

UDK: 061.1EU(1-04):(470)
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 35-50
Pregledni članak
Primljen: 2. avgust 2011.

Relja BOŽIĆ¹

Evropska politika (zajedničkog) susedstva

SAŽETAK

Evropska unija nailazi na teškoće da u okviru politike proširenja odredi granice Evrope, a problem se javlja i prilikom određivanja kraja „šire Evrope“ za potrebe politike susedstva. Poslednje proširenje značajno je promenilo politički, ekonomski i društveni izgled Unije, a glavni cilj postavljen Lisabonskom agendom – Evropska unija kao najkonkurentnija privreda sveta – nije ostvaren. Unija je, ipak, u protekloj deceniji popravila svoju poziciju u međunarodnim odnosima, naročito prema istočnim susedima – Ukrajini, Moldaviji i Gruziji, odnosno Rusiji, sa kojom deli i od koje je deli politika susedstva. Istorijski, geopolitički i ekonomski pregled odnosa Brisela sa centrima država Istočne Evrope pokazuje da je Unija uložila veliki trud i sredstva da izbegne antievropsku orijentaciju na svojim istočnim rubovima. Nesumnjivo, u narednim godinama biće potrebno jasno određenje granica Unije, odnosno usaglašavanje političkih i ekonomskih odnosa sa Rusijom.

Ključne reči: Evropska politika susedstva, Istočno partnerstvo, granice EU, EU-Rusija.

Uvod

Politika proširenja Evropske unije (EU) dugo je smatrana najefikasnijim i najefektivnijim instrumentom njene spoljne politike. Proširenje Evropske unije, osim unutrašnjih promena, sa sobom donosi i promene u međunarodnim odnosima i delovanju Unije kao globalnog aktera, jer uključivanje novih država u evropski okvir unosi novine u odnosima Brisela ne samo prema novoprimitim centrima, već i prema onim državama koje su ostale izvan, na pragu EU. Petim talasom proširenja Evropske unije 2004. i 2007. na istok Evrope, politika Brisela prema susedima postala je bitan deo ukupne spoljne politike koja, ni posle stupanja na snagu Lisabonskog

¹ Relja Božić, istraživač – saradnik Evropskog pokreta u Srbiji. Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Pokreta. E-mail: reljabozic@emins.org.

ugovora 2009, nije komunitarizovana – ali su se politički instrumenti delovanja i same države članice značajno promenile, jer povećanje broja država članica znači i porast raznolikosti spoljnopoličkih interesa i pristupa, što utiče na težinu postizanja saglasnosti u delovanju EU prema spolja. EU nije imala snažan instrument za uspostavljanje bliskih odnosa sa novim susedima, koji nemaju perspektivu članstva u EU, ali imaju pravo na nju, budući da je još član 49. Osnivačkog ugovora dao mogućnost evropskim državama da po ispunjenju određenih kriterijuma podnesu zahtev za članstvo. I, dok su kriterijumi iz Kopenhagena manje-više jasno određeni, postojao je problem sa onim delom člana koji govori o „evropskim državama”. Ovo je uticalo na pokretanje debate o konačnim granicama EU, njenom političkom i kulturnom identitetu. Glavno pitanje bilo je – kako da EU podrži promene, izgradnju prosperiteta, stabilnosti i sigurnosti u susednim državama, a da ne ponudi prednost članstva?

EU je bio potreban treći put – nešto između punopravnog članstva i potpune isključenosti (izolovanosti). Od 2002. godine razvijana je Evropska politika susedstva (EPS, odnosno *European neighbourhood policy*, ENP), kao pokušaj izgradnje puteva kojima će Unija obezbediti legitimitet za širenje svoje normativne moći i mogućnost da prenese stabilnost u susedne države na istoku Evrope, Bliskom istoku i Mediteranu, štiteći istovremeno sopstvene institucije i budžet. Unija je od kraja hladnog rata uspostavila čak 11 sporazuma o partnerstvu i saradnji (SPS) sa državama bivšeg Sovjetskog Saveza, uz neminovnost asimetričnog bilateralizma (politike uslovljavanja), kakav je karakterističan za proces pridruživanja, samo bez „perspektive članstva”.

U ovom članku biće prikazane osnove inicijative izgradnje panevropskog prostora i uzajamne koristi kroz davanje statusa privilegovanih partnerskih država, pre svega na istoku Evrope, u zamenu za posvećenost izgradnji zajedničkog vrednosnog sistema kao krajnjeg produkta razvoja spoljne politike EU. Predstavljeno je kako je EU (g)radila u zamenu za efektivno i efikasno sprovođenje reformi pružanjem ekonomske integracije sa svojim partnerima, naročito pokretanjem finansijskog okvira, koji i nije samo predlog za uspostavljanje jedinstvenog sistema regulacije već i za približavanje regiona i umrežavanje svih država koje dele zajedničke granice učešćem u istim programima. Razmatrano je i pitanje izazova zadiranja politike EU prema zemljama Istočne Evrope u odnose sa Rusijom, jer uspeh saradnje EU sa susednim državama umnogome zavisi od odnosa EU i Rusije. Analiziran je takođe i potencijal koji zajedničko susedstvo može imati u poboljšanju odnosa EU i Rusije, budući da samoisključenje Rusije iz ovog okvira koji bi trebalo da omogući rad na rešavanju problematičnih prekograničnih pitanja, ostavlja veliku prazninu u središtu EPS.

Politika kratkoročnih odgovora bez dugoročne perspektive

Kao i svaka regionalna sila, EU se u okviru svojih politika, naročito spoljne, ponaša tako da obezbedi stabilnost na svojim „zidinama”, jer ne

može da se oseća bezbednom i da nastavi da se razvija ukoliko ostatak kontinenta (pro)pada u siromaštvo, oskudicu, sukobe, nestabilnost i nesigurnost. Upravo je Evropska strategija bezbednosti iz 2003. godine u prvi plan stavila koncept stabilnog bezbednosnog okruženja, koje bi činile „stabilne i odgovorne države“. Zbog toga EU namerava da u svom okruženju stvori „prsten stabilnih država“ na istoku Evrope i Mediteranu, podstičući i pomažući njihov razvoj.

