

Maja Kovačević<sup>1</sup>

*Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka*

## Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?

### *Apstrakt*

Evropska politika susedstva, pokrenuta 2004. godine kao instrument ostvarenja bližih odnosa sa zemljama susedima na istoku i jugu EU, od početka je predstavljala preambicioznu i protivrečnu politiku koja ne samo da je prece- nila snagu svog normativnog uticaja, već svojim uticajem nije uspela da spreči pogoršanje bezbednosne i političke situacije na istoku Evrope, kao ni porast nestabilnosti u Mediteranu. Uticaj EU na reforme, proces demokratizacije, spoljne politike ili rešavanje sukoba u zemljama Istočnog partnerstva ograničen je a režimi na istoku sve autoritarniji i tržišne reforme se polovično sprovode. Na jugu, evro-mediteransko partnerstvo i Unija za Mediteran suočavaju se sa novim izazovima nakon arapskog proleća. EU najavljuje striktniju primenu uslovljavanja u cilju podsticanja političkih reformi, ali snaga uslovljavanja prema zemljama koje ne mogu ili ne žele da postanu članice EU ostaje pod znakom pitanja.

### *Ključne reči:*

Evropska unija, Evropska politika susedstva, spoljna politika EU, istočno partnerstvo, evro-mediteransko partnerstvo

### UVOD

Pred veliko proširenje 2004. godine, Evropska unija (EU) počela je da razmatra posledice koje će to proširenje imati po zemlje nečlanice sa kojima će se graničiti. Pripreme za proširenje su uticale na posvećivanje veće pažnje potencijalno

---

<sup>1</sup> Email: maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

nestabilnim tačkama na istoku Evrope. Istovremeno je bilo potrebno napraviti ravnotežu između pojačanog interesovanja za istok i skromnih dometa tzv. Mediteranske politike EU.<sup>2</sup> U tom kontekstu je 2004. godine pokrenuta Evropska politika susedstva (*European Neighbourhood Policy* – ENP) kao instrument ostvarivanja bližih odnosa sa zemljama susedima na istoku i jugu EU. ENP je obuhvatila 16 zemalja: zemlje istočne Evrope (Moldavija, Ukrajina, Belorusija), zemlje Južnog Kavkaza (Jermenija, Azerbejdžan, Gruzija) i mediteranske zemlje (Maroko, Alžir, Tunis, Libija, Egipat, Liban, Jordan, Izrael, Sirija, Palestina). Cilj ovog rada je da razmotri devetogodišnju primenu ENP, prepreke sa kojima se suočila, kao i nedoslednosti i protivrečnosti same politike. Rad je podeljen u tri dela. U prvom delu se razmatraju ciljevi i instrumenti ENP, drugi deo je posvećen primeni ENP u istočnom susedstvu, a treći specifičnostima ENP-a u odnosima sa južnim susedima. Osnovna teza ovog rada je da je ENP od početka predstavljala preambicioznu i protivrečnu politiku koja ne samo da je precenila snagu svog normativnog uticaja, već svojim uticajem nije uspela da spreči pogoršanje bezbednosne i političke situacije na istoku Evrope, kao ni porast nestabilnosti u Mediteranu.

## CILJEVI I INSTRUMENTI EVROPSKE POLITIKE SUSEDSTVA

Politika EU prema susedima našla je posebno mesto i u Lisabonskom ugovoru. Naime, prema članu 8 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija razvija privilegovane odnose sa državama iz svog susedstva sa ciljem uspostavljanja prostora prosperiteta i dobrosusedstva, utemeljenog na vrednostima Unije, koje karakterišu bliski i miroljubivi odnosi zasnovani na saradnji. Slično nalazimo i u strategiji Evropske politike susedstva: najvažniji ciljevi ENP su ostvarivanje prosperiteta, stabilnosti i bezbednosti na granicama EU, da se kroz saradnju i partnerstvo stvori 'oblast zajedničkih vrednosti i prosperiteta', približavajući ove zemlje Evropskoj uniji koliko god je to moguće bez članstva, što treba da dovede do čvršćeg ekonomskog povezivanja, bliskih političkih i kulturnih odnosa, i zajedničke odgovornosti za stabilnost i sprečavanje sukoba.<sup>3</sup> Zajedničke vrednosti obuhvataju demokratiju i ljudska prava, vladavinu prava, dobro upravljanje (*good governance*), tržišnu ekonomiju, održivi razvoj. Ovakvim povezivanjem trebalo je obezbediti da nove granice EU ne postanu linije razdvajanja, ali i više od toga, „značajan stepen ekonomske

---

<sup>2</sup> O Mediteranskoj politici EU videti više u trećem delu ovog rada, posvećenom južnom susedstvu.

<sup>3</sup> European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, 2004.

i političke integracije“ zemalja obuhvaćenih ENP-om.<sup>4</sup> Ovaj pristup predstavljao je i odgovor na izazove navedene u Evropskoj bezbednosnoj strategiji koja je samo godinu dana pre usvajanja ENP ukazala na opasnost koja može doći od suseda koji učestvuju u sukobima, slabih država u kojima buja organizovani kriminal, disfunkcionalnih društava ili eksplozivnog rasta populacije na granicama.<sup>5</sup> Upravo zato EU kao svoj zadatak definiše da da poseban doprinos stabilnosti i dobrom upravljanju u svom neposrednom susedstvu i doprinese stvaranju kruga dobro upravljanih država na istoku EU i u Mediteranu.<sup>6</sup>

Imajući u vidu brojne izazove, sveobuhvatna politika susedstva trebalo bi da objedinjuje različite segmente spoljnog delovanja EU, obezbeđujući tako koherentno i efikasno delovanje EU u svetu.<sup>7</sup> Otuda ENP obuhvata širok spektar odnosa sa susedima: od trgovinskih i ekonomskih odnosa, energetskih kao i pitanja zaštite životne sredine, saradnje u primeni zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU (uključujući saradnju regionalnih partnera u inicijativama za sprečavanje sukoba ili vezanih za oružje za masovno uništenje), do pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova kao što su borba protiv organizovanog kriminala ili protiv terorizma.<sup>8</sup> Najzad, ENP treba da ojača doprinos EU rešavanju regionalnih sporova.<sup>9</sup>

U mnogo čemu, ENP, koja u suštini podrazumeva bilateralne odnose EU sa svakom od zemalja, preuzela je instrumente politike proširenja, što se vidi i po načinu na koji se vodi strukturirani dijalog o različitim aspektima saradnje. Tako Komisija priprema izveštaje o svakoj zemlji (*country reports*) i ocenjuje političku i ekonomsku situaciju, institucionalni i sektorski razvoj, sa procenom na koji način je moguće ojačati odnose sa određenom zemljom. Izveštaji se podnose Savetu koji 'odlučuje da li da se pristupi sledećem stepenu odnosa'. Sa svakom zemljom se pregovara o posebnom akcionom planu (*ENP Action Plan*), u kojem se definišu prioriteti za period 3–5 godina. Prioriteti obuhvataju političke reforme, ekonomsku i društvenu saradnju i razvoj, trgovinska pitanja, tržišne i regulatorne reforme, saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, sektorske politike (transport, energetika, zaštita životne sredine, informaciono društvo, itd.). Podsticaji koji se

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>5</sup> *A secure Europe in a better world – European Security Strategy*, Brussels, 2003, p. 7.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>7</sup> European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, op. cit., p. 6.

