговарале аполитичности ставова ЕК и браниле визију отварања преговора са свим земљама кандидатима истовремено, јер би у супротном приступ ЕК могао довести до нове поделе Европе. Представници скандинавских чланица ЕУ су сматрали да би примена „принципа регате“ била у складу са *декларисаним* паневропским позивом ЕУ и са циљем стабилизације континента.⁷⁷⁹

Државе чланице могу да преговарају о компромисном решењу које задовољава и њихове интересе и ублажава негативне ефекте примене условљавања. Да би постигла брзо приступање Вишеградске групе, Немачка је била принуђена да попусти под притиском других чланица, посебно скандинавских земаља и Аустрије, пристајући да отвори преговоре са групом од пет земаља СИЕ.⁷⁸⁰

Истовремено, да би се оставио утисак да земље које су заостајале у испуњавању услова и даље припадају групи потенцијалних кандидата и да се према њима поступа на једнак и коректан начин, Данска и Шведска су предлагале план који заобилази строгу поделу на две групе.⁷⁸¹

Иницијатива је имала за циљ поделу процеса преговора о приступању у два корака. Први би започео мултилатералном ревизијом правних тековина ЕУ за све земље кандидате, а онда би уследило отварање билатералних преговора са одабраним кандидатима почетком 1998. године. Замерка да би такав приступ могао утицати на брзину приступања прве групе чије преговоре не би требало одлагати, превазиђена је након што је ЕК изјавила да истовремена ревизија правних тековина за обе групе неће створити препреке процесу придруживања прве групе. За прву групу преглед законодавства ће бити организован као директна припрема за преговоре, док ће за другу групу он бити усмерен на њихово приближавање нормама, како би се проценила спремност земље и утицало на одређивање датума за отварање преговора.⁷⁸² На овај начин, а у циљу постизања укључујућег процеса приступања, земље ЕУ које подржавају отварање преговора са свим кандидатима биле су приморане да усвоје групни модел проширења.

7. Скица стратегије проширења

Документ *Агенда 2000* донео је Скицу стратегије проширења, која се састојала из два дела: *стратегије предприспућања* и *преговора о приступању*.⁷⁸³

Стратегија предприспућања (Претприспућна стратегија) је програм који је креиран као врста помоћи државама кандидатима у припремама за чланство. Као што смо већ навели, усвојена је на самиту ЕС у Есену, децембра 1994. године. Имала је велики утицај на садржину Беле књиге о придруживању из 1995. године, јер је прецизно утврдила обавезе које кандидати морају да прихвате пре ступања у чланство. Тако се Стратегија предприспућања допуњује новембра 2000. године, закључивањем *билатералних приступних партнерстава*, у вези са помоћи државама СИЕ у регулаторном усклађивању са законодавством ЕУ.

⁷⁷⁸ Тезу о отварању реторичке замке Шимелфених поткрепљује аргументом да су одлуке у процесу источног проширења претежно нормативно засноване, а не толико оправдане националним преференцијама. Сматра да реторичке акције, односно стратешка употреба нормативно заснованих аргумената, претпостављају доношење одлука о проширењу које су засноване на нормама и вредностима ЕУ, као контрапункт интересима држава чланица. Цена неслагања између реторички изнетих и стварних поступака отвара такозвану „реторичку замку“, која ограничава могућности непримереног понашања држава ЕУ, тј. заузимања ставова који одражавају њихове краткорочне интересе. Видети у: Frank Schimmelfennig, *op. cit.*, pp. 142–172.

⁷⁷⁹ Вид. Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 94; Вид. Karen E. Smith, *op. cit.*, pp. 118–126.

⁷⁸⁰ Вид. Helene Sjursen, *op. cit.*, p. 107.

⁷⁸¹ На исти начин на који ЕУ оставља утисак да води ефикасну политику проширења, тако и државе кандидати уче да одају утисак ефикасне припреме за чланство и приступне политике.

⁷⁸² Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingen, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁸³ Вид. Тања Мишчевић, *op. cit.*, стр. 147.

7.1. Ојачана претприступна стратегија

Заједно са одговорима на питање колико ће и које земље бити укључене у процес приступања, покретање источног проширења захтевало је и одговор на питање како обезбедити ефикасну контролу над овим процесом за државе чланице ЕУ, будући да се већина чланица ЕУ још увек противила проширењу.

Претприступна стратегија је морала да превазиђе инструменталне недостатке у осигуравању испуњавања услова од стране земаља СИЕ. До тада су се односи ЕУ са земљама СИЕ заснивали на три стуба: Европским споразумима (Споразумима о придруживању), структурираном дијалогу и *PHARE* програму помоћи. Ова три елемента имала су за циљ да помогну земљама кандидатима у испуњавању услова за чланство. Међутим, између њих је недостајала једна врста међузависности и недостајала је конкретна усмереност на припрему држава кандидата за приступање.⁷⁸⁴

Ојачану (унапређену, побољшану)⁷⁸⁵ претприступну стратегију савременици и аналитичари процеса протумачили су као значајан искорак у процесу источног проширења, јер ЕК уводи инструменте за спровођење условљавања, стављајући ову политику у средиште припрема за приступање, кроз приступна партнерства и редовно праћење извештаја ЕК. Веза између услова за чланство, рокова за приступање и диференцијације, даје значајан подстицај реформама.⁷⁸⁶

Стога је Комисија предложила приступно партнерство, као главни инструмент нове (ојачане) претприступне стратегије. Приступна партнерства постају кључно средство за притисак и делују као програм реформских корака које државе морају предузети пре него што се придруже ЕУ. Она такође представљају важан институционални корак ка интеграцији земаља кандидата у структуре Уније.⁷⁸⁷

7.2. Билатерална приступна партнерства

Циљ билатералних партнерстава био је да „ојачају“ условљеност у односу на земље кандидате, како би се дао нови подстицај преговорима о чланству и тако повећала способност ЕУ да контролише цео процес.⁷⁸⁸ Партнерства која се закључују са сваком државом кандидатом појединачно повећавају обим условљавања. Њихов садржај покривао је широк спектар политичких области и постављао је врло амбициозан дневни ред за кандидате у

⁷⁸⁴ Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, op. cit., p. 37.

⁷⁸⁵ Велики број научне литературе посвећен је разлозима за трансформацију принципа условљености у радни механизам Уније. Према Папакостасу, асиметрија у односима ЕУ и СИЕ је кључни фактор који чини принцип условљености најмоћнијим инструментом за подстицање претприступне сарадње. ЕУ може понудити економску и техничку помоћ, економске користи и оне користи повезане са безбедношћу, земље СИЕ могу понудити мало са својим заосталим и све мањим тржиштима. Могућност утицаја земаља СИЕ је такође смањена због њиховог положаја прималаца норми, а не њихових сукреатора. Видети у: Nikolaos Papakostas, op. cit., p. 221. Даље, земље СИЕ немају много тога да понуде и због јаке жеље својих политичких елита за чланством у ЕУ. Ова асиметрија омогућава ЕУ да у току приступања поступа по принципу награде и казне. Видети у: Heather Grabbe, op. cit., p. 52; Eli Gateva, op. cit., pp. 17–19; Вид. Cristina Chiva and David Phinnemore, Preface. In: Cristina Chiva and David Phinnemore (eds.), *The European Union's 2007 Enlargement*. London: Routledge, 2012, pp. 1–3.

⁷⁸⁶ Према Ејверију, упркос финансијској помоћи ЕУ, главни подстицај за реформе у земљама кандидатима је „златна шаргарепа“ изгледа за чланство. Видети у: Graham Avery, op. cit., p. 38. Међутим, ефикасност парадигме шаргарепе и штапа за претприступну припрему кандидата оспорава се у светлу приступања Бугарске и Румуније. Видети у: Linka Toneva-Metodieva, *Beyond the Carrots and Sticks Paradigm. Rethinking the CVM Experience of Bulgaria and Romania, Perspectives of European politics and Society*, Vol. 15, Iss. 4, 2014, pp. 534–551.

⁷⁸⁷ Вид. Christopher Booker, op. cit., pp. 29–31; Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, op. cit., p. 39, p. 56; Graham Avery, op. cit., p. 38.

⁷⁸⁸ Вид. Klaudijus Maniakas, op. cit., p. 19.

погледу њихових финансијских и административних ресурса.⁷⁸⁹ Они окупљају све захтеве ЕУ, покривајући не само правне норме већ и додатне економске и политичке услове.⁷⁹⁰

У октобру 1997. године Комисија је Радној групи Савета за проширење послала предлог за приступна партнерства. Представници држава чланица критиковали су процедурална правила о партнерствима због ограничене улоге коју је ЕК наменила Савету у њиховој припреми, као и у њиховој могућој ревизији. КОРЕПЕР је одлучио да ће, иако ЕК управља програмима за приступно партнерство и њиховом применом, Савет, а не Комисија, имати последњу реч о закључењу партнерстава, њиховим приоритетима, питањима условљености и свим каснијим променама.⁷⁹¹ Поред тога, Савет има право да у било које време предузме кораке у вези са било којом претприступном помоћи која се додељује било којој земљи кандидату, гласањем квалификованом већином, на предлог ЕК, када обавезе из Европских споразума нису испуњене или је напредак у вези са критеријумима из Копенхагена незадовољавајући. На овај начин, Савет је задржао контролу над процесом претприступне припреме.⁷⁹²

Усвојене измене и допуне на нацрт партнерстава под утицајем држава чланица ЕУ допринеле су јачању захтева за земље Средње и Источне Европе, покривајући подручја која до тада нису била обухваћена нормама ЕУ, истовремено се усредсређујући на приоритете ЕУ уместо на проблеме транзиције држава кандидата у региону.⁷⁹³

Главни инструмент политике условљавања који одражава условљавање у ојачаној претприступној стратегији била су, дакле, приступна партнерства.⁷⁹⁴ Једнострано приступ и промоција специфичних националних интереса у формулисању ових партнерстава, стварао је негативне ефекте на њихов садржај. Партнерства су показала колико је тешко применити поштено и објективно условљавање и допринела су његовој ограниченој ефикасности.⁷⁹⁵

7.3. Годишњи извештаји ЕК

Објављивање редовних извештаја ЕК о напретку држава СИЕ ка чланству, што је средишњи елемент поступка праћења условљености, такође доприноси ефикасности условљавања. Чињеница да су ови извештаји годишњи и да омогућавају поређење између

⁷⁸⁹ Приступна партнерства чине различити механизми и оквири који обликују тзв. претприступну припрему земаља СИЕ. Због специфичности источног проширења, појавила се потреба за активним и ефикасним претприступним припремама. Прво, земље СИЕ су биле знатно мање развијене, и политички и економски, од земаља кандидата у претходним круговима. Друго, до тада незабележен број земаља кандидата које претендују да постану чланице, могао је да створи унутрашње проблеме у ЕУ. Треће, правне тековине ЕУ имале су неупоредиво већи обим и сложеност него у претходним круговима проширења. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁹⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁷⁹¹ Вид. Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁹² Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, *op. cit.*, pp. 55–56.

⁷⁹³ Партнерства су обухватала европске политике које тада још увек нису биле прихваћене у свим земљама ЕУ, као што је Шенген или ЕМУ, док је њихов садржај превазилазио правне тековине ЕУ. Партнерства садрже подручја у којима су се земље ЕУ тврдоглаво опирале давању надлежности заједницама. На пример, политички услови за чланство давали су ЕУ разлог да интервенише у областима као што су реформа правосуђа и затворски услови, а економски критеријуми давали су основу за притисак ЕУ у реформама пензијског, пореског и социјалног система у земљама СИЕ. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 23.

⁷⁹⁴ Иако билатерална приступна партнерства нису правно обавезујућа за земље СИЕ и представљају једнострано усвојену меру од стране ЕУ, нити су уговори, нити се могу назвати „квази уговорним“ односима између Уније и земаља кандидата, условљавање чини „квази законску“ обавезу успостављањем поступка контроле и система санкција и брзо постаје главни инструмент. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 15; Nikolaos Papakostas, *op. cit.*, p. 221; Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, *op. cit.*, p. 51.

⁷⁹⁵ Вид. Heather Grabbe, *op. cit.*, pp. 27–28.

кандидата ствара атмосферу сталне напетости, што повећава институционални капацитет за спровођење правних тековина ЕУ.⁷⁹⁶

Ефекат редовних извештаја ЕК о праћењу ограничен је неким од њихових „изворних“ недостатака, који нису директно повезани са утицајем земаља ЕУ. Прво, извештаји користе један универзални језик у свим евалуацијама и уздржавају се од препоручивања одређених мера, тако да су закључци ЕК превише уопштени и нејасни.⁷⁹⁷ Друго, они имају висок политички набој због свог утицаја на унутрашњу политику, због чега ЕК користи изузетно љубазан и пажљив стил изражавања.⁷⁹⁸ Треће, ни приступна партнерства ни извештаји о праћењу не одражавају стабилан оквир ЕУ који државе СИЕ треба да уведу, већ управо одражавају непрестано променљиву природу Уније, стварајући тако „покретни циљ“ за земље кандидате.⁷⁹⁹

Суштински недостаци извештаја ЕК о праћењу, као што су двосмисленост, променљивост, методолошке нејасноће, омогућавају државама чланицама погодна политичка тумачења. Иако, како тврди Зеделмајер, Савет увек потврђује препоруке ЕК, оне нису увек јасне, недвосмислене и објективно поткрепљене, као што је био случај са првим избором кандидата за ЕК у *Програму 2000*. У том смислу, Савет потврђује ове препоруке, које су корисне за већину држава чланица, чак и ако нису једнозначно наведене у извештају. Уместо да су мишљења Комисије одлучујућа за ток проширења, у ствари, она користе државама чланицама да могу своје посебне интересе да укључе у заједничку позицију ЕУ.⁸⁰⁰

7.4. Спровођење условљавања

Кроз своју политику условљавања, ЕУ је успела да uvede више дисциплине и кохерентности у реформе СИЕ. Унија врши стални и непосредни притисак да uvede и користи демократска правила, као и да изгради тржишну привреду и повећа административне капацитете.⁸⁰¹

Ипак, ефикасност политике условљавања као средишњег елемента нове, ојачане претприступне стратегије, која се спроводи кроз партнерства, финансијску подршку и извештаје о праћењу, пати од бројних ограничења. Према Грабеовој, уместо да ојача утицај ЕУ на претприступне припреме кандидата, што је један од њених главних циљева, она тај утицај ограничава због „дифузије и неизвесности“.⁸⁰² Према Стиву Маршу и Вин Рису (Steve Marsh and Wyn Rees), условљавање је снажно средство за притисак ЕУ, али само док су земље СИЕ у процесу придруживања, у „чекаоници“, тј. његови ефекти су временски ограничени.⁸⁰³

Међутим, „слабости“ условљености нису случајни недостаци или проблем у начину на који се примењује, већ проистичу из њене изворно контрадикторне природе. Политика условљавања није резултат унапред свесно промишљеног начина за спровођење добро осмишљене рационалне и образложене стратегије проширења. Напротив, у недостатку праве стратегије, условљавање се показује као главни инструмент за вођење политике проширења, а противречности те политике се огледају управо у овом инструменту. Појављује се дифузни и двосмислени ефекат примене условљавања. Он мора и да подстакне и да одложи и да делује

⁷⁹⁶ Саддик и Шварцингер тврде да приговори ЕК који се огледају у приступним партнерствима које сваки грађанин може прочитати на интернету, врше притисак и на политичку елиту у Словачкој и Летонији. Међутим, ЕК нема ниједно друго средство за директни притисак осим похвала и срамоћења. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingер, op. cit., p. 56.

⁷⁹⁷ Ibidem, p. 64.

⁷⁹⁸ Вид. Dimitry Kochenov, op. cit., p. 24.

⁷⁹⁹ Вид. Nikolaos Papakostas, op. cit., p. 223.

⁸⁰⁰ Вид. Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 418.

⁸⁰¹ Вид. Yannis Stivachtis, op. cit., pp. 148–149; Вид. Geoffrey Pridham, op. cit., p. 172.

⁸⁰² Вид. Heather Grabbe, op. cit., p. 54.

⁸⁰³ Вид. Steve Marsh and Wyn Rees, op. cit., p. 112.

на све и да се разликује; мора и непристрасно да анализира и да дозволи интервенцију политичких разматрања на високом нивоу. То је управо разлог зашто условљеност није могла да делује на одржив, транспарентан и објективан начин.⁸⁰⁴

Компромиси између чланица ЕУ око избора земаља кандидата за отварање преговора доводе до недоследне примене условљености. Неуверљив одабир кандидата у *Програму 2000*, који више проистиче из прелиминарних политичких интереса, него из потврђених чињеница објективног напретка, политизује одлуку о отварању преговора, тако да ова одлука није толико резултат мишљења ЕК, колико договора између држава чланица, а то је идеја која је стајала иза одлуке о усвајању критеријума за чланство. Земље ЕУ начелно подржавају примену условљавања ЕК, али истовремено је јасно да постоји могућност да се њиме политички манипулише. Поред тога, приступни процес је започео за све земље кандидате, па је *принцип диференцијације у великој мери ублажен*.⁸⁰⁵

Дакле, усвајање критеријума за чланство у Копенхагену 1993. године, омогућило је успостављање условљености као средишњег елемента претприступног процеса земаља кандидата, док две претприступне стратегије, из Есена 1994. године и Луксембурга 1997. године, формално потврђују овај принцип.

Промена стратешког приступа 1999. године, проузрокована ситуацијом на Косову, што је створило предуслове за *потпуно укидање принципа диференцијације*, још једном је подрила условљеност, притом јасно демонстрирајући да испуњавање критеријума за чланство може да буде замењено геополитичким аргументима ЕУ.

Тиме је, с једне стране, условљеност легитимисана као главни инструмент за спровођење политике проширења ЕУ, упркос очигледним недостацима, али је, с друге стране, она подривана, јер не убеђује у непристрасност своје примене. Условљеност може да се примењује од случаја до случаја и да се политизује као резултат заштите националних интереса држава чланица.

Почетна дуалност – с једне стране, изградња процеса вођеног правилима и стандардима, али с друге, отворена могућност за његову политизацију, супротно и мимо правила – одражава ограничени консензус између земаља ЕУ, односно компромисну природу политике проширења ЕУ.⁸⁰⁶ „Непријатан дуализам“ ограничава могућност ЕУ да изврши притисак на претприступне припреме кандидата.⁸⁰⁷ Он подрива моћ условљавања не само као средства заштите, већ и ради унапређења процеса интеграције и утицаја на земље кандидате.

Иако су претходна проширења била двостепеног карактера, започињући неком врстом придруживања и завршавајући са преговорима, Клаудијус Маниокас (Klaudijus Maniokas) добро примећује да је сада створен међукорак са одређеним инструментима између придруживања и преговора. Циљ ових новостворених инструмената је увођење прелазног периода за преговоре, што омогућава ЕУ да боље контролише процес.⁸⁰⁸ Поред различитих

⁸⁰⁴ Вид. James Hughes, Gwendolyn Sasse, Claire Gordon, op. cit., pp. 119–121.

⁸⁰⁵ Овако је Динко Динков, бугарски стручњак који је био укључен у преговарачки процес Бугарске протумачио одлуку Европског савета из Луксембурга, из децембра 1997. године. Наиме, ЕС је тада, усвајањем нове формуле за истовремени почетак, обећао кандидатима да неће бити унапред диференцирани. Видети у: Динко Динков, *Европска интеграција*. Второ преработено и допуњено издание, 2002, стр. 113.

⁸⁰⁶ Готово све промене у методологији проширења оправдавају се избегавањем политизације кроз објективност. Политизација процеса је синоним за одлагање и увођење нових неправедних правила игре. Видети у: Гинтер Ферхојген, op. cit., стр. 46.

⁸⁰⁷ Пападимитриу и Гатева обраћају пажњу на овај дуализам. Приступ ЕУ пријему нових чланица СИЕ заснован је на неспретном дуализму, с једне стране, изградњом процеса заснованог на правилима структурираним око принципа и условљености и, с друге стране, задржавањем значајног елемента политичке дискреције у тумачењу и примени тих правила. У том контексту, политика ЕУ према земљама СИЕ од касних 1980-их заснована је на два главна принципа: јединственом политичком оквиру отвореном за све земље у региону које желе да продубе односе са ЕУ и, с друге стране, на задржавању диференцијације која омогућава Унији да регулише врсту и време приступа, до „награђивања“ (уговорног, финансијског) за поједине партнере из Средње и Источне Европе. Видети у: Dimitris Papadimitriou, Eli Gateva, op. cit., pp. 5–7.

⁸⁰⁸ Вид. Klaudijus Maniokas, op. cit., pp. 20–21.

интереса земаља у ЕУ, постоји и значајан објективни разлог за увођење ове међуфазе. Он произлази из категоричке некомпатибилности између држава чланица и посткомунистичких кандидата.

Карен Смит (Karen E. Smith) наводи разлоге због којих је условљавање главни механизам источног проширења. Као прво, то су очување вредности и интереса заједнице од радикалних промена које би проширење могло да проузрокује; друго, то је заштита будућности процеса интеграције, јер се условљавањем делимично решавала дилема између продубљивања и проширења. Осим наведеног, условљавање је служило и као спољнополитичко средство за утицање на унутрашњу и спољну политику земаља кандидата.⁸⁰⁹

Према Николаосу Папакостасу (Nikolaos Papakostas), земље СИЕ немају могућност изузетака у својим претприступним припремама и, сходно томе, договор са ЕУ има искључив облик, по систему „прихвати или остави“. Такође, државама СИЕ се не даје прилика за спровођење реформе током времена, јер за разлику од држава у претходним таласима проширења, немају постприступни период прилагођавања у којем могу у потпуности испунити критеријуме.⁸¹⁰ У овом контексту, Хедер Грабе (Heather Grabbe) скреће пажњу на парадокс у односима ЕУ и земаља СИЕ. Према ширини њихових обавеза у Приступном партнерству кандидати се третирају као државе чланице, али истовремено и као кандидати, јер немају право да утичу на суштину односа.⁸¹¹

Кроз критеријуме из Копенхагена и Мадрида, ЕУ изричито формулише своје основне вредности као стандард за приступ Унији, што додатно проширује и компликује услове за приступ чланству, посебно имајући у виду да те основне вредности никада нису биле регулисане путем законодавства Уније и не подлежу једнозначној дефиницији.⁸¹² Међутим, услови који су усвојени као стандарди нису стални, напротив, постоји тенденција постављања нових и детаљнијих услова, као што је случај са формулацијом приступних партнерстава. Почетни услови су распоређени и по ширини и по интензитету. Они се шире у нова подручја и мењају се кроз конкретизацију, измене и допуне.⁸¹³

Како је развој критеријума из Копенхагена комбинација спољнополитичких преференција ЕУ и спољнополитичких приоритета ЕУ, услови не само да се шире, већ постају и флексибилнији.⁸¹⁴ Услови су толико флексибилни да се могу прилагодити и протумачити у складу са потребама тренутне политичке ситуације. Сходно томе, прва два критеријума за чланство су „изузетно дискутабилна и поједностављена концепта“, којима ЕУ никада није дала експлицитну дефиницију. Трећи услов, који се односи на обавезе које проистичу из чланства, проблематичан је због двосмислености у погледу тачног облика и садржаја правних тековина ЕУ у време приступања земаља СИЕ, с обзиром на то да су правне тековине предмет интерпретације и могу се тумачити на минималистички или максималистички начин.⁸¹⁵

⁸⁰⁹ Вид. Karen E. Smith, op. cit., pp. 106–109.

⁸¹⁰ Вид. Nikolaos Papakostas, op. cit., p. 221.

⁸¹¹ Вид. Heather Grabbe, op. cit., p. 37.

⁸¹² Вид. Marko Kmezić, *EU Rule of Law Promotion. Judiciary reform in the Western Balkans*, London: Routledge, 2017, p. 116.

⁸¹³ Према Стененбергу и Димитровој, условљеност варира у свом интензитету, из године у годину и од земље до земље. Условљеност се не заснива на једном или више повезаних услова, већ је вишезначна и разнолика. У ствари, састоји се од мултиплицираних подуслова, окупљених око Копенхашких критеријума и касније додатих критеријума. Поред тога, неке земље су под већим притиском од других и имају шири спектар питања. Интензитет је био највећи на почетку процеса (1997. година) и постепено је опадао. Највећи притисак је био према Румунији, Летонији, Словачкој, затим Бугарској. Видети у: Bernard Steunenbergh and Antoaneta Dimitrova, op. cit., p. 12.

⁸¹⁴ Вид. Klaudijus Maniokas, op. cit., p. 22.

⁸¹⁵ Илустративан пример таквог случаја су норме о прилагођавању земаља кандидата спровођењу регионалне политике ЕУ, које су истраживали Хјуз и сарадници. Недостатак јасних и детаљних формалних правила и правних тековина ЕУ у овој политици претпостављао је тражење *ad hoc* решења од стране Комисије и лошу комуникацију са кандидатима о томе шта тачно захтева условљеност институционалних инструмената, какав је

Илустративан је критеријум поштовања права мањина. Старе државе чланице не испуњавају такве стандарде, али се позивају на Повељу о људским правима Савета Европе. Условљеност поштовања права мањина није праћена стварањем норми ЕУ у овом правцу, јер ЕУ нити је развила правила у вези са посебним правима мањина у својим правним тековинама, нити су државе чланице одобриле исте стандарде, тј. постоји разлика између унутрашњих и спољних стандарда.⁸¹⁶ Поред тога, ЕУ примењује различите притиске на старе земље кандидате у погледу остваривања мањинских права, у зависности од тога колико је сваки национални случај проблематичан и специфичан за ЕУ. То показује да се ЕУ усредсређује на права мањина из прагматичних разлога повезаних са националном *безбедношћу* држава чланица ЕУ, а не због забринутости око примене самих права у земљама кандидатима.⁸¹⁷

Уместо закључка, можемо да констатујемо да је компромисна и контрадикторна природа Ојачане претприступне стратегије претпостављала и могућност утицаја држава чланица на формулацију и тумачење условљености, с обзиром да је она политички пропустљива.⁸¹⁸ Појединачни актери имају користи од недостатка јасних критеријума како би спроводили политичке одлуке у свом интересу.⁸¹⁹ Наиме, државе чланице користе предност коју имају и утичу на формулацију садржаја приступних партнерстава. Иако ова партнерства имају за циљ да буду водич за земље СИЕ, поступак усвајања од стране Савета отвара врата земљама чланицама да остваре своје националне преференције.⁸²⁰ Такође, државе чланице имају прилику да утичу на процену спровођења партнерстава, због широког маневарског простора у тумачењу испуњавања услова за чланство.⁸²¹

Не само да утицај држава чланица на условљеност подрива кредибилитет ЕУ, већ има и потенцијал да повећа јаз између краткорочних интереса кандидата и земаља ЕУ, излажући читав процес проширења ризику од неуспеха.⁸²² У таквој ситуацији националне владе кандидата су користиле условљеност да оправдавају непопуларне политичке одлуке које воде ка чланству у ЕУ.⁸²³

тачно потребан регионални административни капацитет и шта заправо значи „капацитет“. На основу резултата истраживања, аутори закључују да је политика условљавања ЕУ у основи „декларативна политика“. Видети у: James Hughes, Gwendolyn Sasse, Claire Gordon, *op. cit.*, pp. 10–30, 164–174.

⁸¹⁶ Двоструки стандарди су очигледни не само зато што овај критеријум нису примениле државе чланице, већ и зато што није уведен као услов за Кипар, који је део источног проширења. Видети: John O’Brennan, *op. cit.*, p. 40.

⁸¹⁷ Попут еколошких и потенцијалних *миграционих* таласа, поштовање мањинских права класификовано је као извор потенцијалне нестабилности и стога *геополитички проблем* за Унију у целини, много више од проблема правосуђа. Иако је ЕК у Летонији јасно критиковала ситуацију са људским правима, то је није спречило да процени да Летонија испуњава политичке критеријуме. Видети у: John O’Brennan, *op. cit.*, p. 41.

⁸¹⁸ Према Моравчику и Вахудовој, асиметрична међузависност између ЕУ и земаља СИЕ објашњава деловање условљавања као облика уступака у преговорима о проширењу. Кандидати прихватају трошкове прилагођавања, јер сматрају да су нижи од оних због искључења из клуба ЕУ и користи од чланства. Земље кандидати су из тог разлога посвећене преговорима о проширењу. Видети у: Andrew Moravcsik and Milada Anna Vachudova, *op. cit.*, 2005, pp. 198–213.

⁸¹⁹ Према Грабевој, не само контрадикторна природа приступне политике, односно политике проширења, већ и сама природа ЕУ, у великој мери претпостављају интервенцију држава чланица у условљавању. Као мултилатерално тело које мора да постигне договор између својих чланица, ЕУ не може у потпуности да оствари утицај када је њен дневни ред контроверзан или непотпун. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 201.

⁸²⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁸²¹ Вид. Војко Вуџар and Irena Brinar, *op. cit.*, p. 126.

⁸²² Један такав пример је питање нуклеарне енергије, јер иако је ова врста енергије фактор економског раста и опоравка у неким земљама кандидатима, као што су Литванија, Словачка и Бугарска, ЕУ је вршила огроман притисак на ове државе да затворе своје нуклеарне електране.

⁸²³ Бугарска влада је 1999. године потписала меморандум о превременом затварању блокова нуклеарне електране, који је описала као „важан корак у напретку Бугарске у претприступном курсу“. Према В. Кисову, заменику министра спољних послова у Влади И. Костова, који је уједно био у главни преговарач са ЕУ: „Бугарска је направила нормалан и стваран политички компромис као одговор на политички притисак којем је била изложена... Не можемо бити веома задовољни стратегијом комуникације коју су имале ЕУ и државе чланице у погледу нуклеарних електрана у неким земљама кандидатима“. Видети у: Владимир Кисов, *Округли сто*, 2000, стр. 53–54.

Ограничени ефекат примене инструмената Ојачане претприступне стратегије у великој мери се огледао у динамици припрема за чланство у земљама СИЕ током 1998. године. Иако су преговори са првим таласом земаља кандидата започели, како је планирано, у марту 1998. године, њихов напредак у припреми за чланство био је спор и неизvestан.

Штавише, представљајући годишње извештаје ЕК у новембру, Ханс ван ден Брук (Hans van den Broek), европски комесар за спољне односе, приметио је да су Чешка и Словенија почеле да заостају за другим земљама унутар прве преговарачке групе. Поред критике због одлагања припрема, појавиле су се сумње да ће две земље средњорочно успети да испуне критеријуме за чланство. Извештаји бележе позитиван тренд у припреми неких других кандидата из друге групе. Летонија је похваљена за напредак и сугерисано је да ће бити у стању да испуни критеријуме за чланство тако да преговори могу да започну крајем 1999. године, под условом да одржи темпо реформи.⁸²⁴ То се, међутим, није могло рећи за Бугарску и Румунију, друге две земље из друге групе. Према извештају о Румунији, „постигнут је врло мали напредак у стварању тржишне привреде и смањен је њен капацитет да се носи са конкурентским притисцима и тржишним снагама унутар Уније“.

Поред тога, јаз између прве и друге групе кандидата за чланство наставља да се повећава и практично потврђује постојање подељене Источне Европе.⁸²⁵ Иако се напредак неких других земаља кандидата често објашњавао применом принципа диференцијације и деловањем побољшаних инструмената претприступне стратегије, остало је отворено питање зашто исти инструмент нема позитивне ефекте и на преостале кандидате из ове групе.

V. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕУ ИЗМЕЂУ ИЗВОРНИХ И ИЗМЕЊЕНИХ ОБЕЛЕЖЈА

Европске интеграције су одувек биле политички и економски процес који је отворен за све европске државе које су спремне да потпишу оснивачке уговоре и у потпуности преузму правне тековине ЕУ. Према члану 237 Римског уговора „свака европска држава може да се пријави за чланство у заједници“. Члан Ф Уговора из Мастрихта додаје да ће државе чланице имати „систем државне управе [...] који се заснива на принципима демократије“.⁸²⁶

ЕЗ је политици проширења посебну пажњу посветила тек након пада Берлинског зида и распада Источног блока. У новим међународним околностима у којима је створена ЕУ, иницијална замисао европских политичких елита тога времена била је да политика проширења постане ефикасно средство прерастања ЕУ у једног од водећих политичких глобалних актера. Процес европске интеграције је политику проширења ЕУ развио у покушају да пронађе одговор на питање потребе ширења на државе СИЕ.

За државе које су настале након ових промена и које су промениле своју интеграциону припадност, новооснована ЕУ осмислила је посебан поступак придруживања обogaћен различитим правнополитичким и економским подстицајним средствима која су придружене државе могле да користе ради лакшег испуњавања критеријума за чланство. Они су били институционализовани у тзв. европским споразумима, који су по својој правној природи представљали уговорне односе праћене стварањем посебних органа, а не укључивањем придружене земље у рад већ постојећих главних органа ЕУ. Дакле, придружена држава се не укључује институционално у ЕУ, нити је обухваћена радом њених главних органа.⁸²⁷

⁸²⁴ Вид. Karen E. Smith, op. cit., p. 58; Вид. Ainius Lašas, op. cit., p. 118.

⁸²⁵ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 185.

⁸²⁶ Текст Уговора о Европској унији (Уговор из Мастрихта), Службени лист Европских заједница (92/С 191 /01): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=HR>, приступ интернету: 2. септембар 2022. године.

⁸²⁷ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 369.

Након доношења Уговора из Мастрихта и стварањем ЗСБП-а, процес проширења почиње да поприма обресе заједничке политике (енгл. *Politics*), која ће се у потпуности формирати у наредних неколико година. Почев од креирања основних критеријума, Агенде проширења, Стратегије претприступања и Стратегије проширења, укључујући условљавање, преговоре о приступању и регулаторно прилагођавање, стварају се конститутивни делови политике проширења, као „компаративне“ политике, која је део осталих комунитарних политика.⁸²⁸ Дакле, политика проширења је посебна, интерресорна, хоризонтална и „компаративна“ политика, јер је део свих других видова политике ЕУ.⁸²⁹

Политика ширења у теоријском смислу представља део укупне спољне политике коју је ЕЗ водила и коју ЕУ води према трећим државама формулисањем правнополитичког оквира за пријем трећих држава у чланство.⁸³⁰

То није секторска политика, већ свеобухватна, сложена и вишезначна политика ЕУ, која се не односи само на ширење броја чланова, већ и на бројне различите теме.⁸³¹ Она представља оквир за интеграцију држава које желе да постану чланице ЕУ.⁸³²

Кључна особеност источног проширења лежи у пермутацији прокламованих циљева и средстава Уније. Услед пресудног утицаја спољних актера и безбедносног и геополитичког фактора ширења, дошло је до структурне промене у новоформираној политици проширења ЕУ. Дакле, структурна промена је темељна промена логике ширења Уније, која је од ширења тржишта и јачања геополитичке амбиције ЕУ, дошла у позицију „проводника“ геополитичких интереса НАТО-а у коме доминирају САД.

Проблем је у томе што се ова пермутација формално не признаје, већ се и даље заступа прокламација да се Унија и даље доминатно шири из разлога остваривања сопствених интереса и спровођења унутрашње логике ширења унутрашњег тржишта и остваривања четири слободе, као и заједничких ЕУ политика у области безбедности и одбране. Циљ нашег истраживања, између осталог, је да укажемо на скривене процесе који заправо подривају сваку врсту аутономије ЕУ у односу на НАТО и да их ваљано објаснимо.

Наша теза је да се од самог почетка, на политичком и институционалном нивоу увиђа снажна веза између ЗСБП-а и политике проширења. Постоји још једна веза између проширења и функционисања ЕУ, као и кризе саме европске интеграције. Проширење ЕУ на државе СИЕ и модели управљања у ЕУ функционишу по систему спојених судова. Стварањем хибридног модела управљања у ЕУ, заживела је ЗСБП, која је утицала да дође до проширења на државе СИЕ. Повратним утицајем, то проширење је додатно увећало дисфункционалност система управљања у економски и демографски много „тежој“ ЕУ, која је продубила постојеће унутрашње разлике. ЕУ је изгубила на ефикасности и унутрашњој кохезији и постала је економски и политички издиференцирани блок држава, док је безбедносно, међу државама чланицама ЕУ, додатно утврђен стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а.⁸³³

Најзад, ЕУ са безмало дупло већим бројем чланица много теже може да постигне јединство на међународној сцени и оствари своју амбицију да постане глобални играч, него што је могла пре проширења са малобројнијим и кохерентнијим чланством. Источно проширење, осим што је било масовно, било је пре геополитичко него економско-тржишно.⁸³⁴ То је још један од разлога зашто је процес проширења у вези са државама СИЕ доживео своју прекретницу у трансформацији из *Policy* у *Politics*, из проширења без заједничке политике у

⁸²⁸ Вид. Helen Wallace and William Wallace, op. cit., p. 408.

⁸²⁹ Вид. Тања Мишчевић, op. cit., стр. 129.

⁸³⁰ Вид. Радован Д. Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, op. cit., стр. 368.

⁸³¹ Вид. Тања Мишчевић, op. cit., стр. 130.

⁸³² Ibidem.

⁸³³ Гледано из садашње перспективе, не само што су све државе СИЕ опредељене за безбедносне гаранције које листом очекују искључиво од НАТО-а, већ је у априлу 2023. године у чланство примљена (до тада) војно неутрална Финска, док је у завршној фази процедура пријема Шведске, као 32. чланице НАТО-а. Обе државе су баштиниле неутрални статус у односу на војне савезе.

⁸³⁴ Вид. Слободан Самарџић, 2012, op. cit., стр. 24.

политику проширења. Политика услова и критеријума била је ослонац политике проширења ЕУ у првим годинама након краја хладног рата. Међутим, на примеру проширења према државама СИЕ, увиђа се и да је ЕУ имала флексибилни приступ у тумачењу критеријума за приступање, тј. имала је одређену врсту политичке арбитрарности, што је допринело да проширење на Исток буде пре геополитичко него економско-тржишно.⁸³⁵

Услед избијања светске економске и финансијске кризе, која се снажно прелила и на ЕУ, а посебно на еврозону, паневропска идеја је скинута са дневног реда, не само текуће политике, него и сваке реалне стратегије ЕУ.⁸³⁶ У ЕУ је тренутно на делу криза самог модела интеграције, јер криза монетарне уније не дотиче само валутну страну економске интеграције, већ нужно угрожава и четири основне слободе у ЕУ и њену највећу тековину – заједничко тржиште.⁸³⁷

Док ЕУ не пронађе адекватна системска решења у односу на кризу у којој се налази и која озбиљно угрожава њено ваљано функционисање, политика проширења ће наставити тенденцију јачања оних елемената који је карактеришу као *Politics*. Политика проширења ће још снажније бити под директним утицајем НАТО-а и ЗСБП-а, што ће имати за последицу јачања међувладиних институција у односу на наднационалне, које ће се бавити овим питањем. Преовладаће групни приступ према државама кандидатима, како би се задржала геополитичка димензија стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а.

Гледано из садашње перспективе, уочавамо промене у институционалном уређењу политике проширења на нивоу ЕУ. Наиме, у време пријема држава СИЕ, ЕК је имала Директорат за политику проширења и суседство. Након избора за Европски парламент 2014. године, у оквиру ЕК формиран је Директорат за проширење и суседску политику. Дакле, у међувремену, тежиште се са политике проширења померило на суседску политику, што може да буде индикативно и у контексту нашег истраживања. Наиме, након структурних промена у политици проширења, ова политика је напустила кључне карактеристике које су је чиниле заједничком и „композитном“ политиком. У том смислу, овакво институционално уобличавање области проширења на нивоу ЕУ, чини се логичним, што је заправо и један значајан показатељ да структурне промене признаје и ЕУ.

1. Главни актери – улога Европске комисије и држава чланица

Одлуке донете у Копенхагену биле су веома значајне за ново институционално уређење Европске уније. Све до отварања преговора о чланству 1997. године, улога ЕК у доношењу одлука о источном проширењу се повећавала, али недовољно да би могла да се такмичи са утицајем држава чланица које су биле заступљене у међувладиним институцијама ЕУ – Европском савету и Савету.

У литератури о процесу источног проширења општи је став да се улога ЕК поступно повећава како процес напредује, тако да постаје сасвим другачија од оне коју је ова институција играла у претходним круговима проширења. Одређени аутори сматрају да је ЕК у средишту процеса проширења, имајући у виду резервисан став према проширењу већине држава чланица, велики обим и сложену природу овог проширења.⁸³⁸

Преовлађујуће резервисан став држава чланица ЕУ према проширењу, који је додатно подстакнут ограниченом јавном подршком, предодређује њихову неспремност да преузму политичку одговорност за приступање СИЕ. С друге стране, због неизвесности око процеса транзиције у посткомунистичким земљама, државе чланице нерадо преузимају контролу над процесом који неће нужно довести до чланства, не желећи тиме да себе дискредитују у

⁸³⁵ Ibidem.

⁸³⁶ Ibidem, стр. 25.

⁸³⁷ Ibidem, стр. 11.

⁸³⁸ Вид. John O'Brennan, op. cit., 2006, pp. 74–95.

друштвима земаља кандидата. Стога, чланице ЕУ радије преносе ову одговорност и контролу на ЕК, преносећи јој више одговорности у управљању и контроли процеса приступања држава СИЕ.⁸³⁹

Све већа улога Европске комисије такође се може тумачити као функционални одговор на разmere проширења и поступно растућу сложеност процеса. Величина источног проширења далеко је премашила разmere претходних кругова. Укључивала је преговарање паралелно са десет кандидата, што је више него у било ком од претходних таласа проширења. Ови кандидати су се, по свом друштвено-политичком систему, веома разликовали од земаља ЕУ. До тада је Унија преговарала са највише пет земаља одједном, при чему су оне, по свом економском и политичком моделу, биле блиске земљама ЕЕЗ/ЕУ. Тиме су били предвидљивији и сви потенцијални ризици током преговарачког процеса. Обухват источног проширења, од укупно 12 земаља (укључујући две медитеранске земље Кипар и Малту, које су додате групи СИЕ) и са око сто милиона становника, међу главним политичким актерима Уније постепено рађа став да ће тај процес бити рационалнији ако буде под надзором једног институционалног актера.⁸⁴⁰ Захваљујући искуству Комисије у стратешком планирању и прикупљању информација, чинило се да је она најприкладнија институција са потенцијалом да координира интеграцију земаља СИЕ.⁸⁴¹

Примена условљености је главно средство за решавање техничког изазова приступних припрема за дванаест преговарачких процеса, који су се одвијали паралелно са праћењем приступних припрема свих кандидата, све већом диференцијацијом између њих и асиметријом у односима кандидата и ЕУ. Према Хедер Грабе, управо је политика условљавања у источном проширењу била главни разлог веће улоге ЕК. Комисија је одговорна за све аспекте процеса, од тумачења услова за чланство у ЕУ до одлуке у којој мери је држава кандидат испунила те услове.⁸⁴² Надовезујући се на ову тврдњу Хедер Грабе, сматрамо да је баш у оквиру политике условљавања дошло до пермутације циљева и средстава у политици проширења ЕУ.

Комбинација ових предуслова омогућила је ЕК да искористи сву своју формалну снагу у припреми и предлагању политичких иницијатива за источно проширење.⁸⁴³ Ова комбинација

⁸³⁹ Недостатак заједничке жеље за проширењем и потешкоће у проналажењу консензуса између земаља ЕУ, према Маниокасу (Klaudijus Maniokas), омогућиле су остварење амбиција Комисије да повећа своје надлежности и снагу у институционалним оквирима ЕУ. Велики јаз између краткорочних и дугорочних интереса држава чланица, као и дугорочних интереса спољне политике ЕУ и краткорочних интереса утицајних (спољних) актера, омогућили су ЕК да искористи ситуацију проширујући своје утицаје посредовањем између различитих интереса. У овој ситуацији, улога ЕК у процесу проширења расла је паралелно са развојем методологије процеса, тако да је ЕК у великој мери монополизovala односе ЕУ са земљама СИЕ. Видети у: Klaudijus Maniokas, *op. cit.*, 2004, pp. 27–31; Heather Grabbe, *op. cit.*, 2006, p. 28.

⁸⁴⁰ Контрола над источним проширењем није проблематична само у погледу броја и разлика међу кандидатима, већ и у све већој сложености ЕУ. Повећава се и обим правних тековина ЕУ које ће се преносити у национално законодавство земаља кандидата. То отежава контролу и мерење процеса правилног преношења и примене норми ЕУ у земљама кандидатима, без увођења институционализованог праћења. Формална улога Комисије као чувара уговора, који надгледа спровођење аката ЕУ међу државама чланицама, предуслов је за преношење ове одговорности и на земље кандидате.