Iako su mnogi politiku proširenja smatrali glavnim spoljnopoličkim oružjem EU, Karen Smit (*Smith*) napominje da je ona vremenom prerasla u „domaću politiku“ čiji je cilj usvajanje normi, standarda i politika EU, a ne njihovo deljenje, što joj je davalo izvesnu dozu legitimiteta koji očigledno nedostaje EPS. Zato su zvaničnici sa Šumanovog trga odlučili da razviju, rečima Benite Ferero-Valdner (*Benita Ferrero-Waldner*), predstavnice Komisije za spoljne poslove i EPS, „modernu, inteligentnu spoljnu politiku, koja će prerasti granice tradicionalne diplomatije XX veka“ – koja, doduše, ne otvara perspektivu članstva, ali svoj legitimitet traži u efikasnom sprovođenju reformi unutar susednih država – unapređenju dobre vladavine, ekonomskom liberalizmu, poštovanju ljudskih prava, održivom razvoju i društvenoj koheziji.

Definisanje konačnih granica EU nije lako, a da se pri tome (ne) ograniči i širenje evropskih vrednosti. Čitav koncept politike prema susednim državama deo je težnje (takmičenja) Unije da uživa regionalnu *normativnu hegemoniju* na Starom kontinentu kroz širenje tekovina EU unutar ovih država, bez „perspektive članstva“.² Zato, Unija koristi utvrđen(j)e norme društvenog uređenja i ekonomsku odoru kako bi odenula izrazito asimetričan bilateralni odnos (polazeći od istorijskih, političkih, ekonomskih i društvenih specifičnosti) sa državama poput Ukrajine, Moldavije i Belorusije (poslednji nedemokratski režim u Evropi), koji joj pomaže da aktivno šije rubove po svom normativnom i vrednosnom kalupu. Rusija je ostala poprilično hladna na ideju EPS, naglašavajući svoj posebni položaj i sopstvene interese u svom susedstvu. Zbog toga je uspostavljena celovita i konzistentna politika koja podrazumeva razvoj ekonomske, političke i bezbednosne saradnje (na osnovama posebnog partnerstva) sa susednim državama, a koje (istočnoevropske) za sada privremeno ostaju izvan njenih granica.

Evropska politika susedstva je multilateralni instrument spoljne politike Evropske unije usmeren na bilateralne odnose sa „državama susedima“ na njenom istoku i jugu. EPS predstavlja ponudu produbljivanja ekonomskih i političkih odnosa EU i njenih suseda, odnosno pridruživanja bez mogućnosti pristupanja. Reč je, dakle, o politici „kratkoročnih

² „Normativna, jer je njena spoljna politika uokvirena normama i vrednostima, a hegemonija, jer EU, čini se, uživa monopol u određivanju onoga što te norme zahtevaju i zbog toga kreira granice normalnosti i evropskog“ (Hiski Haukala, “The European Union as Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy”, *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 60, No. 9, November 2008, p. 1606).

odgovora bez dugoročne perspektive” kojom se nudi „sve osim institucija” i kojom se uspostavlja „sanirajući kordon” (*cordon sanitaire*) za oblasti kao što su ilegalne migracije i uništenje životne sredine, a koja oprema EU da utiče na takvo stanje unutar sive zone država koje je okružuju i tako proširi svoje granice upravljanja. Fokus je stavljen na saradnju u sadašnjosti i zanemarivanje gubljenja vremena u razmišljanju o budućnosti.

EPS nije integrisana spoljna politika, sa jasnom hijerarhijom ciljeva, instrumenata i strategija, već „krov iznad sistema funkcionalne, strukturalne sektorske regionalne integracije i saradnje, koji se širi i kreće različitim brzinama i sa različitim dinamikom u različitim oblastima politike (...) a koji omogućava fleksibilnu integraciju država nečlanica” (*Lavanex*, 2008:942). Širenje ovakvog oblika strukturalne sektorske saradnje omogućeno je posle dvostruke fleksibilizacije EU krajem prošlog veka – fleksibilnosti modela upravljanja unutar EU, prelaskom sa hijerarhizovanog metoda integracije Zajednice na otvorenu mrežu upravljanja, i fleksibilnosti u spoljnopolitičkom delovanju, uključivanjem različitih oblika produbljene saradnje sa susednim državama nečlanicama. Odnosi EU prema susedima i njen uticaj viđeni su u svetlu procesa formalne i neformalne horizontalne institucionalizacije, odnosno „širenja granica poretka bez formalnog članstva”.

Uvođenje, odnosno širenje modela mrežnog upravljanja, zasnovanog na horizontalnom, a ne hijerarhijskom principu povezivanja, zahteva i određeni nivo decentralizacije, resurse i ojačano civilno društvo u trećim državama i jasno je da mrežno upravljanje predstavlja vid mobilizacije alternativnih instrumenata za prenos politika, ali ne znači i odsustvo hegemonije EU.

Istorijski osvrt na razvoj Evropske politike susedstva

Kreiranje odnosa prema susednim državama EU, imajući u vidu njihove karakteristike, zahtevalo je uvođenje kompleksne spoljnopolitičke strategije. Dinamika razvoja i prilagođavanja unutrašnjim i spoljašnjim faktorima, otkriva sličnosti sa prethodnim naporima EU da uspostavi odnose sa „trećim državama” (EFTA i politika proširenja). Nadasve, sva tri pristupa trebalo bi posmatrati kao kombinaciju učenja i prilagođavanja EU, koja je bila i jeste pod uticajem usputnih procesa.

Ipak, za razliku od multilateralnog pristupa prilikom formiranja Evropske ekonomske oblasti (*European Economic Area*, EEA) EU i država članica Evropske zajednice slobodne trgovine (*European Free Trade Association*, EFTA) Norveške, Islanda i Lihtenštajna – u okviru EPS dominantan je bilateralni pristup. Neka pitanja uključena u EPS bila su razmatrana u mnogo ranijim fazama evropskih integracija, u pokušajima Evropske zajednice da odredi svoj odnos sa evropskim državama i susedima. Najpre je pokrenuta inicijativa o uspostavljanju panevropske saradnje u obliku Evropske konfederacije sa Sovjetskim Savezom na predlog francuskog predsednika Miterana (*Mitterand*), odnosno Evropske

