

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Милош М. Петровић

Непотпуна интеграција као препрека
политичком развоју Источног партнерства
Европске уније

Докторска дисертација

Београд, 2018.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Miloš M. Petrović

Incomplete integration as an obstacle
to political development of the European Union's
Eastern Partnership

Doctoral dissertation

Belgrade, 2018

Ментор:

Проф. др Маја Ковачевић, Универзитет у Београду,

Факултет политичких наука

Чланови комисије:

Датум одбране: _____

Непотпуна интеграција као препрека политичком развоју Источног партнерства Европске уније

Резиме

Димензија Источно партнерство европске суседске политике, нарочито у домену политичког придруживања, поседује значајне недоследности, недостатке и непрецизности у концептуалном, интеграционом и стратешком аспекту који отежавају функционисање и унапређење њеног развоја. У сарадњи с источним суседима ЕУ користи "делотворне" алате из приступног процеса, који су дали резултате у средњеевропским државама које су биле обухваћене политиком проширења. Ипак, у погледу развоја односа са источним партнерима у оквирним актима и другим документима Партнерства препознају се краткорочне и средњерочне, али остају недовршене дугорочне политичке амбиције те иницијативе, па Европска унија тежи да их "заобиђе" праћењем процеса мањкаво постављене непотпуне интеграције по угледу на политику проширења, што представља проблемску област дисертације. У складу с постављеним хипотезама, употребом аналитичких, упоредних и других метода, уз емпиријске илустрације, описивани су и тумачени изазови и појаве који доводе до третирања суверених источних суседа подражавањем модела приступног процеса, што је непримерено и представља идеју „приступање минус чланство“ која не доприноси аутономном развоју политике Источно партнерство нити даје значајније резултате у интеграционом погледу.

Под претпоставком да је европски план за источне суседе дугорочно одређенији, концептуално усклађен и да адекватније уважава специфичности и изазове тог региона, примена европских стандарда и норми у тим земљама би могла да буде квалитетнија, имајући у виду да би многим партнерима јаснија визија политичке будућности, макар она не подразумевала пријем у ЕУ, вероватно више значила него дугогодишње подражавање приступног процеса без изјашњавања о дугорочној политичкој перспективи развоја. Истраживање је показало да је концепт источног суседства у актуелном облику двоструко мањкав: не омогућава перспективу чланства источним партнерима, нити је дугорочно и адекватно дефинисао кредибилну алтернативу у виду привилегованог партнерског политичког региона који би имао своје предности у односу на неке друге територије. Уместо да води формирању

привилегованог простора у оквиру којег се „добровољно“ преузимају европски стандарди, данас источни суседи више наликују на објекте изложене „спољном управљању“ са мањком аутономног одлучивања. Дихотомија између потребе за очувањем ексклузивитета Уније и тежње за привлачењем и обликовањем суседа присутна је у свим аспектима Источног партнерства, али није ваљано артикулисана на начин који предвидиво, одрживо и обострано прихватљив начин развија сарадњу, већ одржава неравноправне позиције две стране, што не одговара партнерским односима. Поред тога, перспективе достизања пуних капацитета те политике без одређивања приоритета и простора за одређени ниво сарадње Европске уније, али и источних суседа, са Русијом - доста су упитне.

Непотпуни план Уније за источне суседе, који је требало да осмисли посебан модел евроинтеграција, својим мањкавим и неосмишљеним приступом је зашао у домен геополитике, у којој ЕУ има инфериорне безбедносне, одбрамбене и друге стратешке предиспозиције у поређењу са Русијом, али и актерима попут Сједињених држава и НАТО. Док је Европска унија наставила да условљава источне суседе бирократско-административним приступом и процесима по угледу на политику проширења, дошло је до поремећаја стратешке равнотеже у источној Европи коју ЕУ треба да коригује како би тренутна недовршена дугорочна визија заиста могла да постане одржива и потпуна стратегија која има боље изгледе да дејствује у суседним земљама. Игра са нултом сумом није благотворна за развој ове политике и врло се негативно одражава на партнере, али и на шири регионални контекст. Ближим одређивањем властитих метода, циљева и визија Европска унија би у источном суседству била у прилици да адекватније конципира и планира своје сопствене поступке, уместо да долази у ситуацију да се њене активности уподобљују са стратешким плановима других актера, и допринела би стабилности и предвидивости у геополитички осетљивом региону.

Закључци истраживања почивају на ставу да јаснијим артикулисањем, кориговањем и отклањањем мањкавости политике Источно партнерство Унија може умањити нестабилност и нејасноће које оптерећују источне суседе, и допринети да та иницијатива постане привлачан модел сарадње, чак и уколико перспектива чланства источних земаља буде званично искључена. Уосталом, све и да се хипотетички препозна перспектива чланства, иако би то можда омогућило извесно дугорочно политичко усмерење, такав стратешки правац би и даље било инспирисан политиком

проширења, чији инструменти нису осмишљени ни дизајнирани за земље суседства и њихове посебне изазове, већ за кандидате за чланство. Источноевропски простор би дугорочно могао да постане нека врста спољне периферије у којој Унија има преовлађујућ утицај у бројним аспектима, под условом да се у већој мери уважи геостратешка реалност, демократске, политичке и друге специфичности тог простора, као и да се препозна право партнера да не „копирају“ у потпуности европски модел (што је постулат политике проширења), већ успоставе сопствена прилагођена институционална и нормативна решења која би имала боље изгледе у погледу примене. Уважавање специфичности простора источног суседства и одвајање од логике и инструмената политике проширења представљало би и адекватнију манифестацију једног партнерског односа који поштује потребу за већом аутономијом, и који би као засебан облик сарадње могао да има одрживију и квалитетнију перспективу развоја у поређењу са својим актуелним мањкавим обликом.

Кључне речи: Источно партнерство, суседска политика, политика проширења, Европска унија, перспектива чланства, политичко придруживање, дугорочни циљеви, стратегија, мањкавости, периферија

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Европске студије

УДК број: 32:061.1(4-11)(043.3)

Incomplete integration as an obstacle to political development of the European Union's Eastern Partnership

Resume

The Eastern Partnership dimension of European Neighbourhood Policy, especially in domain of political association, contains significant inconsistencies, deficiencies and imprecision in conceptual, integrational and strategic aspect which inhibit its functioning and further advancement. In cooperation with its eastern neighbors, the European Union uses the „effective“ tools from the accession process, which delivered results in central European countries which were part of the enlargement policy. However, in terms of development of cooperation with the eastern partners, the framework acts and other partnership documents contain short-term and middle-term, with incomplete long-term political ambitions of that initiative, so the European Union aims to „circumvent“ this by following the process of an deficiently established incomplete integration modelled upon the enlargement policy, which represents the problem area of this dissertation. In accordance with the research hypotheses and analytical, comparative and other methods, through empirical examples, challenges and phenomena which lead to treating the sovereign eastern partners by simulating the accession process are described and interpreted as an inappropriate idea of „accession minus membership“ which doesn't contribute to the autonomous development of the Eastern Partnership policy, nor it delivers more significant integration results.

Provided that the European plan for eastern neighbors is long-term defined, conceptually adjusted and adequately addresses the specificities and regional challenges, the implementation of EU standards and norms in those countries could achieve better quality, having in mind that many partners would prefer a more precise vision of their political future (even if it didn't envisage EU membership), rather than a lengthy imitation of accession process with an inconclusive long-term political perspective. Research has shown that the Eastern neighbourhood concept in its current form is twofold-deficient: it doesn't enable the membership perspective to eastern partners, nor it has defined a credible long-term alternative in the form of privileged political partnership region which would have its own benefits in comparison with other regions. Instead of leading towards formation of a

privileged area within which European standards would be “voluntarily exported”, today eastern neighbors more resemble objects exposed to an “external control”, with lack of autonomous competences. The dichotomy between the need to preserve the exclusiveness of the European Union and its necessity to attract and shape its neighbors is present in all aspects of the Eastern Partnership but is not well articulated in a way which develops cooperation in a predictable, sustainable and mutually acceptable manner, but it rather sustains the uneven positions between two sides, which doesn't correspond to partner relations. Apart from that, the perspective of reaching the policy's full capacity without setting priorities and space for a certain level of cooperation of EU and the eastern partners with Russia is highly questionable.

The incomplete EU plan for eastern neighbors, which was supposed to design a specific model of Eurointegrations has however, via its deficient approach, entered the domain of geopolitics, where the European Union has inferior security, defensive and other strategic predispositions comparing to Russia, but also the United States and NATO. Whereas the EU has continued to condition the eastern partners through a bureaucratic approach and processes modeled upon the enlargement policy, strategic balance has been compromised in Eastern Europe which Union needs to address so that an incomplete long-term vision could truly become a sustainable and complete strategy which would be in a better position to convey influence in the neighborhood. The zero-sum game is not beneficial for development of this policy and it affects the partners, as well as the wider regional context, in a highly negative manner. By more closely determining its own methods, goals and visions, the European Union would in its eastern neighborhood be in position to plan its own activities more adequately, instead of being faced with situations where its activities are aligned with other actors' strategic plans and would contribute to stability and predictability in a geopolitically vulnerable region.

Research conclusions are based on stance that closer articulation, correction and removal of deficiencies of Eastern Partnership may reduce instability and ambiguity which burden the eastern neighbors and contribute to this policy becoming a more attractive model of cooperation, even in case of explicit official disclamation of their membership perspective. Besides, even in case of a hypothetical recognition of membership perspective, although this would enable a certain long-term political direction, such strategic path would still be inspired by the enlargement policy, which instruments are not designed for neighbors and

their specific challenges, but for membership candidates. Eastern European space could in long-term evolve into an external periphery with EU's dominant influence in numerous aspects, with greater insight into geostrategic reality, democratic, political and other specificities of that region, coupled with the recognized partners' rights not to "copy" the European model (which is the enlargement policy logic) and autonomy to establish their own adjusted forms of institutions and standards with better outlooks for implementation. Recognition of specificity of the eastern neighborhood region and separation from the logic and instruments of the enlargement policy would represent a more adequate manifestation of partnership relations which respects the need for a greater autonomy, and which as a self-contained model of cooperation could have a more sustainable and better development perspective in comparison with its current deficient form.

Keywords: Eastern Partnership, European Neighborhood Policy, Enlargement Policy, European Union, membership perspective, political association, long-term goals, strategy, deficiencies, periphery

Scientific field: Political sciences

Specific scientific field: European studies

UDK: 32:061.1(4-11)(043.3)

Садржај

Увод: Источно партнерство – домен суседства или проширења?	1
Предмет, проблем и циљ истраживања: „опонашање“ интеграције као логика развоја Источног партнерства?.....	4
Општа хипотеза, посебне и појединачне хипотезе.....	9
Значај и оправданост истраживања развоја политике Источног партнерства.....	11
Теорије, методе, технике и преглед концепта истраживања	14
I Развој политике Источног партнерства у контексту мањкавости и изазова	22
1.1. Концептуални и термилошки проблеми развоја иницијативе Источно партнерство	23
1.2. У потрази за дугорочним политичким циљевима: декларације Источног партнерства од самита у Прагу до самита у Вилњусу	33
1.3. Непотпуна интеграција као домет политичког придруживања источних суседа? ...	40
<i>Неопходност мање произвољне диференцијације</i>	<i>47</i>
1.4. Источно партнерство као алтернатива проширењу Европске уније?	50
<i>Привид потпуне интеграције у Европску унију.....</i>	<i>53</i>
1.5. Кризе отежавају развој Источног партнерства.....	57
II Украјина и Молдавија: од мањкавих реформи до утицаја суседа.....	62
2.1. Преглед политичког контекста: рођење једне кризе	63
2.2. Споразум о придруживању и почетак територијалних сукоба.....	66
2.3. Суочавање са ограничењима европског приступа у Украјини	72
2.4. Недостатак дугорочне политичке визије у Споразуму о придруживању са Украјином	75
2.5. Молдавска дилема – од проблема територијалног интегритета до водећег партнера у источном суседству	77

2.6. Мали мисаони оглед: чланство Молдавије у Европској унији мимо Источног партнерства?	80
2.7. Недовољан напредак земаља партнера и позиције других актера.....	84
III Изазови Источног партнерства: односи Русије и Европске уније.....	88
3.1. Игра с нултом сумом: супротстављене стратегије Русије и Европске уније	89
<i>Некооперативни модел и продубљење нестабилности у региону</i>	96
3.2. Криза на прагу Европске уније и утицаји геополитике	104
<i>Отрежњујући период за европске регионалне амбиције</i>	109
<i>Санкције не „одмрзавају“ територијалне спорове</i>	113
<i>Од „праведности“ сукоба до ограниченог мира</i>	119
3.3. Русија и Европска унија: неопходност сарадње у земљама источног суседства	123
<i>Ограничени домети рестриктивних мера</i>	128
IV Недовршена стратешка визија - допринос неизвесности.....	133
4.1. Од преноса европских норми до управљања „на даљину“	134
4.2. Тежње за унапређењем међународне позиције	141
<i>Отпор ка међузависним односима</i>	145
4.3. Утицаји либералних вредности на перспективе мира	148
4.4. Северноатлантско зближавање као одговор на опадање моћи.....	153
4.5. Неискоришћена прилика за европско вођство у суседству	157
4.6. Измењени приступ ЕУ од 2015. године: један корак напред	160
V Закључна разматрања: нејасна политичка визија источног суседства Европске уније	166
Литература.....	182
Научни и стручни текстови, монографије и зборници радова	183
Интернет извори, документа и медији	187
Биографија.....	198
Изјава о ауторству	199
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада.....	200
Изјава о коришћењу	201

Увод: Источно партнерство – домен суседства или проширења?

Од свог успостављања, европска политика суседства годинама се није посебно односила према постсовјетским државама Молдавији, Белорусији и Украјини, као ни према Азербејдану, Грузији и Јерменији, већ су се сличне одредбе европских аката примењивале на суседе Европске уније без обзира да ли се, географски посматрано, радило о европским или неевропским земљама. Такав приступ није уважавао бројне сличности између чланица ЕУ и земаља источне Европе, већ је настојао да у једном ширем географском оквиру обухвати све „суседе Европе“, укључујући и оне који се налазе с јужне и источне стране Средоземног мора. Поменуте земље европског истока на тај начин нису биле препознате као део сродне географске области која, на основу заједничког историјског, друштвеног, па и културног и другог наслеђа, поседује капацитете да у већој мери у поређењу са другим регионима суседства усвоји и примени идеје, вредности и стандарде Европске уније. Напротив, с обзиром да је низ неевропских држава суседства дужи низ година сарађивао на основу различитих трговинских уговора са ЕУ, области изван источне Европе су фактички дуго уживале и напредније односе са Бриселом спрам поменутих постсовјетских земаља. Наиме, Европска унија је са већином земаља постсовјетског простора, било да се ради о европском истоку или средњеазијским државама, годинама сарађивала на основу аката о партнерству и сарадњи старих и до двадесетак година, који у мањој или већој мери више нису одговарали напреднијој визији развоја односа две стране.

Имајући у виду многоструке везе и сродне културе са земљама источне Европе, Унија је, након пријема 12 нових држава-чланица из средње и југоисточне Европе између 2004-2007. године, с обзиром на свој измењени географски опсег и потребу за осигуравањем ближих веза са суседима, одлучила да је потребно осмислити посебну стратегију за односе са шест држава постсовјетске Европе. Охрабрена највећим територијалним проширењем у својој историји, које је проистекло из оптимистичне и динамичне стратегије приступања, Европска унија је отпочела са разматрањем надградње суседске политике како би се установио модус развоја односа са шест партнерских земаља у источној Европи, полазећи у највећем делу од инструмената и приступа политике проширења који су допринели демократској трансформацији централне Европе – мада је од почетка био присутан консензус да димензија за развој

односа са партнерима из источне Европе треба да остане и функционише у домену суседске политике. С једне стране, то је виђено као начин за развој вишедимензионалне суседске политике која је уважавала специфичност различитих региона који се наслањају на Европску унију; поред тога, политика проширења је у годинама које су претходиле почетку економске кризе у Европи крајем 2008. године и даље имала амбициозну агенду: Хрватска и Турска су, свака својом динамиком, биле у статусу приступних преговора, док је низ западнобалканских земаља као своје стратешке приоритете поставио приступање Европској унији након самита у Солуну 2003. године, којим је званично потврђена њихова перспектива чланства.

Избијање сукоба у Грузији и њеним отцепљеним републикама 2008. године су ужурбали припреме Европске уније за дефинисање новог приступа према партнерским земљама из источне Европе. У том периоду Комисија је представила план за развој интеграције са постсовјетским земљама, који би могао да води успостављању простора у великој мери налик Европском економском простору.¹ Имајући у виду и нове спољне границе ЕУ након проширења, у документу Комисије препозната је неопходност за успостављањем «источне димензије европске суседске политике» која би одговорила на потребе за ближим везама са тим регионом, што би било остварено продубљењем билатералних веза и успостављањем новог оквира за мултилатералну сарадњу.

Ипак, такав простор, који би првенствено подразумевао економску интеграцију, није предвидео могућност права гласа источноевропских држава у политичким телима Европске уније нити је конкретизовао политички идејни исход дугогодишњег приближавања источних суседа Унији. Неизјашњавање политике суседства о перспективи приступања тих земаља Европској унији, иако је, формално посматрано, представљало континуитет са начелима суседске политике, није задовољило многе источноевропске државе које су очекивале додатни подстицај у својим проевропским амбицијама.

Предлогом влада из Варшаве и Стокхолма о оснивању димензије Источно партнерство, у чијем су креирању учествовале и друге државе-чланице средње Европе, потврђено је

¹ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership {SEC(2008) 2974} /* COM/2008/0823 final */“, European Commission, 3 December 2008.

име новој политици и дефинисани приоритети развоја односа. С друге стране, у време свог оснивања ова стратегија је била тек једна од неколико регионалних идеја сарадње које су се односиле и на подручје Средоземља, Црног мора или северне Европе, које су развијане на иницијативу држава-чланица ЕУ. Имајући у виду варијабилно интересовање држава Уније за различита географска подручја у зависности од појединачних националних и других интереса, потпора Источном партнерству није наишла на једнаку подршку међу свим чланицама. Ипак, упркос осетљивом тренутку – подударану оснивања са почетком глобалне финансијске кризе – могућности за нову иницијативу су се временом увећале у односу на димензије попут Медитеранске уније, која је од успостављања била изложена и снажним друштвеним и политичким потресима широм источног и јужног Средоземља (премда је, како ће се касније испоставити, и у источној Европи у посматраном периоду дошло до сложених политичких догађаја и нестабилности).

У оквирним документима који се односе на димензију развоја источних суседа (декларације о Источном партнерству из Прага, Варшаве, Вилњуса, Риге и Брисела), нису ближе конкретизоване ставке о дугогодишњој развојној перспективи те политике, него се као општи циљ само наводи „амбициозније партнерство“ које ће настојати да се реализује кроз политичку асоцијацију и дубоку и целовиту економску интеграцију. Предуслови за развој и што већу оперативност те димензије проистичу из уважавања и придржавања заједничких интереса и вредносних принципа, међу које се између осталих убрајају демократска начела, владавина права, поштовање људских права, основних слобода и добре владавине.² У партнерском споразуму са Кијевом у оквиру сингатме „политичког придруживања“ под тематским циљевима наведени су институционални дијалог и јачање веза у домену унутрашњих реформи, правосудног система, као и тежња за јачањем веза у заједничкој спољној и безбедносној политици и заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици.³ Ипак, у контексту врло сложених унутарполитичких околности и проблема са територијалним интегритетом, једну деценију по оснивању политике Источног партнерства, споразуме о придруживању

² Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Brussels, 24 November 2017)*, Council of the European Union, Brussels, 2017, Internet, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/d5aad091-9263-4a3a-ad65-8b4fc74f1df0/final-statement-5th-EaP-summit.pdf>, 19/02/2018.

³ European Commission, *Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, European Commission Brussels, 2014, Internet, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf, 19/02/2018.

успела је да потпише само половина предвиђених чланица – Грузија, Молдавија и Украјина (премда је прилагођену и донекле посебну верзију уговора 2017. године потписала и Јерменија).

Док друге димензије суседске политике имају у мањој или већој мери пројектни приступ, Источно партнерство се заснива на „преносу“ и примени комунитарних одредби, тј. на „извозу“ европског система.⁴ Идеја и логика таквог партнерства састоји се у подражавању политичког модела и стандарда Европске уније, с амбицијом креирања безбедног и „пријатељског“ окружења. Ипак, партнери не би имали право да делегирају представнике са могућностима одлучивања у институцијама Уније. Поштовање и примена комунитарних норми у партнерским земљама правно-технички се аргументује обостраним прихватањем таквог типа односа.⁵ Ипак, на другој страни, концепт економског зближавања доста је циљно усмеренији и прецизнији, те у перспективи омогућује постепену и све већу могућност учешћа на европском тржишту, полазећи од уговарања и одредби свеобухватног трговинског уговора, уз визију уједињеног, правно-технички прилагођеног економског простора без међусобних царинских препрека у даљој перспективи.⁶ Додатне ставке попут визне либерализације, сарадње у енергетској безбедности и сарадња у регионалним развојним политикама не одударају од домета суседске политике. Међутим, очито је размимоилажење између плана о економском зближавању и домета «политичке асоцијације», као недовршеног и недореченог концепта.

Предмет, проблем и циљ истраживања: „опонашање“ интеграције као логика развоја Источног партнерства?

Иницијатива Источно партнерство европске суседске политике, нарочито у домену политичке асоцијације поседује значајне недоследности, недостатке и непрецизности у *концептуалном, интеграционом и стратешком аспекту*. Поменути изазови ометају функционисање и унапређење Партнерства. С друге стране, ЕУ користи ”делотворне” алате из приступног процеса, који су дали резултате у средњеевропским државама -

⁴ Elena Korosteleva, *The European Union and Its Eastern Neighbors: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, London, 2012, pp. 27-28.

⁵ Ибид, стр. 21.

⁶ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership {SEC(2008) 2974} /* COM/2008/0823 final */”, European Commission, 3 December 2008.

премда су ту јасно биле постављене далекосежније политичке намере, усвајањем стратегија приступања тих земаља Унији. Ипак, у погледу развоја односа са источним партнерима препознају се краткорочне и средњерочне, али остају недовршене дугорочне политичке амбиције те иницијативе, па Европска унија тежи да их ”заобиђе” праћењем процеса мањкаво постављене *непотпуне интеграције*. Упоредо са продубљивањем конфликта у Украјини кренуле су да се у значајнијој мери откривају непотпуности политике за источноевропске суседе, нарочито у контакту и приликом поређења са регионалним стратегијама Руске федерације, које имају за циљ да подигну ниво и продубе односе у постсовјетском простору груписањем унутар засебних политичких, безбедносних и економских пројеката. Непотпуна и недоречена политика резултат је разнородних ставки - од недовољног ангажмана земаља Европске уније и немогућности да се ближе одреде политички и други приоритети развоја (нарочито у погледу ближег одређивања (не)могућности приступања источноевропских земаља), преко страхова за довођењем у питање нивоа својих појединачних односа са Москвом, до осетљивог политичког окружења, као и других ставки. Испитивање политичких домета стратегије Источно партнерство чини тематски одговарајућу и актуелну истраживачку област у домену међународних односа.

Концептуални сегмент истраживачке области присутан је у употреби вишезначних и недовољно прецизних термина и синонима из приступног процеса, иако ова димензија припада области *европског суседства*. У том смислу, политички аспект услова из политике проширења - владавина права, унапређење и гарантовање одређеног нивоа људских права и слобода и функционалних демократски уређених установа - подударан са поменутиим вредностима политике источног суседства.⁷ Иако је та политика заснована на свесном и својевољном преузимању и примени комунитарних одредби, таква добра воља партнера подлеже условљавању - налик приступајућим земљама. Поред тога, мада би ваљан концепт партнерства у суштини подразумевао балансиране везе између партнерских страна, очекивања и дужности су најпре на источних суседа, којима се у склопу ближе сарадње са ЕУ чак и одриче могућност јачања политичких, привредних и других релација са осталим регионалним телима и државама.

⁷ European Parliament, *European Parliament recommendation of 15 November 2017 to the Council, the Commission and the EEAS on the Eastern Partnership, in the run-up to the November 2017 Summit*, European Parliament, Strasbourg, 2017, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0440+0+DOC+XML+V0//EN>, 10/02/2018.

Затим, интеграциони сегмент истраживачке проблематике илуструје мањак прогреса у сфери политичке асоцијације, превасходно као резултат непостојања прецизнијих европских циљева за те државе у дужој перспективи, услед неодговарајућих спољних деловања и окружења, као и недовољне мотивације источноевропских земаља и немогућности да предузму дубоке и свеобухватне реформе. Алати политике проширења попут диференцијације или условљавања имају примену и у источној димензији суседства. Подударности између две формално засебне европске политике у домену источноевропске иницијативе врло су приметне, мада им се дугорочне амбиције мимоилазе, имајући у виду да се перспектива пријема држава тог региона не предвиђа у правно важећим европским актима.⁸ Ипак, такве недоречености доводе до арбитрарних наратива, по угледу на владу у Кијеву чији представници неретко наводе да ће проевропски курс земље бити валоризован пријемом у Европску унију, уз ставове да су услови и реформе које треба задовољити попут оних за државе обухваћене политиком проширења. Такође, источни суседи имају помешане ставове према политици, која им не омогућава пријем у Европску унију а не одређује ни кредибилну другачију визију развоја на дужем плану, те и због тога, *inter alia*, очекивани позитивни исходи не наступају.

Стратешки недостаци детаљније су приказани у одељку дисертације у којем су тумачене перспективе развоја с теоријских аспеката, превасходно у ситуацији мањка прецизнијег политичког плана Европске уније за источне партнере у дужем интервалу, нарочито у складу с регионалним и другим приликама и утицајима. Поменути недостаци и нејасноће инхибирају снажење односа Уније са источноевропским земљама, али и стварају тензије са Русијом, која за тај регион исказује велико занимање. Међутим, док Москва подупире спајање покиданих нити на територији некадшњег СССР, у оквиру засебних привредних, дипломатских, одбрамбених и осталих пројеката иницијативи ЕУ мањка прецизна и етапно осмишљена политичка визија политике за источне суседе .

⁸ Уопштено посматрано, чл. 49. Уговора о Европској унији не одриче могућност апликације за чланство било којој европској држави која је посвећена вредностима тј. достизању услова из чл. 2. Уговора, али треба имати у виду да је у прошлости долазило до подношења мањкавих апликација, па и њиховог формалног одбијања, тако да је за аплицирање фактички неопходна сагласност европских институција. Видети и фусноту бр. 24.

С аспекта краткорочнијих амбиција, а у недостатку далекосежнијег плана, ЕУ прибегава *непотпуној интеграцији*, тј. одређеном привиду приступања Европској унији, мимо ближег правно-политичког позиционирања и формалних гаранција, што чини и проблемску тачку ове дисертације. У мањку прецизнијег приступа и плана Европске уније у погледу политичке перспективе источних партнера, одржавање перцепције процеса приступања служи као замена за фактички недостатак дугорочних политичких амбиција те иницијативе. Док су краткорочне и средњерочне амбиције политике засноване на развоју секторских веза (транспорт, енергетика итд), имплементацији партнерских уговора и институционалној реформи, с друге стране, ЕУ не појашњава прецизнију дугорочну визију. Мотив за тако непотпуно деловање је зато што у Европској унији опстаје страх да би јасно негирање могућности приступања источних партнера резултовало мањом мотивацијом за спровођењем свеобухватних реформских корака, што би умањило делотворност европских алата у партнерским државама.

Из наведеног произилази став аутора дисертације да се иза недостатка далековиде идеје ЕУ за источне partnere налази интенција да се те земље неодређено дуго одржавају што ближим, али и уз довољно одстојање у смислу учешћа у европским институцијама. Европска унија се руководи недовољно јасним и вишезначним појмовима ради „заобилажења“ идеје о перспективи приступања источноевропских држава. ЕУ тако поступа будући да увиђа да је срж успеха у преображају система у блиској узрочно-последичној вези са употребом алата политике проширења попут условљавања, а само „симулирање“ приступног процеса из европске перспективе, ипак не изискује и формално-правно препознавање опције учлањења источноевропских земаља, већ је „довољно“ и одржавање такве перцепције.

Ова докторска студија тежи да ближе препозна политички опсег, али и недостатке и нејасноће који отежавају учвршћивање и развој Источног партнерства, истраживањем аспеката теорије, стручних интерпретација из више области, као и политичких пракси и појава. Проучавањем аката, документације и друге грађе у домену Источног партнерства (и политика суседства и проширења) конкретније се анализира тај модел развоја, његови донети и изазови, уз констатовање подударности између европских планова суседства и приступања на основу упоређивања њихових принципа, норми и алата. Имајући у виду да се тематика проучавања нарочито тиче изазова у погледу

одсуства политичких амбиција на дужем плану, у дисертацији ће нарочито бити анализиран домен политичке асоцијације тј. придруживања.

Осим термиолошко-техничких и интеграционих проблемских аспеката, с обзиром на осетљив геополитички тренутак у периоду писања ове дисертације, важно је осмислити и перспективе ове политике с више теоријских аспеката. Поред тога, посебну тачку у истраживању представља и употреба пре свега политичког условљавања, диференцирања и билатералног метода као инструмената за охрабривање европског преображаја источноевропских земаља, што доста подсећа на приступ Европске уније спрам земаља које су обухваћене политиком проширења.

Премда је повезано са конкретним позицијама актера, па и ширим контекстом и вештинама „погађања“, са „супротне стране“ условљавања налазе се шансе за унапређење, завређивање предности и „награда“ уколико се достигну постављени стандарди, али је такође могуће и онемогућавање или умањење исхода као последица недостатка прогреса у погледу датих услова. С друге стране, применом принципа диференцијације тежи се да се напредак у сарадњи „еластичније“ вреднује спрам амбиција и резултата сваке земље понаособ. У том правцу је важан билатерални метод који омогућава Унији да партнере третира индивидуално, док је мултилатералан домен Партнерства више усмерен ка размени искустава и умрежавању источних суседа. Међутим, ситуације из праксе воде утиску да је домен диференцирања, односно различитог третирања партнерских земаља знатно изложен политичкој, пре него свеобухватној процени која се мери конкретним показатељима напретка. За нормативне амбиције Европске уније парадигматичан је резултат у географском окружењу, па је занимљиво да се истражује у ком обиму и облику је ЕУ у могућности да емитује свој ауторитет и снагу према околним територијама, осим у установљеном обрасцу приступног процеса, утолико пре што је и тај доказани модел мотивисања на реформе безмало већ једну деценију у стагнацији и опадању.

Недовољно прецизна визија политике за источне суседе не подстиче суштински напредак у аспекту политичке асоцијације, као резултат захтевности достизања високих и свеобухватних стандарда који изискују многогодишње напоре (по моделу приступног процеса), као и утиска неадекватних користи из угла источних суседа, што су важни аспекти који би морали да буду квалитетније представљени у једној одрживој стратегији планирања. С друге стране источна димензија суседства ће се

свести на развојну идеју по логици „приступање минус чланство“ – преузимање обрасца политике проширења без могућности пријема у Европску унију, што доводи до питања о развојним намерама те иницијативе.

Истраживачко питање је постављено у следећем облику: **да ли норме Источног партнерства у аспекту политичког придруживања могу бити успешне са интеграционог, концептуалног и стратешког становишта, у случају суверених држава које немају перспективу приступања Европској унији?**

У овој дисертацији биће обрађивана и друга повезана питања: да ли некомплетна интеграција у довољном обиму стимулише партнерске државе за захтевно и дубинско спровођење реформских активности? Може ли подражавање приступног процеса дугорочно бити одржив, тј. док источни суседи не задовоље услове политичке асоцијације? Да ли Европска унија употребљава вишесмислене и нејасне појмове за заобилажење и релативизацију опције пријема источноевропских партнера? Да ли је Европска унија, непоколебљиво постављајући и инсистирајући на условима својим источним суседима, уз занемаривање ширих геополитичких прилика, „помогла“ компликовању ситуације у украјинском систему и друштву, чиме су појачане претпоставке за регионалну нестабилност и конфликт?

Општа хипотеза, посебне и појединачне хипотезе

У наставку су изложене основне хипотезе истраживања.

Општа хипотеза:

- Европска унија не може да понови трансформативни успех претприступних реформи средњеевропских чланица у погледу држава Источног партнерства. Главни разлог за то јесу недовољно јасни концептуални, стратешки и интеграциони показатељи те политике. Европска унија се стога служи „привидом“ потпуне интеграције да би подстакла источне суседе на реформе, без преузимања обавезе да их прими у чланство Уније чак ни на дугорочном плану.

- Притисци на „источне суседе“ путем условљавања нису примерени за земље од којих се не очекује да постану чланице Европске уније. ЕУ примењује такве инструменте

будући да је свесна њихове трансформативне моћи из претходних циклуса проширења. Ипак, непознавање перспективе приступања је *differentia specifica* која не може да понови резултате реформи (по угледу на претходне циклусе проширења), па је потребно да Унија дугорочно дефинише политичке циљеве ове иницијативе.

Посебна хипотеза:

- Вишезначна терминологија Источног партнерства чини вид (зло)употребе „меке моћи“ којом Унија тежи да делује на источне суседе да спроводе реформе (у аспекту испуњавања политичких циљева), без ближег одређивања властитих дугорочних обавеза у виду перспективе чланства у Унији тим земљама.

Појединачне хипотезе које су повезане са концептуалном и интеграционом проблематиком гласе:

- Вишесмислена званична терминологија Источног партнерства последица је несагласности унутар ЕУ у погледу дугорочног дефинисања тока сарадње са источним суседима у правцу омогућавања опције чланства.

- Источни суседи и њихове власти користе реторику перспективе чланства у Европској унији, служећи се концептуалним недостацима и недореченостима. Источни партнери се на политичком нивоу опиру у погледу предузимања захтевних свеобухватних реформи, услед недоречених дугорочних политичких амбиција Источног партнерства.

- Условљавање представља начин за „држање на одстојању“ источних суседа, а истовремено и за спровођење утицаја Уније на реформске активности у домену политичког придруживања.

Појединачна хипотеза која би се односила на стратешки аспект проблематике гласи:

- Постоји несклад између настојања ЕУ да преовлађујуће обликује већи број источних суседа партнерства и средстава, идеја и инструмената која стоје на располагању у актуелном облику те иницијативе (политичка, теоријска, институционална итд).

- Неодређена дугорочна визија односа Европске уније и источних суседа делује демотивишуће у постављању приоритета спољне политике партнерских држава.

Значај и оправданост истраживања развоја политике Источног партнерства

Закључци ове дисертације указују да у свом актуелном облику Источно партнерство, уместо да води формирању привилегованог пријатељског спољног простора у оквиру којег се „добровољно“ преузимају политички и економски стандарди европске матице, данас источни суседи ЕУ више наликују на објекте који су изложени „управљању на даљину“ са мањком аутономног одлучивања, а партнерски модел сарадње руководи се логиком „приступања без чланства“ и подражавањем политике проширења. Поред тога, перспективе достизања пуних капацитета те политике без одређивања приоритета и простора за одређени ниво сарадње са Русијом доста су упитне. Да је у дугорочном политичком погледу европски план за источне суседе извеснији и прецизнији, примена европских стандарда и норми у тим земљама би можда била квалитетнија, имајући у виду да би многим партнерима упознавање са политичком визијом њихове будућности, макар оно не подразумевало перспективу пријема, вероватно више значило него дугогодишње подражавање приступног процеса без изјашњавања о чланству у ЕУ.

Ипак, из перспективе тренутка писања ове дисертације, домети ове политике нису водили суштинским изменама у приближавању стандардима ЕУ, не само услед неспособности источних суседа да у кратком року примене сложене критеријуме који наликују приступним стандардима, већ и услед тога што су недостаци стратегије и неадекватно деловање ЕУ водило ка компликовању геополитичких прилика у источној Европи, укључујући и украјинску кризу, као и прогресивно удаљавање ЕУ и Русије. Европски план за источне суседе није узео у обзир осетљив геостратешки простор и његове специфичности, тако што није предвидео ни разрадио сценарије у случају погоршања политичких прилика и тензија, који су могли барем у одређеној мери бити очекивани и квалитетније третирани (ако не и умањени или избегнути) да је тим питањима на стратешки начин приступљено.

Неадекватност и недовршеност европског плана манифестовала се неснађеним и нетактичним деловањем ЕУ, посебно у погледу неповољног утицаја на избијање и

развој украјинске кризе, што је додатно показало немогућност Брисела да делује изван услова мира, чак и на свом властитом континенту.