<sup>8</sup> Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *European Integration*, Vol. 30, No. 1, p. 46.

<sup>9</sup> European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, op. cit., p. 6.

nude obuhvataju veće učešće u programima EU, finansijsku pomoć i olakšan pristup tržištu EU. Ovakav sistem omogućava EU da produbljuje odnosa uslovljava primenom prioriteta iz akcionih planova, što predstavlja svojevrsno implicitno uslovljavanje. Strategija ENP je predviđala da se, nakon što budu ostvareni ciljevi iz akcionih planova, pristupi pregovaranju tzv. sporazuma evropskog susedstva (*European Neighbourhood Agreements*), koji bi trebalo da zamene postojeće bilateralne ugovore.<sup>10</sup>

Kada je reč o finansijskoj pomoći, kao poseban finansijski instrument za podršku ENP-u, u periodu 2007–2013. bio je predviđen Evropski susedski i partnerski instrument (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* – ENPI). U finansijskom okviru 2007–2013, ENPI raspolaže sa oko 12 milijardi evra, a finansijska pomoć uključuje i primenu instrumenata kao što su TAIEX<sup>11</sup> i Twinning<sup>12</sup>, kao i finansijskog mehanizma za obezbeđivanje investicionih fondova (*Neighbourhood Investment Facility* – 700 miliona evra u periodu 2007–2013) koji za cilj imaju olakšavanje finansiranja u sektorima kao što su energetika, zaštita životne sredine, transport. U novom finansijskom okviru za period 2014–2020. godine, za neznatno izmenjeni Evropski susedski instrument (*European Neighbourhood Instrument* – ENI), predložen je budžet od 18,2 milijarde evra.<sup>13</sup> U primeni finansijske podrške u periodu 2014–2020. godine, predviđa se pristup 'diferencijacije' i primena pristupa 'više za više', što je najavljeno kao ključni aspekt nove ENP: EU će povećati podršku onim zemljama koje sprovode sveobuhvatan proces demokratizacije i koje su privržene univerzalnim vrednostima.

### *Istočno susedstvo*

Tokom 90-ih, EU je potpisala 10 sličnih Sporazuma o partnerstvu i saradnji sa Rusijom, Jermenijom, Azerbejdžanom, Gruzijom, Kazahstanom, Kirgistanom, Moldavijom, Ukrajinom, Uzbekistanom i Tadžikistanom. ENP o trebalo bi da obezbedi novi okvir za političke i ekonomske odnose sa Moldavijom, Ukrajinom, Belorusijom, Jermenijom, Azerbejdžanom i Gruzijom. U okviru ENP i njegove 'Istočne dimenzije', EU je na Samitu u Pragu u maju 2009. lansirala koncept tzv. Istočnog partnerstva.

---

<sup>10</sup> European Commission, op. cit., p. 5.

<sup>11</sup> Technical Assistance and Information Exchange instrument, namenjen podršci u usvajanju i primeni zakonodavstva EU.

<sup>12</sup> Instrument za saradnju između javnih uprava zemalja članica EU i zemalja kandidata, potencijalnih kandidata i zemalja obuhvaćenih ENP-om.

<sup>13</sup> Evropska komisija, Dostupno preko: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/enpi\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/enpi_en.htm) (Pristupljeno 28. marta 2013)

Istočno partnerstvo podrazumeva nove ugovore o pridruživanju koji će uključivati i 'produbljene i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini' (*deep and comprehensive free trade agreements* – DCFTA) sa onim zemljama koje žele i koje su u stanju da uđu u dublji angažman i postepenu integraciju u ekonomiju EU. Nove zone slobodne trgovine podrazumevaju ne samo liberalizaciju trgovine i investicija, već i regulatorno usklađivanje sa pravom i standardima EU. Pored toga, Istočno partnerstvo treba da omogući postepenu viznu liberalizaciju, uz prateće mere za borbu protiv ilegalne imigracije. Cilj partnerstva je i da unapređuje demokratiju i dobro upravljanje, jača energetska bezbednost, podrži ekonomski i društveni razvoj i ojača stabilnost. Kada je reč o energetske bezbednosti, cilj Istočnog partnerstva je da je ojača u pogledu dugoročnog, stabilnog i bezbednog snabdevanja i tranzita i predviđa se da u nove sporazume o pridruživanju mogu biti unete odredbe o energetske međuzavisnosti.<sup>14</sup> Najzad, u Zajedničkoj deklaraciji sa Samita u Pragu kaže se da će se partnerstvo voditi principima diferencijacije i uslovljavanja.<sup>15</sup>

U odnosima sa zemljama Istočnog susedstva postignuti su neujednačeni rezultati. Moldavija predstavlja verovatno najuspešniji primer delovanja ENP-a, delimično i zbog toga što su proevropske snage, na vlasti od avgusta 2009. godine, činile znatne napore da zemlju približe Evropskoj uniji.<sup>16</sup> Pregovori o sporazumu o pridruživanju sa Moldavijom počeli su 2010. godine, sporazumi o readmisiji i viznim olakšicama su stupili na snagu 2008, a 2010. je otvoren dijalog o ukidanju viza<sup>17</sup> koji, između ostalog, predstavlja i pokušaj EU da obezbedi podršku građana Moldavije daljem približavanju. Podrška EU svakako je doprinela i da koalicija pod imenom Alijansa za evropske integracije ostvari pobedu na izborima 2010. godine.

Razvoj političkih prilika u Ukrajini i Belorusiji ipak pokazuje ograničenja uticaja EU u ovom regionu. Sa Ukrajinom su 2008. godine započeti pregovori o potpisivanju sporazuma o pridruživanju, koji uključuje i DCFTA, ali je izbor

---

<sup>14</sup> Razmatranje odnosa EU sa zemljama ENP u kontekstu energetske bezbednosti EU zbog ograničenog prostora ne može biti razmatrana u ovom radu, ali predstavlja vrlo značajnu komponentu odnosa. Otuda i potpisivanje memoranduma o razumevanju o energetske pitanjima, pristupanja pojedinih zemalja Energetske povelji, itd.