konferencije iz 1997. godine koja je povezivala EU i 13 prijavljenih država, uključujući i Tursku. Zatim su bili aktuelni različiti oblici uslovljene integracije (evropski sporazumi) ili saradnje (sporazumi o partnerstvu i saradnji 1994. i zajedničke strategije 1999), te predlog za uspostavljanje kategorije „pridruženih država” (*affiliate members*), koje bi imale svoje predstavnike u Savetu i Parlamentu. Ovaj predlog odbačen je kao nefunkcionalan i kao neprihvatljiva ponuda drugorazrednog članstva centralnih i istočnih evropskih zemalja. Rad na formulisanju posebnih odnosa Unije sa geografski bliskim državama vezuje se iznad svega za 1995. godinu, kada su uspostavljena partnerstva sa severnoafričkim državama u okviru Evro-mediteranskog partnerstva, današnje Unije za Mediteran, odnosno Inicijativa o severnoj dimenziji 1997. godine i Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope. Iz ovoga se vidi da su početni koraci razvoja politike susedstva bili više „obuveni” multilateralnim pristupom, dok su sa prelaskom na naredni stepenik „pertle uparivane”, odnosno čitav pristup dobijao je bilatelarni karakter.

Prvi konkretni koraci razvoja EPS preduzeti su u periodu španskog predsedavanja EU 2002, pominjanjem „jasnih i praktičnih koristi za Ukrajinu, Moldaviju i Belorusiju u procesu nastavka reformi” od strane britanskog šefa diplomatije Džeka Stroua (*Jack Straw*). Zatim je na poziv Havijera Solane (*Javier Solana*), u cilju „izbegavanja linija podela unutar Evrope”, tokom kopenhaskog sastanka Evropskog saveta krajem iste godine potvrđena ideja „šire Evrope”. Kada je reč o odnosu sa istočnoevropskim, pre svega pomenutim državama, inicijativa za uvođenje nove politike prema njima pokrenuta je 2002. godine (Inicijativa o novim susedima), tokom koje su ministri spoljnih poslova u Savetu raspravljali o mogućnosti, ali i važnosti uvođenja jedinstvenog (pr)istupa prema susedima na istoku Evrope, ali i prema svim susedima, koji nisu deo evropskog tla ali mogu imati bliske partnerske odnose. Potom je dokumentom „Istočna dimenzija EU” iz 2003. u ovaj krug država uključena i Rusija.³ Definisanjem ciljeva i instrumenata, Strateški dokument o politici prema susedima usvojen je 2004. godine. Po uspostavljanju EPS, Evropska komisija morala je da definiše nove strategije prema ovim državama, koje bi bile u skladu sa prethodno uspostavljenim sporazumima o partnerstvu i saradnji.⁴ Na osnovu ovih dokumenata Komisija je mogla da sačinjava godišnje izveštaje o političkoj, ekonomskoj i društvenoj situaciji u ovim državama, kao osnovu za izradu daljih planova. Sledeća faza u konkretizaciji EPS bilo je definisanje akcionih planova, sličnih evropskim sporazumima sa zemljama Istočne i Centralne Evrope devedesetih godina prošlog veka, za period od tri do pet godina, sa svakom državom

³ Evropska komisija je marta 2003. usvojila i dokument „Šira Evropa – susedstvo: novi okvir za odnose sa našim istočnim i južnim susedima”, u kojem su određeni svi elementi nove politike prema susedima.

⁴ Sa svakom državom ustanovljen je stratejski okvir za period od 2002. do 2006. koji je određivao prioritete u oblastima saradnje.

pojedinačno,⁵ koji su morali da budu „sveobuhvatni, ali istovremeno i sa ograničenim prioritetima i definisanim realnim prednostima koji bi doprineli reformama i, gde je to moguće, regionalnoj saradnji, ali bez jasno određenog roka”.⁶ Iako su „akcioni planovi kamen-temeljac odnosa sa EU, različiti zadaci u okviru akcionih planova zasnovani su na očiglednim interesima EU, što se pre svega odnosi na političke ciljeve koji su usmereni na unutrašnju bezbednost EU (readmisija i nuklearna bezbednost). Konačno, sprovođenje zacrtanih ciljeva i zajednička posvećenost iz akcionih planova, bili su i ostali regularno predmet monitoringa Komisije i partnerskih država u formi izveštaja o napretku. Ipak, poduža lista zadataka izlistanih u pojedinačnim akcionim planovima (sa Moldavijom čak 300) nije praćena i jasnom perspektivom članstva koja je ranije bila najveći podsticaj tranzicije nekadašnjih i današnjih država kandidata. Naprotiv, kako navodi Majkl Emerson (*Michael Emerson*), obavezivanje Unije veoma je neodređeno „kroz sve užu saradnju i dalju integraciju u evropske ekonomske i društvene strukture”, što usled očigledne, možda ipak pravedne neravnoteže između obaveza dveju strana, dovodi i do opadanja legitimiteta ovakve politike EU.

Pre uspostavljanja Unije za Mediteran 2008. (deset država), odnosno Istočnog partnerstva 2009. (šest država), kao odgovora na zahteve istočnih suseda za bližom saradnjom sa EU i ubrzanjem političkog pridruživanja i ekonomske integracije, pokrenuta je i Crnomorska sinergija, usled povećanog interesovanja EU za ovaj region pošto su Rumunija i Bugarska postale njene članice. Osim već formiranih oblika partnerstava, nedavno je pokrenuta i inicijativa Evropskog parlamenta za uspostavljanjem EURONEST, parlamentarne skupštine istočnih evropskih suseda i EU, dok je Komitet regiona objavio nameru da ustanovi lokalnu i regionalnu skupštinu za Istočnu Evropu i Južni Kavkaz.

Vrhunac je dostignut uvođenjem odredbe o EPS u Lisabonski ugovor.⁷ U skladu sa novim odredbama, Unija će razvijati posebne odnose sa susednim državama ciljajući na uspostavljanje prosperiteta i dobrog susedstva, i u tom smislu može da zaključuje specifične ugovore sa njima. Ovim se EPS izdvaja kao posebna i odvojena oblast u okviru spoljnopoličkih pitanja i donošenja odluka, a susedi se definišu kao posebni partneri.

U poslednjem izveštaju Komisije upućenom Evropskom parlamentu 2010. godine, navodi se da je u poslednjih šest godina politička saradnja unapređena, a trgovina udvostručena.⁸ Ipak, navodi se i da je dosta ostalo

⁵ Prvi akcioni planovi bili su uspostavljeni sa Ukrajinom i Moldavijom. Do sada je 12 partnerskih država razradilo akcione planove u okviru EPS sa EU, dok su u toku pregovori sa Alžir, Belorusijom, Libijom i Sirijom.