Стручни допринос дисертације се огледа у анализирању и тумачењу недовршености плана за источне суседе. Да ова димензија суседске политике има прецизније и извесније политичко усмерење на дужем плану, који садржи јасније и неискључиве појмове и адекватније и иновативније планирање користи за партнере (које се не ослања на опонашање приступног процеса), Партнерство би имало вољу перспективу за раст и могло би да допринесе обнављању европске привлачности у читавом региону суседства. У том смислу је на Европској унији да Источно партнерство допуни и доврши на начин који ће омогућити и предвидивији развој односа не само са источним суседима, већ и са Русијом, имајући у виду да је неадекватном политичком интервенцијом у Украјини Брисел допринео избијању и продубљењу кризе која је изазвала и свеобухватно погоршање односа са Русијом. Дисертација у том смислу праћењем политичког тумачења и последица упућује на значај кориговања низа мањкавости у актуелној стратегији која не омогућава дугорочни политички напредак ни смањење напетости и нестабилности, које тренутно карактерише постсовјетски европски простор.

Недовршена стратегија није само резултат мањка консензуса међу земљама ЕУ о потреби да се план за источне суседе квалитетније постави, одрживије усмери и адресира бројне недостатке и недоследности, већ и других разлога попут невољности да се односи са Русијом у већој мери угрозе услед билатералних интереса (посебно зарад источноевропских држава од којих се не увиђа већа корист за продубљивањем односа), недовољног интересовања за доминантнију улогу ЕУ у окружењу и тежњама за унутрашњом консолидацијом, али и предрасудама и недостатком друштвене подршке. Последица наведених изазова је недовољно јасна и недовршена димензија источног суседства која нема капацитета да квалитетније функционише као заиста посебна европска политика, већ као неадекватна и непотпуна „рефлексија“ политике проширења.

Истраживачка проблематика се руководи са неколико научних тежњи. Употребом научног описа биће приказан развој идеје и иницијативе за источне суседе у домену теорије, правно-техничких аспеката као и тумачења политичких појава и исхода. Поред описа, тежње за научним објашњењем се огледају у проучавању и тумачењу

истраживачке проблематике у домену развојне перспективе Партнерства имајући у виду његове тренутне ограничене и мањкаве оквире и бројне изазове.

Истраживање упућује и на неопходност научног предвиђања развојних могућности иницијативе, посебно имајући у виду да, деценију од усвајања идеје о партнерству, неколико источних суседа и даље нема закључен партнерски споразум као предуслов за политичко и економско зближавање са ЕУ. У том смислу, у многим доменима сарадње са „уговорним партнерима“ исходи су у раној фази, док су у случају појединих земаља на снази и даље уговори из деведесетих година 20. века, тако да се у тренутку писања ове дисертације може само у временски и географски лимитираном опсегу говорити о преузимању обавеза, дужности и остварених користи у оквиру овог европског плана.

Уколико ЕУ има амбиције за заокруживањем свог спољног простора, са преосталим суседима које не деле ентузијазам за продубљивањем односа попут нпр. Азербејџана или Белорусије, али можда чак и са Русијом, се могу разматрати прагматични модалитети за сарадњу који би били мање политички контроверзни (и мање потенцијално дестабилишући) а више технички усмерени, попут секторског повезивања, што би могло да помогне обнављању нарушеног поверења и показивању способности Уније да додатно диференциранијим приступом заправо боље утврди границе и домете свог деловања у источном суседству. Како би се доказала као заиста посебна идеја, Источно партнерство би требало да буде редизајнирано и установљено као одишта засебна политика која својим сопственим методама, алатима и циљевима на предвидив и договорен начин обликује суседство, на начин који је делотворан, прихватљив али и привлачан заинтересованим суседима.

Друштвени циљ истраживања почива на полазишту да успостављање засебне стратешке идеје за источне суседе ЕУ, која садржи боље одређене и јасне термилошко-правне, политичке и стратешке делове, може да води одрживијем и енергичнијем развоју веза партнерских земаља са ЕУ. За продубљивање сарадње постоје одређени нормативни услови, али и мањкавости и изазови које је неопходно превазићи и уградити у квалитетнији стратешки концепт развоја. Обавезе и очекивања не треба да буду само на страни партнерских земаља и друштава, већ ЕУ треба да установи начин на који да стабилније устроји и стратешки усмери будућност региона који је показао заинтересованост за евроинтеграције, јер опонашање приступног

процеса није дугорочно одрживо нити коректно, а доприноси и додатним нестабилностима и неповерењу. Као могући дугорочни резултат целовитијег и квалитетнијег стратешког плана, источни суседи могу бити привилеговани политички и економски суседи Уније, с којима се сарадња може ометати у што већем броју области у мери у којој то одговара и специфичностима тог простора и његовим посебним стратешким местом. Успех Источног партнерства може да допринесе обнављању ентузијазма за сарадњу и у другим регионима суседства, али и да препозна његову посебну позицију која доприноси бољим регионалним перспективама односа. То би био важан искорак у односу на уврежено посматрање истока континента као поднебља бремених проблема, са којим продубљена сарадња пре може исходovati тешкоћама него неким посебним добитима.

Истраживање друштвено доприноси упућивањем да је потребна јача заинтересованост за место источних суседа у разматрању развојне перспективе Европске уније. Унија има нормативне амбиције за стварањем свог спољног периферног простора, али то треба да настоји да учини на начин који више одговара привилегованом партнерском односу, а мање наликује пресађивању европског модела у случају приступајућих земаља. То је утолико потребније имајући у виду да су амбиције ЕУ за проширењем све мање и све даље, док је потреба за јачим регионалним присуством и утицајем Уније све очигледнија нужност. Зато Брисел треба да иновативније и конкретније осмисли Партнерство тако да улога тог простора буде адекватно уважена, што може водити већем степену прихватања и у источном суседству и у самој Унији. У том смислу се треба осмислити и начин за ефикаснији дијалог и сензибилизацију политичких елита, невладиног сектора, академске заједнице, али и шире јавности за потребу за укључивањем источних суседа у пријатељски простор утицаја ЕУ, на начин који ће оснажити поверење у европску улогу у развоју свог суседства и водити већим обостраним могућностима и користима од сарадње са поједицима, групама и руководством источноевропских земаља.

Теорије, методе, технике и преглед концепта истраживања

За целовитије сагледавање перспектива европске политике за источне суседе нужно је применити доприносе неколико дисциплина и научних области, попут међународних и европских студија, и размотрити више теоријских приступа.

Источноевропске државе обухваћене Партнерством руководе се рационалним избором, где у околностима изложености различитим геостратешким притисцима настоје да се одреде за курс који би могао бити најкориснији у погледу добити.⁹ Теорија игара омогућава креирање занимљивих и тематски адекватних тумачења спољнополитичког контекста развоја ове европске политике и нуди ближи увид у логику стратешке динамике и утицаја и међузависности међу различитим актерима.¹⁰ Недореченост и нејасноће европског плана за источно суседство заинтересованим странама су компликовали „вагање опција“, а другим актерима реметила предвиђање развоја исхода и могућности поступања у различитим ситуацијама. Непотпуност европског плана је допринела продубљењу неповерења и нестабилном развоју догађаја у украјинској кризи. Некооперативним обликом сарадње по обрасцу нулте суме Европска унија и Русија су у оквиру својих дискрепантних планова за источну Европу притискале источноевропске земље да се одреде и на тај начин допринесу и побољшаном међународном статусу Источног партнерства ЕУ, односно Евроазијске уније с друге стране.

Разматрањем нормативних аспеката се истражује модус по којем се вредности и принципи Источног партнерства инструментализују посредством начела условљавања, а источноевропске земље укалупљују у периферној позицији реципијента европских утицаја, по угледу на приступајуће земље.¹¹ Преносом европских стандарда настоји се

⁹ Ближе коришћена литература у овој области: David Marsh & Gerry Stocker (eds.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005; Vsevolod Samokhvalov: *Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: Zero-sum game or not?* European Union Institute for Security studies No 68, Paris, 2007; Jonathan Levin & Paul Milgrom, *Introduction to Choice Theory*, Stanford database, Stanford, 2004, Internet, <http://web.stanford.edu/~jdlevin/Econ%20202/Choice%20Theory.pdf>, 25/05/2018; итд.

¹⁰ Поред извора из фусноте бр. 9, такође: Nolan McCarty & Adam Meirowitz, *Political Game Theory*, Princeton.edu, Internet, https://www.princeton.edu/~nmccarty/Political_Game_Theory%20.pdf, 20/05/2018; Bruce P. Jackson, *The European Union Goes East*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 2011, Internet, <https://www.hoover.org/research/european-union-goes-east>, 18/02/2018; Elena Korosteleva, *The European Union and Its Eastern Neighbors: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, London, итд.

¹¹ Ближе коришћена литература у овој области: David Marsh & Gerry Stocker (eds.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005; Sandra Lavenex & Frank Schimmelfennig, “EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?”, *Democratization* 18:4, Taylor & Francis, London, 2011; Michael E. Smith, “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No. 1, UACES, Kent, 1996; Elisabeth Johansson-Nogués, “A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, London, Volume 9, Issue 2, 2004; Frank Schimmelfennig & Ulrich

створити спољна периферија Уније, географски и у много чему изузетно блиска, али јасно издвојена од језгра (ЕУ) и са мање привилегованим статусом него земље-чланице Уније. Дихотомија између потреба за блискошћу, с једне стране, и ексклузивитета Уније, с друге стране, присутна је у свим аспектима димензије Источно партнерство, али није ваљано артикулисана на начин који предвидиво, одрживо и обострано прихватљив начин развија односе, већ (п)одржава неравноправне позиције две стране, што не одговара духу партнерских тежњи. Као последица мањкаво постављених односа услед недовршене стратегије источног суседства, прати се логика непотпуне интеграције, где се одржава перцепција приступног процеса путем условљавања у многим областима, док се насупрот томе не одређује дугорочна политичка визија развоја, било да се ради о препознавању или одбацивању могућности чланства или стварања новог, спољног концентричног круга Европске уније са посебним елементима, мисијом и улогом.

Либералне теорије и приступи попут либералног институционализма политику источног суседства тумачи као амбицију Европске уније да „на даљину“ пресади европски модел и на тај начин управља тим регионом, што није у складу са идејом о „привилегованим“ паритетним односом, већ пре наликује наставку политике проширења.¹² Тежња за спољним руковођењем политичким и економским развојем источних суседа не би требало да буде идејна копија приступног процеса, барем не уколико Источно партнерство жели да у потпуности профункционише као засебна идеја са посебним амбицијама. У том смислу, европско управљање на даљину могло би да побољша своје изгледе уколико се изради стратегије приступи са новим сетом идеја. Источни суседи треба да буду упознати са дугорочном политичком перспективом својих односа са ЕУ, која не подразумева чланство у Унији, барем у случају да Партнерство и даље опстане као димензија суседске политике. Тежња за стварањем спољног прстена ЕУ треба да буде праћена искренијим односом и веродостојнијим планирањем развоја источног суседства на начин који уважава чињеницу да се ради о,

Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 11(4), 2004; Elena Korosteleva, *Eastern Partnership: bringing "the political" back in*, East European Politics, Taylor & Francis online, 2017, Internet, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2017.1340882>, 01/06/2018; итд.

¹² Ближе коришћена литература у овој области: John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations / Liberalism*, OUP Oxford, Oxford, 2014; Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, The Free Press, New York, 1992; Michael E. Smith, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No. 1, UACES, Kent, 1996, итд.

бирокупатски говорећи, трећим земљама чија аутономија треба да буде уважена у већој мери, тим пре што се ради и о простору специфичних изазова. Обазривим трагањем, утврђивањем и обзнањивањем својих развојних замисли у комуникацији са партнерима ЕУ би могла да задобије њихово поверење у способност Брисела да управља њиховим развојем, што би представљало отклон од неизјашњавања Уније о дугорочној политичкој будућности источног суседства, што не доприноси квалитетнијем спровођењу те идеје.

У врло ограниченој мери у дисертацији се могу применити и перспективе демократске теорије мира, и то пре свега ради илустрације посебних привилегија које проистичу из (не)припадања одређеној либералној групи.¹³ У том смислу је видљив и одређени парадокс, имајући у виду да ЕУ жели да створи своју спољну периферију и да је моделује по својим преференцијама и наличју, али с друге стране жели и да заштити своју јединственост и спољни простор претвори и у неку врсту границе. Источни суседи у том смислу могу очекивати одређене предности од таквог степена блискости, али не и оне гаранције које су предвиђене само за државе-чланице, попут могућности активирања клаузуле о солидарности, која би омогућила и физичку заштиту од спољних актера, попут нпр. Русије. Док унутар уређеног простора демократског мира важе начела међусобног ненападања и солидарног наступања у случају спољне агресије, чак и за привилеговане земље попут оних које би источни суседи једног дана могли да постану унутар неког будућег политичког простора, те земље не би уживале могућности заштите у мери у којој их имају државе-чланице Уније. Поред тога, ЕУ не показује спремност да преузме тј. „увезе“ високе ризике карактеристичне за постсовјетски европски простор и на тај начин и изнутра угрози своју деценијама изграђивану уређеност.

Проблемска област је занимљива и за проучавање кроз призму неореализма, посебно ради разумевања нестабилног међународног контекста којег карактеришу амбиције регионалних актера да унапреде своју позицију и увећају моћ.¹⁴ У том смислу је

¹³ Поред извора из фусноте бр. 12, такође: Michael Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, no.12, London, 1983.

¹⁴ Ближе коришћена литература у овој области: Kenneth Waltz, *Theory of international politics*, Random House, New York, 1979; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton, New York, 2003; John Mearsheimer, "Structural Realism," in Tim Dunne, Milja Kurki & Steve Smith (eds), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2013), итд. Додатно, за потребе геостратешке анализе ближе је консултована следећа литература: Zbigniew Brzezinski, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012; John J.

превага над простором источне Европе важна и за осигурање регионалне превласти евроатлантског скупа, али и за одржање традиционално снажне позиције Русије и њених спољнополитичких амбиција за обнављањем веза у постсовјетском простору. Надметање актера је праћено и продубљивањем односа међузависности, што је видљиво и на нивоу земаља које су предмет утицаја; у том смислу су дуго времена источноевропске земље у мањој или већој мери настојале да одрже своју позицију изван ривалских стратегија, како би могле на тај начин да задрже и већи степен властитог утицаја на својој територији. Док регионални актери попут Русије, ЕУ али и САД и НАТО имају своје агенде које се у одређеној мери преплићу, али и искључују, земље источног суседства настоје да избегну лоше последице одређивања и разматрају начине да одрже или унапреде и властите позиције, што је врло захтеван процес који захтева доста обазривог поступања и политичког такта и вештине који у многим ситуацијама изостају.

У дисертацији ће се полазити од више основних метода научног сазнања.

- Метод анализе доприноси већем степену фокусираности на предмет изучавања у теоријском, нормативном и другом смислу, у циљу целовитијег прегледа и тумачења развоја политике, као и констатовања опступања и изазова који ометају њено квалитетније функционисање.

- Метод конкретизације имаће примену у контексту приближавања апстрактног конкретном. У оквиру овог истраживања тежи се адекватније уочити и разумети настојања Европске уније да вишезначним и недовршеним појмовима и концептима источне суседе охрабри да прихвате њено вођство у процесу који у много чему више наликује приступном моделу него односима са сувереним државама у источној Европи.

- Метод генерализације може бити посматран у аспектима дисертације који се односи на важност осигурања утицаја ЕУ, с једне стране, тј. Русије, с друге, у постсовјетској источној Европи, као начин за осигурање регионалне надмоћи и боље међународне позиције

Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin*, Foreign Affairs, Tampa, 2014, Internet: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault>; Richard Youngs, Kateryna Pishchikova, *Smart geostrategy for Eastern Partnership - The bumpy road to Vilnius*, Brugge, 2013, Internet, <http://carnegieeurope.eu/2013/11/14/smart-geostrategy-for-eastern-partnership#>, итд.

- Метод синтезе имаће употребу у праћењу супротстављених геополитичких планова у источном суседству, који се служе и одређеним сличним алатима и поступцима у настојању да ”привуку” источноевропске земље. У том смислу је, с обзиром на проблемску тематику истраживања, у ограниченом обиму поступање ривала могуће у извесној мери и постављати у одређени однос како би се адекватније сагледала целовитија перспектива.

- У дисертацији ће бити заступљен и дедуктивни метод, путем којег ће на основу општег познавања и проучавања проблемске области бити оствариво извођење индивидуалних закључака у циљу досезања што кредибилнијих сазнања. Примера ради, релације између постсојветских европских држава и Русије се могу тумачити из перспективе настојања те земље да тај простор поново повеже на стратешкој основи, што долази у колизију и са аспирацијама Европске уније за исти географски простор.

- Индуктивни метод имаће улогу у проучавању и разумевању општег на основу посебних елемената, тј. као спајање посебних и појединачних ставова унутар општег стајалишта. У том смислу је могуће пратити тешкоће у стварању артикулисаније стратегије Источно партнерство, као последица мањка јединствене визије међу државама-чланицама Уније и њиховим појединачним националним интересима који варирају унутар ЕУ.

У поступку поимања и тумачења односа посебног унутар општег примену и тези ће имати специјализација, у погледу илустрације и разликовања значаја источноевропских држава унутар регионалног и глобалног контекста. У том смислу посебну примену имаће аспект класификације, где ће се одређени сегменти политике Источно партнерство ради квалитетнијег сагледавања сврставати у погледу амбиција на кратком, средњем и дужем плану, као и у домену тешкоћа и мањкавости (нпр. стратешки аспект, интеграциони аспект)

У истраживању ће бити употребљаване и општенаучне сазнајне методе:

-Хипотетичко-дедуктивни метод ће моћи да буде разматран у домену појашњења да мањак дугорочне политичке визије и добити за источне суседе не омогућава напредак

у политичкој асоцијацији са Бриселом, као и у провери стабилности и кохерентности ставова и појава.¹⁵

- Упоредни метод ће имати примену и у повлачењу паралеле између суседске политике, у оквиру које се налази иницијативе Источно партнерство, и политике проширења, чији се критеријуми и приступ опонашају. Као модалитети примене у овом домену издвајају се *дифузионизам*, који је употребљив с аспекта објашњења „извоза“ политичког модела из ЕУ у земље-партнере, као и тзв. *area studies* (регионални компаративни приступ) у оквиру којих је одређена и дефинисана просторно-географска целина истраживања, а које уједно и препознају самосвојност специјалних случајева (нпр. Украјине). У том смислу ће у појединим аспектима бити поређен развој источних суседа у достизању стандарда Партнерства.¹⁶

- У оквиру методе прикупљања података важну улогу имаће анализа докумената, попут политичко-правних аката и норми, као и проучавање научних, стручних и других публикација и текстова, укључујући и оне у домену практичне политике. У истраживању ће у органиченој мери бити примењена и студија случаја ради праћења спољног деловања и утицаја иницијативе Источно партнерство, у погледу лонгитудиналног проучавања које се односи на поновно проучавање једне појаве у другачијим фазама. У том контексту ће у једном сегменту рада највише речи бити о Украјини као најважнијој и најутицајнијој земљи за развој политике, а у мањој мери о Молдавији, која се убраја међу земље-предводнице ове политике. Дисертација се у смислу временског позиционирања пре свега односи на једнодеценијски период од успостављања Источног партнерства до предаје докторске дисертације 2018. године. Истраживање тежи да потврди став о важности што квалитетнијег стратешког образложења и уклапања источног суседства у европске развојне планове за суседство.

Дисертација је конципирана на начин да садржи шест засебних али и повезаних делова који се међусобно садржајно надовезују.

Уводни део докторске тезе ближе представља ширу проблемску област, предмет и циљеве истраживања, који су вођени хипотезама на општем, посебном и појединачном нивоу. Такође, овај део истраживања садржи и преглед основних теоријских приступа,

¹⁵ Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 240.

¹⁶ Ибид, стр. 279.

употребљаваних метода и техника, а упућује и на значај и оправданост истраживања развоја политике Источног партнерства.

У оквиру другог поглавља су приказане мањкавости и изазови који ометају развој политике Источно партнерство у концептуално-терминолошком погледу, као и у погледу изостанка дугорочних политичких циљева у оквирним документима, због чега у пракси долази до подражавања приступног процеса у односима са источним партнерима, што није у складу са засебним амбицијама, инструментима и циљевима које би једна самосвојна европска политика требало да поседује. Такође, недовршена и мањкаво постављена стратегија не доприноси стабилности у региону иначе подложном кризама.

У наредном поглављу, у циљу емпиријске илустрације, представљени су изазови који ометају политичко придруживање пре свега Украјине и Молдавије као земаља-предводница у овом виду интеграција. Опонашање приступног процеса у домену политичког придруживања није адекватно за земље које нису део политике проширења, а интеграциони резултати изостају услед мањкаво постављене стратегије која, поред наведеног, не уважава ни посебне изазове који оптерећују постсовјетску Европу.

У четвртом поглављу дисертације су анализирани стратешке мањкавости политике Источно партнерство које су, неадекватним третирањем источних суседа, али и Русије, допринели томе да Европска унија источноевропски регион неспретно „помери“ у домен геополитике, чиме је помогла избијању и току регионалне политичке кризе коју није у стању да реши својим бирократско-политичким приступом.

У петом поглављу су приказани различити теоријски приступи којим се настоје тумачити логика европског утицаја на источне суседе и позиције регионалних актера. Ипак, стратешки недовршена и дугорочно политички нејасна политичка визија Источног партнерства није успела да у већој мери утиче на приближавање суседа Унији, већ је својим мањкавостима допринела томе да други актери, попут Русије, Сједињених држава, НАТО и ОЕБС попуне геополитички вакуум. Како би повратила свој кредибилитет регионалне силе, Европска унија мора да реконцептуализује своју стратегију на начин који уважава посебност партнера, али и не ремети односе са другим актерима, што захтева брижљиво и упорно стратешко планирање.

У закључном делу истраживања су рекапитулирани основни изазови, имајући у виду и доприносе различитих теорија, постављене хипотезе и политичку праксу, како би се утврдило да би уважавање специфичности простора источног суседства и одвајање од логике политике проширења представљало адекватнију манифестацију једног партнерског односа који уважава потребу за већом аутономијом, и који би као засебан облик сарадње могао да има одрживију и квалитетнију перспективу развоја на дугорочном политичком нивоу него постојећи мањкави европски план за источне суседе.

I Развој политике Источног партнерства у контексту мањкавости и изазова

У оквиру овог поглавља биће представљени концептуални и интеграциони аспекти политике Источног партнерства који отежавају њен развој. Нејасни и вишесмислени појмови, комбиновани са преузимањем логике, критеријума и наратива политике проширења креирају и одржавају перцепцију и доживљај пуне интеграције источних партнера у Европску унију. Непотпуно повезивање са источним партнерима путем економске интеграције и политичког придруживања могли би да буду највиши домет ове политике, али имајући у виду да политичка визија није у довољној мери дефинисана ни одређена, ЕУ преузима модел приступног процеса како би одржала привид потпуне интеграције. Међутим, такво деловање Уније није стратешки осмишљено већ је, напротив, пре производ политичке нужности, услед немогућности Уније да у кратком року отклони све мањкавости у вези са политичком визијом развоја источног суседства.

Недовршени и мањкав стратешки план за источне суседе би требало да има свој сопствени идентитет, са властитим инструментима и циљевима, али и са одређеном „додатном вредношћу“ која би партнерске земље мотивисала да предузму трансформативне реформе својих система. Имајући у виду да источни партнери немају перспективу чланства у ЕУ, ни из тог угла па не би било „праведно“ да пролазе кроз критеријуме приступног процеса, а на путу издвајања Партнерства као засебног приступа, поред наведеног, свакако би требало да се у знатној мери уважи специфичност постсовјетског европског простора. Земље-источни партнери суочене су

са низом специфичних изазова, почев од проблема територијалног интегритета до политичких модела владавине, уз висок степен упућености на Русију у низу области, па ни из тог разлога није сврсисходно третирати их по угледу на приступни процес држава средње и источне Европе. У циљу квалитетније емпиријске илустрације у овом поглављу дисертације биће приказани примери Украјине и Молдавије као земаља-предводница у политици Источно партнерство.

1.1. Концептуални и термилошки проблеми развоја иницијативе Источно партнерство

У овом сегменту дисертације ће бити појашњен концептуално-термилошки део истраживачког проблема, који је присутан у употреби вишезначних термина и синонима из вокабулара приступног процеса, упркос томе што Партнерство формално представља засебну димензију политике суседства. Мада је концептуални аспект проблематике нешто што се од зачетка ове иницијативе издвајало као значајно питање, изненађује да током деценије присуства ове политике тај изазов није адекватније системски третиран. Иако је сарадња у оквиру Источног партнерства у формалном смислу заснована на консензуалном и аутономном пресађивању и имплементацији *acquis communautaire*, та добровољност подвргнута је условима који наликују на критеријуме приступања земаља обухваћених политиком проширења. Иако Европска унија сматра да се у случају партнера ради о основном прилагођавању с комунитарним нормама и стандардима, пренос норми и институционалне измене које се очекују су свеобухватне и високог обима.¹⁷

Поред наведеног, иако употреба термина партнерство упућује да се ради о донекле равнотежним везама, превасходно се од источних суседа очекује предузимање активности ради испуњавања захтевних услова и стандарда. Поред тога, појам партнерство ни у семантичком смислу није потпуно адекватан, будући да се не ради о неутралној ни паритетној врсти односа две стране, већ се међусобно приближавање условљава успешним пресађивањем европског модела у источном суседству (где је

¹⁷ Laure Delcour, *The EU and Russia in Their 'Contested Neighbourhood': Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, Taylor & Francis/ Routledge, New York, 2016, pp. 50-52.

фокус на дужностима источноевропских земаља), уз паралелно и прогресивно одрицање од продубљивања веза са другим актерима попут нпр. Русије. У том смислу је Партнерство манифестација неједнаких веза, што упућује на размишљања о сврси употребљавања појма који у наведеном смислу није потпуно адекватан, иако инсинуира истовремено и на постојање блискости и на уважавање одређеног степена засебности двеју страна.

У процесу успостављања оквирних аката Партнерства (у виду декларација из Прага, Варшаве, Вилњуса, Риге и Брисела), нису ближе одређене ставке које се односе на развојне амбиције тог концепта на дугогодишњем нивоу, већ се пре свега полази од опште идеје о достизању „амбициознијих“ односа на основу напретка у доменима политичке асоцијације и интеграције са европским тржиштем.¹⁸ У циљу досезања пуних предности (нај)ближих партнерских односа полази се од поштовања заједничких принципа, и вредносних начела“ попут владавине права, поштовања људских права и демократског поретка, међународног права, успостављања тржишно оријентисане економије и принципа квалитетне демократске владавине и управљања. Такође, и у другим актима попут партнерског уговора о асоцијацији са званичним Кијевом, под синтагмом „политичко придруживање“ као циљне тачке су наведене области политичког дијалога, и снажење односа и подршке у реформама и развоју система правосуђа, унутрашњих послова, спољне и безбедносне политике, са перспективом усклађивања са европским политикама у том домену.¹⁹

Основне области које се уређују агендом придруживања на примеру Украјине у складу су са генералним начелима суседске политике и обухватају: политички дијалог, политику друштвеног и економског развоја, учешће у различитим европским програмима, секторску сарадњу, отварање тржишта у складу с принципима Уније и Светске трговинске организације, и сарадњи у домену правосуђа и унутрашњих послова; ради се о политичкој, безбедносној и културној сарадњи, уз постепени приступ јединственом тржишту – односно, пре свега о идеји што ближег степена

¹⁸ Списак и пун текст декларација о Источном партнерству са самита из Прага (2009), Варшаве (2011), Вилњуса (2013), Риге (2015) и Брисела (2017) доступан је на следећем електронском извору: European Council, *Eastern Partnership summits (2009-2017)*, Consilium, Brussels, 2017, Internet, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/>, 10/02/2018.

¹⁹ EUR-Lex, *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, Official Journal of the European Union, Brussels, 2014, Internet, http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1, 23/05/2018.

економског сједињавања.²⁰ Секторска сарадња у домену енергије, транспорта, визног режима итд. са појединим партнерима већ се примењује и даје резултате, што почињу да осећају и сами грађани тих земаља, што доприноси и побољшању става о евроинтеграцијама у јавности. Неки примери за то су приступање Украјине Енергетској заједници, увођење безвизног режима, напредак у домену заједничког простора авијације итд.

Поред наведеног, правни оквири саме Европске уније и могућност њеног проширења уско је повезан са поштовањем низа принципа и вредности у домену људских права. Члан 2. Уговора о ЕУ наводи да је Унија заснована на поштовању вредности људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и мањинских права, а те вредности се приписују државама-чланицама у чијим друштвима преовлађују плурализам, недискримација, толеранција, правда, солидарност и полна једнакост.²¹ Важност овог члана је врло велика имајући у виду да на њега реферише члан 49. Уговора о ЕУ, који прописује да «било која европска земља која поштује и унапређује начела из члана 2. може да поднесе апликацију за чланство у Европску унију».²²

Мада, примера ради, резолуција Европског парламента из 2014. о Украјини наводи члан 49. Уговора о ЕУ управо у контексту хипотетичког приступања источних партнера након испуњавања наведених начела, ради се о правно необавезујућем документу.²³ Кроз историју проширења, прогресивним усвајањем ових вредности током својих претприступних процеса државе су постајале чланице Европске уније, али је у одређеним случајевима појединим земљама које нису задовољиле ове критеријуме (или их можда нису довољно квалитетно имплементирале), сугерисано да одложе аплицирање за чланство (случај појединих балканских земаља, док је нпр. апликација Марока осамдесетих година XX века званично одбијена формалним

²⁰ Nadežda Šišková, “The EU – Ukraine Association Agreement as an Instrument of a New Generation of so called “Tailored” Association Agreements: The Comparative View”, *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014, pp. 107-114.

²¹ Видети фусноту бр. 8.

²² Nadežda Šišková, “The EU – Ukraine Association Agreement as an Instrument of a New Generation of so called “Tailored” Association Agreements: The Comparative View”, *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014, pp. 107-114; 289.

²³ European Parliament, *European Parliament resolution of 17 July 2014 on Ukraine*, Europarl, Strasbourg, 2014, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2014-0009>, 10/02/2018.

аргументом да се ради о неевропској држави).²⁴ У том смислу, наведене одредбе су имале двојаку примену у политици проширења.

Идеја источног суседства се заснива на охрабривању усвајања европских стандарда, као манифестација потребе за „извозом“ европског правно-политичког и економског обрасца. Оквирна документа ове политике стварају претпоставке да придружене државе симулирају европски политички модел, као најближи суседи – „пријатељи“ Уније, који не би имали формалне могућност утицаја на доношење одлука политичким телима ЕУ. Такође, свеобухватни програм изградње институција захтева велике измене у погледу функционисања различитих тела. Логика подражавања европског обрасца и „преноса и примене комунитарних одредби је можда одраз Брисела за нормативним вођством, али је и донекле збуњујућа за иницијативу чије чланице нису обухваћене приступним процесом већ процесом који на њега у многим аспектима доста наликује. Транспоноване европских стандарда у поретке партнерских држава зато се настоји додатно аргументовати аутономијом, тј. пристанком обе стране у доброј вери, у покушају еуфемизације за мањак могућности избора избора партнерских држава поводом испуњавања европских критеријума.

Не само да су, као у «европским уговорима» који су закључивани са данашњим чланицама Уније из средње Европе, Споразумом о придруживању између Украјине и ЕУ дефинисане детаљне процедуре које се односе на правне обавезе усклађивања и примене европског законодавства (попут нпр. неопходности институционалног усклађивања, дефинисања рокова и праћења над испуњавањем обавеза), већ су у тим областима – парадоксално - приметне чак и јаче патерналистичке тенденције Брисела него што је то био случај код земаља које су ЕУ приступале у прошлости.²⁵ Имајући у виду да источни суседи, за разлику од земаља које су припадале или припадају политици проширења, до тренутка писања овог рада никада нису званично препознате као будуће чланице Европске уније, настојања ЕУ да у што већој мери управља стратешким развојем тих земаља (чак и у односу на земље које су прошле кроз приступни процес) без јаснијег и ближег дефинисања својих обавеза, додатне добити

²⁴ European Parliament, *Briefing No 23 - Legal questions of enlargement*, Europarl, Strasbourg, 1998, Internet, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/23a2_en.htm, 21/05/2018; Novica Đurić, *Podgorica bi u EU, Evropljani protiv*, Politika, Beograd, 2008, Internet, <http://www.politika.rs/sr/clanak/61206/Svet/Podgorica-bi-u-EU-Evropljani-protiv>, 25/05/2018.

²⁵ Naděžda Šišková, „From Eastern Partnership to the Association: A Legal and Political Analysis”, op. cit, p. 286.

за партнере и артикулисања политичке визије, представља парадокс ове иницијативе који треба да буде коригован како би концепт постао стратешки потпунији, одрживији и кредибилнији.

Иако је још чланом 8. Лисабонског уговора обзнањена намера за продубљивањем веза са суседима Европске уније, а проширења ЕУ ову тежњу учиниле још логичнијом, уместо да настоји да односе са источноевропским партнерима уреди што детаљније, Унија је изабрала општији и мање доречени приступ и формулације преузете из различитих домена (политике проширења, Европске асоцијације за слободну трговину -*EFTA*, општих ставова суседске политике итд), између осталог вероватно и како би оставила одређени простор за даље служење средствима попут политичког условљавања, као и другим инструментима.²⁶ Употребом приступних алата и одржавањем перцепције о интеграцији вероватно се настојао бар на извесно време осигурати простор за добровољно и прогресивно усклађивање суседа и одрицање одређених националних прерогатива у корист Уније. Ипак, с друге стране, одржавање таквог привида у трећим земљама, које припадају суседској политици, наводи на промишљање у којој мери је с аспекта ЕУ морално да се недоречености и празнине регулативе и других аката Источног партнерства и суседске политике користе према владама земаља- партнера које своје грађане мотивишу неком врстом европске перспективе, иако та визија није дугорочно политички артикулисана, а посебно је неодређена према могућности за чак и хипотетички и далеки пријем тих држава у ЕУ?

Осим проблематичног етичког упоришта, упитно је и да ли појмовно уопштавање, недефинисање и недореченост Партнерства јесте барем донекле делотворено, с обзиром да се неизјашњавањем о опцији уласка у Европску унију умањује логика „штапа“, па примена принципа условљавања даје мање резултате. У том смислу поједини аутори сматрају да, иако можда политика суседства није намерно скројена као „утешна награда“ за земље које нису обухваћене политиком проширења, она јесте настојала да (у знатној мери мањкаво) достигне и понови преображајне домете приступног процеса.²⁷ Важну улогу у охрабривању реформског курса и предузимању одговарајућих корака у контексту евроинтеграција има принцип условљавања.

²⁶ ЕЕРА, *Lisbon Treaty - Treaty on European Union – Title 1 – Common provisions, Article 8*, Internet, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-1-common-provisions/6-article-8.html>, 22/05/2018.

²⁷ David Cadier, "Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?", in: Luc-André Brunet (ed.), *The Crisis of EU Enlargement*, LSE IDEAS Report, London, 2013, pp. 52-28.

Преплитање између политика проширења и суседства се може тумачити у оквиру димензије спољног деловања ЕУ, која применом сличних метода и инструмената у различитим политикама настоји да оствари и изванредан синергијски ефекат у смислу већег утицаја и обликовања свог окружења. У том смислу ове политике се могу тумачити у структуралном контексту изградње ефикаснијег спољног деловања Уније.²⁸ Док је политички домен концепта Источно партнерство мањкав, економски аспект доста је прецизнији и конкретније циљно одређен у смислу вишестепеног и поступног сједињавања с европским јединственим тржиштем, полазећи од спровођења свеобухватног трговинског партнерског уговора, уз дугорочну перспективу уклањања царина и препрека у трговини, преко правног усклађивања, до ступања у целовито тржишно обједињавање. Очигледан је јаз између економске идеје уједињења и дугорочно непрецизних циљева придруживања у политичком смислу. Фокус истраживања аутора дисертације биће управо недореченост политичких циљева и домета Источног партнерства.

Мада би циљ плана за источне суседе требало да представља резултат стратешког промишљања ЕУ у погледу циљева које жели да дугорочно оствари у том региону, с друге стране, приступ Брисела у знатном обиму проистиче из потребе за давањем одговора, односно алтернативе, на стратешке потезе Русије. У том смислу се деловање Европске уније у више наврата испоставило као реактивно, пре него водеће, било да се радило о спонтаним и недовољно осмишљеним потезима или да је, с друге стране, превагнула склоност бирократском одлучивању тј. инертности. Поједини стручни аутори сматрају да ЕУ треба да покаже стратешку иницијативу, одлучност и докаже да је у стању да буде „власник процеса“ у источном суседству.²⁹ У том контексту треба тумачити и дилеме да ли се, имајући у виду бројне мањкавости, уопште ради о једној засебној европској стратегији, те да иницијативу од оснивања прати мањак јасноће, пре свега да ли се заиста ради о регионалном приступу са геополитичким амбицијама или о билатералним алатима која путем заједничке платформе охрабрује индивидуалне националне реформе.³⁰ Присталице геостратешке аргументације ову иницијативу

²⁸ Stephan Keukeleire, Rouba Al-Fattal, Arnout Justaert & Roos Van de Cruys (eds.), „Key challenges for European foreign policy: Debate and Book Launch“, *Policy Brief No. 9*, Institute for International and European Policy, Leuven, 2008, pp. 2-10.