⁸⁴¹ Вид. Poul Skytte Christoffersen, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁴² Вид. Heather Grabbe, *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, pp. 21–22.

⁸⁴³ У складу са формалним правилима и процедурама на којима се заснива процес интеграције, ЕК има значајан утицај на утврђивање дневног реда у Унији из неколико разлога. Прво, друге институције ЕУ не могу да доносе акте у недостатку предлога ЕК. Друго, ЕК може да промени свој предлог у било ком тренутку током расправе у КОРЕПЕР-у или у Савету, док Савет може да промени предлог ЕК само једногласно. Треће, ни Савет, ни ЕП, ни државе чланице не могу да приморају ЕК да иницира предлог, осим у неколико случајева у којима јој Уговор намеће обавезу да то уради. Монопол ЕК над овом иницијативом допуњен је њеном улогом чувара уговора, што јој омогућава да самостално доноси одлуке о спровођењу уговорних обавеза држава чланица. Дакле, као што државе чланице преко процедуре једногласног доношења одлука, имају могућност давања вета, и ЕК има могућност да стави вето или предвето тако што не предлаже иницијативе које не одобрава. Видети у:

је помогла у повећању способности институције да искористи неформална правила у процесу доношења одлука у ЕУ, настојећи да делује као посредник између држава чланица ЕУ и између њих и кандидата.⁸⁴⁴

Положај ЕК као чувара уговора, у комбинацији са њеном улогом независног посредника у политичким иницијативама и организатора свих детаља процеса проширења, дали су јој важну улогу у информисању и убеђивању и земаља кандидата и земаља чланица о главним елементима стратегије проширења. У овој ситуацији, ЕК је стекла значајан утицај на изградњу процеса, пре свега добијајући широко поље за тумачење услова за чланство.⁸⁴⁵

Дански стални представник у КОРЕПЕР-у резимирао је главне активности ЕК у процесу источног проширења, које одражавају њену централну улогу:

ЕК организује билатералне односе са земљама кандидатима о широком спектру питања – пружању програма за подршку припреми за чланство. Ови билатерални односи су део претприступне стратегије и практично су неодојиви од процеса приступања. ЕК са стручне стране помаже земљама кандидатима у правним тековинама ЕУ.⁸⁴⁶ Најинтензивнији период ове активности је током процеса скрининга⁸⁴⁷ на почетку преговора о проширењу.

ЕК надгледа напредак земаља кандидата у испуњавању услова за чланство, тј. Копенхашких критеријума и обавеза преузетих током преговора. Сваке јесени ЕК објављује извештаје о напретку земље кандидата. Ови извештаји нуде јавности и политичарима из земаља кандидата и држава чланица стручну процену обавеза сваке земље у процесу приступања. Кристофересен сматра да извештаји у значајној мери доприносе замаху политичких, економских, институционалних и правних реформи у свакој од земаља кандидата.⁸⁴⁸

Све већа улога ЕК у процесу проширења огледа се и у административној реорганизацији ове институције, како би била ефикаснија у испуњавању додељених одговорности. У оквиру Европске комисије основан је нови Директорат за проширење, који је био изузетно активан у источном проширењу. Романо Проди⁸⁴⁹ (Romano Prodi) је био на челу овог директората.⁸⁵⁰ Нешто касније, Продијева Комисија је успоставила место комесара за проширење, показујући свест о политичком значају и, до тада, невиђеном обиму и сложености процеса.⁸⁵¹

Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 45-59.

⁸⁴⁴ Према О'Бренану (John O'Brennan), ЕК показује способност да представи дневни ред, не толико због своје формалне снаге, већ због способности да дефинише питања и формулише предлоге како би осигурала консензус међу доносиоцима одлука. Стварањем окружења које карактеришу неизвесност, недостатак тачних информација и ограничени временски оквир за доношење одлука, процес проширења отвара могућност ЕК да осигура напредак преговора стварањем заједничких тема за дискусију око којих се могу тестирати различити ставови земаља ЕУ. ЕК је такође у стању да има значајан утицај на агенду проширења и на изradу стратешких извештаја које објављује сваке јесени (најчешће у октобру), заснованих на извештајима о напретку кандидата. Видети у: John O'Brennan, op. cit., 2006, pp. 74–95.

⁸⁴⁵ Вид. Heather Grabbe, op. cit., 2006, p. 26; Вид. Klaudijus Maniokas, op. cit., 2004, pp. 27–31.

⁸⁴⁶ Вид. Poul Skytte Christoffersen, op. cit., p. 35.

⁸⁴⁷ Скрининг (screening) је аналитички преглед усклађености законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ и представља почетни корак у оквиру преговора о приступању, у коме се даје оцена усклађености законодавства у сваком појединачном преговарачком поглављу.

⁸⁴⁸ Вид. Poul Skytte Christoffersen, op. cit., p. 35.

⁸⁴⁹ Романо Проди је италијански политичар. Био је десети председник Европске комисије (1999–2004).

⁸⁵⁰ Њен први директор био је Енеко Ландабуру. Директорат се састојао од пет директора који су, заједно са Ландабуруом, чинили све важне елементе нове стратегије проширења ЕК. Три директора била су одговорна за посебну групу земаља кандидата, док су се друга два бавила претприступном политиком, укључујући сродне финансијске инструменте и ресурсе. Према Зеделмајеру, стварање независног директората за проширење значајно је допринело повећању утицаја ЕК у процесу проширења. Видети у: Ulrich Sedelmeier, op. cit., 2005, p. 423.

⁸⁵¹ Први комесар на тој функцији био је бивши немачки министар за европска питања Гинтер Ферхојген, чија су се социјалдемократска уверења показала као важан фактор у политичком одлучивању, посебно у погледу

Иако повећана, улога ЕК у процесу проширења према државама СИЕ не треба да се преувеличава.⁸⁵² Ова улога није стална, јер зависи од доследности и кохерентности политике ЕК према источном проширењу, као и од тежине њеног положаја у процесу доношења одлука у ЕУ, која је променљива. ЕК је имала декларативан став који је био заснован на сталном залагању за проширење на Исток, мада том ставу није давала приоритет на исти начин. Жак Делор, који је био председник ЕК од 1985. године до 1994. године, јавно је критиковао државе чланице због протекционистичког инстинкта према СИЕ, али у средишту дневног реда институције на чијем је челу било је продубљивање.⁸⁵³

Европска комисија коју је предводио Жак Сантер⁸⁵⁴ (Jacques Santer), у периоду од 1995. године до 1999. године, више је била реактивна него проактивна по питању источног проширења. У првим годинама од како се формирала ЕУ, било је потребно да се најпре изграде институције, као и да се изврше одговарајуће припреме за институционалне капацитете ради решавања главних задатака, као што је источно проширење, али и других проблема са којима се Унија тада суочавала. И сам Сантер снажно је веровао да ће проширење ометати продубљивање.⁸⁵⁵ У том периоду, одбрана проширења није била тако гласна. Међутим, на основу резултата претходних мандатара ЕК, Комисија на челу са новим председником Романом Продијем, почев од 2000. године, па све до 2005. године, питање проширење представљала је као апсолутни приоритет у раду ЕК.⁸⁵⁶

Проблематична је и унутрашња кохерентност ЕК, без обзира на приоритете које је поставио њен председник. Комесари не деле исти став према приступању држава СИЕ. Главни заговорници проширења су тимови потпредседника ЕК, Франса Андрисена (Frans Andriessen) и Леона Британа (Sir Leon Brittan). Они су били чланови Делорове комисије задужени за спољне односе и трговинску политику, односно конкуренцију и финансијске институције, који промовишу потребу за усаглашавањем ставова СИЕ са ставовима држава чланица. Обојица су отишла предалеко у јавној одбрани проширења, више него што се могло очекивати од представника неутралног бирократског апарата као што је ЕК. Уз надлежне у ЕК, који су оптимисти у погледу проширења, постоје и скептици, према којима је припрема земаља СИЕ за чланство неадекватна.

Карактеристичан у овом погледу је став комесара за унутрашње тржиште Фрица Болкештајна (Frits Volkestein), који је био члан Продијеве комисије. Он је постао главни

Бугарске и Румуније. Штавише, Ферхојген је имао препознатљиву личну улогу у процесу проширења. Видети у: Poul Skytte Christoffersen, *op. cit.*, 2007, p. 41; Вид. Eli Gateva, *op. cit.*, 2015, p. 110; Вид. John O'Brennan, *op. cit.*, 2006, pp. 81–83.

⁸⁵² Има аутора који иду у другу крајност. Према Цилингему, утицај Комисије на догађаје о проширењу је незнатан. Политика проширења ЕК је представа једног човека, коју у том тренутку игра Ферхојген, који је, међутим, везан за немачке интересе. Видети у: John Gillingham, *op. cit.*, p. 415.

⁸⁵³ Жак Делор је у фебруару 2002. године, у интервјуу једном бугарском часопису, изјавио да је, према његовом мишљењу, проширење требало да се догоди на другачији начин. Подржавао је Митеранову идеју из 1990. године за успостављање европске конфедерације. Према његовим речима, прилагођавање земаља СИЕ правилима ЕУ захтевало је доста времена. Стога је у међувремену морала бити створена конфедерација, која би омогућила земаљама кандидатима да седе за истим столом са чланицама ЕУ: два пута годишње на нивоу шефова држава и влада и четири пута годишње на нивоу министара спољних послова, и да заједно расправљају о великим проблемима европске будућности. <https://old.segabg.com/article.php?id=45064>, приступ интернету: 28. април 2022. године.

⁸⁵⁴ Жак Сантер је луксембуршки политичар и девети председник ЕК (1995-1999). Због изнетих навода о умешаности у корупцију појединих комесара, Сантер и цела ЕК поднели су оставке у марту 1999. године, шест месеци пре истека мандата. Привремено га је заменио потпредседник ЕК Мануел Марин (Manuel Marín).

⁸⁵⁵ Жак Сантер је говорио да би, ако европски лидери не буду довољно опрезни према политици проширења, тешко стечена равнотежа у ЕУ могла да буде нарушена заувек. Видети у: Jacques Santer, *The Fifth Enlargement of EU*, 2 March, European Parliament, Strasbourg, 1995, p. 17.

⁸⁵⁶ Вид. Christopher Booker and Richard North, *op. cit.*, p. 345, p. 369, p. 373. Проди је дефинисао приступање земаља СИЕ Европској унији као „јединствену историјску прилику која је и у нашем политичком и економском интересу“. Видети у: Romano Prodi, *The Formation of New Europe*. European Parliament, Strasbourg, February 15, 2000, p. 4.

критичар земаља кандидата, као и политике ЕК према њима. Изражавао је сумњу у исправност извештаја ЕК о напретку у припремама за чланство земаља кандидата. Према његовим речима, земље СИЕ неће моћи да поднесу притисак конкуренције на унутрашњем тржишту ЕУ. Групи скептичних комесара у Продијевој комисији могу се додати и Лојола де Паласио (Loyola de Palacio), Вивијан Рединг (Viviane Reding), Дејвид Бирн (David Byrne).⁸⁵⁷

Упркос предусловима за ширење утицаја ЕК на стратешке одлуке о источном проширењу, државе чланице успевају да ефикасно одржавају амбиције ЕК, задржавајући притом кључну улогу у процесу приступања држава СИЕ.

Комисија не жели да се супротстави ставовима водећих држава чланица, јер постоји висок ризик да ће такво понашање довести до смањења њеног политичког профила. У ствари, она настоји да делује усаглашено са њима.⁸⁵⁸ Ни Сантер ни Проди нису успели да утичу на државе чланице, јер су оне само делимично одражавале став ЕК. Свака земља покушавала је да води политике ЕУ у складу са националним интересима.⁸⁵⁹

Као и сваки други политички актер, ЕК је заинтересована да се прихвате њене иницијативе, због чега настоји да даје предлоге који су успешни међу осталим актерима у политичком процесу. Истовремено, као чувар уговора, ЕК има систематски интерес да прилагоди своје предлоге. Интегритет политичког процеса ЕУ и, сходно томе, моћ Комисије да заступа интересе Уније зависи од усвајања довољног броја предлога за напредак процеса интеграције. ЕК успева да покрене многе своје иницијативе пошто узима у обзир интересе кључних држава чланица. Пре него што је представила сваку од својих иницијатива, истражила је мишљење представника националних држава у КОРЕПЕР-у.⁸⁶⁰ У многим случајевима ЕК ступа у сарадњу са чланицама које су за проширење, као што су Немачка, Данска, Велика Британија, Шведска.

С друге стране, државе чланице ЕУ предузимају неопходну административну организацију како би пружиле одговарајућу контролу и утицај на процес доношења одлука о источном проширењу. У септембру 1997. године основале су Радну групу за проширење, која одржава редовне састанке два пута недељно. Њен главни задатак је био да организује процес приступања у целини, а касније да подржи развој заједничке позиције ЕУ о сваком аспекту приступних преговора. Групу су чиниле један или двоје дипломата, тј. сталних представника држава чланица, као и дипломата који представља државу која председава Саветом ЕУ. Њима се придружују разни стручњаци из ЕК, који су делегирани у зависности од области и теме о којима се расправља. Радну групу предводи председавајућа држава чланица, она не гласа и формално ништа не одлучује, већ само шаље извештај КОРЕПЕР-у.⁸⁶¹

Међутим, мимо формалних правила, Група тражи консензус или значајну подршку за доношење одлуке. КОРЕПЕР обично прихвата исход рада Групе без икаквих накнадних расправа. У многим случајевима извештаји Радне групе за проширење иду директно Савету министара спољних послова и не трпе значајне промене ни у овом формату. Сходно томе, добро функционална Радна група је способна да изгради поверење на високим нивоима (у процесу доношења одлука) и заузме став према којем редовни документи које је формулисала постају иста врста одлука Савета. Може се рећи да Радна група за проширење одлично ради на овај начин. На тој основи ствара, увек на основу нацрта ЕК, већину формалних заједничких позиција ЕУ.⁸⁶²

⁸⁵⁷ Вид. John O'Brennan, *op. cit.*, pp. 74–95.

⁸⁵⁸ Историјско искуство је управо такво: директан покушај ЕК да делује против интереса најмоћнијих држава чланица „кажњен“ је спуштањем политичког профила, а то је била „криза празне столице“ 1965. године. Видети у: Graham Avery, *op. cit.*, 2009, p. 258.

⁸⁵⁹ Вид. John Gillingham, *op. cit.*, p. 314.

⁸⁶⁰ Вид. John O'Brennan, *op. cit.*, 2006, p. 77.

⁸⁶¹ Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, *op. cit.*, 2008, pp. 29–30.

⁸⁶² *Ibidem*, pp. 29–30.

У неким случајевима, ЕК покушава да се супротстави интервенцији земаља ЕУ. На пример, противи се њиховом одлучујућем утицају на оцену Приступних партнерстава, тврдећи да додељивање средстава зависи од њихове примене, што је у потпуности у надлежности ЕК. Међутим, ово искуство изострило је пажњу чланица из страха да ће ЕК извршити „институционални пуч“ и прекомерно ојачати своју улогу према Савету у преговарачком процесу, стимулишући тако њену сталну укљученост.⁸⁶³

Иако земље ЕУ преферирају да ЕК води припрему претприступне стратегије тако да је свакодневно управљање процесом у њеним рукама, оне задржавају свој водећи утицај на обликовање процеса у критичним, а могли бисмо рећи и кризним, периодима његове примене. Улога држава чланица је кључна у одабиру земаља са којима ће се отворити преговори, одређивању њиховог броја, као и у утврђивању финансијских параметара проширења. Идеју о диференцијацији земаља СИЕ припремила је и спровела Немачка, а одлуку о отварању преговора са свим државама формирале су и примениле Данска и Шведска. Утицај земаља ЕУ дао је процесу проширења конкретнију димензију. На састанку ЕС, који је одржан 1995. године у Мадриду, одређен је датум за преговоре, док су трошкови приступања утврђени на састанку ЕС који је одржан 1999. године у Берлину.⁸⁶⁴

2. Начин доношења одлука и преговарачки процес

Доношење одлука о источном проширењу у потпуности су контролисали Европски савет и Савет за опште послове ЕУ. То је било спољнополитичко питање у којем су одлуке доношене једногласно на међувладиној нивоу. У наведеним институцијама државе чланице бране своје ставове и траже компромисе у погледу изгледа за придруживање земљама СИЕ. Проналажење компромисних решења резултат је рада представника националних држава у различитим институционалним јединицама Савета, од којих свака покрива различито поље у процесу доношења одлука. Ту спадају Савет министара и КОРЕПЕР, као и техничке и радне групе које извештавају у оквиру КОРЕПЕР-а.

Одлуке у оквиру Савета доносе се на основу заштите националних интереса. Осећај националне заступљености и заштите националног положаја у овом формату је неизбежан.⁸⁶⁵ Процес преговора између држава чланица, од којих свака брани своје националне ставове, један је од извора политичких резултата по свим питањима везаним за источно проширење.⁸⁶⁶

Европски савет, који чине председници држава и влада, који се (редовно) састаје два пута годишње, треба да одигра пресудну улогу у дефинисању широких развојних линија ЕУ, укључујући проширење.⁸⁶⁷ Током година свог деловања, постао је важан као основни формат за преговоре између држава чланица и, на последњем нивоу, за постизање компромисних решења, када се таква не налазе на нивоу Савета ЕУ.

Кључне одлуке о источном проширењу донете су на таквим састанцима ЕС у Копенхагену 1993. године, у Есену 1994. године и Луксембургу 1997. године. Позитивна динамика створена одлукама ЕС има и своју лошу страну, која је диктирана заштитом државних и националних интереса. Обично ове састанке шефови држава и влада користе да,

⁸⁶³ Вид. Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, 2005, p. 150; Вид. Heather Grabbe, *op. cit.*, 2006, p. 16.

⁸⁶⁴ John O'Brennan, *op. cit.*, 2006, p. 78.

⁸⁶⁵ Пример у овом правцу је формирање немачких ставова о проширењу. Према Колинсу, ситуација у којој је Немачка била принуђена да преговара са још 14 држава чланица ЕУ, чинила је неизбежном измену њене политике, упркос принципијелној подршци проширењу. Видети у: Stephen Collins, *op. cit.*, p. 157.

⁸⁶⁶ Према Зелделмајеру, политички резултати зависе од вертикалног преговарачког процеса на три различита аналитичка нивоа: између ЕУ и држава СИЕ, између држава чланица ЕУ и између „главних преговарача“ и домаћих група. Политика ЕУ одражава релативну снагу сваке групе актера и интеракцију између три нивоа. Видети у: Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, 2005, p. 7.

⁸⁶⁷ Од средине 1970-их, када је институционализован, до средине прве деценије 21. века, ЕС је примењивао значајну снагу у обликовању процеса интеграције као ниједна друга институција. Видети у: Giandomenico Majone, *op. cit.*, 2005, pp. 8-9.

превасходно домаћем јавном мњењу, прикажу како бране националне интересе или тзв. зацртане „дрвене линије“.⁸⁶⁸

Европски савет и Савет ЕУ имали су пресудну улогу у доношењу одлука у првој фази источног проширења, *фази придруживања*. Преко ових институција, државе чланице имале су потпуну контролу над процесом придруживања, од преговарања о преговарачком мандату који ће бити додељен Комисији преко израде основних принципа, до избора кандидата за придруживање. Као и у случају стандардних трговинских споразума, Радна група за Источну Европу помно је надгледала преговоре о придруживању. Она је извештавала КОРЕПЕР, а министри спољних послова у Савету за опште послове доносе коначну одлуку.⁸⁶⁹

Иако је Комисија играла важну улогу у преговорима о придруживању, ова њена улога је у овој фази била споредна због њене институционалне слабости у том домену, као и великог утицаја ставова држава чланица. Комисија, чији је председник био Жак Делор, уживала је висок ниво ауторитета и утицаја, али пре свега у погледу управљања унутрашњим тржиштем ЕЕЗ-а. У области политике придруживања, која је и спољнополитичко питање, њену улогу доследно ограничавају представници националних држава.⁸⁷⁰

Поред тога, тадашња Комисија ни у једном тренутку није била јединствена пред државама чланицама. Била је подељена интересима појединачних директората и јединица, али и чисто националним позицијама које су имали неки њени представници.⁸⁷¹

Према формалним правилима ЕУ, али и у пракси, државе чланице играју кључну улогу у преговарачком процесу са земљама кандидатима. Иако Комисија има широка овлашћења, посебно у области права ЕУ, и показује амбицију да их одржи и прошири, то се може догодити само на пољу већ договорених циљева и политика Уније. У погледу политике проширења, земље ЕУ су оне које доминирају у процесу доношења одлука, како када је реч о стратешким акцијама за завршетак процеса, тако и када говоримо о договору око услова за чланство у појединим областима политике. Они такође имају доминантан положај над кандидатима, јер имају могућност да постављају услове током преговора. Кључни значај земаља ЕУ појачан је њиховим повећаним интересовањем за процес источног проширења током последње две године преговора о чланству, када ти преговори досежу најосетљивија подручја политике.⁸⁷²

Према чл. 49 УЕУ, како је допуњено у Уговору из Амстердама: „Услови пријема и прилагођавање уговорима на којима се заснива Унија, а који овај пријем захтева, биће предмет споразума између држава чланица и земаља кандидата“.⁸⁷³ Најпре дванаест, а након северног проширења, петнаест држава чланица ЕУ су једна страна у преговорима, а такође, оне једногласно одлучују о правцу преговора. Преговори се воде између држава чланица и сваке од земаља кандидата, док ЕК добија важну улогу „саветника и преговарача“.⁸⁷⁴

Преговори о приступању су се односили на договор о начину и темпу прихватања комунитарног *acquis*-а (правних тековина ЕУ).⁸⁷⁵ Неки аутори сматрају да се преласком са мултилатералног структурираног дијалога на билатерална партнерства за пријем однос Уније

⁸⁶⁸ Овакав приступ оставља негативне последице на процес проширења, јер долази до подривања поверења између „унутрашњег“ и „спољашњег“, који води ка застоју у преговорима, вршењу притиска путем ултиматума и изазивању сумње у поштовање норми и вредности Уније. Видети у: John O’ Brennan, *op. cit.*, p. 50.

⁸⁶⁹ Вид. Stephen Woolcock, *Trade Policy. A Further Shift Towards Brussels*. In: Helen Wallace, Mark Pollack and Alasdair Young (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 383-384.

⁸⁷⁰ Вид. José Ignacio Torreblanca, *op. cit.*, p. 94.

⁸⁷¹ *Ibidem*, 2001, p. 165; Вид. Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, 2005, pp. 61–62; Вид. Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, 2002, p. 87.

⁸⁷² Вид. Heather Grabbe, *op. cit.*, 2006, p. 26; Вид. Klaudijus Maniokas, *op. cit.*, 2004, pp. 27–31.

⁸⁷³ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>, приступ интернету: 26. април 2022. године.

⁸⁷⁴ Вид. Andreas Maurer, *The Process of the fifth Enlargement of the European Union*. In: Anselm Skuhra (ed.), *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*, Vienna: Studienverlag, 2005, p. 9; Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, *op. cit.*, 2008, p. 31.

⁸⁷⁵ У том моменту постојала је 31 комунитарна област (*Chapters*).

и кандидата за пријем додатно представља као једносмерна политичка релација патерналистичке врсте.⁸⁷⁶ У прилог оваквом закључку иде и директно повезивање финансијске помоћи са напретком кандидата у остваривању постављених критеријума и применом правних тековина ЕУ, што је и озваничено након одржавања ЕС у Луксембургу (1997).

Формална и неформална правила преговарачког процеса осигуравају значајно учешће држава чланица у већини његових фаза и у већини формата доношења одлука.⁸⁷⁷

Преговори започињу „отварањем поглавља“, након што се постигне споразум између држава чланица и између њих и ЕК да је завршен аналитички преглед законодавства у одређеној области.⁸⁷⁸ Земља која председава Саветом министара и која добија улогу портпарола ЕУ, износи заједничку позицију држава чланица и председава преговарачким седницама на нивоу министара и амбасадора. Преговори се завршавају привременим затварањем поглавља.⁸⁷⁹ Припремна фаза преговора усредсређена је на формулисање заједничке позиције ЕУ. Позиција је заснована на предлогу ЕК, који је утемељен у ставовима земаља кандидата.⁸⁸⁰ Преговори о заједничкој позицији одвијају се у неколико облика, у којима предњаче представници држава чланица.

Споразум о приступању⁸⁸¹ држава СИЕ закључен је у априлу 2003. године, док је септембра 2003. године завршен и процес његове ратификације. Осам држава СИЕ, уз Кипар и Малту, постале су нове чланице ЕУ, 1. маја 2004. године, док су Румунија и Бугарска постале чланице непуне три године касније, 1. јануара 2007. године.

⁸⁷⁶ Вид. Barbara Lippert and Peter Becker, Structured Dialogue Revisited: The EU's Politics of Inclusion and Exclusion, *European Foreign Affairs Review* 3, 1998, pp. 341–365.

⁸⁷⁷ Хјуз и сарадници скрећу пажњу на постојање две врсте норми током источног проширења – формалне и неформалне. Неформалне укључују притисак и препоруке званичника Комисије да постигну одређене резултате у интеракцији са својим партнерима из земаља СИЕ током процеса проширења. Ограничена и контрадикторна природа правних тековина повећава употребу неформалних правила. Аутори доказују да неформална правила добијају велику тежину управо у односима са посткомунистичким друштвима, за чију трансформацију не може бити никаквих правних тековина. Видети у: James Hughes, Gwendolyn Sasse, Claire Gordon, op. cit., pp. 25–27.

⁸⁷⁸ Прва фаза приступног процеса за све земље кандидате је аналитички преглед националног законодавства у односу на 31 поглавље правних тековина ЕУ. Током лета 1998. године, овај процес скрининга започео је са пет земаља кандидата са којима су отворени приступни преговори и завршио се у јулу 1999. године. Са других пет земаља процес скрининга започео је почетком 1999. године, а завршио се крајем исте године.

⁸⁷⁹ Вид. Graham Avery, op. cit., p. 44.

⁸⁸⁰ На основу преговарачке позиције ЕУ, земље кандидати обавештавају ЕУ о којим питањима желе да преговарају. Кандидат описује како ће ускладити своје национално законодавство са правним тековинама ЕУ, какве ће промене да изврши у законима и другим актима, и најзад, како и када ће државна администрација моћи да примењује правила ЕУ. Заједничка позиција садржи тражене прелазне периоде или друге посебне услове за усвајање аката ЕУ, који морају бити праћени јасним распоредом примене правних тековина ЕУ (већина кандидата заснивала је своје ставове на претпоставци да ће приступити ЕУ 1. јануара 2003. године, док је Мађарска ставила и ранији датум, 1. јануара 2002. године). Први нацрт заједничке позиције који је саставила ЕК био је заснован на резултатима скрининга, као и на директним контактима и одговорима добијених од кандидата. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, op. cit., 2008, p. 71; Вид. Graham Avery, op. cit., 2004, p. 44.

⁸⁸¹ *Treaty of Accession to the European Union*, Official Journal L 236.

ЧЕТВРТО ПОГЛАВЉЕ

ПРОМЕНЕ ОСНОВНИХ ОБЕЛЕЖЈА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ – ИЗМЕЂУ ПРОКЛАМАЦИЈА И КОНКРЕТНИХ ОДЛУКА (1998–2002)

I. ФОРМУЛИСАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ПРОШИРЕЊА – САСТАНАК ЕС У ЛУКСЕМБУРГУ (ДЕЦЕМБАР 1997)

Европски савет донео је у децембру 1997. године, на састанку у Луксембургу, одлуку да се током наредне године започну преговори о приступању са ограниченим бројем земаља које су поднеле захтеве за приступање. Договорено је да ће укупно шест држава започети процес приступања ЕУ и које су то државе. На основу ове одлуке, ЕУ је припремила стратегију приступања за земље СИЕ, као својеврсни стратешки приступ за наставак политике проширења. Према одлуци ЕС, приступни процес је почео за све земље, али *билатералне* преговарачке конференције биће отворене за пет кандидата земаља СИЕ које је ЕК препоручила, с тим што су се државе чланице сложиле да могу да ревидирају ову одлуку након следећих извештаја ЕК о напретку.⁸⁸²

Стога је Савет ЕУ одлучио да отвори формалне приступне преговоре са свим источноевропским земљама кандидатима, при чему су преговори *неодложно започели* са првих пет држава СИЕ (Пољска, Чешка, Мађарска, Естонија, Словенија),⁸⁸³ док је осталима (Летонија, Литванија, Словачка, Румунија, Бугарска) пружена прилика да убрзају припрему за преговоре кроз процес праћења.⁸⁸⁴ Смисао одлуке био је да упути охрабрујућу поруку државама кандидатима да је могућност добијања чланства и даље врло реална и да се заснива на *објективно* мерљивим критеријумима.

Питање од врхунске важности за процес проширења било је када укључити више земаља „другог круга“ у преговоре. Будући да тада није било реално да се у формалне преговоре о приступању укључе Бугарска и Румунија, најмање припремљене земље кандидати, главно питање након Луксембурга било је да ли да се у формалне преговоре укључе најспремније земље „другог круга“ или да све остану на чекању.

Иако разликују кандидате, компромиси између земаља ЕУ давали су овој диференцијацији формални карактер. С једне стране, диференцијација се није заснивала толико на објективном мерењу спремности за чланство, колико на позицијама држава чланица које су биле руковођене својим интересима. С друге стране, диференцијација је била ограничена отварањем претприступног процеса за све кандидате. На састанку у Луксембургу, ЕС је усвојио „ојачану претприступну стратегију“, која је садржала три елемента: Приступна партнерства, у виду билатералних споразума између ЕУ и сваке земље кандидата; повећану финансијску помоћ за период од 2000. до 2006. године у оквиру програма *PHARE*⁸⁸⁵; и увођење

⁸⁸² Закључци председништва Европског савета у Луксембургу, 12–13. децембар 1997. године. Видети у: <http://aei.pitt.edu/43332/1/LUXEMBOURG EUROPEAN COUNCIL.pdf>, приступ интернету: 12. октобар 2021. године.

⁸⁸³ Приступни преговори са првих пет држава СИЕ почели су крајем марта 1998. године, под председништвом Уједињеног Краљевства и водили су се између ЕУ и сваке земље кандидата, која је била у обавези да затвори тридесет преговарачких поглавља о питањима у вези са политикама и програмима ЕУ. Појединачни самостални преговори започели су у новембру 1998. године. Ова група држава из „првог таласа“ назива се и „Луксембуршка шесторка“. Важно је да напоменемо да је у овој групи био и Кипар, за који је успостављена посебна претприступна стратегија исте године. Будући да се ради о медитеранској земљи, а не држави СИЕ, његов приступни процес није део нашег истраживања.

⁸⁸⁴ Вид. Lykke Friis, *The End of the Beginning of Eastern Enlargement – Luxemburg Summit and the Agenda-setting, European Integration online Papers*, Vol. 2/7, 1998, p. 8.

⁸⁸⁵ Овај инструмент претприступне помоћи ЕУ пружао је подршку мерама институционалне изградње и, с тим повезаним, инвестицијама у земљама кандидатима. Такође, финансирао је мере којима се промовисала економска и социјална кохезија и прекогранична сарадња.

још два програма финансијске подршке – *ISPA*⁸⁸⁶ и *SAPARD*,⁸⁸⁷ чије је покретање било повезано са спровођењем партнерстава,⁸⁸⁸ објављивањем редовних годишњих извештаја ЕК о напретку земаља кандидата за чланство у ЕУ.⁸⁸⁹

Билатерална приступна партнерства имала су за циљ да идентификују специфичне реформске приоритете у свакој земљи. Свако приступно партнерство имало је исти формат, са укљученим краткорочним и дугорочним циљевима. Оно је покривало различите делове правних тековина ЕУ и различита подручја као што су политички критеријуми за чланство, економске реформе, изградња институционалних и административних капацитета, припреме за чланство на унутрашњем тржишту, питања правосуђа и унутрашњих послова, пољопривреда, животна средина, транспорт, регионална политика и кохезија.⁸⁹⁰

У ствари, поред тога што су на њих снажно утицали интереси земаља ЕУ, приступна партнерства су и једнострано разрађена ЕУ документа. Израз „партнерство“ је „обмањујући“ јер оставља утисак уговорног (двостраног) односа који стоји иза тог партнерства. Заправо, ЕУ саставља детаљан списак задатака које свака држава СИЕ мора да испуни у припреми за приступање, док се са земљама кандидатима консултује тек пре коначног усвајања докумената, након чега се очекује да правилно пренесу правне тековине ЕУ у своје националне системе.⁸⁹¹

Свака земља кандидат морала је да састави прецизне обавезе и да наведе како ће се *PHARE* фондови користити за подршку спровођењу ових обавеза, што одражава приоритете утврђене у Партнерству. Свака држава кандидат имала је обавезу да усвоји одређен скуп циљева повезаних са приступањем. Будућа помоћ зависила је од постизања ових циљева и правца реформи.⁸⁹² Финансијска помоћ у оквиру Приступног партнерства додељивала се под одређеним условима. Зависила је од напретка у испуњавању критеријума за чланство, обавеза према Споразумима о придруживању и обавеза преузетих у појединачном Приступном партнерству. Непοштовање било ког од ових услова могло је да доведе до санкција и укидања помоћи ЕУ.⁸⁹³

Крајем марта 1998. године ЕУ је припремила и усвојила приступна партнерства са сваком земљом кандидатом. Приступно партнерство је обухватало Национални програм за

⁸⁸⁶ Инструмент структурне политике за претприступање (ИСПА).

⁸⁸⁷ Специјални програм придруживања за пољопривредни и рурални развој (САПАРД).

⁸⁸⁸ У Луксембургу, Програм *PHARE* је трансформисан у инструмент претприступне политике и усмерен на припрему за приступање. Имао је два главна приоритета – изградњу институција са фокусом на обуци државних службеника (30%) и развој инфраструктуре, између осталог, транспортне пројекте и оне за заштиту животне средине (70%). После 2000. године, ЕУ започиње пренос средстава из Заједничке пољопривредне политике (250 милиона евра годишње у оквиру САПАРД-а) и структурних фондова (милион евра годишње у оквиру *ISPA*-е) – укупно 21 милион евра, за период 2000–2006. године. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 81. Као и у претходној фази источног проширења, средства додељена у оквиру програма не одговарају размерама циљева који су постављени. Према Ферхојгену, после 1993. године, ЕУ чини све да подржи изградњу демократских и правних структура и развој тржишне привреде. На ово је потрошено „релативно мало новца“. Између 1990. и 1998. године, око 9 милијарди евра је додељено програмима ЕУ за десет кандидата. Видети у: Гинтер Ферхојген, *op. cit.*, стр. 84.

⁸⁸⁹ European Council, *Presidency Conclusion*, Luxembourg European Council 12–13 December 1997.

⁸⁹⁰ Вид. Mirela Veleva-Eftimova, *op. cit.*, p. 147.

⁸⁹¹ Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, *op. cit.*, p. 39.

⁸⁹² Током 1999. године уведени су нови финансијски инструменти за изградњу административних капацитета. Према Комисији, ови инструменти су од кључне важности за програме реструктурирања у придруженим земљама. Инструмент структурне политике за претприступање (ИСПА) успостављен је 1999. године. Пружао је финансијску подршку за велике транспортне инфраструктурне пројекте и пројекте који се односе на заштиту животне средине у земљама кандидатима. Специјални програм придруживања за пољопривредни и рурални развој (САПАРД), подржавао је пољопривредни и рурални развој у земљама кандидатима. Програм предвиђа стварање независних административних капацитета у земљама кандидатима, који ће бити одговорни за размештање и коришћење ЕУ фондова за рурални развој. Програм је успостављен 1999. године.

⁸⁹³ Из тог разлога, у пролеће 1998. године Програм *PHARE* у смањеном износу финансира Пољску. Видети у: Sajdik and Schwarzingger, *op. cit.*, p. 53.

усвајање правних тековина ЕУ (енгл. *НРАА*) са прецизним распоредом мера које је требало спровести, усредсређених на приоритетне области које је утврдила ЕУ.⁸⁹⁴ На овој основи, приступна партнерства су пружала јединствени оквир за финансијску помоћ ЕУ и основу за годишње извештаје ЕК о напретку земље кандидата.⁸⁹⁵

Ови редовни годишњи извештаји ЕК били су суштински део ојачане претприступне стратегије ЕУ усвојене у Луксембургу. Трбало је да извештаји послуже као основа за доношење одлуке о отварању преговора, као и за њихов успешан завршетак. Извештаји су се сматрали средством за стални притисак на земље СИЕ да спроведу реформе. Циљ притиска био је одржање брзине претприступног процеса.⁸⁹⁶

Од 1998. године, ЕК је припремала и објављивала такве извештаје током новембра или децембра за све земље кандидате, без обзира да ли су преговори са једном државом отворени или не. Извештаји су детаљни, покривали су сва питања која су предмет претприступних преговора и садржали су закључке о томе који су од препознатих проблема решени на одговарајући начин, а који нису. Главни део извештаја био је усмерен на мере за правилно преношење правних тековина ЕУ у национално законодавство, као и на институционалне и административне капацитете за спровођење.

Ојачана претприступна стратегија усвојена у Луксембургу тиме је потврдила контрадикторну природу одлука из Копенхагена. С једне стране, морала је да подржи припреме кандидата, али с друге, учинила је приступ (и даље) несигурним. Контрадикторна природа ове стратегије огледала се у њеним главним елементима: приступним партнерствима и извештајима ЕК, тиме је претпостављала могућност њихове политичке употребе од стране држава чланица.

II. НАЈАВА ОДЛУКЕ ЗА УБРЗАЊЕ ПРОШИРЕЊА – САСТАНАК ЕС У БЕЧУ (ДЕЦЕМБАР 1998)

Пре састанка Европског савета у Бечу у децембру 1998. године, огромна већина земаља чланица ЕУ је била наклоњенија идеји да све чекају, и ниједна од земаља чланица није тражила брз напредак процеса проширења. У том периоду, у ЕУ не постоји довољна и суштинска политичка подршка за отварање преговора. Извештаји ЕК за 1998. годину одражавају ову ситуацију тако што не препоручују почетак преговора. Да би оправдала ову одлуку, ЕК користи језик који је тешко разумљив, али незванично је јасно да међу државама чланицама још увек нема довољно политичке подршке за проширење прве групе земаља.⁸⁹⁷

Марта 1998. године Лионел Жоспен (Lionel Jospin), премијер Француске и припадник Социјалистичке партије Француске, ишао је чак тако далеко да каже да „срећом по нас, проширење није нешто што се дешава сутра“.⁸⁹⁸ Током 1998. године званичници Владе

⁸⁹⁴ Према Грабеовој, могла је да буде доведена у питање прецизност постављених приоритета. Приоритети утврђени у приступним партнерствима су слични, упркос различитим проблемима земаља СИЕ, што поставља питање колико тачно могу да се мере циљеви за појединачне националне случајеве. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, p. 18. Према сведочењу два учесника у преговорима о партнерству, кратак период у којем се документа морају саставити „не остаје без утицаја на њихов квалитет“. Партнерства не одражавају тачно специфичне проблеме сваке појединачне државе. Кандидати немају слободу избора у успостављању приоритета. Видети у: Sajdik and Schwarzingler, *op. cit.*, p. 51.

⁸⁹⁵ *Ibidem*, p. 53.

⁸⁹⁶ Вид. Milada Anna Vachudova, *op. cit.*, p. 63; Вид. Eli Gateva, *op. cit.*, pp. 49–50.

⁸⁹⁷ Вид. Klaudijus Maniokas, *op. cit.*, pp. 23–24.

⁸⁹⁸ Par Jan Krauze, L'élargissement à tout petit pas (Проширење корак по корак), *Le Monde*, 29 March, 1998. Видети у: https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/03/29/l-elargissement-a-tout-petits-pas_3654830_1819218.html, приступ интернету: 14. новембар 2022. године. (Превод аутора).

Француске нису сматрале да је питање проширења ЕУ ургентно⁸⁹⁹ и тај став су мање-више делиле и остале земље чланице ЕУ. Чак је и Немачка, земља која је претходно била виђена као истакнути подржавалац процеса проширења ЕУ, почела да изражава већу резервисаност по овом питању. Нови немачки канцелар, Герхард Шредер, нагласио је на састанку ЕС у Портшаху, октобра 1998. године, да ће процес проширења бити „многа тежи и дуготрајнији него што се очекивало“.⁹⁰⁰

Стога не изненађује што је убрзо након одлуке донете на састанку ЕС у Луксембургу ослабио аргумент безбедности којим се инсистирало на хитном покретању преговора о приступању са свим земљама, и што нису повучени никакви потези да се почну ургентни преговори са земљама „другог круга“.

У контексту оваквих дешавања Комисија је објавила Збирни извештај у новембру 1998. године.⁹⁰¹ У том извештају Комисија је изнела став да нема потребе да се ЕУ на састанку ЕС у Бечу у децембру одлучи да се прошире преговори и на земље које су поднеле захтев за приступање, а део су „другог круга“.⁹⁰² У међувремену је Комисија проценила да је Летонија, једна од земаља из „другог круга“, постигла знатан напредак и да би стога требало да се омогући да „се наредне године потврди да Летонија испуњава Копенхашке критеријуме и да се пре краја 1999. године предложи отварање преговора“. Исто тако је Комисија проценила да су Литванија и Словачка направиле континуиран напредак.⁹⁰³ И на крају, Комисија је проценила да напредак Бугарске и Румуније није задовољавајући.⁹⁰⁴

Већина држава чланица није упутила никакву критику на ову препоруку Комисије, те тако ниједна држава није подстицала укључивање у преговоре било које државе која је поднела захтев за чланство, а део је „другог круга“ проширења ЕУ. Жак Ширак и Герхард Шредер су чак написали заједничко писмо Виктору Клими (Viktor Klima), аустријском канцелару и председнику ЕС, како би изразили подршку таквом приступу и истакли своје виђење да „на састанку Европског савета у Бечу не би требало да се доносе одлуке о започињању преговора са наредним земљама заинтересованим за приступање ЕУ“.⁹⁰⁵ Осим тога, владе Француске, Италије и Грчке су посегле за секуритизацијом на састанку Савета након публикације Заједничког извештаја тврдећи да ће се, ако ЕУ изабере неке земље из „другог круга“ и изолује земље које су постигле најмањи напредак (Румунију и Бугарску), створити подела унутар земаља „другог круга“, што би могло да озбиљно дестабилизује регион. Таква стратегија,

⁸⁹⁹ Вид. Par Jan Krauze, Le réalisme allemand, le romantisme polonais (Немачки реализам, пољски романтизам), *Le Monde*, 5 November 1998. Видети у: https://www.lemonde.fr/archives/article/1998/11/05/le-realisme-allemand-le-romantisme-polonais_3696937_1819218.html. (Превод аутора).

⁹⁰⁰ Видети у: Heads of states and government discuss "real" problems (Шефови држава и влада разговарају о "стварним" проблемима), *Agence Europe*, No. 7330, 27 October, 1998. (Превод аутора).

⁹⁰¹ Commission, *Composite Paper*, 1998: Progress made by the Candidate Countries towards Accession, 4 November. На састанку ЕС у Луксембургу је заузет став да Комисија треба да припрема Збирни извештај за сваки састанак Савета, који би садржао синтезу анализа сваког редовног извештаја, као и серију препорука. Овај документ такође даје тренутно стање преговора и омогућава јачање претприступне стратегије и презентује се пред ЕС у децембру сваке године.

⁹⁰² Commission, *Composite Paper*, 1998, p. 28. Видети у: [https://www.ikv.org.tr/images/files/B29-en\(1\).pdf](https://www.ikv.org.tr/images/files/B29-en(1).pdf), приступ интернету: 15. новембар 2022. године.

⁹⁰³ Ibidem.

⁹⁰⁴ У Збирном извештају из 1998. године процењено је да је Бугарска направила знатан напредак у погледу макроекономске стабилизације, али да је потребан већи напредак у области међународне конкурентности. За Румунију је процењено да је дошло до напретка у односу на последњи извештај из 1997. године, али да њена економска ситуација даје повод за забринутост. Видети у: Commission, *Composite Paper*, 1998, p. 28.

⁹⁰⁵ Jacques Chirac and Gerhard Schröder, Lettre commune au président en exercice du Conseil européen et Chancelier austro-hongrois Viktor Klima (Заједничко писмо председавајућем Европског савета и аустријском канцелару Виктору Клими), 8 December, 1998. Репринт у: *Texte et Documents: Politique étrangère de la France, novembre-décembre 1998*. Paris: La Documentation Française. (Превод аутора).