⁶ Izveštaj Saveta EU iz 2004. godine, str. 12.

⁷ Član 8. Konsolidovanog ugovora o Evropskoj uniji, str. 32.

⁸ Izvoz EU je u periodu od 2004. do 2008. porastao za 63 odsto, dok je uvoz povećan za 91 odsto, od čega se najveći deo potonjeg uvećanja (60 odsto) odnosi na energetske proizvode (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 2010).

da se uradi kako bi EPS doprineo stabilnosti, bezbednosti i razvoju partnerskih država. U ovom se dokumentu navodi i doprinos uvođenja ove politike u Lisabonski ugovor, kao i uloge visokog predstavnika EU i uspostavljanja Evropske službe spoljnih poslova, što bi trebalo da doprinese koherentnosti i boljoj koordinaciji u okviru EPS.

Funkcionisanje i funkcionalnost Evropske politike susedstva

Svrha EPS je da pruži okvir za razvoj novih odnosa sa susednim zemljama, ali bez perspektive članstva ili učestvovanja u radu institucija Unije. Umesto toga, pruža se sredstvo za jačanje bilateralnih odnosa, bezbednosti i stabilnosti, a ostavlja otvorenom mogućnost većeg stepena integracije, pre svega putem uključivanja tih zemalja u unutrašnje tržište EU.

Ostale važne oblasti saradnje za EU u okviru EPS su energetska politika i bezbednost, unutrašnja bezbednost (borba protiv organizovanog kriminala) i politička saradnja. Na potonjem insistiraju Poljska i Rumunija, u pogledu većeg angažovanja u rešavanju tzv. „zamrznutih konflikata“, dok je prvo u velikoj meri povezano sa odnosima sa Rusijom, o čemu će biti više reči. Jasno je da EU popravља odnose sa susedima bez oslanjanja na „zlatnu šargarepu“ članstva, ali kako – pita se i Stefan Genzle (*Gaenzle*) – EU može da upravlja svojim susedstvom bez hijerarhizovanog izgleda budućeg članstva jedino oslanjanjem na „srebrnu šargarepu“ – „ničega osim privilegovanih odnosa“? Naime, osim vitamina ekonomske i finansijske integracije, „šargarepa“ EPS uključuje i protein bližih veza u oblastima kulture, obrazovanja, životne sredine, tehnologija i nauke. Uz šargarepu ide i štap (uslovljavanje), ali, po rečima Benite Ferero-Valdner, „reč je o pozitivnom uslovljavanju, jer ćemo pružati veću finansijsku pomoć kako saradnja bude rasla“. Za Gwendolin Sejs (*Gwendolyn Sasse*), funkcionalnost EPS ogleda se u socijalizaciji i mobilizaciji. Naime, EPS ukazuje na tačke na koje bi domaći političari trebalo da se usmere i tako mobilišu pro ili antievropske snage. Na primeru Moldavije i Ukrajine objašnjava ulogu EPS u jačanju ili slabljenju evropski orijentisanih snaga, povezivanju državnih i nedržavnih aktera (ali bez konkretnog oblika institucionalizacije), zatim proizvodnji neplaniranih (ali očekivanih) posledica poput aspiracija na članstvo, i konačno, i opet ukруг, EPS socijalizuje EU za mnogo uočljiviju ulogu u međunarodnoj politici i upravljanju krizama – i stoga zahteva mobilizaciju adekvatnih sredstava i političke volje.

Pristup je očigledno dvojak, budući da je EU želela, prvo, da iskoristi pun potencijal postojećih sporazuma o partnerstvu i saradnji kroz harmonizaciju normi sa tekovinama EU, kao uslov za uspostavljanje slobodne trgovinske zone putem saradnje u oblastima koje obuhvataju četiri slobode kretanja ljudi, robe, kapitala, i usluga. Osnovu partnerstva predstavlja obaveza sprovođenja sveobuhvatnih političkih, ekonomskih, institucionalnih i pravosudnih reformi, u cilju postepenog postizanja stabilnosti. Spoljnopolitički potencijal ovakvog pristupa omogućava i bližu

saradnju u ključnim bezbednosnim oblastima XXI veka – etnicizmu (prekogranični sporovi), ekologiji, energetici, terorizmu, migracijama, ilegalnoj trgovini. Takođe, prednosti koje pruža EPS ogledaju se i u predlozima o „dubljoj“ ekonomskoj saradnji – putem sporazuma o slobodnoj trgovini ili učešća u programima i agencijama EU.⁹ Pristup je strogo individualizovan, i u skladu sa dokumentom iz 2004. ciljeve i sredstva definiše isključivo EU, a partnerska država biva konsultovana jedino prilikom usvajanja akcionih planova, čime se ipak ukazuje na značaj posebnih interesa susednih država. EPS je podjednako vođena hijerarhizovanim pristupom, ali i onima koji su okrenuti uključivanju država u upravljanje sektorskim strukturama, poput agencija EU. Ovo upućuje na opšte prihvaćenu tezu da EU širi svoj uticaj u Evropi kao i u slučaju politike proširenja, ali „bez legitimizujućeg efekta proširenja“ (Haukkala, 2008:1613), u čemu se i krije razlog za nedovoljni uspeh ove politike. Osim ukoliko EPS ne bude zasnovan samo na (samo)dovoljnim materijalnim koristima susednih država, što do sada nije bio slučaj zbog neproporcionalnosti sredstava i zahteva sa kojima se EU suočava u susedstvu, iako je za period 2007–2013. u okviru EPS izdvojeno skoro 12 milijardi evra¹⁰ (Rusija, preko svojih regiona učestvuje u 7 od 15 programa), odnosno 185 miliona evra evropskim finansijskim institucijama za grantove državama partnerima u okviru programa Susedskih investicionih olakšica (*Neighbourhood Investment Facility*, NIF). Ova finansijska perspektiva za susedne države ne samo da ne predstavlja garanciju „evropske perspektive“ ovim državama, već ne postoji ni garancija da će države EU dati više novca i tako poboljšati kvalitet i delotvornost postojećih inicijativa Unije u ovom regionu (Dinan, 2009:503). Srednjoročni pregled ovih sredstava pokazao je potrebu za boljom usaglašenošću politika između EU i Evropske investicione banke, zbog čega je Komisija ukazala na to da bi pažnja u narednom periodu trebalo da bude usmerena na klimatske promene, društvenu i ekonomsku infrastrukturu i razvoj lokalnog privatnog sektora.