²⁹ Richard Youngs, Kateryna Pishchikova, *Smart geostrategy for Eastern Partnership - The bumpy road to Vilnius*, Carnegie Europe, Brussels, 2013, Internet,

https://carnegieendowment.org/files/smart_geostrat_eastern_partnership.pdf, 10/02/2018.

³⁰ Ибид.

посматрају као инструмент за успостављање ширег привредно- политичког концепта, уз безбедносну компоненту, што све скупа може да исходује креирањем алтернативе руском стратешком приступу.³¹ Ипак, за аутора дисертације управо је политички аспект тј. недостатак тренутних оквира и визије Источног партнерства шире проблемско подручје тезе, а плану за источне суседе је неопходна знатна надградња и ближе дефинисање како би могао на јасан начин да понуди одрживу перспективу развоја предвиђеним земљама, посебно у поређењу са политичким стратегијама других актера попут Русије – о овом делу биће више речи у наредним поглављима и сегментима рада.

У том смислу су разумљиве критике да се Унија зауставила усред полуизграђеног простора, у оквиру којег се не врши на доследан начин спровођење реформи нити геополитички захтеви, него најпре неподесна сума обеју тачака, те да план ЕУ у том облику пре настоји да одврати суседе од сарадње са трећим земљама попут Русије него што омоћава властиту визију развоја која може бити атрактивна тим земљама.³² Како би стратегија била довршена и постала одржива и свеобухватнија, потребно је да Европска унија прецизније одреди основне елементе свог плана попут дугорочних циљева и начина и дејствовања, како би спонтано, инертно или произвољно поступање у различитим земљама или ситуацијама било осујећено или барем у већој мери ограничено.

Уочљива је сличност појмова и начина спровођења Партнерства са одредбама и критеријума из приступног процеса, без озбира на то што се ради о засебној димензији из домена суседства. Сродност између две политике додатно је институционално потврђена и успостављањем јединственог комесаријата за суседску политику и проширење, при чему је од успостављања актуелног мандата Комисије јасно објављено да током њеног мандата неће бити проширења, а суседски односи су препознати као барем подједнако (не)приоритетна политика. Поред тога што се служи сличним принципима попут условљавања, диференцијације и билатералног приступа, као и опонашању политичких аспеката Копенхашких критеријума попут владавине права, заштите основних слобода, и сегменти који се односе на економску интеграцију у значајној мери одговарају условима које источни партнери треба да испуне како би

³¹ Ибид.

³² Olga Shumylo-Tapiola, *A Successful Vilnius Summit: Mission Possible*, Carnegie Europe, Brugge, 2013, Internet, <http://carnegieeurope.eu/2013/06/04/successful-vilnius-summit-mission-possible/g88t>. 10/02/2018.

унапредили своје односе са Европском унијом. Од источних партнера се чак очекује и да прилагоде и унапреде своје административне капацитете и усвоје нова институционална решења.³³ Иако поједини документи врло посредно и уопштено реферишу на члан 49. Уговора о ЕУ, могућност приступања источних суседа Европској унији не помиње се експлицитно ни у једном правно обавезујућем европском документу.

С обзиром на непрепознавање перспективе уласка у Европску унију, та се политичко-правна празнина произвољно интерпретира, посебно у државама попут Молдавије или Украјине, чије власти се годинама позивају на „перспективу“ уласка у Унију. Иако вишезначни појмови из регулативе Источног партнерства могу навести на разлике у тумачењу, неизјашњавање ЕУ у погледу политичких домета приближавања суседа последица је мања унутрашње сагласности о дугорочним исходима, нејединственој визији тог простора, као и европске улоге у њему. Ипак, оно што јесте јасно је да већина чланица ЕУ не подржава могућност препознавања перспективе чланства источних суседа, а да се одлуке стратешког типа на нивоу Уније доносе на основу општег консензуса који је у многим сферама врло тешко достижан, док у другим областима једноставно и не постоји. Заправо, мањак консензуса у великој мери је довео и до стагнације у домену политике проширења у протеклој деценији, па се чак и за поједине кандидате за чланство који су у приступним преговорима, попут Турске, тражи и званично обустављање, па и одрицање перспективе чланства у Унији.

Имајући у виду да су Турска, као земља у догодишњим приступним преговорима, и Украјина, као земља партнер, једине мномилионске земље које су изразиле амбицију да постану чланице Европске уније, посматрајући изузетно сложен ток евроинтеграција Анкаре која је у том процесу безмало пет деценија, питање чланства Украјине чије су институције и систем у много чему некомпатибилни са европским тековинама (и, не мање важно, која има окрњени територијални интегритет, оружани сукоб на истоку и једну од најнеразвијенијих економија на континенту), са заустављањем приступних преговора Анкаре у тренутку писања ове дисертације и чланство Турске, а камоли Украјине, под великим је знаком питања.

³³ European Parliament, *Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency Conclusions*, European Council, Madrid, 1995, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm, 10/02/2018.

Примена претприступних услова и појмова води у два правца. Прва, оптимистичнија верзија, би гласила да могућност уласка у Европску унију постоји, само није званично препозната, односно да би на дугорочном плану, у случају задовољавања захтевних политичко-економских критеријума, Брисел могао да одлучи да дотичне источне суседе ипак сврста у политику проширења. Таквим тумачењем и аргументацијом се служе поједине партнерске земље и неке средњеевропске државе, попут нпр. Пољске.³⁴ Ипак, приликом разматрања мале извесности те опције довољно је поћи од примера западног Балкана, чија је већина држава већ готово две деценије обухваћена политиком проширења, а које су недовољно или врло ограничено напредовале у испуњавању критеријума за пријем у ЕУ. Такође, треба имати у виду и посебно наслеђе и бројне изазове који додатно ометају развој европске идеје у постсовјетском простору, што могућност препознавања тих земаља као потенцијалних кандидата још више умањује.

Други сценарио, који је реалистичнији и правно-политички утемељенији, не подразумева перспективу чланства источних суседа у Унији. Разлог што се немогућност пријема тих земаља званично не обзнани проистиче из страха да би отворено негирање такве опције, макар она била и крајње хипотетичка, имало за резултат обесхрабривање источних суседа и „отупило“ ефикасност европских инструмената утицаја. На том трагу се долази до промишљања да иза непрецизне и недовршене дугорочне визије развоја ЕУ стоји интенција да се источни суседи одржавају на довољном одстојању, али и у „дозираној“ близини на нејасно дуг период, само што Брисел то није јасније артикулисао нити адекватно објаснио заинтересованим странама у тој политици. Унија користи непрецизне појмове и „већ виђене“ алате политике проширења за релативизацију значаја самог пријема у Унију, у настојању да извозом свог модела створи шири простор у којем само чланство можда неће бити толико пресудно колико нпр. заједничко учешће у појединим политикама. Поједини аутори попут Мајкла Смита (Michael Smith) и Сандре Лавенекс (Sandra Lavenex) такве идеје посматрају као логику „замагљивања“ самих граница (које одвајају Европску унију од других територија), зарад стварања привилегованог, заједничког простора у којем ће постојати висок степен перцепције припадности, или идентификације, са

³⁴ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Polish FM: European integration of Eastern Partnership countries is a success of Polish diplomacy (interview)*, Warsaw, 2017, Internet, https://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/eastern_partnership/polish_fm_european_integration_of_eastern_partnership_countries_is_a_success_of_polish_diplomacy_interview_eap.jsessionid=9B81479CFB3BFB529F9EB5296183E581.cmsap1p, 22/05/2018.

„матичном“ територијом Уније, без обзира да ли се ради о државама-чланицама или (источним) суседима с друге стране границе.³⁵

Релативизовање предности самог чланства у Европској унији се остварује помоћу термина попут економске интеграције (која означава уједињавање тржишта источног суседства са европским) и политичког придруживања, имплицирајући одвојеност политичког простора суседства, који је у статусу асоцијације са европским, а његове институције се у мањој или већој мери усклађују с европским политикама. Ова два аспекта представљају модус за пресађивање европског модела изван матичног простора Уније. У домену политичког придруживања „замагљивање“ се остварује употребом вишесмислених и недоречених појмова попут „добровољности“ сарадње (нпр. чл. 12 Прашке декларације, који се пре свега односи на мултилатералну сарадњу) и термина који сугеришу флексибилност и варијабилност у продубљивању међусобних веза.³⁶ У том смислу, премда идеја о замагљивању самог контроверзног питања чланства у корист што шире и дубље сарадње може бити значајно и плодотворно подручје за даљи развој политике, Источно партнерство у свом актуелном облику, којем недостаје дугорочна стратешка политичка визија, „замагљивање“ заправо користи ради прикривања недоречености своје визије развоја, уместо да то буде један од метода за квалитетније и иновативније спровођење те политике.

Непотпуни, нејасни и међусобно нескладни термини и средства Партнерства су осмишљени тако да партнери добију утисак о већем степену контроле и улоге у управљању развоја односа. У великој мери ради се о синонимима из политике проширења и другим појмовима који су широко постављени тако да дају перцепцију веће аутономности одлучивања, док су у пракси суседи подложни условљавању и диференцирању према методама и аршинима приступног процеса. Замагљивање није ограничено само на релативизацију самих граница деловања политичких институција Уније, што би требало да му је приоритетна намена, већ је у актуелним, мањкавим оквирима политике Источног партнерства, нажалост, присутан и у многим другим аспектима, пре свега у погледу заобилажења да се утврде дугорочне политичке амбиције привилегованог простора источноевропског суседства.

³⁵ Michael E. Smith, “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No. 1, UACES, Kent, 1996, pp. 12-21; Sandra Lavenex, “Concentric circles of flexible ‘EUropean’ integration: A typology of EU external governance relations”, *Comparative European Politics*, Geneva, 2011, vol. 9, no. 4-5, pp. 372-393.

³⁶ „Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Prague“, Council of the European Union, 7 May 2009.

1.2. У потрази за дугорочним политичким циљевима: декларације Источног партнерства од самита у Прагу до самита у Вилњусу

У Прагу је 2009. године одржан први самит посвећен Источном партнерству као новој димензији суседске политике Брисела којом се надограђују постојеће билатералне везе са источноевропским суседима Уније: Молдавијом, Белорусијом, Украјином, Грузијом, Јерменијом и Азербејџаном.³⁷ Усаглашавање нове иницијативе Европске уније је текло у особеном контексту недавно окончаног руско-грузијског рата и самопроглашења Абхазије и Јужне Осетије за независне државе што је довело до политичке нестабилности у источној Европи; такође, радило се и о самом почетку глобалне финансијске кризе која је већ у 2009. показала забрињавајуће последице на економске и политичке системе европских земаља, укључујући и бројне чланице Уније. Поред, с једне стране, позитивног биланса у домену евроатлантских интеграција – Бугарска и Румунија су тек примљене у чланство ЕУ а Албанија и Хрватска у чланство НАТО – у истом периоду приступање том војном савезу онемогућено је 2008. у Букурешту Грузији и Украјини, барем делимично услед бојазни за погоршањем геополитичких прилика у источној Европи. Источно партнерство зато је осмишљено као потреба да се препозна значај источноевропских постсовјетских земаља се у периоду који генерално није био благонаклон за интеграционе амбиције тих земаља. Партнерство се заснива на два приступа: билатералним аспектом ове политике настоје се снажити међусобне везе Европске уније са сваким источним партнером понаособ, док се мултилатералним доменом иницијативе успоставља форум за јачање дијалога и размену идеја.³⁸

Почев од Прашке декларације кренуло се са правно-политичким формализовањем идеја наведених у Саопштењу Европске комисије Европском парламенту и Савету из 2008. године: потребом за новом димензијом која би уважила ближу географску блискост након проширења Уније из прве деценије XXI века, која би представљала амбициознију и свеобухватнију сарадњу, која би се развијала продубљењем билатералних односа успостављањем нових уговорних односа и јачањем секторске

³⁷ Ибид.

³⁸ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Prague*, Prague, 2009, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf, 02/02/2018, p. 5.

сарадње; успостављањем мултилатералне платформе за дијалог, и прилагођавањем издвојених средстава у складу са развојем „политичке амбиције Партнерства“.³⁹

У погледу политичких домета Партнерства, и Прашка декларација задржала је широко постављену синтагму неопходности „амбициознијег партнерства“ између Европске уније и партнера. Главни циљ Источног партнерства јесте стварање потребних услова за убрзање политичког придруживања и дубље економске интеграције између две стране, а то ће се одвијати кроз источни део суседске политике; у том смеру Партнерство ће подржавати политичке и економске реформске процесе чиме ће се олакшати приближавање источноевропских земаља Европској унији.⁴⁰ Наведене одредбе нуде значајан увид у магловиту дугорочну идеју Источног партнерства: читањем „између редова“, тј. сврставањем иницијативе у домен суседске политике од почетка је фактички изостављена могућност приступања тих држава Унији. Такође, из наведеног се може разумети да је термин „приближавања“ Европској унији (не „приступања“ или „уласка“) условљен политичким и економским реформама, што донекле асоцира на симулацију приступног процеса али делује се употреба таквих појмова свесно заобилази (како се то не би тумачило као нека врста препознавања перспективе чланства тих земаља у Унији). У прилог томе говори и даље удаљавање од обавезивања Брисела у том правцу: наиме, предузимање наведених реформских корака у служби је „заједничке посвећености стабилности, безбедности и просперитету Европске уније (с једне стране, прим. аут), партнерских земаља (с друге стране) и читавог европског континента“.⁴¹ Овај аспект биће донекле коригован у Варшавској декларацији увођењем термина „обостраности“ обавеза, ради већег уподобљавања партнерској концепцији односа.⁴²

Не само да је Брисел у Прашкој декларацији изоставио да понуди барем имплицитну могућност чланства у Унији, већ је у горе наведеним ставкама заправо подвукао да читава иницијатива представља потребу за унапређењем суседске политике на

³⁹ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership {SEC(2008) 2974} /* COM/2008/0823 final */“, European Commission, 3 December 2008.

⁴⁰ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Prague*, Prague, 2009, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf, 02/02/2018, p. 6.

⁴¹ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Prague*, Prague, 2009, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf, 02/02/2018, p. 11.

⁴² Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Warsaw*, Warsaw, 2011, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31798/2011_eap_warsaw_summit_declaration_en.pdf, 19/02/2018, p. 2.

европском континенту – а како је постсовјетски део Европе једини „преостали“ део континента којем није експлицитно призната могућност чланства (за разлику од западне, северне, средње, јужне, па и југоисточне Европе, које су или већ у ЕУ или су на различитим нивоима приближавања чланству), Источно партнерство се у овом делу може разумети као иницијатива која има за циљ да ревитализује суседску политику путем њеног посебног прилагођавања источноевропском контексту. Ипак, с обзиром на широке и вишесмислене термине, тумачење одредби ове, па и других декларација и аката Источног партнерства, уме да варира, посебно у политичке сврхе, на шта је у овој дисертацији скренута пажња на више места.

Две године након прашког скупа, у Варшави, једној од најзаинтересованијих престоница за приближавање источних суседа Европској унији, одржан је други самит између источних партнера и „европске двадесетосморке“. У пропратној декларацији у оквиру идеја политичког придруживања и социо-економске интеграције није дошло до ближег одређивања првопоменуте синтагме. Заправо, већи фокус стављен је на појашњавање економске перспективе интеграције: препознавање економских предности у увећању размене добара и услуга, потенцијала за увећање инвестиција и важности прогресивне економске интеграције са јединственим тржиштем Европске уније.⁴³ Предузимање политичких и социо-економских реформи, олакшавање „свеобухватног приближавања Европској унији“, прогресивно би водило економској интеграцији у јединствено тржиште, као и стварању „економског простора“ са земљама партнерима.

На тај начин је фактички постављена дугорочна идеја економског развоја Партнерства по угледу на амбициозни Европски економски простор (ЕЕП) – у којем у тренутку писања ове дисертације учествују Исланд, Норвешка и Лихтенштајн заједно са државама-чланицама Европске уније, а у оквиру којег је свим учесницама омогућена слобода кретања добара, радника, услуга и капитала унутар јединственог тржишта. У политичком смислу, ради се о три земље Европске асоцијације за слободну трговину – Норвешкој, Исланду и Лихтенштајну – које нису чланице Европске уније и не учествују у њеним политичким институцијама, мада су то истовремено и земље које у највећој мери испуњавају услове за чланство у Унији, уз одређене специфичности.

⁴³ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Warsaw*, Warsaw, 2011, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31798/2011_eap_warsaw_summit_declaration_en.pdf, 19/02/2018, pp. 2-4.

Како би се стекао ближи увид у захтевност таквог курса ваља напоменути да, уколико би се (прилагођени) модел ЕЕП претпоставио као могући крајњи домет Источног партнерства, да је потребан дуг пут како би источни партнери задовољили услове учешћа у јединственом тржишту Европске уније у којем, узгред, у тренутку писања ове дисертације услове не испуњавају ни земље које последње две деценије предузимају свеобухватне системске реформе у оквиру својих приступних процеса. Ипак, с обзиром да дугорочни политички циљеви Партнерства нису ближе дефинисани ни у овој декларацији, идеја развоја по моделу ЕЕП, делује да, барем имплицитно, сугерише могућност стварања таквог простора на дугорочном плану и за источне суседе – наравно, након задовољавања бројних услова, с тим што оквири суседске политике и терминологија релевантних аката нигде не предвиђају нити елаборирају могућност приступања тих земаља Европској унији.

У погледу захтевности таквог процеса Декларација из Варшаве правилно констатује да постепено и прогресивно усклађивање у погледу европских правила и пракси свакако захтева „висок ниво посвећености за предузимање сложених и свеобухватних реформи, уз подршку јачих институционалних капацитета“, у чему ће Европска унија да помогне, у складу са принципима обостране одговорности и начелом диференцијације (чл. 2).⁴⁴ Споразуми о придруживању, свеобухватне агенде реформи и, где је то примењиво, дубоки и свеобухватни трговински споразуми одређени су као темељни елементи развоја односа у оквиру Источног партнерства (чл. 3).⁴⁵

Учесници самита у Варшави сложили су се да развијају политичку сарадњу и дијалог између ЕУ и партнерских земаља, укључујући и у домену реформи управе, заједничких напора за увећање регионалне безбедности и решавање сукоба, као и релевантних глобалних и регионалних дипломатских и безбедносних питања од заједничког интересовања; у том смислу, констатује се погоршање људских права, демократије и владавине права у Белорусији, праћено даљим погоршањем медијских слобода и позив да се ослободе политички затвореници, заустави репресија над цивилним сектором и иницира политички дијалог са опозицијом.⁴⁶ Док је у том смислу јасно издвојена Белорусија, чијим су званичницима због наведених проблема уведене и санкције које

⁴⁴ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Warsaw*, Warsaw, 2011, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31798/2011_eap_warsaw_summit_declaration_en.pdf, 19/02/2018, p. 3.

⁴⁵ Ибид.

⁴⁶ Ибид, стр. 9

су уклоњене тек 2016. године, ситуација је у многим областима била упоредива и у другим земљама које нису тако „гласно“ апострофиране нити су санкционисане (нпр. Азербејџан са изузетно лошим третманом медија и опозиције), што се може сматрати примером произвољне примене начела диференцијације.⁴⁷ Различити третман источноевропских земаља доводи се у везу и са другим негативним политичким појавама: тако је нпр. успешно лобирање азербејџанских власти (поузданих европских партнера у снабдевању енергентима) у реномираним институцијама попут Савета Европе, али и у европским и евроатлантским дипломатским круговима, познат истраживачким новинарима који се баве проблемима политичке корупције и прања новца и помиње се под ироничном синтагмом „кавијар дипломатија“.⁴⁸ Према мишљењу аутора ове дисертације, иако начело диференцијације у актима Партнерства можда јесте замишљено тако да ближе одговори на специфичности и појединачне амбиције партнера (које заиста јесу разнолике), његова примена ипак не би требало да исходује тако да различито перципира и третира упоредиве ситуације услед политичких или неких других разлога, или да партнерима пружа осећај неједнаког третмана, јер се то негативно одражава на кредибилитет ове политике.

У Вилњусу је 2013. године усвојена наредна декларација у оквиру самита Европске уније са источним партнерима, а планирање овог политички важног скупа је прошло у знаку више изненађујућих обрта.⁴⁹ Као један од централних догађаја у оквиру самита који је имао велике амбиције, готово до последњег дана се очекивало да украјински председник Виктор Јанукович потпише Споразум о придруживању између Украјине и Европске уније који је годинама припреман, и осмишљен да замени ограничени споразум о сарадњи из деведесетих година. Иначе, Европска унија дуго времена је условљавала украјинске власти у погледу потписивања новог, партнерског споразума низом политичких корака и уступака у другим областима, почев од ослобађања некадашње украјинске премијерке, утицајне политичарке и предузетнице Јулије Тимошенко из затвора. Међутим, имајући у виду погоршање политичке кризе у Украјини услед предомишљања власти око продубљивања веза између евроазијских

⁴⁷ Freedom House, *Nations in transit 2012: Azerbaijan country profile*, Freedom House, Washington, 2012, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/azerbaijan>, 17/02-2018.

⁴⁸ European Stability Initiative, *Caviar Diplomacy, prosecutors, corruption and the Council of Europe*, ESI, 2018, Internet, <https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=262>, 21/05/2018.

⁴⁹ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Vilnius*, Vilnius, 2013, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31799/2013_eap-11-28-joint-declaration.pdf, 19/02/2018.

или евро(атлантских) интеграција, Европска унија је, као пример поменутог селективног поступања, одлучила да ипак упути позив украјинском председника у Вилњус у циљу потписивања дугоочекиваних споразума. Ипак, Виктор Јанукович отишао је у Брисел без намере да приступи потписивању споразума, имајући у виду да су се власти определиле да се ипак отпочне продубљивање односа са Русијом и другим постсовјетским државама, у замену за финансијску, политичку и другу помоћ, што је украјински премијер Азаров аргументовао неопходношћу да се избегне банкрот земље, а што је у Бриселу у политичким круговима изазвало неверицу.⁵⁰

Док је прихватање финансијског пакета помоћи од Руске федерације било аргументовано потребом да се барем привремено стабилизује тржиште, у исто време, одбијање потписивања Споразума широм Украјине изазвало је протесте европски оријентисаних грађана и политичких странака – уз охрабривање и подршку Европске уније - и почетак политичке кризе која је у тренутку писања дисертације зашла у своју пету годину. Такође, имајући у виду да је Вилњуски самит без главног дела свог првобитно предвиђеног програма – потписивања споразума са Украјином – претио да буде лишен политичке тежине и значаја, имајући у виду и да су на снази јачале санкције ЕУ према Белорусији, да Азербејџан није показао знаке интересовања за продубљивање односа у том смеру, а да је непосредно пред самит Јерменија јавно објавила жељу за приступањем Евроазијској унији и напуштања курса евроинтеграција, Европска унија одлучила је да да јасан знак да Источно партнерство опстаје тиме што је дозволила Молдавији и Грузији да парафирају споразуме о придруживању, иако претходно није сматрала да су се остварили сви предуслови за такав корак.

Иначе, и у самом тексту декларације из Вилњуса се наводи да се ради о „дефинишућем тренутку у односима ЕУ са источноевропским партнерима“, што се заиста и испоставило као истинито, имајући у виду да је показана јасна воља да политика Источног партнерства крене да се примењује у партнерским земљама. У том смислу треба напоменути да је током година када је Европска унија и даље пролазила кроз дубоку економску, монетарну и политичку кризу кризу која се одразила на већину њених политика у вишегодишњем периоду, посвећивање пажње „спољним питањима“ попут Источног партнерства је са политичког, економског и другог аспекта

⁵⁰ BBC, *Russia deal saved Ukraine from bankruptcy* - PM Azarov, BBC, London, 2013, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-25427706>, 18/02/2018.

представљало изазов. Ипак, у самој декларацији се констатује одређени напредак у доменима политичког придруживања и економске интеграције, припреми агенди придруживања ради лакшег и ефикаснијег спровођења споразума са Грузијом и Молдавијом, док се поздравља заједнички рад на примени агенде асоцијације са Украјином.⁵¹

Као кључна компонента у увећању степена политичког придруживања између Европске уније и „заинтересованих“ партнера наведени су значај дијалога и сарадње у домену спољне и безбедносне политике, па у том смислу учесници самита у декларацији поздрављају успостављање панела посвећеног тим политикама и напредак на билатералном плану. До одржавања идућег самита се очекивала консолидација и развој процеса политичког придруживања и економске интеграције, али, као и у претходним декларацијама, без ближег или барем знатнијег одређивања дугорочних политичких циљева Источног партнерства. У том правцу се само подвлачи да ће примена споразума о придруживању и свеобухватних споразума о слободној трговини означити „фундаментални обрт према дубљем политичком придруживању и економској интеграцији партнера са Европском унијом“, што не нуди дубљи увид у статешке политичке идеје ове димензије.⁵² Ипак, додатном значају развоју процеса је допринела смена власти у Украјини и потписивање споразума о придруживању и свеобухватног трговинског споразума 2014. године, а о пратећим (гео)политичким и другим последицама и ситуацији у Украјини биће више речи у оквиру више поглавља дисертације у служби ближе емпиријске илустрације.

Декларације Источног партнерства до 2013. године имале су амбициозно постављене домете који нису преовлађујуће допринели демократском преображају источноевропског региона нити омогућили суштински напредак у домену политичког придруживања и економске интеграције, почевши од тога да нису успеле да укључе све предвиђене земље у развој иницијативе, па до мањкавих и недовољно добрих резултата у партнерским земљама. Ипак, укључивању највеће земље региона - Украјине 2014. године, упркос бројним негативним (геополитичким) последицама које се и даље осећају, следиле су и измене у домену суседске политике 2015. године, у оквиру којих је већи акценат стављен на перспективе сарадње у различитим областима а мање на

⁵¹ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Vilnius*, Vilnius, 2013, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31799/2013_eap-11-28-joint-declaration.pdf, 19/02/2018, p. 3.

⁵² Ибид, стр. 15.

потребу за униформним „пресликавањем“ европског модела.⁵³ Такође, акти са самита који су уследили након 2013. године, почевши од декларације из Риге (2015), више су одговарале изазовима с којима се источни партнери суочавају и ближе су одговориле на потребу за диференцираним приступом према партнерима и њиховим појединачним амбицијама.⁵⁴ Будући да претходни приступ није исходовао на очекивани начин, Европска унија је у поменутиим актима у домену суседске политике и Источног партнерства од 2015. године партнере почела да третира на нешто флексибилнији и прагматичнији начин, чиме су отворена врата и за ближу сарадњу с другим источним партнерима осим „земаља-предводница“, Молдавије, Грузије и Украјине. О измењеном приступу Уније од 2015. године на основу анализе докумената и политичких догађаја детаљнија појашњења биће изложена на крају четвртог поглавља ове дисертације.⁵⁵

1.3. Непотпуна интеграција као домет политичког придруживања источних суседа?

Постоји уочљива повезаност између европских политика проширења и Источног партнерства, без обзира на чињеницу да се ради о начелно засебним политикама са одвојеним циљевима. Услед дугогодишњег ослањања на вишезначне и недовољно јасне појмове Источног партнерства јављају се различите интерпретације, уз опстанак перцепције, односно привида интеграције. На пример, представници украјинске владе неретко дају оцене да су алати Источног партнерства заправо потпуно исти као они који се примењују на државе које се налазе у претприступном процесу, а да је закључивање партнерског уговора прва степеница ка пријему у Унију.⁵⁶ И једна и друга страна служе се – тј. (зло)употребљавају – перцепцију о интеграцији, свака из својих разлога. Европска унија наставља да толерише таква тумачења упркос томе што

⁵³ European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy*, European Commission, Brussels, 2015, Internet, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, 20/05/2018. Такође: Mark Furness & Isabel Schäfer, *The European Neighborhood policy review: More realism, less ambition*, German Development Institute, Bonn, 2015, pp. 1-2.

⁵⁴ Johannes Hahn, Riga Summit: A strong but differentiated partnership (Commissioner blog post), European Commission, Brussels, 2015, Internet, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/blog/riga-summit-strong-differentiated-partnership_en, 25/05/2018.

⁵⁵ Поглавље 4.6: Измењени приступ ЕУ од 2015. године: један корак напред.

⁵⁶ Interfax Ukraine, *Poroshenko: Association Agreement is first step toward Ukraine's EU membership*, Kyiv Post, Kiev, 2014, Internet, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/poroshenko-association-agreement-is-first-step-toward-ukraines-eu-membership-353697.html>, 19/02/2018.

дугорочна визија развоја партнерских држава није конкретизована ни ближе појашњена. Иако у тренутном облику непотпуна интеграција (у политичком смислу) делује као дефинитиван став Уније, с друге стране, употребом алата и опонашањем метода политике проширења се настоји обезбедити осећај ступања у што ближи однос са Европском унијом, па макар то изазивало и различита тумачења о перспективи чланства у источном суседству. Насупрот томе, Молдавија, Грузија и Украјина имају помешане ставове према иницијативи која делује да их може трајно означити као државе које немају претензије ка уласку у Европску унију; мада се званично Источно партнерство поздравља као добар корак у односу на шире оквире суседске политике, елан за трансформацијом државе и друштва још увек не даје очекиване резултате, док се у међувремену као метод охрабривања реформи унилатерално користи перцепција и идеја о приступању Унији.

Помоћу привида (потпуне) интеграције Европска унија настоји да охрабри partnere да остану на реформском курсу, у нади да ће на доста дугорочном плану, ако или када земље испуне захтевне политичке и економске услове, на крају тог процеса партнерским замљама само питање уласка у Унију било мање релеватно, јер би се као резултат дугогодишњих реформи и међусобног зближавања смањивале разлике између две стране, добити би биле високе, а у најпожељнијем сценарију свеједно би се створио одређени осећај заједничке припадности европским вредностима и циљевима.

Део докторског истраживања који се односи на интеграциону проблематику испитује мањкавости у развоју и достизању политичких домета и придруживања источних суседа, као последице непотпуне и недоречене визије интеграције, као и специфичног контекста и изазова у постсојветском европском простору. Непотпун план интеграције, који није дугорочно осмишљен, нити ваљано политички ни стратешки артикулисан, подразумева коришћење неадекватних средстава приступног процеса, будући да засебни алати, методи и дугорочне амбиције те политике нису ближе одређени услед идејног вакуума, мањка политичке воље, изазова и нејасноћа који обавијају политички простор источног суседства. Док се у политичко-правним документима назиру идеје краткорочних и средњерочних амбиција Европске уније у погледу уговарања и примене уговореног, с друге стране, визија источног суседства као посебног привилегованог политичког простора није дугорочно одређена, што оптерећује и успорава раст и развој ове иницијативе.

У оквиру политике Источног партнерства се употребљавају алати који се користе у политици проширења – диференцијација и условљавање, а њихова употреба се аргументује „добровољним“ активностима самих партнера. Из праксе проширења Уније је јасно да су условљавање, диференцијација, билатерализам и дефинисање рокова задавали динамику процесу приступања кандидата за чланство и доприносили преображају система у складу с европским моделом, у циљу омогућавања што квалитетније припреме за свеобухватну интеграцију. Уколико је политичко придруживање у том смислу мање привилегован облик сарадње него јасно постављена перспектива економске интеграције, идеја о одвојеном политичком простору за источне суседе би требало и да подразумева другачије критеријуме у односу на земље приступног процеса, који треба да задовоље услове у погледу политичке уније.

Није претерано утемељено деловање Брисела да политичко придруживање у великој мери изједначи са приступним критеријумима, имајући у виду да би источни суседи на дугорочном нивоу могли да, према тренутним оквирима, достигну „само“ најближи облик спољне политичке сарадње са Европском унијом, и то уколико се са европским политикама и одлукама усклађују у изузетно високом обиму. У том смислу се поставља питање који би политички мотиви могли да дугорочно стимулишу источне суседе да предузимају такве кораке, јер обриси могућих политичких европских циљева за источне partnere нису задовољавајући и не објашњавају предности бивања у политички привилегованом простору Уније као таквом. Заправо, концепт источног суседства је у актуелном облику двоструко мањкав: не омогућава перспективу чланства источним партнерима, нити је дугорочно и адекватно дефинисао кредибилну алтернативу у виду привилегованог партнерског политичког региона који би имао своје предности у односу на неке друге територије. У том смислу мотивисање краткорочним циљевима по угледу на Бриселску декларацију не може представљати замену за дугорочну политичку посвећеност.

Упркос томе, употреба инструмената који подсећају на технике приступног процеса су врло јасно видљиви у аспекту политичког придруживања, што се односи и на домен условљавања.⁵⁷ Политичко условљавање представља важан део односа Брисела према партнерима, а огледа се у повезаности између мотивисања партнера одређеним уступцима или добицима („наградом“) са испуњавањем одређених критеријума или

⁵⁷ Маја Ковачевић, „Европска политика суседства: изневерена очекивања?“, *Годишњак Факултета политичких наука*, т.7, бр. 9, Београд, 2013, стр. 114-116.

напретка у доменима попут нпр. владавине права, заштите људских права и демократије, као и у домену практичне политике. Условљавање може бити и негативно: у случају недовољног напретка, стагнације или назадовања у испуњавању одређених стандарда или активности награда може изостати, у потпуности или делимично, или чак може доћи и до казне, односно санкција, како би се утицало на измену неодговарајућих поступака или понашања партнера.

У оквирима метода спољних подстицаја, условљавање је, као посебна манифестација меке моћи, важан аспект процеса преображаја будућих чланица Европске уније, мада у пракси резултати могу варирати од једне до друге земље и њених засебних карактеристика и околности. Тако се нпр. приступни процес средњеевропских земаља које су ступиле у чланство Уније почетком XXI века разликује у односу на партнерско продубљивање веза са источноевропским земљама две деценије касније, и то не само зато што се формално ради о две различите политике.⁵⁸ Другим речима, не само да се ради о земљама којима није обећана могућност приступања Европској унији, већ се ради и о другачијим полазним основама и околностима које су специфичне за постсовјетски регион, које чине сам процес – све и да се ради о претприступном току, што овде није случај – другачијим у случају источних партнера.

У том смислу, препознавање могућности приступања источних партнера Унији *per se* не би морало, или највероватније не би успело – барем не у тој мери – да преовлађујуће утиче на напредак у суштинским изменама система источних партнера како би они одговарали европским нормама. Утолико је важна и улога специфичног источноевропског контекста који има своје додатне изазове у односу на средњеевропске земље које су пролазиле кроз процес приступања Унији.⁵⁹ Такође, оно што је у случају источноевропских партнера важно јесте да примена условљавања не мора – или можда и не може – имати идентичне резултате као почетком века у средњој Европи, с обзиром да се и у овом случају захтева реформа институционалног оквира, политичког система и уградња *acquis* у националне системе, уз додатне специфичне изазове и околности које у средњој Европи нису биле присутне. С тим у вези, важно је и да постоји унутрашња сагласност о потреби за преображајем, како на нивоу друштва, тако и у домену високе политике, јер долази до ситуација да политичка елита није

⁵⁸ Frank Schimmelfenig & Ulrich Sedelmeier, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, vol. 11(4), 2004, p. 676-677.

⁵⁹ Ибид

спремна да предузме потезе који би јој могли угрозити позиције.⁶⁰ Таква појава се уочава и у доменима суседства и проширења, с тим што би требало имати у виду да у погледу суседа недостаје дугорочни политички мотив у виду нпр. перспективе чланства, нити су дугорочне политичке амбиције уопште ближе и дефинисане, тако да нејасноће и празнине у том смислу нису у стању да стимулишу те земље у мери у којој је то био случај у средњој Европи, где су се власти могле додатно позивати на реформе зарад „повратка у Европу“.

Путем спољних подстицаја/условљавања партнери се мотивишу остваривањем добити у виду нпр. финансијске или политичке помоћи, закључивања уговорне сарадње (попут Споразума о придруживању), али, с друге стране, и суочавају са могућношћу заустављања добити, па и економског и другог санкционисања у случају непостигнутог напретка или назадовања. Иако је условљавање важан део приступног процеса, његова примена није строго ограничена на ту политику, већ је видљива и у политици суседства, тако да сама примена тог инструмента не имплицира да је он предвиђен само за приступајуће земље.⁶¹ Међутим, употреба стандарда и инструмената који доста наликују условима приступног процеса, уз инертно технократско третирање развоја односа са партнерима по узору на политику проширења од стране Брисела, доприносе утиску да се од партнера тражи исто као од кандидата за чланство и да су условљени сличним обимом обавеза, за шта је заслужна и вишесмислена и недоречена терминологија Источног партнерства. Опонашање интеграционог процеса од стране Брисела (у одсуству властите визије развоја Партнерства) као ненамеравану, па и нежељену последицу, имало је и стварање очекивања код партнера да би њихови успешно реформисани системи једног дана могли и да постану део Европске уније.