тврдио је Ибер Ведрин (Hubert Védrine), француски министар спољних послова, била би чак контрадикторна принципу да проширење треба да буде „уравнотежен процес“.⁹⁰⁶

Наравно, неке државе чланице су желеле да пошаљу позитивнији сигнал земљама које су поднеле захтев за придруживање, а за које је процењено да су направиле добар напредак. На пример, Данска, Шведска и Финска су инсистирале на састанку Савета за опште послове у децембру да ЕУ макар Летонију и Литванију третира на „позитивнији и подстицајнији начин“, те да у закључцима Председништва са састанка ЕС у Бечу назначи да ће се почетак њихових преговора о приступању одредити до краја 1999. године.⁹⁰⁷

Међутим, Влада Француске се противила овој идеји, тврдећи да би чак и само одређивање датума почетка преговора о приступању могло да доведе до беспотребне дискриминације између најмање припремљених земаља које су поднеле захтев за приступање ЕУ.⁹⁰⁸

Нордијске земље чланице су неупадљиво повукле свој захтев, те тако на састанку ЕС у Бечу није донета никаква одлука да се прошири број земаља које су поднеле захтев, а са којима би се почели преговори о приступању, и није одређен никакав датум почетка преговора са најнапреднијим земљама „другог круга“. Само је дато саопштење да „Европски савет позива Комисију да презентује своје наредне извештаје о напретку на састанку Европског савета у Хелсинкију“,⁹⁰⁹ тиме сугеришући да би о отварању преговора о приступању могло да се одлучује у Хелсинкију. На овај начин ниједна стратешка одлука о убрзању процеса проширења није донета током 1998. године, највише због очигледног недостатка посвећености тој идеји и одсуства подршке држава чланица.

III. УТВРЂИВАЊЕ БУДУЋЕ САРАДЊЕ ЕУ И НАТО-а У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ – САСТАНАК ЕС У КЕЛНУ (ЈУН 1999)

Очигледно погоршање ситуације на КиМ у другој половини 1998. године драстично је променило стање стагнације у приступном процесу држава СИЕ. Средином децембра 1998. године, тзв. Ослободилачка војска Косова започела је отворену оружану побуну и терористичке нападе против припадника Министарства унутрашњих послова Републике Србије и војске СР Југославије на територији КиМ. Претње Запада војном интервенцијом због те кризе кулминирале су започињањем НАТО бомбардовања Југославије, 24. марта 1999. године, које је трајало седамдесет осам дана, све до 10. јуна 1999. године. До тада, када је Југославија прихватила мировни план којим се захтевало повлачење свих снага са КиМ и улазак мировних снага под окриљем Уједињених нација, стање не само у СРЈ, већ и на Балкану, било је врло нестабилно. Бомбардовање СРЈ и период непосредно након тога, створили су нови контекст у ЕУ, у коме су донете важне одлуке у вези са источним проширењем.

Психолошки утицај кризе на КиМ на лидере ЕУ био је озбиљан. Као и сви други етнички конфликти на Балкану, и криза на Косову је „вратила на сцену идеју да је рат у Европи

⁹⁰⁶ Council takes note of Commission reports on 12 applicant countries, leaving open the question of possible admission of new countries to actual negotiations (Савет прима к знању извештаје Комисије о 12 земаља кандидата, остављајући отвореним питање могућег пријема нових земаља у стварне преговоре), *Agence Europe*, No. 7339, November 10, 1998. (Превод аутора).

⁹⁰⁷ Differences in Council over signal to be sent out to "second group" applicants (Разлике у Савету у вези са сигналом који ће бити послат кандидатима из "друге групе"), *Agence Europe*, No. 7358, December 8, 1998. (Превод аутора). Штавише, друге земље су сматрале да Словачкој, која је начинила значајан напредак по питању политичке реформе, треба послати позитиван сигнал и охрабрење са састанка Европског савета у Бечу (11-12. децембар 1998. године).

⁹⁰⁸ *Ibidem*.

⁹⁰⁹ European Council, *Conclusions of the Presidency, Vienna European Council*, December 11-12, 1998. Видети у: https://www.europarl.europa.eu/summits/wiel_en.htm, приступ интернету: 15. новембар 2022. године.

могућ“.⁹¹⁰ Трагични догађаји на КиМ и СРЈ нису поштедели ни политику проширења ЕУ. ЕУ је била, како је рекао Тони Блер (Anthony Charles Lynton Blair), „уздрмана том кризом“.⁹¹¹ Тако је ЕУ, између осталог, обновила своју политику по питању две групе у овом региону, то јест земаља Југоисточне Европе (ЈИЕ) које су до тада биле ван процеса проширења, и Румуније и Бугарске, две земље које су поднеле захтев за приступање, а које до тада нису биле укључене у преговоре о приступању.

Измењени безбедносни и геополитички контекст у Европи тог доба углавном је био подстакнут растућим осећајем унутар ЕУ да је неопходно да се донесу превентивне мере, ако Европа жели да избегне да се етнички сукоби, попут оног на КиМ, прелију на друге делове Балкана. Забринутост је нарочито била изражена по питању Македоније⁹¹² и Црне Горе, при чему је Македонија била виђена као „још једна земља у суседству која чека да се распадне“, а Црна Гора као земља која тражи отцепљење од југословенске федерације, што би опет могло да узрокује још један грађански рат.⁹¹³ Због тога је у Француској, али и у ЕУ, почео да се намеће слоган да је „стабилност на Балкану одувек била услов за стабилност у Европи“.⁹¹⁴

Ипак, промена у стратегији проширења ЕУ била је неизбежнија у случају Румуније и Бугарске, земаља кандидата, до тада „најслабије подржаних од стране актуелног чланства“.⁹¹⁵ Најранији поступак секуритизације којим се позивало на одлучну акцију у случају ове две земље дошао је од Тонија Блера, британског премијера, кад је посетио Румунију почетком маја 1999. године: „нестабилност је на нашем континенту, ту у нашем суседству. Уздрмани смо кризом. Ваша будућност је угрожена... на састанку Европског савета у Хелсинкију у децембру, Британија ће подржати упућивање позива Румунији да се започну преговори за приступање Европској унији“.⁹¹⁶ Поступак секуритизације који је покренуо Тони Блер био је тврдња да једна „хитна мера“, то јест почетак преговора о приступању, може ефикасно да се супротстави негативном утицају кризе на КиМ, тој егистенцијалној претњи која би могла прилично да дестабилизује све суседне земље на Балкану.

⁹¹⁰ Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 357.

⁹¹¹ Tony Blair, *Speech at the Romanian Parliament*, Bucharest, May 4, 1999 (Тони Блер, говор у Парламенту Румуније, Букурешт, 4. мај 1999. године). Видети у: https://api.parliament.uk/historic-hansard/written-answers/1999/may/10/romania#S6CV0331P0_19990510_CWA_433. Приступ интернету: 14. децембар 2020. године.

⁹¹² Тада је Македонији, сходно Уставу, званичан назив био Република Македонија. Међутим, због спора са Грчком око имена, УН, неке земље ЕУ, укључујући Немачку и Француску, и друге међународне организације користиле су привремену референцу Бивша Југословенска Република Македонија (БЈРМ). Након решења дугогодишњег спора са Грчком у вези са именом (почетком 2019. године), ова балканска земља променила је званичан назив у Република Северна Македонија.

⁹¹³ Серија чланака у британском недељнику *The Economist* илуструје забринутост Запада за земље Балкана. No place for them both (Нема места за обоје), *The Economist*, April 3, 1999; The powderkeg (Буре барута), *The Economist*, April 29, 1999; In the balance (У равнотежи), *The Economist*, May 8, 1999; The next Kosovo (Следеће Косово), *The Economist*, August 14, 1999. Осим тога, за дубоко укореење забринутост нарочито по питању Македоније – да ће пре или касније да се суочи са сопственим етничким расцепима због рапидног повећања броја Албанаца који хрле у Македонију одмах након кризе на КиМ, видети у: Jeremy Harding, *Europe's war*, *London Review of Books*, 1999, pp. 21–29.

⁹¹⁴ L'élargissement de l'Europe après le Kosovo (Проширење Европе после Косова), *Le Monde*, 26 juillet 1999. (Превод аутора).

⁹¹⁵ William Wallace, *Opening the Door: the Enlargement of NATO and the European Union*. London: Centre for European Reform, 1996, p. 27.

⁹¹⁶ Tony Blair, *Speech at the Romanian Parliament*, Bucharest, May 4, 1999. Видети у: Ibidem. На путу по Бугарској, месец дана касније, Блер је изразио исту посвећеност и према Бугарској. „This is a big expansion of NATO. This is a big *military guarantee* that we are giving to these countries that come into NATO“. (Ово је велико ширење НАТО-а. Ово је велика *војна гаранција* коју дајемо овим земљама које улазе у НАТО). Видети у: Tony Blair, *Speech at the Sofia University*, Sofia, May 17, 1999. (Тони Блер, Говор на Универзитету у Софији, 17. мај. 1999. године). Видети у: Irena Mladenova and Elitsa Markova, *NATO's Enlargement and the Costs for Bulgaria to Join NATO*, Final Report Euro-Atlantic Partnership Council-NATO Individual Fellowship 1999–2001, Economic Policy Institute, Sofia, 2001, p. 26.

Ова изјава је означила јасну промену позиције британске владе у односу на политику проширења ЕУ, јер је она у прошлости, иако је подржавала читаву идеју источног проширења, ипак наглашавала опасност од „отварања преговора са оним земљама које још нису спремне“.⁹¹⁷ Уместо тога, британска влада заузела је јасну позицију да, у тренутку кад се земље кандидати суочавају са јасним претњама из њиховог окружења, ЕУ треба да започне преговоре са њима како би се ублажило погоршање ситуације, стога је у тим околностима потпуно испуњавање Копенхашких критеријума било мање битно. Иако је то као идеја звучало поприлично радикално, земље чланице су ову тезу одмах прихватиле. Тако је у ЕУ већ почело да се шири мишљење да би идеја изгледности будућег чланства у ЕУ могла да буде снажно средство у спречавању кризе каква је криза на Косову.⁹¹⁸

Међутим, иако су одлуке по питању земаља ЈИЕ брзо донете на састанку ЕС у Келну, одлуке везане за почетак преговора о приступању са државама СИЕ земљама „другог реда“ нису донете. На састанку ЕС у Бечу се већ закључило да би ревидирање процеса проширења ЕУ могло да се деси на састанку ЕС у Хелсинкију. Учесници овог састанка наглашавали су да би одлуке могле да буду донете једино у Хелсинкију.⁹¹⁹ У међувремену Волфганг Шисел (Wolfgang Schüssel), аустријски канцелар, обелодањује на конференцији за медије након састанка да постоји „јасна сагласност“ земаља „петнаесторице“ да би одлука о укључењу Летоније, Литваније и Словачке у преговоре о приступању могла да буде донета на састанку ЕС у Хелсинкију.⁹²⁰ Од тог тренутка, фокус се са дебате о проширењу брзо пребацио на питање да ли треба започети преговоре о приступању са Бугарском и Румунијом, најмање спремним земаљама СИЕ које су поднеле захтев за приступање у категорији земаља „другог реда“.

Током 1999. године интензитет политичке подршке повећао се до мере која је довела до промене у приступу. Ова подршка представљала је резултат промене равнотеже користи и губитака за државе чланице као последице повећаних геополитичких ризика, али и утицаја спољних актера и фактора. Иако су иза укључивања сваке државе кандидата у преговарачки процес постојали специфични геополитички разлози, промена стратешког приступа настала је због заједничког страха од *дестабилизације* читавог региона СИЕ.

Ова забринутост заснивала се на схватању да прављење разлике између кандидата за први и други талас може да поткопа реформске напоре у њима. Било је широко распрострањено схватање да ће реформистичке лидере вероватније заменити националистички и да су етнички сукоби и пропаст држава нови *безбедносни* изазови после хладног рата.⁹²¹ Таква промена би, с једне стране, проузроковала политичку и економску дестабилизацију, а с друге стране, створила би моделе управљања у земљама СИЕ који подривају дугорочне интересе западних земаља.⁹²²

Почетком 1999. године између чланица ЕУ постојао је висок степен консензуса о укључивању још три земље кандидата у преговарачки процес, то су биле Летонија, Литванија и Словачка.

⁹¹⁷ Robin Cook, *Speech at the Institute for European Affairs*, Dublin, Ireland, November 3, 1997 (Робин Кук, Говор на Институту за европске послове, Даблин, Ирска, 3. новембар 1997. године); Barbara Lippert et al., op. cit., 2001, pp. 10–11 and p. 76.

⁹¹⁸ On Monday, Council to begin comprehensive reflection on implications of latest developments (notably in the Balkans) on the prospects for membership for applicant countries (Савет ће у понедељак започети свеобухватно размишљање о импликацијама најновијих дешавања (посебно на Балкану) на изгледе за чланство за земље кандидате), *Agence Europe*, No. 7474, May 29, 1999. (Превод аутора).

⁹¹⁹ На пример, видети коментар Гинтера Ферхојгена, који је учествовао на састанку у својству в.д. министра спољних послова Немачке. Council begins discussing new aspects (Савет почиње да расправља о новим аспектима), *Agence Europe*, No. 7475, June 1, 1999. (Превод аутора).

⁹²⁰ Cologne Summit proves the European Union's determination to play in full its role in the international arena (Самит у Келну доказује одлучност Европске уније да у потпуности одигра своју улогу у међународној арени), *Agence Europe*, No. 7480, June 7, 1999. (Превод аутора).

⁹²¹ Вид. Роберт Кејган, op. cit., стр. 70.

⁹²² Вид. Steve Marsh and Wyn Rees, op. cit., p. 114; Вид. Eli Gateva, op. cit., p. 108.

Поред општих безбедносних ризика, подршка овим земљама била је условљена позитивним трендом у њиховим претприступним припремама, као и испуњавањем специфичних услова који су изван прописаних норми ЕУ, али су део „појачаног“ условљавања. У годишњим извештајима о напретку земаља кандидата за 1999. годину, за Литванију, Летонију и Словачку, ЕК бележи значајан напредак.⁹²³ Две балтичке државе пролазиле су кроз брзи процес приватизације и успеле су да одрже контролу над унутрашњом политичком ситуацијом током кризе изазване распадом СССР-а. Додатно, Литванија је пристала да затвори нуклеарну електрану Игналина.

Председник Владе Словачке, Владимир Мечијар (Vladimír Mečiar),⁹²⁴ који је био оптужен за ауторитарне методе управљања, смењен је након одржаних избора, а нова словачка Влада је најављивала амбициозан програм демократских реформи.⁹²⁵ Словачка влада се, такође, сложила да затвори нуклеарна постројења у Бохуницама.⁹²⁶ Две балтичке државе имале су посебно активну подршку скандинавских чланица ЕУ, а Словачку је подржавала Аустрија.⁹²⁷

За разлику од укључивања Литваније, Летоније и Словачке у преговарачки процес, укључивање Бугарске и Румуније није имало значајну подршку међу земљама ЕУ. Војна интервенција на СРЈ од стране НАТО-а, као и сукоб на територији КиМ који је започео раније, дали су нови контекст расправи о статусу ове две земље које су заостајале у припремама за чланство.

Континуирана нестабилност на Балкану довела је до консензуса међу земљама ЕУ да Бугарска и Румунија не треба да остану изоловане од преговарачког процеса, упркос негативној оцени Румуније и упитном напретку Бугарске. Државе чланице делиле су мишљење да би нова диференцијација у другој групи послала негативне, а самим тим, контрапродуктивне сигнале који би одложили и поткопали реформске напоре у државама СИЕ. Кашњење у спровођењу реформи би утицало на политичку стабилност у ове две земље, чије би последице биле непредвидиве у етнички проблематичном региону СИЕ.⁹²⁸

С друге стране, укључивање две балканске државе у преговарачки процес имао је и аргументе засноване на вредностима. Две државе биле су саставни део наратива о европском уједињењу, који је довођен у везу са историјском одговорношћу Запада, и као такве, Бугарска

⁹²³ На пример, према годишњим извештајима ЕК из 1998. године, Летонија није на задовољавајући начин испуњавала економске критеријуме, али је ЕК закључила да ће, уколико одржи темпо реформи следеће године, Летонија бити у стању да испуни критеријуме за чланство, како би ЕК могла да предложи преговоре. Летонија је одржала потребни ниво реформи, стога се очекивало да ће следећи извештај ЕК садржати препоруку за отварање преговора. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, *European Union Enlargement. Background, Development, Facts*. Central and Eastern European Policy Studies, Volume 2, New Brunswick: Transaction Publishers, 2008, pp. 75–77.

⁹²⁴ Владимир Мечијар био је први премијер независне Словачке Републике.

⁹²⁵ Вид. Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 94; Вид. Heather Grabbe, op. cit., pp. 18–19.

⁹²⁶ У извештају ЕК за Словачку из 1998. године, оцењено је да ова земља није учинила довољан напредак за отварање преговора. Промена власти није била довољна, ЕК су били потребни позитивни знаци за стабилност демократских институција. Што се тиче економске ситуације, било је потребно више мера за већу видљивост у њеном раду, а важна критична напомена била је нуклеарна енергија. У контексту нуклеарне безбедности, Словачка је, у средњем року, требало да предузме програм за гашење два реактора Бохунице, што тада још није учинила. Слична ситуација била је и у Игналини у Литванији. И у овом случају, ЕК је у извештају скренула пажњу на мере које треба да се предузму за затварање постројења. Иста оцена појавила се и у извештају о Бугарској. ЕК је забележила незадовољавајући напредак у затварању застарелих реактора у нуклеарној електрани Козлодуј. Румунија је критикована због недостатка приметног напретка у области економије. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, op. cit., pp. 75–77.

⁹²⁷ Финска је слала јасне сигнале од почетка 1999. године да ће током свог председавања, у другој половини године, предузети иницијативу за отварање преговора са више земаља СИЕ. Путна раздаљина између главних градова Аустрије и Словачке је краћа од 80 км, што је око сат времена вожње путничким аутомобилом.

⁹²⁸ Вид. Eli Gateva, op. cit., p. 117.

и Румунија биле су изједначене са осталим земљама кандидатима, јер су и оне заслужиле повратак у Европу као и све друге земље СИЕ.⁹²⁹

Поред дипломатских представника НАТО-а, посебно активна у залагању за укључивање Бугарске и Румуније била је и Велика Британија.⁹³⁰ Током маја 1999. године, у жеку бомбардовања СРЈ, британски премијер Тони Блер посетио је Букурешт и Софију и изјавио да ће радити на њиховом укључивању у преговарачки процес. Позитиван третман Бугарске и Румуније подржавају и Грчка, Француска и Италија.⁹³¹

Домаће политичке промене у једној од кључних земаља ЕУ – Немачкој, такође су допринеле промени стратегије источног проширења. Од како је Герхард Шредер преузео канцеларско место, дошло је до промене политике земље према стратегији источног проширења. Разликујући се од понашања претходне администрације, немачка савезна влада је изјавила да је потребан већи реализам у погледу проширења, а посебно у погледу његових економских последица. Промена стратешког приступа била је и логична одлука, јер је Шредер подржавао убрзање проширења, истовремено противећи се фаворизовању земаља кандидата.⁹³²

Такође, промену стратегије источног проширења олакшале су и политичке амбиције Продијеве комисије. Романо Проди, као нови председник ЕК настојао је да убрза и продуби институционалну реформу у ЕУ, што би на крају могло да доведе до повећања овлашћења Комисије. Таква реформа требала је да буде вођена процесом проширења. Уверен да ће велико проширење повећати притисак на реформе, Проди је преузео иницијативу за промену стратешког приступа процесу. У октобру 1999. године позвао је на „суштинску промену” у стратегији проширења ЕУ, дајући аргументе о косовској кризи. Предложио је отварање активних преговора са остатком друге групе земаља СИЕ. Према Продију и комесару за проширење Гинтеру Ферхојгену (Günter Verheugen), главни циљ ове промене био је подстицање значајног напретка у проширењу и његова трансформација у више политички него технократски процес. Ферхојген се залагао за свеобухватнији процес проширења у којем би свим источноевропским земљама било дозвољено да започну преговоре.⁹³³

Ова нова визија стратегије проширења огледала се у главним закључцима комбинованог извештаја ЕК о целокупној слици напретка у процесу проширења. Од 1999. године, Комисија предлаже Савету нови приступ процесу, који је укључивао неколико кључних елемената. Прво, укључивање свих кандидата у приступне преговоре, што значи отварање преговора са Бугарском, Летонијом, Литванијом, Румунијом и Словачком. Друго, јачање условљености, како би се превазишао ризик успоравања напретка у припремама за приступање и неприхватљиво продужавање преговарачког процеса. Овај предлог је дат у случају Бугарске и Румуније, где је напредак у припреми за чланство био ограничен. Према извештајима ЕК о праћењу, економска ситуација у Румунији и Бугарској није се значајно променила у последње две године, тј. од одлуке из Луксембурга, с том разликом што су у потоњем случају постојали разлози за оптимистичне изгледе због убрзавања приватизације и озбиљних економских реформи од стране нове владе.⁹³⁴

⁹²⁹ Вид. Ainius Lašas, op. cit., p. 138.

⁹³⁰ Ова кохерентност није изненађујућа у светлу чињенице да Велика Британија подржава тзв. „специјалне односе“ са САД након Другог светског рата, који су одбрамбене капацитете земље довели у уску зависност од капацитета САД и НАТО-а.

⁹³¹ Вид. Karen Smith, op. cit., pp. 127–128; Eli Gateva op. cit., p. 106.

⁹³² Вид. Helene Sjursen and Børge Romsloe, Protecting the idea of Europe: France and enlargement. In: Helene Sjursen (ed.), *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge, 2006, pp. 110–118.

⁹³³ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 184.

⁹³⁴ Према Грабеовој, процена ЕК о Бугарској квалитативно се разликовала од оцене Румуније, утолико што би та процена могла да оправда укључивање Бугарске у преговарачки процес. Ауторка тврди да је, за разлику од Бугарске, чији су извештаји из 1999. и 2000. године били охрабрујући и уважавали су позитиван развој бугарске европске перспективе, која је била заснована на повећаној економској стабилности, у случају Румуније, оцењено да се погоршала економска и политичка ситуација, али је за ЕУ било тешко да из преговора изостави само једну

Да би ојачала принцип условљавања, Комисија је инсистирала на томе да се преговори са Бугарском отворе само под условом да се политичка одлука у вези са затварањем најстаријег блока нуклеарне електране Козлодуј донесе до краја 1999. године. Отварање преговора са Румунијом зависило је од напретка у реформама дечјих институција.⁹³⁵

Треће, Комисија⁹³⁶ је предложила виши степен диференцијације између земаља у преговарачком процесу, тако што је поштрила услове за прихватање привременог отварања и затварања релевантног поглавља. Акцент је требало да се стави на тренутне претприступне припреме земље. Према том приступу, није предвиђено да сви кандидати истовремено отворе поглавља, као што је то био случај у првом таласу кандидата.⁹³⁷

IV. ИЗМЕЊЕНА ПРИРОДА СТРАТЕШКОГ ПРИСТУПА У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА ЕУ – САСТАНАК ЕС У ХЕЛСИНКИЈУ (ДЕЦЕМБАР 1999)

Стратешки приступ ЕУ, који се заснивао на питањима о тачном броју кандидата који су спремни да отворе приступне преговоре и истицању који су то кандидати, трпи значајну промену крајем 1999. године. Европски савет, који је одржан у Хелсинкију децембра 1999. године, прихвата предлоге Комисије да у фебруару 2000. године отвори преговоре са осталих пет земаља – Бугарском, Румунијом, Литванијом, Летонијом и Словачком. Укључивање Бугарске и Румуније у преговоре, упркос незадовољавајућем испуњавању политичких и економских услова за чланство, јасан је пример занемаривања условљавања због других разлога који утичу на одлуке о проширењу, а то су геополитички разлози и притисци од стране појединих држава чланица.⁹³⁸

Овоме свакако додајемо и пресудан утицај стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а. Отуд и хибридно, нужност „комбинације модела“, честа нејасност и несагласност принципа и праксе (употребе) унутар структура ЕУ. У овом контексту се одигравају структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ.

Да би надокнадио подривање водећег принципа којег је сам прогласио, ЕС је нагласио да ће убудуће примењивати захтевније условљавање, наводећи да ће мерење испуњавања захтева за чланство да обухвата не само укључивање правних тековина у национално законодавство, већ и њихово ступање на снагу и њихову примену.⁹³⁹

Састанак ЕС у Хелсинкију представља кључну промену у приступу процеса проширења. Почетно, макар и формално разликовање држава кандидата у зависности од

државу. Такође, Грабеова сматра да је одлука о отварању преговора са Бугарском и Румунијом „делимично мотивисана политичким факторима који нису директно повезани са процесом приступања“. Видети у: Heather Grabbe, *op. cit.*, pp. 18–19.

⁹³⁵ Проблематично упоређивање између нуклеарних стандарда и оних за дечје институције је још један доказ одсуства строгих заједничких стандарда ЕУ у отварању преговора са земаљама кандидатима. Врло је вероватно да су ови различити нагласци резултат личних ставова и пристрасности представника Комисије, а то је проблем који су Хјуз и сарадници показали на примеру политике прилагођавања земаља СИЕ регионалној политици ЕУ. Према овој студији, у контексту регионалне политике, Комисија је интерно подељена због различитих ставова, који произлазе не само из конкуренције између различитих директората и јединица ЕК, већ и из различитих националних модела у државама чланицама ЕУ. Видети у: James Hughes, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon, *op. cit.*, pp. 68–69.

⁹³⁶ European Commission, *Composite Paper: Reports on progress Towards Accession by each of the Candidate Countries*, COM (1999), Brussels, 13 October 1999.

⁹³⁷ Сваки кандидат је напредовао у складу са својом динамиком након испуњавања критеријума из Копенхагена, упркос чињеници што су неке од земаља кандидата имале проблема са испуњавањем пољопривредних, социјалних и стандарда у области заштите животне средине. Председник ЕК Проди рекао је да ће се преговори заснивати на примени препорука, а не на саосећању. Видети у: Gisela Hendriks and Annette Morgan, *op. cit.*, p. 153.

⁹³⁸ Вид. Geoffrey Pridham, Romania and EU membership in comparative perspective: A post-accession compliance problem? – The case of political conditionality, *Perspectives on European Politics and Society*, 8: 2, 2017, p. 172.

⁹³⁹ European Council, *Presidency Conclusions*, Helsinki European Council 10–11 December 1999.

степен њихове испуњености услова за чланство, односно принцип регате,⁹⁴⁰ који је утемељен у принципу диференцијације,⁹⁴¹ замењен је групним стилем преговора. Отварањем преговора са другом групом земаља СИЕ подижу се позитивна очекивања да ће се земље кандидати придружити ЕУ што пре испуне услове за чланство.

Према неким ауторима, из овог разлога, утицај ЕУ у земљама кандидатима расте. Било је то у 2000. години, када су отворени преговори са државама СИЕ из друге, тзв. Хелсиншке групе, које су показале тенденцију ка значајном и брзом напретку ка чланству.⁹⁴²

Други аутори сматрају да кроз покушај да се избегне политичка дестабилизација СИЕ кроз најшири могући приступ, тј. све већу глобализацију процеса уместо диференцијације, ЕУ заправо задржава главни фактор дестабилизације, а то је економско заостајање читавог региона и подривање могућности за ефикасну претприступну припрему.⁹⁴³

Политички мотивисани компромис са условљавањем предодређује његово даље слабљење. Пренос диференцијације са тренутка отварања преговора на тренутак њиховог затварања, подразумева даљу ерозију овог принципа. Имајући у виду да је тешко применити диференцијацију током преговарачког процеса, било који уступак које би добио један кандидат, постао би захтев и других кандидата. Из тог разлога ЕУ више жели да занемари индивидуални приступ у односу на интересе кохерентне, заједничке визије.⁹⁴⁴ С друге стране, примена принципа диференцијације значила би да ће се стране оцењивати једна по једна и, сходно томе, закључивати преговоре у различито време, што је „крајње непрактично“. Тежиште већинског гласања требало би да се непрестано прерачунава, као и број посланика у ЕП (са сваким новим приступањем).⁹⁴⁵

У исто време, компромисне стратешке одлуке о закључењу преговора, као и сам ток преговарачког процеса, представљају следећи, уједно и последњи чин доследног подривања политике условљавања. Систематско занемаривање принципа диференцијације током преговора лишава ову политику кључног инструмента притиска на кандидате и ограничава ефекат условљености, што би иначе требало да обезбеди ефикасност претприступних припрема. Као резултат тога, Унија ризикује да прихвати недовољно припремљене нове чланице, иако је политика условљавања, на прокламованом нивоу, веома захтевна према кандидатима.

⁹⁴⁰ Принцип регате подразумева да кандидати почињу приступне преговоре са упоредивих позиција и завршавају у зависности од брзине и интензитета својих претприступних припрема и оствареног напретка у преговорима о чланству, а не од датума њиховог покретања. Иако ово никада није формално потврђено, и ЕУ и земље кандидати признају промену у приступу ЕУ. Видети у: Ainius Lašas, *op. cit.*, p. 138.

⁹⁴¹ Овај основни принцип политике проширења односи се на различитости у степену успостављања економских и политичких веза ЕУ са трећим државама.

⁹⁴² Аутори попут Карен Смит сматрају да су се заузимање мултилатералног приступа у односима са земљама СИЕ и њиховим суседима, успостављање „инклузивног процеса проширења“ и отварање преговора са свим земљама кандидатима, показали као успешне ЕУ стратегије за смањење негативног утицаја диференцијације (погоршање економске ситуације, погоршање односа са кандидатима, политичка дестабилизација). Видети у: Karen E. Smith, *op. cit.*, 2003, p. 124. На сличном становишту је и Доријан Јано. Видети у: Dorian Jano, *Dynamics of Eastern Europeanisation and the Impact of “Membership Credibility” in EU Enlargement Rounds*, *The Central European Journal of International and Security Studies* (CEJISS), 7(4), 2013, p. 65.

⁹⁴³ Вид. Peter Balazs, *The Globalization of the Eastern Enlargement: Symptoms and Consequences*. In: M. Maresceau, (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman, 1997, p. 374.

⁹⁴⁴ Вид. Graham Avery, *op. cit.*, 2004, p. 39.

⁹⁴⁵ Вид. Martin A. Smith, Graham Timmins, 2000, *op. cit.*, p. 129.

V. НАТО У ПОТРАЗИ ЗА НОВИМ ИДЕНТИТЕТОМ

У околностима сучељавања са мноштвом криза насталих распадом Совјетског Савеза и СФР Југославије (СФРЈ) и трагања за новим идентитетом у безбедносној архитектури Европе након хладнога рата, НАТО је на Самиту у Вашингтону,⁹⁴⁶ у априлу 1999. године, усвојио нови Стратешки концепт у коме је представио стратегију *кооперативне безбедности* (стратегија сарадње у безбедности). Можемо рећи да је стратегија кооперативне безбедности представљала „проширену и продубљену” стратегију дијалога и сарадње.⁹⁴⁷ Међутим, НАТО је идеалистички и неодређени концепт кооперативне безбедности ОЕБС-а превео у своју праксу. Тај процес описао је Ричард Коен (Richard Cohen) у свом делу под називом *Кооперативна безбедност: Нови хоризонти за међународну стабилност – Од појединачне безбедности до међународне стабилности*.⁹⁴⁸

Процес реформи формално је покренут у новембру 1991. године, на састанку Северноатлантског савета у Риму. Одлуке донесене на овом форуму утврђују главне параметре за наредну трансформацију НАТО-а.⁹⁴⁹ Међу најзначајнијим, свакако је усвајање новог стратешког концепта заснованог *на широј дефиницији безбедности* и отварању НАТО-а за партнерство са свим европским земљама. Усвојена је смерница за опсежно смањење конвенционалних и нуклеарних снага НАТО-а у складу с уговорима са СССР-ом о нуклеарном разоружању, као и Уговором о конвенционалним оружаним снагама у Европи.

Римска декларација о миру и сарадњи из новембра 1991. године бави се и односима САД и ЕУ, предлажући „*појачано трансатлантско партнерство*“. Потврђује се основни мандат НАТО-а: *употреба војне силе за заштиту територије* Алијансе. Мандату територијалне одбране придодат је *концепт шире зоне одговорности* – дозвољава се спровођење такозваних „*Out of the Area Operations*“.⁹⁵⁰

Закључци о Операцији „Савезничка снага“ на КиМ, предстојеће проширење Алијансе и промене у безбедносном окружењу након терористичких напада на САД, 11. септембра 2001. године, добили су одраз у одлукама Северноатлантског савета у Прагу 2002. године. Усвојен је Пакет мера за спровођење реформи и јачање борбених способности и упућен је позив за придруживање преосталих седам земаља СИЕ.⁹⁵¹ Проблеми у вези са спровођењем Прашког програма углавном су се јављали због чињенице да се трансформација одвијала

⁹⁴⁶ Самит у Вашингтону представљао је велики догађај за НАТО, с обзиром да је у питању била и прослава педесетогодишњице од оснивања Алијансе. У том периоду (април 1999. године), НАТО је без одобрења Савета безбедности Уједињених нација (СБ УН) спроводио војну интервенцију на СРЈ.

⁹⁴⁷ Термин кооперативна безбедност некада се искључиво односио на Конференцију/Организацију за европску безбедност и сарадњу – ОЕБС (Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE).

⁹⁴⁸ Концепт кооперативне безбедности представља стратешки систем развијен око језгра које чине државе либералне демократије, увезане у мрежу формалних или неформалних савеза и институција, које препознају заједничке вредности и које практично и транспарентно сарађују у области економије, политике и одбране. У концепту кооперативне безбедности циљеви националне безбедности појединачних држава увезани су са четири ојачавајућа прстена безбедности: Први прстен – појединачна безбедност (унапређење и заштита људских права унутар сопствених граница и изван њих). Други прстен – колективна безбедност (одржавање мира и стабилности унутар њиховог заједничког простора). Трећи прстен – колективна одбрана (узајамна заштита од спољне агресије). Четврти прстен – унапређење стабилности (активно унапређење стабилности у *другим областима* где би конфликт могао да угрози њихову заједничку безбедност, коришћењем политичких, информационих, економских и, ако је потребно, војних средстава). Видети у: Richard Cohen, Cooperative Security: New Horizons for International Order, From Individual Security to International Stability, *The Marshall Center Papers*, No. 3, 2001, p. 3.

⁹⁴⁹ *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome, November 9, 1991, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>, приступ интернету: 6. септембар 2022. године.

⁹⁵⁰ Вид. Julian Lindley-French, *op. cit.*, pp. 159–160.

⁹⁵¹ У јануару 1994. године, покретањем програма Партнерство за мир, учињени су први кораци ка будућем проширењу НАТО-а. Сам процес формално је покренут 8. јула 1997. године, упућивањем позива Пољској, Мађарској и Чешкој.

нежељеним темпом, а питање недовољних улагања за стицање војних способности није решено.

Политички проблеми у НАТО-у, обележени војним интервенцијама на СРЈ и у Авганистану, прерастају у велику кризу трансатлантских односа у периоду од 2002. до 2003. године због америчке инвазије на Ирак, када је дошло до оштрог противљења појединих држава чланица. Ова криза трансатлантских односа без преседана успорила је процес трансформације НАТО-а, па се чак постављало и питање привржености заједничким вредностима.⁹⁵²

Позиција САД била је и остала кључна за обликовање става НАТО-а према пројекту аутономне европске безбедносне политике. Иако се одлуке у НАТО-у доносе једногласно и свака држава чланица има право вета, у практичном одлучивању „гласови се одмеравају, а не пребројавају“.⁹⁵³ Као глобална војна, политичка и економска сила и земља која даје највећи допринос буџету и способностима НАТО-а, САД имају доминантан утицај у тој организацији. Додатни политички ресурс за САД су „посебни“ билатерални односи са низом држава чланица НАТО-а.⁹⁵⁴

Однос САД према развоју европских интеграција у области безбедности најбоље се може описати речју „распопућеност“. С једне стране, САД су вођене жељом да смање своје обавезе у вези са европском безбедношћу. Такође, вођене су и жељом да користе „дивиденду мира“ и смање своје расходе за одбрану, а да европске државе повећају своје издатке за учешће у заједничкој одбрани. Дакле, идеја о изградњи аутономне⁹⁵⁵ одбрамбене политике у оквиру ЕУ није у супротности са америчким интересима. Међутим, приоритет САД, истовремено је да задрже своју лидерску позицију у трансатлантској заједници и да у потпуности учествују у одлукама које се тичу европске одбране, уз задржавање централне улоге НАТО-а. Потреба да се та два интереса уклопе у некакву компромисну формулу представљала је проблем за све америчке администрације током читавог периода.⁹⁵⁶

1. Однос проширења НАТО-а и проширења ЕУ на државе СИЕ

Оно што је, такође, повезивало све америчке администрације у том периоду је њихов проактиван однос према проширењу ЕУ. До краја деведесетих година прошлог века процес проширења за ЕУ и НАТО је кренуо веома сличним путем: док је ЕУ прогласила могућност проширења на исток на састанку ЕС у Копенхагену јуна 1993. године, НАТО је почео да се

⁹⁵² Вид. Federico Romero, What do we share?, in: Marcin Zaborowski (ed.), *Friends again? EU-US relations after the crisis*. European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006, pp. 31–36, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/transat06.pdf>. Приступ интернету: 6. септембар 2022. године.

⁹⁵³ Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Latham: Rowman and Littlefield, 2003, pp. 217–227.

⁹⁵⁴ Вид. Срђан Глигоријевић, *Безбедносна сарадња ЕУ и НАТО*, <https://www.isac-fund.org/download/Evroatlantska%20revija%20-%20Analiza%20Srdjana%20Gligorijevica.pdf>, приступ интернету: 18. март 2023. године.

⁹⁵⁵ „Стратешка аутономија ЕУ подразумева унутрашњу кохерентност међу државама чланицама, али и спољашњу аутономност у односу на друге стратешке актере, пре свих НАТО. Ово је питање које оптерећује еволуцију европске безбедносне политике деценијама уназад и које ће је пратити и у будућности. За ЕУ ће у наредном периоду, дакле, представљати велики изазов настанак образаца ефективног и кохерентног стратешког понашања“. Младен Лишанин, Велика стратегија Европске уније – немогућа мисија? *Политичка ревија*, бр. 04/2021, год. (XXX)XXI, vol. 70, Београд: Институт за политичке студије, 2021, стр. 35.

⁹⁵⁶ „Стратешка аутономија ЕУ је дубоки структурни проблем унутар безбедносно-одбрамбеног аспекта европског пројекта, који подразумева пре свега поновно осмишљавање односа са САД и НАТО, на начин који ће истовремено омогућити НАТО-у да остане кључни безбедносни чинилац у трансатлантским оквирима, али и дати инструменте Европској унији да говори јединственим гласом у стратешким питањима, тако што ће свој безбедносни идентитет развијати унутар сопствених институционалних структура, а независно од НАТО-а“. Младен Лишанин, *op. cit.*, стр. 37.

припрема за сопствено ширење покретањем Партнерства за мир крајем 1994. године. Осим тога, док је НАТО одлучио да своје прве позиве упути Чешкој Републици, Мађарској и Пољској да се придруже НАТО-у на самиту у Мадриду у јулу 1997. године, ЕК је објавила мишљење да би ЕУ требало да започне приступне преговоре са шест земаља СИЕ само неколико дана након самита у Мадриду.⁹⁵⁷ Узимајући у обзир сличност процеса проширења, ипак је тешко претпоставити да расправе о проширењу НАТО-а нису имале *никакав* утицај на расправе о ЕУ, барем путем дискурса, иако није постојала никаква званична, односно формална, веза између проширења НАТО-а и ЕУ у смислу техничких процедура.⁹⁵⁸

Карактеристично је да је коришћена аргументација код већине високо позиционираних представника Стејт департмента и Беле куће у вези са проширењем НАТО-а, била у функцији подршке за оправдање и легитимизацију проширења које су заступали лидери ЕУ.

С обзиром да однос између проширења ЕУ и НАТО-а никада није био представљен на експлицитан начин, није једноставно пронаћи јасну узрочно-последичну везу између њих. Међутим, има аутора као што је Мајкл Бовн (Michael J. Baun), који с правом тврди да би „одлука НАТО-а о томе кога ће прихватити у своје редове и када, неизбежно утицала на доношење одлука ЕУ о сопственом проширењу“.⁹⁵⁹

Ове две институције су више пута наглашавале да су њихова два проширења „узајамно подржавајућа“ али и „аутономна“ процеса. С друге стране, језик НАТО-а у званичном документу је јасно нагласио један аспект „компатибилне и међусобно подржавајуће“ природе два проширења. На пример, већ у септембру 1995. документ НАТО-а под називом „Студија о проширењу НАТО-а“ био је прилично експлицитан што се тиче тог односа: „Алијанса треба да у одговарајућем тренутку посвети посебну пажњу земљама са перспективом чланства у ЕУ, а које су показале интерес за улазак у НАТО, како би се размотрило како те земље могу допринети *трансатлантској безбедности* у оквиру Вашингтонског споразума и одредило да ли треба да се позову у НАТО“.⁹⁶⁰

ЕУ је, међутим, била неодређенија по питању односа према проширењу НАТО-а. Тек у марту 1997. године, ЕУ је потврдила да су та два процеса била „комплементарна, али аутономна“, и да би оба „значајно допринела ширењу безбедности, стабилности и просперитета њихових чланова на друге, истомишљеничке, демократске европске државе“.⁹⁶¹ Међутим, чак и након ове потврде, званичници Комисије су стално понављали да „нема говора да ЕУ нуди чланство као компензацију земљама које су првобитно одбијене као чланови НАТО“.⁹⁶²

⁹⁵⁷ Agenda 2000 – Volume II – Communication: *Reinforcing The Pre-Accession Strategy*, Brussels, 15 July 1997, DOC/97/7, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_7, приступ интернету: 6. септембар 2022. године.

⁹⁵⁸ Вид. Atsuko Higashino, *op. cit.*, p. 236.

⁹⁵⁹ Michael J. Baun, *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*. Lanham, MD; Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2000, p. 78.

⁹⁶⁰ NATO (1995) *Study on NATO enlargement issued by the head of state and government in the meeting of the North Atlantic Council*, paragraph 20, September 3, 1995, Brussels, NATO, 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm, приступ интернету: 8. септембар 2022. године.

⁹⁶¹ *Study on NATO enlargement*, paragraph 18, NATO, 1995. Што се тиче ЕУ, Комисија је издала документ о проширењу ЕУ у којем се јасно каже да су проширење ЕУ и проширење НАТО-а „одвојени процеси“ и да „нема директне везе између њих, али би оба требало да допринесу миру и стабилности у Европи и не представљају никакву претњу трећим земљама“. Видети у: European Commission (2000) *Enlargement: Question and Answers*. Brussels, July 30, 2007; Simon Duke, *op. cit.*, p. 150.

⁹⁶² EU talks boost for Slovenia and Estonia (Преговори са ЕУ дају подстицај Словенији и Естонији), *Financial Times*, July 8, 1997. Видети у: <https://www.ft.com/content/8791fc0e-aa3b-11db-83b0-0000779e2340>, приступ интернету: 8. септембар 2022. године. (Превод аутора).

2. Аргументи америчких званичника о проширењу НАТО-а и ЕУ

У овом делу ћемо истражити главне ставове које су износили високо позиционирани чланови америчке администрације, како бисмо идентификовали њихов могући утицај на промовисање и заговарање проширења ЕУ. Наиме, аргументи америчких политичара о проширењу НАТО-а били су веома слични безбедносним аргументима које су износили лидери ЕУ. Штавише, званичници и политичари САД, као и разне декларације и саопштења НАТО-а, нудили су далеко експлицитније аргументе о односу између ЕУ и источног проширења НАТО-а. Наша је теза да су се креатори политике САД, док су се бавили питањима образложења и оправдања процеса проширења НАТО-а на државе СИЕ, истовремено бавили и заговарањем проширења ЕУ. Такође, истражићемо како су амерички званичници схватили однос између проширења НАТО и ЕУ. Циљ нам је да утврдимо да ли су износили било какве безбедносне аргументе у контексту проширења ЕУ, јер у случају потврдног одговора, можемо да констатујемо да је постојала веза између проширења НАТО-а и проширења ЕУ која је, између осталог, правдана и разлозима стратешког интереса безбедности.