Oblici i oblasti širenja uticaja na istoku

Hijerarhija, pregovori, ali pre svega saradnja i konkurencija – reči su koje najbolje opisuju odnos EU prema svojim, pre svega istočnim susedima. Multilateralnost Istočnog partnerstva ogleda se u platformi četiri politike – demokratija, dobra uprava i stabilnost; ekonomska integracija i prilaženje politikama EU; energetska bezbednost; i kontakti među ljudima – dok se

⁹ Uspostavljanje Dubokih i sveobuhvatnih slobodnih trgovinskih oblasti (*Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreements*, DCFTAs) planirano je u cilju poboljšanja trgovine. Prva ovakva oblast biće uspostavljena sa Ukrajinom, dok su u toku pregovori i sa Moldavijom, Gruzijom i Jermenijom.

¹⁰ Januara 2007. EU je usvojila novi finansijski Evropski susedski partnerski instrument, u koji je uključena i Rusija (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* – ENPI), koji je zamenio dosadašnje programe TACIS (istok) i MEDA (jug).

bilatelarnost u ovom odnosu ogleda u individualnim SPS koji čine pravnu osnovu odnosa. Istočni susedi se međusobno razlikuju, što određuje i karakter odnosa sa EU, ali nesumnjiv je zajednički interes da kroz povezivanje sa tržištem EU obezbede ubrzani razvoj. Naravno, da bi istočni susedi izbegli nerealna očekivanja o članstvu, Brisel ukazuje na to da tempo razvoja saradnje zavisi od unutrašnjeg napretka svake od partnerskih zemalja. Iako nije eksplicitno naglašeno, od EPS država očekuje se da primenjuju jednosmerno približavanje prema normativnom modelu EU. Dakako, EPS je spoljna manifestacija unutrašnjih zbivanja među institucijama EU, samo što je ta spoljna dimenzija manje determinisana normama, pravilima i rutinom pri donošenju odluka, pre svega zbog različitih interesa država članica koje u Savetu EU određuju pravila i aktivnosti, dok ih Komisija sprovodi i kontroliše. Francuska, Nemačka, Holandija i Velika Britanija oduvek su imale više interesa na Mediteranu zbog istorijskih i trgovinskih veza, dok su nove države članice, poput baltičkih i nordijskih zemalja i država Višegradske grupe – više gledale ka istoku, u cilju poboljšanja mobilnosti i većeg broja međuljudskih kontakata. Nadalje, nove članice EU imaju i imaće značajniju ulogu kada je reč o dugoročnoj stabilnosti EPS kao jedinstvene oblasti u okviru spoljnih poslova EU. Glavni uticaj na spoljnu politiku imaju lobiji unutar EU, te su i odnosi sa susednim državama uslovljeni lobiranjem i interesima država članica (proširenje 1995. rezultiralo je Severnom dimenzijom; proširenje na Poljsku Istočnom dimenzijom spoljne politike EU; sa uključenjem Rumunije i Bugarske, Moldavija je postala deo spoljnopolitičke agende). Vezu sa istočnim državama Brisel je nastojao da ojača potpisivanjem sporazuma o pridruživanju sa Ukrajinom, Moldavijom, Gruzijom, Jermenijom, Azerbejdžanom i Belorusijom, čiji je cilj postepena ekonomska integracija u EU i vizna liberalizacija, kao i promocija demokratije i dobre uprave i poboljšanje energetske bezbednosti i društvenog razvoja. Komisija je predložila i veliki broj uočljivih inicijativa u okviru Istočnog partnerstva radi naglašavanja multilateralnog karaktera pristupa EU u okviru ove politike.

U kojoj je meri EPS pravi odgovor na spoljnopolitičke zahteve EU? Najbolji primer jesu upravo države poput Ukrajine, Belorusije i Moldavije, koje i dalje optiraju između Brisela i Moskve, suočene sa lošim stanjem u institucijama – taocima, i instrumentima interesnih grupa koje sprečavaju i remete proces reformi jer bez sumnje prete njihovoj moći i uticaju. Zato danas, posle sedam godina, umesto statusa tržišnih ekonomija, liberalizacije tržišta i viznih olakšica, akcioni planovi sa ovim državama obiluju iscrpnim listama prioriteta i ciljeva čije ostvarenje Unija očekuje od njih. Ipak, prisutni su i indikatori koji ukazuju na povećanu svest o neophodnosti EPS unutar EU pod velom „ekonomske integracije i produbljivanja političke saradnje”.

Osim što nastoji da promoviše demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih i manjinskih prava, EU podstiče i konkurenciju, kako između Brisela i ostalih centara u susedstvu, tako i među samim državama uključenim u EPS. Potonje se odnosi na deklarativno stanovište EU i njenu

spoljnu politiku u pogledu uspostavljanja regionalne saradnje u svim delovima sveta, kao kamena-temeljca bliže saradnje sa Unijom (najbolji primer predstavlja Višegradaska grupa kao odgovor na ciljeve spoljne politike EU). Primer uspostavljanja kompetencija između EU i susednih država jeste pokretanje politike dijaloga na relaciji Brisel-Kijev u oblasti obrazovanja i obuke, definisanom Akcionim planom iz 2004, kojim je Ukrajina ohrabrena da se uključi u bolonjski proces visokog obrazovanja – čime je obezbeđena usaglašenost visokoškolskog sistema dveju strana, a samim tim i konkurentnost na tržištu rada. Isti dokument omogućio je i kretanje ka umrežavanju, postavljanjem perspektive prelaska sa saradnje na integraciju, uz udeo u unutrašnjem tržištu EU i mogućnosti Ukrajine da učestvuje u ključnim delovima politika i programa EU.¹¹

Kroz EPS, EU u nekim oblastima poput avio-saobraćaja i prekograničnog upravljanja vodama promovise funkcionalne, a ne isključivo teritorijalne regulatorne strukture, koje osim razmene informacija uključuju i usvajanje zajedničkih bezbednosnih standarda i učešće susednih država u radu mnogobrojnih sektorskih organizacija. Tako se otvaraju organizacione granice „evropske tvrđave“, odnosno strukture u kojima se razvija regulativa. Ipak, mogućnosti susednih država da učestvuju u ovim aktivnostima ograničene su njihovim administrativnim kapacitetima, te širenje mrežnog upravljanja EU bolje funkcioniše uz prethodno uspostavljene međuvladine organizacije. EU se suočava sa ograničenošću svojih kapaciteta da deluje hijerarhijski umesto mrežno u pojedinim oblastima, poput imigracije. Međutim, osim ovih oblasti, postoji i jedna mnogo veća oblast koja uslovljava kvalitet i rezultate EPS.