Поред условљавања као дела „модела погодбе“ по поједностављеном примеру штапа и шаргарепе, према актима који граде Источно партнерство, источноевропске земље могу и самостално одлучити да одређене норме или моделе преузму и уграде у своје системе. На тај начин би се можда и најбоље отелотворила потреба о већој аутономности и могућности избора у погледу сарадње партнера са Европском унијом, где би се предузимали кораци и модели које партнери оцене да им одговарају, имајући

⁶⁰ Frank Schimmelfenig, “EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, *Journal of European Public Policy*, 15:6, 2008, p. 919.

⁶¹ Нпр. Европска унија је примењивала условљавање и у северној Африци (нпр. Либији) и другим регионима суседства као начин за подстицање на предузимање реформи и манифестација своје меке моћи.

у виду и њихове специфичности и посебне интересе.⁶² Већим уважавањем права на аутономно одлучивање партнера у одређеним пољима направио би се и адекватан отклон од симулације приступног процеса, у оквиру којег се маневарски простор будућих чланица фактички више односи на рокове за предузимање одређених корака (а мало или нимало на саме кораке – стандарде, норме или поступке - које је потребно предузети). Обавезе кандидата за чланство у преузимању и примени европских норми, уосталом, у бројним земљама водило је до привременог заустављања или успоравања преговарачког процеса, услед немогућности да се у амбициозним роковима „ископира“ европски модел. Пресађивање европског система, које се и у процесу проширења одликује нефлексибилним и неинвентивним административним приступом, у источном суседству не би требало да буде примењивано по аутоматизму приступног тока. Уколико се настоји створити политички придружени простор изван граница Уније, то поднебље би требало да има неидентичне институције у односу на земље-чланице. Иако би те установе требало да испуњавају (ближе дефинисане) услове привилегованих односа са Унијом, оне не би морале да буду „клонирана“ решења из приступне праксе, већ би требало да буду функционалне на начин који је уподобљен одређеним европским вредностима и правилима, и који рефлектује нешто другачију политичку, геостратешку и економску позицију, па и другачија права и обавезе тог простора.

Такође, препознавање права на већу аутономност деловања је компламентарно са идејом о произвољној геометрији, где би свака страна могла да у већој мери утиче на то какве реформе је спремна да предузме и са којим циљем, а у складу с предузетим напорима и оствареним резултатима би се вредновао и степен блискости са Унијом. Продубљивање односа у „доброј вери“ би створило и простор за дијалог између Уније и источних суседа, који је за сада једносмеран и води се по логици приступног процеса, где се од суседа очекује да у преовлађујућој мери преузму европски модел, без препознавања њихових специфичности и без могућности да барем у одређеним сегментима утичу на приоритете и постављање циљева. Управо једностраност

⁶² О потреби за већим уважавањем специфичности партнера и аутономији у одређеним пољима између осталих су писали следећи аутори: Kai-Olaf Lang & Barbara Lipper, *EU Options on Russia and the Eastern Partners*, German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments, 2015, Internet, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C32_lng_lpt.pdf, 22/05/2018; Elena Korosteleva, *Eastern Partnership: bringing "the political" back in*, Volume 33, 2017 - Issue 3: The Politics and 'The Political' of the Eastern Partnership Initiative: Re-shaping the Agenda, East European Journal, Taylor & Francis online, 2017, Internet, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2017.1340882>, 22/05/2018.

поступања, односно, бирократско управљање односима искључиво са европске стране, помогло је изазивању и продубљивању актуелног конфликта у Украјини.

Премда би концепт „дозиранијег“ условљавања можда водио мање структурисаном развоју односа, као такав би неминовно допринео утирању засебног правца развоја Партнерства у односу на политику проширења, и поставио би додатно тежиште и на одлуке самих партнера, што би могло да одсликава промену парадигме и стварања паритетнијих веза између Уније и земаља партнера. На тај начин би се и омогућио нови сегмент односа који не би почивао на пресликавању европског модела, већ би омогућио више слободе партнерима, нпр. престанком инсистирања на потпуном успостављању институција и усвајању европских решења у целости и дозвољавању одређених одступања или прилагођавања у том смислу у складу са специфичностима тих земаља и, на крају крајева, њиховог права на аутономно одлучивање. На крају крајева, на тај начин би се источни суседи мотивисали да адекватније промисле и прате своје властите интересе и уграде их у своје проевропске политике у мери у којој им је то у интересу и колико дозвољавају оквири сарадње, који треба да буду „еластичније“ постављени.

Веће право на аутономно одлучивање може имати примену и у домену усвајања прописа у којима би се могле пратити опште европске смернице, али који би могли да у већој мери одсликавају појединачни друштвено-политички контекст, што би отворило могућност и за њихову квалитетнију и одрживију примену. Уосталом, тако би се развијао и потенцијал партнера за аутономнији развој унутар једног шире постављеног европског (спољног) оквира, што би, у односу на подражавање строго постављеног и често једнообразног приступног процеса могло да се позитивно истакне својом флексибилношћу и приликом за већи степен диференцијације, али и јачање демократских капацитета, укључујући и конструктивнији дијалог унутар самих земаља-партнера, али и у односима са Бриселом.

Будући да би тако постављени оквири сарадње могли да исходују јачим гласом националних актера у партнерским односима, и већој „еластичности“ у праћењу и примени европских смерница уместо преписивања европских норми, створиле би се и претпоставке за већи суштински напредак који би стављао веће тежиште на амбиције и активности партнера, и који би почивао на снажнијем унутрашњем консензусу. Већа унутрашња сагласност би могла да допринесе и појачаној стабилности и већој

аутономности у односу на високу политику. Такав развој би створио претпоставке за адекватнију валоризацију напретка која би била мање изложена политичком оцењивању.

Чак и у случају кандидата за чланство, произвољне политичке процене умеју да превагну у односу на реално стање ствари у појединим областима, а у случају земаља партнера то је такође евидентно – нпр. стање људских права, положај опозиције и медија у случају (политички неподобног руководства) Украјине наишло је на знатно веће осуде спрам енергетског партнера Азербејџана у истим сегментима, упркос бољим параметрима Кијева.⁶³ Такође, тај феномен није заобишао ни „шири“ домен европског суседства, где су поједини аутори констатовали да је, парадоксално, Европска унија умела да више финансијски помаже земље у којима се положај цивилног друштва и политичке климе знатно погоршавао (попут Египта), у поређењу са нпр. Мароком, којем је због побољшаних трендова смањена финансијска средства и техничка помоћ.⁶⁴

У случају источних партнера, који се убрајају међу „делимично слободне“ или „неслободне“ земље у домену политичких права и грађанских слобода, потреба за унапређењем демократије путем јачања унутрашњег дијалога о низу питања утолико је важнија ставка (у односу на контекст средњеевропских земаља које се оцењују „слободним“, и поред одређених ауторитарних тенденција у земљама Вишеградске групе).⁶⁵

Неопходност мање произвољне диференцијације

Начело диференцијације требало би да омогући варијабилну интегрисаност земаља партнера. Логика диференцијације у контексту европске суседске политике, у теорији, значи омогућавање партнерима да се у оној мери која не подразумева потпуно преузимање стандарда Европске уније прилагоде и пронађу место и обим обавеза које

⁶³ IMS, “Azerbaijan and the EU: A Policy Dilemma”, International Media Support, 2013, Internet, <https://www.mediasupport.org/azerbaijan-and-the-eu-a-policy-dilemma/>, 22/05/2018; A.O, *Politics of brutal pressure*, The Economist, Moscow, 2013, Internet, <https://www.economist.com/eastern-approaches/2013/11/22/politics-of-brutal-pressure>, 22/05/2018; такође: фуснота 42.

⁶⁴ Hannah Boie, *Civilian Power: An Analysis of Euro-Mediterranean Relations*, Politikwissenschaft No. 175, LIT Verlag Münster, 2010, pp. 224-225.

⁶⁵ Freedom House, *Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*, Freedom in the World 2017, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>, 18/02/2018.

би могли да преузму, а које би било прихватљиво и за Европску унију. Ради се о занимљивом концепту који би, у случају адекватне примене, могао да омогући партнерима проналажење сопственог креативног простора у оквиру којег би, са Европском унијом, могли да раде на свом приближавању Бриселу без обавезе са потпуним преузимањем, тј. копирањем европског модела. Диференцијација се тако у овом контексту може посматрати као пример „позитивне другости“, с обзиром да би се њени субјекти у домену суседске политике онда третирали као „друга страна“ у односима са Унијом, у поређењу са нпр. приступајућим земљама. Уосталом, доследно праћење тог начела омогућило би стратешком развоју Источног партнерства као политике са засебним сетом идеја у односу на политику проширења. На крају крајева, то би омогућило и уважавање посебности, укључујући и разлике, источних партнера у односу на земље-кандидате, што би помогло адресирању њихових појединачних приоритета на квалитетнији начин, а што би се одразило на јасније артикулисање стратегије и дало динамику засебном правцу кретања Источног партнерства.

У оквиру „варирајућег“ принципа створили би се услови за својеврсно степеновање сарадње са партнерима спрам њихових појединачних преференција, динамиком и опсегом који би проистао из аутономних права партнера предвиђених декларацијама о Источном партнерству. Логика развоја односа према идеји „дубље промене-више добити“ настоји да омогући флексибилнији приступ ка остваривању „амбициознијег партнерства“, које је предвиђено оквирним актима. Таква настојања теже да ближе отелотворе „хетерогеност“ која постоји међу партнерима, што је само по себи корисно. Међутим, уместо процене развоја односа у складу са нивоом појединачних амбиција сваког од партнера, у пракси се констатује склоност Брисела ка примени дуплих аршина, на претерани уплив високе политике у процени стања у појединачним областима и склоност ка спонтаном или произвољном поступању према недовољно јасним и оправданим параметрима.⁶⁶

Док је Белорусија више година била под санкцијама Европске уније услед оптужби за погоршање стања политичких, грађанских и медијских слобода и прогона политичких неистомишљеника, у Украјини је претходних година на власт, након преврата који је подржан од стране Брисела и једног дела популације, дошла влада која је показивала

⁶⁶ Giselle Bosse, *The Eastern Partnership and the disintegration of Eastern Europe: The end of the region building project?*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Maastricht, 2014, Internet, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1007/s12290-014-0306-6>, 19/02/2018, pp.101-104.

екстремно националистичке и ксенофобичне ставове, који су се манифестовали у сукобима не само са русофоном заједницом, већ и према јеврејској мањини, као и другим мањинским групама.⁶⁷ Погоршање одређених параметара у Украјини том је приликом занемарено, док је према земљама које су у појединим пољима стагнирале или недовољно напредовале, попут Белорусије, заузет знатно чвршћи став, што су знаци који упућују на утицаје високе политике у вредновању напретка источних суседа. Овом приликом треба напоменути да диференцијација, као и условљавање, као појам није ограничен само на домен суседске политике, што је видљиво и у тзв. принципу регате у политици проширења где се земље све више оцењују у складу са својим појединачним напретком у испуњавању европских критеријума и на тај начин „рангирају“ према периоду до приступања Унији. Заправо, тај концепт је у блиској вези са билатералним приступом, који у источном суседству, као и у политици проширења, представља основни модел сарадње, која се реализује на основу потписаних партнерских споразума. Ипак, с друге стране, иако је као концепт постављен тако да омогући процену напретка партнера према појединачним заслугама, његова недоследна примена резултује произвољним и недовољно транспарентним и јасним проценама о напретку поједних земаља, уз посебну отвореност ка уважавању високополитичких одлука, што ово начело у одређеној мери дискредитује у погледу објективности.

Концепт диференцијације, који би омогућио диференцирани степен интеграције у односу на Европску унију, уколико би се боље поставио и примењивао тако да буде лишен произвољног и нетранспарентног третирања партнера, могао би да допринесе стварању простора који би још више био мотивисан да усвоји и успешније имплементира вредности Европске уније. Варијабилна интегрисаност је у бројним аспектима функционисања Европске уније већ реалност, а „Европа у више брзина“ је присутнија у све више области и политика. Такав развој води ка оценама да се стварају периферне области Европске уније, како унутрашње, тако и спољне, а у ову другу би се могле сврстати и земље Источног партнерства.⁶⁸ Упоредо са развојем Европске

⁶⁷ Romea, *Ukrainian Parliament abolishes language law, neighboring states protest*, Romea.cz, Kiev, 2014, Internet, <http://www.romea.cz/en/news/world/ukrainian-parliament-abolishes-language-law-neighboring-states-protest>, 18/02/2018; Eduard Dolinsky, *What Ukraine's Jews Fear*, New York Times, New York, 2017, Internet, <https://www.nytimes.com/2017/04/11/opinion/what-ukraines-jews-fear.html>, 18/02/2018.

⁶⁸ Слободан Самарцић, *Европска унија: систем у кризи (са студијом случаја о односима Србије и ЕУ)*, Издавачка књијарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 2016, стр. 190-191.

уније у правцу концентричних кругова сарадње, иновативније и функционално квалитетније постављени привилеговани источносуседски круг могао би да се позитивно одрази и на разматрања таквих тенденција и иновирања модела унутрашње интеграције ЕУ.

Примена таквог концепта и на источне партнере, која би на дугорочном плану барем у економском смислу (у случају испуњавања свих критеријума предвиђених земаља) могло да исходује стварању нечег попут Источноевропског економског простора, у политичком смислу, ипак, захтева и јасније стратешко политичко дефинисање. Треба имати у виду да су идеје о политичкој диференцијацији и унутар саме Уније сложена тема која изазива веће контроверзе спрам нпр. економске интеграције која носи нешто мању политичку тежину, а да, између осталог, и несагласност међу државама Уније, која се испољава кроз декларације о Источном партнерству, онемогућава јасније артикулисање стратешких политичких циљева за источне партнере.

1.4. Источно партнерство као алтернатива проширењу Европске уније?

Неретко се полемише о томе да је суседска политика осмишљена као нека врста алтернативе за чланство у Европској унији, а да истовремено настоји да понови успех који је политика проширења показала у погледу преображаја политичких система и друштава средње и југоисточне Европе. Таква становишта подржавају логику заступљену у овој дисертацији да се Источно партнерство, као део суседске политике, уместо да развија властите инструменте и перспективе развоја, ослања на инструменте и технике политике проширења, што не омогућава адекватан развој те политике. Како би подстакла аутономни развој иницијативе Источно партнерство, Европска унија би требало да приступи адекватнијем формулисању својих циљева и превазилажењу концептуалних, стратешких и других мањкавости, али имајући у виду и да се ради о „надградњи“ европске суседске политике, а не политике проширења.

Европска политика суседства настојала је да успостави трајан и системски утицај на окружење, стварањем „пријатељског појаса“ – спољне области или периферије унутар које би се у што већој мери „симилирао“ европски правно-политички, економски, па и друштвено-културни образац. Таква размишљања нарочито су добила на значају у току

процеса „великог проширења“ Уније 2004. године, када је у сусрет новим суседима Уније на југу и истоку политика суседства формално и успостављена.⁶⁹ С обзиром да су том политиком званично обухваћене земље северне Африке, Блиског истока и источне Европе, с обзиром на блискости у многим доменима, у источноевропским земљама је утицај Уније имао добре предиспозиције за пријем у поређењу са осталим регионима суседства. Ипак, опредељивањем да се данашње земље Источног партнерства сврстају међу земље у домену суседске политике, а не политике проширења, која је у тим годинама била врло амбициозна и динамична, од почетка је изостављена порука за могућност чланства тих држава. То је између осталог била и последица и унутрашње несагласности међу чланицама Уније, укључујући и неке од најугицајнијих земаља, које нису источноевропске земље перципирале као будући део те заједнице, као и бојазни за „претераним истезањем“ која је у наредним годинама све више јачала, а што се уосталом одразило и на стагнацију у спровођењу политике проширења.

Пријем бројних средњеевропских и јужноевропских држава у периоду од 2004-2007. године у Европску унију не само да се подударио са избијањем глобалне финансијске кризе која је изазвала дубоко потресање монетарне уније и политичких темеља чији ће проблеми окупирати ЕУ током целе наредне деценије, већ је и ближе упознао Брисел са бројим додатним изазовима који би могли да проистекну из преузимања обавеза пријема и хронично нестабилних источноевропских држава у чланство Уније. У околностима које су потресале саме темеље европског заједништва Брисел није био у могућности да пронађе простор за пружање опипљивијих мотива за источне partnere (штавише, чак ни за кандидате за чланство са западног Балкана којима је званично препозната перспектива пријема), већ је, услед потребе за унутрашњом консолидацијом, ЕУ постала и свеснија изазова који би морали бити узети у обзир приликом чак и самог размишљања о могућности приступања источних партнера, имајући у виду низак ниво различитих параметара демократије чак и у односу на скромне позиције приступајућих земаља.

Modus operandi суседске политике у много чему се темељи на постулатима политике проширења, почев од извоза европског модела путем „пресађивања“ *acquis*,

⁶⁹ EEAS, *European Neighbourhood Policy (ENP)*, European External Action Service, Brussels, 2016, Internet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en, 18/02/2018.

имплементације европских вредности, спровођења институционалне реформе итд. С друге стране, у периоду када је успостављено Источно партнерство у већини земаља у погледу кључних области попут владавине права забележено је чак и назадовање.⁷⁰ Мада можда није за очекивати да било каква регионална политичка стратегија постигне значајне резултате у ограниченом периоду од неколико година, назадовање или стагнација свакако не представљају охрабрујући сигнал. Спецификум односа са источним партнерима који се рефлектују у многим доменима функционисања државе и ставова друштва јесу и традиционално разгранате везе са Русијом, као и тзв. замрзнути сукоби у источноевропском простору, међу којима су неки стари и више деценија. У том смислу треба подсетити да је отцепљивање грузијских региона и руска улога у сукобу била један од јачих мотива за установљење нове стратегије за источне partnere 2009. године. Источноевропски простор се одлучује и додатним слабостима који отежавају процес евроинтеграција, попут неким од највећих стопа корупције и криминала на континенту, хроничном политичком нестабилношћу, склоностима ка ауторитарним обрасцима владавине итд, тако да ти изазови захтевају и неке другачије инструменте у односу на стандардне алате политике проширења.

Иако даљи развој Источног партнерства у много чему зависи од тога чиме ће та политика моћи да привуче partnere у недостатку препознавања перспективе чланства, не треба губити из вида да се ради о идеји суседске политике који би требало да развојем сопствених алата створи атрактивни простор за учешће источноевропских земаља, који би био у извесној мери функционално другачији у односу на простор саме Уније. Иако се замагљивањем разлика и потенцирањем сличности опонаша однос који у много чему подсећа на приступни процес и на тај начин настоји избећи изјашњавање о непотпуној интеграцији тих земаља у будућности, тај процес не води развоју самог партнерства као одвојене иницијативе а привид без јасне дугорочне перспективе код источних партнера изазива разочарење и губитак ентузијазма за предузимање реформи. Премда могућност чланства јесте моћан мотив за реформски процес, уколико је циљ да Источно партнерство и даље прати логику суседске политике тј. да остане изван домена проширења, потребно је да његови алати и методи добију прилику да се аутономно развију, а у том смислу је драгоцено да се ближе одреде сопствени дугорочни политички циљеви, уместо да се преузимају или симулирају циљеви других

⁷⁰ Kerry Longhurst & Beata Wojna, "Asserting the EU's Mission in the Neighbourhood: Ten Recommendations for an effective Eastern Partnership", *2011 Report of the Polish Institute for International Affairs*, Warsaw, 2011, pp. 10-12.

стратегија. У том правцу је неопходно пронаћи адекватне фокусне тачке дугорочног политичког развоја Источног партнерства.

Кориговањем стратешких и других мањкавости могла би се створити заиста нова стратегија која би била у стању да привуче partnere и управља у појединим доменима њиховог развоја на основу добре воље самих земаља и адекватније досегнутог консензуса. У супротном, не само да неадекватно дефинисање Источног партнерства дугорочно не може обезбедити одрживу димензију односа са партнерима, већ његове мањкавости чине развој односа тих земаља са Русијом прихватљивијом и можда и једноставнијом опцијом. Како би Унија могла да створи „пријатељски појас“ који би био привлачна зона интеракције са партнерима, имајући у виду постојеће стратегије које развија Русија за источноевропски простор, Брисел мора да се јасније одреди према дугорочној визији будућности тог региона. Дакле, оно што је свакако потребно Источном партнерству јесте напредак у односу на актуелни статус у којем се „земље оптерећене наслеђем из прошлости баве реформским процесима док Европска унија не закључи како ће дугорочно да уреди односе с њима.”⁷¹

У случају да, пак, Источно партнерство остане на нивоу вишесмислене и недовољно јасне идеје развоја, чак и поједине земље које су одлучиле да што потпуније учествују у пројекту у овој фази његовог развоја – попут Молдавије или Украјине, након одређеног времена могу да поново почну да разматрају друге регионалне опције сарадње, тако да Унија треба да има у виду не само да је потребно да се односи са постојећим интересентима што квалитетније и одрживије развијају, већ и да треба уложити додатне напоре у привлачење земаља које до сада нису показале посебно интересовање за ангажманом у оквиру ове политике.

Привид потпуне интеграције у Европску унију

Европска унија је простор унутар којег се институције њених држава-чланица обликују и прилагођавају заједничким стандардима, прописима и начелима. Поред земаља Уније, Брисел настоји да „пресади“ свој политичко-правни модел и у окружењу и на тај начин осигура обликовање и простора источног суседства у складу са својим

⁷¹ Bruce P. Jackson, *The European Union Goes East*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 2011, Internet, <https://www.hoover.org/research/european-union-goes-east>, 18/02/2018.

моделом. Тако се и владе постсовјетске Европе мотивишу да усвоје евроинтеграције као спољнополитички приоритет, како би Европска унија могла да обезбеди одржив и континуиран утицај на те државе и друштва.

Премда у погледу појмова, метода и алата које користи Источно партнерство подражава политику проширења иако се ради о различитим доменима, с друге стране, како ниједан правно важећи европски документ не омогућава перспективу чланства тих земаља у Унији те се у том смислу пре ради о политичкој шпекулацији високог нивоа (или илузији политике), стиже се до питања зашто Европска унија истраје на одржавању такве перцепције о интеграцији.

Није погрешно схватање да је опонашање политике проширења на примеру источних партнера – тј. привид пуне интеграције – последица мањкаво скројене стратегије која обилује противречностима и нејасноћама у концептуалном и стратешком смислу, тако да свакако треба настојати да се та политика изгради на начин који ће је учинити дугорочно усмеренијом и јаснијом за све стране, што би требало да исходује и бољим резултатима. У супротном ће Партнерство остати до те мере неразвијено да ће се и даље, неодређено дуго и на неодговарајући начин, служити постулатима политике проширења говорећи да се заправо ради о засебном приступу (који нити омогућава перспективу чланства, нити артикулише дугорочне алтернативне правце развоја). Међутим, иако наведене ставке оптерећују развој Партнерства као аутономне политике и не дају задовољавајуће резултате, с друге стране, изазове у развоју Источног партнерства не треба сводити ни само на пуку политичку семантику, јер би логика да земље партнери и њихов однос са ЕУ не напредује само услед неадекватних концептуално-правних оквира једноставно била недовољна за сагледавање и разумевање обухватности проблема.

Нажалост, у мањку јасно дефинисане визије развоја партнера, и уз свест да је трансформативни процес по угледу на приступни дуготрајан и мукотрпан, али и неопходан уколико се жели створити „спољни круг пријатеља“ или „спољна периферија“ Уније, Европска унија свесно охрабрује partnere служећи се симулацијом политике проширења, не желећи да дискредитује „добровољност“ партнера за предузимањем реформи, па макар то било и у име никада обећаног или никада одбаченог чланства у ЕУ.

Таквим активностима, усмерених ка претварању тог поднебља у спољну периферију Европске уније у једном неодређено дугом периоду, Европска унија изазива и подстиче погрешна очекивања код партнера да завршетак њиховог европски пута подразумева „место за столом“ у Бриселу. Премда би партнери, судећи по оквирним декларацијама Источног партнерства, могли да на крају процеса очекују неку врсту привилегованих економских и политичких односа са Европском унијом као матицом, Брисел се ниједном није правно или политички обавезао да ће размотрити чак и дугорочну перспективу пријема тих земаља у чланство Уније, иако земље попут Украјине већ годинама врше притисак да се ЕУ у том правцу на неки начин одреди.

Из перспективе партнера незадовољство је разумљиво, будући да је недовољно да се стратешки политички циљ одреди само на нивоу магловитог „европског усмерења“, а заузврат захтевају свеобухватне и дугогодишње реформе. У том смислу, развојна логика „приступање минус (чланство)“ не може бити дугорочно одржива јер јој недостаје јасније стратешко усмерење, будући да у стратешком постављању односа није довољно ствари означити ни само у негативном погледу (тј. шта дугорочно „не очекивати“). Ипак, имајући у виду недореченост плана за источне суседе, у тренутку писања ове дисертације чак и такво негативно одређивање би представљало неку врсту напретка. Међу разлоге за недоследно, неодлучно и недовољно јасно наступање према источним партнерима треба навести и перцепцију многих чланица Уније да те источноевропске земље спадају у традиционални политичко-друштвени простор деловања Русије, која кораке у које није укључена у том региону не сматра пријатељским гестом.

Иако истрајавање на привиду интеграције не значи нужно да се ради о неистини или лошој интенцији ЕУ, већ пре некој врсти попуњавања временске и садржајне празнине у иницијативи која није стратешко-политички заокружена ни довршена, Брисел даљим корацима у том правцу ризикује свој кредибилитет у очима источних партнера. Тако се поставља питање на који начин ће Европска унија покушати да одврати Украјину од јавно прокламоване намере да поднесе пријаву за чланство у ЕУ до 2020. године, будући да никада није ни била обухваћена политиком проширења, а имајући у виду да је нпр. Босна и Херцеговина такав корак могла да учини тек након две деценије (а у тренутку писања овог рада и даље је, као и пар деценија уназад, „само“ потенцијални кандидат за чланство). Док не буде јасније на који начин ЕУ намерава да задржи partnere унутар своје спољне осе, привид потпуне интеграције ће бити у функцији

охрабривања друштва за свеобухватне реформе, уз подршку владајућих актера, који ће наставити да аргументују своје поступке широко постављеним и нејасним дугорочним политичким циљевима у односима с Унијом.

Ипак, наставак привида пуне интеграције се може аргументовати и бојазнима обе стране од могућих негативних последица препознавања стварности.⁷² Произвољно управљање идејом учлачења у Европску унију Бриселу нуди привремену одступницу док не пронађе и осмисли адекватан стратешки оквир за учешће партнера у европској идеји у оној мери у којој то ЕУ одговара (за шта је потребно да се такав план у скорије време заиста интерно утврди и усагласи). С друге стране, политичким елитама у земљама партнерима допушта се да грађанима тумаче „европски пут земље“ као „процес приступања Европској унији“, јер се ради о наизглед блиским појмовима који се у јавности тумаче на сличан начин. Док траје ова дугорочно неуређена фаза односа између ЕУ и источних партнера, Брисел не мора да што пре одговори на питање шта је то што се заправо источноевропским земљама нуди ни да појасни своје намере и стратегију, а, парадоксално, може да настави да подстиче Украјину, Грузију, Молдавију и друге земље да раде на испуњавању својих „дужности“ и, штавише, да у своју „европску будућност“ и верују.

Подстицањем на веровање у европску перспективу и предузимања неопходних корака по угледу на приступни процес се ствара представа о надмоћи једне стране - ЕУ, што не би требало да буде ситуација у односима између партнерских страна. Заправо, подржавањем перцепције о исправности таквог односа се охрабрује поданички приступ код земаља (које би у овом случају требало да имају „привилеговани“ статус партнера).⁷³ Усвајање европских вредности и норми по начелу условљавања није адекватно за земље које нису предвиђене да постану чланице Европске уније, а партнерски однос који почива на једностраности обавеза не би требало да се тако назива или, заправо, не би требало тако да изгледа.

Европска унија је тако, у одсуству стратешког усмерења, прибегла нетактичном мешању и лошој динамици украјинске кризе, страхујући да ће та земља, која је самом својом величином можда и најважнија карика у идеји источнопартнерског придруживања, одустати од продубљивања односа са Бриселом. Самим политичким

⁷² Драган Симеуновић, Увод у политичку теорију, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 64-67.

⁷³ Ибид.

мешањем у смену Виктора Јануковича Унија је желела да демонстрира своју политичку надмоћ у Украјини, али је заправо допринела дубоком расколу друштва и почетку грађанских сукоба у тој земљи, што није очекивала у том облику, навикавши на мање-више уобичајено мирнодопско прилагођавање приступајућих земаља европским условима пре или касније.⁷⁴ Патерналистичким тежњама да утиче на даље политичке прилике у Украјини заузимањем једне стране, као манифестација лошег разумевања идеје о партнерским односима – која би требало да покаже више разумевања за унутарполитичке прилике у осетљивој мултиетничкој и поларизованој земљи – и својим даљим активностима Брисел је не само изгубио кредибилитет у очима великог дела украјинског становништва, па и међународне заједнице, већ је охрабрио и Русију да почне да активније користи свој традиционално јак утицај у тој земљи у околностима које су имале тенденцију грађанског сукоба по више основа.⁷⁵

Привид процеса потпуне интеграције у ЕУ, напослетку, у служби је и влада тј. политичара у земљама-партнерима, који обећавају да ће преобразити своја друштва у складу с европским моделом, премда није сигурно да ли они сами у такву опцију заиста искрено верују. С друге стране, одржавање илузорних политичких представа чест је мотив у настојању да се придобије што јача подршка друштва за различите сврхе.⁷⁶

У контексту неразјашњене стратегије Источног партнерства, вера у процес приступања Европској унији, иако можда буде од значаја у мобилизацији становништва за предузимање и разумевање тока реформи, представља „мач са две оштрице“, будући да упоредо са протицањем времена недостатак дугорочне стратешке идеје ЕУ за partnere постаје само још очигледнији.

1.5. Кризе отежавају развој Источног партнерства

⁷⁴ Jean Park, *The European Union's Eastern Partnership*, Council on Foreign Relations, 2014, Internet, <https://www.cfr.org/backgrounder/european-unions-eastern-partnership>, 22/05/2018; такође: Marc Herzog & Philip Robins (eds), *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations (edited)*, Routledge, Abingdon, 2014, pp. 63-64.

⁷⁵ Center for Insights in Survey Research, *Public Opinion Survey - Residents of Ukraine (September 28 – October 7, 2016)*, 2016, Internet, http://www.iri.org/sites/default/files/iri_ukraine_poll_-_october_2016.pdf, 22/05/2018; Lodewijk Smoor, “Understanding the Narratives Explaining the Ukrainian Crisis: Identity Divisions and Complex Diversity in Ukraine”, *Acta Univ. Sapientiae, European and Regional Studies 11*, Amsterdam, 2017, pp. 63–96, итд.

⁷⁶ Драган Симеуновић, Увод у политичку теорију, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 64-67.

Украјина, Молдавија и остале државе обухваћене политиком Источног партнерства су у својим амбицијама евроинтеграција суочене и са изазовима који су у извесној мери специфични за тај простор. С тим у вези, позицију тих земаља треба тумачити и у контексту традиционално снажног утицаја највећег суседа - Русије у низу области, као и изазова очувања целовитости земље, суверенитета и недовољно изграђених државних система и институција.⁷⁷ Такође, треба поменути и неодговарајући или неконтролисани прелазак из социјалистичког поретка и потоње успостављање псеудодемократских система, током којег процеса је дошло и до великог богаћења ограниченог круга бизнисмена (и/или профитера и мешетара), чији је нагли економски успон почео да обезбеђује и све већи утицај те нове елитне класе на политичка и друштвена збивања у тим земљама.⁷⁸

У разним деловима постсовјетског европског простора годинама постоје нерешени територијални сукоби, у оквиру којих су у мањој или већој мери стациониране и руске трупе. Поред извесне етничке димензије сукоба, где русофоно становништво и њихове побуњене политичке вође у разним регионима захтевају спречавање удаљавања и умањења сарадње с Москвом, свакако је донекле присутна и идеолошка компонента размимоилажења. Тако се у том простору почев од распада СССР -а јављају нови видови пансловенских идеја (које у извесној мери укључују религију као додатно везивно ткиво и претпоставку за продубљење сарадње), као и националистички изрази, праћени нпр. различитим тумачењима историје (укључујући и Други светски рат и рекапитулирање позиција различитих етницитета у том контексту), као и склоност ка оделитости, па и изолацији појединих држава у покушају да се демонстрира „свето“ право на националну аутономију и унутрашњу консолидацију.

Тако се нпр. у Белорусији усталичила логика и наратив државне суверености, који обједињују различите идеолошке елементе, од потребе за самоодржањем до даљег поштовања многих традиција Совјетског савеза и нарочито „светости“ Другог светског рата, током којег је услед своје позиције на западу земље ова република претрпела неке

⁷⁷ Nicu Popescu & Andrew Wilson (eds) *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood/ The neighbourhood's three crises*, European Council on Foreign Relations, London, 2009, pp. 15-20.

⁷⁸ Olesea Ghedrovici & Nikolai Ostapenko, "The Glaring Socioeconomic Meltdown in Post-Soviet Ukraine, Moldova, and Belarus: A Distorted Mindset in Search of a Way Out", *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, Volume -3, No.-5, May, 2013, pp. 202-209; такође: Neil A. Abrams & Steven M. Fish, *Dethroning Ukraine's Oligarchs: A How-To Guide*, Foreign Policy, 2016, Internet, <http://foreignpolicy.com/2016/06/13/dethroning-ukraines-oligarchs-a-how-to-guide/>, 22/05/2018.

од највећих демографских и економских губитака на континенту. Такође, модел суверене демократије у Белорусији у великој мери се ослања на потребу за продужетком сарадње и што ближе партнерство са Русијом, док се у највећој мери негативно односи спрема идеја европских и евроатлантских интеграција и реформама у том правцу, будући да политичке лидере у тој земљи такав спољнополитички курс не интересује услед некомпатибилности двеју идеја развоја.⁷⁹ Концепт политичке суверености се у извесној мери не подудара тј. донекле ограничава економске амбиције Белорусије и других земаља постсовјетског простора које су изабрале да у интегративним процесима унапреде свој економски развој, па и међународни статус. С друге стране, управо условљеност продубљивања и политичке и економске сарадње са Бриселом је оно што поједине партнере попут Белорусије, који нису заинтересовани за политички домен сарадње, донекле одвраћа од дубљег разматрања овог правца развоја.

Насупрот моделу суверене демократије, у другим земљама попут Молдавије, чији ће пример бити ближе појашњен у наредном делу поглавља, упркос непотпуном националном консензусу и проблема са територијалним интегритетом у Придњестровљу, у великој мери се систем усклађује са идејом о приближавању Европској унији, што изазива унутрашње и спољне нестабилности, пре свега у односима с Русијом.

Са своје стране Русија се служи различитим средствима меке и тврде моћи у настојању да покаже властима источних партнера и грађанима тих земаља да је врло важно развијати и продубљивати међусобне односе, те да одлуке у правцу снижавања нивоа сарадње могу имати врло озбиљне економске, па и политичке импликације. У том смислу долазило је до појаве политичких и других криза, попут нпр. енергетских неспоразума у односима Украјине и Русије, па и санкција у увозу низа производа из Молдавије, поштравању третмана иностраних радника у Русији из суседних земаља, итд.⁸⁰ Енергетским сукобима између Русије и Украјине се, поред „поруче“ украјинским властима и грађанима, између осталог желела и европским земљама приказати неопходност за даљим развијањем других транзитних праваца за пренос гаса, што формално спада у домен енергетске сарадње, али представља и аспект шире међународно-политичке стратегије Москве, која настоји да диверзификацијом

⁷⁹ Wojciech Konończuk & Rafał Sadowski, *Reading Lukashenko's Belarus Without Illusions*, Carnegie Europe, Brussels, 2015, Internet, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60190>, 16/02/2018.

⁸⁰ Calus Kamil, "Russian sanctions against Moldova - Minor effects, major potential", OSW Commentary, *Centre for Eastern Studies no. 152*, Warsaw, 2014, pp. 1-8.

енергетских рута донекле увећа и свој маневарски простор утицаја.⁸¹ Аспект статуса односа источних партнера и ЕУ са Русијом биће ближе обрађен и у наредним сегментима дисертације.

Оно што треба напоменути јесте и да, у вишегодишњем периоду, Европска унија није адекватно реаговала на позитивне, као ни на негативне активности источноевропских земаља, као последица нејединственог става држава-чланица и појединачним интересима у погледу односа са Русијом; тако је у погледу грузијског рата 2008. године међу чланицама био присутан широк опсег ставова, од тога да је преволађујућа одговорност на Тбилисију, до става да су сукоби последица провокација Русије, али и заправо доминантног става да обе земље имају свој део кривице у сукобу.⁸² Такав начин поступања од стране Брисела је исходовао тиме да су партнерима, али и Русији, слате неодговарајуће, конфузне и закаснеле или лоше „темпиране“ поруке које се нису добро одразиле на кредибилитет ЕУ као регионалног актера, а које су обесхрабриле и неке иначе повољне процесе у земљама које су оптерећене и низом других изазова, укључујући и невољност за стратешким усмерењем.