<sup>15</sup> Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009.

<sup>16</sup> Charles Grant, „A new neighbourhood policy for the EU“, *Centre for European Reform Policy Brief*, 2011, p. 5.

<sup>17</sup> EEAS, Dostupno preko: [http://www.eeas.europa.eu/moldova/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/moldova/index_en.htm) (Pristupljeno 15. marta 2013)

Viktora Janukoviča za predsednika u februaru 2010. godine doveo do pogoršanja političkih odnosa EU i Ukrajine. Pregovori o DCFTA su završeni 2011, ali je EU odbila da potpiše sporazum zbog presude bivšoj premijerki Ukrajine Juliji Timošenko. U martu 2012. godine sporazum o pridruživanju je parafiran, osim DCFTA koji je parafiran u julu iste godine, a potpisivanje sporazuma EU je usloвила ispunjavanjem uslova navedenih u zaključcima Saveta u decembru 2012. godine: pitanje selektivne pravde, rešavanje pitanja pogoršanja standarda na izborima 2012, otpočinjanje sveobuhvatnog dijaloga vlade sa opozicijom o uspostavljanju pouzdanog izbornog sistema i pristupa medijima, politički motivisane presude bivšim članovima vlade nakon suđenja u kojima nisu poštovani međunarodni standardi u pogledu poštenog i nepristrasnog suđenja, dalja reforma sektora pravosuđa, itd.<sup>18</sup> Kada je reč o viznoj liberalizaciji, 2006. godine potpisan je Sporazum o readmisiji, 2007. Sporazum o viznim olakšicama, 2008. je započet vizni dijalog EU–Ukrajina, a 2010. usvojen Akcioni plan za viznu liberalizaciju.<sup>19</sup>

U poređenju sa Moldavijom i Ukrajinom, odnosi sa Belorusijom daleko zaostaju. Iako su još 1995. godine okončani pregovori o Sporazumu o partnerstvu i saradnji, ratifikacija sporazuma je zamrznuta još 1997. kao odgovor na političku situaciju u Belorusiji, kršenje izbornih standarda i odsustvo sloboda za civilno društvo, opoziciju i medije. Formalno, Belorusija je obuhvaćena Politikom susjedstva i Istočnim partnerstvom, ali bez akcionog plana, niti su pregovori o sporazumu o pridruživanju započeti. Pred predsedničke izbore 2010. godine EU je bez uspeha nudila mogućnost dobijanja više milijardi evra pomoći ako predsednik Aleksandar Lukašenko dozvoli slobodne izbore i umanjiti svoj autoritarizam.<sup>20</sup> Još 2004. godine uvedene su sankcije Belorusiji, a 2012. ponovo produžena primena sankcija na oružje i robu koja može biti korišćena za unutrašnju represiju, kao i zabrana putovanja u zemlje članice EU za lica za koja se smatra da su odgovorna za kršenje ljudskih prava i represiju prema civilnom društvu i demokratskoj opoziciji, ili čije aktivnosti značajno narušavaju demokratiju i vladavinu prava u Belorusiji, za lica povezana sa Lukašenkovim režimom, kao i zamrzavanje imovine preduzeća povezanih sa režimom.<sup>21</sup> Belorusija je odbila da učestvuje na samitu Istočnog partnerstva održanom u Varšavi 2011. godine. U

---

<sup>18</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on Ukraine*, 3209th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10 December 2012.

<sup>19</sup> EEAS, Dostupno preko: [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/index_en.htm) (Pristupljeno 25. marta 2013)

<sup>20</sup> Charles Grant, „A new neighbourhood policy for the EU“ op. cit., p. 5.

<sup>21</sup> Council Decision 2012/642/CFSP of 15 October 2012 concerning restrictive measures against Belarus, 17 October 2012.

februaru 2011. godine Savet je odobrio pregovarački mandat za sporazume o viznim olakšicama i readmisiji sa Belorusijom, ali Belorusija još nije odgovorila na ovu ponudu.<sup>22</sup>

Kada je reč o odnosima EU sa zemljama Južnog Kavkaza, nesumnjivo je da su energetske rezerve i jedinstven tranzitni položaj učinili region izuzetno značajnim za EU. Sa Jermenijom je EU 2010. godine započela pregovore o Sporazumu o pridruživanju, uključujući i DCFTA, a do potpisivanja ovog sporazuma ugovorne odnose reguliše Sporazum o partnerstvu i saradnji iz 1999. godine. U decembru 2012. potpisan je sporazum o viznim olakšicama, ali neće moći da stupi na snagu sve dok na snagu ne stupi i Sporazum o readmisiji, čije potpisivanje zavisi od stava Velike Britanije da li će u njemu učestvovati.<sup>23</sup> Odnosi EU sa Azerbejdžanom još uvek su regulisani Sporazumom o partnerstvu i saradnji iz 1999. Počeli su pregovori o potpisivanju sporazuma o pridruživanju, a u okviru ENP akcionog plana EU i Azerbejdžan su 2006. godine potpisali Memorandum o razumevanju koji ima za cilj da „ojača energetske odnose EU i Azerbejdžana, istovremeno pomažući Azerbejdžanu da modernizuje, reformiše i učini efikasnijim svoj energetske sektor“<sup>24</sup>. Najzad, i odnosi EU–Gruzija i dalje su regulisani Sporazumom o partnerstvu i saradnji iz 1999, a u januaru 2011. godine potpisani su sporazumi o viznim olakšicama i redmisiji.<sup>25</sup>

Istočno susedstvo, sa zamrznutim konfliktima, predstavlja izazov i za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU čija uloga je ostala marginalna u regionu od vitalnog interesa Rusije. Civilna misija zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU je u okviru ENP poslata u Moldaviju i Ukrajinu 2005. godine (*EU Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine – EUBAM*), na osnovu zajedničkog pisma predsednika Moldavije i Ukrajine kojim su tražili dodatnu podršku EU za 'izgradnju kapaciteta za upravljanje granicom' duž čitave granice, uključujući i granicu između Ukrajine i Pridnjestrovlja.<sup>26</sup> Od 2005. do 2007. EU je imala i specijalnog predstavnika EU za Moldaviju sa zadatkom da doprinese rešavanju spora oko Pridnjestrovlja.

<sup>22</sup> EEAS, Dostupno preko: [http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu\\_belarus/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu_belarus/political_relations/index_en.htm) (Pristupljeno 25. marta 2013)

<sup>23</sup> Council of the European Union, *EU-Armenia Agreement on Facilitating the Issuing of Visas*, Brussels, 17 December 2012.