EU i Rusija – zajednički susedi i/ili problemi?

Odlike EPS ne samo da otkrivaju (dvojaki) odnos EU prema državama u (zajedničkom) susedstvu, već i prema jednoj regionalnoj sili sa kojom insistira na normalizaciji odnosa i sa kojom deli susedstvo, jer izdvajanje Rusije iz okvira EPS upućuje na zaključak da se ona smatra suviše važnim partnerom. Naime, Rusija ne ulazi u proces akcionih planova kao operativnog instrumenta EU u saradnji sa susedima. Haukala smatra da je Rusija odbila učešće u EPS zbog same prirode ove politike – regionalne normativne hegemonije i nametanja normi i vrednosti EU – što je shvaćeno kao suprotnost idejama Moskve o legitimnom kursu spoljne politike, i što sve više rezultira sumnjom Kremlja u „zajedničke vrednosti“ koje promovise EU. Ipak, politički posmatrano, jaka i stabilna Rusija neophodna je evropskoj bezbednosti, ali i uspehu politike susedstva. S druge strane, ekonomski posmatrano, Unija je glavni partner Rusije, koja istovremeno zadovoljava sve veći deo energetske potreba država Evropske unije (Dinan, 2990:503).

¹¹ Ukrajina se graniči sa tri države članice EU i predstavlja zemlju veću i naseljeniju od Francuske.

Osnovu partnerstva EU i Rusije, čija se granica prostire na više od 2.200 hiljade kilometara, čini Sporazum o partnerstvu i saradnji iz 1994. godine, koji je na snagu stupio tri godine kasnije. Ovaj dokument kasnije je proširen na još deset država, ali je važan korak u ovom odnosu načinjen 1999. na zasedanju Evropskog saveta u Kelnu, kada je pod okriljem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, osim Evropske bezbednosne i odbrambene politike, definisana i usvojena i (prva) Zajednička strategija o Rusiji, kao novi spoljnopolitički instrument Unije – u kojoj je navedeno da je „stabilna, demokratska i prosperitetna Rusija, uključena u ujedinjenu Evropu bez podela, važna kako bi bio očuvan mir na kontinentu“. Ova strategija je značajna jer, osim konsolidacije demokratije, institucija i vladavine prava, pominje i integraciju Rusije u zajednički evropski ekonomski i društveni prostor. Takođe, Strategijom su obnovljeni i odnosi u oblasti bezbednosti s obzirom na strateške interese i podelu odgovornosti u pogledu očuvanja stabilnosti i bezbednosti u Evropi i ostalim delovima sveta. Dalji razvoj odnosa na ovom planu, kroz održavanje šestomesečnih samita EU–Rusija, doveo je 2003. godine u Sankt Petersburgu¹² do definisanja strateškog partnerstva u četiri zajedničke oblasti delovanja – u zajedničku ekonomsku oblast, zajedničku oblast slobode, bezbednosti i pravde, zajedničku oblast spoljne bezbednosti i zajedničku oblast na polju istraživanja, obrazovanja i kulture. One su 2005. godine uvrštene u Mapu puta, koja je odredila ciljeve i dalji tok saradnje EU i Rusije. Ciljevi Unije u odnosima s Rusijom jesu podsticanje političke i ekonomske stabilnosti, doprinos jačanju vladavine prava i razvoja institucija, podsticanje usklađivanja ruskog zakonodavstva sa onim u EU i, kao najvažniji, saradnja sa Rusijom na području obuhvaćenom politikom susedstva.

Odnosi koje EU i Rusija imaju prema državama u svom zajedničkom komšiluku postali su ključ sveukupnog odnosa na relaciji Brisel–Moskva (Flenley, 2008:190). Iako je u Evropskoj strategiji bezbednosti, u delu koji se odnosi na efektivni multilateralizam, navedena i Rusija – sa kojom bi EU trebalo da nastavi da razvija bliske odnose poštovanjem zajedničkih vrednosti, što ukazuje i na značaj koji EU pridaje ulozi Rusije u ovom delu sveta – njena uloga iz ugla Brisela očigledno nije ista kao i uloga neke međunarodne organizacije ili SAD. Da bi njihov partnerski odnos bio ojačan neophodno je da se redefinišu pozicije u pogledu kriznog menadžmenta i rešavanja „zamrznutih“ pograničnih konflikata (Moldavija, Gruzija, Čečenija). Jasno je da EPS može da bude efikasan ukoliko su promene i javno zagovaranje u partnerskim državama odgovarajući. S tim u vezi, Evropska komisija je naglasila preferencijalni status odnosa EU–Rusija u dokumentu iz 2008. godine o formiranju Istočnog partnerstva, na inicijativu Švedske i Poljske, navodeći da će ono „biti razvijano paralelno sa strateškim partnerstvom sa Rusijom“. U strateškom dokumentu,

¹² Na samitu je osnovan i novi zajednički organ – Savet za stalnu saradnju, čiji je prvi sastanak održan aprila 2004, što je dvema stranama omogućilo da utvrde spremnost za proširenje Sporazuma o partnerstvu i saradnji na deset novih država članica EU.

Komisija je kao ključnog partnera EU u svom neposrednom okruženju navela Rusiju, i da bi kao takva trebalo da bude uključena u EPS. Međutim, ovakvu ideju Moskva je od početka odbijala, verovatno kako bi izbegla bilo kakav oblik uticaja iz Brisela. Rusija je, takođe, u svojoj Strategiji istakla i okrenutost bliskim odnosima sa državama Zajednice nezavisnih država (ZND), što u velikoj meri utiče i na nacionalne identitete i političke orijentacije ovih država.