Иако неадекватно дефинисан приступ Брисела свакако није помогао напретку у изградњи перспективе за источне партнере, барем на декларативно-политичком плану идеја о придруживању тих земаља се формално наставља, а наизглед, у контексту заједничког става Уније према Русији, тај правац делује и одлучније него што одредбе те политике заправо предвиђају. Имајући у виду нејасноће и непотпуност европске стратегије, спољно поступање ЕУ у односима према источним суседима и Русији можда и делује децидно, али је у великој мери и непредвидиво и неконзистентно.

Док је нелегално анектирање Крима и Севастопоља нешто што се може назвати најмањим заједничким садржиоцем става ЕУ, минимални консензус у домену питања попут стратешког исхода интеграција Украјине и других источних суседа није на видуку. Иако се с једне стране може констатовати да је Источно партнерство креирано у околностима након кавкаске кризе 2008. године, а да је свој дефинишући политички

⁸¹ За ближи увид у политички аспект енергетског снабдевања од стране Русије видети: Andrew Monaghan, "Russia's Energy Diplomacy: A Political Idea Lacking a Strategy?" *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, Volume 7, 2007 - Issue 2: The Wider Black Sea Region and Energy Security Journal, The Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, 2007, pp. 275-288.

⁸² Nicu Popescu & Andrew Wilson (eds) *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood/ The neighbourhood's three crises*, European Council on Foreign Relations, London, 2009, pp. 19.

утицај можда остварио на врхунцу украјинске кризе, не треба занемарити да Европска унија није успела да последице тих криза отклони – напротив, кризу у Украјини је заправо у великој мери и подстакла и продубила. У источном суседству опстају и замрзнути сукоби, институционални системи се не развијају како је предвиђено, а друштва су у најмању руку поларизована, једним делом и као последица нестабилних односа са Русијом и нејасним перспективама будућег развоја у било ком правцу. Источно партнерство се у том смислу суочава и са изазовима интегритета и суверенитета за чије решавање сама политика не нуди посебне инструменте нити визије, што је још једна мањкавост те конфигурације суседске политике.

Поред мањка консензуса око пријема у Унију и невољности партнера да доследно примењују европске тековине због перцепције недовољне добити, поједини аутори говоре и о посебним разлозима политичких лидера источноевропских земаља, који неретко своју позицију у односима са ЕУ користе да би имали убедљивији преговарачки потенцијал у развијању односа са Москвом.⁸³ У таквој поставци се не може говорити о евроинтеграцијама као стратешком циљу, већ инструменту за постизање бољих договора са неким трећим странама. У том смислу постоји више ставки које треба узети у обзир. Најпре, Европска унија је на примеру Украјине, коју је по сваку цену настојала да приволи на придруживање, демонстрирала своју одлучност да се од источних партнера очекује да односе са трећим земљама и организацијама развијају само у мери у којој се то уклапа у европске оквире; такав ригидан став изазвао је грађански, политички и економски расцеп у тој земљи који и даље траје. Одлучност Уније, која иначе у многим приликама изостаје, у овом случају била је недовољно обзирна, убрзана и нетактична, али је пружила ЕУ могућност да у неким наредним случајевима, након више година, можда другачије поступа (нпр. потписивањем споразума са Јерменијом 2017. године). Такође, треба напоменути и, премда јесу постојала поступања која су сугерисала да власти источних партнера настоје да добију „што бољу понуду“ од својих ривалских суседа, источноевропске државе немају повољни међународни утицај нити инструменте, као ни довољно стабилне и развијене унутрашње механизме, који би додатно подржали њихове претпоставке да се чврсто и ”тврдоглаво” заузму за своје засебне интересе и циљеве. Потврда за то је украјински сукоб, који је уследио услед неповољне међународне

⁸³ Ибид, стр. 24-26.

изложености те земље ривалским стратегијама суседа, и као манифестација недовољне унутрашње кохезије.

Постепена промена европског става могла би да значи да ЕУ почиње да тражи начине да у већој мери уважи политичке и друге специфичности региона, што би могло водити боље постављеним, флексибилнијим односима са партнерима на основу њихове веће аутономије, а имплицитно и нормализацији односа са Москвом. На тај начин би се даље ограничила тенденција појединих земаља да „двоструко наступају“ према Русији и ЕУ на начин на који је нпр. Украјина то у великој мери била принуђена да чини током већег дела Јануковичеве владавине, а што је за последицу имало избијање сукоба са геостратешким импликацијама. Препознавањем права на аутономије наступање тих земаља допринело би се и транспарентнијим односима свих страна, што је иначе аспект који и у конципирању односа са Русијом неретко недостаје.

Напокон, источни партнери би вероватно имали већег разлога за задовољство уколико би барем у извесној мери могли да имају улогу европског прелазног или медијаторског појаса према Русији, и уколико би њихови засебни интереси могли да буду барем донекле препознати. Ограничавање међусобних односа по хладноратовском моделу води даљој поларизацији у источној Европи, али и на нивоу трансатлантских односа. Премда логика за снажнијим утицајем Европске уније у источном суседству путем привилегованих партнерских веза као таква није погрешна, мањкаво је и штетно очекивати да источноевропске земље могу да изаберу да игноришу или бирократским методама умање сарадњу са Русијом, географски највећом земљом Евроазије и једном од највећих земаља и економија света. Препознавањем специфичне позиције и политичке улоге источних партнера у европском суседству регион би се учинио посебним, привилегованим и привлачнијим за саме partnere, чији политички системи и идеологије имају своје специфичности, а чије приближавање би могло представљати корак даље у комплетирању замишљеног „европског простора“.

II Украјина и Молдавија: од мањкавих реформи до утицаја суседа

Билатералним приступом у оквиру иницијативе Источно партнерство источноевропске земље се настоје охрабрити да предузимају реформе ради достизања пуних капацитета

„политичког придруживања“ (чији дугорочни циљеви нису јасни). Као предводница у процесу политичког придруживања, у овом делу дисертације биће представљени изазови украјинског и молдавског приближавања Европској унији. Иако су наведене земље, скептичне према суседској политици, до извесне мере поздравиле успостављање засебне политике намењене конкретно њиховом региону, с друге стране, Источно партнерство ипак није отклонило једну од основних замерки на нејасноће у погледу перспективу чланства источних партнера у Европској унији; уместо свеобухватно измењеног приступа, ова иницијатива партнерима често делује више као прилагођени, напредни програм подршке трећим земљама са непотпуном политичком визијом.⁸⁴ У контексту недовољно дефинисаних дугорочних амбиција домена политичког придруживања, наведене земље у претходним годинама нису направиле неповратан преокрет у правцу евроинтеграција, што је у једној мери и резултат геостратешких напетости у домену практичне политике које превазилазе оквире европске политике суседства.

2.1. Преглед политичког контекста: рођење једне кризе

Од постављања оквира Источног партнерства Прашком декларацијом 2009. године, Украјина је виђена као једна од најважнијих чланица те иницијативе, мада је званични Кијев имао и специфично виђење свог учешћа у програму. Наиме, премда је нова политика настојала да повеже чланице Европске уније са шест постсовјетских земаља из источне Европе и са Кавказа у циљу осигурања примене “заједничких вредности” демократије попут владавине права, унапређења људских права, али и идеја о економској интеграцији, Украјина је своје учешће од почетка видела као интензивирање својих евроинтеграција, које би на крају могло да води и пуноправном чланству у Европској унији, па је повремено јасно и исказивала своје незадовољство Бриселу поводом непрепознавања јасне перспективе приступања.⁸⁵

⁸⁴ Vadym Triukhan, *Speech of Mr. Vadym Triukhan, Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, at the workshop The EU and its eastern neighbors – what kind of partnership?*, Jonathan Sheele Wordpress Transcript, Oxford, 2010, Internet, <https://scheejo.wordpress.com/the-european-union-and-its-eastern-neighbours-%E2%80%93-what-kind-of-partnership/>, 18/02/2018.

⁸⁵ Robin Emmott, *Ukraine's promise of EU membership remains elusive*, Reuters, Brussels, 2017, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu/ukraines-promise-of-eu-membership-remains-elusive-idUSKBN1DO18R>, 17/02/2018.

Током владавине Виктора Јушченка, једне од главних фигура Наранцасте револуције и председника Украјине од 2005. године, украјинска европска перспектива, упркос бројним обећањима датим пре преузимања власти, није напредовала услед изостанка реформи, чиме ниједна страна није била задовољна. Поред тога, унутар коалиције “Наша Украјина” чији је кандидат био Јушченко, све су чешћа била неслагања и сукоби, посебно након његовог оклевања да подржи избор Јулије Тимошенко за премијерку на самом почетку мандата; поред слабих резултата у домену евроинтеграција и нестабилног односа са Русијом, почетак глобалне финансијске кризе и други фактори знатно су утицали да, у покушају да обезбеди кандидатуру за други председнички мандат, Виктор Јанукович освоји свега 5 % гласова, као недвосмислен знак незадовољства грађана постигнућима његовог мандата и јачање свести да су грађани те земље (поново) спремни на промене. Незавидним резултатима „нارانцасте“ владе, поред унутарполитичких сукоба који су ометали и јаснији спољнополитички курс земље, свакако је доста допринела и најава и потоње ускраћивање акционог плана за чланство у НАТО на самиту тог савеза у Букурешту у априлу 2008. године, чиме је фактички онемогућен почетак приступног процеса Украјине (као и Грузије, у којој је само неколико месеци касније отпочео краткотрајни руско-грузијски рат).

Почев од победе на изборима и председничке инаугурације Виктора Јануковича 2010. године (којој су између осталих присуствовали и високи званичници Европске уније - висока представница Кетрин Ештон, САД - саветник за националну безбедност Џејмс Џонс, и Русије - заступник парламента Русије, Борис Гризлов), током свог мандата Јанукович је суспендовао процес интеграције Украјине у НАТО (и одбацио могућност чланства у ОЕКБ) са ставом о потреби за неутралним статусом земље, и настојао да развије избалансираније односе са Русијом и ЕУ, са формално прокламованим стратешким приоритетом придруживања Европској унији.⁸⁶ Политика балансирања Јануковича је била називана различитим терминима: „неутралност“, „несврстаност“, и као „неблоковска“ политика.⁸⁷ Премда ови појмови асоцирају на тражење „трећег пута“ СФРЈ током Хладног рата, упркос одређеним паралелама, треба имати у виду да су у случају Југославије посебне околности и стабилност биполарног поретка омогућавали одрживо постојање државе и функционисање такве спољне политике. С друге стране,

⁸⁶ Interfax-Ukraine, *Yanukovich: Ukraine will remain a neutral state*, Interfax-Ukraine, Kiev, 2010, Internet, <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/yanukovich-ukraine-will-remain-a-neutral-state-56539.html>, 18/02/2018.

⁸⁷ Bruce P. Jackson, *The European Union Goes East*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 2011, Internet, <https://www.hoover.org/research/european-union-goes-east>, 18/02/2018.

поред тога што се у XXI веку показују знаци слабљења униполарног света и јачање мултиполарности – дакле, потпуно другачији међународни контекст који је и доста нестабилнији и знатно непредвидивији – настојања Украјине да одржи своју „несврстаност“ су захтевала озбиљну дипломатску стратегију и вештину, време, па и међународну подршку, којих је у случају ове релативно „младе“ земље мањкало.

На парламентарним изборима 2012. године Партија региона, којој је Јанукович припадао до своје председничке инаугурације, освојила је највише гласова, у великој мери захваљујући бирачима из источног, махом русофоног дела земље (одакле је и председник).⁸⁸ Ипак, погоршање економске ситуације у Украјини, нарочито нерешавање великог проблема са корупцијом, уз даљи изостанак реформи, лоше управљање и утицаје привредних и вансистемских кругова на политичке одлуке, уз изостанак јасног, стратешког политичког правца, неповољан међународни контекст, али и незадовољство самих грађана, наставили су да ометају и спречавају економски и политички напредак земље.

У годинама и месецима који су претходили почетку украјинске кризе у зиму 2013/2014. године украјинско руководство суочило се са ситуацијом која је водила скором банкроту земље услед немогућности да плати доспеле финансијске обавезе.⁸⁹ Током тог времена, Брисел и Вашингтон, с једне, и Москва, с друге стране, већ извесно време су низом инструмената настојали да убеди Кијев да се без опредељивања за њихову стратегију Украјина, поред готово извесног банкрота, може суочити и са међународном изолацијом. Доведена пред тежак избор да ли да покуша да на дуже стазе продуби односе са Европском унијом потписивањем Споразума о придруживању и трговинског дела споразума и тиме и правно онемогући продужетак преференцијалних трговинских аранжмана са Русијом (уз немогућност да у кратком року одговори на своје финансијске обавезе и проблеме и потенцијално неке од њих продуби), или да настоји да задржи односе са Русијом (која би помогла куповином украјинских владиних обвезница у износу од 15 милијарди долара и снижавањем цене гаса за Украјину за једну трећину, уз и даље отворену могућност да та земља приступи Евроазијској унији) председник Јанукович је након предомишљања одлучио да не

⁸⁸ Tadeusz Olszański, *After the parliamentary elections in Ukraine: a tough victory for the Party of Regions*, OSW, 2012, Internet, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2012-11-07/after-parliamentary-elections-ukraine-a-tough-victory-party-regions>, 20/05/2018.

⁸⁹ Simon Shuster, *How Russia Is Fighting to Regain Control of Ukraine*, Time, 2014, Internet, <http://time.com/3614/how-russia-is-fighting-to-regain-control-of-ukraine/>, 18/02/2018.

приступи потписивању споразума са Европском унијом, што је продубило политичку и економску кризу у Украјини.⁹⁰

У релативно брзом развоју догађаја, у атмосфери која се попримила обресе грађанског сукоба у једној од највећих земаља Европе, уз снажну подршку евроатлантској опозицији од стране Брисела и Вашингтона, отпочели су протести у Кијеву против става украјинског председника да се не приступи потписивању Споразума о придруживању између Украјине и Европске уније који су ускоро постали насилни; током једне фебруарске недеље 2014. године у централном Кијеву, између осталог и услед прекомерне употребе силе од стране полицијских и специјалних јединица, погинуло је више од стотину а повређено неколико стотина људи, што је потресло нацију и побудило страхове о поделама, али и шокирало неприпремљену Европу. С обзиром да у парламенту Украјине, Врховној ради, крајем фебруара није било правно-техничких услова за спровођење класичне процедуре опозива, према контроверзној процедури за коју није сигурно да ли је испуњавала критеријуме Уставом предвиђене ситуације за смену председника, председник Јанукович је свеједно фактички смењен, именовано је привремено руководство до одржавања избора, и почело разматрање враћања пуноснажности Уставу из 2004. године (уместо уставног акта из 1996. године који је Јанукович вратио на снагу у претходним годинама).⁹¹

2.2. Споразум о придруживању и почетак територијалних сукоба

Већ у току наредних месеци, који су такође протекли у знаку осетљивих друштвено-политичких околности, представници Украјине потписали су Споразум о придруживању, који је у потпуности ступио на снагу тек више година касније, у септембру 2017. године.⁹² Актом се уређује низ подручја – односи у спољнополитичком и безбедносном домену, неопходност за правном хармонизацијом, интензивирање секторског развоја односа, политичког дијалога и реформи

⁹⁰ BBC, *Russia offers Ukraine major economic assistance*, BBC, London, 2013, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-25411118>, 18/02/2018.

⁹¹ Daisy Sindelar, *Was Yanukovich's Ouster Constitutional?* Radio Free Europe Radio Liberty, Prague, 2014, Internet, <https://www.rferl.org/a/was-yanukovichs-ouster-constitutional/25274346.html>, 18/02/2018.

⁹² EEAS, *The EU-Ukraine Association Agreement enters into force on 1 September 2017*, EEAS, 2017, Internet, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/30478/eu-ukraine-association-agreement-enters-force-1-september-2017_en, 23/05/2018.

институција, до сарадње и интеграције на начелима продубљеног трговинског споразума, који је у економском смислу врло далекосежан и омогућава јасан развој међусобних веза током предстојећих година.⁹³ Сличне уговоре су са Унијом усагласиле и Молдавија и Грузија.

Приступању овом споразуму претходиле су године безуспешног условљавања Јануковичеве владе да се отклоне политичке и правне препреке које је дефинисао Брисел у погледу неједнаког третмана у правосуђу, проблема произвољног правног одлучивања, нетранспарентне и непрецизне изборне процедуре са низом појединачних мана (на изборима за парламент Украјине победу је 2012. однела евроскептична Партија региона).⁹⁴ Јануковичева влада није пратила јасно спољнополитичко усмерење, већ је покушајима да из неке врсте несврстаног статуса обезбеди привилегије у односима и са Русијом и са Европском унијом изазивала подозрење и скепсу, посебно Брисела. С друге стране, Москва је, барем званично, у знатној мери толерисала мултиполарну спољну идеју Украјине, која се у великој мери огледала и у покушају да се утврди извесна мера екви дистанце и према ЕУ и према Русији. То је, уосталом, свакако великим делом био и одраз воље гласачког тела, па и сложене структуре становништва многомилионске Украјине, у којој су још од пре осамостаљења евидентне разлике између, поједностављено речено, проруског истока и проевропског запада.⁹⁵

У том смислу настојање да се одржи балансирани став Украјине у питањима које су све чешће захтевале јасно изражавање става – и при снажним, контрадикторним регионалним притисцима, који су се огледали и у позитивном и у негативном условљавању према Кијеву - постајало је све теже. У паралелном ишчекивању које је Украјину у једном геостратешки „занимљивом“ тренутку учинило пожељном и за чланство у Евроазијској унији, на подршку великог дела популације, и за пуноправног источног партнера Европске уније (које присталице евроатланстких приступања

⁹³ EUR-Lex, *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, Official Journal of the European Union, Brussels, 2014, Internet, http://publications.europa.eu/resource/ellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1, 23/05/2018.

⁹⁴ Dominik Tolksdorf, “The European Union to Ukraine’s Rescue”, *Politique étrangère*, 2014/3, 2014, pp. 109-119; Christoph Pauly, Jan Puhl, Matthias Schepp, Gregor Peter Schmitz & Christoph Schult, *How the EU Lost Ukraine*, Spiegel Online, Hamburg, 2013, Internet, <http://www.spiegel.de/international/europe/how-the-eu-lost-to-russia-in-negotiations-over-ukraine-trade-deal-a-935476-2.html>, 20/05/2018.

⁹⁵ Zaleska Onyshkevych Larissa & Rewakowicz Maria (eds), *Contemporary Ukraine on the Cultural Map of Europe*, Routledge, Abingdon, 2009, pp. 18-20.

сматрају и пресудним кораком на европском путу и могућем чланству у ЕУ), у Кијеву је одлучено да се не приступи потписивању Споразума о придруживању у Литванији. Непопустљиво поступање Европске уније у тим данима се додатно илустровао и ставовима да је Брисел у том контексту спреман да трговинске односе са Украјином гради билатерално и да не може да их даље развија укључивањем трећих земаља (сугеришући да се ради о Русији), што подсећа на условљавање које је присутно у домену политике проширења, иако се овде ради о суседској политици.⁹⁶ У покушају да се прате два дивергентна процеса, и у околностима које су регионални актери тенденциозно (као метод притиска) чинили све мање подношљивим за Украјину, не само да није успела идеја о паралелном праћењу различитих праваца мултивекторске политике председника Јануковича (у чему ни умногоме компетентније и квалитетније политичке вође у екстремно поларизованим околностима вероватно не би имале претерано успеха), већ је у Украјини почео и сложени грађански и регионални политичко-територијални конфликт који и даље траје. Паралелно с продубљењем политичке кризе у земљи услед свргавања Виктора Јануковича и перцепције упитног легитимитета привремене украјинске владе у великом делу становништва, као и одређивањем за потписивање Споразума о придруживању што је изазвало вишезначне реакције, отпочели су и захтеви са отцепљењем територија на југу и истоку Украјине, насељених превасходно русофоним становништвом.

У периоду између фебруара и марта на територији Крима, у атмосфери обележеној протестима грађана против „Евромајдана“, уследило је преузимања полуга власти – регионалних административних и политичких институција и војних капацитета - од стране маскирних трупа без ознака (колоквијално познати и као „зелени људи“), помогнутих војницима Руске црноморске флоте стално стационираним у том подручју, као и повлачења главног дела украјинске војске из тог дела земље али и прихватањем дела припадника украјинске војске да уђе у састав руске војске; уследио је контроверзни референдум (неуставни, према украјинском праву, без страних посматрача и са мањкавим међународноправним упориштем), о уласку у састав Руске федерације, где је на основу објављених резултата објављена независност, а два дана

⁹⁶ The Telegraph, *EU will not accept Russian veto, says Barroso*, The Telegraph, London, 2013, Internet, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10482680/EU-will-not-accept-Russian-veto-says-Barroso.html>, 20/05/2018.

касније и присаједињење Крима и Севастопоља Русији као нових федералних субјеката.⁹⁷

Овај чин највећи део међународне заједнице оценио је као нелегитиман и противан међународним актима попут Меморандума из Будимпеште о безбедносним гаранцијама у вези са приступањем Украјине Споразуму о неширењу нуклеарног оружја, Споразума о пријатељству и сарадњи између Русије и Украјине (на основу којег је регулисан и положај Руске црноморске флоте на Криму) али и према резолуцији Генералне скупштине Уједињених нација којом је подржана територијална целовитост Украјине; такође, уследило је изопштавање Русије из Г8 и увођење првог круга санкција, који се од тада прогресивно надграђују и поштравају.⁹⁸ Реакција изненађене Европске уније на погоршање политичке ситуације огледала се у суспензији разговора са Москвом темама попут олакшавања визног режима и продубљивања економске сарадње, као и најаве разматрања замрзавања имовине неких званичника.⁹⁹

Испрва „благ“ и тром одговор Европске уније с обзиром на озбиљност проблематике може се приписати недостатку сагласности између њених чланица о питању обима санкција према Русији и њеном искреном изненађењу развоју догађаја, што је одраз забрињавајућег одсуства увида Брисела у сложеност прилика у Украјини и недовољно и непотпуно промишљених и дефинисаних стратешких корака поступања. У међувремену су санкције које је увела ЕУ конципиране тако да је уведен готово комплетан ембарго на размену добара са Кримом и Севастопољем, што се у великој мери одражава на те регионе, а што је донекле парадоксално имајући у виду да је званичан став ЕУ да су ти региони анектирани Русији након нелегитимног референдума који грађанима тих региона није ни дао прилику да објективно изразе своје мишљење.

⁹⁷ Stratfor, *Crimea: Russia's Little Pawn*, Stratfor Worldview, Austin, 2016, Internet, <https://worldview.stratfor.com/article/crimea-russias-little-pawn>, 18/02/2018.

⁹⁸ „Letter dated 7 December 1994 from the Permanent Representatives of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General (incl. Annex I - the Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, and Annex II - Joint Declaration issued on 5 December 1994 at Budapest by the leaders of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America),“ United Nations General Assembly Security Council, Forty-ninth session, 7 December 1994, New York; „Partition Treaty on the Status and Conditions of the Black Sea Fleet“, Kiev, 27 May 1997; Consilium, *Timeline - EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, Consilium EU, Brussels, 2018, Internet, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>, 10/02/2018.

⁹⁹ Ибид.

Припојени Крим и Севастопољ од посебне су војне важности за Русију имајући у виду да су од 18. века били седиште Црноморске флоте Русије, са својим географски истуреним централним положајем у правцу Дарданела који омогућава стратешки увид у активности на читавом мору; изузетно важна црноморска база је последњих година коришћена и у сукобима попут регионалног руско-грузијског рата 2008. године, као и рата у Сирији.¹⁰⁰ Очување Севастопоља као руске базе описано је као један од приоритета у Поморској стратегији Руске федерације до 2020. године, која је усаглашена почетком XXI века.¹⁰¹ Премда је према Харковском споразуму присуство до 15.000 припадника Руске црноморске флоте било омогућено до 2042. године, одређивање Кијева за евроинтеграције и нови спољнополитички курс довели су у питање вољу власти за даљим присуством руских трупа у том делу земље, а помињала се и неопходност ревизије споразума који уређују ту област са украјинске стране.¹⁰² Руски министар спољних послова касније присаједињење Крима и Севастопоља аргументује као избор тих региона да њихово (већим делом русофоно, прим. аут) становништво изабере лојалност Русији јер се Украјина окренула против својих грађана, а руски званичници уместо термина “припајање” у овом случају радије заговарају право на самоопредељење.¹⁰³

У контексту антивладиних протеста и противљењу промени спољнополитичког курса упоредо је ескалирао и територијални сукоб у источној Украјини, привредно развијенијем делу земље од западне Украјине, насељеним углавном русофоним становништвом. Сукоби су посебно узели маха у областима Доњетск и Луганск, нарочито почев од организовања тзв. статусних референдума (без међународних посматрача и са мањкавим легитимитетом, имајући у виду и да се ради о нижим нивоима власти које немају веће надлежности), на којима је већина изашлих бирача одлучила да те области треба да буду самосталне. Резултати нису међународно

¹⁰⁰ Edward Delman, *The Link Between Putin's Military Campaigns in Syria and Ukraine*, The Atlantic, 2015, Internet, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/navy-base-syria-crimea-putin/408694/>, 01/02/2018.

¹⁰¹ “Maritime Doctrine of the Russian Federation 2020”, Office of the President of Russian Federation, Pr-1387, 27 July 2001.

¹⁰² Текст овог споразума је доступан на украјинском и руском језику на следећем линку: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_359

¹⁰³ Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, *Speech by the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov and his answers to questions from the mass media summarising the meeting with EU, Russian, US and Ukrainian representatives, Geneva, 17 April 2014*, Web-archive, Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, Moscow, 2014, Internet, https://web.archive.org/web/20150912051118/http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/F34A66F8958B302544257CB_F00438FD7, 18/02/2018.

признати, мада их је Русија званично примила к знању и позвала на примену одредби о већој аутономији за те области.¹⁰⁴ Сукоби између јединица украјинске војске и проруских побуњеника резултовали су повлачењу украјинских снага из већег дела ових области, мада су се границе сукоба мењале у одређеним периодима.

Највећи део Донбашког региона, који обухвата две одметнуте територије са седиштем у милионском граду Донбас, данас је под контролом побуњеника а у међувремену су већи број примирја и Миншки протоколи бр. 1 и бр. 2 из 2014. и 2015. године настојали да, под вођством Организације за европску безбедност и сарадњу и представнике власти Русије, Украјине, Белорусије, Француске и Немачке, установе моделе за одрживо примирје које би омогућило дијалог о већем степену аутономије за област Донбаса унутар Украјине.¹⁰⁵ Иако је довело до одређене пат-позиције и повлачења тешког оружја дуж линије фронта, највећи део одредаба, које се односе на прекид ватре, повратак украјинских војника на међународно признате границе, право на употребу језика, уставна реформа у Украјини – нису спроведене услед недостатка политичке воље и дубоког неповерења између страна у сукобу, што је између осталог и повод за свако ново поштравање санкција.

И поред тога, у процесу изналажења политичког решења протоколи из Минска остали су најшире прихваћени документи који би могли да доведу до пробоја у дијалогу и осигурању мира у источној Украјини у наредним годинама, мада је о томе и даље тешко давати ближе процене у тренутку кад је велики део становништва у некада напредном делу Украјине расељен и када свакодневно долази до размене ватре, упркос десетак краткотрајних примирја.¹⁰⁶ Чињеница да Европска унија није имала запажену улогу у настојањима да се превазиђе сукоб у Донбасу, већ је улога медијатора припала ОЕБС-у, не говори у прилог дипломатским амбицијама ЕУ и поражавајуће је утолико више што се ради о једној од најважнијих земаља европске суседске политике, где је Унији требало да посебно буде стало да „превагне“. Истини за вољу, као једна од страна која је у знатној мери допринела генерисању и продубљењу сукоба, улога

¹⁰⁴ Reuters staff, *Russia says it wants east Ukraine to stay with Kiev under reformed constitution*, Reuters, 2014, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-lavrov/russia-says-it-wants-east-ukraine-to-stay-with-kiev-under-reformed-constitution-idUSKBN0JT11O20141215>, 01/02/2018.

¹⁰⁵ Видети: “Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group“, Trilateral Contact Group, Minsk, 5 September 2014; “Set of Measures to Implement the Minsk Agreements“, Minsk, 12 February 2015.

¹⁰⁶ Atlantic Council, *Ukraine’s Back to School “Ceasefire”*, Atlantic Council Digital Forensic Lab, 2017, Internet, <https://medium.com/dfirlab/ukraines-back-to-school-ceasefire-b43906954ed6>, 18/02/2018.

„поштеног посредника“ у овом конкретном случају вероватно не би ни могла да има кредибилитет за све стране који ОЕБС има.

У међувремену, рат на истоку Украјине однео је преко 13.000 живота и постао најкрвавији европски сукоб још од ратова у оквиру распада бивше Југославије, уз знатно неповољнију економску и нестабилнију политичку ситуацију у поређењу са ранијим периодом (који је, без сумње, такође у највећем делу области био некомпатибилан са демократским вредностима владавине у савременој Европи). Имајући у виду дубину кризе у Украјини и методе којима је њено избијање омогућено, очито је да Европска унија хетерогеност украјинског друштва и могућност различитих реакција није сматрала озбиљнијом ставком у својим активностима у источном суседству.

Војна пат позиција у Донбасу прети да прерасте у још један замрзнути сукоб источне Европе, док се о враћању Крима и Севастопоља под украјински суверенитет може чути све мање порука. Етнички и идеолошки расцепи не иду у прилог стабилизовању прилика у источној Европи, нити европских амбиција у том циљу. Илустративно је да се аргумент „украјинских избеглица“ данас користи у политичке сврхе у средњој Европи као „алиби“ за непримање миграната са Блиског истока предвиђених за расподелу по различитим земљама Европске уније, што је пре десетак година било готово незамисливо.¹⁰⁷ Премда није уско везана за тему, помисао да након ере југословенских ратовања у 21. веку постоје избеглице из Европе које траже заштиту у другим европским земљама, барем донекле је индикативна у контексту питања какав је напредак Украјина (и то као једна од земаља-предводница међу источним партнерима) остварила у евроинтеграцијама.

2.3. Суочавање са ограничењима европског приступа у Украјини

Иако су украјинске власти, као и утицајни олигарси – пријатељи некадашње владајуће Партије региона у великој мери „кривци“ за креирање недоследних и нестабилних међународних ставова Украјине, њима је у одређеном степену одговарала

¹⁰⁷ Radio Poland, *PM defends Poland's stance on migration, court reforms*, Radio Poland, Warsaw, 2018, Internet, <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/346135.PM-defends-Poland%E2%80%99s-stance-on-migration-court-reforms>, 18/02/2018.

недефинисана и периферна позиција земље, која је омогућавала довољни отклон од европских захтева за свеобухватним предузимањем реформи, уз стално присутну бојазан за стварањем све веће зависности од највећег суседа Русије, која се такође настојала ограничити.¹⁰⁸ Тако је почетна одлука да председник украјинске владе парафира акт којим су омогућени дубљи односи са Евроазијском унијом изазвала шок у ЕУ, која је, упркос страху да може остати без најуглашенијег партнера у источном суседству, наставила да инсистира да само одрицање од продубљивања односа у евроазијским пројектима може водити снажењу односа са Унијом.

Након политичког обрта и пуча у Украјини, упркос почетку сложене кризе у тој земљи, испрва је у великом делу земље, па и Европској унији, током једног кратког периода био исказиван ентузијазам у погледу будућег развоја односа, који је, међутим, убрзо почео да бледи, с обзиром на забрињавајуће лоше економске параметре, дубоку политичку кризу, окупацију Крима и Севастопоља, рат у Донбасу, поларизовано становништво, избегла и прогнана лица, погоршану безбедносну ситуацију и друштвене и друге ефекте санкција према Русији. Према је у међувремену више источних суседа успоставило партнерске односе са Европском унијом на основу потписаних споразума, будући да пуни капацитети тих аката неће бити остварени још дуго година имајући у виду делимичан и незадовољавајући напредак, те да поједине земље још увек у Источном партнерству ни не учествују, потребно је још доста напора да би се напредак читаве политике учинио неповратним и одрживим.

Додуше, осим у почетку врло лимитираних санкција према Русији које су се временом постепено шириле и на друге домене и инструменте, Европска унија, с обзиром на своје ограничене капацитете, није показала спремност да се ангажује у решавање питања украјинске целовитости осим путем проширених дипломатских мера. Простор за свој допринос у приближавању супротстављених позиција је, услед неспособности ЕУ да се наметне као медијатор, искористио ОЕБС, који је осигурао усаглашавање Миншких протокола. Док је ранији европски став био у великој мери последица недовољног интересовања и неспремности на дубљи ангажман бројних државачланица Уније, украјинска криза је многе државе ЕУ и њихове грађане, који раније можда нису биле децидно против идеје о чланству, убедила да препознавање

¹⁰⁸ Slawomir Matuszak, *How Ukrainian oligarchs view economic integration with the EU and Russia*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2014, Internet, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-09-14/how-ukrainian-oligarchs-view-economic-integration-eu-and-russia>, 10/02/2018.

перспективе чланства за источне суседе не би био добар корак, у најмању руку услед бојазни за „увозом“ нерешених политичких проблема у Унију, као и услед дубоко укореењених стереотипа и негативних перцепција источне Европе као такве.

Врло поступним поштравањем санкција (што је између осталог и последица унутрашње несагласности) Европска унија највероватније је намеравала да остави отворена врата за дијалог са Русијом и да настоји да избегне даљу ескалацију сукоба, па су поједини стручњаци доводили у питање делотворност и пропорционалност таквих мера.¹⁰⁹ Чак и у погледу дипломатског успеха, у првим годинама украјинске кризе ОЕБС је имао далеко запаженију улогу у медијацији и корацима ка деескалацији насиља на истоку Украјине, док је Европска унија, након испробавања мера од санкција спрам појединаца до економских ембарга према Русији наставила да се позива на одредбе Миншких протокола као најопипљивијим средствима која су имала одређени ефекат на стабилизацију прилика у том поднебљу. Ипак, довољно је само погледати политичку мапу Европе како би се увидело у колико ограниченој мери је Европска унија имала ефекте на решавање замрзнутих конфликта у земљама Источног партнерства, а посебно у Донбасу и Придњестровљу, као деловима земаља-предводница интеграција у погледу овог програма.

Поред наведеног, у контексту територијалних и политичких сукоба који су погодили Украјину последњих 5 година од кад је дошла у позицију да бира између евроазијског и европског концепта развоја, треба напоменути и мањи, мада не потпуно невезани корак начињен на самиту Источног партнерства у Бриселу 2017. године, када је Јерменија – чланица Евроазијске уније, и упркос тој чињеници – потписала партнерски споразум са Европском унијом. Иако то с једне стране може сигнализирати један прагматичнији приступ Уније – који је у претходним годинама условљавао партнере да се одрекну других спољнополитичких концепата развоја у корист европског – што би могло да буде добро решење у смислу очувања европског присуства у тим државама, с друге стране, намеће се питање какву то поруку шаље Украјини, земљи која је због тадашњег тврдокорног става Брисела одлучила да редукује обим сарадње са Русијом, што је исходовало низом политичких, економских и других изазова, укључујући и горепоменуте територијалне губитке, али и довело до дубоке поларизације украјинског друштва. У том смислу, предстојеће године ће показати да ли је украјинска криза за

¹⁰⁹ Iana Dreyer & Nicu Popescu, “Do sanctions against Russia work?” *European Union Institute for Security Studies*, Paris, December 2014, pp. 1-4.

Брисел представљала корисну лекцију на основу које је одлучено да се надаље избегне довођење источних партнера у ситуацију „нулте суме“, и уколико јесте, да ли је у контексту развоја односа са партнерима у одређеној мери потребно обновити сарадњу са Русијом.

2.4. Недостатак дугорочне политичке визије у Споразуму о придруживању са Украјином

Украјина је своје односе са Европском унијом уговорно продубила потписивањем политичког дела Споразума о придруживању у марту 2014. године, а неколико месеци касније потписани су и преостали делови тог међународног акта, који су ступили на снагу након ратификације од стране институција Украјине и свих држава-чланица ЕУ, што је процес који је услед и одређених политичких препрека у појединим земљама потрајао све до друге половине 2017. године. Премда свакако представља нови и унапређени облик сарадње Украјине са Унијом, ни Споразум о придруживању, као ни декларације Источног партнерства, није ближе дефинисао циљеве те димензије у домену дугорочног политичког развоја, већ је само истакао потребу за продубљавањем политичког придруживања на основу постављене проевропске оријентације те земље.