Кључне одлуке о проширењу НАТО-а доносиле су се у најужем дипломатском кругу унутар администрације тадашњег председника Била Клинтона (William Jefferson Clinton). Главни заговорници проширења били су: Строб Талбот (Strobe Talbott), заменик државног секретара САД, Ентони Лејк (William Anthony Kirsopp Lake), саветник за националну безбедност председника Клинтона и Ричард Холбрук (Richard Charles Albert Holbrooke), помоћник државног секретара за Европу.⁹⁶³ Стога ћемо у најкраћим цртама анализирати како су се ти кључни заговорници залагали за проширење НАТО-а и како су у својим ставовима заступали и аргументацију о проширењу ЕУ.⁹⁶⁴

Објашњења која су давали кључни амерички званичници по питању образложења и разлога за проширење НАТО-а била су скоро идентична оним изјавама које су давали званичници ЕУ у вези са проширењем ЕУ. На пример, према Стробу Талботу, проширивање НАТО-а није „неки ризичан нови подухват, већ логични наставак стратегије Маршала,⁹⁶⁵ Аденауера⁹⁶⁶ и Монеа⁹⁶⁷. Ми верујемо да је то најбољи начин да се осигура стабилност и

⁹⁶³ Вид. James M. Goldgeier, *Not Whether But When: The U. S. Decisions to Enlarge NATO*. Washington: Brookings Institutions Press, 1999, pp. 10–12. Голдгајер тврди да је Лејк играо улогу „дизајнера“ проширења НАТО-а на самом почетку, Холбрук је био „покретач“ који је гурао политику у смеру напред, а Талбот је преузео ту политику у пролеће 1995. године. Поред поменутих званичника, истакнути заговорник проширења био је и Роналд Ејсмус (Ronald Asmus), који је 1997. године постао заменик помоћника секретара за проширење НАТО-а и служио је као главни помоћник Медлин Олбрајт, америчког државног секретара, и Строба Талбота, а такође је био укључен у кључне преговоре о проширењу НАТО-а на Пољску, Мађарску и Чешку. Видети у: Ronald Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*. New York: Columbia University Press, 2002.

⁹⁶⁴ То, наравно, не значи да нису постојали другачији ставови у вези са проширењем НАТО-а. Ипак, за потребе нашег истраживања фокусираћемо се искључиво на аргументе државника и политичара који су били директно задужени за процес проширења. За детаљну анализу националних расправа у САД по питању проширења НАТО-а видети у: Gale A. Mattox, *The United States: Stability Through Engagement of Enlargement*, in: Gale A. Mattox and Arthur R. Rachwald (eds.), *Enlarging NATO: the National Debates*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2001.

⁹⁶⁵ Џорџ Маршал (George Catlett Marshall) био је амерички официр и државник познат по својој лидерској улози током Другог светског рата и хладног рата. Маршал је током рата био начелник Генералштаба америчке војске и главни војни саветник америчког председника Френклина Д. Рузвелта (Franklin Delano Roosevelt). Био је државни секретар САД и трећи секретар одбране САД. По њему је име добио Маршалов план, након што га је, као државни секретар представио на Харвардском универзитету, у јуну 1947. године. Маршал је за свој план, који је био усмерен ка економском опоравку Западне Европе након Другог светског рата, добио Нобелову награду за мир 1953. године.

⁹⁶⁶ Конрад Аденауер (Konrad Hermann Joseph Adenauer) био је немачки политичар и први послератни канцелар Немачке, од 1949. до 1963. године.

⁹⁶⁷ Жан Моне (Jean Omer Marie Gabriel Monnet) сматра се једним од оснивача данашње Европске уније. Творац је чувеног Монеовог плана за економску обнову Француске, којим се предлаже блиска сарадња Француске и Немачке у експлоатацији рудника у областима Сара и Рура. Као високи саветник у Влади Француске битно је

учврсти демократија у централној Европи“.⁹⁶⁸ Талбот је, такође, извршио радње секуритизације инсистирајући на тези да је проширење НАТО-а након 1997. године било од виталног значаја за европску безбедност.⁹⁶⁹

Када су се амерички званичници позивали на проширење ЕУ, постајало је јасно да су под тим подразумевали да су готово идентични циљеви проширења ЕУ и НАТО-а. Индикативно је да би се у САД и противници и заговорници проширења НАТО-а дотакли проширења ЕУ кад год су се разматрала питања проширења НАТО-а. Проширење ЕУ је добило безрезервну подршку у целој америчкој администрацији, Конгресу и Сенату, и међу интелектуалцима.⁹⁷⁰

Ово представља јасну супротност у односу на лидере ЕУ, који су се суздржавали да се не дотакну „другог“ проширења када се говорило о проширењу ЕУ. Као што Барбара Липерт исправно сугерише, „ЗБП ЕУ није проширење НАТО-а учинила експлицитном темом своје политике према земљама СИЕ, па ипак САД су у потпуности подржале тежњу нових демократија да приступе ЕУ преко њене спољне политике у односу на ове земље“.⁹⁷¹ Стога су амерички званичници тежили да буду отворенији у својим ставовима о проширењу ЕУ. Најтипичнији аргумент био је да се истакне да проширење ЕУ и НАТО-а има исти циљ: постизање безбедности и стабилности у Европи.

У том контексту, за неке америчке званичнике, проширење ЕУ има очигледну безбедносну импликацију. На пример, Струоб Талбот наводи да је један од циљева проширења ЕУ и НАТО-а било заједничко решавање „граничних питања“ међу земљама Средње и Источне Европе.⁹⁷² Исто тако и Ворен Кристофер (Warren Christopher), тадашњи државни секретар САД, каже да се циљ проширења НАТО-а може само допунити постигнућем проширења ЕУ: „заједно, ЕУ и САД су витална снага за стабилност у региону. И ми унапређујемо европске интеграције проширујући наше економске и безбедносне везе на исток. Наш стални програм за проширење НАТО-а појачан је активностима које је предузела ЕУ“.⁹⁷³ Осим тога, од средине 1996. до почетка 1997. године, омиљен израз Медлин Олбрајт (Madeleine Jana Korbel Albright) и Ворена Кристофера била је теза да ће оба проширења створити „нову атлантску заједницу“ која је „мирна, демократска и неподељена“.⁹⁷⁴

утицао на доношење Шуманове декларације, која је довела до стварања Европске заједнице за угаљ и челик. Моне је био и први председник Високе власти Европске заједнице за угаљ и челик од 1952. до 1955. године.

⁹⁶⁸ Strobe Talbott, Remarks to the U.S.-EU Conference "Bridging the Atlantic: People-to-People Links", *The U.S., the EU, and Our Common Challenges*, Washington, D.C., May 6, 1997, U.S. Department of State, <https://1997-2001.state.gov/regions/eur/eu/970506.html>, приступ интернету: 9. септембар 2022. године.

⁹⁶⁹ „Што се тиче НАТО-а, врата која је руководство Алијансе отворило прошлог јула (1997) у Мадриду морају остати отворена. Ако би се показало супротно, ако би се врата затворила после Мађарске, Пољске и Чешке, Алијанса и њено проширење би не само пропали као сила интеграције, већ би се претворили у своју супротност. То би створило нову линију раздвајања, нову гвоздену завесу, нову сиву зону, нови стратешки пакао, само даље према истоку. То би подстакло народе који су искључени из процеса на међусобну сумњу, војну конкурентност, несигурност, нестабилност, можда чак и распад и насиље“. Видети у: Strobe Talbott, Address to the New Traditions Conference, *The United States, Germany, and the Idea of Europe*. Berlin, Germany, March 20, 1998, https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1998/980320_talbott_berlin.html, приступ интернету: 9. септембар 2022. године.

⁹⁷⁰ Вид. Barbara Lippert, EU Enlargement: Comparing US and European Approaches, Interests and Roles, in: John Leech (ed.), *Whole and Free: NATO, EU and Transatlantic Relations*, London: Federal Trust, 2002, pp. 27–47.

⁹⁷¹ Ibidem, p. 29.

⁹⁷² Вид. Strobe Talbott, Why NATO should grow, *The New York Review*, August 10, 1995 issue, <https://www.nybooks.com/articles/1995/08/10/why-nato-should-grow/>, приступ интернету: 10. септембар 2022. године.

⁹⁷³ Warren Christopher, Broadening and Deepening the Partnership for Peace, Remarks before the North Atlantic Council, Brussels, June 5, 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_25107.htm?selectedLocale=en, приступ интернету: 10. септембар 2022. године.

⁹⁷⁴ Madeleine Albright, The Transatlantic Community: Peaceful, Democratic and Undivided. *US Department of State Dispatch*, Prepared statement before the Senate Armed Services Committee, April 23, 1997, 8 (3): 16, <https://1997-2001.state.gov/statements/970423.html>, приступ интернету: 13. септембар 2022. године. Такође, видети у: Warren Christopher, A New Atlantic Community. For the 21st Century, Speech in Commemoration of Secretary of State James

Као што из наведених изјава можемо да уочимо, мир и безбедносни аспект проширења ЕУ често су се помињали у многим изјавама америчких званичника. У дебати која је вођена у САД, проширење ЕУ је од самог почетка било јасно повезано са појмом безбедности. Вероватно је томе допринела логика америчких администрација која је истицала да проширење НАТО-а и ЕУ има исти циљ, а то је постизање европског мира и стабилности, чиме се, и са стране САД, уобличио специфичан идејни контекст за настанак поступака секуритизације у контексту проширења ЕУ на државе СИЕ.

Можемо да закључимо да, иако нема чврстих доказа да су аргументи високо ранжираних званичника САД утицали на процес проширења ЕУ, чињеница је да су аргументи америчке дипломатске елите на тему проширења НАТО-а били налик безбедносним аргументима које су износили лидери ЕУ. Исто тако, разне изјаве америчких званичника и политичара, као и документација везана за НАТО, садржали су јасне аргументе о вези између источног проширења ЕУ и НАТО-а.⁹⁷⁵

Дакле, *сам однос* између проширења ЕУ и НАТО-а никада није био *представљен* на експлицитан начин, али је, заправо, у пракси утицао да дође до проширења ЕУ на државе СИЕ. И на овом примеру можемо да се уверимо у постојање дијалектичког односа декларативних ставова и прећутних претпоставки, које у одређеним случајевима, могу да воде ка постојању одређене врсте пермутације циљева и средстава у политици проширења ЕУ.

3. Утицај НАТО-а на развој ЕБОП-а

У овом делу истраживања, предмет наше анализе је развој ЕБОП-а ЕУ у контексту нове безбедносне архитектуре у Европи након завршетка хладног рата. Прецизније, истраживање настоји да пружи одговор на кључно питање: На који начин је НАТО утицао на формирање и развој ЕБОП-а ЕУ, односно Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) ЕУ? У одговору на ово питање, истраживање се ослања на нашу претпоставку да је НАТО ступањем у интеракцију са ЕУ, утицао на формирање различитих аспеката пројекта нове безбедносне политике, са посебним врстама и облицима утицаја, карактеристичним за НАТО.

Наиме, НАТО користи традиционалније облике утицаја на формирање ЕБОП-а, углавном приликом одређивања мандата и задатака, начина деловања, развијања војне димензије ове европске политике. Тај утицај се врши не само кроз формалне канале већ и кроз неформалне везе и одвија се у правцу ограничавања мандата и одређивања смерница за развој институција и способности европске безбедносне политике. Могу се наћи облици утицаја који се остварују средствима меке моћи, углавном на основу заједничких вредности ЕУ и НАТО-а и акумулиране институционалне културе држава чланице обе структуре.

Препознали смо три врсте утицаја НАТО-а у формирању ЕБОП-а. За НАТО је карактеристична традиционална врста утицаја, односно формалне обавезе и ограничења, неформални аранжмани, укључујући притисак и лобирање. Такође, присутна је и мека моћ, односно формирање ставова и преференција, прихватање концепата и идеја. У контексту утицаја НАТО-а, важно је и разјаснити облике спољног утицаја, у којој мери се инструменти политичке, војне или економске природе користе за вршење традиционалног утицаја, као и разноликост утицаја коришћењем меке моћи: заједничке вредности, прихватање позитивних искустава итд. Осим тога, потребно је идентификовати аспекте структуре ЕБОП-а (нормативно уређење, институције, изградња капацитета, процес доношења одлука итд.), који су били објекат утицаја НАТО-а. Значајно је одредити и обресе динамике оствареног утицаја током различитих периода развоја ЕБОП-а.

Byrnes' 1946 Speech of Hope, September 6, 1996, <https://usa.usembassy.de/etexts/ga7-960906.htm>, приступ интернету: 13. септембар 2022. године.

⁹⁷⁵ Вид. Atsuko Higashino, For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 2004, Vol. 39 (4): pp. 347–368.

Прво, тај утицај се остварује кроз *званичне канале интеракције*. Најубедљивији пример су званични ставови НАТО-а у преговорима са ЕУ о споразуму „Берлин плус“ и додатним споразумима који су уследили, у којима су усвојена заједничка правила и процедуре узајамног деловања.

Као другу врсту утицаја, можемо да истакнемо *неформалне контакте и лобирање*, што се најбоље види у случају улоге САД у формирању значајних карактеристика мандата и процедура ЕБОП-а, што смо показали из кључних порука из излагања два америчка државна секретара, Ворена Кристофера и Медлин Олбрајт. Пошто се интереси САД и структура НАТО-а у односу на ЕБОП у великој мери преклапају, може се тврдити да се значајан део утицаја НАТО-а остварује путем ставова и акција САД у дијалогу са европским партнерима.⁹⁷⁶

У области *меких врста утицаја*, могу се навести неке организационе форме из праксе НАТО-а, које је ЕБОП прихватио. На пример, ЕБОП уводи концепт оперативног планирања на четири нивоа, који је идентичан као код НАТО-а: политичко-стратешки, војно-стратешки, оперативни и тактички ниво.⁹⁷⁷ Утицај НАТО-а остварује се углавном путем политичко-стратешких инструмената. Економски облици су пре свега позиви за повећани допринос европских држава чланица Алијанси и ограничена примена споразума о подели ресурса, али у том погледу нису остварени значајни резултати.

Утицај НАТО-а најизраженији је у *војном аспекту* ЕБОП-а. У мери у којој се може препознати утицај на развој цивилних капацитета, он се огледа у заједничком институционалном искуству из мисија које је спровео НАТО, када у њима постоји цивилна компонента (на пример, организовање избора у постконфликтној зони). С обзиром да су скоро све државе чланице ЕУ такође чланице НАТО-а и директно учествују у активностима Алијансе, ово је веома директан канал за утицај такве врсте.

Примећује се велика сличност (попут структуре и расподеле функција) у институционалном дизајну ЕБОП-а за војне мисије и институција НАТО-а одговорних за мировне мисије. То објашњава релативно глатку транзицију са мисије НАТО-а у БиХ на ЕУ Операцију *Алтеа* (Operation *EUFOR Althea*) у децембру 2004. године.⁹⁷⁸

4. Интеракција ЕБОП-а и НАТО-а – неиспуњена амбиција ЕУ

Доношење Уговора из Мадрихта означио је почетак европских интеграција у сфери безбедности. Успостављена је ЕУ, која је требала да „продуби процес европске интеграције кроз институционализацију заједничке спољне и безбедносне политике и тиме омогући развој политичко - стратешке димензије упоредо са економском интеграцијом“.⁹⁷⁹ Циљ је био да се Европа изрази као „нови, аутономан актер у међународним односима, који ће својом јасно изграђеном спољном политиком утицати на међународна дешавања“.⁹⁸⁰ Међутим, та правна могућност се не користи током дужег периода, па се траже други развојни облици за пројекат одбрамбене политике, уз истовремено спровођење планова за поновно активирање Западноевропске уније (ЗЕУ) и изградњу Европског безбедносног и одбрамбеног

⁹⁷⁶ У мањој мери, такав утицај врше и друге државе чланице НАТО-а које нису чланице ЕУ, где је можда највидљивији случај вета Турске на споразум „Берлин плус“.

⁹⁷⁷ *The European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*, Council of the European Union, European External Action Service to European Union Military Committee, Brussels, 23 February 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf>, приступ интернету: 27. септембар 2022. године.

⁹⁷⁸ Вид. Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, *ESDP: The first 10 years*, (1999–2009), ISS, Paris, 2009, pp. 218–220.

⁹⁷⁹ Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Београд: Институт за политичке студије, 2013, стр. 12.

⁹⁸⁰ *Ibidem*.

идентитета⁹⁸¹ (ЕБОИ) у оквиру НАТО-а. Уговором о ЕУ развој европске интеграције у вези са питањима безбедности и одбране поверен је ЗЕУ.

Као што смо назначили, на заседању Савета министара држава чланица ЗЕУ, одржаном јуна 1992. године у Петерсбергу, утврђени су војни задаци ЗЕУ (Петерсбуршки задаци). Иако је ЕБОП као заокружена ЕУ политика у области безбедности и одбране званично формирана 1999. године, њени корени сежу до ЕБОИ-а који се развијао у оквиру НАТО-а. Пошто је НАТО-у припадао задатак одбране територије већине држава чланица ЕУ, тј. европске одбране, мисије ЕУ биле су ограничене само на области које НАТО не покрива.

Анализа врста и облика утицаја спољних актера током раног периода развоја ЕБОП-а има своју релевантност и у данашњој ситуацији. У међувремену, дошло је до новог покушаја трансформације система безбедности у Европи – процес у коме ЗБОП мора да пронађе своју нову улогу у интеракцији са другим кључним актерима. Уз напомену да су директне аналогije између два периода неприкладне, боље разумевање процеса из деведесетих година прошлог века могло би бити користан оријентир у анализи промена у савременом европском систему безбедности.

Више од пет година (1992–1997), САД, уз активну помоћ Велике Британије, Данске, Холандије и других чланица, чине покушаје интегрисања аутономне европске безбедносне политике у структуре НАТО-а. Најважнији су пројекти изградње ЕБОИ-а у оквиру НАТО-а и покушај остваривања повратка Француске у војну структуру Алијансе.⁹⁸²

Суштина пројекта ЕБОИ-а састојала се у стварању правних и организационих могућности за европске државе чланице НАТО-а да спроводе заједничке операције са ЗЕУ у оквиру задатака из Петерсберга, без учешћа снага САД, али уз коришћење ресурса НАТО-а. Упркос постигнутом напретку, ова иницијатива није доживела практичну реализацију.⁹⁸³

Међувладина конференција (1996–1997), која је одржана у Амстердаму, највише се бавила новим областима тада важећег Уговора из Мастрихта, наиме, заједничком спољном и безбедносном политиком и полицијском и правосудном сарадњом, с циљем да их учини ефикаснијим.⁹⁸⁴ Уговором из Амстерадама из 1997. године Петерсбуршки задаци и највећи део ресурса ЗЕУ укључени су у ЕУ. Тако се ЕБОП почела развијати у оквирима политике дефинисане Петерсбуршким задацима.⁹⁸⁵

⁹⁸¹ Мотиви за настанак ЕБОИ-а у директној су вези са сукобом на простору бивше Југославије. Наиме, у априлу 1994. године авиони НАТО-а бомбардовали су положаје Војске Републике Српске око Горажда, које су УН прогласиле безбедносном зоном. То је била прва војна акција снага НАТО-а од оснивања те војне алијансе. Клинтонова администрација прихватила је европску тезу да могу избити кризе у којима САД неће желети да интервенишу. Из тога је произашла идеја да је потребно изградити „европски стуб НАТО-а”, односно, Европски безбедносни и одбрамбени идентитет – ЕБОИ (*ESDI*). На самиту НАТО-а у Бриселу, почетком 1994. године, прихваћен је овај став, а први корак је учињен на министарском састанку Савета НАТО-а у Берлину 1996. године. У Берлину је одлучено да ће ЗЕУ надгледати стварање ЕБОИ-а, односно, „европског стуба” у оквиру НАТО-а. Чланице ЕУ добиле су овлашћење да делују тамо где НАТО није ангажован. Разлог је био да се САД растерете финансијских обавеза одржавања војних база у Европи, док су европске земље добиле могућност да користе њихове ресурсе. Почев од тог датума ЕУ је развила своје сталне политичке и војне структуре за политичку контролу и стратешко управљање кризама. Касније је Берлински споразум допуњен споразумом „Берлин плус”, према коме су европске земље добиле право да самостално изводе војне мисије.

⁹⁸² Француска се у марту 2009. године, после четрдесет три године, вратила у војну команду НАТО-а. Национална скупштина Француске, већином гласова, подржала је предлог тадашњег председника Николе Саркозија (Nicolas Paul Stéphane Sarközy de Nagy-Bocsa) да се ван снаге стави одлука бившег председника Шарла де Гола из 1966. године, којом је извео Француску из војне структуре Северноатлантског савеза.

⁹⁸³ Вид. Annand Perry, Combined Joint Task Forces as an Instrument of European security, SAIS Europe Journal of Global Affairs, 1998, in: *Europa 1998*, The Bologna Center Journal of International Relations, Vol. 1, No. 1, <https://www.saisjournal.eu/documents/volumepdfs/AD2860A2-9B5E-43EB-B3D1EC7690130BB7.pdf>, приступ интернету: 26. септембар 2022. године.

⁹⁸⁴ Вид. Слободан Самарџић, *op. cit.*, 2022, стр. 216.

⁹⁸⁵ Уговор из Амстердама, који је потписан у јуну 1997. године, садржи значајне реформе ЗСБП-а. Гласање квалификованом већином ће се користити и за примену заједничких стратегија које усваја Европски савет, а поједине чланице могу да се уздрже од гласања (тзв. конструктивно уздржавање – за доношење одлуке могу да

На француско-британском састанку у Сен Малоу, децембра 1998. године, председник Француске Жак Ширак и британски премијер Тони Блер усвојили су *Декларацију о европској одбрани*⁹⁸⁶ у којој се наводе тежње двеју земаља за успостављањем одбрамбене структуре у оквиру ЕУ. Том приликом су закључили да „Унија мора имати способност сопствене акције, утемељене на уверљивим војним снагама, средствима да одлучује о њиховој употреби и спремности да се то учини у циљу одговора на међународне кризе”.⁹⁸⁷ Компромис постигнут у Сен Малоу дао је нови подстицај развоју ЕБОП-а.⁹⁸⁸

На заседању ЕС у Келну, у јуну 1999. године, одлучено је да се улога ЗЕУ потпуно пренесе на ЕУ, која би требало да буде у стању за примену пуног опсега Петерсбуршких задатака, што би довело до коначног укидања ЗЕУ. Такође, на састанку у Келну уведена је ЕБОП, као део ЗСБП-а. ЕБОП је званично у надлежности Европског савета, а у њеном вођењу значајну улогу има Високи представник за ЗСБП који разматра и припрема предлоге о којима одлучује Савет. ЕБОП представља битан део ЗСБП-а ЕУ и бави се одбраном и војним питањима.

ЕС је именовао Хавијера Солану (Francisco Javier Solana Madariaga), дотадашњег Генералног секретара НАТО-а, за Високог представника за ЗСБП како би унапредио и ЗСБП и ЕБОП. Тако је ЕУ требала убудуће да поседује средства и капацитете за процес управљања кризама, и да сама обавља војне операције, а не посредством ЗЕУ. Овај нови процес у развоју ЕБОП-а, значио је и неопходност да се новонастала ситуација разреши са НАТО-ом, у смислу коначног прихватања, од стране САД, нове европске амбиције, али и институционализације односа са ЕУ и НАТО-ом у области безбедности и одбране.⁹⁸⁹

На састанку ЕС у Хелсинкију децембра 1999. године, договорена су два аспекта нове политике, а то је институционално уређење и формирање сопственог војног капацитета. Најважнији део одлука из Хелсинкија односио се на формирање институционалне структуре ЕБОП-а.⁹⁹⁰ Усвојени су параметри о величини војних снага земаља чланица које би биле на располагању за потребе ЕБОП-а. Конкретно, државе чланице поставиле су себи „Главни циљ“ да до 2003. године имају потпуно развијене Европске снаге за брзо реаговање, које ће бројати

буду уздржане до три државе). Установљена је функција високог представника (ВП) за спољну и безбедносну политику, који замењује претходног председавајућег у „тројци”. Високи представник председава новоформираним телом за политичко планирање и рано упозоравање. ЕУ може да спроводи Петерсбуршке задатке, који треба да се примењују капацитетима ЗЕУ.

⁹⁸⁶ На основу споразума из Сен-Малоа, ЕУ је учинила први корак на јачању својих одбрамбених капацитета у области ЕБОП-а, потписивањем споразума о Хелсиншком главном циљу (Helsinki Headline Goal) 1999. године. Као главни циљ утврђено је формирање снага које би се брзо могле распоредити и одржати способним да примене пун опсег Петерсбуршких задатака, укључујући и најзахтевније. Њихова снага била би на нивоу корпуса или 15 бригада снаге око 50.000–60.000 војника који би могли интервенисати свуда где су погођени европски интереси. Намера је била да те снаге буду самодоволне, да се могу распоредити у року од 60 дана до удаљености од 4000 километара и да се могу одржати на положајима до годину дана (за то би било потребно располагати са око 180.000 војника који би се могли ротирати у сменама од по 60.000). Наведене снаге биле би мобилисане само у року трајања кризе а на државама чланицама ЕУ била би одлука да ли, када и како да се укључе са својим трупама. Петерсбуршки задаци проширени су операцијама разоружавања, војног саветовања и помоћи, као и постконфликтне стабилизације. Ови задаци би могли допринети борби против тероризма, укључујући подршку трећим земљама у борби против тероризма на њиховом тлу.

⁹⁸⁷ Franco–British St. Malo Declaration, *Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit*, Saint-Malo, December 3–4, 1998. https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf, приступ интернету: 30. септембар 2022. године.

⁹⁸⁸ Током наредне три године, сваких шест месеци, одлукама Европског савета стварају се један за другим елементи конструкције нове заједничке политике, а до почетка 2003. године она је већ била оперативно спремна.

⁹⁸⁹ Вид. Дејана Вукчевић, *Безбедност и Европска унија. Безбедносна политика Европске уније – институционалне основе*, Београд: Институт за политичке студије, 2008, стр. 191.

⁹⁹⁰ Формирана су специјализована тела ЕБОП-а која су у потпуности позиционирана у међувладиној структури, испод нивоа Савета министара: Комитет за политичка и безбедносна питања, Војни комитет, Војни штаб ЕУ итд. Политичко-безбедносни комитет замишљен је као мост који повезује заједничку спољну и безбедносну политику и безбедносну и одбрамбену политику ЕУ, са циљем јачања усклађености између спољне политике и одбране. Видети у: Члан 25 став 1 Уговора о Европској унији; Дејана Вукчевић, *op. cit.*, 2013, стр. 110.

до 60.000 војника. Те снаге морају бити спремне за дејствовање у року од 60 дана на удаљености до 4.000 км. Задатак им је да буду у стању да извршавају мисије типа „Петерсберг“ у трајању до једне године. Кључни циљ „Главног циља из Хелсинкија“ био је да се ЕУ осамостали од НАТО-а и ЗЕУ.⁹⁹¹

У 2000. години, донет је „Главни циљ 2003“, који је допуњен још амбициознијим параметрима – повећати Европске снаге за брзо реаговање на 100.000 људи чије би размештање било обављено помоћу четиристо (400) авиона и сто (100) бродова. На састанку ЕС у Лакену, у децембру 2001. године, објављено је да је „Главни циљ 2003“ испуњен пре рока и да је ЕБОП оперативно спреман, иако се Велика Британија до последњег тренутка опирала одлуци да европске снаге у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ буду проглашене оперативним.⁹⁹²

На истом састанку у Лакену, усвојена је и „Декларација о оперативној способности Заједничке европске безбедносне и одбрамбене политике (*Declaration on the Operational Capability of the Common European Security and Defence Policy*)”,⁹⁹³ чији је циљ развијање војних капацитета снага ЕУ. Припремљена је и *Мана пума* за спровођење Акционог плана европске способности (*The European Capability Action Plan – ECAP*), који су министри одбрана држава чланица ЕУ усвојили у новембру 2001. године у Бриселу.⁹⁹⁴ Испоставило се да има много проблематичних подручја, која су углавном повезана са способностима ЕБОП-а за брзо реаговање у случају кризе.⁹⁹⁵ Наиме, главна слабост је недостатак ваздушног транспорта (војне транспортне авијације) и мобилне опреме.⁹⁹⁶ Стекао се утисак да је напредак остварен углавном на подручјима у којима државе чланице пријављују постојеће ресурсе, али не инвестирају у ново наоружање.

Када је у питању допринос спровођењу војних операција у оквиру реализације задатака из Петерсберга, показало се да већина земаља не располаже потребним снагама и ресурсима, јер је главни услов за ове мисије способност слања и опслуживања трупа на знатној удаљености од њихове територије.

Одсуство свеобухватнијег документа о стратегији безбедносне политике ЕУ је надокнадила тек 2003. године усвајањем Европске стратегије безбедности.⁹⁹⁷ На самом почетку текста налази се врло важна изјава која дефинише профил тадашњег безбедносног окружења: „Данас је потпуна агресија на било коју од држава чланица немогућа. Међутим, Европа се суочава с новим претњама које су невидљивије, непредвидивије и разноврсније”.⁹⁹⁸ Стратегија наглашава да се сузбијање нових претњи не може остварити старим приступима и

⁹⁹¹ *Helsinki Headline Goal*, децембар 1999 године.

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>, приступ интернету: 29. јануар 2023. године.

⁹⁹² Вид. Дејана Вукчевић, *op. cit.*, 2013, стр. 168.

⁹⁹³ Presidency conclusions – Laeken, 14 and 15 December 2001. Annex II – *Declaration on the Operational Capability of the Common European Security and Defence Policy*, in: Annexes to the Presidency conclusions – Laeken, 14 and 15 December 2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, приступ интернету: 2. фебруар 2021. године.

⁹⁹⁴ *The European Capability Action Plan*, <https://ue.delegfrance.org/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>, приступ интернету: 29. јануар 2021. године.

⁹⁹⁵ Вид. Jean-Yves Heine, *ESDP an overview*. Institute for Security Studies, 2006, p. 7.

⁹⁹⁶ *Capabilities Improvement Chart I/2006*, Council of the European Union, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf, приступ интернету: 29. јануар 2021. године.

⁹⁹⁷ Европска стратегија безбедности, *European Security Strategy – A Secure Europe In A Better World*, General Secretariat of the Council, Brussels, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>, приступ интернету: 29. јануар 2021. године.

⁹⁹⁸ У Стратегији су препознати главни безбедносни ризици, као што су претње тероризмом, ширење оружја за масовно уништење (овај ризик је идентификован као потенцијално најозбиљнија претња Европи), регионални сукоби, земље које се дезинтегришу, организовани криминал. Видети у: *Ibidem*.

да одбрана Европе мора бити постављена ван њених граница, чиме је потврђена јасна интервенционистичка природа ЕБОП-а.⁹⁹⁹

VI. СТРАТЕШКИ ИНТЕРЕС ТРАНСАТЛАНТСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ НАТО-а КАО НОВО ЛИЦЕ ИЗМЕЊЕНЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Промена става УК, која је и озваничена потписивањем Декларације из Сен Малоа у децембру 1998. године, са изненађењем је примљена у САД које су одмах реаговале преко државног секретара Медлин Олбрајт. Суочене са потребом прилагођавања НАТО-а новој ситуацији након одлука ЕС из Келна, САД формирају свој приступ новој европској политици на темељу два водећа начела.¹⁰⁰⁰

У истраживањима, садржај излагања америчког државног секретара популаран је као „Три D“, према кључним речима коришћеним у излагању – раздвајање (Decoupling), дуплирање (Duplication), дискриминација (Discrimination).¹⁰⁰¹ Наиме, развијена је доктрина која је поставила три услова која је неопходно да ЕУ поштује да би евроатлантски односи наставили да се развијају. Прво, безбедносна политика ЕУ не сме да постане ембрион будуће европске армије која би довела до одвајања европске безбедности од безбедности НАТО-а (раздвајање). Друго, ова амбиција не сме да доведе до дуплирања елемената који су већ присутни у НАТО-у (дуплирање).¹⁰⁰² Треће, нова улога ЕУ у области безбедности и одбране не сме да доведе до било ког облика дискриминације, нарочито у погледу европских чланица НАТО-а, које нису чланице ЕУ (дискриминација).¹⁰⁰³

Дакле, САД подржавају стварање ЕБОП-а, али под условом да НАТО остане главни европски форум за консултације и споразуме, односно да се очува политичко јединство и да се стратешке одлуке о европској безбедности и даље заснивају на трансатлантском савезу. Међутим, САД су на нову ЕУ амбицију у области безбедности и одбране гледале не као на могућност, за ЕУ, да обезбеди одговарајуће капацитете за *независну* безбедносна и одбрамбену политику, већ као „резервну“ за НАТО, само у случајевима када НАТО не жели да интервенише, и као могућност да се војно допринесе јачању НАТО-а.¹⁰⁰⁴

Алијанса би требало да задржи своју интегрисану војну структуру и функције територијалне одбране на континенту, али би НАТО пружао помоћ у спровођењу операције типа „Петерсберг“ ван територије ЕУ.

Један од основних проблема у односима две организације је питање приоритетности. Усвојен је принцип „првог одбијања НАТО-а“ у случају избијања кризе, о проблему би најпре требало да расправља НАТО, а тек након одлуке о непредузимању интервенције да се покрене мисија ЕБОП-а. Принцип приоритетности НАТО-а био је обавезан услов, јер управо он

⁹⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰⁰ Вид. Дејана Вукчевић то назива „двоструко условљавање“. „Требало је да Европа активније и ефикасније учествује у домену безбедности и одбране на европском континенту, али да се тиме не угрози улога НАТО-а нити „олабави“ трансатлантска веза.“ Видети у: Дејана Вукчевић, *op. cit.*, 2008, стр. 191.

¹⁰⁰¹ Вид. Robert E. Hunter, The Three Ds – and a Fourth, in: *The European Security and Defense Policy – NATO's Companion – or Competitor?* RAND Europe, National Defense Research Institute, 2005, p. 33, https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1463.html, приступ интернету: 26. септембар 2022. године.

¹⁰⁰² Овај услов је већ био прихваћен у Декларацији из Сен Малоа, у којој је предвиђено да ће Европљани избегавати „свако непотребно дуплирање“ са капацитетима НАТО-а. Видети у: Дејана Вукчевић, *op. cit.*, 2008, стр. 192.

¹⁰⁰³ Овде су амерички званичници свакако имали у виду и земље СИЕ, преваходно Пољску, Мађарску и Чешку. Оне су нешто касније и формално постале чланице НАТО-а, на Самиту у Вашингтону, у априлу 1999. године. Озбиљан проблем појавио се у вези са Турском, као државом чланицом НАТО-а која није чланица ЕУ. Због тога је Турска блокирала усвајање споразума *Берлин плус* у периоду од готово две године, све док ЕУ није учинила уступак. На крају је донета повољна одлука за Турску.

¹⁰⁰⁴ Вид. Дејана Вукчевић, *op. cit.*, 2008, стр. 193.

гарантује САД да неће бити изостављене из решавања важних безбедносних проблема у Европи и њеној периферији.

Увиђамо да се тек од 1999. године приступа реалном развоју ЕБОП-а (након састанака ЕС у Келну и Хелсинкију), а крајем 2004. године тај процес је у великој мери завршен. За дуг и тежак развојни пут ове политике могу се наћи многа објашњења са аспекта унутрашњих процеса у ЕУ, али неке од разлога овог кашњења треба да потражимо и у области међународних односа.

Хладни рат је завршен а није постојао припремљени пројекат за „послератни“ међународни поредак у Европи. ЕБОП је обликована у условима сложеног процеса договарања са другим безбедносним структурама (НАТО, УН, ЗЕУ, ОЕБС), ради проналажења равнотеже и прецизирања улоге различитих актера у новој европској безбедносној архитектури. Интеракција са главним учесником, НАТО-ом, има опипљив утицај на формирање нове европске безбедносне политике.

За наше истраживање, било је важно да извршимо ову кратку анализу односа ЕУ и НАТО-а, и, у том оквиру, активности ЕУ које су водиле ка испуњењу амбиције да врши *самосталну* улогу у области безбедности и одбране. Иако нам се, на први поглед, може учинити да питање реализације ове амбиције нема директне везе са политиком проширења ЕУ према државама СИЕ, што је свакако наш главни предмет истраживања, ипак, судбина ових политика иде „руку под руку“.

Посматрано из ширег контекста анализе кључних догађаја крајем деведесетих година, паралелно истражујемо последице одлука које су донете на састанцима ЕС у Луксембургу, Бечу, Келну и Хелсинкију у вези са политиком проширења, као и у вези са ЕБОП-ом, као делом спољне политике ЕУ. Наша је теза, коју желимо до краја да аргументујемо, да су и ЗСБП и ЕБОП, као и политика проширења ЕУ, на тај начин, постали део ширих геополитичких и геостратешких интереса НАТО-а и САД.

Другим речима, уласком у западни поредак колективне безбедности, којим доминирају једна држава (САД) и један војни савез (НАТО), ЕУ губи оно својство поретка *sui generis*, којим се дуго времена одликовала. Њена заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика, а с њом и многе друге – политика унутрашње безбедности, политика проширења и сарадње са остатком Европе, енергетска политика, итд., постају део једне посебне геостратегије која тежи светској доминацији, или хегемонији по обрасцу деведесетих година. Та политика је, попут некадашње блоковске, на путу нове поделе Европе и, бар кад је о Унији реч, дефинитивног губитка њеног некадашњег мирнодопског и развојног паневропства.¹⁰⁰⁵

Да бисмо до краја утврдили везу спољних актера и фактора на политику проширења ЕУ, потребно је, најзад, да утврдимо и *облике* утицаја НАТО-а на ЗСБП и ЕБОП. Тада ће нам бити једноставније да објаснимо шта је проузроковало да УК, као једна од најутицајнијих чланица ЕУ, промени став по питању аутономне европске безбедносне и одбрамбене политике, у односу на претходну, проевропску политику коју је заступала по том питању, која је и резултирала потписивањем Декларације из Сен Малоа. Наша је претпоставка да је УК,¹⁰⁰⁶ руковођена својим националним интересима, али и стратешким интересима трансатлантске безбедности НАТО-а, проценила да ће своје стратешке националне интересе пре да оствари ако буде следила шире геополитичке и геостратешке интересе САД, него потенцијално аутономне и дугорочно некохерентне интересе ЕУ у области безбедности и одбране.

У новом геополитичком контексту, безбедносна политика значила је очување граница сопствене *сфере утицаја*. Распад источног блока чинио је беспредметном одбрану граница чланица НАТО. Тиме НАТО као кичма безбедносне политике губи (само) дефинисани циљ одбране. НАТО-у је преостало или да се распусти или да се глобализује, тј. „прошири“ у складу

¹⁰⁰⁵ Вид. Слободан Самарџић, *op. cit.*, стр. 337.

¹⁰⁰⁶ БРЕГЗИТ – излазак Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске из ЕУ (*BREXIT*), који се догодио 31. јануара 2020. године, у 23:00 часа, односно двадесет једну годину након потписивања Декларације из Сен Малоа, могао је да је своје корене имао и у овој стратешкој промени британске политике у односу на ЕУ.

са економско-војним интересима. Међутим, распуштање НАТО-а као организације није представљао само „безбедносни ризик“, већ и економски проблем. Отворило се питање војске и војне индустрије и да ли би његово распуштање заиста била „победа“ једног система над другим.

Стога није једноставно издвојити трансатлантски безбедносни чинилац од других критерија и мотива за ширење, али ћемо на примеру важности геополитичког положаја Бугарске, додатно аргументовати нашу тезу да је безбедносна гаранција за постојеће и будуће чланице, односно НАТО као гарант те моћи, преовлађујући принцип проширења ЕУ на државе СИЕ.

Дакле, НАТО, у коме доминирају САД, постаје¹⁰⁰⁷ одлучујући фактор у одабиру начина на који је реализовано проширење ЕУ на државе СИЕ. НАТО је неформално преузео улогу „чувара процеса“. С обзиром да је безбедносна улога НАТО-а остала незаобилазни чинилац у ЗСБП ЕУ, деловање држава чланица кроз ЗСБП допринело је да се политика проширења ЕУ трансформише од кохерентне ЕУ заједничке политике у средство остваривања геополитичких и геостратешких интереса НАТО, односно у средство јачања трансатлантских односа, са САД као доминантном државом.

Проблем је у томе што нагло и са становишта основних (пре свега, економских) услова неоправдано масовно проширење ЕУ на исток, није могло имати примарне спољнополитичке и безбедносне разлоге, бар не отворено са становишта ЕУ.¹⁰⁰⁸

Анализирајући безбедносну димензију са *становишта перцепције ризика и опасности*, за ЕУ није постојала безбедносна претња са те стране света, тј. од Русије.¹⁰⁰⁹ Ово је кључни доказ да су се у политику проширења ЕУ према државама СИЕ активно и суштински укључили неки други актери и фактори, а не само ЕУ и државе чланице, односно државе кандидати.

¹⁰⁰⁷ НАТО је увек имао важну улогу у свим проширењима ЕЕЗ/ЕУ. У биполарном систему, НАТО је играо улогу „безбедносног кишобрана“ за унутрашњу интеграцију ЕУ. На почетку униполарног међународног система (када се формирала политика проширења) НАТО је играо улогу „безбедносног кишобрана“ за спровођење стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, јер тај период карактеришу интензивни покушаји ЕУ за аутономно деловање у области заједничке безбедности и одбране (у односу на НАТО, па самим тим и САД). Непосредно пре и након структурних промена у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, НАТО је имао улогу „безбедносног кишобрана“ за спровођење стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а. У њему превладавају НАТО геополитички, геостратешки и војни интереси (мотиви ширења), у односу на ЕУ геополитичке, економске и вредносне интересе (мотиве ширења), што је најочигледније било у случају проширења ЕУ на Румунију и Бугарску.

¹⁰⁰⁸ Вид. Слободан Самарџић, *op. cit.*, 2016, стр. 164. Како Самарџић истиче, „друга половина деведесетих година и почетак нове деценије представљају време отворених и напредујућих односа у области трговине, енергетске сарадње, великих привредних инвестиција, културне, научне и туристичке размене између ЕУ и њених држава чланица и Русије. Споразум о партнерству и сарадњи (1996) представљао је узоран стратешки подухват две стране у правцу трајног мира и свеопште развојне сарадње. То што тај споразум, чије је важење било десет година, није продужен 2006. године говори о упливу трећег чиниоца у односе ЕУ и Русије, оног светског актера који је диктирао како брзо проширење ЕУ на Исток, тако и неписане услове тог проширења и за државе кандидате и за саму ЕУ“. Видети у: *Ibidem*.

¹⁰⁰⁹ Два преовлађујућа типа односа између ЕУ и Русије од краја хладног рата до новембра 2013. године (када је избио талас великих протеста и смртоносних сукоба протестаната и снага безбедности у Кијеву, познатих као Евромајдан, као одговор на одлуку тадашњег председника Виктора Јануковича да не потпише Споразум о придруживању између ЕУ и Украјине) јесу односи засновани на вредностима и односи засновани на практичним интересима. За време немачког председавања ЕУ, у јуну 1999. године, ЕС је усвојио Заједничку стратегију за Русију, као инструмент ЗСБП-а. Као главни циљ означена је помоћ да се Русија врати у породицу држава Европе засновану на пријатељству, сарадњи, међусобном разумевању и толеранцији, као и поштовању демократских европских вредности. Стратегијом се, такође, омогућава руској војсци да учествује у мисијама ЕУ у свету у оквиру Петербуршких задатака. Видети у: Council of the European Union, General Secretariat of the Council, *Common strategy of the European Union on Russia: European Council, Cologne, 3 and 4 June 1999*, Publications Office, 1999, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd9c04e/language-en>, приступ интернету: 17. јануар 2023. године.

Актери су САД и НАТО,¹⁰¹⁰ а фактори (гледано из перспективе САД и НАТО) су пре свега геополитички и безбедносно-стратешки. На тај начин дошло је до структурне промене у политици проширења ЕУ, која је након бомбардовања СРЈ и терористичких напада на САД, постала инструмент и саставни део безбедносних и стратешких интереса НАТО, у његовом ширењу на исток Европе.