Rusija, kao što se može videti, nije direktno uključena u okvir politike susedstva, ali je „strateški partner” Unije, što se očitava kroz održavanje posebnih veza sa Rusijom koje u praksi ostaju prilično zamagljene. Emerson navodi da su obe strane svesne potrebe za što boljim životom pod zajedničkim evropskim krovom, ali još ne znaju kako da ga ostvare.

O normativnoj ulozi EU već je bilo reči, a politika susedstva može biti protumačena i iz ugla strukturalne moći – kroz uspostavljanje političkih, ekonomskih i društvenih sporazuma koji utiču na odnose među državama. Strukturalna moć odnosi se na kontrolu četiri ključne strukture moći u međunarodnoj političkoj ekonomiji – proizvodnju, bezbednost, kreditiranje i finansiranje. Kontrola nad ovim „stubovima moći” omogućava određenom akteru u međunarodnoj politici da upravlja utakmicom i da oblikuje okruženje i odnose među državama. Budući da EU predstavlja značajnog međunarodnog aktera, usled uticaja njenih politika na globalno i regionalno okruženje, postavlja se pitanje – kako spoljnopolitička aktivnost Unije utiče na političku i bezbednosnu situaciju u okruženju koje deli sa Moskvom. Čini se da je Strateško partnerstvo EU i Rusije pod pritiskom izazova EPS, odnosno da EPS ima zbunjujući uticaj na odnose EU i Rusije, jer nastoji da intenzivira strateška mimoilaženja u oblasti bezbednosti. Za razliku od EU, koja teži da diljem Evrope proširi postmodernu bezbednosnu zajednicu i da stvori „prsten dobro upravljanih država” na istoku, bez pružanja mogućnosti članstva upotrebom normativne moći – Rusija, s druge strane, teži povraćaju tradicionalne sfere uticaja putem manipulacija širokim spektrom čvrstih i mekih instrumenata (vojska i ekonomija) kako bi iskoristila dominantni strukturalni uticaj u postsovjetskom prostoru. Iako je vojno-politički uticaj Unije na ovim prostorima ograničen, sprečavanje sukoba i održavanje mira predstavljaju važan element njene bezbednosne politike, što se ogleda u pozivima EPS partnera (primer Gruzije i misije EUJUST-*Themis*). Moskva ima pristup sličan pristupu EU – teži oblikovanju sopstvenog okruženja kroz uspostavljanje stabilnih i prijateljskih država, sa ciljem zadržavanja snažnog političkog uticaja (ZND, Ugovor o organizaciji kolektivne bezbednosti, Evroazijska ekonomska zajednica).

Na kraju, da li EPS utiče na poboljšanje ili „potkopavanje” odnosa EU-Rusija? Države poput Ukrajine, Moldavije i Belorusije nalaze se između dva svetska ekonomska igrača, koji imaju značajne interese u ovom regionu, a postavlja se i pitanje da li su ti interesi zajednički, odnosno, rečima Emersona – da li kao dva moćna i sposobna partnera, mogu da preduzmu zajedničke strateške akcije? Čini se da je jedini uzajamni interes energetika, budući da je Rusija najveći snabdevač EU energijom, dok je EU glavni

uvoznik energenata iz Rusije. Inače, Rusija je već u dva navrata zavrtanjem slavine prema Ukrajini pokazala svoj uticaj i stav povodom prozapadne orijentacije Kijeva. Ostali elementi jednog strateškog partnerstva – zajedničke vrednosti, interesi i međusobno razumevanje – ostaju diskutabilni, a kao glavna prepreka u njihovom odnosu često se navodi nedostatak „zajedničkog pristupa“, usled transatlantske povezanosti Brisela i Vašingtona i njegovog prisustva u regionu.

Regionalna dimenzija viđena je kao ključni element odnosa EU i Rusije u zajedničkom susedstvu, jer se na taj način umanjuje značaj bilateralnog pristupa EU na istoku i prateće politike uslovljavanja, što je i jedan od razloga što Rusija nije deo EPS, a sa druge strane, Rusija se tako uključuje u rad regionalnih organizacija i inicijativa. Regionalni prioritet Rusija je odredila 2000. godine u vidu ZND, dok je tri godine kasnije, u okviru Evropske strategije bezbednosti, region Istočne Evrope naglašen kao važan u nameri da se izgradi sigurna i bezbedna Evropa. Ipak, čini se da usled bilateralnog pristupa i monitoringa reformi unutar susednih država, ni sama EPS u sebi nema regionalnih komponenti (Smit, 2005: 771).

Budućnost Evropske politike susedstva

Evropska politika susedstva izgradila se u usklađen skup mera praćenih dovoljno jakim finansijskim okvirom, i izbegla epitet blede alternative punopravnom članstvu. Međutim, iako je u poslednje dve decenije izrasla u stabilnog političkog aktera, Evropska unija je pred izazovom daljeg razvoja, odnosno (proširenja) delovanja. Budući da je raspoloženje javnog mnjenja po pitanju prijema novih članica sve gore, što bi moglo da dovede do novih problema u funkcionisanju ovog jedinstvenog nadnacionalnog mehanizma – politika prema susedima, čiji je zadatak razvitak odnosa i saradnje, dobija na značaju.

Osim dosadašnjeg insistiranja Unije na stabilnom razvoju ovih država, odnosno povratnih reakcija u formi interesovanja za brži ekonomski i tehnološki napredak, EU je u poslednje vreme naglasak stavila i na rešavanje međunarodnih bezbednosnih problema poput ilegalnih migracija i trgovine ljudima, drogom i oružjem, terorizma i kriminala, te zaštite životne sredine i energetske bezbednosti. U narednim godinama će se potrebe EU, pre svega u oblasti energetike, povećavati, i zato će saradnja sa susednim državama, naročito sa Rusijom koja naveliko koristi činjenicu što je EU zavisna od energetskeg potencijala ove evroazijske države, biti sve značajnija. Za EU se čini neophodno da EPS preraste dosadašnji okvir, što zavisi od više faktora – kvaliteta reformi i modernizacije u istočnom susedstvu, odnosa prema Turskoj (potencijalno najmnogoljudnijoj državi EU), kao i ocene zajedničkog susedstva EU i Rusije i, potencijalno, članstva u NATO pojedinih država poput Ukrajine i Gruzije.