У Споразуму је тај аспект груписан у оквиру одељка који се односи на политички дијалог и реформе, политичко придруживање, сарадњу и конвергенцију тј. приближавање и усклађивање у подручју спољне и безбедносне политике. У украјинском споразуму са Европском унијом појам политичког придруживања помиње се свега четири пута: два пута у преамбули – у контексту да ће продубљивање политичког придруживања зависити од примене Споразума и спроведених реформи у осигурању заједничких вредности и напретка у приближавању са ЕУ у политичком економском и правном домену, затим, једанпут у наслову, и одмах потом у оквиру члана 4. ст. 2а где се подводи под оквире циљева политичког дијалога, као намера да се продуби политичко придруживање и повећа усклађеност и ефикасност у домену политике и безбедности.¹¹⁰

¹¹⁰ EUR-Lex, *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, Official Journal of the European Union, Brussels, 2014, Internet, http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1,23/05/2018.

Према Споразуму, политички дијалог у доменима заједничког интересовања даље ће бити јачани и развијани како би се подржала постепена и прогресивна усклађеност у доменима Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, са циљем «што дубљег ангажмана» Украјине у простору европске безбедности. Осим потребе за усклађивањем, с друге стране, није детаљније разрађен концепт «што дубљег ангажмана» Украјине, мада се у овом контексту тај део јасно односи на домен Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (а усклађеност с тим политикама није условљено чланством у Унији, што доказује и пример Норвешке која има врло висок степен практичне сарадње у тим доменима са Бриселом). У том смислу, циљ «што дубљег ангажмана» у простору европске безбедности не значи да је на тај начин препозната перспектива чланства било које земље у Европској унији.

Такође, као други циљеви у оквиру чл. 4 се наводе и промовисање међународне стабилности и безбедности, јачање сарадње и дијалога у пољу међународне безбедности, управљања кризама и међународних претњи, практичну сарадњу у домену осигурања мира, стабилности и безбедности, јачања поштовања демократских принципа, владавине права и добре владавине, људских права, мањинских права и основних слобода, развој дијалога и сарадње у домену безбедности и одбране, као и промовисање принципа независности, суверенитета, територијалног интегритета и неповредивости граница.

Поред Споразума о придруживању, Савет за придруживање између Европске уније и Украјине 2015. године усвојио је и Агенду за припрему и олакшавање примене Споразума о придруживању, у којој се ближе одређују ставке које се тичу стратешког приступа, водећих принципа, употребљаваних инструмената и оперативног аспекта сарадње.¹¹¹ У овом документу који обрађује низ аспекта развоја односа Украјине и Европске уније, препознаје се да се међусобна сарадња значајно мења у позитивном смислу, а њен циљ јесте стварање листе приоритета и практичних оквира унутар којих ће моћи да буду остварени генерални циљеви политичког придруживања и економске интеграције. Додатним одређивањем приоритетних активности настоји се унапредити

¹¹¹ EU-Ukraine Association Council, *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, EU-Ukraine Association Council, Brussels, 2015, Internet, http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf, 10/02/2018.

разумевање потребних корака који воде даљем продубљивању политичког придруживања као општег циља Споразума. Премда не омогућава детаљнији увид у дугорочне политичке амбиције Источног партнерства, Агенда ипак систематизује потребе за унапређењем сарадње у домену различитих области, али и праксе, па је тако, нпр. препозната неопходност за предузимањем активности у циљу што скорије либерализације визног режима за грађане Украјине (што је 2017. године и остварено, као једна од очигледних предности продубљених односа са Европском унијом).

2.5. Молдавска дилема – од проблема територијалног интегритета до водећег партнера у источном суседству

Приликом припрема за Самит у Вилњусу, у околностима када није било извесно да ли ће Украјина – највећа и најутицајнија земља источног суседства – моћи да приступи потписивању Споразума о придруживању, у Молдавији, другој земљи предводници процеса евроинтеграција у источној Европи, проевропска влада је опозвана услед оптужби за финансијске малверзације у износу од чак милијарду евра, против појединих чланова владе покренути су судски процеси а стагнација и назадовање у домену правосуђа су ту земљу учинили не претерано очигледним кандидатом за продубљивање веза са ЕУ. Међутим, непредвидив развој догађаја у Украјини је европску пажњу, упркос мањкавостима демократских постигнућа у Молдавији, преусмерио управо на Кишињев, како би се демонстрирало да је перспектива развоја Источног партнерства кредибилна и одржива.¹¹²

Имајући у виду да су нестабилности у Украјини засениле проблеме иначе хронично политички нестабилне Молдавије, у Европској унији је фактички дошло до става да би „продубљивање политичких и економских веза на основу заједничких вредности“ (синтагми из Споразума о придруживању) са Кишињевом могао да допринесе одржавању идеје о Источном партнерству у постсовјетској Европи, а пре свега у њеном најзападнијем делу. Како би одговорио на неки начин на компликовање политичких прилика у источној Европи, ЕУ је у великом политичком уступку омогућила парафирање споразума и са Тбилисијем и са Кишињевом. Такође, у жељи да покаже

¹¹² Iryna Solonenko (ed), *European Integration Index for Eastern Partnership Countries*, International Renaissance Foundation/ Open Society Foundation, 2012, Kiev, Internet, http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202012_0.pdf, 18/02/2018.

оипљиве користи за грађане од евроинтеграција у земљи која је осећала знатне последице услед руских санкција, Брисел је Молдавију релативно убрзо (у бирократском смислу) сврстао и на „белу шенгенску листу“, што је грађанима те државе омогућило већу слободу кретања у Европској унији.

Најаве румунских политичара о подршци за укључивањем Молдавије у политику проширења може да буде сигнал повлачења нових граница у Источној Европи, премда то званично и даље није случај. Поред Румуније која подржава што ближе везе са Молдавијом, Европска унија можда прати логику да је у случају четворомилионске Молдавије, без обзира што се ради о најсиромашнијој држави Европе према бруто-друштвеном производу,¹¹³ мање сложено показати домете трансформативне моћи Европске уније него на примеру многомиллионске Украјине која се фактички налази у стању рата, те је дошло до померања фокуса са Кијева.

Молдавија је формално део суседске политике и димензије Источно партнерство и потписник Споразума о придруживању са Европском унијом, заједно са Грузијом (процес је убрзан услед погоршања ситуације у Источној Европи), као и Украјином. Такође, оно што је занимљиво јесте и да је Молдавија, без обзира што припада суседској политици Европске уније а не политици проширења, земља-чланица СЕФТА (Централноевропске зоне слободне трговине) од 2006. године, заједно са државама Западног Балкана које су у различитим фазама процеса приступања Европској унији. С друге стране, Молдавија је и чланица Заједнице независних држава у чијим институцијама и пројектима активно учествује, а има и статус посматрача у Евроазијској економској унији. У том смислу делује да је у појединим аспектима Молдавија успела да пронађе геополитички модус вивенди са ЕУ и Русијом, мада су односи са Москвом обележени честим трзавицама, укључујући и циљане бојкоте и санкције у одређеним областима.¹¹⁴

Иако Споразум о придруживању између Молдавије и Европске уније не нуди перспективу чланства у Унији, чак и примена таквог (ограниченог) акта Молдавији је донело изазове, укључујући и она која се дотичу њене територијалне целовитости. У том правцу треба тумачити званичне изјаве руских власти да се Молдавија

¹¹³ The World Bank, *Moldova Overview*, The World Bank in Moldova, Chisinau, 2017, <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview>, 18/02/2018.

¹¹⁴ Calus Kamil, "Russian sanctions against Moldova - Minor effects, major potential", OSW Commentary, *Centre for Eastern Studies no. 152*, Warsaw, 2014, pp. 1-8.

„потписивањем споразума са ЕУ хвата за кваку НАТО“.¹¹⁵ Ова порука је изазвала напетости у Молдавији имајући у виду украјински пример, али и чињеницу да су у молдавској отцепљеној територији Придњестровљу стационаране руске трупе под окриљем обезбеђивања мира. Узајамно протеривање дипломата између Молдавије и Русије, домети санкција у погледу извоза молдавских вина, воћа и поврћа, ограничење запослења молдавских држављана у Русији, одакле шаљу највећи део дознака својим породицама у Молдавији су знаци који су током 2017. године и претходних неколико година забринули молдавске и међународне политичке кругове. Имајући у виду да према појединим проценама изузетно велики део становништва - до 500.000 Молдаваца - живи и ради у Русији и помаже своје породице у матици, поопштравање квоте за пријем страних радника се знатно одразило на грађане Молдавије, чији велики број подржава одржавање веза са том земљом и поседује и њено држављанство.

Поред погоршања односа са Русијом, Европска унија у октобру 2017. године одлучила је да Молдавија у тој години није испунила услове за примање финансијске подршке у вредности од чак 100 милиона евра, услед незадовољавајућих домета реформи у тој земљи.¹¹⁶ Иначе, власт у Молдавији у тренутку писања ове дисертације била је подељена између председника Игора Додона, некадашњег члана комунистичке и социјалистичке партије који се залаже за деескалацију односа са Москвом и залаже се за давање веће аутономије Придњестровљу, и премијера Павела Филипа, демократе који се залаже за учвршћивање веза са Европском унијом и дистанцирање од Русије. Политичка сцена Молдавије обележена је поларизацијом између проевропских снага и проруских идеја дужи низ година.

Придњестровље, самопроглашена република која се налази с десне стране реке Дњестар, броји мање од пола милиона становника - углавном Молдаваца, Руса и Украјинаца са сличним уделом у укупној популацији; више од 1000 руских војника стационарано је у Придњестровљу још од раних деведесетих година 20. века, када је ступило на снагу примирје између Кишнијева и Тираспола, главног града те непризнате територије о којој се данас углавном говори као о замрзнутом сукобу. Међутим, почев од припајања Крима и Севастопоља Русији 2014. године, перцепција

¹¹⁵ Danas, *Gotovo svi glasali za nezavisnost*, Danas online, Beograd, 2014, Internet, <https://www.danas.rs/drustvo/gotovo-svi-glasali-za-nezavisnost/>, 22/05/2018.

¹¹⁶ Cristi Vlas, *PM Filip: Moldova will not receive the €100 million EU assistance this year*, Moldova.org, 2017, Internet, <http://www.moldova.org/en/pm-filip-moldova-will-not-receive-e100-million-eu-assistance-year/>, 19/05/2018.

односа између Тираспола и Кишињева је све лошија, будући да власти Придњестровља инсистирају на продубљивању веза са Евроазијском унијом, мада уједно користе и предности извоза ослобођеног од царине као *de jure* део Молдавије.¹¹⁷ Страхови у Молдавији су нарочито порасли након сукоба у оближњој русофоној Одеси током 2014. године између про-украјинских и про-руских групација које су захтевале већу аутономију области, који су водили губитку више десетина живота с обе стране.¹¹⁸ Етнички специфична Гагаузија је друга област Молдавије која има одређени потенцијал да постане нова неуралгична тачка у односима с Москвом. Њено домицилно становништво продубљује везе са сабраћом у Русији (укључујући и анектирани Крим, што изазива напетости и у односима са Украјином).

2.6. Мали мисаони оглед: чланство Молдавије у Европској унији мимо Источног партнерства?

С једне стране, осим повремених изјава подршке појединих румунских политичара, нема политичке воље држава-чланица Европске уније да се Молдавија "награди" измештањем из политике суседства у политику проширења, иако бриселске званичнике не оптерећује то што Кишињев (као и Кијев, па и Тбилиси) настављају да се надају понуди за чланство у Унији. С друге стране, уколико би се случај Молдавије издвојио од других источних партнера због разлога који ће бити ближе елаборирани у наставку, могло би се поставити питање да ли постоји начин да се заобиђе недостатак политичке воље чланица, на начин да Молдавија ипак ступи у чланство Уније - иако то не спада у циљеве Источног партнерства? Да ли се продубљивањем конфликта Украјине и Русије отвара простор за молдавски *sui generis* случај, који за Унију не би био оперећујући колико пријем многомилонске, економски неразвијене и подељене Украјине? Постоје ли "мала врата" за апсорбовање Молдавије у Унију? Премда из актуелне политичке перспективе ово разматрање спада у домен крајње хипотетичког и нереалног, оно може бити интересантна тема у смислу илустрације геополитичког односа Европске уније према партнерима, који је мањкав и непотпун, као и разматрања

¹¹⁷ Valeriu Prohnițchi & Adrian Lupușor (eds), *Transnistria and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement: a little stone that overturns a great wain?*, Expert-Grup Policy notes, 2nd Series, No.1, Chisinau, 2013, pp. 4-16.

¹¹⁸ Roman Lebed, *Ukraine unrest: Sorrow and anger in Odessa*, BBC, London, 2014, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-27274742>, 18/02/2018.

непредвиђених последица једне недовршене визије развоја. Наиме, колебљивим и вишесмисленим приступом у оквиру Источног партнерства Брисел није допринео свеобухватнијој политичкој трансформацији иначе нестабилних земаља источне Европе. С друге стране, Европска унија није спремна да размотри ни дугорочну перспективу чланства земаља-партнера, премда то тек треба да јасније политички-правно артикулише. У том смислу ће у овом делу укратко бити разматрано питање да ли би ЕУ под одређеним условима била спремна да на примеру Молдавије делимично одступи од своје политике и дозволи јој приступање Унији, и шта би могле бити неке последице таквог правца.

На пример, једна од предности таквог сценарија за Брисел је та што би могао да се задржи привид (потпуног) приступања Унији суседа без додатног фокуса да иницијатива Источно партнерство као таква боље артикулише своје дугорочне политичке циљеве, имајући у виду да би измештањем у домен проширења Молдавија фактички била издвојена из источне димензије суседске политике. То би представљало наставак политике заобилажења Брисела око Источног партнерства: уколико би се једна земља једноставно преместила из домена суседства у домен политике проширења, она би наставила да се третира по аршинима потоње области, а источна димензија суседства и њене преостале чланице би наставиле да буду третиране унутар њених мањкаво дефинисаних оквира. Тиме би једна чланица мање била обухваћена Источним партнерством, чиме би се притисак обухваћених земаља на одлучиоце у домену Партнерства утолико умањио. Такође би тиме била имплицитно послата и порука преосталим земљама да само Партнерство не омогућује перспективу чланства, али и да је могућ прелазак неке од земаља у политику проширења. Премештање Молдавије из политике суседства у политику проширења, премда би готово сигурно иритирало Украјину која дуго година инсистира да јој Брисел препозна могућност пријема у Унију, с друге стране би на дужем периоду и тој земљи могло да пружи додатну наду да и она једног дана може бити награђена измештањем у званично препознати приступни процес. Преостале земље-партнери би онда могли да наставе да развијају своје односе са Унијом на бази степеневане економске и политичке сарадње, као и развоја секторских веза, што би такво Источно партнерство учинило мање географски и садржајно обухватним, мање амбициозним и атрактивним, али, ако ништа друго, барем мало отворенијим за разматрање различитих праваца и идеја. Ипак, чињеница је да би на тај начин била призната превага политике проширења као

мање-више јединствене успешне трансформативне идеје, што би додатно маргинализовало ионако недовољно приоритетно и садржајно мањкаво Источно партнерство и свело га на неку врсту предворја политике проширења.

Па ипак, уколико би се желео ближе аргументовати такав правац, у одређеној мери би се могло полемисати о посебном случају Молдавије, која заиста има низ сличности са суседном Румунијом. С друге стране, вероватно је да широм сложене етничке мапе југоисточне и источне Европе то ипак не би био перципиран као јединствени случај и могао би да изазове или покрене радикалне националистичке испаде или неке друге неповољне процесе у том поднебљу.

Премда је разматрање *sui generis* природе често ствар око које недостаје апсолутни консензус имајући у виду сложеност, вишеслојност и различите, посебно политичке или етничке перцепције таквих ситуација, Молдавија поседује неке специфичности у односу на друге земље које су сврстане у политику Источног партнерства. Чланица је Централноевропског уговора о слободној трговини (СЕФТА) који је у случају свих земаља средње и југоисточне Европе претходио приступању Европској унији. Такође, у тренутку писања ове дисертације све актуелне чланице СЕФТА осим Молдавије припадају политици проширења. Осим историјско-културних веза са Балканом (чије су земље чланице ЕУ или званично препознати претенденти на чланство), блиске језичке, културне, историјске, економске и политичке везе превасходно постоје између Молдавије и Румуније, која је током периода између два светска рата укључивала и највећи део данашње Републике Молдавије (изузев Придњестровља). Званичан језик Молдавије је румунски, а у прилог блискости између двеју земаља говори и то да је Молдавија након проглашења независности од СССР. усвојила благо измењену заставу Румуније као своју; такође, поред изузетно великог удела становништва Молдавије који живи у иностранству (и помаже своје сународнике у матичној земљи слањем дознака), велики део Молдаваца искористило је прилику и да аплицира за добијање румунског тј. „европског“ држављанства.

Поред све већег броја молдавских држављана који постају грађани Румуније (а тиме и Европске уније), још од периода слабљења Совјетског савеза у Румунији и Молдавији одређене групације кренуле су да јавно заговарају поновно уједињење двеју земаља у

једну државу, која би углавном одговарала границама међуратне „велике Румуније“.¹¹⁹ Мирно уједињење Источне Немачке са Западном у Савезну Републику Немачку многе грађане и политичаре је додатно заинтересовало да размишљају у том правцу и у случају Румуније и Молдавије. Ипак, док је у случају поновног уједињења Немачке постојала одређена међународна подршка (у првом реду Сједињених држава, али и одлука СССР да не покуша да спречи уједињење), као и чињеница да су уласком у нову државу источнонемачке покрајине постале и део НАТО, Европске заједнице и других међународних организација, у случају разматрања потенцијалног молдавског приступања Румунији таквих фактора није било; додатно, рат у Придњестровљу и фактичко отцепљење територије од Молдавије је био упозоравајућ сигнал за Кишињев, али и Букурешт, да политички услови за такав сценарио не постоје и да су паралеле са немачким случајем несврнисходне. Поред тога, почетак ратова у бившој Југославији, с једне стране, и почетак курса евроинтеграција земаља некадашњег Варшавског пакта, с друге стране, политичку климу није учинило атрактивном за „великорумунске“ амбиције.

Румунија је ступила у чланство НАТО 2004. године и у чланство ЕУ 2007. године и у тренутку писања ових редова спада међу најбрже растуће економије у Европи, док Молдавија, с друге стране, више десетина година касније остаје међу неколико најсиромашнијих европских земаља према бруто-друштвеном производу. Мада и даље не постоји политичка воља Кишињева нити грађана Молдавије за разматрањем поновног уједињења са Румунијом, док у исто време, парадоксално, влада изузетно велико интересовање за добијањем румунских пасоша, делује да сценарио путем којег је део територије који је био засебна држава присаједињењем другој држави постао део бројних међународних организација, укључујући и Европску заједницу тј. будућу Европску унију, остаје ограничен на Савезну републику Немачку.

Посматрано мимо дубљег међународног контекста, територија Молдавије и њено становништво које броји мање од 3 милиона људи можда, с једне стране, не би представљали велико оптерећење за многоструко већу Румунију ни Европску унију (мада је цена економског уједињења и данас видљива на примеру настојања да се

¹¹⁹ Reuters Staff, *Romanian parliament says would back reunification with Moldova*, Reuters, 2018, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-romania-moldova/romanian-parliament-says-would-back-reunification-with-moldova-idUSKBN1H32CS>, 18/05/2018.

изнивелишу разлике између источне и западне Немачке). С друге стране, такав след догађаја - који је врло нереалан и разматран више у циљу илустрације у ком правцу недавање перспективе чланства источним партнерима може да води у неком хипотетичком сценарију - осим можда за саму Румунију и/или Молдавију, не би био охрабрујућ ни за државе које су обухваћене политиком проширења (тзв. западнобалканске земље са сложеним територијално-етничким саставом) ни за друге источне partnere, који би се суочили и с новим разочарањем у својој перцепцији евроинтеграција. Поврх свега, таквим корацима ЕУ би додатно релативизовала проблем осигурања територијалног интегритета и суверенитета тих земаља, што су области у којима се није показала као успешан актер у претходним годинама и деценијама. У том смислу није претерано тешко замислити какве би потресе таква хипотетичка ситуација могла да изазове и на оближњем Балкану, где се крхке државне границе не поклапају са етничким, а на чијем се европском путу у изузетној мери инсистира на поштовању територија и интегритета суседних земаља, што је вишедеценијски и мукотрпан процес.

Мада је припајање Крима Русији актуелизовало проблематику осигурања територијалног суверенитета и интегритета, улазак Молдавије у чланство Европску унију по било каквом заобилазном принципу по последицама би вероватно могло да се мери са украјинском кризом, а равнотежа у нестабилној источној Европи била би додатно нарушена. Одметнуте области Молдавије – Придњестровље, које опстаје изван оквира централних власти, као и аутономна Гагаузија, чије вође продубљују односе са туркојезичним областима Русије, спречавају Молдавију да предузме једностране кораке који би могли да угрозе њену барем формалну територијалну целовитост. Уколико би Европска унија у таквом крајње неизвесном случају подржала још један такав преседан, чак и уколико би и даље наставила политика неизјашњавања о перспективи чланства, улазак у Унију путем уједињења с државом-чланицом према мишљењу аутора највероватније би резултовало крахом политичке идеје Источног партнерства као засебног процеса интеграција суседа, а допринело би политичкој нестабилности и у домену политике проширења.

2.7. Недовољан напредак земаља партнера и позиције других актера

Немогућност да се Источно партнерство квалитетније политички артикулише на вишегодишњем плану у одређеној мери је и резултат појединачних жеља држава ЕУ да

у мањој или већој мери развијају своје везе са Москвом. У том смислу партнерство је недовољно високо на листи приоритета појединих земаља, које би пре желеле да искористе потенцијал ближе сарадње са Русијом него са источним суседима. Имајући у виду хетерогеност појединачних ставова земаља чланица, отежано је усаглашавање јасније дугорочне стратегије за источне партнере.

Русија има сопствене стратешке визије развоја региона источне Европе и у том смислу развија средства утицаја у политичком, безбедносном, културном, енергетском, медијском и другом смислу.¹²⁰ Управо као одговор на „меку моћ“ Русије у домену информисања грађана, Европска унија је од 2015. године кренула у спровођење обухватне комуникационе стратегије, с циљем да се омогући адекватан одговор на „дезинформативне кампање“ те земље.¹²¹

Није тајна да Русија ову европску политику перципира као настојање да се у том подручју креира «санитарни кордон» Европске уније према истоку. Чињеница да се у актима Источног партнерства перспектива односа са Русијом не помиње у Москви буди подозрење према европској политици која је намерно изоставља у сопственом географском окружењу. Као аргумент за директно неукључивање Русије у ову иницијативу истиче се невољност те земље да учествује у развоју суседске политике од њеног самог оснивања, без обзира што је Партнерство успостављено годинама касније.¹²² Упитни су домети развоја Партнерства мимо бар индиректног разматрања утицаја Русије у доменима енергетике, трговинских односа, па и безбедности и заштите суверенитета и интегритета тих земаља.

Осим што земље Европске уније имају различите ставове о развоју ове политике, већи број тих земаља и њихових грађана није превише заинтересовано за европеизацију постсовјетског источноевропског простора, па нема ни воље власти да више утичу на промене перцепције о тим том региону. Наиме, и поред чињенице да споразуми о партнерској сарадњи на дугорочном плану могу водити некој врсти економске интеграције од које би обе стране могле имале добити, у већини земаља Уније нема

¹²⁰ Dmitri Trenin, *Russia's New National Strategy*, Carnegie Europe, Brussels, 2014, Internet, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/56442>, 16/02/2018.

¹²¹ “EU strategic communications with a view to counteracting propaganda“, Directorate- general for external relations – Policy department/ European Parliament, 2016, pp. 4-33.

¹²² Nadia Alexandrova- Arbatova, *A Russian view on the Eastern Partnership*, Netherlands Institute of International Relations, The Hague, 2016, Internet, <https://www.clingendael.org/publication/russian-view-eastern-partnership>, 16/02/2018.

помака у бољој перцепцији партнера као трговинских и политичких партнера, што није позитивна ствар за перспективу развоја ове политике. Иако с једне стране званична Варшава подржава продубљивање интеграције, па чак и позива на препознавање перспективе пријема у Унију, друге државе попут Мађарске у контексту ове политике истичу неопходност сарадње с Русијом. На састанку председника Путина и мађарског премијера Орбана 2017. је изјављено да су економски губици Мађарске од успостављања санкција око 6.5 милијарди долара, да рестриктивне мере нису делотворне јер третирају неекономска питања економским мерама и да су штетне; поред тога, власти Мађарске су у другим приликама јавно комуницирале и да санкције више погађају поједине државе Европске уније, преваходно на истоку и у средњој Европи, него друге државе које можда највише и инсистирају на наставку политике санкција према Москви.¹²³

Премда су у политичким дискурсима руководства земаља Вишеградске групе уочљиве идеје које пре делују као да заговарају повратак на вестфалски систем држава него што се залажу за ширење вредности Европске уније, не треба пренебрегнути да се ради о земљама које учествују у креирању политика, финансирају рад европских институција и у стратешким доменима поседују право вета који им омогућава утицај на артикулацију става читаве Уније. Такође, ни земље обухваћене Источним партнерством немају уједначене ставове о тој политици, а у својим односима са Бриселом су оствариле мешовит напредак. У том смислу нарочито су илустративни примери западних источноевропских партнера, док кавкаски партнери, с изузетком Грузије, не показују висок степен спремности за продубљивање односа у домену политичког придруживања. Украјина је у више наврата критиковала ову политику јер је трајно оставља у оквиру стратегије суседства, уместо да је сврста у политику проширења. У том смислу чак се наводе и поређења да земље са Кавказа не треба да буду у оквиру исте групе са земљама које се граниче са Европском унијом и географски су недвосмислено део европског континента. У том смислу годинама опстаје наратив да ће Украјина, пре или касније, аплицирати за чланство у Европској унији, о чему се Брисел не изјашњава јавно. Молдавија је поред Украјине једна од

¹²³ International Communications Office/Cabinet Office of the Prime Minister of Hungary, *PM Orbán on Russia and EU sanctions: We 'cannot treat non-economic problems with economic measures'*, Cabinet Office of the Prime Minister of Hungary, Budapest, 2017, Internet: <http://abouthungary.hu/the-spokesmans-blog-zoltan-kovacs/pm-orban-on-russia-and-eu-sanctions-we-cannot-treat-non-economic-problems-with-economic-measures/>, 18/02/2018.

предводница евроинтеграција у оквиру Источног партнерства и сарађује са Бриселом упркос честој и трајној политичкој нестабилности и поларизацији земље.

У оквиру политике Источног партнерства Белорусија и Европска унија дуго нису биле у прилици да развијају своје односе имајући у виду санкције Брисела које су годинама биле на снази услед европских критика у погледу недостатка политичких и других слобода у тој земљи. Белорусија је стога дуго времена узимала учешће само у оквиру мултилатералног аспекта Источног партнерства, док билатералне домене сарадње није сматрала приоритетним, и сам однос са Унијом је у великој мери перципирала негативно услед политике условљавања Брисела. Тек последњих година, у контексту опстанка украјинске кризе и нарушених односа са Русијом, стидљиво су, с обе стране, отворена врата за већи билатерални ангажман између Белорусије и ЕУ. Мада Белорусија у политичком смислу није превише заинтересована за «увоз европског модела», у економском смислу уочава одређени потенцијал и простор за сарадњу са Унијом, премда централизован систем власти и висок утицај политике у разним областима потенцијалне сарадње отежавају дијалог и перспективе развоја веза две стране.

Према параметрима демократије *Freedom House*-а, општи резултат у погледу стања демократије у Украјини у 2017. години показао је назадовање у односу на 2008. годину у свим пољима осим минималног побољшања која се односе на рад цивилног друштва и локалног демократског управљања.¹²⁴ Што се тиче стања демократије у Молдавији, почев од 2012. године бележи се погоршање општег резултата, мада је он нешто бољи 2017. године у поређењу са 2008. годином.¹²⁵ Ни у Молдавији ни у Украјини према параметрима *FH* није забележен напредак у борби против корупције, као ни правног оквира и осигурања независности судства као кључних претпоставки за одржив напредак ка успостављању демократских система. Обе земље сврстане су у категорију „хибридних режима“ са делимично слободним карактеристикама демократије. С друге стране, иако је у Белорусији постигнут минималан напредак у погледу општег стања демократије, ова земља је на *FH* листи сврстана међу неслободне тј. ауторитарне режиме, а треба имати у виду и да се налази на зачељу посматраних земаља источне и

¹²⁴ Freedom House, *Nations in transit 2017: Ukraine country profile*, Freedom House, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/ukraine>, 17/02-2018.

¹²⁵ Freedom House, *Nations in transit 2017: Moldova country profile*, Freedom House, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/moldova>, 17/02-2018.

југоисточне Европе и да Белорусија према свом резултату има ниску стартну основу тј. доста простора за напредак у свим параметрима.¹²⁶

Десет година након покретања предлога за установљењем Источног партнерства, земље попут Белорусије и Азербејџана и даље немају уређене односе са Унијом на бази нових партнерских уговора, чиме су домети ове политике и географски и садржински ограничени само на одређене земље. У оним земљама у којима су партнерски уговори потписани или на снази већ неколико година, одрживе резултате би требало очекивати тек у средњерочном периоду, пошто је потребан извештај период да се усвојена начела и имплементирају, а имајући у виду бројне изазове у том смислу.

Акцент у реформи институција у контексту ове политике је на сарадњи са највишим телима партнерских земаља, док су за остала тела предвиђене углавном саветодавне улоге, што приоритизује институције високе политике и не охрабрује довољно унутрашњи дијалог о важним питањима.¹²⁷ У том смислу, партнерске земље се суштински не охрабрују да оснују тела која су потпуно издвојена из домена политике, а јавио се и одређени број случајева у којима се упућује на сумњиво повлачење новца за пројекте у оквиру Источног партнерства.¹²⁸ Ипак, постоји и извештај напредак у успостављању пограничне мисије *EUBAM* у источној Европи, које у оквиру трговинске политике омогућује одређени степен сарадње између Кишињева и Кијева, с једне стране, са Тирасполом, седиштем непризнате републике Придњестровље, што у извесној мери помаже и увећању угледа Европске уније у том простору.

III Изазови Источног партнерства: односи Русије и Европске уније

У постсовјетском европском простору ЕУ и Русија развиле су засебне стратешке планове. Иницијатива Европске уније Источно партнерство настоји да источноевропски регион претвори у област посебне привилеговане сарадње са Унијом

¹²⁶ Freedom House, *Nations in transit 2017: Belarus country profile*, Freedom House, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/belarus>, 17/02-2018.

¹²⁷ Jana Kobzova, *Easing the EU's Eastern Partnership fatigue*, European Council on Foreign Relations, 2017, Internet, http://www.ecfr.eu/article/commentary_easing_the_eus_eastern_partnership_fatigue, 18/02/2018.

¹²⁸ Eastern Partnership Civil Society Facility, *The EaP CSF Armenian National Platform Condemns Corruption Related to Implementation of EU-funded Projects*, Yerevan, 2017, Internet, <http://eapcivilsociety.eu/library/publications/the-eap-csf-armenian-national-platform-condemns-corruption-related-to-implementation-of-eu-funded-projects.html>, 16/02/2018.

у домену политичких и економских односа, док се руске стратегије заснивају на ближем безбедносном, економском, политичком и другом повезивању махом држава некадашњег Совјетског савеза, на географски широј, евроазијској основи. У претходним годинама дошло је до заоштравања односа између Европске уније и Русије услед размимоилажења идеја о будућности источноевропских земаља. У том смислу дошло је до појачаног притиска на источноевропске земље да се одреде за учешће у неком од понуђених визија развоја, што би са собом повукло истовремено одрицање од могућности учешћа у другом стратешком плану. Другим речима, земље обухваћене Источним партнерством нашле су се у «игри са нултом сумом», што је нешто што су у претходним годинама настојале да избегну, знајући да јасније артикулисање спољнополитичке оријентације са собом повлачи и могућност санкција супротне стране.

Русија и Европска унија настојале су – што уосталом чине и даље - да утичу на источноевропске земље да се «определе», имајући у виду да привлачењем партнера за своју политику доприносе и својој бољој међународној позицији. Украјинска криза парадигматична је илустрација коју су изазвали спољни притисци, као и унутрашње премишљање и колебање око стратешког правца развоја. Као земља која се налази између два актера са међусобно искључивим визијама сарадње у региону, која самом својом величином и позицијом спада међу најважније компоненте унутар оба стратешка плана, у унутрашњим околностима изузетне културолошке, идеолошке и социјалне поларизације, низ елемената допринео је колебању и најављивао могуће високе последице решавања онога што су Европска унија и Русија перципирале као политички *status quo*.

Нарушавањем одређене равнотеже која је у претходном периоду постојала, у контексту опстанка источноевропских држава изван супротстављених геополитичких «табора», дошло је до измењене ситуације на територијама самих источноевропских држава, али и до значајне кризе, не само у оквирима сарадње Европске уније и Русије, већ и на трансатлантском плану.

3.1. Игра с нултом сумом: супротстављене стратегије Русије и Европске уније

У теоријском смислу рационална тежња за бољим позиционирањем Европске уније и Русије водила је две стране да креирају засебне планове, одреде „правила учешћа“ и

утичу на партнере све до креирања услова за највећу геополитичку кризу у Европи у последњим деценијама. Иако су притисци били присутни и раније, као и тензије и нестабилности у источној Европи, врхунац геополитичке кризе отелотворен у украјинском конфликту заправо представља резултат вишегодишњег «надметања» идејних концепата ЕУ и Русије које је присутно барем од почетка века, када је у чланство Уније ступио већи број држава средње и југоисточне Европе. Док је украјински преврат из 2004-2005. године с једне стране Европску унију уверио да помисли да је и та земља коначно прихватила европска «правила игре», Русију су ти догађаји подстакли да активније приступи осмишљавању сопствених идејних форми сарадње.¹²⁹

Док је отелотворење европских идеја за развој сарадње формулисано у оквиру Источног партнерства, Русија је низу држава понудила могућност да се укључе у рад различитих међународних организација попут Евроазијске уније, Организације за колективну безбедност и сл. Међусобне оптужбе за покушајем креирања зона интереса ЕУ односно Русије је праћено употребом средстава меке и тврде моћи – од потенцијала за финансијску помоћ и економску сарадњу до проширења сарадње у спољним и безбедносним питањима, до присуства руске војске у региону и увођењем и поштравањем санкција између Русије, Европске уније и појединих источноевропских земаља.¹³⁰

Међусобно контрадикторни мотиви регионалних актера се сучељавају у стратешким околностима *status quo*, где у извесној мери изостаје јасна превага моћи једне од заинтересованих страна у региону источне Европе. У реалистичком теоријском оквиру, међународни контекст се може посматрати као анархичан, где се супротстављене силе надмећу око превласти над одређеним подручјима. У условима мањка контроле над током догађаја, присутно је неповерење између актера, на које нестабилно окружење додатно негативно утиче. У том смислу се могу тумачити и једностране потези Русије у погледу Крима и Севастопоља, као и подстицања збацивања с власти председника Јануковича од стране Европске уније, а таквих примера је више широм региона. Тако је отцепљивању Крима неколико година раније претходило и отцепљивање Абхазије и

¹²⁹ Saari Sinikukka, "Russia's Post-Orange Revolution Strategies to Increase its Influence in Former Soviet Republics: Public Diplomacy po russkii", *Europe-Asia Studies*, Volume 66, London, 2014 - Issue 1, 2014, pp. 50-66.

¹³⁰ Robert Oritung & Christopher Walker, *Putin's Frozen Conflicts*, Foreign Policy, Washington, 2015, Internet, <http://foreignpolicy.com/2015/02/13/putins-frozen-conflicts/>, 17/02/2018.

Јужне Осетије, када, додуше, Европска унија (па и НАТО) нису били склони да припишу одговорност само Русији, већ је ситуација тумачена на начин који је за последицу заправо имао успоравање европских и евроатлантских тежњи Грузије. Такви примери говоре у прилог често критикованог спонтаног или произвољног одлучивања ЕУ у различитим ситуацијама и питањима.

Ступање у «игру са нултом сумом» значи да су и ризици, али и потенцијална добит актера високи. У контексту ове дисертације, ради се о источноевропским земљама које су објекти настојања Европске уније и Русије да их укључе у своје међусобно искључиве спољнополитичке стратегије. У самом току надметања по нултом моделу избор сваког актера има утицаја на избор друге стране. У том смислу се може констатовати и да је само оснивање иницијативе Источно партнерство у извесној мери представљало настојање креирања контраплана Европске уније за источноевропске земље, спрам засебних стратегија које је Русија у то време већ увелико развијала. Идеје о већој интеграцији источноевропских земаља било са ЕУ или са Русијом у својој суштини има тежње за што ближом економском, политичком и другом сарадњом, која би у великој мери била ексклузивна и искључивала могућност сличног обима сарадње са трећим државама или ентитетима.