Можемо да закључимо да упркос свим напорима, од доношења Уговора из Маастрихта, до доношења Европске стратегије безбедности, ЕУ није имала одговарајуће механизме за дефинисање и делотворну реализацију самосталне спољне и безбедносне политике. То је довело до „инерције праћења и навике секундарног деловања у стратегијама и акцијама јачих играча као што су САД и НАТО. Оваква тенденција ЗСБП-а имала је повратан утицај на унутрашње процесе европске интеграције, а нарочито посредством стратегије и праксе проширења“.¹⁰¹¹

1. Студија случаја Бугарска: „Геополитика као судбина“

Бугарска¹⁰¹² је 25. априла 2005. године у Луксембургу потписала Уговор о приступању Европској унији, док је заједно са Румунијом¹⁰¹³, постала члан ЕУ, 1. јануара 2007. године.

Да бисмо употпунили приказ измењене природе политике проширења према државама СИЕ, анализираћемо приступање Бугарске ЕУ, као „безбедносни“ случај који постаје правило у униполарном систему. То неизоставно прожима и питање утицаја претходно оствареног чланства Бугарске у НАТО-у, као и међусобног односа та два чланства. У том смислу, анализираћемо чланак проф. Пламена Пантева,¹⁰¹⁴ као илустративан приказ односа бугарске политичке и интелектуалне елите и њиховог резоновања позиције Бугарске у региону, Европи и свету, у првој деценији 21. века.

¹⁰¹⁰ Као један од примера који иду у прилог тврдњи о ширењу броја кључних актера који су утицали на проширење ЕУ према државама СИЕ, може бити илустративан део интервјуа, који је бивши министар спољних послова Немачке, Јошка Фишер (Joseph Martin Joschka Fischer), дао угледном немачком филозофу Рихарду Давиду Прехту (Richard David Precht), 11. октобра 2015. године, на телевизији ЗДФ. Интервју је насловљен: *Мој циљ су Сједињене Државе Европе*. Фишер је између осталог рекао: „Желим да Европа даје већи допринос у оквиру НАТО-а. Ми живимо нашу безбедност још увек захваљујући гаранцијама које имамо од САД. Ако неко жели да се то промени, тај мора да издвоји много новца... Европа ће пре или касније имати своју војску... међутим, све док смо зависни од безбедносних гаранција, препоручујем НАТО, неизоставно, сасвим неизоставно“. Видети у: <https://www.presseportal.de/pm/7840/3141771>, приступ интернету: 4. јун 2019. године.

¹⁰¹¹ Слободан Самарџић, *Европска унија – светска сила за боља времена*, Фонд Слободан Јовановић, 2010, www.slobodanjovanovic.org/2010/02/24/slobodansamardzic-evropska-unija-%E2%80%93svetska-sila-za-bolja-vremena/, приступ интернету: 27. новембар 2022. године.

¹⁰¹² Инспирацију за овакав поднаслов дала нам је реченица из књиге Кишора Махбубанија: *Једна стара изрека каже да је географија судбина*. Видети у: Кишор Махбубани, *Велика конвергенција, Азија, Запад и логика једног света*, Београд: Центар за међународну сарадњу и одрживи развој (Centre for International Relations and Sustainable Development - CIRSD), 2015, стр. 159. Такође, идеју нам је дао и наслов књиге Есада Тимића. Видети у: Есад Тимић, *Политика као судбина. Прилог феноменологији политичког страдалиштва*, Београд: НИРО Младост, 1981.

¹⁰¹³ Румунија је, заједно са Бугарском, прошла кроз цео процес придруживања и приступања ЕУ. Будући да се већина одлука ЕУ у процесу њиховог приступања односиле на обе државе, то је разлог зашто на више места неизоставно наводимо и Румунију. Међутим, главни фокус истраживања нам је на Бугарској, управо из разлога што је то једина држава СИЕ која није имала покровитеља међу државама чланицама. Слабу подршку чланству у ЕУ Бугарској потврдила је Л. Панајотова (шефица преговарачких тимова за четири главна економска поглавља). Према њеним речима, Бугарска нема земљу покровитеља, ЕК јој само пружа подршку, али „не ужива изричиту заштиту“, већ само „добру вољу“ ЕК (Л. Панајотова, 2015). Ову позицију готово једногласно деле бугарски стручњаци интервјуисани у истраживању које је спровео Г. Димитров. Према њиховим речима, главни проблем бугарске европске интеграције је недостатак подршке бар једне државе чланице, што је случај свих осталих земаља СИЕ. Видети у: Georgi Dimitrov, 2016, op. cit., p. 292.

¹⁰¹⁴ Пламен Пантев је професор теорије међународних односа, теорије међународног преговарања и директор Програма међународне безбедности на Универзитету у Софији „Свети Климент Охридски“. Такође, директор је Института за безбедност и међународне студије у Софији.

Бугарска је као чланица ЕУ и као црноморска држава, помогла да се попуни геополитички јаз између Мађарске и Грчке и додатно учврсти „лук стабилности“ у Југоисточној Европи. На овај начин Бугарска је постала део најнапредније политичке, социјалне, економске, културне и безбедносне „интеграционе заједнице“ држава савременог света.¹⁰¹⁵

Бугарска је званично постала члан НАТО-а 29. марта 2004. године. Тиме је постала политички и војни савезник САД, као најмоћније државе света, као и (у то време) двадесетчетири друге државе Европе и Северне Америке, које су биле чланице НАТО-а. Захваљујући својим историјским околностима и геополитичком и геостратешком потенцијалу, Бугарска је добила сагласност свих за доношење коначне одлуке о њеном чланству, иако се налазила у политички осетљивом суседству Западног Балкана.¹⁰¹⁶

Процес приступања Бугарске НАТО-у и ЕУ коинцидирао је са снажним политичким тенденцијама ка транзицији од тоталитаризма према демократији, функционалној тржишној привреди, владавини права и поштовању људских права и слобода. Започињањем свих ових аспеката транзиције и развоја, подручје ЈИЕ је кренуло напорним путем закаснеле економске, инфраструктурне, технолошке, и политичке модернизације са циљем интеграције у евроатлантску заједницу народа.¹⁰¹⁷

Ове специфичне домаће, регионалне и глобалне околности морају се узети у разматрање да би се разумеле специфичности процеса интеграције Југоистично Европе на почетку 21. века. Политичка мотивација Бугарске у погледу усклађивања са ЕБОП и њене трансатлантске интеграције могла је да се формира само у контексту ових локалних и транснационалних односа. Процес глобализације, који је Бугарска разумела као неизбежан, обављао се превасходно путем европских интеграција, а стратешки савез са САД је подразумевао активну сарадњу са технолошки најнапреднијом нацијом на свету, која је лидер глобализације.¹⁰¹⁸

Као држава са дугом историјом, Бугарска је схватила да је предуслов за примену ових макросоциолошких тенденција одржавање безбедности на националном, регионалном и глобалном нивоу, стога је за њу било веома драгоцено јачање *трансатлантских* веза, без којих *не би била могућа и њена ефикасна европска интеграција*.¹⁰¹⁹ Друга мотивација за убрзавањем јачања трансатлантских веза је амбиција да Бугарска, као балканска држава са излазом на Црно море, допринесе побољшању квалитета европске безбедности омогућавајући глобалној заједници да ефикасније одговори на најтеже нерешене безбедносне изазове, нарочито у сфери тероризма.¹⁰²⁰

Процес европских интеграција је увек био и *геополитички и друштвени феномен*, па и у процесу проширења на Југоисточну Европу нема крупних разлика.¹⁰²¹ Регионална и функционална интеграција на европском континенту, која увек узима у обзир територије и становништво које се придружују Унији, значајно је сазрела последњих деценија и показала проширен капацитет за укључивање економски и географски различитих земаља. Процес

¹⁰¹⁵ Вид. Plamen Pantev, *Bulgaria: Empowering the Alliance and the Union*, Sven Biscop & Johan Lembke (eds.), in: *EU Enlargement & the Transatlantic Alliance – A Security Relationship in Flux*, Lynne Rienner Publishers, London, 2008, pp. 101–117.

¹⁰¹⁶ Вид. Plamen Pantev, *op. cit.*, p. 108.

¹⁰¹⁷ Вид. Plamen Pantev, 1995, pp. 9–17; Sophia Clement and Plamen Pantev, 1999, pp. 69–116; Plamen Pantev, Valeri Ratchev and Velin Tsachevsky, *Bulgaria and the Balkans in the Common Foreign and Security Policy of the European Union*. Research study No. 1. Sofia: Institute for Security and International Studies, 1995; Sophia Clement and Plamen Pantev, *South East Europe*. In: Renata Dwan (ed.), *Building Security in Europe New Borderlands: Sub-regional cooperation in the Wider Europe*, Armonk, N.Y: Sharpe, 1999.

¹⁰¹⁸ Вид. Plamen Pantev, *op. cit.*, p. 111.

¹⁰¹⁹ *Ibidem*.

¹⁰²⁰ *Ibidem*, p. 112.

¹⁰²¹ *Ibidem*.

проширења никада није био насумичан, аутоматски процес, већ добро прорачунат политички, стратешки, економски и цивилизацијски напор.¹⁰²²

Развој политичких догађаја после хладног рата и нарочито након 11. септембра 2001. године, ставили су у први план безбедносна питања за даље напредовање европских интеграција. Црноморски регион, укључујући територије на његовој западној обали, био је део периферног подручја ЕУ. Постепеним приступањем Бугарске и Румуније ЕУ, а након њиховог пуноправног чланства у НАТО-у, црноморски регион се претворио у геополитички и геостратешки центар.¹⁰²³ ЈИЕ ће као погранично подручје ЕУ, у геополитичком смислу, прва доживети и трпети притисак тероризма и нових безбедносних претњи из региона Црног мора, Каспијског мора и са Блиског истока. Стога ово питање има и шире евроатлантско значење.

Друго, ЈИЕ у ширем смислу, посебно њен западни део, је област на коју је проширење грађанског, демократског и безбедносног простора Европе још увек „недовршен посао“.¹⁰²⁴ Према Пантеву, једино доследно средство безбедности, напретка и друштвене, политичке и економске хомогенизације је интеграција у ЕУ. Данас не постоји ниједна држава или ентитет у региону који није део специфичног односа (иако са различитим нивоима интензитета) са ЕУ, било кроз чланство или кроз процес приступања.¹⁰²⁵

Зато не изненађује што се у Европској стратегији безбедности из 2003. године, као приоритет, помињу стабилност Балкана и проблеми Јужног Кавказа на источној обали Црног мора, који ће временом за ЕУ постати и суседни регион.¹⁰²⁶ Још једна значајна околност проширења ЕУ на Бугарску и Црно море је географско приближавање земљама којима се бави Европска политика суседства (*European Neighbourhood Policy – ENP*), као инструмент остваривања ближих односа са земљама суседима на истоку и југу ЕУ, која је званично покренута 2004. године.¹⁰²⁷ Чврста позиција ЕУ на западној обали Црног мора пружила би боље шансе за интеракцију са Украјином и три јужнокавказске државе – Грузијом, Јерменијом и Азербејџаном.¹⁰²⁸

Таласом проширења на Балтичко море, ЕУ је додатно проширила нове границе са РФ, а након чланства Бугарске и Румуније, граница ЕУ је продужена и преко Црног мора. Русија је самодоволна држава без амбиција уласка у ЕУ и било је тешко очекивати да се Црно море икада претвори у унутрашње језеро ЕУ.¹⁰²⁹ Грчка и Бугарска, као чланице ЕУ, имају посебну позицију у очувању актуелности поруке да је Турска део већег пакета стабилизације Балкана.¹⁰³⁰

Приликом узимања у обзир свих аспеката значаја положаја Бугарске, неизоставно је и перципирање њене улоге у побољшању позиције ЕУ и неких држава чланица у погледу енергетске безбедности и снабдевања енергијом, укључујући и електричну енергију.¹⁰³¹ Чињеница да је ЕУ изашла на обалу Црног мора повећала је вредност свих активних (и будућих) гасовода који пролазе кроз њену територију. Главни концепт за ЕУ у изградњи и функционисању нафтовода и гасовода у црноморском региону је диверзификација извора и

¹⁰²² Bertelsmann Foundation 2000; Iris Kempe and Wim van Meurs, *The Balkans and new European responsibilities*. Brussels, 2003, pp. 11–75; Iris Kempe and Wim van Meurs, Europe beyond EU enlargement. In: Wim van Meurs (ed.), *Prospects and risks: Beyond EU enlargement*. Opladen: Leske and Budrich, 2003.

¹⁰²³ Вид. Plamen Pantev, op. cit., p. 112.

¹⁰²⁴ Ibidem, p. 116.

¹⁰²⁵ Ibidem.

¹⁰²⁶ Вид. Javier Solana, *European Security Strategy: A secure Europe in a better world*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003.

¹⁰²⁷ Вид. Маја Ковачевић, Европска политика суседства – изневерена очекивања? *Годишњак Факултета политичких наука*, vol. 7, бр. 9, Факултет политичких наука, Београд, 2013, стр. 101.

¹⁰²⁸ Вид. Plamen Pantev, op. cit., p. 109.

¹⁰²⁹ Ibidem.

¹⁰³⁰ Ibidem, p. 110.

¹⁰³¹ Вид. Federico Bordonaro, *Austria to address EU energy supplies*. Zurich: ISN Security Watch, January 13, 2006.

смањење зависности од руских енергената. Нафтовод Баку–Тбилиси–Џејхан¹⁰³² служи овој главној сврси обезбеђујући нафту западноевропским тржиштима. Бугарска дели интерес за смањење зависности од руске нафте и гаса повезивањем са изворима у централној Азији. Бугарска игра значајну улогу као транзитна земља за енергетске путеве ка ЕУ из каспијског региона преко Црног мора.¹⁰³³

Као део пакета Споразума о придруживању ЕУ, Бугарска је затворила два од шест реактора у нуклеарној електрани у Козлодују, малом граду на Дунаву у северној Бугарској. Овај смањени капацитет електричне енергије требао је да се надокнади другим изворима док не буде изграђена друга нуклеарна електрана у земљи, са два планирана реактора, у Белену (на обали Дунава). Бугарска је тиме појачавала улогу електричне енергије у аспектима опште безбедности ситуације, иако је електрична енергија увек била значајна компонента укупне стабилизацијске улоге Бугарске у читавом региону.¹⁰³⁴

Проширење ЕУ на исток, према Пантеву, пре свега имало је за циљ завршетак изградње Европе, процеса који је започео после Другог светског рата и заустављен током хладног рата. Осим тога, проширење ЕУ на исток имало је за циљ и да оконча периоде „балканизације“ или фрагментације Балкана који се понављају, укључивањем свих земаља региона у главне токове европских интеграција.¹⁰³⁵ Као средишња земља Балкана, смештена на западној обали Црног мора, са успешним искуством у изградњи етнорелигијског модела толеранције и спровођењу транзиције од стаљинистичког социјализма ка демократији, Бугарска је била кључни актер у обављању овог задатка.¹⁰³⁶

Издвојили смо приступања Бугарске ЕУ, јер смо проучавајући процес проширења у случају те земље, увидели да се ради о најочигледнијем примеру преовлађујућег утицаја геополитичког фактора на тај процес, у коме су доминатну улогу имали НАТО и САД. Услед деловања тих фактора у склопу политике проширења ЕУ, дошло је до драстичног крућења доследног поштовања прописаних критеријума (услова), од стране институција и држава чланица ЕУ, који су тај критеријум и прописали.

Међутим, како бисмо адекватно аргументовали изнету претпоставку, морамо да се вратимо на саме почетке њеног процеса придруживања ЕЕЗ/ЕУ, уз паралелно приказивање развојног процеса који је водио укључивању Бугарске у сложену трансатлантску структуру.

Као што смо већ истакли, током 1988. и 1989. године, ЕЕЗ је почела неформално да примењује условљавање у односима са земљама СИЕ и то управо коришћењем *Споразума о трговини и економској сарадњи*, који су имали за превасходни циљ да подстакну политичке реформе. У почетку, државе које нису поштовале људска права, као што је то био случај са Бугарском, због начина како је турска мањина третирана, губиле су могућност закључивања споразума, иако условљавање није помињано у текстовима докумената. Политика условљавања, која је касније успостављена као кључни елемент политике проширења ЕУ, заснивала се на развоју ефикасне стратегије за подстицање економских и политичких реформи у земљама СИЕ – стратегији „шаргарепе и штапа“.¹⁰³⁷

¹⁰³² Нафтовод Баку–Тбилиси–Џејхан или Транскавказки нафтовод служи за пренос сирове нафте са нафтних поља Азербејџана и Казахстана у Џејхан на Средоземном мору. Нафтовод је дуг 1760 километара, и пуштен је у промет 2005. године. Грађен је у сврху смањења зависности западноевропских земаља и САД од нафте из Персијског залива.

¹⁰³³ Вид. Plamen Pantev, op. cit., p. 109.

¹⁰³⁴ Ibidem.

¹⁰³⁵ Вид. Tom Gallagher, *The Balkans in the new millennium: In the shadow of war and peace*. London: Routledge, 2005, pp. 166–195.

¹⁰³⁶ Вид. Olga Olikier and Thomas Szayna (eds.), *Fault lines of conflict in Central Asia and the South Caucasus: Implications for the U.S. army*. Santa Monica: Rand Arroyo Center, in: *EU Enlargement & the Transatlantic Alliance – A Security Relationship in Flux*, Sven Biscop, Johan Lembke (ed.), Lynne Rienner Publishers, London, 2008, p. 114.

¹⁰³⁷ Употреба метафоре „шаргарепе и штапа“ у односу на условљеност уобичајена је у западној научној литератури о источном проширењу. Видети у: Grabbe, 2006; Shimmelfennig and Sedelmeier, 2005. Ова могућност награде/казне, успостављена не само у научној литератури, већ и у политичкој пракси, показује се неадекватном

У току 1990. године, Комисија је донела одлуку да Бугарска и Румунија буду у другом таласу за придруживање ЕЕЗ, јер су на изборима у ове две земље победиле партије у којима су доминирале бивше комунистичке структуре.¹⁰³⁸ Након завршетка хладног рата, њена геополитичка ситуација је у великој мери одредила билатералне односе и оријентацију Бугарске у контексту сарадње са својим новим окружењем и ширим подручјем Црног мора. Бугарска носи низ специфичности и потенцијала у својој унутрашњој трансформацији, као и по питању безбедносне и спољне политике.

Прво, процеси демократизације, иако на самом почетку нестабилни, постајали су све снажнији током прве половине последње деценије 20. века. Процес напуштања тоталитарне прошлости био је одлучан и резултирао је брзом конструкцијом цивилног¹⁰³⁹ друштва и демократских медија. Раскид са прошлосту у Бугарској није носио насилне карактеристике. Ова специфичност у транзицији од „реалног социјализма“ ка демократији у Бугарској послужила је за пример друштвима и државама које су доскора биле део Совјетског Савеза, а имају приступ црноморској обали и налазе се у близини јужног Кавказа.¹⁰⁴⁰ То је увећавало безбедносни потенцијал Бугарске у ширем геополитичком контексту тог дела Европе.

Друго, Бугарска има удео у кооперативним и конкурентским геоекономским интересима у басену Црног мора. Међутим, реализација интереса везаних за *транспорт* нафте и гаса из Каспијског мора и Русије може бити потенцијално конфликтна.¹⁰⁴¹ Питање куда треба да иду путеви из Каспијског мора и Централне Азије преко Црног мора, за транспорт нафте и гаса, преко Бугарске или Румуније, може довести до одређених економских трвења између две земље, иако се таквим евентуалним тензијама може управљати.

Треће, непосредна близина Турске и Грчке ставља Бугарску у снажан фокус у геополитичким и геостратешким питањима која се тичу региона источног Медитерана.

Четврто, без претераног истицања овог питања, ратови на простору бивше Југославије 1990-их година имали су снажан директан негативан утицај на суседну Бугарску, посебно у економском смислу. Дуги режим санкција према СРЈ нанео је велике губитке бугарској економији и додатно је лишио транспортних путева ка Западу, у поређењу са, на пример, Румунијом, која је имала отворене границе са осталим земљама СИЕ. Дуги низ година недостајала је сарадња у решавању изградње другог моста преко Дунава на западном делу границе између две земље, што је представљало препреке за трговину Бугарске са њеним партнерима у Средњој и Западној Европи. Ипак, изградња моста Видин–Калафат почела је 2006. године, а званично је пуштен у саобраћај у јуну 2013. године.

Пето, Бугарска је потписала билатерални споразум о постављању заједничких војних објеката са САД на бугарској територији.¹⁰⁴²

Упркос свим наведеним специфичностима, једна од главних обележја највећег дела приступног процеса Бугарске ЕУ је што је у питању једина држава СИЕ која није имала неку државу чланицу која би вршила улогу њеног покровитеља.¹⁰⁴³

у подстицању одрживог напретка у реформама у успостављању владавине права у Бугарској. Видети у: Linka Toneva–Metodieva, op. cit., pp. 534–551.

¹⁰³⁸ Вид. Dimitri Papadimitriou, op. cit., p. 97; Вид. Milada Anna Vachudova, The Atlantic Alliance and the Kosovo Crisis: The Impact of Expansion and the Behavior of New Allies. In: Pierre Martin and Mark Brawley (eds.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?* New York: St. Martin's, 2001, p. 122.

¹⁰³⁹ У овом контексту, као сурогат грађанском друштву, које се не „ствара“, него настаје у дугом историјском процесу, користимо термин „цивилно друштво“ које се састоји од активиста тзв. невладиног сектора, који добијају све јачу улогу у слабој јавности.

¹⁰⁴⁰ Вид. Plamen Pantev, op. cit., pp. 103–104.

¹⁰⁴¹ Ibidem.

¹⁰⁴² Ibidem, p. 105.

¹⁰⁴³ Све до краја деведесетих година 20. века Бугарска је била без државе покровитеља (заступника, представника) у ЕУ. Овде је посебно индикативно до када је то био случај. У контексту бомбардовања СРЈ које је извршио НАТО, значај Бугарске нагло долази до изражаја у европским и трансатлантским структурама, па се тако мења и однос држава чланица ЕУ према Бугарској. У првом реду, приступање Бугарске ЕУ постаје приоритет Немачке

Док су преговори за закључење Споразума о придруживању између ЕЕЗ и три државе Средње Европе потписани у децембру 1991. године, с друге стране, Румунија и Бугарска су остављене по страни јер нису испуњавале прописане услове. У складу са предлогом ЕК, Бугарска и Румунија не добијају позив за преговоре о придруживању. Осим што заостају у политичким и економским реформама, они не налазе и утицајне и ангажоване покровитеље међу државама чланицама.

Интереси на Балкану две утицајне чланице проширења, Велике Британије и Немачке, нису били безначајни. Велика Британија није имала директних економских или стратешких интереса у Бугарској и Румунији, а индиректни, у вези са подривањем могућности за продубљивање интеграције и апстрактни принцип одржавања глобалне стабилности, нису били довољни за добијање активне подршке. Избијање рата у бившој Југославији подстакло је подршку Немачке на придруживање две балканске државе, али у исто време, недостатак географске близине (пре свега у односу на земље са којима се Немачка граничила) и релативно мали значај за немачку економију, утицали су да та подршка буде више декларативна него конкретна.¹⁰⁴⁴

Бугарска и Румунија су важни економски партнери Грчке и Италије. Поред тога, ове државе чланице тврде да делују као „мост“ између ЕЕЗ и другог таласа кандидата, што би повећало њихов утицај у Унији. Међутим, њихова подршка је недовољна да буде одлучујући фактор за укључивање Бугарске и Румуније у процес придруживања. Грчка нема потенцијал да игра улогу покровитеља због свог слабог профила у Савету.¹⁰⁴⁵ Италија може играти ову улогу, али у овом одређеном политичком тренутку њен утицај је ослабљен домаћом политичком нестабилношћу и проблемима у осетљивим секторима.

Ова комбинација довела је до њеног укључивања у коалицију ЕЕЗ јужних земаља, предвођених Француском, која је имала за циљ смањење обима Споразума о придруживању. За економију ових земаља, важни су пољопривредна производња и други осетљиви сектори, као што су челик, текстил, како у погледу запослености и извоза, тако и због њихове ниске конкурентности на иностраном тржишту, а Бугарска и Румунија су конкурентне у овим главним категоријама производа.¹⁰⁴⁶ Ставови Бугарске током преговора о придруживању озбиљно су ослабљени због недостатка јаким и преданим покровитеља.¹⁰⁴⁷

Ипак, за брзи напредак у односима две балканске земље и ЕУ није заслужан резултат значајног напретка у реформама, већ драматичне промене у међународном контексту која су угрожавале стратешке интересе кључних земаља ЕУ. Покушај пуча у СССР-у августа 1991. године, био је главни подстицај за отварање разговора о придруживању са две балканске државе.¹⁰⁴⁸ Тај догађај је покренуо и преуређење целокупног дотадашњег контекста у оквиру којег су земље ЕЕЗ анализирале утицај придруживања на своје националне интересе, што доводи до ревизије основних принципа политике према Источној Европи.¹⁰⁴⁹ Стога је ЕК већ

и Велике Британије. Видети у: Dimitris Papadimitriou, 2002, *op. cit.*, p. 97; Вид. Helene Sjursen and Børge Romsloe, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰⁴⁴ Вид. Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, p. 90; Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, p. 97.

¹⁰⁴⁵ Поред тога, иако Бугарска има блиске односе са суседном Грчком, током овог периода, те односе спутава питање признања Македоније.

¹⁰⁴⁶ Вид. Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, pp. 111–114, 117–118. Овде можемо да поменемо случај француске подршке румунском придруживању. Жеља Француске да игра улогу покровитељке своје „латинске сестре“ ограничена је низом економских интереса, али и чињенице да најпре није била поборник проширења, а након тога, брзог проширења, стога снага њене подршке није сразмерна снази Немачке за земље Вишеградске групе.

¹⁰⁴⁷ Вид. Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, p. 89, p. 104; Вид. Eli Gateva, *op. cit.*, p. 107; Вид. Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, p. 97.

¹⁰⁴⁸ Неуспели покушај пуча у Совјетском Савезу, који је предводила група генерала у августу 1991. године, променио је перцепцију Комисије, али и неких држава чланица.

¹⁰⁴⁹ У септембру 1991. године, ЕК је предложила нови пакет мера, укључујући веће уступке земљама Вишеградске групе, јачање односа са балтичким државама и отварање почетних преговора са Бугарском и Румунијом, како би се што пре започели формални преговори о придруживању. Видети у: Dimitris Papadimitriou, 2002, *op. cit.*, p. 128.

почетком септембра исте године предложила Споразуме о придруживању са Бугарском и Румунијом.¹⁰⁵⁰

У међувремену, почињу да расту размере економске и политичке миграције из Средње и Југоисточне Европе, претећи да постану главни социјално-економски проблем. С тим у вези, расте и притисак на немачког канцелара Кола да води политику стабилизације балканског региона. Стабилизација на Балкану делује као поуздан рецепт за решавање овог проблема. Претња дестабилизацијом региона активирала је подршку Немачке, Француске, којима су се придружиле Грчка и Италија, што је довело до укључивања ове две балканске земље у оквир придруживања, у септембру 1991. године.¹⁰⁵¹ Савет министара спољних послова одлучио је да Бугарску и Румунију укључи у оквир придруживања и да призна три балтичке републике.¹⁰⁵²

Занемаривање незадовољавајућег испуњења услова за отварање преговора о придруживању потврђује се укључивањем две нове ставке у споразумима о придруживању са Бугарском и Румунијом. Једна је у вези са позивањем на људска права, док је друга аутоматска клаузула која ће омогућити обема странама да прекину придруживање у случају опасности.¹⁰⁵³ Према Пападимитриоу, ове иновације имају за циљ „повећање условљености“.¹⁰⁵⁴ Комисија остаје посвећена овом јачању у наредном периоду како би се ситуација са стањем демократије у Бугарској и Румунији могла да побољша.

Када је ЕУ формулисала критеријуме у Копенхагену, имала је на располагању конкретан индикатор за мерење напретка држава кандидата. Доношењем извештаја Агенда 2000, као свеобухватног стратешког документа, ЕК је издвојила проблеме у испуњавању прописаних услова у свим земљама кандидатима, па тако и Бугарској. У делу испуњености економских критеријума, ЕК је у случају Бугарске, дала веома детаљан и стручан извештај са прецизним препорукама за испуњавање недостатака.¹⁰⁵⁵

Уз препоруку за отварање преговора са само пет од десет кандидата из земаља СИЕ, ЕК је имала прилику да смањи трошкове проширења. Бугарска и Румунија су искључене, јер имају велико становништво и пољопривредно оријентисане економије.¹⁰⁵⁶

¹⁰⁵⁰ Вид. Karen E. Smith, op. cit., 1999, p. 97.

¹⁰⁵¹ Вид. Dimitris Papadimitriou, op. cit., p. 94, p. 122; Вид. Lars Skålnes, Geopolitics and the eastern enlargement of the European union, in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Politics of European Union Enlargement – Theoretical Approaches*, London: Routledge, 2005.

¹⁰⁵² Осим Московског пуча, формирање прве некомунистичке владе у земљи у октобру 1991. године, допринело је отварању преговора о придруживању са Бугарском. Ово је доказ да је у оквиру стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, у првим годинама процеса, вредносно-нормативна димензија безбедности имала велики утицај.

¹⁰⁵³ Клаузулу о суспензији споразума о придруживању бугарске власти доживеле су као дискриминаторну и чинили су све напоре да је изоставе из текста, али безуспешно. Видети у: Иван Минов, Отношения между България и Европейския съюз в периода 1989–1999. В: *Защо рухна реалния социализъм в България*. София: ИК Хр. Ботев: Център за стратешически изследвания, 2001, стр. 425. Клаузула је стекла некоректан назив „клаузула Бугарске“, иако, у овом случају, није остао преседан само у бугарском споразуму о придруживању, јер је био укључен у Споразум о придруживању и са Румунијом, као и у наредне споразуме са балтичким државама, са Словенијом и Словачком. Видети у: Dimitris Papadimitriou, 2002, op. cit., pp. 142–145.

¹⁰⁵⁴ Према Пападимитриоу, поред овог циља, иновације имају још један циљ – да се створи преседан за Словачку, која ће ускоро започети преговоре о Споразуму о придруживању, под великим ризиком поштовања људских права тамошње мађарске и чешке мањине након поделе Чехословачке. Видети у: Ibidem.

¹⁰⁵⁵ Општа оцена спремности Бугарске у *Програму 2000* је гласила: „Побољшања која су се догодила од доласка нове владе на власт (И. Костов) показују да је земља на путу да испуни политичке критеријуме из Копенхагена ... Бугарски напредак ка тржишној привреди ограничен је због дуготрајног одлагања економске реформе ... Бугарска неће бити у стању да се носи са конкурентским притиском тржишних сила у Унији у средњорочном периоду. Ако влада успе да своје намере и посвећеност економској реформи претвори у успешно и стабилно деловање, могућа је брза промена перспективе Бугарске ... Ниво хармонизације тржишта је низак – од 30. јуна 1997. године у земљи је примењено 126 од 889 препорука Беле књиге. С тим у вези, тешко је проценити да ли ће се Бугарска снаћи у средњорочној перспективи“. Вид. Европска комисија, 1997.

¹⁰⁵⁶ Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, op. cit., p. 26.

Дакле, на примеру Агенде 2000, уверавамо се да је са стране ЕК, био присутан релативно уравнотежен однос према свим кандидатима, који је био заснован на различитим подацима о свим кандидатима које је ЕК припремала и објављивала у току процеса. У овом периоду, геополитички разлози за проширење свакако нису били главни мотив приликом састављања таквог Извештаја ЕК из 1997. године. Међутим, од тада почињу да провејавају и другачији ставови код кључних држава чланица, који иду у прилог укључивању у процес преговора и друге групе држава кандидата. Француска је најпре за отварање преговора са више земаља, дакле и са Бугарском и Румунијом, јер би на тај начин могла да балансира немачки утицај у средњој Европи.

У том периоду, први пут се од стране држава чланица (Шведска и Данска) експлицитно помињу геополитичка стабилност и геополитички ризици у региону, уколико не би дошло до ширења групе изабраних кандидата. Додуше, у том тренутку, још увек се не помиње Бугарска, већ балтичке државе и Словенија. Међутим, индикативно је што одређени аутори препознају појачани утицај САД и НАТО-а, који је свакако и до тада био присутан. Имајући у виду да је НАТО у јуну 1997. године донео одлуку да се прошири само на три земље Вишеградске групе, америчка влада вршила је притисак на ЕУ да на тај начин „компензира“ балтичке државе због одбијања раног чланства у НАТО-у.¹⁰⁵⁷

Након одлуке Европског савета на састанку у Луксембургу 1997. године да се током наредне, 1998. године започну преговори са шест земаља које су поднеле захтев за приступање, питање од врхунске важности за процес проширења било је када укључити више земаља „другог круга“ у преговоре. Пошто тада није било реално да се у формалне преговоре о приступању укључе Бугарска и Румунија, најмање припремљене земље кандидати, питање након Луксембурга је било да ли да се у формалне преговоре укључе најспремније земље „другог круга“, или да све остану на чекању.

У свом Извештају из 1998. године, Комисија је проценила да напредак Бугарске и Румуније није задовољавајући.¹⁰⁵⁸ Тиме је показала да је и даље држала до прописаних критеријума као репера за оцењивање стања припремљености кандидата за отпочињање преговора. Осим тога, владе Француске, Италије и Грчке су посегле за секуритизацијом¹⁰⁵⁹ на састанку Савета након објављивања *Заједничког извештаја* ЕК тврдећи да ће се, ако ЕУ изабере неке земље из „другог круга“ и изолује земље које су постигле најмањи напредак (Румунију и Бугарску), створити подела унутар земаља „другог круга“, што би могло да озбиљно дестабилизује регион. Таква стратегија, тврдио је Ибер Ведрин, би чак била контрадикторна принципу да проширење треба да буде „уравнотежен процес“.¹⁰⁶⁰

У контексту придруживања Бугарске ЕУ, постојали су скептични ставови, посебно међу „старим“ чланицама ЕУ, да би проширење на исток само повећало већ постојеће структурне проблеме у ЕУ, укључујући у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике.

¹⁰⁵⁷ Вид. Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 421; Вид. Peter M. R. Stirk, op. cit., p. 269. Такође, Смит сматра да је геополитичка стабилност била главни аргумент за ширење групе изабраних кандидата изван три земље Вишеградске групе, са Естонијом и Словенијом. На ову одлуку ЕУ утицала је и одлука НАТО-а да у своје чланство прими само Пољску, Мађарску и Чешку. Видети у: Karen E. Smith, op. cit., pp. 118–126.

¹⁰⁵⁸ У Збирном извештају из 1998. године процењено је да је Бугарска направила знатан напредак у погледу макроекономске стабилизације, али да је потребан већи напредак у области међународне конкурентности. За Румунију је процењено да је дошло до напретка у односу на последњи Извештај из 1997. године, али да њена економска ситуација даје повод за забринутост. Видети у: Commission, *Composite Paper 1998*, стр. 28.

¹⁰⁵⁹ Процес у коме се поједини проблеми третирају као безбедносна претња због тога што су на тај начин социјално конструисани, то јест секуритизовани (Оле Вејвер).

¹⁰⁶⁰ Council takes note of Commission reports on 12 applicant countries, leaving open the question of possible admission of new countries to actual negotiations, *Agence Europe*, No. 7339, November 10, 1998.

Поред тога, процеси доношења одлука и имплементације са постојећим и новим чланицама ЕУ, укључујући Бугарску и Румунију, такође су представљали велики проблем.¹⁰⁶¹ Има и оних који су делили сличан скептицизам, истичући чињеницу да у спољној и безбедносној политици ЕУ преовладавају договори између влада појединих земаља, у којима је заступљен међувладин модел управљања.¹⁰⁶²

У ствари, испоставиће се да је одлука из Луксембурга о две групе кандидата за отпочињање преговора, каснијом променом стратешког приступа, услед кризе на Косову, суштински пренебрегнута (јер се на састанку ЕС у Хелсинкију одлучило да се отворе групни приступни преговори са свима), иако је декларативно очување принципа диференцијације правдано тиме да ће за неке државе преговори почети са одложеним дејством.¹⁰⁶³

Промена стратешког приступа ЕУ 1999. године, као одговор на заоштравање ситуације на КиМ и почетак бомбардовања СРЈ које је извео НАТО, ствара кључне предуслове за потпуно укидање принципа диференцијације и подрива условљеност, при томе јасно демонстрирајући да испуњавање критеријума за чланство може бити замењено геополитичким аргументима ЕУ.

У овој измењеној ситуацији, издвојила су се три догађаја која су значајно утицала на промену у приступу према Бугарској и Румунији. Ибер Ведрин је већ у октобру 1999. године сматрао да подаци које је ЕК објективно прикупила могу да послуже само као основа за одлуку на политичком нивоу, али да подаци не морају нужно да прејудицирају ову одлуку.¹⁰⁶⁴

Поред тога, важно је истаћи да су обе државе активно подржавале војну интервенцију НАТО-а на СРЈ, које нису биле популарне у бугарском, али ни у румунском јавном мњењу. У здруженој војној коалицији против СРЈ, највиши политички представници западноевропских земаља сматрали су да је потребно наградити посвећеност и лојалност званичне Софије и Букурешта.

Трећи, веома важан, разлог за подршку отварању преговора са Бугарском и Румунијом, било је отворено признавање економских губитака које су ове две земље претрпеле због ембарга на Југославију, односно уведених санкција.¹⁰⁶⁵

У овом делу, приближићемо однос Бугарске према трансатлантским и европским безбедносним и одбрамбеним структурама. Бугарска је успешно лавирала између ове две безбедносне структуре, које су чешће биле комплементарне, али каткад и супротстављене.

Интеграција безбедносне и одбрамбене политике увек је била оспоравана унутар ЕЗ/ЕУ, због различитих концепата националних држава, различитих идеја и преференција о коначности процеса интеграције, као и различитих ставова о одговарајућим односима са НАТО-ом и САД.¹⁰⁶⁶ Стога, према мишљењу Пантева, ЕБОП неизбежно одражава ниво интернализације глобалних потреба у области безбедности и глобалних одговорности које ЕУ може да преузме, степен зрелости процеса интеграције у Европи и способност заједничког

¹⁰⁶¹ Вид. Franklin Dehousse and Pierre Van den Brule, *The union's external relations?* *Studia Diplomatica* 56, 2003, nos. 1–2, pp. 119–134.

¹⁰⁶² Вид. Tuomas Forsberg, *Security and Defence Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment*, *Connections* III, no. 3 (September): 2004, pp. 13–27.

¹⁰⁶³ У ствари, на тај начин је одлуку из Луксембурга протумачио један бугарски стручњак, који је био укључен у процес одлучивања о европским питањима. Према Динку Динкову, који је између 1991. године и 1998. године био саветник за спољну политику у Влади Републике Бугарске, ЕС је у децембру 1997. године умиривао кандидате да неће бити унапред диференцирани, кроз усвојену нову формулу за истовремени почетак. Видети у: Динко Динков, 2002, стр. 113.

¹⁰⁶⁴ Ова изјава Ибера Ведрина илуструје однос представника националних држава према званичним мишљењима ЕК. Ибер Ведрин био је министар спољних послова Француске (1997–2002), у влади Лионела Жоспена. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, *op. cit.*, p. 78.

¹⁰⁶⁵ Вид. Dimitris Papadimitriou, *op. cit.*, p. 184; Вид. Heather Grabbe, *op. cit.*, pp. 18–19.

¹⁰⁶⁶ Вид. Plamen Pantev, *op. cit.*, p. 113.

рада са трансатлантским партнерима у остваривању заједничких или идентичних интереса и циљева.¹⁰⁶⁷

Какву промену, практично и концептуално, доноси Бугарска у решавању безбедносних питања као нова чланица ЕУ и у којој мери ће учешће Бугарске у ЕУ и ЕБОП-у утицати на трансатлантске односе? Развој бугарске перцепције о еволуцији ЕБОП-а никада није био јасан и лак процес. Започета сложена питања одбрамбених интеграција Бугарске у контексту ЕУ, њене динамичке интеракције у трансатлантским односима и развојној глобалној безбедносној ситуацији били су важни фактори за националну оријентацију у тренутку тешке системске, друштвене, политичке, економске и одбрамбене трансформације земље након распада комунистичког блока.¹⁰⁶⁸

Важно је да се на ова питања вратимо из перспективе садашњег стања у домену односа ЕУ–НАТО и ЕУ–САД. Од свог постепеног укључивања у евроатлантске интеграције, Бугарска није третирала ова два односа на конфликтан начин. У периоду када су, из унутрашњих политичких разлога, постојале тенденције супротстављања интеграцији у ЕУ и приступању НАТО-у, две студије бугарских аутора увеле су свеобухватну и трезвену дискусију о овим питањима.¹⁰⁶⁹

Они су заступали став да би јасна жеља Бугарске да постане чланица ЕУ захтевала компатибилност одбрамбене структуре у земљи са еволуирајућим стандардима ЕБОП-а и НАТО-а.¹⁰⁷⁰ Истовремени утицаји проширења ЕУ на Југоисточну Европу (улога коју је ЗЕУ играла годинама да припреми своје „придружене partnере” за чланство у ЕУ/ЕБОП-у, као и обећање чланства у НАТО-у), допринео је позитивном имиџу свих ових актера у тешком периоду за Бугарску.¹⁰⁷¹

Пантев сматра да бугарско друштво „не оспорава доследност чланству у НАТО-у и ЕУ, као ни поузданост савезништва са САД“.¹⁰⁷² Сматра да то представља природан корак заснован на независном историјском искуству Бугарске у трајању од више од једне деценије, периоду тешких и одговорних одлука у областима националне безбедности и спољне политике. У том периоду је утемељена садашња и будућа политика Бугарске као чланице НАТО-а, у коме Бугарска тежи да игра активну улогу кроз промовисање и јачање трансатлантских веза, уз очување њеног кредибилитета као чланице ЕУ.¹⁰⁷³

Закључује да Бугарска „не посматра опортунистички“ своје чланство у ЕУ и НАТО-у, с једне, и посебне прагматичне односе са САД, с друге стране. Када је реч о концепту униполарног/мултиполарног света, образлаже бугарски став да Европа и САД чине „систем једног пола“, при чему ЕБОП (ЗБОП) додатно оснажује трансатлантску заједницу, што је идеја која има своје критичаре, како у ЕУ, тако и у САД.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁶⁷ Ibidem.

¹⁰⁶⁸ Иако су 1990. године бугарски опозициони лидери у јавности формулисали потребу да Бугарска постане чланица НАТО-а, интелектуална, политичка и безбедносна елита, као и шира јавност, још увек су били на самом почетку трансформације друштвеног менталитета и преобликовања размишљања о питањима националне безбедности. Потребна за брзим променама и прилагођавањима у области безбедности била је изузетно важна за Бугарску, и свако заостајање у њеној модернизацији и учешћу имало би озбиљне негативне последице по њену успешну интеграцију у НАТО и ЕУ.

¹⁰⁶⁹ Вид. Plamen Pantev, Valeri Ratchev and Velin Tsachevsky, *Bulgaria and the Balkans in the Common Foreign and Security Policy of the European Union*. Research study, No. 1. Sofia: Institute for Security and International Studies, 1995; Вид. Plamen Pantev, Valeri Ratchev and Tilcho Ivanov, *Bulgaria and the European Union in the process of building a common European defence*. Research study, No. 3. Sofia: Institute for Security and International Studies, 1996.

¹⁰⁷⁰ Ibidem, p. 18.

¹⁰⁷¹ Ibidem, p. 19.

¹⁰⁷² Plamen Pantev, op. cit., p. 117.

¹⁰⁷³ Ibidem.

¹⁰⁷⁴ Проф. Пантев сматра да фаворизовање концепта „униполарног света”, које произлази из анализе глобалног, трансконтиненталног, регионалног и субрегионалног развоја, доводи до далекосежног закључка да постоји хитна потреба за глобалном безбедносном агендом, посебно у аспекту борбе против тероризма. Многе сличности и преклапања могу се наћи у Стратегији националне безбедности САД (из 2002. године и 2006. године) и Европској

Док је ЕБОП био у процесу формирања, САД и НАТО су спроводиле интензивне активности трансформације своје одбрамбене организације. У свим случајевима фокус је на (1) разради и усвајању адекватних и делотворних стратегија, (2) стицању одговарајућих способности за спровођење ових стратегија, (3) заузимању најприкладније позиције у свету како би се могло утицати на безбедносно окружење и коришћење постојећих способности, и (4) преиспитивање базичних потреба одговарајућих снага.¹⁰⁷⁵ ЕБОП, НАТО и САД су већ схватили да је капацитет *постконфликтне рехабилитације* постао кључан за успех интервенција и управљања свим фазама конфликта уопште.¹⁰⁷⁶

Што се тиче улоге Бугарске у трансатлантској структури, она посматра своје ангажмане са ЕУ и ЕБОП-ом, као и са НАТО-ом и своје „специјалне односе“ са САД, као политички логичан, прагматичан и узајамно стимулативан процес. Искуство сарадње између ових утицајних међународних актера на Балкану током 1990-их година и касније, као и историјска промена у овом региону, одразили су се на политичку ситуацију Бугарске и настављају да буду део њене политике.