<sup>24</sup> EEAS, Dostupno preko: [http://eeas.europa.eu/azerbaijan/eu\\_azerbaijan\\_summary/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/azerbaijan/eu_azerbaijan_summary/index_en.htm) (Pristupljeno 23. marta 2013)

<sup>25</sup> Council of the European Union, *Conclusion of two EU Agreements with Georgia on Visa Facilitation and Readmission*, Brussels, 18 January 2011.

<sup>26</sup> EEAS, Dostupno preko: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/moldova-and-ukraine-border-mission?lang=en> (Pristupljeno 20. marta 2013)

Još 2003. godine EU je imenovala specijalnog predstavnika za Južni Kavkaz (danas: za Južni Kavkaz i krizu u Gruziji), sa ciljem razvijanja sveobuhvatne politike za region i podrške sprečavanju sukoba i rešavanju konflikata u regionu. Kada je reč o sukobu oko Nagorno-Karabaha, EU podržava Minsk Grupu OEBS-a u naporima za mirno rešenje sukoba.

Od 2004. do 2005. godine EU je sprovedila misiju vladavine prava u Gruziji (*EU Rule of Law Mission to Georgia – EUJUST THEMIS*), prvu misiju vladavine prava koju je EU sprovedla u okviru Evropske bezbednosne i odbrambene politike. Pripadnici misije su savetovali ministre, visoke zvaničnike i vladina tela, sa ciljem pružanja pomoći gruzijskim vlastima u borbi protiv nedostataka pravosudnog sistema, posebno u domenu krivičnog pravosuđa.<sup>27</sup> U slučaju Abhazije i Južne Osetije, kao odgovor na sukobe u Griziji iz avgusta 2008. godine, EU je sazvala vanredni samit na kojem je, osuđujući jednostranu odluku Rusije da prizna nezavisnost Abhazije i Južne Osetije, i pozivajući druge države da to ne čine, zauzela stav da miroljubivo i trajno rešenje sukoba u Gruziji mora biti zasnovano na punom poštovanju principa nezavisnosti, suverenosti i teritorijalnog integriteta priznatim međunarodnim pravom, Završnim aktom iz Helsinkija i rezolucijama Saveta bezbednosti UN.<sup>28</sup> U oktobru 2008. godine EU je poslala civilnu monitoring misiju od 200 osoba u Gruziju (*European Union Monitoring Mission – EUMM*), u nameri da doprinese stabilnosti Gruzije i regiona, prati situaciju, doprinese smanjivanju tenzija i izgradnji poverenja.<sup>29</sup>

Jedan od razloga skromnih dometa EU na istoku leži u činjenici da za Rusiju Istočno partnerstvo predstavlja još jedan pokušaj EU da vrši upliv na postsovjetskom prostoru. Rusija ovaj prostor vidi kao zonu od svog vitalnog interesa i konkuriše Evropskoj uniji kako kroz političke, ekonomske

---

<sup>27</sup> EEAS, Dostupno preko: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eujust-themis.aspx?lang=en> (Pristupljeno 20. marta 2013)

<sup>28</sup> Extraordinary European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels 1 September 2008. U februaru iste godine, međutim, kada je Kosovo proglasilo nezavisnost, Savet je zauzeo stav da će zemlje članice odlučiti, u skladu sa nacionalnom praksom i međunarodnim pravom, o svojim odnosima sa Kosovom, potvrdio privrženost EU Povelji UN i Završnom aktu iz Helsinkija, između ostalog i principima suvereniteta i teritorijalnog integriteta i svim rezolucijama Saveta bezbednosti UN. Ipak, Savet je zauzeo stav da Kosovo predstavlja sui generis slučaj koji ne dovodi u pitanje ove principe i rezolucije.

Videti: Council of the European Union, *General Affairs and External Relations*, Brussels, 18 February 2008, Dostupno preko: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf) (Pristupljeno 28. marta 2013)

<sup>29</sup> EEAS, Dostupno preko: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eumm-georgia?lang=en> (Pristupljeno 20. marta 2013)



(a naročito energetske), bezbednosne odnose, tako i pokretanjem više inicijativa u kojima nudi učešće zemljama obuhvaćenim Istočnim partnerstvom EU: Evroazijska ekonomska zajednica (*EurAsian Economic Community* – EurAsEC)<sup>30</sup>, Organizacija ugovora o kolektivnoj bezbednosti (*Collective Security Treaty Organization* – CSTO)<sup>31</sup>, Evroazijska unija<sup>32</sup>. Rusija nastoji da ubedi Ukrajinu da odustane od sporazuma o pridruživanju sa EU i prikloni se Evroazijskoj uniji, umanjujući istovremeno ucenivački potencijal Ukrajine projektom Severnog gasovoda.<sup>33</sup> Istovremeno, delovanje EU u ovom delu sveta krije u sebi različite stavove zemalja članica: od Poljske i Litvanije, koje insistiraju na značaju 'zaokruživanja geografskih granica strateških interesa EU na istoku Evrope', uključujući i podršku širenju NATO-a u tom delu Evrope, preko opreznijeg stava nekih od ključnih zemalja osnivača EU koje su spremnije da ne izazivaju Rusiju daljim širenjem NATO-a, do 'takmičenja' nekih evropskih lidera da osiguraju što bolje odnose sa predsednikom Rusije Vladimirom Putinom.<sup>34</sup> Odnosi EU sa zemljama Istočnog partnerstva neminovno su pod uticajem složenosti odnosa EU sa Rusijom, obeleženih kako međuzavisnošću, tako i brojnim protivrečnostima.

Kao uspehe ENP u istočnom susedstvu Niku Popesku (Nicu Popescu) i Endrju Vilson (Andrew Wilson) navode da je EU više nego ikad prisutna i uključena u procese u tom regionu: broj delegacija EU u regionu porastao je sa 2 na 6, EU je postala najveći trgovinski partner zemalja regiona, započeti su pregovori o pridruživanju i uspostavljanju zone slobodne trgovine, preduzete operacije upravljanja krizama, povećana je finansijska pomoć, ponuđene vizne olakšice i pregovori o ukidanju viza. Ukazuju, međutim, da EU prisustvo u regionu nije uspela da pretvori u moć i uticaj: u postizanju ciljeva demokratizacije i

---

<sup>30</sup> Osnovana 2000. godine od strane Belorusije, Kazahstana, Kirgistana, Rusije i Tadžikistana. Uzbekistan je postao član 2005. godine, a Moldavija, Ukrajina i Jermenija imaju status posmatrača.