С друге стране, и земље за које су Русија и ЕУ показале интересовање дуго времена су покушавале да успоставе неку врсту равнотежног односа, али и дистанце, спрам сила које су у овом контексту над њима желеле да успоставе хегемонију. Ипак, када је по много чему најзначајнија земља региона, Украјина, доведена у ситуацију да мора да се определи у једном правцу након дуготрајних притисака, и сам ток и процес одабира и колебање Кијева илуструју природу теорије игара. У заоштреној ситуацији коју су створиле супротстављене стране, приклањањем једној страни Украјина је била свесна да себи одриче могућност продубљивања веза са другом, па се најпре определила да у замену за руску финансијску и другу помоћ одустане од потписивања партнерског споразума са Европском унијом. Ипак, у политичком преврату који је уследио, помогнут грађанским протестима и охрабрен од стране Брисела, нове власти у Кијеву су се предомислиле и одлучиле да ипак изаберу приступање европском плану за источне partnere, што је подразумевало одустајање од продубљене сарадње у оквиру евроазијских пројеката. У наставку политичке нестабилности које су охрабриване и споља и изнутра, дошло је до низа територијалних сукоба у Украјини који на истоку земље и даље трају.

Европска стратегија за источне суседе садржи низ мањкавости, укључујући и недостатак дугорочне политичке идеје развоја, док с друге стране Евроазијска унија омогућава флексибилније приступање заинтересованих земаља који не подразумева темељну трансформацију система ради задовољавања критеријума приближавања/чланства. Стратешке и друге мањкавости европску идеју партнерства није учинило атрактивнијом за источноевропске земље, напротив; повремено су доприносили и перцепцији да се ради о превеликом инвестирању и ангажману партнера за премало добити. Чак и код земаља које су имале јаке проевропске снаге попут Молдавије мањак дугорочних политичких планова (тј. недовршеност стратегије Источно партнерство) је додатно отежавало предвиђање исхода европског пута, што је с друге стране учинило да евроазијски концепти развоја звуче артикулисаније и примамљивије.

Мотив источноевропских држава за излажењем из статуса кво донекле је и резултат њихове потребе за већим степеном заштите у интернационалним оквирима. Неопредељивање источних партнера (поред тога што је менторе стратегија фрустрирало због немогућности да своје идеје прошире на што више земаља) је створило и мањак поуздања у мотиве и вољу самих партнера. С друге стране, властима појединих источноевропских земаља је што већи степен одвојености у односу на заинтересоване силе омогућавао већи простор за самосталније одлучивање, како у погледу спољних питања, тако и унутарнационалних. У том погледу, предузимање озбиљних свеобухватних реформи које захтева Брисел многим припадницима нове привредне елите у Украјини и другим земљама ограничио би простор за нетранспарентне радње и вансистемске утицаје, што је у тренутном институционалном и политичком контексту тих земаља устаљена појава.

С друге стране, Русија није постављала високе захтеве у погледу предузимања дубоких системских реформи за учлањење у евроазијске програме сарадње, све док је за то постојала стабилна и изгледна политичка сагласност, која представља основ и за проширење и продубљење сарадње и у другим областима, попут економије, безбедности, енергетике и сл. Такође, руски концепти развоја евроазијског простора су на основу флексибилнијих образаца сарадње добијали на привлачности у односу на изузетно захтевне, скупе и бирократске процедуре по којима је Европска унија (заслужно) позната. Додатно, еластичнијим повезивањем постсовјетског простора Русија је заправо настојала да разбије страхове појединих држава да њихово поновно повезивање води стварању новог Совјетског савеза, већ је промовисањем концепта

сувереног одлучивања и потребе за већом мултиполарношћу у великом делу Евроазије с успехом придобила партнере за своје нове регионалне стратегије, које у доста аспеката настоје да превазиђу мањкавости некадашње заједничке државе и имају привид адекватније осмишљене партнерске идеје у односу на концепт Источног партнерства Европске уније.

Наратив о националној суверености и државним интересима, уз прижељкивање будућег полицентричнијег света, многим земљама бившег Совјетског савеза, укључујући и источноевропске земље попут Белорусије или Јерменије, неретко може да делује „питкије“ у односу на „феудални“ осећај који Европска унија понекад изазива код различитих субјеката својом политиком условљавања. Ипак, ограничавање моћи државе у склопу интегративних процеса није само тема која заокупља пажњу само источне Европе или средње Азије, већ и појединих држава-чланица Европске уније попут Мађарске, Словачке или Пољске, тако да се ради о шире присутном феномену. У том смислу се може констатовати да руске иницијативе за постсовјетски простор у политичком погледу с одређеним успехом користе недоречености и мањкавости европског приступа у источноевропском простору.

Продубљивање зависности од спољног „ментора“ је нешто што су источноевропске земље годинама настојале да избегну, делимично и услед чињенице да се ради о „младим“ државама које су настојале у што више поља да учврсте своју независност и потврде и ојачају своју засебну државну традицију. Такође, у једном великом делу источноевропске земље су настојале да се не ослањају у превеликој мери само на једну страну јер такви кораци могу бити протумачени и као непријатељски гест према другој страни, што је компликовало дубље спољнополитичко опредељивање источноевропских суседа. Покушаји позиционирања и одржавања што неутралнијег става између две различите опције се понекад манифестовало у виду одуговлачења или неизјашњавања које можда није донело добити партнерским земљама (нити заинтересованим регионалним актерима), али је то чињено у настојању да се избегну или ограниче могуће или извесне штетне последице опредељивања по њих саме.

У том смислу статус кво, односно позиција „изван табора“, коју је некадашњи украјински председник Јанукович називао „мултивекторском политиком“ омогућавао је већи маневарски простор и одређени потенцијал тих земаља да преговарају о уступцима и добитима са својим предвиђеним менторима, мада је, с друге стране, то

била и позиција одрицања од евентуалних додатних добити учешћа у некој од визија развоја. Такво спољнополитичко опхођење источноевропских земаља, које је захтевало знатан обим стратешког планирања, обазривости и дипломатске и друге умешности, није нешто чиме су земље суседства са својим slabим институцијама биле у стању да управљају, нити је такав модус с обзиром на јачину притисака актера био одржив на вишегодишњем плану. Немогућност да се предвиде добити од партнерске сарадње и политичког придруживања не само да су допринеле томе да источноевропске земље што дуже остану изван обухвата ближе сарадње са ЕУ, већ је недовршена европска стратегија са непознатим дугорочним политичким циљем рађала и недоумице, па и допринела поларизацији у Украјини, као и нестабилности у целом источноевропском простору.

Поред неспособности и/или мањка воље да институције Украјине претвори у одржива демократска тела, која би успела да барем делимично умање вансистемске утицаје тајкуна и других група и ухвате се у коштац с једном од највећих стопа корупције, сиромаштва и економског јаза у Европи, као и бројним другим мањкавостима, власти Украјине предвођене Јануковичем у једном тренутку су успеле да Европску унију наведу да преиспита своју одлуку и ипак позове ту земљу на потписивање споразума којим би се успоставили унапређени односи сарадње. С друге стране, Русија је као блиску и „опипљиву“ добит продубљивања сарадње са Евроазијском унијом понудила финансијску помоћ вредну преко 15 милијарди долара.

Одлуком да не приступи продубљивању сарадње са Европском унијом и поред воље Брисела да ипак дозволи потписивање споразума, без обзира што неки од њених основних захтева нису испуњени, ЕУ је реаговала директним нападањем Јануковича и позивањем проевропских снага у земљи да утичу да се таква одлука промени. Као манифестација лоше постављене и недовршене стратегије у домену односа партнера са Русијом, ЕУ је превидела степен забринутости званичног Кијева око тога шта би могло да уследи нпр. на Криму (на којем су стационаране руске трупе), те је нетпотписивање партнерског споразума одабрано да се испољи прекидом сарадње са Јануковичевим режимом и подршком смени власти. У том смислу, у околностима настанка геополитичке кризе у једној од највећих европских земаља Брисел није сматрао да је потребно да се приступ према Украјини - најважнијој држави Партнерства – у сегменту који се рефлектује на односе са Русијом барем симболично прилагоди или промени тако да се омогући повољнији излазак из једне „закључане“ позиције. Напротив,

реакције Брисела на погоршање општег стања у тој земљи управо су биле мотивисане циљем да Украјина изађе из неодређеног статуса (а потом да се трајно одрекне проруске оријентације) у корист европског плана. Такви притисци за саму Европску унију можда јесу били добро „темпирани“, јер је било пожељно да се у контексту самита у Вилњусу демонстрира атрактивност ове европске идеје, међутим, инсистирање на хитној промени оријентације у Украјини је у тако осетљивом контексту и тренутку продубило поларизацију и повело земљу пут грађанског сукоба.

С друге стране, иако политичка елита Украјине можда заправо није ни желела ни намеравала да продуби зависност од Европске уније, што би подразумевало хитно приступање реформама и постепено успостављање једног другачијег система у којем за досадашње политичаре и процесе не би било места, чињеница је да у тренутку када је Украјина била пред државним банкротом а проевропске снаге поражене на претходним изборима није било сувише тешко властима да прикажу како Источно партнерство тој земљи не нуди довољно. Убеђивању јавности у исправност одлуке свакако је допринело и условљавање Русије, које је било присутно и у позитивном и у негативном смислу, а што је посебно одјекнуло на Криму, на којем су много година уназад биле стациониране руске поморске трупе (са својим завидним оружаним капацитетима). Из перспективе Јануковичевог режима, даљи развој односа са Русијом, поред тога што не би морале да буду предузете свеобухватне, дуготрајне и скупе реформе, омогућио би и задржавање и можда и унапређење политичких позиција власти тако да је таква логика поступања барем у извесној мери осликавала и тежње власти за властитим очувањем. Штавише, за разлику од становништва Украјине која бележи неке од најнижих стандарда живота на европском континенту, а чије је унапређење захтевало корените промене у функционисању земље и привреде, власти нису показивале вољу ни тежњу ка преко потребним свеобухватним променама вођења државе.

Иако у моменту писања ових редова делује да је, након контроверзног поновног приклањања Украјине ЕУ, као и декларисане посвећености Молдавије и Грузије европском путу, дошло до неке врсте нове стратешке равнотеже у односу на евроазијске концепте који су привукли Јерменију и Белорусију, с обзиром на посебну важност Украјине за будућност ривалских стратегија, и чињеницу да је у претходним деценијама више пута долазило до промена спољнополитичког курса у тој земљи, уколико се ситуација посматра са аспекта «нулте суме», није сигурно да се у том

погледу ради о дефинитивном резултату стратешке игре између Брисела и Москве, тим пре што делује да још увек није дошло до одрживе преваге неке од страна у постсовјетском европском простору.

Некооперативни модел и продубљење нестабилности у региону

Позиције и ставови различитих актера у источној Европи могу се појаснити аргументима рационалног избора, који су стимулирани идејом о постизању најповољнијег резултата.¹³¹ У том контексту сваки актер приступа избору одређеног модуса акције, а све у циљу постизања највише добити у одређеној ситуацији.¹³² У овој дисертацији рационални избор представља један од основних елемената за приказ контекста теорије игара, путем илустрације појаве међузависности, као и засебних преференција и избора који различито и исходују. У околностима које се тумаче кроз призму теорије игара план једне стране у великој је повезаности са планом друге стране па је дејствовање једног актера на тај начин у већој или мањој спреси и са деловањем других актера. Предузимањем различитих активности од стране супротстављених актера у околностима повећаног нивоа повезаности стварају се околности и појачава потенцијал за сукоб. Њихово доношење одлука и предузимање одговарајућих корака се карактеришу тензијом и неизвесношћу, што се пре свега везује за термин *игре* у концепту „теорије игара“.

У оквиру одређене игре одабир плана и активности сваке стране – тј. њена стратегија одражава се и на преференције других страна; иначе, овај концепт има примену у већем броју области, укључујући и међународне односе. Стратешко поступање у оквиру одређене игре се реализује на основу претходно испланираних корака сваког од актера (које може обухватати преглед предвиђених активности у различитим ситуацијама), а током трајања „игре“ се врше и прилагођавања на основу информација, као и промене до којих долази код неког од актера. Суштинска тачка ове теорије јесте еквилибријум, који представља скуп активности и планова где актер изменом свог поступања може утицати на властите добити, али је то условљено тиме да и друга страна измени свој стратешки оквир.

¹³¹ Jonathan Levin & Paul Milgrom, *Introduction to Choice Theory*, Stanford database, Stanford, 2004, Internet, <http://web.stanford.edu/~jdlevin/Econ%20202/Choice%20Theory.pdf>, 25/05/2018.

¹³² David Marsh & Gerry Stocker (eds.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005, str. 64-66.

С једне стране, у оквиру теорије игара се јављају кооперативне игре, у оквиру којих актери имају неки заједнички мотив, те проналазе могућност да у правцу достизања циља међусобно ускладе своја стратешка дејствовања и активности. Ипак, у контексту надметања између Европске уније и Русије у источној Европи пре делује да се ради о другом типу игара тј. некооперативној игри, у оквиру које су интереси актера међусобно искључиви, а стране не сарађују нити усклађују своје деловање нити планове. С обзиром на дискрепантне интересе, изостанак комуникације и увида у стратешке планове друге стране, као и недостатка усклађивања међу партнерима потенцијал за конфликт је увећан и ризици, као и улози, су знатнији.¹³³ Имајући то у виду, у оквиру ове дисертације биће разматран модел „нулте суме“, по којем је добитак неког актера једнак губитку другог/других актера, па је сума читавог процеса на нултој вредности.

Европска унија и Русија су креатори супротстављених и међусобно искључивих стратегија за исти геополитички простор, а њихови мотиви вођени су унапређењем међународног положаја. Њихови стратешки планови нису узимали у обзир нити су ближе одредили могућност сарадњу са другим актером/актерима, што је, предузимањем различитих корака у реализацији њихових стратегија, створило ситуацију некооперативне игре са другом страном. Неизвесност и тензије у источној Европи и међусобним односима представљале су увод у сукоб стратегија које се манифестују у нарушеним односима две стране, украјинској кризи и позицији источноевропских земаља које су изложене притисцима да се одреде.

Притисци на partnere да се сврстају у оквиру текуће „игре са нултом сумом“ се испољавају у економском, политичком, друштвеном и културном домену.¹³⁴ Притисци су мотивисани свешћу обеју страна да њихове стратегије не могу бити комплетне без задобијања источноевропских земаља за њихову визију развоја. У том контексту се може тумачити позната напомена геостратешког стручњака о неопходности укључивања Украјине за успех политике у том региону.¹³⁵ Источноевропске државе, с друге стране, настоје да искористе своје одређивање ради обезбеђивања што веће

¹³³ Nolan McCarty & Adam Meirowitz, *Political Game Theory*, Princeton.edu, Internet, https://www.princeton.edu/~nmccarty/Political_Game_Theory%20.pdf, 20/05/2018.

¹³⁴ Vsevolod Samokhvalov: *Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: Zero-sum game or not?* European Union Institute for Security studies, No 68, Paris, 2007, pp. 13-32.

¹³⁵ Simon Saradzhyan, *Does Russia Really Need Ukraine?* The National Interest, 2014, Internet, <http://nationalinterest.org/commentary/does-russia-really-need-ukraine-9944>, 18/02/2018.

добити, истовремено свесне и да се ради о „игри са великим улозима“, у оквиру које оне као субјекти тежње могу да доста и изгубе, па је у том процесу видно колебање и неодлучност партнерских земаља.

Док су Украјина, Молдавија и остале источноевропске земље суочене са низом дилема, знајући и да опредељивање са собом може носити високе трошкове за њих саме, приликом усаглашавања своје стратегије Европска унија није се ближе бавила личним стајалиштима и специфичним позицијама самих источних суседа, посебно у погледу тога на који начин „убедити“ друштва у значај приближавања ЕУ мимо перспективе чланства.¹³⁶ То пре свега представља резултат недовршености стратегије у смислу планирања односа са Русијом, са којом је сарадња у многим областима у великој мери присутна, а у одређеним подручјима тешко заменљива или чак и неминовна. Недовршеност стратегије изазива слободна тумачења код партнера, попут оних да су те земље, након одбацивања даљег развијања односа са Русијом, коначно на путу да постану чланице Европске уније, иако таква опција није предвиђена ниједним правно важећим европским документом нити било којом обавезујућом европском политичком одлуком. Напротив; из перспективе писања ове дисертације земљама које су се пре више година определиле да следе европски пут могућност чланства се, за сада имплицитно, у све већој мери одриче, док је само у Украјини створено неколико замрзнутих сукоба и у току је рат на истоку земље, на шта Унија, након избијања кризе, у каснијем току није имала капацитета да позитивно утиче.

Непотпуност стратегије само продубљује и хроничну неодлучност партнера, која је била највидљивија на примеру потпуно дискрепантних одлука званичног Кијева крајем 2013, односно, почетком 2014. године. Упркос недоречености саме стратегије у дугорочном политичком смислу, Европска унија је од Украјине захтевала потпуну опредељеност за сарадњу са Бриселом уз одрицање продубљивања веза у оквиру евроазијских пројеката сарадње, и без могућности да се омогући неки флексибилнији начин сарадње са Кијевом који не би водио широј геополитичкој кризи и изложености Украјине неповољним реакцијама Русије. Непопустљивост и методи Брисела су допринели томе да у појединим земљама опција продубљења сарадње са Русијом у

¹³⁶ Adrian Rogstad, *Speech at the opening of the workshop The EU and its eastern neighbors – what kind of partnership?*, Jonathan Sheele Wordpress Transcript, Oxford, 2010, Internet, <https://scheejo.wordpress.com/the-european-union-and-its-eastern-neighbours-%E2%80%93-what-kind-of-partnership/>, 18/02/2018.

оквиру Евроазијске уније, Заједнице независних држава или Организације договора за колективну безбедност делује примамљивије и остваривије.

Праћење логике нулте суме је пре свега штетно за саме субјекте те политике, тј. источноевропске државе. Неопходно је да се направи отклон од некооперативног метода игре тиме што ће се партнерима дозволити да у одређеним сегментима сарађују и са другим актерима, имајући у виду да се ради о земљама за које, са стране Брисела, није омогућена перспектива чланства у Европској унији. Поред тога што се ради о земљама које нису обухваћене политиком проширења – што је стратегија коју, иако није морала да је подржава, Москва није до сада активно опструирала иако су нпр. балтичке земље припадале СССР-у – Источно партнерство има мањкавости које и партнерима и ривалима отежавају предузимање корака, уносе додатну неизвесност у игру и продубљују некооперативну природу односа. Јаснијим артикулисањем политике Источно партнерство, укључујући и препознавање значајне улоге Русије у низу домена у источној Европи, можда неће бити суспендована сама игра, али ће се створити претпоставке за прелазак у кооперативни модел сарадње који би омогућавао комуникацију међу такмацима, предвиђање корака и избегавање неуралгичних тачака. Промена стила игре би створила бољи контекст за планирање будућности источноевропских земаља.

Уколико Европска унија жели да створи примамљиву, јасну и дугорочно одрживу стратегију, њени планови не смеју остати недоречени, вишесмислени и површни у смислу не(пре)познавања ширег окружења. Уосталом, односи са Русијом, једном од највећих и најугицајнијих земаља света нису само важна компонента будућности самих партнера – треба имати у виду да се чак и у политици проширења, коју Источно суседство у много чему подражава, форсира неопходност добросуседских односа, јер се на тај начин даље емитује и утицај Уније. Прецизније речено: од земаља партнера, које нису предвиђене да приступе Европској унији, није примерено очекивати да се одрекну продубљене сарадње са суседима, посебно уколико се ради о једној од најугицајнијих земаља у међународној заједници – утолико је захтев за тиме лоше постављен (јер се не ради о приступајућим земљама, од којих се тражи што виши степен лојалности у складу с будућим чланством у ЕУ) и потенцијално кобан у многим областима (имајући у виду изузетан, традиционално приступан утицај и развијене односе који у многим сегментима чак и дугорочно тешко замењиви).

Брус Питкертн Џексон (Bruce Pitcairn Jackson) иронично описује украјински спољнополитички курс тиме да је његов највећи адут то што је Кијев „најнеодлучнији од свих источних партнера, док је истовремено највише забринут да ће бити изостављен из европских институција“.¹³⁷ Сви географски најзападнији источни суседи Европске уније су потврдили да су изложени притисцима да се одреде и стручњаци из тих земаља су упозоравали на неопходност сарадње са Русијом у одређеним областима попут осигурања територијалног интегритета, војно-безбедносног аспекта и економских односа.¹³⁸ Утицај водеће државе бившег СССР у многим од тих домена је и даље присутан или снажан у мери која би могла да бар донекле утиче на промену у одређеним доменима сарадње.

Ипак, како би решила стратешке мањкавости Источног партнерства и у смислу односа са Русијом, делује да ЕУ најпре мора да промисли властите приоритете у односима са Москвом како би од партнера могла да очекује већи ниво усклађености у одређеним пољима. У тренутку када су односи Москве и Брисела на изузетно ниском нивоу, и даље вођени „игром са нултом сумом“, делује да ће протећи још година док се не осмисле најпре европски стратешки приоритети у сарадњи са Русијом, а у односу према којима би се препознао и осмислио и простор за сарадњу Русије и источних партнера који је неопходан за одрживи развој те политике.

У претходним годинама које су обележене разматрањем ближег партнерског односа са ЕУ, земље источног суседства нису показале капацитет да се у већој мери ускладе са европским моделом, што је резултат различите перцепције исхода тог односа – од културолошког поимања „повратка у Европу“ преко потребе за квалитетнијим животним стандардом и побољшањем услова за напредак земље, до раскида традиционално јаких односа са Москвом и потребе за већом еманципацијом од (некадашњег) регионалног хегемона, који настоји да задржи што виши степен утицаја.¹³⁹ И поред проблема у приближавању европским начелима, план Брисела за источне суседе свакако може да омогући продубљивање веза у више области, на корист обе стране. После стратешког одређивања за европски пут (мада је, као што

¹³⁷ Bruce P. Jackson, *The European Union Goes East*, Policy Review, Hoover Institution Policy Review, Stanford University, Stanford, 2011, Internet, <https://www.hoover.org/research/european-union-goes-east>, 18/02/2018.

¹³⁸ Elena Korosteleva, *The European Union and Its Eastern Neighbours: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, London, 2012, p. 10-25.

¹³⁹ James Sherr, “Ukraine and Europe: Final Decision?”, *Russia and Eurasia 2013/05*, Chatham House, London, pp. 2-5.

је и раније поменуто, ова синтагма крајње широка и омогућава различита тумачења од стране различитих група), постоји неколико препрека које морају бити савладане. То су: неспособност евроатлантски настројене владе да самостално успостави демократске институције и систем, затим, противљење Русије европским плановима за привлачење источноевропских земаља, и, на крају, међународна заједница, пре свега Европска унија, која нема јасно дефинисан план на који начин жели да одрживо задобије партнере.¹⁴⁰

Након преврата у Украјини оформљена је привремена влада која је одабрала европски пут као стратешко опредељење земље, што је изазвало и продубљење унутрашње кризе и политичке односе са Русијом свело на несвакидашње низак ниво. Прелазна влада имала је проблематично упориште у бирачком телу, као и начину на који је изабрана, а унутрашња политичка превирања су се манифестовала и у избору три различите конфигурације владе само у периоду од фебруара 2014. до априла 2016. године. Поред тога што су партије са супротних идеолошких полова узеле учешће у институцијама Украјине, што је допринело додатној нестабилности, домети су остали ограничени на територије изван Крима, Севастопоља и већине Донбашке регије, што такође није помогло намерама да се земља уједини. Поред Украјине, ни друга предводница процеса евроинтеграција у источној Европи – Молдавија – у истом посматраном периоду није имала већег успеха у осигурању континуитета својих влада, што је такође одраз пољуљаног политичког поверења, али и идеолошке и друге поларизације у друштву.

Односи са Русијом се могу посматрати у контексту настојања да се осигура спровођење стратегије те земље за суседне територије у источној Европи, а који су некомпатибилни са европским плановима за исту регију. У погледу перспектива за обнављање територијалне целовитости Украјине барем на истоку земље индикативни су ставови Русије да би се морала уважити специфичност покрајина Доњетск и Луганск како би се преговори могли покренути. На тај начин Русија настоји да задржи минимално подручје утицаја у тој земљи, макар то било и „само“ на истоку, који је, додуше, пре рата спадао међу најразвијенија подручја Украјине. У сличном контексту се може навести и пример Придњестровља у Молдавији у којем руске трупе имају улогу чувара мира, док су у такође проевропски настројеној Грузији њене одметнуте

¹⁴⁰ Ибид.

области Абхазија и Јужна Осетија чак и врло ограничено међународно признате, имају стационаране руске војнике и потпуно су изван правног и политичког поретка Грузије, са јаком руском подршком. Осигурањем одређеног степена војне контроле над територијом фактички независне Абхазије, као и припајањем Кримског полуострва, Русија је у току једне деценије успела да обезбеди своје присуство на великом делу северне обале Црног мора, чиме је увећан њен утицај у том региону.

Европска унија није имала већег успеха у креирању прецизног стратешког плана који нуди јасан преглед развоја ка одређеном дугорочном политичком циљу. У контексту теорије игара делује као да је Бриселу пре свега био приоритет да осигура пристанак Украјине (и што већег броја других земаља) за развој по моделу Источног партнерства – при чему је у случају Украјине непопустиљивост и нетактичност помогла избијању и продубљивању кризе која и даље траје у тренутку писања ове дисертације. Након придобијања територијално, економски и политички „окрњене“ Украјине делује да је Брисел, услед неспособности да компензује губитке Кијеву или да ефикасније помогне утишавању барем оружаног дела конфликта пасивно уступио место надањима да ће временом рат и криза у тој земљи готово сами од себе да се смире и да ће тада ЕУ моћи да се докаже као мирнодопски актер, иако у смиривању, за разлику од иницирања сукоба није учествовала у приметнијој мери (чиме је показала недостатак моралне одговорности за своју улогу у генерисању кризе).

Недостатак плана Европске уније у поступању према Украјини и неузимању у обзир позиција Русије и предвиђања образаца понашања тог актера представља велику мањкавост у европском стратешком поступању. Томе је највероватнији разлог тај да Брисел, упркос томе што је Украјина политички, етнички, културно и идеолошки сложена земља, није сматрао да би до сукоба могло да дође, већ је ЕУ наставила да се понаша као да се ради о условљавању у домену политике проширења у другим регионима Европе, што овде ни по једном критеријуму није примењиво. Потцењивањем, површним и неадекватним разумевањем околности, као и неумесним и непримереним поступањем у Украјини Европска унија је не само изазвала дубоку кризу „на сопственом прагу“ и пореметила односе са Русијом, већ је и на властитом континенту у великој мери изгубила кредибилитет дипломатског вође. Такође, опредељењем нечињења у смислу политичког решења за територијалне сукобе у Украјини (као и раније у случају Молдавије и Грузије), ЕУ није нашла начин да се више инволвира у сегменте који су од приоритетне политичке важности у партнерским

земљама, што не говори у прилог њеном пријатељском односу према тим земљама. Напротив; одсуство даљих корака ЕУ на одрживом смиривању и решавању криза у источној Европи је учинило руску стратегију да звучи артикулисаније, одлучније и страхопоштованије, а други актери попут НАТО и ОЕБС су у на границама Европске уније пронашли додатне могућности за властити ближи ангажман. С друге стране, европско повлачење на периферију руско-украјинских сукоба и неспоразума и фокусирање на техничке аспекте развоја односа са партнерима (као да Украјина пре свега неколико година није доживела низ територијално-етничких и идеолошких сукоба, међу којима ниједан није решен) шаље и поруку да је Унија само до одређене мере заинтересована за будућност источних суседа.

Ипак, имајући у виду да је Европска унија управо неопрезним упливом у унутрашње политичке прилике у Украјини помогла заоштравање ситуације у тој земљи, чак и тренутна одсутност и перцепција благе незаинтересованости Уније за решавање проблема територијалног интегритета Украјине можда није толико лоша колико је био неадекватан сам чин директног мешања у легитимност изабраних институција те земље да доносе суверене одлуке. С друге стране, премда одсутност Брисела као вође процеса изналагања решења за Украјину можда није лоше решење (имајући у виду све претходне неодговарајуће кораке и неприхватљивост његове медијаторске улоге за Русију), то не амнестира Европску унију од барем делимичне политичке одговорности за украјинску кризу која се највише одразила управо на ту државу и њене грађане.

У том смислу Европска унија није показала знаке да се осећа одговорном за било који аспект кризе у Украјини, а стратегија за источне суседе је остала дугорочно политички маглопита и незавршена. Мада је с обзиром на наведено у актуелној ситуацији нереално да Брисел посредује у превазилажењу територијалних сукоба и отворених политичких питања, Унија би турбулентно политичко искуство из претходних година свакако требало да угради у боље постављање и стратешко осмишљавање плана за сарадњу са источноевропским партнерима. Неадресирање промена које су наступиле у претходним годинама у источној Европи у актима Источног партнерства не доприноси одрживијем конципирању те политике, већ представља корачање у истом, нејасном и неодређеном правцу. Европска унија зато има захтеван задатак да у наредним годинама унапреди и боље артикулише свој стратешки план на начин који подупире, или барем додатно не отежава нити пролонгира превазилажење замрзнутих и других сукоба у источноевропском простору.

3.2. Криза на прагу Европске уније и утицаји геополитике

Споро али неумитно опадање глобалне моћи Сједињених држава из угла трансатлантских односа захтева ближу сарадњу са Европском унијом, иако се на међународном плану ради о различитим актерима који донекле имају и засебне перцепције ситуација и приоритета. Појачаним усклађивањем европских и америчких ставова на глобалном нивоу се донекле може амортизовати опадање моћи, односно вакуум који настаје у међународном систему, премда таква настојања изазивају напетости на регионалној равни.

У том погледу, нестабилности у источној Европи се могу посматрати као последица јаснијег сврставања Европске уније уз Сједињене државе у погледу односа са Русијом. Брисел и Москва су у деценији која је претходила украјинској кризи развили односе на више нивоа и уредили их по принципу стратешког партнерства.¹⁴¹ Имајући у виду да односи САД и Русије барем током последњих стотину година нису били ни близу тог нивоа – штавише, две стране су током великог дела XX века биле стратешки ривали - као и виђење Европске уније као једног од кључних „бедема“ америчке позиције у свету, на могућност зближавања два највећа географска суседа посматра се скептично у Вашингтону.¹⁴² Односи су јачали упоредо са процесом великог проширења Европске уније на земље које су некада биле чланице Варшавског пакта, чиме Москва можда није била наклоњена, али то није настојала ни да спречи. Ипак, и поред солидне сарадње са ЕУ, након великог увећања Уније Русија је почела јасније да даје до знања да процес европских и евроатлантских интеграција у постсовјетском делу источне Европе који је обухваћен политиком суседства не сматра пожељним у свом матичном поднебљу, па је и активније кренула у промишљање властитих интегративних пројеката за подручје бившег Совјетског савеза.

Избијање украјинске кризе се подударило са тежњама Сједињених држава да у источној Европи, али и у остатку Европе, покажу неопходност ближе сарадње трансатлантских партнера у регионалним питањима. Европска унија и Сједињене државе тако су заједнички израдиле пакет санкција и истовремено увеле ембарго Русији у моментима када је долазило до сецесије Крима и Севастопоља, а од тада су

¹⁴¹ EEAS, *EU and Russia: A Strategic Partnership*, European External Action Service, Brussels, 2011, Internet, http://eeas.europa.eu/archives/docs/russia/docs/2011_eu-russia_leaflet_en.pdf, 18/02/2018.

¹⁴² Doug Bandow, *Why Isn't Europe Preparing for a War with Russia?* National Interest, 2017, Internet, <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/why-isnt-europe-preparing-war-russia-23494>, 18/05/2018.

наставиле да заједнички прогресивно поопштравају казнене мере према Москви. У међувремену Сједињене државе су у својој званичној стратегији безбедности и званично именовале Русију стратешким ривалом, односно „ревизионистичком силом“ у међународном поретку, чиме је постављен један другачији правац у односима са том земљом.¹⁴³

О усклађивању европског става са америчким илуструје и увођење једног од последњих сета санкција Вашингтона лета 2017. године, када је председник Европске комисије објавио неслагање европских партнера речима да „чињеница да је Америка на првом месту“ (алудирајући на мото председничке кампање Доналда Трампа) „не значи да су европски интереси на последњем месту“.¹⁴⁴ Поред тога што је дошло до трансатлантског зближавања, претходна изјава ипак илуструје и одређену невољност Европске уније да у току свега неколико година у односима са Русијом пређе пут од односа стратешког партнерства до фактичког стратешког ривалства по угледу на Сједињене државе.

Тенденције усклађивања европске политике са америчком, што је јасно видљиво на примеру украјинске кризе, говоре у прилог ставовима да европска спољна и безбедносна политика, уместо сопственог стратешког правца, у великој мери уподобљује свој курс са геополитичком стратегијом Сједињених држава.¹⁴⁵ Имајући у виду заострене геополитичке прилике у источној Европи, могућности даљег аутономног ступања Европске уније чак и у суседним земљама врло су ограничени, што је последица извесног ширег укалупљења европских ставова унутар смерница америчке спољне политике још почев од друге половине XX века. Ипак, с обзиром на у великој мери штетну улогу Уније у иницирању кризе у Украјини и односима с Русијом (након чега је дошло до европског повлачења), упитно је да ли би аутономно деловање Брисела, и да се наставило мимо укључења Сједињених држава, уопште могло да утиче на даљи развој ситуације, а још мање је извесно да ли би такав утицај уопште био позитиван.

¹⁴³ USA Department of Defense, *2018 Summary of the Defense Strategy of the United States of America*, Department of Defense, Washington, 2018, pp. 2-3.

¹⁴⁴ Yasmeen Serhan, *Why Europe Opposes America's New Russia Sanctions*, The Atlantic, Washington, 2017, Internet, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/08/why-europe-opposes-the-uss-new-russia-sanctions/535722/>, 18/02/2018.

¹⁴⁵ Слободан Самарцић, *Европска унија: систем у кризи (са студијом случаја о односима Србије и ЕУ)*, Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 2016, стр. 7-8.

Иначе, симболичку важност простора источног суседства Халфорд Џон Макиндер је препознао пре више од једног века, као једно од подручја које је неопходно за контролу над „срцем планете“.¹⁴⁶ Према замисли овог познатог мислиоца, средња и источна Европа представљају „срце планете“, што владаоцу тог подручја омогућава стратешку контролу над „светским острвом“ (Евроазија и Африка), а онај ко влада светским острвом, остварује услове да влада и планетом. Према треба имати у виду јасну временску дистанцу и другачије геополитичко окружење, Макиндерова „ментална мапа“ света подсећа да одређени региони у појединим периодима добијају стратешку важну димензију, што се могло видети, примера ради, на подели Европе током периода Хладног рата, али и у регионалним конфликтима у постсовјетском простору током претходних година и деценија.

Ипак, продубљивање кризе у источној Европи, манифестоване пре свега на примеру Украјине, уз одсуство воље САД да питање препусте Европској унији (која се, додуше, својим доприносом генези кризе од почетка није посебно добро снашла), могу говорити у прилог томе и да је криза превазишла регионалне оквири и постала и трансатлантско питање, у оквиру којег и други актери попут НАТО могу да пронађу своју улогу, имајући у виду симболички значај и позицију Украјине у евроазијском и постсовјетском простору.¹⁴⁷ У прилог важном месту Европе у осигурању америчког међународног утицаја и присуства ваља напоменути и да су Сједињене државе у Европи у 2016. години имале близу 63.000 припадника својих трупа у низу европских база (што чини готово трећину од укупног броја глобално ангажованих америчких снага), и манифестује њену стратешку посвећеност обезбеђивању тог простора.¹⁴⁸ У том смислу, и Украјина као географски европска земља, а имајући у виду и њену величину и позицију, свакако спада међу важна поља на евроазијској „шаховској табли“.

С друге стране, питање Украјине за Русију више је од уврежене перцепције те земље као везе (или границе, словенске „крајине“) према евроатлантском западу. Стратешки посматрано, то подручје је важно у целом постсовјетском југозападу, јер је територија

¹⁴⁶ Lalita Rana, *Geographical thought: a systematic record of evolution*, Concept Publishing Company, New Delhi, 2008, pp. 219-220.

¹⁴⁷ Jason Pack & Brendan Simms, *A Weak E.U. Can't Stop Putin*, The New York Times, New York, 2014, Internet: http://www.nytimes.com/2014/03/28/opinion/a-weak-eu-cant-stop-putin.html?_r=0, 18/02/2018.

¹⁴⁸ Kristen Bialek, *U.S. active-duty military presence overseas is at its smallest in decades*, Pew Research Center, Washington, 2017, Internet, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/08/22/u-s-active-duty-military-presence-overseas-is-at-its-smallest-in-decades/>, 18/02/2018.