Član 8. Ugovora iz Lisabona o susednim državama može da posluži kao veza za koncentraciju praktične podrške i poverenja za EPS među državama članicama, i poboljša njenu političku vidljivost i značaj. U duhu ovog člana

EU mora da spreči narastajuće probleme u vezi sa politikom susedstva, poput sumnje u „zajedničko vlasništvo“ nad akcionim planovima, i da razvija specijalne odnose sa državama u susedstvu. Nevoljnost Unije da ponudi jasnu perspektivu članstva nekim od zainteresovanih zemalja, iako u potpunosti razumljiva, mogla bi da prouzrokuje destabilizaciju tih zemalja na duži rok, i ponovno okretanje Rusiji. Na taj način, slaba politika susedstva, sa neuravnoteženim obavezama ugovornih strana, mogla bi da se pokaže štetnijom od nikakve politike susedstva.

Zato, EU mora najpre da se izbori sa „duhom proširenja“ koji proganja EPS. Zatim, da uspostavi efikasniji rad na rešavanju problema sa kojima se suočavaju susedne države, pre svega Belorusija i Libija, i konačno, da izgradi komšiluk sa određenim stepenom kohezivnosti. Potonje se odnosi na izazov povezivanja iz različitih razloga odvojenih država i regiona uključenih u EPS, što je rezultat nedovoljnog prisustva multilateralnog pristupa u okviru ove politike i nepostojanja sveobuhvatnog okvira koji bi omogućio regularne sastanke svih suseda. Komisija je ukazala na to da će raditi na „podsticanju regionalne integracije“ na Mediteranu, ali i da će samo „razmotriti“ nove inicijative za jačanje regionalne saradnje među bivšim sovjetskim republikama, zbog rizika legitimizacije ruske dominacije. S druge strane, za sada je pokretanje Istočnog partnerstva delimičan odgovor na prethodne zamerke zbog svođenja Istočne i Južne dimenzije pod jedan okvir.

EU bi trebalo da radi na redefinisanju kulta člana 49. i odredi konačne granice, čime bi podjednako doprinela i uređenju sopstvene građevine, ali i lakšem postizanju međunacionalnog konsenzusa za vođenje jedinstvene, istrajne i efikasne spoljne politike. Osim razvijanja jasnije perspektive država u okviru EPS i lokalne reforme, i same države moraju da rade na jačanju regionalne saradnje. Čini se da bi jačanje multilateralnog okvira i regionalnih elemenata EPS moglo da doprinese rešavanju prekograničnih problema, kako Evropske unije, tako i samih država, kao i njihovih unutrašnjih „zamrznutih konflikata“.

Bibliografija

1. Averre, Derek, "Competing Rationalities: Russia, the EU and the 'Shared Neighbourhood'", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 61, No. 10, December 2009, pp. 1689-1713.
2. Bengtsson, Rikard, "Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU External Policy", *European Integration* Vol. 30, No. 5, December 2008, pp. 597-616.
3. De Wilde, Tanguy and Pellon, Gaëlle, "The implications of the European Neighbourhood Policy (ENP) on the EU-Russian 'Strategic Partnership'", *Helsinki Monitor*, 2006, no. 2, pp. 119-132.
4. Dinan, Dezmon, *Sve bliža Unija – Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
5. European Commission (2010), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Taking stock of the European Neighbourhood Policy, COM (2010) 207 final Brussels, 12 May, 2010.

6. Flenley, Paul, "Russia and the EU: The Clash of New Neighbourhoods?", *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 16, No. 2, August 2008, pp. 189–202.
7. Gaenzle, Stefan, "EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 61, No. 10, December 2009, pp. 1715–1734.
8. Gaenzle, Stefan, "The European Neighbourhood Policy (ENP): Extending Governance beyond Borders?", Draft chapter for Ingeborg Tömmel and Amy Verdun (eds), *Governance and Policy – Making in the European Union*.
9. Haukkala, Hiski, "The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 60, No. 9, November 2008, pp. 1601–1622.
10. Janjević, Milutin, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
11. Janjević, Milutin (prir.), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009.
12. Jović-Lazić, Ana, "Gde su istočne granice Evropske unije?", *Međunarodni problemi*, Vol. LVIII, br. 4, 2006, str. 445–469.
13. Kahraman, Sevilay, "The European neighbourhood policy: the European Union's new engagement towards wider Europe", Middle East Technical University, winter 2005.
14. Lavenex, Sandra, "A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality?", *Journal of European Public Policy*, September 2008, pp. 938–955.
15. Mihanović, Dino, "Granice (EU)rope", *Politička misao*, Vol. XLII, (2005), br. 3, str. 141–155.
16. Sasse, Gwendolyn, "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 60, No. 2, March 2008, pp. 295–316.
17. Smith, Karen E., "The outsiders: the European neighbourhood policy", *International Affairs* 81, 2005, pp. 757–773.
18. Whitman, Richard, Wolff Stefan (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Palgrave Macmillan, 2010.
19. Zaiotti, Ruben, "Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the 'Gated Community Syndrome'", *European Integration*, Vol. 29, No. 2, May 2007, pp. 143–162.

Internet

1. *Evropska komisija* – <http://ec.europa.eu/>.
2. *Centar za studije evropskih politika* – <http://www.ceps.eu/>.

Relja Božić

EU (COMMON) NEIGHBOURHOOD POLICY

ABSTRACT

The European Union faces difficulties in determining the borders of Europe within its enlargement policy and this problem also appears in determining the end of the "broader Europe" for its neighbourhood policy. The last enlargement has considerably changed the political, economic and social appearance of the Union, while the main goal that was set by the Lisbon Agenda – the European Union as the most competitive economy in the world – has not been achieved. The Union, however, improved its position in international relations in the previous decade, and especially the one to its Eastern neighbours – Ukraine, Moldova and Georgia, or actually Russia with which it shares the neighbourhood policy that at the same time separates it from this state. The historical, geopolitical and economic overview of relations between Brussels and the capitals of Eastern Europe shows that the Union has made a great effort and invested large funds to avoid the anti-European orientation on its eastern edges. Undoubtedly, in the forthcoming years it will be necessary for the Union to clearly determine its borders and actually to bring into accord its economic and political relations with Russia.

Key words: EU neighbourhood policy, Eastern partnership, EU borders, EU-Russia.