<sup>31</sup> Nastala na osnovu Ugovora o kolektivnoj bezbednosti (*Collective Security Treaty* – CST) potpisanog 1992. godine. Članice su Rusija, Jermenija, Belorusija, Kazahstan, Kirgistan i Tadžikistan.

<sup>32</sup> Godine 2011. Rusija, Belorusija i Kazahstan su potpisali sporazum čiji cilj je uspostavljanje Evroazijske unije do 2015. godine, sa sedištem u Moskvi.

<sup>33</sup> Euractiv, *Putin's Eurasian Union: A Promising Development*, Dostupno preko: <http://www.euractiv.com/europes-east/putin-eurasian-union-just-union-analysis-516749> (Pristupljeno 20. marta 2013); Rilka Dragneva and Kataryna Wolczuk, „Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?“, *Chathamhouse Briefing Paper*, August 2012.

<sup>34</sup> Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *European Integration*, Vol. 30, No. 1, pp. 53–55.

bezbednosti, EU ne samo da nije uspela, već nije uspela ni da spreči pogoršanje situacije na tim poljima. Kako navode Popescu i Vilson, prema indeksu demokratije organizacije Fridom haus (Freedom House), sve zemlje obuhvaćene Istočnim partnerstvom, osim Moldavije, 2010. godine su beležile lošiji rezultat nego 2001. Da li to znači da se, i pored ENP, istočno susedstvo kreće u pravcu konsolidacije autoritarnih režima? Čini se da ono sve više liči na mediteransko susedstvo od pre par godina – zemlje sa tesnim ekonomskim vezama sa EU, ali centralizovane, bez političke utakmice, zemlje koje u ključnim političkim i bezbednosnim pitanjima mogu da ignorišu EU.<sup>35</sup> Dodatni problem leži u činjenici da DCFTA nosi značajne troškove (npr. usklađivanje u pogledu javnih nabavki, liberalizacije sektora usluga, prava intelektualne svojine, itd.), a malo kratkoročne dobiti, što umanjuje podsticaj za vlade u regionu da ga prihvate. Kada je reč o zemljama Južnog Kavkaza, jedino je Gruzija, prema indeksu demokratije Fridom hausa u periodu 2003–2012. godine zadržala stabilan indeks demokratije (4,83 – 2003, 4,82 – 2012), dok Jermenija (4,92 – 2003, 5,39 – 2012) i Azerbejdžan (5,46 – 2003, 6,57 – 2012) beleže znatna pogoršanja.<sup>36</sup>

### *Južno susedstvo*

Iz istorijskih, strateških i ekonomskih razloga, Evropska ekonomska zajednica (EEZ) uvek je imala bliske odnose sa susednim mediteranskim državama, tako da, na primer, ugovori o ekonomskoj saradnji EEZ sa Marokom, Alžinom i Tunisom datiraju još od 1969. godine. Početkom 90-ih godina prošlog veka, mediteranske zemlje bile su zabrinute zbog zaokupljenosti EU Istočnom Evropom, a da bi ih razuverila, EU je izašla sa novom inicijativom. Na Evro-mediteranskoj ministarskoj konferenciji, održanoj 27. i 28. novembra 1995. godine, ministri spoljnih poslova 15 zemalja članica EU i 12 mediteranskih zemalja (Alžir, Kipar, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Malta, Maroko, predstavnici PLO-a, Sirija, Tunis, Turska)<sup>37</sup> usvojili su Deklaraciju iz Barselone. Deklaracija je trebalo da najavi uspostavljanje Evro-mediteranskog partnerstva (Euromed) kao novog okvira za odnose EU–Mediteran, okvira koji bi obuhvatio jačanje političkog dijaloga i bezbednosti, ekonomske, finansijske, društvene i kulturne saradnje.

<sup>35</sup> Nicu Popescu and Andrew Wilson, „Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbour hood“, *ECFR*, No. 31, pp. 1–3.

<sup>36</sup> Freedom House, *Nations in Transit*, Dostupno preko: <http://www.freedomhouse.org/regions/central-and-eastern-europeeurasia>. (Indeks je u rasponu od 1 do 7, gde 1 predstavlja najviši stepen demokratskog napretka, a 7 najniži.)

<sup>37</sup> Nakon proširenja 2004. godine, Kipar i Malta su postale članice, a Evro-mediteransko partnerstvo je obuhvatalo 35 zemalja: 25 članica EU i Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Maroko, PLO, Sirija, Tunis i Turska.

Između ostalog, ekonomsko partnerstvo je predviđalo da do 2010. godine bude uspostavljena zona slobodne trgovine kroz potpisivanje novih Evro-mediterskih sporazuma, kao i sporazuma o slobodnoj trgovini koje bi uključile zemlje Mediterana – ambiciozna ideja o ogromnoj zoni slobodne trgovine koja bi se protezala od Maroka na zapadu do Turske na istoku. Do 2002. potpisani su Euromed sporazumi o pridruživanju sa Alžirom, Egiptom, Izraelom, Jordanom, Libanom, Marokom, PLO i Tunisom, a sa Turskom je sporazum o carinskoj uniji stupio na snagu 1995. Sa Sirijom je sporazum parafiran 2008. godine, ali je EU odbila da ga potpiše zbog unutrašnje situacije u Siriji, a 2011. EU je uvela sankcije: zabranu trgovine oružjem i materijalom koji može biti iskorišćen za unutrašnju represiju, kao i zabranu putovanja i zamrzavanje imovine za lica povezana sa režimom. Pregovori o okvirnom sporazumu EU–Libija započeti su 2008. godine, ali su suspendovani u februaru 2011. Kada je reč o stvaranju zone slobodne trgovine među zemljama južnog Mediterana, nije se mnogo odmaklo: region beleži jednu od najnižih stopa regionalne ekonomske integracije u svetu.<sup>38</sup>

ENP je trebalo da obezbedi koherentnu politiku prema južnim susedima, politiku koja bi bila usklađena sa Evro-mediterskim partnerstvom i Barselona procesom. Budući da Barselona proces nije doveo do rešavanja krupnih ekonomskih, političkih problema ili pitanja ilegalne migracije, ljudskih prava, priprema ENP-a je dovela do straha da se pažnja EU dodatno usmerava na istok Evrope i Južni Kavkaz, a na uštrb mediteranskih odnosa. Španija i Francuska su posebno insistirale da mediteranske zemlje budu obuhvaćene ENP-om, kako ENP ne bi postao prikrivena pretpristupna politika za istočne zemlje, a što bi potvrdilo postojanje diskriminacije između regiona. I same mediteranske zemlje su težile uključenju u ENP, između ostalog i zbog toga što je Evro-meditersko partnerstvo zapalo u stagnaciju i, budući ionako često u senci bliskoistočnog problema, pretila je opasnost da bude potpuno marginalizovano.<sup>39</sup>