Проширење ЕУ на Бугарску и западну обалу Црног мора дефинитивно је имало оснажујући ефекат на НАТО и САД, делимично на Бугарску, а у најмањој мери на ЕУ. Са своје стране, Бугарска је схватила да ефикасност овог оснаживања зависи од нивоа трансатлантске солидарности, у смислу доследне и примарне привржености спољнополитичкој оријентацији САД. У контексту ЕУ, то проширење је додатно ослабило њену стратешку аутономију у области безбедности и одбране и негативно се одразило на функционисање ЕУ у целини, као сложеног модела управљања.

Иако је Бугарска добро разумела улогу водећих актера у систему међународних односа, суштински се није питала о чланству у НАТО-у, јер је та одлука већ раније донета и свесрдно подржана од стране званичног Вашингтона и Лондона. И поред тога што је јачање трансатлантског партнерства видела као велику одговорност, док је истовремено препознавала ЕУ као интегрисани наднационални ентитет са све већом глобалном улогом, Бугарска је током свог евроатлантског приступног процеса била уверена да је усклађивање њених европских и трансатлантских ангажмана конструктивно за обе стране Атлантика.

Приступање Бугарске ЕУ, из перспективе Софије, није се одвијало на уштрб трансатлантског партнерства. Напротив, и једно и друго се посматрало као узајамно јачање истих система вредности које обе стране деле (демократија, слобода, безбедност и просперитет). У контексту проширења ЕУ на Бугарску, с обзиром да се претходно чланство у НАТО-у подразумевало као „карта“ за пут ка сигурном чланству у ЕУ, онда су поменуте „вредности“, у смислу јасног критеријума за доношење конкретних одлука од стране ЕУ, суштински изгубиле на значају, тј. постале су ирелевантне.

Упркос томе, оне се и даље прокламају и, на наративном нивоу, задржавају као средство за остварење циља, а то је брзо укључивање Бугарске у евроатлантске структуре. Сходно томе, проширење ЕУ на Бугарску се схватало, или боље речено, оправдавало, као додатно подстицање процеса европских интеграција, али истовремено и јачања утицаја НАТО и оснаживања трансатлантских веза, у којима и даље незаменљиву улогу имају САД.

Закључили смо да је основни разлог великог проширења 2004–2007. године, у које су укључене и државе кандидати које нису испуниле све услове приступања, што показујмо на

стратегији безбедности (из 2003. године), упркос различитом практичном значају за одговарајуће процесе доношења одлука у ова два документа. Постоји слична спознаја да је природа претњи са којима се суочавају САД и Европа глобална, а прва линија одбране би, врло често, била негде у иностранству (изван територија САД и ЕУ). За њега је политичка реалност чињеница да САД проширују своје присуство и утицај и да је ЕУ у процесу сталног постепеног проширења. „Оба процеса су елементи ширег грађанског и безбедносног простора демократије за који САД и ЕУ имају историјску и моралну одговорност.“ Plamen Pantev, op. cit., p. 117.

¹⁰⁷⁵ Ibidem, p. 116.

¹⁰⁷⁶ Развијање способности за стабилизацију и обнову је важна компонента укупног интервенционистичког капацитета и утицаја на ток развоја у одређеном конфликту, која је исто тако неопходна као и могућност заједничког рада, будући да ниједна држава или организација не може постићи своје циљеве делујући сама.

примеру Бугарске, садржан и у стратешком интересу трансатлантске безбедности НАТО-а. Након ове суштинске промене, све накнадне активности у вези са током преговора о приступању више су биле у функцији техничког и административног привођења приступног процеса крају, које је довело до тога да Бугарска и Румунија формално постану чланице ЕУ, 1. јануара 2007. године.

VII. ФОРМАЛНА ЗАВРШНИЦА ПРОМЕНА – УГОВОР ИЗ НИЦЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ИСТОЧНО ПРОШИРЕЊЕ

Процес проширења након састанка ЕС у Хелсинкију био је обележен низом значајних догађаја да би се формално окончао са најспремнијим земљама кандидатима, а заправо са свима. На сваком састанку ЕС донесене су важне одлуке за проширење. У овом периоду успешно је окончан процес проширења за свих десет држава кандидата које су поднеле захтев за приступање.

Исход Међувладине конференције¹⁰⁷⁷ у Ници о решавању институционалних питања ЕУ, био је кључан за напредак преговарачког процеса и завршетак источног проширења. Без постизања компромисних решења по овим питањима, која су требала да омогуће укључивање нових држава у процес одлучивања Уније, пут за приступање кандидата био би затворен. Главни циљ конференције у Ници био је да Унију учини ефикаснијом након проширења, али ефикасност, према већини шефова држава и влада, значила је одржавање моћи и утицаја у проширеној Унији. Управо такво схватање озбиљно је ограничавало позитивне резултате конференције.

Уговор из Нице потписан је 26. фебруара 2001. године и ступио је на снагу 1. фебруара 2003. године. Међутим, овај уговор је имао ограничен успех у покушајима ЕУ да се припреми за проширење. Постигнути компромиси се оцењују као недовољни за ефикасно функционисање институција ЕУ.¹⁰⁷⁸

Уз незадовољавајуће решавање институционалних проблема, конференција у Ници имала је и неповољне политичке последице.¹⁰⁷⁹ Ипак, Уговор из Нице постигао је свој главни стратешки циљ – омогућио је завршетак процеса источног проширења. Полазећи од широко распрострањеног утиска да конфронтација великих и малих земаља чланица ЕУ неће омогућити институционалну реформу, постигнути споразуми изгледали су као успех. Они су "утрли пут" напретку преговора о приступању држава СИЕ, тако да је почетком 2001. године овај процес добио нову динамику.¹⁰⁸⁰

Истовремено, ЕУ није испунила један, више субјективан, него објективан критеријум у вези са будућим проширењем, тзв. интеграциони капацитет.¹⁰⁸¹ Неадекватним решавањем

¹⁰⁷⁷ Међувладине конференција у Ници започела је са радом 14. фебруара 2000. године, а завршила се 10. децембра 2000. године.

¹⁰⁷⁸ Питање величине и састава Комисије одложено је до коначног завршетка источног проширења. Одбијање националног вета је категорично одбијање за подручја као што су опорезивање, социјална политика, финансирање структурне политике. Процес доношења одлука није поједностављен. Узимање у обзир врло незадовољавајућих параметара реформе огледало се у спровођењу Декларације Уговора из Нице, која препоручује сазивање нове МВК ради преиспитивања институционалних проблема. Видети у: Јулија Захаријева, Дебатите за бдешцето на Европа. В: Проект за договор за приемане на Конституција за Европа. Софија: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2004, стр. 20-21.

¹⁰⁷⁹ Уговор је критикован јер су се нове одредбе о представљању (заступању) држава посматрале само као резултат преговора између чланица ЕУ. Такође, одржавање једногласног одлучивања у многим областима политике повећава могућност државама чланицама да парализују процес доношења одлука у будућности. Видети у: Andreas Maurer, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁸⁰ Вид. John Gillingham, *op. cit.*, p. 337; Graham Avery, *op. cit.*, 2009, p. 46; Andreas Maurer, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁸¹ Овај услов подразумева способност ЕУ да прими нове земље чланице, уз одржавање брзине европске интеграције.

питања из институционалне реформе, ЕУ није успела да постигне задовољавајуће решење за ово питање, било Амстердамским уговором, било Уговором из Нице.¹⁰⁸²

Усвојене нове одредбе, које су морале да ступе на снагу 1. јануара 2005. године, компликовале су процес доношења одлука. Резултат Нице био је увођење система „двоструке већине“.¹⁰⁸³ Истовремено, само Немачка и још две велике државе могле су да ставе вето на одлуку у односу на преостале земље. Реформе у Ници су ефективно пренеле власт на четири главне силе, гарантујући им право да блокирају одлуке Савета министара.¹⁰⁸⁴

1. Мапа пута

На састанку ЕС у Ници у децембру 2000. године подржана је „Мапа пута“¹⁰⁸⁵ коју је предложила Комисија, а која је осмишљена са циљем да пружи и ЕУ и земљама које су поднеле захтеве о приступању „јасан редослед“ поступања са поглављима у преговорима током 2001. и 2002. године.¹⁰⁸⁶

План не укључује временски распоред за приступање, иако се у њему помиње могућност за закључивање преговора до краја 2002. године. Предлог који је предложила Комисија усвојен је без промена у децембру 2000. године.¹⁰⁸⁷ Овако припремљена Мапа пута усмерена је пре свега на земље ЕУ, а не на кандидате, јер је пристанак држава чланица предуслов за проширење, тако да мишљење кандидата нема већи утицај. Она мора да осигура постизање ефикасних компромиса око заједничких ставова Уније у предвиђеним роковима, а не постизање споразума између Уније и кандидата током тих периода.¹⁰⁸⁸ Са ове тачке гледишта, Мапа пута била је од суштинског значаја за убрзање преговора.

Паралелно са позитивним утицајем убрзавања компромиса између држава чланица, усвајање Мапе пута имало је негативан ефекат на примену принципа диференцијације. Мапа је сређена према моделу Луксембуршке групе, тако да су се земље Хелсиншке групе унапред налазиле у неповољном положају. Не само да су заостајале у преговорима, већ су подлегале правилу да се поглавља отварају у складу са њиховим појединачним програмима рада, који су, међутим, састављени пре усвајања Мапе пута.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸² Вид. Karen Smith, op. cit., pp. 112-114.

¹⁰⁸³ Вид. Christopher Booker and Richard North, op. cit., p. 390; Вид. Jacques Keller-Noëllet and Guy Milton, *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of European Council*, London: Вид. John Harper Publishing, 2015, p. 197. Наиме, ови аутори објашњавају да у ЕУ од 27 држава чланица, гласови 13 највећих земаља, који представљају 88% становништва, не могу да осигурају већину за одлуку. Квалификовано гласање захтева испуњење два услова - већина гласова и већина становништва (62%).

¹⁰⁸⁴ Вид. Jacques Keller-Noëllet and Guy Milton, op. cit., p. 198.

¹⁰⁸⁵ Позитиван резултат конференције даје основу ЕС у Ници да прихвати предлог ЕК за израду Мапе пута/Редоследа корака. Комисија припрема Мапу пута за даљи ток приступних преговора, предлажући да се ЕУ обавезе да ће припремити своје заједничке ставове за сва поглавља и поступно их представљати земљама кандидатима током наредна три шестомесечна периода. Мапа је структурисана око 31 преговарачког поглавља и заправо представља временски распоред за завршетак преговора до 2002. године.

¹⁰⁸⁶ Commission, *Making a success of enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, November 13, 2001. Пуни садржај мапе за преговарачка поглавља је следећи - прва половина 2001. године: Слободно кретање робе, људи, услуга и капитала, Право привредних друштава, култура, социјална политика, животна средина и спољни односи; друга половина 2001. године: Конкуренција, транспорт, енергетика, опорезивање, царинска унија, први део ЗПП, рибарство, финансијска контрола; прва половина 2002 - пољопривреда, регионална политика, буџет и институције, остало.

¹⁰⁸⁷ Вид. Graham Avery, op. cit., 2009, p. 260.

¹⁰⁸⁸ Како стратегија не наводи конкретне земље кандидате које би биле спремне до предвиђеног рока, закључак преговора има за циљ дисциплиновање држава чланица у постизању заједничких ставова о преговарачким поглављима. Видети у: Ерхард Бусек, *Отворена капија ка Истоку*, Клио, Београд, 2007, стр. 121.

¹⁰⁸⁹ Свечано отварање прве рунде преговора на министарском нивоу са Хелсиншком групом одржало се 15. фебруара 2000. године. Ове земље су ушле у преговарачки процес скоро две године након прве групе. Свака од

У том смислу, усклађивање са Мапом пута ствара проблеме другој групи.¹⁰⁹⁰ Будући да ови проблеми нису само резултат њиховог могућег заостајања у претприступној припреми, правилна примена принципа диференцијације била је отежана. Упркос свим негативним околностима које су је пратиле, Мапа пута је ефикасно убрзала преговоре, затварајући изненађујуће глатко нека тешка и деликатна поглавља, као што је слободно кретање људи и капитала.¹⁰⁹¹

2. Одређивање датума чланства

Следећу кључну стратешку одлуку држава чланица о финализацији процеса проширења представљало је усвајање одређеног датума за приступање ЕУ за најбоље припремљене земље кандидате. Савет је дуго времена након отварања преговора са свим кандидатима, одбијао да се обавезе за одређени датум чланства, мимо уверења да ће Унија бити спремна да прими нове чланице након 2002. године.¹⁰⁹² Постојало је заједничко разумевање да се преурањено одређивање датума неће видети као техничко средство већ као обавезујуће обећање, како од стране кандидата, тако и од стране грађана ЕУ,¹⁰⁹³ што ће имати негативан ефекат на процес проширења.¹⁰⁹⁴

Упркос томе, на састанку ЕС у Ници изражена је нада да ће нове земље чланице бити у могућности да учествују на следећим изборима за Европски парламент 2004. године,¹⁰⁹⁵ чиме је први пут назначено време првог приступања у процесу проширења.

Усвајање јасног рока за приступање најбоље припремљених земаља ставило је на дневни ред шведско председавање у првој половини 2001. године. Земље кандидати су инсистирале на таквом датуму, позивајући се на аргумент потребе стратешког планирања за

земаља обавештава ЕУ о циљном хипотетичком датуму чланства: Летонија - 1.01.2003, Литванија и Словачка - 1.01.2004, Бугарска - пре краја 2006, Румунија - 1.01.2007. године. ЕУ припрема индивидуални план рада („путоказ“) за сваког кандидата у групи, у складу са предложеним датумом чланства.

¹⁰⁹⁰ Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingер, op. cit., p. 115.

¹⁰⁹¹ Питање поглавља о слободном кретању људи решено је током шведског председавања јануара 2001. године. Поглавље се односило на преговарање о неограниченом приступу радника на тржишта рада у свим земљама ЕУ. У септембру 2000. године постигнут је прелиминарни споразум између Немачке и Аустрије на основу немачког предлога да се затражи седмогодишњи прелазни период према поглављу о слободном кретању људи. Аустријски канцелар Волфганг Шисел (Wolfgang Schüssel) и немачки канцелар Герхард Шредер блиско су сарађивали у одбрани ове позиције током шведског председавања. У децембру 2000. године, канцелар Шредер је представио званични немачки став у вези са слободним кретањем људи, који је подржала Аустрија. Шредер предлаже седмогодишњи прелазни период, некоректно се позивајући на пример проширења из 1986. године. Употреба преседана седмогодишњег прелазног периода за приступање Шпаније и Португалије аргументом ограничавање слободе кретања људи за земље СИЕ није била примерена. Видети у: Graham Avery, 2004, op. cit., p. 48. Увођење правила има смисла уз одржавање параметара квалитета ситуације у којој делују. У квалитативно новој ситуацији - примена истих принципа постаје немогућа. Иако су Немачка и Аустрија највише вршиле притисак у циљу ограничења слободног кретање радника и вршења услуга, од маја 2004. године, када се десет нових земаља придружило ЕУ, већина старих држава чланица увела је ограничења за слободно кретање радника. Видети у: Claus Hofhansel, *Multilateralism, German Foreign Policy and Central Europe*, Routledge, 2005, p. 102.

¹⁰⁹² За разлику од Савета, ЕК и ЕП показују већу тенденцију да се обавезу на одређени датум. Преузимајући место председника Европске комисије, Р. Проди је у септембру 1999. године изјавио да ће један од његових главних циљева бити прва приступања до краја мандата његове комисије - јануара 2005. године. Нови комесар за проширење Гинтер Ферхојген је у септембру 1999. године рекао да је 2004. година била најразумнији и најреалнији датум за прво приступање. Истовремено, ЕП је гласао за пријем нових чланова из СИЕ како би могли да учествују на следећим изборима - у јуну 2004. године.

¹⁰⁹³ ЕК је ограничила своје прорачуне за период од 2000. до 2006. прихватањем као радне хипотезе приступања у јануару 2002. године групе пет напредних земаља. Овај датум није прихваћен као параметар за израчунавање, већ као политички сигнал који повећава престиж Европске комисије. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingер, op. cit., p. 26.

¹⁰⁹⁴ Martin Sajdik and Michael Schwarzingер, op. cit., p. 72; Graham Avery, 2009, op. cit., p. 264.

¹⁰⁹⁵ European Council, *Presidency Conclusions, Nice European Council*, December 7-9, 2000.

правилно преношење (транспоноване) европског законодавства.¹⁰⁹⁶ Међутим, међу већином земаља ЕУ постојао је висок степен сумње у прихватање одређеног датума чланства, јер би се тиме ограничио домет политичког притиска. Датум чланства наишао је на снажно противљење две кључне земље ЕУ - Немачке и Француске. Противљење Немачке заснивало се на две претпоставке. Прва, да ће конкретан рок ослабити преговарачку позицију ЕУ, а друга, да Пољска до тада неће бити спремна за чланство.¹⁰⁹⁷ Француска је одбила да се обавезе за датум чланства због свог принципијелног скептицизма према проширењу и јасно је ставила до знања да неодређено одлагање проширења, са позиције Француске, неће бити лоше прихваћено.¹⁰⁹⁸ Усвајање одређеног датума приступања отежавали су и предстојећи избори у обе земље у контексту повећаног изборног притиска, који је све мање подржавао проширење.

Отпор две кључне државе ЕУ превазиђен је у светлу ескалације сукоба у тадашњој БЈР Македонији од почетка 2001. године, што се показало као реална претња европској безбедности.¹⁰⁹⁹ И овом приликом увиђамо да долазе до изражаја аргументи који су повезани са геополитичком димензијом безбедности, који се још једном испостављају значајнији од оних који се односе на спровођење норми.

Објашњавајући одлуку о усвајању датума завршетка, Аиниус Лашас такође додаје историјско-психолошке (нормативне) аргументе. Иако је предлог Шведске о прихватању конкретног датума протумачен као штетан за објективност процеса проширења, ниједна држава чланица није била спремна да (с)носи морални терет и одговорност за блокирање такве иницијативе. Историјски императиви подстицали су земље ЕУ да се придруже одлукама које нису стратешки или нормативно оптималне.¹¹⁰⁰

На састанку у Гетеборгу, у јуну 2001. године, ЕС изјављује да би Мапа пута требало да омогући закључење преговора до краја 2002. године за оне земље кандидате које су биле спремне, а циљ је био да учествују на изборима за ЕП 2004. године као нове државе чланице.¹¹⁰¹ Том приликом, ЕС дао је јасан сигнал да ЕУ очекује да преговори са првом групом буду закључени током данског председавања.¹¹⁰²

Усвајање граничног датума за приступање имало је директан утицај на ефикасност политике условљавања у завршном току преговарачког процеса. Временски оквир био је главни фактор ефикасности условљавања. У претприступној припреми земаља СИЕ, условљавање је делотворно само ако није донета одлука о „чврстом“ датуму за стицање

¹⁰⁹⁶ Одсуство одлуке Уније о коначном датуму за чланство није спречило државе кандидате да саме одреде своје хипотетичке датуме приступања. Као средство планирања преношења европског законодавства, сваки кандидат пројектује хипотетички датум чланства. Мађарска бира 1. јануар 2002. године, док остали кандидати из првог таласа - 1. јануар 2003. године. Видети у: Graham Avery, *op. cit.*, p. 264.

¹⁰⁹⁷ Варшава заостаје и за осталим кандидатима у својим претприступним припремама и у напретку преговарачког процеса. Поред тога, пољски представници показивали су малу склоност ка постизању компромиса по питањима у вези са пољопривредом, како због централног значаја овог сектора за пољску економију, тако и због предизборне ситуације у земљи – у септембру 2001. године.

¹⁰⁹⁸ У овом правцу (неодређено одлагање проширења) тумачен је предлог француског министра спољних послова Ибера Ведрина, крајем 2001. године, који је изазвао велико изненађење у Бриселу, да се Бугарска и Румунија придруже земљама Средње и Источне Европе (осам држава СИЕ, уз Кипар и Малту), које ће постати чланице 2002. године. Истичући ризик од одлагања чланства за ове две земље, аргументовао је да не постоји велика разлика између десет и дванаест нових чланова. Према савременим коментаторима, ово је маневар чији је био циљ да поремети процес проширења ЕУ, а не да га стимулише. Видети у: John O'Brennan, *The Eastern Enlargement of the European Union*. London: Routledge, 2006, p. 39; Вид. John Gillingham, *op. cit.*, p. 419; Вид. Sonia Piedrafita, *op. cit.*, p. 289.

¹⁰⁹⁹ Сукоб је изазван поступцима делова побуњеничких формација за национално ослобођење етничких Албанаца (тзв. Ослободилачка народна армија) који су вршили оружане нападе на македонске безбедносне снаге. Оружани сукоби трајали су око годину дана, упркос томе што је Охридски споразум потписан у августу 2001. године, којим су се гарантовала шира права албанској мањини.

¹¹⁰⁰ Вид. Ainius Lašas, *op. cit.*, pp. 126-127.

¹¹⁰¹ European Council, *Presidency Conclusions, Göteborg European Council*, June 15-16, 2001.

¹¹⁰² Вид. Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, *op. cit.*, p.127.

чланства. Како је условљавање у суштини компромис између ЕУ и земаља кандидата у којима ЕУ нуди кандидатима реалну перспективу чланства под условом да уведу широк спектар реформи које води ЕУ, овај договор важи када укључује отказивање доделе чланства, прекид или одлагање процеса, ако владе држава кандидата не постигну напредак у реформама.¹¹⁰³

Питање датума за стицање чланства било је повезано са питањем броја новопридошлих чланица. У јесен 2000. године ово питање било је на дневном реду ЕУ. Комисија је јасно истакла да су покушаји да се предвиди које ће државе бити спремне за чланство преурањени и да ће избор бити донет на основу објективних критеријума, односно без „политичких уступака“ било којој земљи.¹¹⁰⁴ Међутим, одлука о томе колико земаља кандидата треба да финализују преговоре свакако је политичка и била је у рукама држава чланица.¹¹⁰⁵

Било је уврежено мишљење да су најбоље припремљене земље кандидати Мађарска, Словенија и Естонија.¹¹⁰⁶ Међутим, ова примена принципа диференцијације значила би да Пољска остане ван изабраних кандидата за приступање, а таква ситуација била је неприхватљива за Немачку, чији су национални интереси захтевали што бржи приступ ове суседне државе. Поред тога, примена диференцијације била је и непрактична због потребе за дугим и сложеним институционалним и буџетским прилагођавањем. Начин за решење проблема непримењивости диференцијације управо је било проширење са највећом могућом групом кандидата.¹¹⁰⁷ Комисија, која је пре структурне промене у политици проширења била највећи заговорник доследне примене прописаних критеријума, сада олакшава спровођење оваквог сценарија. Трећа серија извештаја о напретку кандидата, из новембра 2000. године, навела је да је преношење правних тековина ЕУ у земљама кандидатима достигло задовољавајући ниво и да су спроведене главне законске промене које захтева проширење.

Четврти редовни извештаји ЕК о напретку земаља кандидата из новембра 2001. године, такође су бележили стални напредак у испуњавању критеријума за чланство. Иако Комисија није рангирала изричито земље према степену њиховог напретка у претприступним припремама, било је јасно да Бугарска и Румунија заостају.¹¹⁰⁸ Одлучујући корак предузет је на састанку ЕС у Лакену у децембру 2001. године, када је ЕС у својим закључцима истакао да је врло вероватно да ће приступни преговори са Кипром, Естонијом, Мађарском, Летонијом, Литванијом, Малтом, Пољском, Словачком Републиком, Чешком и Словенијом бити успешно закључени до краја 2002. године, осим са Бугарском и Румунијом.¹¹⁰⁹

Како се, очигледно, одлука о закључењу преговора са десет земаља није заснивала само на испуњавању критеријума условљености, утицај политичких фактора (еклатантан пример је Пољска) чинио је ову одлуку контроверзном.¹¹¹⁰ Сумње у објективност примене политике

¹¹⁰³ Према Ејверију, Стуненбергу и Димитровој, ЕУ је успела да минимизира период између најаве датума чланства и тренутног датума чланства, тако да условљеност остаје на снази, пошто се ЕУ не обавезује на „чврст“ датум за приступање. Видети у: Bernard Steunenbergh and Antoaneta Dimitrova, Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality, *European Integration on-line Papers*, Vol. 11, N 5., 2007, p. 3, p. 12; Вид. Graham Avery, op. cit., 2009, p. 263.

¹¹⁰⁴ Вид. Graham Avery, 2004, op. cit., p. 46.

¹¹⁰⁵ Вид. Andreas Maurer, op. cit., p. 24. Према неким земљама ЕУ, укључујући Аустрију и Шведску, требало би да дође до брзог првог таласа мале групе добро припремљених земаља, не више од три. Шведска је одражавала претежни став међу земљама ЕУ по овом питању. Шведска министарка спољних послова Ана Линд (Anna Lindh) изјавила је да је Шведска увек била против проширења великих размера, јер се руководи принципом диференцијације и третмана сваког кандидата према сопственим достигнућима. Током шведског председавања почетком 2001. године, Шведска је наставила да инсистира на приступању мале групе кандидата из „најбоље припремљених земаља“. Видети у: Гинтер Ферхојген, op. cit., стр. 95; Martin Sajdik and Michael Schwarzingger, op. cit., p.115.

¹¹⁰⁶ Вид. Graham Avery, 2004, op. cit., p. 46.

¹¹⁰⁷ Вид. Karen Smith, op. cit., p. 129.

¹¹⁰⁸ Вид. Graham Avery, 2004, op. cit., p. 52.

¹¹⁰⁹ European Council, *Presidency Conclusions, Laeken European Council*, December 14-15, 2001.

¹¹¹⁰ Као што смо већ истакли, у овом погледу, класичан пример је третман Пољске. Један број представника држава чланица јавно је прогласио неизбежност приступања Пољске у првом таласу кандидата. „Уверавање пре

условљавања подривале су њену ефикасност, што се посебно видело у случају Бугарске и Румуније.¹¹¹¹

И на крају, на састанку ЕС у Копенхагену у децембру 2002. године званично су закључени приступни преговори са десет земаља кандидата и постигнута је сагласност да се придруже Унији у мају 2004. године, уз договор да се Румунија и Бугарска формално придруже до краја 2007. године. Можемо да констатујемо да су упркос изузетно тешким проблемима у вези са преговорима,¹¹¹² одлуке о проширењу успешно сукцесивно доношене у веома кратком временском периоду.

Главни разлог томе лежи у измењеној природи процеса проширења након структурних промена у политици проширења ЕУ. То је довело и до промене функције безбедносног дискурса, кад је процес проширења ушао у своју завршну фазу. Најбитнија ствар била је да су целокупна стратегија и образложење проширења, првобитно засновани на стратешком интересу безбедности ЕУ, на другачији начин били утврђени током преломних тренутака процеса проширења.

Као што смо већ образложили, оно што је остало после доношења стратешке одлуке о започињању приступних преговора био је низ техничких питања у вези са детаљима о томе како окончати преговоре (када завршити, с колико њих, у којим условима, итд.). Иако је процес проналажења решења за нека од тих питања био изузетно тежак,¹¹¹³ стратешко образложење да се започну приступни преговори (и да се земље кандидати на крају прихвате као званичне државе чланице) у циљу превазилажења ранијих подела у Европи и тиме допринесе стабилизацији читавог европског континента није нужно морало да се испитује или оспорава. Стога, више није било потребе да се позива на појам стратешког интереса безбедности ЕУ сваки пут кад се доносе одлуке у вези са проширењем. Другим речима, политичка елита ЕУ скоро да је у потпуности престала да „координира“ политику на основу безбедносног дискурса ЕУ, будући да су принцип и образложење о проширењу ЕУ као о доприносу стабилизацији Европе већ били чврсто утемељени, сада у оквиру стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а.

испита да ће га испитаници положити без обзира на припрему је лоша стратегија учења.“ У том контексту, Лашас поставља релевантно реторичко питање - „Какве институционалне норме тачно уче државе кандидати уз ове мешане сигнале.“ Видети у: Ainius Lašas, 2010, op. cit., pp. 126-127.

¹¹¹¹ Вид. Karen Smith, op. cit., p. 130.

¹¹¹² Прилагођавање заједничког става ЕУ немачко-аустријском предлогу, у априлу 2001. године, ЕК је представила први предлог по питању слободног кретања људи. Заједничка позиција ЕУ обухватала је сложени договорени прелазни период од пет плус две године. Аустрија и Немачка су се сложиле са овим предлогом, који је у великој мери одражавао њихове националне преференције. Овај закључак је у великој мери био у супротности са прелиминарном претпоставком Хедер Грабе да, због добро успостављених норми на пољу слободног кретања људи, државе чланице имају ограничене могућности да уведу своје методе или преференције у ово подручје политике, на чему је заснивала своје аргументе за висок степен европеизације кандидата у оквиру политике слободног кретања људи. Видети у: Heather Grabbe, 2006, op. cit., p. 120.

¹¹¹³ Питање експлицитне референце за прелазни период у заједничкој позицији ЕУ за поглавље Слободно кретање људи је један од примера у коме се види сва сложеност доношења одлука на нивоу ЕУ према државама СИЕ. Комисијин почетни став био је чврсто одбацивање ограничења слободног кретања људи као основног принципа унутрашњег тржишта у срцу интеграције. Међутим, знајући политичку осетљивост овог питања у својој земљи (Немачкој), европски комесар Ферхојген позвао је колегијум ЕК на компромисно привремено решење које би ограничило слободу кретања. Његов предлог у овом правцу одбијен је 13:1 гласом, али након претње да ће поднети оставку и подржан од председника ЕК Продија, предлог за прелазни период је на крају прихваћен. Видети у: Гинтер Ферхојген, op. cit., стр. 110; Graham Avery, op. cit., p. 50. У јуну 2001. године, Савет је у својој заједничкој позицији усвојио предлог ЕК за седмогодишњи прелазни период, који је чак детаљно поновио Шредеров предлог из децембра 2000. године. Кандидати су ову заједничку позицију ЕУ дочекали крајње негативно, јер се слободно кретање људи тумачило као једна од главних предности чланства у ЕУ. Видети у: Martin Sajdik and Michael Schwarzingler, op. cit., p. 190; Claus Hofhansel, 2005, op. cit., p. 102.

Ово бисмо могли да схватимо као оно што Копенхашка школа назива „институционализацијом“ секуритизације, где „константна драма не мора бити присутна“.¹¹¹⁴ То је и одговор на питање зашто у нашем истраживању, на крају процеса проширења ЕУ према државама СИЕ, поново прихватамо постулате социјал-конструктивизма. Након структурних промена, теоријске поставке секуритизације, употребљавају се у сврху оправдања структурне промене која се већ десила. Сходно томе, користимо је као доказ који иде у прилог потврђивању, на реалистичким основама, заснованих хипотеза.

¹¹¹⁴ Barry Buzan, et al. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 27-29.

ЗАКЉУЧАК

Определили смо се за модел у којем ћемо дати издвојено закључно разматрање по сваком поглављу дисертације, водећи се њеним посебним и појединачним хипотезама, да бисмо извођењем општег закључка дошли до потврђивања тврдње изнесене у општој хипотези.

У уводном делу наше дисертације изнели смо истраживачки проблем, предмет и циљеве истраживања, методолошки и хипотетички оквир, очекиване резултате и научни допринос. Општом хипотезом истраживања смо претпоставили да је политика проширења ЕУ према државама СИЕ настала као последица великих промена у међународним односима након хладног рата и, у том оквиру, тежње ЕУ да у њима игра активну улогу, како би потврдила сопствени идентитет на међународној сцени као свој декларисани циљ.

Са циљем даље аналитичке разраде главне претпоставке, у различитим контекстима, на различитим практичним нивоима, изнели смо посебне и појединачне хипотезе. Да бисмо дошли до потврде ових хипотеза, служили смо се контекстуалном анализом и коришћењем различитих индикатора везаних за спровођење политике проширења ЕУ према државама СИЕ, из доминантно реалистичке перспективе.

Ти индикатори приказани су на хронолошкој табели историјских (реалних) догађања и, са тим у вези, и у политици условљавања. Унутар овог контекста долази, по нашем мишљењу, до пермутације циљева и средстава и то је аналитички оквир нашег истраживања.

У намери да анализирамо структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ, од изузетног значаја било је разумевање односа између проширења ЕУ и европске безбедности, што је предмет **првог поглавља** дисертације.

Закључили смо да постоји дијалектичка веза између проучавања ова два концепта, јер се први углавном објашњава са становишта теорија европске интеграције, а други са становишта теорија међународних односа, који се на примеру предмета овог истраживања преплићу и међусобно допуњују. Имајући у виду да смо у истраживању анализирали шири контекст у коме се дешавају структурне промене, било је неопходно да у анализу укључимо и алтернативне теоријске приступе и објашњења, као и екстерне актере, а не само институције и државе чланице ЕУ, или државе СИЕ.

С друге стране, кроз анализирање и упоређивање предности и недостатака различитих теоријских приступа, увидели смо да постоји примена различитих теорија које се користе у циљу објашњавања и оправдавања процеса и појава, који су предмет и овог истраживања. Стога смо приказали однос савремених теорија европских интеграција према источном проширењу ЕУ.

Наш закључак је да су рационалистички или социјално-конструктивистички теоријски приступи, тј. њихове аргументације засноване на ширењу тржишта, односно на вредносним и нормативним принципима, оправдани у оним (мирнодопским) периодима процеса када је политика проширења имала своју самосталну улогу (без значајнијег уплитања спољних актера).

Ови приступи не могу у потпуности да објасне све контексте (ситуације), јер није довољно да одговарају неком прокламованом циљу, већ да обухватају и конкретну реалност на коју се тај циљ односи и начин на који се остварује. Нарочито кад је тај циљ само прокламован, а није и стварно намераван, односно када постаје средство за остварење неког другог циља. Тиме се ови теоријски приступи затварају у сопствени систем интерпретације, што их онемогућава да објективно објасне стварне разлоге ширења.

Стога у проучавању кризних догађаја који су директно утицали на политику проширења примењујемо структурално-реалистички приступ и адекватну аргументацију, која је претежно заснована на реалистичким постулатима. Наведени кризни догађаји су подстицали и убрзавали структурне промене и трансформацију политике проширења од заједничке политике ЕУ у средство остваривања геополитичких интереса спољних актера и фактора, чији је крајњи

намеравани циљ био обезбеђивање надмоћи над Русијом, односно сталност трајања НАТО-а кроз очување и додатно јачање трансатлантских односа.

Дакле, на питање о односу проширења и безбедности одговарамо да су посредни допуњујући појмови, будући да су предмет нашег истраживања структурне промене у политици проширења ЕУ према државама СИЕ. Било је неопходно да укључимо теорије европске интеграције с обзиром да истражујемо политику ЕУ, али, притом, било је нужно да укључимо и теорије међународних односа с обзиром да говоримо о структурним променама, којима су пресудно допринели спољни актери, ван ЕУ. Сматрамо да је управо из тог разлога, са методолошког становишта, била прикладна оваква подела првог поглавља.

Зато смо анализирали постојање једне врсте пермутације циљева и средстава у политици проширења ЕУ. Ово нам се чинило погодним алатом за тумачење дискрепанције између прокламованих и прећутних разлога ширења ЕУ на државе СИЕ, јер се на конкретним примерима показало да су у ЕУ присутне различите интерпретације проширења у зависности од различитих историјских ситуација – догађања.

Сходно томе, на одређеним местима смо прихватили полазне основе социјал-конструктивизма, али само у оном аспекту у коме иду у прилог доказу реалистичких тврдњи. То, заправо, значи да на дијалектички однос пермутације циљева и средстава гледамо по последицама одлука и по резултатима. Тако је у раду секуритизација приказана само као средство за остварење циља, а то је ширење НАТО-а.

Дакле, социјал-конструктивистичко објашњење је формално тачно, али не и стварносно истинито, јер објашњава само површне, очигледне појаве, не и оне дубинске, реалне. Пример сукоба на КиМ (1998–1999), односно војна интервенција НАТО-а на СРЈ (1999), дошао је за ЕУ као сврсисходно оправдање за убрзање источног проширења.¹¹¹⁵

Том логиком, коју заступају Франк Шимелфених и Аџуко Хигашино, на пример, секуритизација политике проширења у безбедносном облику је само стратешко коришћење (инструментализација) безбедности као говорног акта.

У реалности која се одиграва „иза секуритизујућег дискурса“, прокламација „сопствене“ безбедности користи се као суштински облик потребе за доминацијом и моћи, тј. „тврде“ безбедности, зарад остваривања циља надмоћи, у првом плану, над Русијом. „Одбрамбени концепт НАТО-а“ од „претеће опасности са Истока (комунизма)“ постаје процес ширења и јачања НАТО-а „ка Истоку“.

У раду користимо реализам, односно неореализам, јер тај теоријски приступ може најбоље да објасни наше тврдње изнете у овом истраживању. Социјал-конструктивизам има мању експликативну вредност у односу на реализам, јер не може довољно добро да објасни тенденцију ка промени. У склопу реалистичке школе мишљења, користили смо, у одређеној мери и на појединим местима, неке од постулата офанзивног и дефанзивног неореализма, класичног и неокласичног реализма.

У склопу **другог поглавља**, бавили смо се утицајем структуре међународног система на облике проширења ЕЕЗ/ЕУ. Истакли смо да се структурне промене, начелно, одвијају у две равни – на нивоу међународног система и на нивоу новоформиране политике проширења ЕУ, у оквиру униполарног система.

У оквиру прве равни, показали смо да у биполарном и униполарном међународном систему безбедносни фактор различито утиче на облике проширења ЕЕЗ/ЕУ.

¹¹¹⁵ Зато још једном истичемо да је иницијална основа овог истраживања била теза коју заступа Адријан Хајд-Прајс, који сматра да секуритизација, односно приступ заснован на стратешкој употреби безбедности, „нема тежњу да коментарише реалност која се одиграва иза секуритизујућег дискурса“. Видети у: Adrian Hyde-Price, 2001, *op. cit.*, pp. 27–55. Такође, иницијална основа овог истраживања била је и теза коју заступа Вилијам Робинсон. Овај аутор сматра да поента теорије и друштвених наука јесте да се открију силе и процеси који делују унутар друштвеног универзума и скривају се иза чулних перцепција. Промене понашања дешавају се унутар структуралних оквира који моделирају бихевијоралне одговоре. Видети у: Вилијам Робинсон, *op. cit.*, стр. 29.

У биполарном међународном систему, проширења су се дешавала без заједничке политике на нивоу ЕЕЗ, односно била је присутна неформална политика проширења ЕЕЗ, где је доминирао економски разлог продубљивања интеграције и ширења тржишта. И тада је спољна политика ЕЕЗ у великој мери била у функцији америчке спољне политике, као последица конфронтације између Запада и комунистичког блока, али је омогућавала да се ЕЕЗ несметано развија и шири по моделу унутрашње, превходно економске, интеграције.

Кроз студију случаја Грчке показали смо да је у питању био изузетак који потврђује то правило. Закључили смо да су преовлађујући политички (Грчка као колевка демократије) и безбедносни (јачање тзв. јужног крила НАТО-а због геостратешког положаја земље) разлози ширења били изузетак у односу на доминантни начин деловања унутрашње економске интеграције у биполарном систему.

Друга равна структурних промена одвијала се у оквиру униполарног међународног система, на нивоу политике проширења, која се уобличила тек током процеса ширења ЕУ на исток Европе. Као предуслов за то, поред споменутих промена на нивоу међународног система, биле су неопходне и институционалне промене, које су, доношењем Уговора из Мастрихта, ЕЗ трансформисале у ЕУ. Тада ЕУ формулише амбициозне циљеве који отварају простор за успостављање ЗСБП-а, што даје подстрек формулисању и уобличавању политике проширења ЕУ, како би ЕУ постала глобални актер на међународној сцени.

Дакле, првом посебном хипотезом изнели смо претпоставку да су наведени процеси и циљеви (промене у међународним односима и потврђивање сопственог идентитета ЕУ на међународној сцени), довели до промене основних разлога (мотива) проширења у односу на претходне случајеве, у оквиру којих се формулисала и спроводила конкретна политика проширења ЕУ.

Стварањем ЕУ, успостављена је ЗСБП која је отворила простор за настанак новог стратешког критеријума, као главног мотива проширења ЕУ на исток Европе. Тиме је стратешки интерес проширеног, а самим тим, промењеног концепта безбедности ЕУ, уједно био и основни покретач политике проширења ЕУ. Осим тога, овај стратешки критеријум играо је кључну улогу у почетку и током дужег периода процеса придруживања и приступања држава СИЕ, заправо, све до структурних промена у политици проширења ЕУ. У периодима без значајнијег утицаја спољних актера и фактора, у зависности од приоритета које су, углавном, постављале кључне државе чланице ЕУ у сарадњи са ЕК, овај критеријум чинио је скуп различитих димензија безбедности ЕУ које су га конституисале и претежно одређивале.

Последично, у склопу проучавања процеса источног проширења ЕУ, увиђамо присуство распршеног (расутог) концепта безбедности, који се мења у зависности од контекста. Ацуко Хигашино говори о безбедности као о катализатору (проводнику).¹¹¹⁶ Заправо, то је вишезначан појам који своје различите димензије (нормативну, економску, геополитичку, правну, социјалну, хуманитарну, еколошку итд.), приказује у различитим контекстима и периодима процеса проширења на државе СИЕ.

За период пре структурних промена у политици проширења ЕУ, у зависности од промене контекста, можемо да говоримо о економско-тржишној или нормативно-вредносној димензији проширеног концепта безбедности ЕУ као доминантној. Међутим, током процеса проширења испољавали су се различити облици промењеног концепта безбедности, који су најочигледнији били у кризним временима, када је, као преовлађујућа, била актуелна и геополитичка амбиција ЕУ. Ова геополитичка димензија проширења је још увек била део стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, што подразумева да је имала одређену аутономност у односу на утицаје и геополитичке интересе НАТО-а, који су свакако постојали.

¹¹¹⁶ Уместо да посматрамо безбедносне факторе као доминантни и узрочни фактор проширења, Ацуко Хигашино предлаже да на њих гледамо као на важне катализаторе. „Без серије потеза секуритизације, напредак процеса проширења био би изузетно тежак“. Видети у: Atsuko Higashino, op. cit., p. 257.

Закључили смо да је стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ постао најпре равноправан, а потом одлучујући критеријум за проширење према ранијем безбедносном интересу унутрашње, преваходно економске, интеграције ЕЕЗ/ЕУ, који је доминирао у претходним случајевима проширења. Међутим, структурне промене се дешавају и окончавају у контексту крајњег утицаја безбедносног фактора НАТО-а, што никако не значи да и други чиниоци нису били присутни.

У **трећем поглављу** нашег истраживања, посебно је описан настанак и развој политике проширења ЕУ, која се као кохерентна и заједничка политика, први пут конституисала у процесу проширења ЕУ према државама СИЕ. Од 1993. године почиње раздобље у коме ЕУ покушава да делује као глобални актер, због могућности коју јој пружају нова структура међународног система и Уговор из Мадрида.

Упркос сталним преговорима и компромисима, како између самих држава чланица, држава чланица и институција ЕУ, тако и између држава чланица и држава кандидата, односно институција ЕУ и држава кандидата, закључујемо да је ЕУ од 1993. до 1999. године, у највећој могућој мери, успела у покушају да води сопствену политику проширења. Под тим, пре свега, подразумевамо самостално вођење заједничке политике на нивоу ЕУ, без пресудног уплитања спољних актера и фактора.

Иако је политика проширења, као део спољне активности Уније, логично, била под сталним утицајем ЗСБП-а, до структурних промена, ти утицаји давали су подстрек живом процесу европске интеграције. Закључили смо да политика проширења није трпела негативне утицаје ЗСБП-а, у смислу да је доминантно подлегла под утицај једне или више држава чланица, јер су се они благовремено ублажавали кроз непрестани процес преговарања и постизање компромиса у међувладиним институцијама система ЕУ – Европском савету и Савету министара.