Međutim, ENP nije uspela da se afirmiše kao koherentna politika za Mediteran koja bi obuhvatila sve instrumente Barselona procesa. Upravo suprotno, četiri godine nakon započinjanja ENP, lansirana je inicijativa 'Unija za Mediteran' (*Union for the Mediterranean*) kao prošireni koncept i naslednik Barselona procesa. Gromoglasno najavljena, kao u rečima bivšeg francuskog predsednika Nikole Sarkozyja koji je izjavio: „Došlo je vreme da zajedno izgradimo Mediteransku uniju koja će biti veza između Evrope

<sup>38</sup> EEAS, Dostupno preko: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm) (Pristupljeno 20. marta 2013)

<sup>39</sup> Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Eu- rope and its Neighbourhood Policy“, op.cit., pp. 46–49.

i Afrike<sup>40</sup>, Unija za Mediteran je obuhvatila 43 zemlje: zemlje članice EU, Mauritaniju, Maroko, Alžir, Tunis, Egipat, Jordan, PLO, Izrael, Liban, Siriju, Tursku, Albaniju, Hrvatsku, BiH, Crnu Goru, Monako. Uprkos najavama i velikom broju zemalja učesnica, inicijative Unije za Mediteran (čišćenje Sredozemnog mora; uspostavljanje pomorskih i kopnenih puteva koji povezuju luke i unapređenje železničkih veza; zajednički program civilne zaštite; mediteranski plan za solarnu energiju kojim se istražuju mogućnosti za razvoj alternativne solarne energije u regionu; Evro-mediteranski univerzitet osnovan u Sloveniji u junu 2008; Mediteranska inicijativa za razvoj biznisa, koja pomaže mali biznis pružanjem tehničke pomoći i pristupom finansiranju) više su nego skromne.

Dodatni problem za južno susedstvo ENP-a predstavljalo je 'arapsko proleće' koje je iznenadilo EU, što ju je onemogućilo da u prvom trenutku govori jednim glasom.<sup>41</sup> Kao odgovor na ova događanja, Evropska komisija je u martu 2011. predložila Partnerstvo za demokratiju i prosperitet sa Južnim Mediteranom (*Partnership for Democracy and Prosperity with the Southern Mediterranean*).<sup>42</sup> Predstavljeno je kao 'novo' partnerstvo koje ima za cilj podršku zemljama koje su preduzele političke i ekonomske reforme koje doprinose unapređenju ljudskih prava i sloboda. Zasnovano na rezultatima Barselona procesa i Unije za Mediteran, partnerstvo ima tri cilja: demokratsku transformaciju, razvijanje društvenih kontakata i ekonomski razvoj.

Pristup Komisije predviđa obavezivanje na slobodne i poštene izbore, sa adekvatnim monitoringom, kao preduslov za partnerstvo, a dinamika reformi će određivati iznos finansijske pomoći za svaku zemlju. Predviđa se povećanje finansijske pomoći, kao i mogućnost pružanja makroekonomske pomoći zemljama za borbu protiv finansijske krize. Političke reforme će biti pomagane kroz postojeće instrumente: dodatna finansijska sredstva za zemlje koje ostvaruju najveći napredak u primeni reformi (*Governance Facility*), program za jačanje institucija koje su od ključnog značaja za pregovaranje i primenu sporazuma o pridruživanju (*Comprehensive Institution Building*), kao i novi instrument za jačanje civilnog društva (*Civil Society Facility*) u okviru ENPI, a EU je najavila i ustanovljavanje nove fondacije za podršku demokratizaciji (*European Endowment for Democracy – EED*). Partnerstvo za demokratiju i prosperitet sa Južnim Mediteranom predviđa da se i sa mediteranskim zemljama pregovara o potpisivanju DCFTA, kao i o viznim olakšicama. 1. marta 2013. objavljeno je otpočinjanje pregovora EU–Maroko o DCFTA, čime je Maroko

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 54.

<sup>41</sup> Charles Grant, „A new neighbourhood policy for the EU“, op. cit., p. 11.

<sup>42</sup> European Commission, *Partnership for democracy and prosperity with the Southern Mediterranean*, Brussels, 8 March 2011, COM(2011) 200 final.

postao prva mediteranska zemlja koja počinje ove pregovore, dok Komisija najavljuje da bi mogli da slede pregovori sa Egiptom, Jordanom, Tunisom.<sup>43</sup> Evropska fondacija za demokratiju je osnovana 2012. godine i pomagaće političke partije, novinare, neregistrovane NVO, sindikate, političke pokrete, a posebno one aktere koji deluju u nesigurnim političkim prilikama, a sredstva EED-a će moći da koriste akteri pre svega iz zemalja obuhvaćenih ENP-om, ali ne samo oni.<sup>44</sup> U okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike, EU je u julu 2011. godine imenovala specijalnog predstavnika za južni Mediteran, sa misijom da doprinese unapređenju političkog dijaloga, jačanju demokratije, izgradnji institucija, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i jačanju mira i regionalne saradnje kroz ENP i UzM.

Kako objasniti skromne domete politike EU u Mediteranu? Čarls Grant ukazuje da vlasti mediteranskih zemalja nisu bile zainteresovane za reforme, ali, iako je EU formalno promovisala demokratske reforme i ekonomsku transformaciju, zemlje članice EU su tolerisale autoritarne režime u cilju očuvanja stabilnosti. Pored toga, inicijative EU su nekoherentne: nikakve ozbiljne veze nema između Unije za Mediteran i ENP, na primer. Iako osnovu ENP čine bilateralni odnosi, a Unija za Mediteran je trebalo da predstavlja širi multilateralni okvir, Unija je dala vrlo skromne rezultate: usmerena na velike projekte koji neminovno zavise od vlada, ojačala je saradnju sa režimima, a nedovoljno pomagala privatne inicijative. Više pomoći je usmerila na vlade nego na civilni sektor, jer su vlade EU, zastrašene islamskim ekstremizmom, kao i ilegalnim migracijama, pažnju usmerile na ova pitanja, dok su političke reforme i pitanja ljudskih prava bila u senci.<sup>45</sup> Natali Toci (Nathalie Tocci) postavlja pitanje da li će DCFTA, ideja nasleđena iz politike proširenja, biti delotvorna za zemlje koje neće i ne mogu da postanu članice i ukazuje da bi, umesto DCFTA, bilo delotvornije da EU u potpunosti otvori svoje tržište poljoprivrednim proizvodima. Takođe, treba imati u vidu da su danas bitno izmenjene okolnosti u kojima EU deluje u Mediteranu. Ne samo da su kako EU tako i zemlje Mediterana podeljenije nego što su bile 90-ih godina prošlog veka, već EU kao da nedovoljno uzima u obzir delovanje drugih aktera u regionu Sredozemlja: SAD-a, Turske, zemalja Zaliva, Kine.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> European Commission, *The EU's Free Trade Agreements – Where Are We?*, Brussels, 2013.

<sup>44</sup> European Commission, *The European Endowment for Democracy – Support For the Unsupported*, Brussels, 12 November 2012.

<sup>45</sup> Charles Grant, „A new neighbourhood policy for the EU“, op. cit., p. 4.

<sup>46</sup> Nathalie Tocci, „The European Union and the Arab Spring: A (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy“, *European Institute of the Mediterranean*, Brief No. 2, pp. 1–4.

## ZAKLJUČAK

ENP je svakako dala rezultate: kako je ocenila Evropska komisija, politički kontakti su intenzivirani i podignuti na viši nivo, finansijska pomoć EU je u periodu 2007–2013. godine povećana za 32% u odnosu na prethodni višegodišnji period, ojačani su ugovorni odnosi potpisivanjem niza sporazuma, stvorena je mreža od gotovo 100 potkomiteta kroz koje je omogućena redovna komunikacija u nizu oblasti. Verovatno najveći uspeh ENP-a predstavlja porast trgovinske razmene: u periodu 2004–2008. godine, izvoz EU u zemlje ENP porastao je za 63%, dok je uvoz u EU iz ovih zemalja porastao za čak 91%.<sup>47</sup>

Međutim, uticaj EU ne može se meriti samo resursima koje EU koristi u nekom delu sveta, niti samo povećanjem trgovinske razmene, već zavisi i od sposobnosti postizanja rezultata, uticaja na političke prilike i proces demokratizacije, reformi i povećanje podrške za vrednosti EU.<sup>48</sup> Poslednjih godina se o EU sve češće govori ne samo kao o civilnoj i sili meke moći, već i normativnoj sili, kao akteru spoljne politike koji – bilo zbog uverenja ili zato što nema moć da deluje drugačije – ima za cilj uobličavanje, usađivanje i širenje pravila i vrednosti u međunarodnim odnosima bez primene sredstava prinude, najčešće kroz ugovorne odnose koje sklapa sa trećim stranama.<sup>49</sup> S tim u vezi, podsetimo se i najvažnijih ciljeva ENP-a: ostvarivanje prosperiteta, stabilnosti i bezbednosti na granicama EU, stvaranje oblasti zajedničkih vrednosti koje obuhvataju demokratiju i ljudska prava, vladavinu prava, dobro upravljanje, tržišnu ekonomiju, održivi razvoj. Posmatrano iz te perspektive, uticaj EU na reforme, proces demokratizacije, ili rešavanje sukoba u zemljama ENP-a je ograničen. Više faktora je doprinelo ovakvom rezultatu.

Jedan od njih predstavlja činjenica da EU nije dovoljno uzimala u obzir delovanje drugih aktera u područjima obuhvaćenim ENP-om. EU više nije u situaciji sa početka 90-ih godina XX veka kada je, zajedno sa SAD-om, imala praktično monopol na uticaj na zemlje Centralne i Istočne Evrope, već sada na istoku Evrope mora da se nadmeće za uticaj pre svega sa Rusijom, ali i sa Turskom, Iranom, Kinom, a ni u Mediteranu, kao što smo rekli, nije dovoljno uzimala u obzir uticaj drugih sila. Drugi faktor je nekoherentnost delovanja

<sup>47</sup> European Commission, *Taking Stock of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 12 May 2010.

<sup>48</sup> Nicu Popescu and Andrew Wilson, „Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood“, op. cit., p. 2.

<sup>49</sup> Videti: Ian Manners, „Normative Power Europe: A contradiction in terms?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No.2, pp. 235–258; Ian Manners, „Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 182–199; Helen Sjursen, „What kind of power?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 169–181.

EU, kako kroz nezgrapno objedinjavanje ENP sa mediteranskom politikom, kako ova ne bi postala marginalizovana, tako i kroz različite interese zemalja članica na liniji sever–jug, kada je reč o Mediteranu, ili po pitanju odnosa sa Rusijom, kada je reč pre svega o istoku Evrope i Južnom Kavkazu.

Pored toga, na skromne rezultate ENP-a uticala je i činjenica da je EU bila mnogo zaokupljenija svojim institucionalnim reformama i ekonomskom krizom nego ostvarivanjem ciljeva ENP-a.<sup>50</sup> Čak i među spoljnopolitičkim prioritetima, zemlje članice su bile zaokupljenije situacijom u Avganistanu, Iraku, usponom Kine, a tek će „arapsko proleće“ značajnije privući pažnju lidera EU, i to pre svega na južni Mediteran, dok je Istočno partnerstvo ostalo u senci.<sup>51</sup> Odgovor EU na destabilizaciju u Mediteranu i efekte najave da će u okviru ENP-a u budućnosti više pažnje poklanjati političkim reformama (još jedna od zamerki ENP-u) tek treba videti.

U svakom slučaju, najave ukazuju da će uslovljavanje predstavljati srž pristupa EU, ali to otvara i druga pitanja. Jedna od protivrečnosti koju je ENP sadržao od samog početka tiče se pitanja potencijalnog članstva. Za razliku od politike stabilizacije i pridruživanja koja uključuje perspektivu članstva, ENP predstavlja 'sve osim članstva', a cilj EU je bio da, kada je reč o zemljama u istočnom susedstvu koje bi mogle pretendovati na članstvo<sup>52</sup>, zaustavi talas proširenja, istovremeno „ubeđujući svoje nove 'partnere' da prihvate liberalizaciju, demokratizaciju i prilagođavanje pravnim tekovinama EU“<sup>53</sup>. Upravo je ova primena uslovljavanja iz procesa pristupanja bez jasne perspektive članstva diskutabilna. Postavlja se pitanje: ako ENP ne sadrži perspektivu članstva, zašto bi zemlje susedi pristajali na uslovljavanje? Nedovoljna delotvornost instrumenata pozajmljenih iz politike proširenja kada se primenjuje prema zemljama koje neće ili ne mogu da postanu članice EU ukazuje da je EU precenila svoju normativnu moć, odnosno precenila

---

<sup>50</sup> Popescu i Vilson citiraju neimenovanog visokog zvaničnika EU koji kaže: „Naši partneri su manje zainteresovani za ENP nego mi, a ni mi nismo mnogo zainteresovani“. Nicu Popescu and Andrew Wilson, „Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood“, op. cit., p. 5.