Заједнички циљ био је интегрисање држава СИЕ у модел управљања ЕУ. Тај сложени модел је заснован на рационално промишљеном интересу ЕУ, који је ишао у правцу стабилизације прилика у државама СИЕ и њиховом постепеном приближавању различитим политикама и правним тековинама ЕУ. Компликовано, али успешно балансирање између концепата продубљивања и проширења, уз паралелан процес преговарања са великим бројем држава, детаљно је описан у овом поглављу. Приступни процес је утемељен на поштовању прописаних критеријума, и на њему заснованој политици условљавања, као јасним индикаторима за праћење, мерење и, најзад, одлучивање о даљој интеграцији држава СИЕ у циљу постизања пуноправног чланства.

Дакле, формирање критеријума стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, као почетног и основног разлога за проширење на државе СИЕ, подстакнуто је деловањем ЗСБП-а, а касније и ЕБОП-а, иако је безбедносна улога НАТО-а остала незаобилазни чинилац у обе политике током трајања процеса проширења. Овај период карактерисао је релативно успешно одржавање одређене аутономије ЕУ у сфери спољне политике, безбедности и одбране. То се, наравно, одразило и на политику проширења ЕУ, јер се она управо у том периоду конституисала као заједничка и композитна политика.

Долазимо до закључка да је основни разлог за отпочињање процеса великог проширења, у који су, ипак, биле укључене и државе кандидати које нису испуниле све главне услове за приступање, примарно био садржан у стратешком интересу проширеног концепта безбедности ЕУ, укључујући његове различите димензије. У зависности од контекста, појављују се и нормативна, и геополитичка, и економска, и правна, и социјална, и хуманитарна, и еколошка димензија безбедности, које врше различити утицај у односу на почетни, средишњи или завршни део процеса. Тако смо у овом поглављу анализирали утицај стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ на политику проширења ЕУ током почетне и средишње фазе процеса придруживања и приступања држава СИЕ.

У склопу **четвртог поглавља**, на конкретним примерима састанака Европског савета, показали смо како се почев од 1998. године, када су отворени преговори са првом групом

кандидата, закључно са 2002. годином, када је одржан састанак Европског савета у Копенхагену, постепено мењала логика интеграције и основни стратешки разлози проширења ЕУ. Анализирали смо одлуке које су донете на овим форумима у вези са проширењем, али и у вези са покушајима ЕУ да формира заједничку европску политику у области безбедности и одбране. Практичније остваривање примарних циљева и интереса ЕУ, државе чланице су покушале да спроведу кроз ЗСБП, а након тога и ЕБОП, који је крајем 1999. године ЕУ успоставила у покушају да се, кроз институционализацију односа са НАТО-ом, коначно заокружи аутономна, европска политика у области безбедности и одбране.

Међутим, тада су до пуног изражаја дошле све разлике у сложеним евроатлантским односима које су се на два нивоа одразиле на ЗСБП ЕУ, али и на њену политику проширења. На једној равни, то је ниво трансатлантских односа који се највише тицао односа ЕУ и НАТО-а, практично ЕУ и САД, као најзначајније државе НАТО-а. На другој равни, паралелно су се одвијали сложени односи унутар ЕУ, тј. између њених држава чланица. У питању је подела на две групе, при чему су једну скупину углавном чиниле државе оснивачи ЕЕЗ, које су желеле више европске стратешке аутономије на пољу спољне политике, безбедности и одбране. Њих је предводила Француска, мада су се, у зависности од контекста, у ову групу активно укључивале Немачка и, донекле, УК (закључно са потписивањем Декларације из Сен Малоа), Италија, Шпанија, Белгија, као и чланице ЕУ које нису чланице НАТО-а. На другој страни су биле државе ЕУ које су се залагале за чвршће везе са НАТО-ом у области безбедности и одбране. То су, у првом реду, УК (поготово након терористичких напада на САД 11. септембра 2001. године), Холандија, Данска, Португалија, Грчка.

Нови геополитички контекст настао непосредно пре, за време трајања и након нелегалне војне интервенције на СРЈ, укључујући и терористичке нападе на САД, створио је услове за појачани утицај измењених стратегија, циљева и политика НАТО-а на ЗСБП и ЕБОП. Посредством ЗСБП-а и ЕБОП-а, тај утицај се неминовно одразио и на политику проширења ЕУ. Питање безбедности више није било везано за територију ЕУ, већ је, у складу са стратегијом и критеријумима НАТО-а, преформулисано у питање безбедности (очувања) интереса и ван територија ЕУ и САД. Појачани утицај НАТО-а заправо је приказивао нову реалност у трансатлантским односима, у којима је дошло до јачања атлантског стуба, односно јачања утицаја САД, на уштрб европског стуба, где се налазила ЕУ са својим политикама и државама чланицама, које, опет, као што смо истакли, нису биле једнообразне у ставовима по питању будућег развоја трансатлантског партнерства.¹¹¹⁷

Будући да ЕУ нема класичну „тврду моћ“, у недостатку адекватних средстава за остваривање амбициозно прокламованих циљева, у кључним (кризним) временима укључују се други актери (НАТО и САД) и тако долазе до изражаја други фактори (геополитички, геостратешки, војни и други интереси НАТО-а). То смо показали односом проширења НАТО-а и проширења ЕУ, нарочито на примеру изјава америчких званичника које су ишле у прилог проширењу НАТО-а као гаранта европске безбедности и проширења ЕУ.

Тако је ЕУ, која је до тада тежила да буде релативно аутономни безбедносни актер, изгубила амбицију своје изузетности и прихватила улогу лимитираног геополитичког актера који делује на међународној сцени у функцији геополитичких и стратешких интереса НАТО-а. Као индикатор промена користили смо однос између декларисаних (прокламованих) ставова и конкретних одлука ЕУ, са циљем утврђивања правих разлога за доношење таквих одлука. Закључујемо да ЕУ није успела да одржи стратешку аутономију у сфери безбедности и одбране у односу на НАТО.

Објаснили смо да су, у значајно измењеном безбедносном контексту у Европи на крају 20. века, кризни догађаји у СРЈ током 1998–1999. године пресудно утицали на настанак

¹¹¹⁷ То се најбоље видело 2003. године, када је дошло до несугласица, чак и отвореног противљења одређеног броја значајних европских држава (у првом реду Немачке и Француске) у вези са војном интервенцијом коалиције држава на Ирак (предвођених САД и УК), што је проузроковало највећу кризу у трансатлантским односима од завршетка хладног рата.

промене у стратегији проширења ЕУ. У оквиру политике проширења ЕУ, то је подразумевало да се стриктно поштовање критеријума и прописаних услова за чланство стави у други план, што је за последицу имало потискивање стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ услед преовлађујућег деловања стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а. Утврдили смо да је политика проширења ЕУ према државама СИЕ, поготово у том периоду, постала сложен процес који је имао своју видљиву страну и прећутне претпоставке, између којих, често, није постојала ни начелна кохерентност ни практична консеквентност и доследност. Прећутне претпоставке биле су, у ствари, прави мотиви (разлози) за конкретне одлуке ЕУ.

То заправо значи да је ЕК, као наднационална институција ЕУ, наставила да функционише као да у међувремену није дошло до снажног утицаја спољних фактора и актера, покушавајући да њихово другачије присуство у процесу представи као нешто што суштински не мења успостављену политику. Долази се до обрта у схватању концепта безбедности, који Ацуко Хигашино управо илуструје на примеру кризе и сукоба на КиМ. Најпре је дошло до промене политике међу најзначајнијим државама чланицама, а то се, наравно, одразило и на ЗСБП. Водеће државе чланице су препознале одлучујућу прилику за остваривање својих националних интереса, у шта смо се уверили на примеру Немачке, Уједињеног Краљевства и Француске.

Дакле, између 1998. и 1999. године, закључно са завршетком бомбардовања СРЈ, променила се перцепција код већине земаља чланица ЕУ у смислу да је постало потребно да се размотре спољни аспекти безбедности проширења. Друго, лидери ЕУ су значајно променили конвенционално схватање везе између безбедности и проширења: пре Косова је логичан след проширења био да би, као прво, земље које су поднеле захтев за приступање требало да постигну мир и безбедност на нивоу самосталних држава, и између себе, па би затим ЕУ могла да се прошири.¹¹¹⁸

Међутим, након Косова се та теза променила и тврдило се да би у следеће проширење прво могле да буду укључене земље у нестабилним регионима, тако да би ЕУ могла да има велику улогу у постизању мира и сигурности у државама СИЕ. Имајући у виду да је примарно било у интересу НАТО-а да се ове земље што пре приме у ЕУ, управо на овом месту увиђамо како је ЕУ, преко својих лидера, свесно прихватила улогу секундарног геополитичког актера који делује на међународној сцени као потпора остваривању безбедносних, геополитичких и стратешких циљева НАТО-а. Покретање преговора о приступању са земљама кандидатима које су биле озбиљно погођене кризом схватано је као најмоћнији инструмент за стварање будућих изгледа и самим тим стварање сигурности и стабилности у региону.¹¹¹⁹

Из тог разлога, нагло и са становишта основних, превасходно економских, услова неоправдано масовно проширење ЕУ на исток Европе, није за ЕУ могло имати примарно економске, чак ни геополитичке ни безбедносне разлоге. Све државе СИЕ су примљене одједном, иако нису све испуњавале прописане услове (са придруживања се прешло на приступање, а са „регата“ приступа на тзв. групни приступ „прими их све одједном“). Геополитичка и војна димензија безбедности је омогућена јер се контекст приступног процеса глобализовао и проширио и сада је, на директан начин, укључивао спољне актере и факторе.

На тај начин се, у процесу глобализације „из једног центра“, *стратешки интерес проширеног концепта безбедности ЕУ*, са доминантном економско-тржишном и вредносно-нормативном димензијом безбедности и мотивима за ширење ЕУ на државе СИЕ, у завршном делу процеса проширења претворио у *стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а*, са доминантном геополитичком, геостратешком и војном димензијом безбедности НАТО-а, фактички САД, као преовлађујућим разлозима за ширење ЕУ на Бугарску и Румунију. У контексту политике проширења према државама СИЕ, односно у оквиру стратешког

¹¹¹⁸ Вид. Atsuko Higashino, op. cit., p. 176.

¹¹¹⁹ Ibidem.

интереса трансатлантске безбедности НАТО-а, подразумевани, геополитички и војни мотиви НАТО-а за ширење ЕУ на Исток, однели су коначну превагу приликом проширења ЕУ на Румунију и Бугарску, јер су, између осталог, били „вештачки“ усаглашени и са јавно прокламованим економско-тржишним и вредносно-нормативним мотивима ширења ЕУ, који су деловали у оквиру стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ.

Доминантне димензије безбедности НАТО-а су, стога, споља, „учитане“ у проширење ЕУ, али их је ЕУ „прихватила“ (легитимизовала), посредством кључних држава чланица које су своје националне интересе „учитале“ у шири, трансатлантски стратешки интерес за ширење на исток Европе, што показујемо на примеру промене политике Велике Британије. Дакле, током процеса приступних припрема кандидата, променила су се основна обележја политике проширења ЕУ, која ћемо упоредити у односу на прокламације појединих држава чланица, али и на конкретне одлуке међувладиних и наднационалних институција ЕУ.

Зато се прокламовани циљеви ЕУ и даље изричу (пре свега од стране ЕК), али и одлажу, ако се супротставе принципима доминације и моћи. Сходно томе, моћ принципа (као циљ) и принцип моћи (као средство) мењају улоге, тј. пермутирају се. Политика проширења ЕУ према државама СИЕ се на тај начин структурно променила, јер се ставила у функцију остваривања примарних безбедносних и геостратешких интереса НАТО-а, у коме доминирају САД.

Закључујемо да је безбедносна гаранција за постојеће и будуће чланице, односно принцип доминације и моћи који је потврђује, постала темељни принцип проширења ЕУ према државама СИЕ. Принцип доминације и моћи одлучујуће је допринео да се у оквиру стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, од доминантне економско-тржишне и вредносно-нормативне димензије безбедности и мотива за ширење на државе СИЕ, преко (неуспелог) покушаја изградње одрживе аутономне безбедносне и геополитичке димензије ЕУ, пређе на геополитичку и војну димензију безбедности НАТО-а, као преовлађујућем мотиву ширења на исток Европе.

Да би се остварио шири стратешки интерес безбедности „политичког“ Запада, измењена политика проширења ЕУ одиграла је кључну улогу у брзом завршетку приступног процеса, који је укључивао све државе СИЕ. Највећи део њих постале су чланице ЕУ 2004. године, док су Румунија и Бугарска, иако нису испуњавале кључне критеријуме, примљене непуне три године касније, 2007. године, што смо посебно описали у студији случаја Бугарске, где се стратешки интерес трансатлантске безбедности НАТО-а појављује као правило за проширење ЕУ у униполарном свету.

Дакле, у овом поглављу смо образложили како се изменила природа политике проширења ЕУ према државама СИЕ, у односу на ону политику која се закључно са доношењем извештаја *Агенда 2000*, заокружила у заједничку и сложену ЕУ политику. Објаснили смо како су се почев од 1998. године мењала њена основна обележја и како је дошло до структурних промена. Услед појачаног утицаја спољних актера и фактора на ЗСБП, а потом и на ЕБОП, суштински се одступило од претходно прописаних правила, критеријума и услова у политици проширења ЕУ. До одлуке о пријему Бугарске и Румуније доминирала је логика стратешког интереса проширеног концепта безбедности ЕУ, а након тога, логика стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а и његовог геостратешког утицаја.

Са становишта перцепције ризика и опасности, односно угрожености интереса ЕУ, у том периоду није постојала реална безбедносна претња од стране РФ. Стога можемо да потврдимо нашу претпоставку да су у контексту политике проширења ЕУ, у оквиру критеријума стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а, безбедност и надмоћ над Русијом били основни, додуше, имплицитни (скривени), циљеви источног проширења. Ово је кључни доказ да су се у политику проширења ЕУ према државама СИЕ активно укључили и на њу пресудно утицали, неки други (спољни) актери и фактори, а не (само) државе чланице ЕУ или, бар донекле, државе СИЕ.

У циљу додатног потврђивања наших закључака, у напоменама смо издвојили најзначајније делове интервјуа бившег европског комесара Гинтера Ферхојгена за швајцарски недељник *Ди Велтвохе* (Die Weltwoche), од 12. јануара 2023. године.¹¹²⁰

Гледајући из данашње перспективе развојни пут политике проширења ЕУ у периоду од последње деценије 20. века, закључно са ратом у Украјини, учачамо зависност ЕУ од геополитичких интереса НАТО-а, у коме доминирају САД.¹¹²¹ Давање статуса кандидата за чланство у ЕУ Украјини и Молдавији, а потом БиХ,¹¹²² без претходног испуњавања прописаних критеријума, додатни је показатељ да је политика проширења ЕУ и даље под великим директним утицајем интереса других актера, као и геополитичких и војних фактора. Изнетом аргументацијом смо указали да је са овим процесом започето раније, још у оквиру политике проширења ЕУ према државама СИЕ.¹¹²³

У контексту сукоба у Украјини, у јануару 2023. године, НАТО и ЕУ су потписали трећу Заједничку декларацију (Joint Declaration on EU–NATO Cooperation),¹¹²⁴ у којој се наводи да

¹¹²⁰ У интервјуу под називом „Није у нашем интересу да будемо вазали“, Гинтер Ферхојген износи оцену стања у којој се ЕУ налази. Ово промишљање актуелног европског поретка добија на тежини кроз сведочанство бившег инсајдера, сада компетентног аутсајдера, с обзиром да је управо он био комесар за проширење ЕУ у најважнијем делу приступног процеса држава СИЕ. Ферхојген описује поразни биланс европско-руских односа, од почетне еуфорије са падом Берлинског зида до актуелног ратног сукоба око Украјине. У том контексту наводи следеће: „ЕУ се од 2003. године налазила у стратешком партнерству са Русијом. Била је то врло успешна сарадња. Направили смо праве искорак, на пример у области заједничког тржишта, што је и политички било енормно важно. Руси нису правили никакве проблеме ни код ЕУ проширења на Исток. Појавио се само један озбиљан проблем, приступ Калињинграду. Али и то смо решили задовољавајуће за обе стране“. У контексту будућих односа са Русијом, додаје да је „неопходна свеевропска безбедносна архитектура и договор са Русима. Он је могућ, шта год се о томе супротно говорило“. Видети у: Гинтер Ферхојген, „Није у нашем интересу да будемо вазали“, интервју швајцарском недељнику „Ди Велтвохе“ (Die Weltwoche), од 12. јануара 2023. године, у: Весна Кнежевић, *Исповест бившег европског комесара Гинтера Ферхојгена: О узроцима и последицама рата у Украјини, европским и америчким интересима*, интернет сајт РТС-а, <https://www.oko.rts.rs/politika/5083646/ispovest-bivseg-evropskog-komesara-gintera-ferhojgena-o-uzrocima-i-posledicama-rata-u-ukrajini-evropskim-i-americkim-interesima.html>, приступ интернету: 2. фебруар 2023. године.

¹¹²¹ Ферхојген користи језик разорних метафора како би стварима и намерама дао име, од тога да „САД и НАТО терају испред себе ЕУ као стадо“, до „патуљасте Уније настале у процесу „попатуљчавања“ свесно прихваћеног и вођеног од стране политичке елите ЕУ“. Ферхојген бележи хронику „пузајућег пуча“ у коме су Унију издали они у чијим је рукама била и јесте, преузимајући ту и део своје одговорности: „Не верујем да ту постоји један одлучујући разлог. То је био пузајући развој. Само један пример: ми у Комисији смо на притисак Немачке и Пољске направили страховиту стратешку грешку. Променили смо суседску политику, која је до тог тренутка била стриктно билатерална. Али сада су поједине државе на Истоку третиране по новом као група, као блок држава. Одједном се ту нашла једна геополитичка компонента које пре није било, а коју смо Романо Проди, Крис Патен (Christopher Francis Patten, тадашњи комесар ЕУ за спољне односе) и ја стриктно хтели да избегнемо. О томе смо претходно морали да разговарамо са Русима“. На питање како гледа на улогу Уније у украјинском рату, Ферхојген одговара: „Оно што доживљавамо у овом тренутку је попатуљчење Европске уније. Од бомбастичних најави Жан Клода Јункера и Урсуле фон дер Лајен – како постајемо глобални играч, водимо светску политику – није остало ништа. Ми смо издувани балон. ЕУ без икакве властите идеје прати НАТО, тиме фактички САД“. Закључује да „ЕУ губи утицај и на Западном Балкану, а после пола века њеног учешћа у процесу европске интеграције, затворила је врата Турској, што је била кардинална грешка“.

¹¹²² Европски савет је 23. јуна 2022. године доделио Украјини и Републици Молдавији статус држава кандидата и признао перспективу Грузије за чланство у ЕУ. Такође, шефови држава и влада чланица ЕУ су на састанку од 15. децембра 2022. године, потврдили статус кандидата БиХ.

¹¹²³ У наведеном интервјуу, Ферхојген даје две важне изјаве. Једна је експлицитна: да је источни грех највећег ЕУ проширења из 2004. године (10 држава), дакле оног под Ферхојгеном, то да су Пољска и Балтичке државе, уз велику помоћ Немачке, увеле блоковско размишљање тамо где је до тада стајала само билатерална суседска политика. Друга је имплицитна: да Европа стоји пред новом геополитичком ситуацијом, у којој су се САД и Немачка, једна глобална суперсила и једна европска суперсила, први пут ујединиле у војној формацији, што је историјски, потпуни новум.

¹¹²⁴ Генерални секретар НАТО-а, Јенс Столтенберг, председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен и председник Европског савета Шарл Мишел, потписали су 10. јануара 2023. године, у седишту Алијансе у Бриселу, трећу Заједничку декларацију између две организације. Претходне две декларације потписане су 2016. године и 2018. године.

Алијанса „остаје темељ колективне одбране“ за своје чланице и ширу евроатлантску област. Додаје се да НАТО и ЕУ препознају „вредност јаче и способније европске одбране која позитивно доприноси глобалној и трансатлантској безбедности која је комплементарна и интероперабилна са НАТО-ом“. Даље се истиче да је Русија највећа претња по заједничку безбедност и зато мора да се продужи витална трансатлантска веза НАТО-а и партнерство између ЕУ и НАТО-а, укључујући заједничку подршку Украјини.¹¹²⁵

Извориште за доношење декларације овакве садржине, можемо пронаћи и у структурним променама у политици проширења ЕУ према државама СИЕ. Те структурне промене биле су показатељ зачетка нових трансатлантских односа између НАТО-а и ЕУ, који су успостављени 2003. године. Тада је усвојен споразум *Берлин плус*¹¹²⁶, који су стране виделе као додатну формализацију практичне сарадње НАТО-а и ЕУ.

Међутим, имплицитни циљ НАТО-а, заправо САД, био је даље обесмишљавање сваке европске иницијативе која би ишла у правцу јаче европске безбедности, која би, евентуално, могла да буде одвојена од безбедносне и одбрамбене димензије НАТО-а. Можемо да закључимо да у контексту стратешког интереса трансатлантске безбедности НАТО-а, прикривени, основни, циљ источног проширења није само садржан у безбедности и надмоћи над РФ, већ и у обезбеђивању сталности трајања НАТО-а, како је прокламовано још 1952. године у *Декларацији о циљевима*.

Проширењем на државе СИЕ, унутар ЕУ се повећала осетљивост на све „европоцентричне“ иницијативе које би могле бити протумачене као претња јединству НАТО-а. На примеру ЕБОП-а, упркос појединим активностима које је ЕУ у међувремену предузимала, а које бисмо могли да протумачимо као корак у правцу њене веће безбедносне и одбрамбене самосталности, ова суштинска промена ни једног тренутка није доведена у питање. На основу две репрезентативне активности ЕУ у тој области, уверили смо се да развој ЕБОП-а није више био усмерен ка стварању самосталних и оперативних институција, јер је након структурне промене у политици проширења ЕУ, његова претежна активност окренута ка развоју способности и извођењу операција, али неизоставно уз ослањање на капацитете НАТО-а.¹¹²⁷

Штавише, временом је још више расла патерналистичка веза НАТО-а у односу на ЕУ у области безбедности и одбране која се уочавала у све већој зависности ЕУ од геополитичких приоритета НАТО-а. Само оно што је раније било подразумевано (прећутно), сада је прокламовано (видљиво). У томе је највећа разлика, али су главни, стварни, циљеви великог проширења и данас актуелни¹¹²⁸ – остваривање безбедности и надмоћи над Русијом, очување и даље ширење НАТО-а и јачање веза унутар трансатлантских односа, ради обезбеђивања сталности трајања као давно декларисаног циља.

Интересовање за тему овог истраживања је резултат уверености да је постмодерна „Европа“, која се (само)дживљава и (само)представља као глобални играч, системски неспособна и неефикасна у вођењу своје политике проширења. Несклад између вредности и принципа које је прогласила Унија са практичним мерама за њихово спровођење, подривао је

¹¹²⁵ *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>, приступ интернету: 9. фебруар 2023. године.

¹¹²⁶ Споразум *Берлин плус* представља пакет споразума између ЕУ и НАТО-а. То је свеобухватни оквир практичне сарадње у области кризног менаџмента између ове две организације, на основу закључака Самита НАТО-а у Вашингтону из априла 1999. године.

¹¹²⁷ Најпре је, у оквиру тада већ активног Војног штаба ЕУ, формирана мала јединица за планирање под називом Цивилно-војна хелија (2003. године). Након тога, почетком 2007. године, у Бриселу је с радом почео Оперативни центар ЕУ, настао у окриљу Цивилно-војне хелије, који је омогућавао да ЕУ потпуно самостално планира и води операције управљања кризама. ЕУ је на овај начин добила и трећу могућност за планирање и вођење операција (али искључиво уз ослањање на капацитете НАТО-а, на основу аранжмана *Берлин плус*, као и коришћење националних штабова неких држава чланица: Француске, Велике Британије, Немачке, Италије и Грчке).

¹¹²⁸ Поређење се превасходно односи на стварне циљеве евентуалног, будућег, проширења ЕУ на Украјину, Молдавију, у даљој перспективи, могуће и на Грузију.

легитимитет ЕУ на међународном нивоу.¹¹²⁹ Тиме се смањила способност формулисања и спровођења самосталне политике проширења, али и других политика ЕУ. То има далекосежан утицај и на виталност целокупног пројекта европске интеграције, укључујући амбицију ЕУ да буде глобални актер на међународној сцени.¹¹³⁰

Ипак, повремено се из ЕУ чују другачији гласови који говоре о потреби за већом аутономијом ЕУ у сфери безбедности и одбране, односно о стратешкој аутономији ЕУ, која би требало да заузме место „треће суперсиле“, поред САД и Кине. Управо је то била идеја Емануела Макрона (Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron), председника Француске, који је у априлу 2023. године, у Хагу, у говору „О будућности Европе“,¹¹³¹ изложио своју визију „будућности европског суверенитета“, рекавши да она треба да се заснива на пет „стубова“: конкурентност, индустријска политика, протекционизам, реципроцитет и сарадња.¹¹³²

Допринос истраживања огледа се у томе што се на конкретном примеру проширења ЕУ на државе СИЕ показало да, ЕУ као целина, мора да пронађе нови модел европске интеграције и управљања, који ће бити заснован на реалистичкој спољној политици. Проблеми у функционисању постојећег модела ЕУ, у већој или мањој мери, испољавали су се у свим значајнијим кризама које су се дешавале у последњих десетак година (финансијска и економска

¹¹²⁹ Слободан Самарцић истиче да је Лисабонски уговор (у односу на Уговор из Мاستрихта) задржао решења са зјапећом провалијом између циљева и средстава ЕУ у светским збивањима тако да позитиван реверзибилан процес, који је претпостављен, није у изгледу. Видети у: Слободан Самарцић, *op. cit.*, стр. 167.

¹¹³⁰ На аргумент (прокламацију) Американаца, да они у Украјини бране интересе Европе, Ферхојген у интервјуу швајцарском листу одговара: „У сваком случају није наш интерес да будемо вазали. Један паметан амерички пријатељ, дипломата, рекао ми је: ‘У интересу САД је да имају Европу која би била јака и активна, и да повремено може да нас заустави кад претерамо’. Али не, данашње САД требају другачију Европу“. На Ферхојгеново мишљење дато у поменутом интервјуу да би „ЕУ морала да позове све стране на разговор без претходних услова“, и питање новинара зашто ЕУ то не чини, бивши европски комесар одговара: „Зато што у међувремену постоји једна врста јединственог антируског фронта у деловима ЕУ. Она обухвата Пољску, балтичке и нордијске државе. Ја не негирам да је њихов осећај угрожености од Русије стваран. Али да ли је опасност од Русије реална, то је потпуно друга ствар. Због деловање те групе је ЕУ потпуно блокирана. Кључ за крај рата због тога није у Бриселу, нити у Берлину или Паризу, већ у Вашингтону“.

¹¹³¹ Тачно 75 година након одржаног Конгреса Европе у Хагу (1948), где су Винстон Черчил, Конрад Аденауер, Рејмон Арон, Бертран Расел, млади Франсоа Митеран и други политичари и интелектуалци посејали семе онога што ће постати Европска унија – и тачно 20 година након чувеног предавања Џорџа Штајнера „Идеја Европе“ на Нексус институту (*NEXUS Institute*), Емануел Макрон је на истом месту представио своје идеје о будућности Европе, у оквиру државне посете Холандији, прве званичне председника Француске, још од 2000. године. Видети у: <https://nexus-instituut.nl/en/activity/honorary-nexus-lecture-president-macron>, приступ интернету: 14. април 2023. године.

¹¹³² Макронов говор у Хагу „О будућности Европе“ практично представља наставак већ изнетих идеја за будућност ЕУ. У говору је разрадио свој „План за Европу“ који је први пут представио 2017. године на Универзитету Сорбона у Паризу. Тај план садржи шест „кључева“ европског суверенитета, укључујући заједнички буџет за одбрану, поједностављење имиграционих и азилних процедура и развој новог партнерства са Африком. Такође, Европа треба да усклади социјалну и фискалну политику и ојача демократију промовисањем националне и локалне дебате. Претходно је, након повратка из Пекинга, током званичне посете Кини, за листове *Politico* и *Les Echos* Макрон рекао да би ЕУ требало да смањи своју зависност од САД и да избегне да буде увучена у конфронтацију између Кине и САД око Тајвана, подвлачећи важност „стратешке аутономије ЕУ“. Са овим идејама, Макрон се, у ствари, приближио послехладноратовској заједничкој декларацији Кине и Русије о „мултиполарном свету и успостављању новог међународног поретка“. Документ је прогласио хладни рат и биполарни систем застарелим. Тај документ позива „не на хегемонију и политику моћи, већ на дијалог и сарадњу“. Макроново виђење је Европа као трећи пол, наспрам САД, с једне, и савеза Русије и Кине, с друге стране. Видети у: <https://www.rfi.fr/en/france/20230411-macron-lays-out-his-plan-for-europe-on-a-visit-to-the-netherlands>, приступ интернету: 14. април 2023. године. На сличном трагу, Гинтер Ферхојген у већ цитираном интервјуу за швајцарски лист поставља реторичко питање: „Да ли је у нашем интересу да допустимо да нас Америка увуче у своје ратове и конфликте? Да ли је у нашем интересу, на пример, да заузмемо страну ако Американци ускоро поверују да је рат са Кином неизбежан? Не, није и не може да буде“. Видети у: Гинтер Ферхојген, *op. cit.*, 2023.

криза, избегличка криза, БРЕГЗИТ, криза због пандемије вируса корона, криза због рата у Украјини).¹¹³³

Сматрамо да је потврђена тврдња из опште хипотеза истраживања, јер се показало да је политика проширења ЕУ према државама СИЕ настала као последица великих промена у међународним односима и, у том оквиру, тежње ЕУ да у њима игра активну улогу, како би потврдила сопствени идентитет на међународној сцени као свој декларисани циљ. Закључујемо да услед структурних промена које су се десиле у политици проширења и које су се негативно одразиле на даљи развој ЗСБП-а и ЕБОП-а, ЕУ није успела да потврди сопствени идентитет на међународној сцени, нити је испунила свој декларисани циљ.

Стога овај рад није само хронолошко и фактографско понављање или потврђивање чињеница из приступног процеса, већ, пре свега, „читање између редова“. То се, наравно, односи на разумевање онога о чему се говорило и што је написано, али и на резонување свега онога што се дешавало „иза“ конкретних процеса и акција. То свакако подразумева и објашњење главних разлога ширења ЕУ на државе СИЕ.

Општи закључак дисертације односи се на то да је ЕУ, несумњиво, важан стратешки и глобални актер на међународној сцени, али не успева, увек, ефикасно да води *самосталну* заједничку политику проширења, што пред њу поставља бројне изазове. Значај и актуелност истраживаног проблема условљени су потребом да ЕУ води сопствену политику проширења у пуном обиму, која, осим пожељног мултилатерализма заснованог на конструктивистичким и постмодерним либералним схватањима, где год је то неопходно, треба да примењује један структурално реалистички приступ заснован на анализи равнотеже у међународном систему.

¹¹³³ Гинтер Ферхојген констатује да је изгубљена заједничка европска перспектива. Закључује да би било „смислено да се интеграциони пројекат води даље, да се одржава динамика између продубљивања и проширења, и да се врата отворе за свакога ко хоће да буде део европског пројекта. Мимо тога треба да развијемо и друге форме укупне европске сарадње, а темељ сваке европске сарадње мора да подразумева поштовање националних аутономија. Неке од тих механизма већ имамо – европски економски простор, шенген, евро. Пред собом видим читав један континент испреплетен у свом бићу, али не неопходно у једној ексклузивној супранационалној структури“. Видети у: Гинтер Ферхојген, *op. cit.*, 2023.

Литература

Монографије, чланци и дисертације

1. Anderson, Jeffrey J., The European Union, the Soviet Union and the End of the Cold War. In: Desmond Dinan (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
2. Anderson, Stephanie, Seitz, Thomas R., European Security and Defence Policy Demystified: Nation Building and Identity in the European Union, *Armed Forces & Society*, vol. 33, n° 1, 2006.
3. Andreani, Gilles, Why Institutions Matter, *Survival*, vol. 42, n°2, 2000.
4. Art, Robert, Why Western Europe Needs the United States and NATO, *Political Science Quarterly*, vol. 111, n° 1, 1996.
5. Asmus, Ronald, Europe's Eastern Promise: Rethinking NATO and EU Enlargement. *Foreign Affairs*, Vol. 87, N1, 2008.
6. Aspinwall, Mark and Schneider, Gerald, Institutional Research on the European Union: Mapping the Field, in G. Schneider and M. Aspinwall (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2001.
7. Avery, Graham, Uses of time in the EU's enlargement process, *Journal of European Public Policy*, 16:2, 2009.
8. Avery, Graham, Endgame for EU Enlargement, *Prospect*, July, 2002.
9. Avery, Graham, The enlargement negotiations, In: Fraser Cameron (ed.), *The Future of Europe- Integration and Enlargement*, Routledge. 2004.
10. Balazs, Peter, The Globalization of the Eastern Enlargement: Symptoms and Consequences, In: Maresceau Marc (ed.) *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman, 1997.
11. Barbé, Esther and Morillas, Pol, The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*, 32 (6): 2019, pp. 753 – 770. doi: 10.1080/09557571.2019.1588227.
12. Baun, Michael J., *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000.
13. Baun, Michael J., Intergovernmental Politics, In: Nugent, Neill. (ed.) *European Union Enlargement*, New York: Palgrave, 2004.

14. Bellamy Richard and Attucci Claudia, Normative theory and the EU: between contract and community, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed.*, New York: Oxford University Press, 2009.
15. Berend, Ivan T., What is Central and Eastern Europe? *European Journal of Social Theory*, 8(4), 2005.
16. Berend, Ivan T., *Central and Eastern Europe 1944–1993: Detour from the Periphery to the Periphery*, Cambridge University Press, 1996.
17. Blair, Alasdair, *The European Union since 1945*. London: Pearson, 2005.
18. Bohle, Dorothee, Neoliberal hegemony, transnational capital and the terms of the EU's eastward expansion. *Capital & Class*, 30(1), 2006.
19. Booker, Christopher and North, Richard, *The Great Deception. A secret History of the European Union*, London: Continuum, 2005.
20. Bordonaro, Federico, *Austria to address EU energy supplies*, Zurich: ISN Security Watch, January 13, 2006.
21. Börzel, Tanja A., "When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", *KFG Working Papers*, Free University Berlin, 2011.
22. Bozo, Frederic, Rey, Marie-Pierre, Ludlow, Piers N., Nuti, Leopoldo (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*, London: Routledge, 2008.
23. Bučar, Bojko and Brinar, Irena. "Slovenia – Political Transformation and European Integration", In: Skhura, A. (ed.), *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*, Vienna: Studienverlag, 2005.
24. Burgess, Michael, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London: Routledge, 2006.
25. Burgess, Michael, Federalism, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed.* New York: Oxford University Press, 2009.
26. Buzan Barry and De Wilde, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
27. Buzan, Barry and Wæver Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
28. Buzan, Barry, *From international to World Society? English School Theory and the social structure of globalisation*. Cambridge Studies in International Relations, Vol. 1 (95). Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

29. Cameron, Fraser, (ed.), *The Future of Europe. Integration and Enlargement*. New York: Routledge, 2004.
30. Cameron, Fraser, “The European Union and the Challenge of Enlargement”, In: Maresceau, M. (ed.) *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman, 1997.
31. Carfuny, Alan W. and Ryner Magnus J., Critical political economy, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed*. New York: Oxford University Press, 2009.
32. Checkel, Jeffrey, Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe, *International Studies Quarterly*, 43(1), 1999.
33. Chiva, Cristina and Phinnemore, David. “Preface”. In: Cristina Chiva and David Phinnemore (eds.), *The European Union’s 2007 Enlargement*. London: Routledge, 2012.
34. Christian, Peter and Graff, Müller, “Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects”, In: Maresceau, M. (ed.) *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997.
35. Christiansen, Thomas, Jørgensen, Knud Erik and Wiener, Antje, The Social Construction of Europe, *Journal of European Public Policy*, 2001.
36. Christoffersen, Poul Skytte, “The Preparation of the Fifth Enlargement”, In: George Vassiliou (ed.), *The Accession Story: The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
37. Cini, Michelle and Pérez-Solórzano Borragán, Nieves, *European Union Politics* (version 5th edn). 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
38. Clement, Sophia and Pantev, Plamen, South East Europe. In: *Building Security in Europe New Borderlands: Sub-regional cooperation in the Wider Europe*, Renata Dwan (ed.), Armonk, N.Y.: Sharpe, 1999.
39. Cohen, Richard, Cooperative Security: New Horizons for International Order, From Individual Security to International Stability, *The Marshall Center Papers*, No. 3, 2001.
40. Collins, Stephen, *German Policy-making and Eastern Enlargement of the EU during the Kohl Era*, Manchester: Manchester University Press, 2005.
41. Cordell, Karl and Wolff, Stefan, A Foreign Policy Analysis of the German Question: Ostpolitik Revisited, *Foreign Policy Analysis* (2007) 3, 2007.
42. Cornish, Paul and Edwards Geoffrey, Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European Strategic culture, *International Affairs*, 77 (3), 2001.

43. Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus von, *Weltmacht Europa*, Stuttgart: Seewald, 1971.
44. Croft, Stuart, *Enlargement of Europe*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1999.
45. Croft, Stuart, Redmond, John, Rees, G. Wyn, Webber, Mark, *The Enlargement of Europe*, Manchester: Manchester University Press, 1999.
46. Croft, Stuart, The EU, NATO and Europeanisation: The Return of the Architectural Debate, *European Security*, 9 (3), 2000.
47. De la Guardia, Ricardo Martin, In Search of Lost Europe, Spain. In: W. Kiserand, J. Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2005.
48. Dedman, Martin, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008*. London: Routledge, 2009.
49. Dehousse, Franklin and Van den Brule, Pierre, *The union's external relations?* *Studia Diplomatica* 56, 2003.
50. Deutsch, Karl et al., Political Community and the North Atlantic Area. In: Brent Nelsen and Alexander Stubb (eds.), *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London: Lynne Rienner, 2003.
51. Dinan, Desmond, *Europe Recast: A History of European Union*, Palgrave Macmillan, 2004.
52. Dinan, Desmond, *Ever closer Union. An Introduction on European Integration*. London: Palgrave Macmillan, 2010.
53. Duchêne, François, The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In: Max Kohnstamm and Wolfgang Hage (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign–Policy Problems before the European Community*. London: Macmillan, 1973.
54. Duke, Simon. *The Elusive Questfor European Security; from EPC to CFSP*. New York: Palgrave, 2000.
55. Dunne, Tim, The English School. In: *Inventing International Society*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, 1998.
56. Eftimova, Mirela, *The Eastern Enlargement of the EU: Interests, Compromises, Results (Political Patchwork)*, St. Kliment Ohridski University Press, 2018.
57. Fierke, Karin M. and Wiener, Antje, Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement. *Journal of European Public Policy*, 1999.
58. Fierke, Karin M. & Wiener, Antje, Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement, Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), in: *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*, Routledge, London and New York, 2005.

59. Forsberg, Tuomas, Security and Defence Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment, *Connections III*, no. 3 (September): 2004.
60. Forsberg, Tuomas and Herd, Greame P., *Divided West: European Security and the Transatlantic Relationship*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2006.
61. Freudenstein, Roland, Poland, Germany and the EU. *International Affairs* 74, 1998.
62. Friis, Lykke and Murphy, Anna, The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries, *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999.
63. Friis, Lykke, The End of the Beginning of Eastern Enlargement – Luxemburg Summit and the Agenda-setting, *European Integration online Papers*, Vol. 2/7., 1998.
64. Fritsch, Stefan, The Baltic States EU-Accession, In: Skhura, Anselm (ed.) *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*. Studienverlag: Vienna, 2005.
65. Galbreath, David J., Lašas, Ainius, Lamoreaux, Jeremy W., *Continuity and Change in the Baltic Sea Region: Comparing Foreign Policies*. Amsterdam, The Netherlands: Rodopi, 2008.
66. Gallagher, Tom, *The Balkans in the new millennium: In the shadow of war and peace*. London: Routledge, 2005.
67. Gartner, Heinz, Hyde-Price, Adrian and Reiter, Erich, *Europe's New Securit*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.
68. Gateva, Eli. *European Union Enlargement Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
69. Gaudissart, Marc-André and Sinnaeve, Adinda, The Role of the White Paper in the Preparation of the Eastern Enlargement, In: Maresceau, Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*. London: Longman, 1997.
70. George, Stephen and Bache Ian, *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
71. Gillingham, John, *European Integration. Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
72. Glaser, Charles, Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help, *International Security*, vol. 19, n° 3, 1994/95.
73. Glaser, Charles, Structural Realism in a more complex world, *Review of International Studies*, vol. 29. n° 3, 2003.
74. Goldgeier, M. James, *Not Whether But When: The U.S. Decisions to Enlarge NATO*. Washington: Brookings Institutions Press, 1999.

75. Gowland, David, Turner, Arthur and Wright, Alex. *Britain and European Integration Since 1945. On the sidelines*. London: Routledge, 2010.
76. Grabbe, Heather, *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
77. Grabbe, Heather, A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, *San Domenico di Fiesole (FI):European University Institute*, 1999.
78. Grevi, Giovanni, Helly, Damien and Keohane, Daniel, *ESDP: The first 10 years, (1999-2009)*, ISS, Paris, 2009.
79. Griffith, Rachel A., Dismal Decade? European Integration in the 1970s, In: Dinan, Desmond (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
80. Gstöhl, Sieglinde, *Reluctant Europeans: Sweden, Norway and Switzerland in the Process of Integration*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002.
81. Gussarsson, Maria, Combining dependence with distance: Sweden. In: Wolfram Kiser and Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2004.
82. Harding, Jeremy, Europe's war, *London Review of Books*, 1999.
83. Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter and Rittberger, Volker, Theories of International Regimes. *Cambridge: Cambridge University Press*, Chapters: 3–4, 1997.
84. Hedley, Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 2002.
85. Heine, Jean-Yves, *ESDP an overview*. Institute for Security Studies, 2006.
86. Heinz, Kramer, *The EC and the Stabilisation of Eastern Europe*. Aussenpolitik, 1992.
87. Heisenberg, Dorothee, From the Single Market to the Single Currency, In: Dinan, Desmond (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
88. Hendriks, Gisela and Morgan, Annette, *The Franco-German Axis in European Integration*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
89. Higashino, Atsuko, For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards, Cooperation and Conflict, *Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 39 (4), 2004.
90. Higashino, Atsuko, *The Role of Security Discourses in the Eastern Enlargement of the European Union*, PhD thesis, University of Birmingham, 2005.
91. Hill, Christopher, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, No. 3, September 1993.

92. Hix, Simon and Høyland, Bjørn. *The Political System of the European Union*, London: Palgrave Macmillan, 2011.
93. Hodge, Carl C. (ed.) *Redefining European Security*, New York: Garland Publishing, 1999.
94. Hoffmann, Stanley, Towards a Common European Foreign and Security Policy?, *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), 2000.
95. Hoffmann, Stanley, Reflections on the Nation-State in Europe today, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n° 1-2, 1982.
96. Hofhansel, Claus, *Multilateralism, German Foreign Policy and Central Europe*, Routledge, 2005.
97. Hopf, Ted, The Promise of Constructivism in International Relations Theory, *International Security*, 23(1), 1998.
98. Hughes, James, Sasse, Gwendolyn and Gordon, Claire, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
99. Hunter, Robert E., Foreword, In: Sven Biscop, Johan Lembke (eds.), *EU Enlargement & the Transatlantic Alliance – A Security Relationship in Flux*, Lynne Rienner Publishers, London, 2008.
100. Hunter, Robert E., The Three Ds – and a Fourth, In: *The European Security and Defense Policy – NATO's Companion – or Competitor?* RAND Europe, National Defense Research Institute, 2005.
101. Hyde-Price, Adrian, Beware the Jabberwock!: Security Studies in the Twenty-First Century, In: Heinz Gartner, Adrian Hyde-Price, Erich Reiter (eds.): *Europe's New Security Challenges*. Lynne Rienner Publishers, London, 2001.
102. Hyde-Price, Adrian, Germany and European Order; Niblett, Robin and William Wallace (eds.) (2001) *Rethinking European Order: West European Responses, 1989-97*, New York: Palgrave; 2000.
103. Hyde-Price, Adrian, „Normative“ power Europe: a realist critique, *Journal of European Public Policy*, 13:2, March 2006.
104. Ifantis, Kostas, State interests, external dependency trajectories and “Europe”: Greece. In: Wolfram Kiser and Jürgen Elvert (eds.) *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2005.
105. Ivanova, Maria N., Why There Was No ‘Marshall Plan’ for Eastern Europe and Why This Still Matters, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 15, no 3, 2007.

106. Jano, Dorian, Dynamics of Eastern Europeanisation and the Impact of “Membership Credibility” in EU Enlargement Rounds, *The Central European Journal of International and Security Studies* (CEJISS), 7(4), 2013.
107. Jervis, Robert, Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate, *International Security*, vol. 24, n°1, 1999.
108. Jopp, Mathias, *The strategic implications of European integration: An Analysis of Trends in Integration Policies and Their Consequences for the Transatlantic Partnership and a New European Security Order*, Brassey's for the International Institute for Strategic Studies, London, 1994.
109. Kalin, Ivanov, The 2007 accession of Bulgaria and Romania: ritual and reality, *Global Crime, Taylor & Francis Journals*, 11:2, 2010.
110. Katzenstein, Peter J., Keohane, Robert O. and Krasner, Stephen D., (eds.), *Exploration and Constetation in the Study of World Politcs*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.
111. Katzenstein, Peter J., Checkel, Jeffrey T., *Conclusion–European identity in context. European identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
112. Katzenstein, Peter J., and Social Science Research Council (U.S.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
113. Kegley, Charles W. and Raymond, Gregory A., Preventive War and Permissive Normative Order, *International Studies Perspectives*, 2003.
114. Keller-Noëllet, Jacques and Milton, Guy, *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of European Council*, London: John Harper Publishing, 2015.
115. Kempe, Iris and Meurs, Wim van, Europe beyond EU enlargement, In: *Prospects and risks: Beyond EU enlargement*, Wim van Meurs (ed.). Opladen: Leske and Budrich, 2003.
116. Kempe, Iris and Meurs, Wimvan, *The Balkans and new European responsibilities*, Brussels, 2003.
117. Keohane, Robert O., and Martin, Lisa L., The Promise of Institutional Theory, *International Security*, vol. 20, n° 1, 1995.
118. Keukeleire, Stephan and Macnaughtan, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2008.
119. Kmezić, Marko, *EU Rule of Law Promotion. Judiciary reform in the Western Balkans*, London: Routledge, 2017.
120. Knudsen, Olav F., Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization. *Security Dialogue*, vol. 32, no. 3, 2001.

121. Knutsen, Terje, *The Democratization of Eastern Europe. From Communism to EU Membership*, Saarbrücken: VDM, 2009.
122. Kochenov, Dimitry, *Overestimating Conditionality*, University of Groningen Faculty of Law, Research Paper Series 03/2014.
123. Krotz, Ulrich and Schild, Joachim. *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
124. Lacroix, Justine, Borderline Europe. French Vision of the European Union. In: Justine Lacroix and Kalypso Nicolaidis (eds.), *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
125. Landaburu, Eneco, The Need for Enlargement and Differences from Previous Accession, In: Vassiliou, George (ed.), *The Accession Story. The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
126. Lane, David, Post-Communist States and European Union, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23: 4, 2007.
127. Lašas, Ainius, *European Union and NATO Expansion*, New York: Palgrave, 2010.
128. Laursen, Finn, The Amsterdam and Nice IGGs: from output failure to institutional choice. In: Verdun, Amy and Croci Osvaldo (eds.), *The European Union in the wake of Eastern Enlargement. Institutional and Policy-making challenges*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
129. Laursen, Johnny, A Kingdom Divided, Denmark. In: Kiser, Wolfram and Elvert Jürgen (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2005.
130. Lindley-French, Julian, *A Chronology of European Security and Defence 1945-2005*, GCSP, Geneva, 2005.
131. Lippert, Barbara and Becker, Peter, *Structured Dialogue Revisited: The EU's Politics of Inclusion and Exclusion*. *European Foreign Affairs Review* 3, 1998.
132. Lippert, Barbara et al., *British and German Interests in EU Enlargement: Conflict and Cooperation*. London and New York: The Royal Institute of International Affairs, 2001.
133. Lippert, Barbara, Becker, Peter, Grabbe, Heather and Hughes, Kirsty. *British and German Interests in EU Enlargement: Conflict and Cooperation*. London and New York: The Royal Institute of International Affairs, 2001.

134. Lippert, Barbara, EU Enlargement: Comparing US and European Approaches, Interests and Roles, In: Leech, John (ed.), *Whole and Free: NATO, EU and Transatlantic Relations*. London: Federal Trust, 2002.
135. Lippert, Barbara, Relations with Central and Eastern Countries: *The Anchor Role of the European Union*, in Regelsbelger et al. Foreign Policy of the European Union, 1997.
136. Locher, Birgit and Prugl, Elisabeth, Gender and European integration, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed.* New York: Oxford University Press, 2009.
137. Ludlow, Peter, *The making of the New Europe: The European Council in Brussels and Copenhagen 2002*, European Council Commentary 2/1, Brussels: Euro Comment, 2004.
138. Majone, Giandomenico, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
139. Maniokas, Klaudijus, The method of the European Union's enlargement to the east: a critical appraisal. In: Antoaneta Dimitrova (ed.), *Driven to change: The European Union's Enlargement viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press, 2004.
140. Manners, Ian, Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads, *Journal of European Public Policy*, 13:2, 2006.
141. March, James G. and Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.
142. Maresceau, Marc, On Association, Partnership, Pre-Accession and Accession. In: Maresceau, Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1998.
143. Marks, Gary, Hooghe, Liesbet and Blank, Kermit, European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996.
144. Marsh, Steve and Rees, Wyn, *The European Union in the Security of Europe. From Cold War to Terror War*. New York: Routledge, 2012.
145. Martin, Lisa L., The Rational State Choice of Multilateralism, in: J. G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and practice of an International Form*. New York: Columbia University Press, 1993.
146. Martin, Lisa L., Simmons, Beth A., Theories and Empirical Studies of International Institutions, *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998.
147. Mattli, Walter, *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

148. Mattox, Gale A., The United States: Stability Through Engagement of Enlargement, In: Gale A. Mattox and Arthur R. Rachwald (eds.), *Enlarging NATO: the National Debates*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2001.
149. Maurer, Andreas, The Process of the fifth Enlargement of the European Union. In: Skuhra Anselm (ed.), *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*, Vienna: Studienverlag, 2005.
150. Mayhew, Alan, *Recreating Europe. The European Union Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
151. Mc Allister, Richard, *From EC to EU. An Historical and Political Survey*. London and New York: Routledge, 1998.
152. Mc Cormick, John, *Understanding the European Union. A Concise Introduction*, New York: Palgrave, 2011.
153. Mearsheimer, John, Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, *International Security*, vol. 15, n° 1, 1990.
154. Mendelski, Martin, The Impact of the EU on Governance Reforms in Post Communist Europe: A Comparison between First and Second Wave Candidates, *Romanian Journal of Political Sciences*, 02/2009.
155. Mendelski, Martin, *Where does the European Union Make a Difference? Rule of Law development in South Eastern Europe*, University of Luxemburg, 2011.
156. Mladenova, Irena and Markova, Elitsa. *NATO's Enlargement and the Costs for Bulgaria to Join NATO*, Final Report Euro-Atlantic Partnership Council-NATO Individual Fellowship 1999-2001, Economic Policy Institute, Sofia, 2001.
157. Moravcsik, Andrew and Schimmelfennig, Frank, Liberal intergovernmentalism, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory*, New York: Oxford University Press, 2009.
158. Moravcsik, Andrew and Vachudova, Milada Anna, Preferences, Power and Equilibrium: the causes and consequences of EU enlargement. In: Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005.
159. Moravcsik, Andrew and Vachudova, Milada Anna, *National interests, state power, and EU enlargement*. Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2002.
160. Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithica: Cornell University Press, 1998.

161. Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Knopf, 1961 (1948).
162. Moxon-Browne, Edward, From isolation to involvement: Ireland, In: Kiser, Wolfram, and Elvert, Jürgen (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2006.
163. Müller-Graff, Peter-Christian (ed.), *East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.
164. Müller-Graff, Peter-Christian, Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects. In: Maresceau Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997.
165. Müller, Jan-Werner, On the Shadows of Statism. Peculiarities of the German Debates on European Integration. In: Justine Lacroix and Kalypso Nikolaidis (eds.), *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
166. Mayhew, Alan, Enlargement of the European Union: An Analysis of the negotiations with the Central and Eastern European Countries, *SEI Working Papers*, No 39, Sussex European Institute, 2000.
167. Nello, Susan Senior, *The European Union Economies, Policies and History*, London: Mc Crew, 2012.
168. Niemann, Arne and Schmitter, Philippe C, Neofunctionalism, Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed*. New York: Oxford University Press, 2009.
169. Nugent, Neill, Distinctive and Recurring Features of Enlargement Rounds. In: Nugent, Neill (ed.), *European Union Enlargement*. New York: Palgrave, 2004.
170. Nye, Joseph S. Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.
171. O'Brennan, John, *The Eastern Enlargement of the European Union*. London: Routledge, 2006.
172. Ojanen, Hanna, If in 'Europe', then in its "core": Finland. In: Kiser Wolfram and Jürgen Elvert (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2005.
173. Oliker, Olga and Szayna, Thomas, *Fault lines of conflict in Central Asia and the South Caucasus: Implications for the U.S. army*. Santa Monica: Rand Arroyo Center, 2008.

174. Olsen, Johan P., Reforming European Institutions of Governance. *Journal of Common Market Studies*, 2002.
175. Olsen, Johan P., The Many Faces of Europeanization, *ARENA Working Papers WP 01/2002*, University of Oslo, 2002.
176. Pantev, Plamen, Ratchev, Valeri and Tilcho, Ivanov, *Bulgaria and the European Union in the process of building a common European defence*. Research study No. 3. Sofia: Institute for Security and International Studies, 1996.
177. Pantev, Plamen, Ratchev, Valeri and Tsachevsky, Velin, *Bulgaria and the Balkans in the Common Foreign and Security Policy of the European Union*. Research study No. 1. Sofia: Institute for Security and International Studies, 1995.
178. Pantev, Plamen, Bulgaria: Empowering the Alliance and the Union, Sven Biscop & Johan Lembke (eds.), in: *EU Enlargement & the Transatlantic Alliance – A Security Relationship in Flux*, Lynne Rienner Publishers, London, 2008.
179. Papadimitriou, Dimitris and Gateva, Eli, Between Enlargement-Led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union, In: Chiva, Cristina and Phinnemore, David (eds.) *The European Union's 2007 Enlargement*. London: Routledge, 2012.
180. Papadimitriou, Dimitris, *Romania and the EU. From marginalization to membership*. London: Routledge, 2008.
181. Papadimitriou, Dimitris, *Negotiating the New Europe. The European Union and Eastern Europe*, Ashgate: Burlington, 2002.
182. Papakostas, Nikolaos, Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement, *L'Europe en Formation*, vol. 364, no. 2, 2012.
183. Parsons, Craig, *A Certain Idea of Europe*, London: Cornell University Press, 2003.
184. Perry, Annand, Combined Joint Task Forces as an Instrument of European security, SAIS Europe Journal of Global Affairs, 1998, in: *Europa 1998*, The Bologna Center Journal of International Relations, Vol. 1, No. 1, <https://www.saisjournal.eu/documents/volumepdfs/AD2860A2-9B5E-43EB-B3D1EC7690130BB7.pdf>, приступ интернету: 26. септембар 2022. године.
185. Peters, B. Guy and Pierre, Jon, Governance Approaches, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed*. New York: Oxford University Press, 2009.
186. Peterson, John, Policy Networks, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed*. New York: Oxford University Press, 2009.

187. Piedrafita, Sonia, Instrumental Action and Norm Compliance in EU Enlargement Negotiations, *Journal of European Integration*, 2012.
188. Pinto, Antonio Costa and Teixeira, Nuno Severiano, From Atlantic past to European destiny: Portugal. In: Kiser, Wolfram and Elvert, Jürgen (eds.), *European Union Enlargement. A Comparative History*. London: Routledge, 2004.
189. Pollack Mark A., The new institutionalisms and European integration, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed.*, New York: Oxford University Press, 2009.
190. Pollack, Mark, Theorizing European Integration and Governance: International Relation Theory and European Integration, *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), 2001.
191. Preston, Christopher, *Enlargement & Integration in the European Union*, Routledge, London, 1997.
192. Pridham, Geoffrey, Romania and EU membership in comparative perspective: A post-accession compliance problem? – The case of political conditionality, *Perspectives on European Politics and Society*, 8:2, 2017.
193. Pridham, Geoffrey, The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics, in: Slovakia: The Meciar and Dzurinda Governments Compared, *Europa-Asia Studies*, Vol. 54, No 2, 2002.
194. Prodi, Romano, *The Formation of New Europe*, European Parliament, Strasbourg, February 15, 2000.
195. Putnam, Robert, Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, Vol. 42, N 3, 1988.
196. Regelsbelger, Elfriede, de Schoutheete de Tervarent, Philippe, Wessels, Wolfgang (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
197. Reinicke Wolfgang H., *Building a New Europe: The Challenge of System Transformation and Systemic Reform*. Washington, DC: Brookings Institution, 1992.
198. Rey, Marie-Pierre, Le retour à l'Europe? Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957-1991, in: *Journal of European Integration History*, volume n°11, n°1, 2005.
199. Risse, Thomas, Social constructivism and European integration, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed.*. New York: Oxford University Press, 2009.

200. Risse, Thomas, „Let’s Argue!” Communicative Action in World Politics, *International Organization*, 2000.
201. Rollo, Jim, Economic Aspects of EU Enlargement to the East, In: Maresceau, Marc (ed.), *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997.
202. Romero, Federico, What do we share?, In: Marcin Zaborowski (ed.), *Friends again? EU-US relations after the crisis*. European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006.
Видети у: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/transat06.pdf>. Приступ интернету: 6. септембар 2022. године.
203. Rosato, Sebastian, *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*, Cornell University Press, 2011.
204. Rühle, Michael and Williams, Nick, NATO Enlargement and the European Union. *The World Today*, 51(5), 1995.
205. Rynning, Sten, Return of the Jedi: Realism and the Study of the European Union, *Politique européenne*, vol. 17, no. 3, L’Harmattan, 2005.
206. Sajdik, Martin and Schwarzingler, Michael, European Union Enlargement. Background, Development, Facts. *Central and Eastern European Policy Studies, Volume 2*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2008.
207. Santer, Jacques, *The Fifth Enlargement of EU*, European Parliament, Strasbourg, March 2, 1995.
208. Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 2005.
209. Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich, Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca and London*: Cornell University Press, 2004.
210. Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich. Enlargement Policy of the EU – Theoretical and Comparative Perspectives, In: F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.) *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005.
211. Schimmelfennig, Frank, The Community trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, In: Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005.

212. Schimmelfenning, Frank, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
213. Schmitter, Philippe C., and Niemann, Arne, "Neofunctionalism" in Antje Wiener and Thomas Diez, (eds.), *European Integration Theory*, Second Edition, New York: Oxford University Press, 2009.
214. Schneider, Christina. *Conflict, negotiation and European Union Enlargement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
215. Schvarzenberger, Georg, *Power Politics*, London, Stevens, 1951.
216. Sedelmeier, Ulrich and Wallace, Helen. Policies towards Central and Eastern Europe, In: Wallace, Helen and Wallace, William (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
217. Sedelmeier, Ulrich, 'The European Union's Association Policy towards Central Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict', *Sussex European Institute Working Paper*, 1994.
218. Sedelmeier, Ulrich, *Constructing the path to Eastern Enlargement. The Uneven policy impact of EU identity*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
219. Sedelmeier, Ulrich, Eastern Enlargement. Towards a European Union, In: Wallace, Helen, Wallace, William and Pollack, Mark (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
220. Sedelmeier, Ulrich, Enlargement: From Rules for Accession to a Policy toward Europe, In: Wallace, Helen, Pollack, Marc and Young Alasdair (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
221. Sedelmeier, Ulrich, Europeanization in a new member and candidate state, *Living Reviews in European Governance*, Vol. 6, No. 1, 2011.
222. Selvage, Douglas, The Truth about Friendship Treaties: Behind the Iron Curtain. In: D. Stone (ed.), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford: Oxford University Press, 2014.
223. Sjørnsen, Helene, Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy, *Journal of Common Market Studies*, 2002.
224. Sjørnsen, Helene and Romsloe, Børge, Protecting the idea of Europe: France and enlargement. In: Helene Sjørnsen (ed.), *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge, 2006.

225. Sjørusen, Helene, Introduction. Enlargement and the nature of the EU polity. In: Sjørusen, Helene (ed.), *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge, 2006.
226. Skålnes, Lars, Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union, In: Schimmelfennig Frank and Sedelmeier Ulrich (eds.), *The Politics of EU Enlargement. Theoretical Approaches*. London: Routledge, 2005.
227. Skhura, Anselm (ed.), *The Eastern Enlargement of the European Union. Efforts and Obstacles on the Way of Membership*, Vienna: Studienverlag. 2005.
228. Sloan, Stanley R., *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Latham: Rowman and Littlefield, 2003.
229. Sloan, Stanley R., *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Latham, Rowman and Littlefield, 2003.
230. Smith, Alasdair and Wallace, Helen, The European Union: Towards a Policy for Europe, *International Affairs*, Vol. 70, No. 3, 1994.
231. Smith, Karen E., Enlargement, the Neighborhood, and European Order, In: Hill, Christopher, Smith, Michael and Vanhoonacker, Sophie (eds.), *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
232. Smith, Karen E., The Evolution and Application of EU Membership Conditionality. In: Cremona, Marise (ed.), *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
233. Smith, Karen E., *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, New York: St Martin's Press, 1999.
234. Smith, Karen E., *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?* *European Foreign Affairs Review*, 1998.
235. Smith, Martin A. and Timmins, Graham, *Building a Bigger Europe. EU and NATO Enlargement in comparative perspective*, Ashgate: Ashgate Publishing, 2000.
236. Spence, Arnhild and Spence, David, The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam, In: Eliassen, Kjell A. (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, 1998.
237. Sperling, James (ed.), *Two Tiers or Two Speeds?: The European Security Order and the Enlargement of the European Union and NATO*. Manchester and New York: Manchester University Press, 1999.

238. Steunenberg, Bernard and Dimitrova, Antoaneta, Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality European. *Integration on-line Papers*, Vol. 11, N 5., 2007.
239. Steunenberg, Bernard, Enlargement and reform in the European Union, In: Steunenberg, Bernard (ed.), *Widening the European Union - Politics of Institutional Change and Reform*, Routledge, London, 2004.
240. Stirk, M. Peter, *A History of European Integration since 1914*, London: Pinter, 2000.
241. Stivachtis, Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate: Aldershot, 2007.
242. Talbott, Strobe, Address to the New Traditions Conference, *The United States, Germany, and the Idea of Europe*. Berlin, Germany, March 20, 1998, https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1998/980320_talbott_berlin.html, приступ интернету: 9. септембар 2022. године.
243. Talbott, Strobe, Remarks to the U.S.-EU Conference "Bridging the Atlantic: People-to-People Links", *The U.S., the EU, and Our Common Challenges*, Washington, D.C., May 6, 1997, U.S. Department of State. Видети у: <https://1997-2001.state.gov/regions/eur/eu/970506.html>, приступ интернету: 11. септембар 2022. године.
244. Talbott, Strobe, 'Why NATO should grow', *The New York Review*, August 10, 1995 issue, <https://www.nybooks.com/articles/1995/08/10/why-nato-should-grow/>, приступ интернету: 10. септембар 2022. године.
245. Toneva-Metodieva, Linka, Beyond the Carrots and Sticks Paradigm. Rethinking the CVM Experience of Bulgaria and Romania, *Perspectives of European politics and Society*, Vol. 15, Iss. 4, 2014.
246. Torreblanca, José Ignacio, *The Reuniting of Europe: Promises, Negotiations and Compromises*. Aldershot: Ashgate, 2001.
247. Trzeciak, Sergiusz, *Poland's EU Accession*, London: Routledge, 2012.
248. Vachudova, Milada Anna, *Europe Undivided. Democracy, leverage, and integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
249. Vachudova, Milada Anna, The Atlantic Alliance and the Kosovo Crisis: The Impact of Expansion and the Behavior of New Allies. In: Martin, Pierre and Brawley, Mark (eds.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?* New York: St. Martin's, 2001.
250. Vanke, Jeffrey, Charles de Gaulle's Uncertain Idea of Europe. In: Dinan, Desmond (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

251. Vassiliou, George, (ed.) *The Accession Story. The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
252. Waever, Ole, Discursive Approaches, In: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.), *European integration theory 2nd ed.* New York: Oxford University Press, 2009.
253. Waever, Ole, Securitization and desecuritization, In: Lipaschurtz, Ronnice D. (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.
254. Wallace, Helen and Wallace, William. *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, fifth edition, 2005.
255. Wallace, Helen. EU Enlargement: A Neglected Subject, In: Cowles, Maria Green and Smith, Michael (eds.), *The State of the European Union*, vol. 5: *Risk, Reforms, Resistance, and Revival*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
256. Wallace, William, *From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The transformation of the EU and NATO*, *International Affairs*, 76 (3), 2000.
257. Wallace, William, *Opening the Door: the Enlargement of NATO and the European Union*. London: Centre for European Reform, 1996.
258. Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987.
259. Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979.
260. Waltz, Kenneth, N., Structural realism after the Cold War. *International security* 25.1, 2000.
261. Waltz, Kenneth N., NATO expansion: A realist's view, *Contemporary Security Policy*, 21:2, 23-38, DOI: 10.1080/13523260008404253, 2000.
262. Warren, Christopher, Broadening and Deepening the Partnership for Peace, Remarks before the North Atlantic Council, Brussels, June 5, 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_25107.htm?selectedLocale=en, приступ интернету: 10. септембар 2022. године.
263. Warren, Christopher, A New Atlantic Community. For the 21st Century, Speech in Commemoration of Secretary of State James Byrnes' 1946 Speech of Hope, September 6, 1996, <https://usa.usembassy.de/etexts/ga7-960906.htm>, приступ интернету: 13. септембар 2022. године.
264. Wendt, Alexander, Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics, *International Organisation*, Vol. 46, No. 2, The MIT Press, 1992.

265. Wendt, Alexander, *Social theory of international politics*. Cambridge University Press, 1999.
266. Wessels, Wolfgang, Bopp, Franziska, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Challenge Research Paper, No. 10, 2008.
267. Wexler-Collard, Simon, Integration Under Anarchy: Neorealism and the European Union, *European Journal of International Relations*, vol. 12, n° 3, 2006.
268. Wiarda, Howard J., Development on the Periphery. Democratic Transitions in Southern and Eastern Europe, *Lanham: Rowman & Littlefield Publishers*, 2006.
269. Williams, Michael C., and Neumann, Iver B., From alliance to security community: NATO, Russia, and the power of identity. *Millennium-Journal of International Studies* 29.2, (2000).
270. Wolf, Klaus Dieter, The New Raison D’Etat as Problem for Democracy in World Society, *European Journal of International Relations*, 1999.
271. Wolski, Jacek Saryusz, Towards a Single Perspective. Economics and Politics of Eastern Enlargements, In: Maresceau, Marc (ed.) *Enlarging the European Union. Relationship between the EU and Central and Eastern Europe*, London: Longman, 1997.
272. Wood, Stephen, Germany and the Eastern Enlargement of the EU: Political Elites, Public Opinion and Democratic Processes, *Journal of European Integration*, 24:1, 2002.
273. Woolcock, Stephen, Trade Policy. A Further Shift Towards Brussels. In: Wallace, Helen, Pollack, Mark and Young, Alasdair (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
274. Zaborowski, Marcin, More than simply expanding markets: Germany and EU enlargement. In: Sjursen, Helene (ed.), *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. London: Routledge, 2006.
275. Zaharieva, Julya, Common foreign policy or mechanisms for foreign policy coordination in the European Union. In: *15 years of the Department of European Studies. Jubilee collection*, Sofia: St. Kliment Ohridski University Press, 2015.
276. Zala, Benjamin, *Rethinking Polarity for the Twenty-first Century: Perceptions of Order in International Society*, (необјављена докторска дисертација), The University of Birmingham, 2013.
277. Алендар, Бранислава, Европска унија и „нове демократије“. У: *Међународни проблеми*. – Бр. 1-2, 2001.
278. Ананиадис, Григорис, Карл Шмит на Косову, или рат узети озбиљно, *Република*, бр. 308-309, 2003.

279. Беренд, Иван Т., Европа после 1980, Београд: Архипелаг, Службени гласник, 2012.
280. Бжежински, Збигњев, *Велика шаховска табла*, CID, Подгорица, 1999.
281. Бусек, Ерхард, *Отворена капија ка Истоку*, Клио, Београд, 2007.
282. Веселица, Владимир, *Глобализација и нова економија*, Загреб, Прелогомена, 2007.
283. Волзер, Мајкл, *Морал и прљаве руке. Филозофија, политика и рат*. Албатрос плус, Београд, 2010.
284. Волц, Кенет, *Теорија међународне политике*, Центар за цивилно-војне односе и Alexandria Press, Београд, 2008.
285. Вукадиновић, Радован Д. и Вукадиновић Марковић, Јелена, *Увод у институције и право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2020.
286. Вукасовић, Дејана, *Европска унија као актер у међународним односима: моћ дискурса*, Политичка ревија бр. 04/2021 год. (XXX)XXI vol. 70, Београд, 2021.
287. Вукчевић Дејана, *Безбедносна политика ЕУ у савременој теорији међународних односа*, Београд: Институт за политичке студије, 2010.
288. Вукчевић, Дејана, *Безбедност и Европска унија. Безбедносна политика Европске уније – институционалне основе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
289. Вукчевић, Дејана, *Европска унија као стартешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
290. Вукчевић, Дејана, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, *Политичка ревија бр. 1/2011 (XXIII)*, Београд, 2011.
291. Вукчевић, Дејана и Стојадиновић, Миша. *Процес проширења ЕУ: Концепт «преливања»*, Српска политичка мисао, 18 vol. 34 No 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
292. Глигоријевић, Срђан, *Безбедносна сарадња ЕУ и НАТО*. Видети у: <https://www.isac-fund.org/download/Evroatlantska%20revija%20-%20Analiza%20Srdjana%20Gligorijevica.pdf>, приступ интернету: 18. март 2023. године.
293. Глишић, Мирослав, Нови стратешки концепт НАТО - активно ангажовање и модерна одбрана, *Војно дело*, Министарство одбране, Београд, 2011.
294. Гујаничић, Душан, *Политичка идеологија Деголизма*, Политичка ревија, број 1/2018, Београд, 2018.

295. Де Беноа, Алан, *Карл Шмит данашњице*, MIR Publishing, Београд, 2013.
296. Делевић, Милица, *Европска унија и политика условљавања*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001.
297. Динков, Динко, *Европска интеграција*, Второ преработено и допуњено издание, 2002.
298. Добрковић, Нина, Деценија промена и стварање нових основа европске безбедности. У: *Међународни проблеми*. – Бр. 1-2, 2001.
299. Драгишић, Зоран, Систем националне безбедности – покушај дефинисања појма, *Војно дело 3/2009*, Београд, 2009.
300. Ђукић, Срећко, „*Анђео над Србијом*“: бугарски кадрил: глас српског дипломате из Софије, Службени гласник, Београд, 2018.
301. Ејдус, Филип, *Међународна безбедност – теорије, сектори и нивои*, Факултет политичких наука, Београд, 2017.
302. Захаријева, Јулија, Дебатите за будућето на Европа. В: *Проект за договор за пријемане на Конституција за Европа*. Софија: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2004.
303. Јовановић, Слободан, *Историја, политика, демократија*, Catena Mundi, Београд, 2018.
304. Кејган, Роберт, *О рају и моћи – Америка и Европа у новом светском поретку*, Чаробна књига, Београд, 2003.
305. Кисинџер, Хенри, *Дипломатија*, Космос, Београд, 2017.
306. Ковачевић, Маја, Господари европске интеграције, Факултет политичких наука, Београд, 2016.
307. Ковачевић, Маја и Дејана М. Вукасовић, *Француска и концепт европског суверенизма на раскришћу интеграције*, Међународни проблеми, Vol. LXXII, No. 3/2020, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2020.
308. Ковачевић, Маја, Европска политика суседства - изневерена очекивања? *Годишњак Факултета политичких наука, vol. 7, бр. 9*, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
309. Ковачевић, Маја, Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције, У: Самарџић, Слободан (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
310. Куљић, Тодор, *Култура сећања. Теоријска објашњења употребе прошлости*. Чигоја штампа, Београд, 2006.
311. Куљић, Тодор, *Прогнани појмови*, Клио, Београд, 2018.

312. Купер, Роберт, *Распад нација*, Филип Вишњић, Београд, 2007;
313. Купер, Роберт, *Слом држава – Поредак и хаос у 21. веку*, Профил књига, Београд, 2009.
314. Лишанин, Младен, *Велика стратегија Европске уније – немогућа мисија?*, Политичка ревија, бр. 04/2021 год. (XXX)XXI vol. 70, Институт за политичке студије, Београд, 2021.
315. Марковић, Михаило, *Дијалектичка теорија значења*, Нолит, Београд, 1961.
316. Махбубани, Кишор, *Велика конвергенција, Азија, Запад и логика једног света*, CIRSD, Београд, 2015.
317. Милетић, Андреја, „Рат“, Милан Матић, Милан Подунавац (ур.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.
318. Милић, Војин, *Социолошки метод*, Нолит, Београд, 1978.
319. Милосављевић, Славомир, Радосављевић, Иван, *Основи методологије политичких наука*, четврто издање, Београд: Службени гласник, 2008.
320. Миршајмер, Џон, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије САД у Србији, Београд, 2009.
321. Мишчевић, Тања, *Придруживање Европској унији*, Еспи институт, Београд, 2005.
322. Накарада, Радмила, *Европска унија и глобализација. У: Европа и западни Балкан после великог проширења*, ур. Слободан Марковић, ИЕС, Београд, 2005.
323. Никова, Екатерина, *Балканите и европската общност*. Софија: Издателство на БАН, 1992.
324. Петровић, Гајо, *Филозофија и марксизам*, Напријед, Загреб, 1976.
325. Пешикан, Митар, Јерковић, Јован, Пижурица, Мато, *Правопис српскога језика*. Друго издање, Матица српска, Нови Сад, 2011.
326. Робинсон, Вилијам, *Подстицање полиархије. Глобализација, интервенција САД и хегемонија*. Албатрос плус, Југоисток XXI, Београд, 2012.
327. Самарцић, Слободан (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
328. Самарцић, Слободан, *Европска унија – Од добровољног савеза до “добре империје”*, Отисак из гласа CDXXVI Српске академије наука и уметности, Одељење друштвених наука књ. 32, Београд, 2016.
329. Самарцић, Слободан, *Градња и разградња државе*, Филип Вишњић, Београд, 2008.

330. Самарцић, Слободан, *Наднационална уставност и устав као секундарни правни акт: Глобалистичко окружење савременог конституционализма*, Устави у времену кризе: Постјугословенска перспектива, 2014.
331. Самарцић, Слободан, *Европска унија – светска сила за боља времена*, Фонд Слободан Јовановић, 2010, www.slobodanjovanovic.org/2010/02/24/slobodansamardzic-evropska-unija-%E2%80%93-svetska-sila-za-bolja-vremena/, приступ интернету: 27. новембар 2022. године.
332. Самарцић, Слободан, *Европска унија: Систем у кризи. Са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2016.
333. Самарцић, Слободан, *Политички систем Европске уније. Теорија – институције – процес одлучивања – политички живот*. Службени гласник и Факултет политичких наука, Београд, 2022.
334. Самарцић, Слободан, *Трагедија Косова и Метохије. Између Србије и Европске уније*, Catena Mundi, Београд, 2018.
335. Самарцић, Слободан, *Европска унија између кризе и дезинтеграције*, У: Слободан Гавриловић (ур.), *Право & друштво. Часопис за правну и политичку културу*, Број 1, Службени гласник, Београд, 2012.
336. Самарцић, Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије и Фридрих Еберт Фондација, Београд, 1998.
337. Самарцић, Слободан, *Да ли је Европска унија наша судбина?*, у: Самарцић Слободан и Радић Милосављевић Ивана (урс.), *Европска унија: нове и старе димензије кризе*. Зборник саопштења са научног скупа „Европска унија – од кризе ка дезинтеграцији“, Факултет политичких наука, Београд, 2017.
338. Симић, Драган, *Наука о безбедности. Савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
339. Старчевић, Срђан, *Револуција и легитимност*, Чигоја штампа, Београд, 2020.
340. Стојановић, Светозар, *Између идеала и стварности*, Просвета, Београд, 1969.
341. Ћимић, Есад, *Политика као судбина. Прилог феноменологији политичког страдалиштва*, НИРО Младост, Београд, 1981.
342. Ферхојген, Гинтер, *Европа в криза*. За преосмисляне на европeйската идея. Софија: Национален музеј на бългaрската книга, 2005.
343. Форца, Божидар, *Теоријски и практични аспекти еколошке безбедности*, у: Савић, Андреја (ур.), *Дипломатија и безбедност*,

Факултет за дипломатију и безбедност, Институт за стратешке студије, година III, vol. 3, Број 1/2020, Београд, 2020.

344. Хелд, Дејвид, *Демократија и глобални поредак*, Београд: „Филип Вишњић”, 1997.
345. Хофбауер, Ханес, *Проширење ЕУ на исток. Од Drang nach Osten до интеграције периферије у ЕУ*, Филип Вишњић, Београд, 2004.

Документи

346. *Accession criteria* (Copenhagen criteria), <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>, приступ интернету: 28. март 2023. године.
347. *Agence Europe*, No. 7339, November 10, 1998.
348. *Agenda 2000 - Volume II - Communication: Reinforcing The Pre-Accession Strategy*, Brussels, 15 July 1997, DOC/97/7, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_7
349. *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, European Commission 97 (final), in Bulletin of the European Union, Supplement 5.97 (Luxembourg: EUR-OP).
350. Albright, Madeleine, *The Transatlantic Community: Peaceful, Democratic and Undivided*. US Department of State Dispatch, Prepared statement before the Senate Armed Services Committee, April 23, 1997, 8(3): 16, <https://1997-2001.state.gov/statements/970423.html>, приступ интернету: 13. септембар 2022. године.
351. Blair, Tony, *Speech at the Romanian Parliament*, Bucharest, May 4, 1999 (Тони Блер, говор у Парламенту Румуније, Букурешт, 4. мај. 1999. године), https://api.parliament.uk/historic-hansard/writtenanswers/1999/may/10/romania#S6CV0331P0_19990510_CWA_433, приступ интернету: 14. децембар 2020. године.
352. Blair, Tony, *Speech at the Sofia University*, Sofia, May 17, 1999 (Тони Блер, Говор на Универзитету у Софији, 17. мај. 1999. године). In: Irena Mladenova and Elitsa Markova, *NATO's Enlargement and the Costs for Bulgaria to Join NATO*, Final Report Euro-Atlantic Partnership Council-NATO Individual Fellowship 1999–2001, Economic Policy Institute, Sofia, 2001.
353. *Bulletin of the European Communities*, No 5 – 1992.
354. *Bulletin of the European Communities*, No 6 – 1993.

355. *Cambridge Review of International Affairs*, 19:1, 2006.
356. *Capabilities Improvement Chart I/2006*, Council of the European Union, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pd, приступ интернету: 29. јануар 2021. године.
357. Chirac, Jacques and Schröder, Gerhard, *Lettre commune au président en exercice du Conseil européen et Chancelier austrichien*, Klima, Viktor M., December 8, 1998. Reprint in: *Texte et Documents: Politique étrangère de la France*, novembre-décembre 1998. Paris: La Documentation Française.
358. Commission Composite Paper 1998: *Progress made by the Candidate Countries towards Accession*, November 4, 1998.
359. *Commission Composite Paper*, 1998. Видети у: [https://www.ikv.org.tr/images/files/B29-en\(1\).pdf](https://www.ikv.org.tr/images/files/B29-en(1).pdf), приступ интернету: 15. октобар 2021. године.
360. Commission, *Making a success of enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, November 13, 2001.
361. *Conclusions of the Copenhagen European Council*, June 1993.
362. Cook, Robin, *Speech at the Institute for European Affairs*, Dublin, Ireland, 3 November;
363. Council of the European Union, General Secretariat of the Council, *Common strategy of the European Union on Russia: European Council*, Cologne, 3 and 4 June 1999, Publications Office, 1999, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd9c04e/language-en>, приступ интернету: 17. јануар 2023. године.
364. *Enlargement of the European Union. Official positions of the member States*. http://www.europarl.europa.eu/enlargement/members/default_en.htm, приступ интернету: 20. март 2022. године.
365. 'EU talks boost for Slovenia and Estonia' *Financial Times*, 8. јул 1997. године, <https://www.ft.com/content/8791fc0e-aa3b-11db-83b0-0000779e2340>, приступ интернету: 8. септембар 2022. године.
366. European Commission (2000) *Enlargement: Question and Answers*. Brussels, July 30, 2007.
367. European Commission, *Composite Paper: Reports on progress Towards Accession by each of the Candidate Countries*, COM (1999), Brussels, 13 October 1999.

368. European Commission, *Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Europe*, COM (93) 648 final, Brussels, 1993.
369. European Commission. *Towards a Closer Association with the Countries of Central and Eastern Europe*: Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, SEC (92) 2301 final, 2. Dec. Brussels: Commission of the European Communities, 11-12 December 1992.
370. European Council, *Conclusion of the Presidency*, Copenhagen, 21-22 June 1993, Brussels: General Secretariat of the Council.
371. European Council, *Presidency Conclusions*, Göteborg European Council, June 15-16, 2001.
372. European Council, *Presidency Conclusions*, Laeken European Council, December 14-15, 2001.
373. European Council, *Presidency Conclusions*, Nice European Council, December 7-9, 2000.
374. European Council, *Presidency Conclusions*, Helsinki European Council, December 10-11, 1999.
375. *European Security Strategy: A secure Europe in a better world*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003.
376. Ферхојген, Гинтер, *Није у нашем интересу да будемо вазали*, интервју швајцарском недељнику „Ди Велтвохе“ (*Die Weltwoche*), од 12. јануара 2023. године, у: Кнежевић, Весна, *Исповест бившег европског комесара Гинтера Ферхојгена: О узроцима и последицама рата у Украјини, европским и америчким интересима*, интернет сајт РТС-а, 31. јануар 2023. године.
377. *Franco–British St. Malo Declaration, Joint Declaration on European Defence*. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 December 1998. https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf, приступ интернету: 30. септембар 2022. године.
378. Heads of states and government discuss "real" problems, *Agence Europe*, No. 7330, 27 October 1998.
379. *Helsinki Headline Goal*, децембар, 1999 године.
380. <https://www.e-ir.info/2011/08/24/why-did-the-eu-enlarge-to-the-east-a-neo-gramscian-critique-of-schimmelfennig%E2%80%99s-constructivist-approach/>, приступ интернету: 16. јануар 2022. године.

381. *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>, приступ интернету: 9. фебруар 2023. године.
382. *L'élargissement à tout petit pas*, Le Monde, March 30, 1998.
383. *Le réalisme allemand, le romantisme polonais*, Le Monde, November 5, 1998.
384. *L'élargissement de l'Europe après le Kosovo*, Le Monde, July 26, 1999.
385. Macron, Emmanuel, *The Future of Europe*, Speech at the NEXUS Institute, The Hague, April 11, 2023, <https://nexus-instituut.nl/en/activity/honorary-nexus-lecture-president-macron>, приступ интернету: 14. април 2023. године.
386. *Meeting of the Heads of State or Government*, The Hague, December 2, 1969, http://aei.pitt.edu/1451/1/hague_1969.pdf.
387. North Atlantic Council, Lisbon 20th–25th February 1952, *Final Communiqué*, Chairman: Mr. L. B. Pearson, <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm>.
388. *Petersberg Declaration (Petersberg tasks)*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Apetersberg_tasks, приступ интернету: 7. септембар 2022. године.
389. *Presidency conclusions - Laeken*, 14 and 15 December 2001. Annex II - Declaration on the Operational Capability of the Common European Security and Defence Policy, in: Annexes to the Presidency conclusions - Laeken, 14 and 15 December 2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, приступ интернету: 2. фебруар 2021. године.
390. Profile: Nato – Timeline, *A chronology of key events*, BBC, 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-18023381>, приступ интернету: 28. мај 2023. године.
391. *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>.
392. Santer, Jacques, *The Fifth Enlargement of EU*, 2 March, European Parliament, Strasbourg, 1995.
393. *Study on NATO enlargement issued by the head of state and government in the meeting of the North Atlantic Council*. Brussels, 3 September, paragraph 20, NATO, 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.
394. Текст Декларације „Шуманова декларација – 9. мај 1950“, www.chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ius.bg.ac.rs/wp-

- [content/uploads/2020/11/SUMANOVA-DEKLARACIJA.pdf](#); Приступ интернету: 27. фебруар 2023. године.
395. The Europe Agreements and Beyond: A strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession, *Communication from the Commission to the Council*. COM (94) 320 final, 13 July 1994,<http://aei.pitt.edu/2948/>, приступ интернету: 11. март 2022. године.
396. *The European Capability Action Plan*, <https://ue.delegfrance.org/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>, приступ интернету: 29. јануар 2021. године.
397. *The European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level*, Council of the European Union, European External Action Service to European Union Military Committee, Brussels, 23 February 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6432-2015-INIT/en/pdf>, приступ интернету: 27. септембар 2022. године.
398. *The Pact on Stability in Europe: A Joint Action of the Twelve in the Framework of their Common Foreign and Security Policy*, www.heinonline.org, приступ интернету: 18. мај 2021. године.
399. Treaty of Accession to the European Union, *Official Journal L 2001*, 2001.
400. Treaty on European Union, Title V, Provisions on a Common Foreign and Security Policy, Article J, *Official Journal C 191*, 29/07/1992 P. 0001 – 0110,<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT>.
401. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 340*, 10/11/1997 P. 0001 – 0144, p. 24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=HR>, приступ интернету: 2. септембар 2022. године.
402. *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration in to the Internal Market of the Union*, COM (95) 163 final/annex 5, May 10, 1995. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0163&from=EN>; приступ интернету: 14. март 2022. године.
403. *Закључци председништва Европског савета у Луксембургу*, 12–13. децембар 1997. године,http://aei.pitt.edu/43332/1/LUXEMBOURG_EUROPEAN_COUNCIL.pdf, приступ интернету: 12. октобар 2021. године.

404. *Уговор о Европској унији* (Уговор из Мاستрихта), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.
405. *Уговор о Европској унији* (Уговор из Лисабона), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>.

Биографија аутора

Дамјан Ћупрић је рођен 14. јула 1985. године у Крагујевцу. Дипломирао је 14. јула 2009. године са просечном оценом 8,91 на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, на смеру Међународни односи, одбранивши дипломски рад под менторством проф. др Слободана Самарцића „Процес придруживања Србије Европској унији”. На истом факултету 2013. године завршио је и мастер међународне студије, модул Европске интеграције, са просечном оценом 9,89 одбраном завршног мастер рада „Начела и функционисање европског регионализма”, под менторством проф. др Слободана Самарцића.

Завршио је Основни програм дипломатске обуке и положио дипломатско-конзуларни испит са просечном оценом 9,08 на Дипломатској академији Министарства спољних послова Републике Србије. Након успешно положених испита на докторским академским студијама политикологије - међународне и европске студије, на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, пријавио је и написао докторску тезу под менторством проф. др Слободана Самарцића.

Радну каријеру започео је 2010. године као државни службеник у Канцеларији за одрживи развој недовољно развијених подручја Владе Србије, а наставио од 2014. године као државни службеник у Министарству привреде Републике Србије, где ради на пословима међународне сарадње и европских интеграција. Говори енглески језик. До сада је објавио пет научних радова.

Ожењен, отац двоје деце.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора _____ Дамјан Ђупрић _____

Број индекса _____ 33/2013 _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

СТРУКТУРНЕ ПРОМЕНЕ У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА
ДРЖАВАМА СРЕДЊЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Дамјан Ћупрић Број индекса

33/2013

Студијски програм Докторске међународне и европске
студије

Наслов рада СТРУКТУРНЕ ПРОМЕНЕ У ПОЛИТИЦИ
ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА ДРЖАВАМА
СРЕДЊЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Ментор редовни професор др Слободан Самарцић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

СТРУКТУРНЕ ПРОМЕНЕ У ПОЛИТИЦИ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА
ДРЖАВАМА СРЕДЊЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, _____

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.