<sup>51</sup> Ibidem, pp. 3–6.

<sup>52</sup> Ovo je pitanje koje dodatno komplikuje tzv. *'one size fits all'* pristup EU: ENP se primenjuje kako na istočne susede od kojih bi većina ispunjavala kriterijum naveden u članu 49 Ugovora o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor): Svaka evropska država koja poštuje vrednosti navedene u članu 2 i privržen je njihovom unapređenju može aplicirati za članstvo u Uniji. Međutim, geografski kriterijum onemogućava južne susede da postanu članice: podsetimo da je Maroko 1987. godine podneo molbu za članstvo u EEZ i odbijen je sa obrazloženjem da nije evropska država.

<sup>53</sup> Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Eu- rope and its Neighbourhood Policy“, op. cit., p. 46.

uticaj koji može ostvariti samo na osnovu privlačnosti koju za treće zemlje predstavlja produbljivanje odnosa sa EU.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.
- [2] Ayadi, Rym, Carlo, Sessa, „What scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the post-Arab spring?“, *MEDPRO Policy Paper*, No. 2, October 2011.
- [3] Barry, Linda., „European Security in the 21st Century: The EU's Comprehensive Approach“, *IIEA European Security and Defense Series*, The Institute for International and European Affairs, Dublin, 2012.
- [4] Bordatchev, Timofei, „Georgie, Obama, crise economique: quels impacts sur la relation Russie-UE?“, *IFRI, Russie.Nei.Visions*, No. 46, 2010.
- [5] Cameron, Fraser, Balfour, Rosa, „The European Neighbourhood Policy as a Conflict Prevention tool“, *EPC Issue Paper*, No. 47, 2006.
- [6] *Council Decision 2012/642/CFSP concerning restrictive measures against Belarus*, OJ of the European Union L 285/1, 17 October 2012.
- [7] Council of the European Union, *Conclusion of two EU agreements with Georgia on visa facilitation and readmission*, Brussels, 18 January 2011.
- [8] Council of the European Union, *Council conclusions on Ukraine*, 3209th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10 December 2012.
- [9] Council of the European Union, *EU-Armenia Agreement on Facilitating the Issuing of Visas*, Brussels, 17 December 2012.
- [10] Council of the European Union, *General Affairs and External Relations*, Brussels, 18 February 2008.
- [11] Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009.
- [12] Cremona, Marise and Hillion, Christophe, „L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy“, *EUI Working Paper LAW*, No. 39.
- [13] Dannreuther, Roland, „Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy“, *European Foreign Affairs Review*, No. 11, pp. 183–201.
- [14] Del Sarto, Raffaella and Schumacher, Tobias, „From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?“, *European Foreign Affairs Review*, No. 10, pp. 17–38.
- [15] Dragneva, Rilka and Wolczuk, Kataryna, „Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?“, *Chathamhouse Briefing Paper*, 2012.



- [16] Edwards, Geoffrey, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *European Integration*, Vol. 30, No. 1, pp. 45–62.
- [17] Emerson, Michael, „European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?“, *CEPS Working Documents*, No. 215.
- [18] Emerson, Michael, Noutcheva, Gergana, Popescu, Nicu, „European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus'“, *CEPS Policy Brief*, No. 126.
- [19] European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, 2004.
- [20] European Commission, *Partnership for democracy and prosperity with the Southern Mediterranean*, Brussels, 8 March 2011, COM(2011) 200 final.
- [21] European Commission, *The EU's Free Trade Agreements – Where Are We?*, Brussels, 2013.
- [22] European Commission, *The European Endowment for Democracy – Support For the Unsupported*, Brussels, 12 November 2012.
- [23] European Commission, *Taking Stock of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 12 May 2010.
- [24] Extraordinary European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels, 2008.
- [25] Gomart, Thomas, „EU-Russia Relations: Toward a Way Out of Depression“, *IFRI and CSIS*, 2008.
- [26] Grant, Charles, „A New Neighbourhood Policy for the EU“, *Centre for European Reform Policy Brief*, 2011.
- [27] Johansson-Nogués, Elisabeth, „The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor?“, *European Political Economy Review*, No. 7, pp. 181–194.
- [28] Jović-Lazić, Ana, „Evropska politika dobrosusedstva i evropski instrument za susedstvo i partnerstvo“, *Evropsko zakonodavstvo*, Vol. VIII, No. 8, str. 160–167.
- [29] Kelley, Judith, „New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy“, *JCMS*, Vol. 44, No. 1, pp. 29–55.
- [30] Leonard, Mark, Popescu, Nicu, „A Power Audit of EU–Russia Relations“, *ECFR*, 2007.
- [31] Lippert, Barbara, „The Discussion on EU Neighbourhood Policy – Concepts, Reform Proposals and National Positions“, *Friedrich-Ebert-Stiftung International Policy Analysis*, 2007.
- [32] Makarychev, Andrey, Deviatkov, Andrey, „Eastern Partnership: Still a Missing Link in EU strategy?“, *CEPS Commentary*, 13 January 2012.
- [33] Manners, Ian, „Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 182–199.
- [34] Manners, Ian, „Normative Power Europe: A contradiction in Terms?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No. 2, pp. 235–258.

- [35] Popescu, Nicu, Wilson, Andrew, „The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood“, *ECFR*, 2009.
- [36] Popescu, Nicu, Wilson, Andrew, „Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood“, *ECFR*, 2011.
- [37] Sjursen, Helen, „What Kind of Power?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 169–181.
- [38] Tocci, Nathalie, „The European Union and the Arab Spring: A (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy“, *European Institute of the Mediterranean*, Brief No. 2.
- [39] Tocci, Nathalie, „Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners“, in: Nathalie Tocci, (Ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008.

*Maja Kovačević*

## EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: FAILED EXPECTATIONS?

### *Abstract*

European Neighbourhood Policy (ENP), launched 2004 as an instrument of closer relations with neighbours at east and south of Europe, was from the very beginning overambitious and contradictory policy. ENP not only over-emphasized the EU normative power, but EU influence could not prevent political and security set-backs in the east, nor destabilisation in the south. EU influence on reforms, democratization processes, foreign policies or conflict resolution in Eastern partnership countries is limited, while eastern regimes are more and more authoritarian and countries stucked in partial market reforms. In the south, Euro-Mediterranean Partnership and Union for Mediterranean are facing new challenges after Arab spring. EU announced more strict use of conditionality as an incentive for political reforms, but power of EU conditionality towards countries which have not prospect or desire to become EU members is questionable.

### *Key words:*

European Union, European Neighbourhood Policy, EU foreign policy, Eastern Partnership, Euro-Mediterranean Partnership.