између Казахстана и Украјине, кроз који се пројектује руска моћ према Кавказу и даље средњој Азији и Блиском истоку, у физичко-географском погледу релативно уска и издужена и у том погледу безбедносно рањива. Настојање Русије да према западу осигура сопствени „појас пријатељских држава“ може се тумачити и у контексту бојазни те највеће земље света за очувањем сопственог територијалног интегритета, штитећи је и споља и изнутра.¹⁴⁹ Разлози за то датирају из скорије политичке историје. Русија је након доминантне силе у Евроазији током друге половине XX века у претходне три деценије потиснута на националне границе (и чак имала и унутрашње сукобе, попут два чеченска рата), што је, у комбинацији са паралелним ширењем НАТО и ЕУ у некадашњем простору утицаја Москве схваћено као безбедносна претња по опстанак земље.¹⁵⁰ Представници званичних институција Русије су користили тај наратив пред домаћом (и међународном) јавношћу за предузимање одређених спољнополитичких мера. Носталгија за престижом некадашњег Совјетског савеза је чак довео и до употребе термина „Вајмарска Русија“, упоређујући „нови“ положај те земље након краја Хладног рата са незавидном позицијом Немачке након пораза у Првом светском рату.¹⁵¹

Још 2008. године тадашњи руски председник Дмитриј Медведев у интервјуу за *Financial Times* истакао је да ниједна земља не би била срећна да се војни блок којем не припада приближава њеним границама.¹⁵² Уосталом, и дипломатски стручњаци попут Џорџа Кенана су још деведесетих година двадесетог века упозоравали да би даље ширење НАТО у постсовјетском контексту било судбоносна грешка.¹⁵³ У том правцу се може навести и пример Грузије која је, у очекивању да добије позивницу да приступи НАТО, прошла кроз сукоб са Русијом и одметнутим територијама, на шта је Северноатлантска алијанса реаговала обустављањем приступног процеса те земље.

Кенанов став је био да би евроатлантски спољнополитички кораци у руском друштву покренули националистичке и војне тенденције које би се лоше одразиле на развој демократије, изазвале хладноратовску атмосферу у односима са западним земљама и

¹⁴⁹ George Friedman, *The next 100 years*, Doubleday, New York, 2009, pp. 65-70.

¹⁵⁰ Ибид.

¹⁵¹ Charles Gati, *Weimar Russia, 1995–2015*, The American Interest, Washington, 2015, Internet, <https://www.the-american-interest.com/2015/06/29/weimar-russia-1995-2015/>, 19/02/2018.

¹⁵² Lionel Barber, Neil Buckley & Catherine Belton, *Interview transcript: Dmitry Medvedev*, Financial Times, Moscow, 2008, Internet, <https://www.ft.com/content/f40629a8-f9ba-11dc-9b7c-000077b07658>, 19/02/2018.

¹⁵³ Peter Conradi, *Who Lost Russia/ A Fatal Error?*, Oneworld Publications, London, 2017, pp. 78-79.

земљу усмериле у правцу супротном од (трансатлантских) трендова.¹⁵⁴ Мада се ова констатација односи на ширење НАТО, у актуелним заоштреним околностима нема сумње да Русија и Европску унију све учесталије сматра ентитетом који јој се превише приближио и „наслонио“ на њене границе. Руско-грузијски рат из 2008. године и украјински конфликт су примери који подсећају на деликатност односа и, пре свега, једно дубље (сполно)политичко неповерење између Русије, с једне стране, и Вашингтона или Брисела, с друге стране, иако је, формално посматрано, пре почетка украјинске кризе Русија имала високо развијене односе са НАТО (кроз Савет НАТО-Русија) и ЕУ кроз уговор о стратешком партнерству. Такође, „мека моћ“ Европске уније и њена настојања да извезе свој политички и економски модел у суседство, осим што ометају руску визију за развој региона, могли би и у самој Русији да имају одређеног одјека у ближој или даљој будућности, што Москва не сматра пожељним у свом политичком простору.

Настојања Русије као евроазијске регионалне силе да одрживије успостави утицај изван својих граница треба имати у виду приликом предузимања различитих корака у том региону. Источна Европа, баш као и током претходног столећа, у својим одређеним деловима има предиспозиције да остане „линија расцепа“ између Русије и Европе, с обзиром на претензије обе стране да, свака из својих стратешких разлога, успоставе премоћ у том поднебљу. Русија осигурање пријатељства са суседима перципира у служби обнове моћи државе и њеног изласка из регионалних оквира, док ЕУ у највећој мери делује да на то питање гледа, осим због наставка дугогодишње тежње за „извозом“ свог политичког модела ка истоку, који је углавном био успешан у домену политике проширења, такође и економски; само Украјина броји 43 милиона становника и представља значајно тржиште.

Док привлачењем Кијева европски и амерички савезници осигуравају унапређење својих позиција у источној Европи, истовремено се даљим отуђивањем западних суседа Русија одвраћа од запада и усмерава источно. Ипак, како је Збигњев Бжежински приметио на примеру подељене Европе током Хладног рата, до повлачења Русије из источне Европе може доћи, и то постепено, тек онда када (аутономна) Европа - уместо Сједињених држава - буде могла да превагне над Русијом, мада се, с друге стране, тешко може очекивати споразумно и добровољно одрицање од утицаја Русије у том

¹⁵⁴ Ибид.

поднебљу.¹⁵⁵ Овде треба напоменути да је у постсовјетској источној Европи након завршетка Хладног рата дошло до размимоилажења и дисконтинуитета у развоју у односу на средњу, па и југоисточну Европу, које су релативно рано и углавном успешно интегрисане у Европску унију, након година припремања у оквиру преговарачких процеса приступања, док су источноевропске земље пролазиле кроз године економске, политичке и друштвене нестабилности кроз коју је заправо пролазила и сама Русија од обнављања независности. У случају источноевропских земаља, циљ и Европске уније и Русије се поклапа и огледа у стварању и осигурању политичко-безбедносне „партнерске“ зоне на својим спољним границама.¹⁵⁶

Отрежњујући период за европске регионалне амбиције

Док је Европска унија годинама самопоуздано развијала односе и са Сједињеним државама и са Русијом, притом прошавши и кроз циклусе великог проширења, нове реформе кроз Лисабонски споразум и поставши у једном тренутку и највећа економија света, почев од краја 2008. године финансијска криза је у врло кратком периоду уздрмала саме темеље њеног опстанка у том облику, почев од дубоких и забрињавајућих мањкавости економске и монетарне уније које ће задавати главобоље Бриселу и државама-чланицама наредних година. Након врло оптимистичне прве деценије XX века, једни за другим низали су се изазови који су у други план померили такође важне сегменте попут односа са суседима, а довели до фактичке стагнације у политици проширења, која је у међувремену чак и подведена под исти ресор са политиком суседства.

Поступање Брисела у Украјини је стога делимично могуће разумети и с аспекта убеђења у надмоћну позицију и наставка условљавања – инструмента знатно усавршеног у току „великог проширења“ у претходној деценији, премда таквом деловању у источној Европи није било место, нити време – имајући у виду вишестепену поларизацију друштва и озбиљну ситуацију која је само у економском смислу слутила на државни банкрот. Па ипак, убеђена у делотворност својих инструмената и метода и стриктним поимањем Украјине као искључивог домена

¹⁵⁵ Mary Kaldor, Richard Falk & Gerald Holden (eds), *Dealignment: A New Foreign Policy Perspective*, United Nations University Press, Tokyo 1987, p. 36.

¹⁵⁶ Zbigniew Brzezinski, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012, pp. 83-84.

Европске уније, ЕУ је подстакла расцеп у друштву, држави и региону и закомпликовала односе са Русијом и Сједињеним државама.

Усклађивање односа ЕУ и Сједињених држава је наступило након крвопролића на Мајдану у Кијеву и почетка сецесије јужних и источних региона Украјине од матице, што је у Европи дочекано готово као незамисливо. Истини за вољу, имајући у виду да ЕУ није разматрала ни пројектовала сценарије различитих исхода које једна целовита стратегија треба да поседује, већ је сматрала да је довољно извесно очекивати привлачење партнера без узимања у обзир додатних изазова или праваца развоја ситуације, вишестепено погоршање прилика у Украјини за Брисел највероватније и јесте представљао прилично неочекивану ситуацију. Шок Европске уније у том смислу не треба посматрати као последицу низа необјашњивих и несрећних фактора, већ као исход површне упућености, неспремности и инертног и неадекватног третирања једног географског поднебља које није део политике проширења, већ се пре ради о „*terra incognita*“, региону којем је потребан један специфичан приступ у домену евроинтеграција.

Укључивање САД у решавање оног што је до скоро перципирано као искључиво европско питање је у светлу све сложенијих околности заправо постало императив, без обзира што се ради о самом прагу Европске уније, најближем географском суседству и земљама са бројним сличностима и предиспозицијама за сарадњу, где би ЕУ у теорији требало да има значајан и убедљив утицај на развој прилика. Без обзира да ли је укључивање Сједињених држава до извесне мере био планирани резултат неке од страна у „украјинској једначини са више непознатих“ или је до тога дошло на спонтанији начин услед свеопштег компликовања прилика, томе се прибегло у недостатку адекватнијег планирања са стране Европске уније, у нади да ће трансатлантска сарадња имати доминантнију превагу у региону.

У политичком смислу, геополитичка нестабилност послужила је као прилика за активнији ангажман НАТО у њеним источним чланицама на граници са Русијом, уз вишеструко повећање броја војних вежби и стационараних војника и особља, што је створило осећај обнављања хладноратовских напетости са Русијом, а није допринело

смиривању сукоба нити изналажењу политичког решења за Украјину која је уједно и највећи губитник вишегодишње источноевропске кризе.¹⁵⁷

Основни резултат међусобног усклађивања ставова међу трансатлантским партнерима јесте увођење и поштравање санкција према Русији које води већим финансијским, политичким и другим губицима највећих континенталних суседа, европских земаља и Русије. Тако је нпр. значајно поштравање санкција Сједињених држава у лето 2017. године изазвало велику забринутост европских земаља преваходно у погледу судбине бројних и изузетно важних енергетских пројеката са Русијом (попут нпр. рада и развоја балтичког гасовода Северни ток), будући да је у оквиру успостављених ограничења, поред руских субјеката, отворена могућност санкционисања и трећих страна, тј. европских институција.¹⁵⁸ О европском неслагању спрам нових ограничења ближе говори и податак да је по усвајању америчког пакета санкција дошло до заједничког саопштења немачког министра спољних послова и аустријског канцелара у којем се Сједињене државе означавају као реметилац енергетског снабдевања Европе и упозорава да се ради о области која спада у домен Европске уније, а не Америке.¹⁵⁹ Овакве изјаве упућују да постоји одређени несклад између америчке динамике и обима санкција, с једне, и европске логике рестрикција према Русији, с друге стране.

Међутим, дуготрајност и опстанак напетости с једне стране може бити у служби обједињавања и ближе сарадње међу западним партнерима, као и изолацији друге стране, што се одражава и на смањење повезаности Европске уније са Русијом и њихово међусобно отуђење. Такође, убедљива победа Владимира Путина 2018. године на изборима за председника Русије са више од 75% освојених гласова упућује на то да су санкције - уместо да утичу на преиспитивање руске спољне и унутрашње политике међу гласачима - имале супротан исход - хомогенизацију јавног мњења и њихово “окупљање око заставе”.¹⁶⁰ Истовремено, међусобно усклађивање западних партнера

¹⁵⁷ NATO, *Deterring hybrid warfare: a chance for NATO and the EU to work together?* NATO Brief Magazine, Brussels, 2014, Internet: <http://www.nato.int/docu/review/2014/Also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/DE/index.htm>, 10/02/2018.

¹⁵⁸ Anca Gurzu & Lili Bayer, *EU looks to water down impact of US sanctions on Russia*, Politico, Brussels, 2017, Internet, <https://www.politico.eu/article/us-russia-juncker-eu-energy-commission-succeeded-in-blunting-us-sanctions-on-russia/>, 20/05/2018.

¹⁵⁹ Dominik Tolksdorf, *Kennan Cable No. 29: U.S. Sanctions Law and Western Coordination on Russia Policy*, Heinrich Boell Foundation North America, 2018, Internet, <https://us.boell.org/2018/01/10/kennan-cable-no-29-us-sanctions-law-and-western-coordination-russia-policy>, 20/05/2018.

¹⁶⁰ Timothy Frye, *Vladimir Putin secures record win in Russian presidential election*, The Guardian, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/19/vladimir-putin-secures-record-win-in-russian-presidential-election>, 24/05/2018.

ставља Унију у периферну позицију, и то на сопственом континенту. Међусобно удаљавање води и све мањем поверењу између страна које су пре само неколико година имале статус стратешких партнера. С обзиром на владајућу неизвесност и неповерење, уз опстанак сукоба у Украјини чије је постепено решавање Миншким споразумима одређено као предуслов за опрезну нормализацију односа са Русијом, није немогуће да се, као и пре неколико година, ситуација поново поремети у непредвиђеном смеру.

У том смислу је неопходно да европска стратегија колико је год могуће почне да одговара на изазове у односима са Русијом и своје границе у поступању на начин који може у изгледнијој мери водити нормализацији односа. Ближе дефинисање властитих интереса у региону, као и модела поступања, одређивање жељених исхода и циљева и предвиђање потенцијалних слабости, мана и нивоа губитака представљају елементе сваке успешне стратегије, које ЕУ мора да јасно постави и угради у своју визију за источну Европу како би на основу тога предвидивије и систематичније градила односе не само са партнерима, већ и са другим актерима, попут Русије и Сједињених држава. Јаснијим одређивањем сопствених метода, циљева и визија ЕУ би била у прилици да адекватније конципира и планира своје сопствене поступке, уместо да долази у ситуацију да се њене активности уподобљују са плановима других актера.

Инсистирање европских институција на потписивању партнерског споразума са Украјином није недвосмислено погурао Украјину пут евроинтеграција, већ је чак у извесној мери успело и да изолује режим у Кијеву, који је потражио спас у руској подршци за излазак из неодрживог *statusa quo*. Подупирање „шарених“ опонената Јануковича требало је да осигура европску трасу земље, а уместо тога, дошло је до низа сецесионистичких сукоба у оквиру којег је Русија анектирала Крим и Севастопољ, аргументујући ту потребу између осталог и обезбеђивањем даљег останка својих трупа на полуострву. Овај корак представљао је другачији европски приступ; уместо уобичајене тромости и промишљања око развоја одређених догађаја, покушајем да заједно са Сједињеним државама иницира, уместо да пост фестум реагује на ситуацију, имајући у виду размере украјинске кризе, јасан је сигнал да Унија није у стању да управља споровима чак ни у свом источном суседству. Исхитрено и недовољно промишљено поступање, вођено „по аутоматизму“ логиком условљавања (која не би требало да карактерише односе ЕУ са једном врло блиском сувереном земљом), показало је и да Унија није адекватно промислила сценарије свог дејствовања услед

недовршене и непрецизне стратегије за источне суседе, већ је једноставно очекивала да ће тврдоглаво истрајавање на испуњавању задатих критеријума *морати* да исходuje повољно.

Након пуча у Украјини и преусмерења ка Европској унији дошло је до одмазде Москве која је у мањој или већој мери стала на страну побуњених региона у Украјини, а што је наишло и на подршку русофоног становништва земље, које је у све већој мери добијало утисак да су небезбедни. Такве страхове је влада додатно продубила инсистирањем на укидање језичких привилегија мањина, а то је наишло на осуду и у Европској унији. Однос према мањинама и ограничења употребе њихових језика у корист јачања украјинског у образовном систему према предлогу закона из 2017. године, осим што се одражава на русофоно становништво, изазвало је забринутост не само чланица ЕУ попут Мађарске, Румуније, Бугарске и Пољске, већ и Савета Европе, чији је генерални секретар Торбјорн Јагланд упозорио да би било необазриво игнорисати претњу миру и стабилности кроз политизацију међуетничких односа и непридржавањем међународно уговорених стандарда заштите мањина, кроз сликовиту реченицу да „и мала варница може изазвати пожар“.¹⁶¹

Санкције не „одмрзавају“ територијалне спорове

Неопрезно мешање Брисела у украјинске политичке прилике представљало је покушај да се очува кредибилитет новоустановљене политике Источно партнерство у његовој најважнијој и највећој земљи. На разочарање Украјине, Европска унија није била спремна да понуди већи степен интеграције као надокнаду за веру многих украјинских грађана у перспективу учлањења, контрааргументујући тежње проевропских струја „добровољношћу“ процеса. Чак ни након компликовања прилика које су резултирале губитком територија и људских живота у Украјини, одговор Брисела се није променио тј. није одмакао даље од проширеног пакета рестриктивних дипломатско-економских мера према Русији, која је означена као један од главних актера у украјинској кризи. С тим у вези, током читаве кризе траје прогресивно кажњавање Русије од стране ЕУ и Америке (и обратно), што ствара јаз између Брисела и Москве, док САД, чија привреда није ни приближно била погођена погоршањем односа као нпр. неке европске земље, прилику користе и за потврду неопходности продубљеног ангажмана

¹⁶¹ Thorbjorn Jagland, *Ukraine's new language law is 'walking fine line'*, EU Observer, Strasbourg, 2017, Internet, <https://euobserver.com/opinion/139294>, 10/02/2018.

Северноатлантског савеза и његових трупa и инструмената у источним крајевима Европе.¹⁶²

Примена санкција према Русији заправо представља индиректно признање Европске уније да у простору источног суседства утицај Москве у одређеној мери постоји, па макар он био ограничен на негативну улогу већег суседа у сецесионистичким корацима у Украјини. Имајући у виду да политика Источног партнерства није предвидела нити одредила могућност за сарадњу с Русијом у одређеним областима, симптоматично је да је Брисел на крају ипак на неки начин морао (додуше врло ограничено) да у политичкој пракси препозна да је за напредак у појединим пољима (који се тичу безбедносно-територијалних сукоба) потребно у одређеној мери укључити и Москву. О инертности бриселских стратешких корака довољно говори ова ситуација, где је био “потребан” низ угрожавајућих корака Русије како би се та земља уврстила у одређене тачке које се дотичу политичког развоја источних суседа, и то, барем у оквирним актима, врло дискретно. Премда оквирни акти Источног партнерства тек имплицитно и уопштено позивају на неопходност изналагања решења за територијалне и политичке суседе у источноевропским земљама, донекле је симптоматично то да су санкције Европске уније према Русији успостављене ради осигурања њеног већег укључења у изналагању решења за одметнуте украјинске територије. У том смислу, премда Брисел Русију тренутно посматра као регионалног ривала, с друге стране, применом санкција и позивањем на поштовање других међународних аката се од Москве очекује извештај ангажман и сарадња у циљу унапређења неких сегмената кризе. На тај начин је Брисел прешао врло занимљив пут од тога да се домен сарадње с Русијом у актима Источног партнерства изоставља, до тога да се захтева већа сарадња у појединим доменима, нпр. у домену сукоба у Украјини (које Источно партнерство није предвидело нити има капацитета да самостално адресира). Ипак, санкционисање Русије у тренутку писања ове дисертације није дало опипљивије политичке резултате, било да се ради о напретку у реинтеграцији Доњетска или Луганска, или дијалога у погледу Крима и Севастопоља, па се доводи у питање делотворност тих рестриктивних мера.

Постоји хипотеза да европски пут Украјине и осталих источних партнера води одрживијој независности и целовитости тих земаља.¹⁶³ Ипак, у контексту источних

¹⁶² BBC, *Ukraine crisis: Nato bolsters Eastern Europe against Russia*, BBC, London, 2017, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-31142276>, 10/02/2018.

партнера то се није показало исправним ставом, имајући у виду да је украјинска територијална целовитост угрожена и окрњена, баш као што од раније опстају нерешени територијални спорови у Молдавији и Грузији. Такође, имајући у виду да логика Источног партнерства у извесној мери подразумева одрицање од прерогатива суверености у одређеним областима (што је преузето и из политике проширења), ни у том смислу се не може констатовати да се независност партнера на тај начин додатно потвђује, већ се пре може констатовати да се она умањује.

Док је руско припајање Кримског полуострва било званично аргументовано уважавањем жеље за самоопредељењем народа Крима и Севастопоља, временски се подударило са збацивањем Виктора Јануковича и потписивањем Споразума о придруживању између ЕУ и Украјине. Одржавање војног присуства на Криму одувек је спадало међу приоритете Русије, у функцији одржавања равнотеже моћи у региону.¹⁶⁴ Из позиције Русије се може полемисати да је потписивањем партнерског споразума са Украјином дошло до промене статуса кво у нежељеном правцу, па је подршком побуњеним регионима Украјине настојано да се утицај до одређене мере задржи или осигура. Док је позиција Крима као својеврсне „осматрачнице“ Црног мора вековима представљала изузетно важну стратешку тачку за Русију, па је припајањем настојано да се нови статус тог региона унутар Русије даље не доводи у питање тј. да се фактички на тај начин „реши“, позиција одметнутих индустријских регија Доњетска и Луганска већ годинама се налази у вакууму изван домета украјинских закона, са фактичком влашћу у рукама побуњеника уз подршку Русије.

Према чл. 11. Пакета мера за примену Миншких споразума, познатијем као протокол Минск II, још 2015. године нови устав Украјине – који закључно са почетком 2018. године још увек није створен ни ступио на снагу – требало је заједно са додатним посебним прописима да омогући основ за децентрализацију која би Доњетску и Луганску омогућила већи степен аутономије.¹⁶⁵ Ипак, изостанком напретка у спровођењу споразума с обе стране не доприноси се проналаску политичко-правном решењу за овај сукоб, који поприма облик замрзнутог конфликта. Руска подршка

¹⁶³ Zbigniew Brzezinski, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012, pp. 89-90.

¹⁶⁴ Zbigniew Brzezinski, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012, pp. 47-49.

¹⁶⁵ United Nations Peacemaker, *Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements*, United Nations Peacemaker, Trilateral Contact Group, Minsk, 2015, Internet, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf, 10/02/2018.

аутономији Донбашке регије унутар Украјине се огледа у настојању Москве да у тој суседној земљи обезбеди барем извесни степен утицаја. Док можда из перспективе отуђења Украјине и Русије у тренутку писања ове дисертације нема превише краткорочних изгледа да се Кијев определи за ближу сарадњу са истоком уместо са ЕУ, па позиција Украјине као кључног партнера Русије према западу у том смислу тренутно није најреалнија опција, обнављање утицаја Москве се настоји одржати барем у Донбашкој регији, било да оне остану у статусу замрзнутих сукоба или да се под окриљем аутономије врате под формалну ингеренцију Украјине. У том смислу, пре свега сама Украјина има највише тога да изгуби, посебно у случају да се сукоб потпуно „охлади“, а његови житељи и институције се навикну на засебно постојање, као што је случај у Придњестровљу које деценијама опстаје изван делокруга централних власти Молдавије.

Источноевропске кризе у последњих десет година у црноморском басену - од Грузије, Абхазије и Јужне Осетије, до Доњетска, Луганска, Крима и Севастопоља - говоре у прилог тежњама о појачаним геополитичким активностима Русије у простору који сматра својим поднебљем деловања. Док се на промену баланса силе у том региону подржавају захтеви побуњених региона, примера ради, на истоку Русије интензивирају се програми сарадње са Кином који су вредни и по више десетина милијарди евра, а који би могли да допринесу јачој заступљености Москве и поступној измени еквилибријума моћи на Далеком истоку, с обзиром на обим и величину планираних активности.¹⁶⁶

Ипак, приметно је да конфликт у Грузији из претходне деценије (иако се радило о донекле упоредивој ситуацији отцепљења територија и утицаја евроатлантских амбиција) није изазвао кризу у односима ЕУ и НАТО са Русијом у оној мери у којој се то десило у украјинском случају, што може бити последица посебне стратешке важности те земље у постсовјетској Европи. У том смислу је позиција Русије поређена са ситуацијом с којом је званични Вашингтон био суочен на Куби 1962. године, што је представљало један од најупечатљивијих и најнапетијих тренутака полувековног Хладног рата.¹⁶⁷ Ипак, треба напоменути да, без обзира на тензије читавог света у тим

¹⁶⁶ Gazprom, *Power of Siberia pipeline*, Gazprom, Moscow, 2018, Internet, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/built/ykv/>, 10/02/2018.

¹⁶⁷ John J. Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin*, Foreign Affairs, Tampa, 2014, Internet: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault>, 10/02/2018.

данима 1962. године, до извесне мере се може рећи да је, за разлику од годинама заоштрене ситуације у источној Европи XXI века, у карипском случају наступио прелазак сукобљених актера у неку врсту „кооперативне игре“, која је исходовала не само совјетским повлачењем оружја са Кубе, већ и америчким повлачењем балистичких ракета из Турске и Италије, чиме су међусобним уступцима обе стране до извесне мере отклониле узроке својих забринутости.

Док на европском нивоу постоји сагласност држава-чланица на основу које су уведене санкције према Русији које се на полугодишњем нивоу поштравају, чињеница је да, и поред минималног консензуса на нивоу Уније, у пракси ставови држава-чланица доста варирају услед различитих разлога - од историјске блискости или анимозитета, преко економских интереса, до културолошких и политичких аргумената. Премда упркос разликама постоји „најмањи заједнички садржилац“ у одлуци да су санкције ЕУ према Русији неопходне услед нарушавања територијалног интегритета Украјине и непримереног утицаја Москве у донбашком конфликту, обим ембарга је ограничен, иако се прогресивно поштрава. То је резултат сабирања појединачних политика држава-чланица, које варирају од Грчке или Мађарске које санкције сматрају контрапродуктивним и залажу се за постепено укидање, преко Немачке чији су економски интереси у апсолутним износима највише уgroжени погоршањем односа са Москвом, до балтичких земаља које се залажу за даљу политику санкционисања Русије. Ипак, док је заједничким наступом Европска унија донекле показала како је консензус достижан у питањима која су од европског значаја, и на тај начин избегла унутрашњи раздор који је у неким другим случајевима ометао постизање заједничког става, изазов из истих разлога може наступити и у тренутку када се буде процењивало о ублажавању или гашењу санкција, па и тај (обрнути) процес такође може потрајати када се створе околности за његово разматрање.

Изазов постизања јединственог става у погледу развоја курса санкција према Русији је у одређеној мери повезан и са ставовима чланица Уније у погледу развоја односа са источним партнерима. Изузев чланица попут Пољске и балтичких земаља, већина држава Уније не сматра Источно партнерство и уопште, судбину тих земаља, европским спољнополитичким приоритетом, без обзира на географску, културну и другу блискост. Из тог разлога стратешка визија развоја политике је непрецизна, недовољно јасна и недовршена у погледу дугорочне политичке визије будућности тог региона. Још мање држава-чланица сматра да би источним партнерима требало

омогућити перспективу чланства у Европској унији. Европска визија развоја партнера зато ни самим партнерима није постала у већој мери привлачна, иако се од тих земаља упорно тражи усклађивање које се у многим доменима могу поредити са логиком политике проширења. У том смислу мањакви стратешки нацрт Источног партнерства, упркос постигнутим резултатима у одређеним областима, производи и доста незадовољства, фрустрација и неразумевања, и то не само источним суседима.

У одређеним аспектима односа између Европске уније и источних партнера се могу применити постулати либералне интернационалне теорије, која је од краја Хладног рата постала распрострањени концепт за тумачење прилика у међународним односима, укључујући и домен европских студија. То се посебно односи на изазове у прилагођавању концепта суверенитета државе у сусрету са јачањем интегративних процеса, а у контексту Источног партнерства се ту може полемисати о проблематици преузимања и ефикасног успостављања европског система вредности, норми и институција у источноевропским партнерским земљама. Спровођење европског плана за источне суседе могло би да резултује стварањем пријатељског партнерског простора који би почивао на европским вредностима, а који би у политичком, привредном, друштвеном и другом смислу подражавао и ослањао се на „старијег партнера“, Европску унију. У том смислу Брисел је свестан да је важно да за такву идеју придобије што више земаља у источној Европи које су предвиђене Источним партнерством, а привлачењем највеће земље - Украјине, макар и територијално и економски окрњене, остварила се, уз велике трошкове за ту земљу, барем делимична симболичка предност (иако се уједно створио и геополитички проблем који Источно партнерство нема капацитета да адресира јер није тако стратешки конципиран, планиран нити довршен).

Пренос и пресликавање европског обрасца, које је у много чему тек мало измењена идеја европске политике проширења, изазивају потресе у односима са Русијом којој је, у складу са ставом Бжежинског, неопходан Кијев за успостављање и дејствовање свог замишљеног евроазијског простора утицаја. Прављење евроазијске алтернативе Европској унији није руковођено, барем не искључиво, само потребом за што већим међународним престижом, већ и неопходношћу да се Русија спољно заштити од нежељених страних утицаја и притисака који би постепено могли да промене и угрозе

аутономну позицију те земље као самосвојне силе у међународном систему.¹⁶⁸ У прилог посебној позицији Русије на глобалном плану говори стално чланство те земље у Савету безбедности Уједињених нација, учешће у низу других институција и организација, али и јединственом географијом, историјом, ресурсима, па и изазовима те земље, који се транспонују у њена посебна гледишта и националне интересе у различитим регионима света.

Од „праведности“ сукоба до ограниченог мира

Широм постмодерне међународне заједнице неретко се ступање у конфликт аргументује државним или интересима нације, што доводи и до непоштовања међународних хумантираних и ратних обичаја, правила и стандарда. У том смислу се све више полемише око праведности ступања у сукоб, имајући у виду да такви поступци немају обавезно и потпуне „леgitимне“ претпоставке.¹⁶⁹ Пример за то је припајање Крима Русији које није наишло на ширу међународну подршку, почев од Уједињених нација, иако Москва аргументује право становништва Крима на самоопредељење, што је једно од „светих“ начела на основу којих су многе земље света успоставиле своје право на независно постојање. Ипак, у погледу праведности ратова постоје различите перспективе: за Аристотела и друге мислиоце су то у првом реду одбрамбени ратови, са истакнутом моралном димензијом која се огледа у интересима за осигурањем независности неке нације и њених вредности. Важна компонента ове врсте праведног рата у аристотеловском смислу је аргумент самоодбране, тј. вођење рата како би се избегло „поробљавање под туђинском влашћу“.¹⁷⁰ У том смислу, у погледу оправданости рата посебна пажња у аспекту самоодбране посвећује се донекле искључивим концептима: „одговора на неоправдано насиље“, с једне, и „агресије“, с друге стране.¹⁷¹ Ова два аспекта могу да се примене у домену тумачења различитих, сукобљених перспектива и перцепција конфликта, како у постсовјетском простору, тако и шире.

¹⁶⁸ Zbigniew Brzezinski, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012, pp. 87-90.

¹⁶⁹ Costas Douzinas, *Human Rights and Empire: The Political Philosophy of Cosmopolitanism*, Routledge-Cavendish, Oxford, 2007, pp. 320-326.

¹⁷⁰ Marguerite Deslauriers & Pierre Destré (eds), *The Cambridge Companion to Aristotle's Politics*, University Printing House, Cambridge, 2013, pp. 158-160.

¹⁷¹ Ибид, стр. 160.

Позивање на праведну природу борбе за независност или ослобођење је врло моћан елемент у изградњи националних наратива, идентитета и поимању и тумачењу историје. У том аспекту вођења сукоба све битнији постаје и пропагандни аспект, који је битан у подупирању аргументације сукоба и убеђивање домаће и међународне заједнице у оправданост учествовања у њему. Још од Вијетнамског рата, многи конфликти у другој половини XX и током XXI века су у све већој мери добијали и тзв. телевизијску димензију, која је, поред преноса информација, у извесној мери служила и креирању одређених ставова или очекивања код гледалаца. Та појава није мимоишла ни сукобе у Грузији и Украјини током последње деценије.

Примарни државни мотив представља право на независно постојање и одржање, па је у том смислу поменуто начело самоодбране тј. заштите суверености дубоко усађено у национално и међународно право и представља прерогатив сваке међународно признате јединице. Одбрана независности или целовитости државе један је од најјачих аргумената приликом полемисања о праведности војевања, мада установљење природе неког сукоба може, између осталог зависити и од уплетености других „светих“ принципа попут нпр. права на самоодређење или слободе од угњетавања, што је приметно и у конфликтима у постсовјетској Европи (нпр. отцепљење Крима и Севастопоља, али и грузијских, молдавских и других територија). Такође, током ратних сукоба актуелизују се и питања идентитета, интерпретације историје и будућности, као и интензивнија разматрања националне позиције у односу на противнике, као и друге земље. Честа је и појава метахронизама или анахронизама, где се позивањем на историјске догађаје доживљај „пресађује“ у неке актуелније процесе, у циљу креирања одређених поука чије би придржавање могло ублажити, исправити или избећи „сличне“ кораке у будућности.¹⁷² Такво занемаривање временске дистанце и реконтекстуализација у служби су ближег појашњавања предисторије неког сукоба, али и важан елемент у пласирању информација и задобијању грађана или других актера за циљеве неке стране у конфликту. Сукоби побуњених мањинских група против централних власти у Молдавији, Грузији или Украјини где данас опстају замрзнути конфликти у преовлађујућем обиму имају карактер грађанских сукоба са одређеним степеном међународне потпоре. Док је са европске стране то резултат неспремности и одсуства жеље и плана да се ступи у сукоб, макар и у најближем

¹⁷² Гордана Ђерић, Пр(а)во лице множине: колективно самопоимање и представљање: митови, менталне мапе и стереотипи, ИФДТ, Београд, 2005, стр. 158.

суседству са којима се, према важећим актима, настоје створити што приснији односи, Русија барем посредно подржава власти одметнутих региона Доњетска и Луганска, и своју подршку аргументује (привременим) чувањем интереса тих региона за које је по Миншким протоколима предвиђена аутономија. Такође, као још један од аргумената за уплив Русије у донбашки конфликт наводи се и потреба за заштитом рускојезичног становништва тог дела Украјине.

Историјски гледано, независност земаља неретко је стицана или потврђивана у оквиру националних или ослободилачких ратова, што није био случај са споразумним отцепљивањем оснивачких република СССР-а. Очување сећања на ратове у функцији су изградње или потврде идентитета народа или земље.¹⁷³ Иако то није тема овог истраживања, конфликт у Украјини је свакако довео до неких нових појава у последњим годинама, попут потребе за другачијим тумачењем историје, као и процеса декомунизације који се огледа у уклањању споменика из совјетског доба, изгласавању и примени закона о забрани комунистичких симбола, као и пратећем преименовању градова, села, улица и тргова, итд. Ипак, иако су такви кораци намењени чвршћој повезаности нације чија је целовитост изазвана и споља и изнутра, контроверзни потези попут 34 случаја именовања по националистичком украјинском вођи из Другог светског рата који је колаборирао са нацистима - Степану Бандери, великом делу становништва, па и међународној заједници, шаље забрињавајуће сигнале.¹⁷⁴

С друге стране, отцепљене области источноевропских земаља настављају да негују сећање на совјетско доба, што продубљује јаз у односу на матичне територије које се углавном развијају у другом правцу. У својим стратешким нацртима за источне партнере Европска унија није уважила ни разматрала важност односа са Русијом, нити је предвидела било какву могућност поремећаја у односима, па стога није ни осмислила нити развила алтернативне или кризне сценарије поступања у таквим ситуацијама. Поред мањкавости стратешког планирања услед којег је Брисел био затечен насилним развојем украјинске кризе (као и кавкаског рата неколико година раније) Европска унија свеједно вероватно не би могла да се директно ангажује у украјинском конфликту, и то не само зато што не постоји европска војска, већ и зато

¹⁷³ Simon Chesterman, *Just War Or Just Peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 50-52.

¹⁷⁴ Ukrainian Institute of National Memory, *50 thousand renamed toponyms, only 34 named after Bandera*, Ukrainian Institute of National Memory, Kiev, 2017, Internet, <http://www.memory.gov.ua/news/z-50-tisyach-pereimenovanih-obektiv-toponimiki-lishe-34-buli-nazvani-na-chest-banderi>, 17/02/2018.

што се безбедносно-одбрамбене привилегије које проистичу из чланства не односе на ту земљу.¹⁷⁵

У том смислу се може тумачити чињеница да Грузији 2008. године нити Украјини у претходним годинама нису на располагању капацитети Европске уније ни НАТО, нити им следи право на солидарну акцију тих организација, имајући у виду да оне нису припаднице тих савеза. То се дешава упркос чињеници да обе земље имају врло висок степен сарадње са ЕУ и НАТО и аспирације да постану и пуноправне чланице тих организација. Из тог разлога не постоји формална обавеза нити било каква гаранција на коју су источни партнери у којима постоје сукоби могли да се позову како би им ЕУ и НАТО помогли у осигурању или успостављању целовитости земље, јер су такве привилегије предвиђене за чланице тих организација. Помоћ која у извесној мери постоји са стране Европске уније и НАТО у украјинској крити се огледа у политичкој и економској потпори, и премда се бележи и помоћ и куповина западног наоружања, таква подршка не проистиче из обавеза које треће стране имају према Кијеву. Случај је управо супротан; не постоји политичка нити друга воља да се источни партнери приме у чланство Европске уније (па ни НАТО), тим пре што се ради о земљама које, осим дубоких економских тешкоћа и изостанка демократске традиције по европском моделу, имају и изузетно сложене безбедносне и одбрамбене проблеме и ризике који би уласком тих држава прерасли у проблем читавих организација и њихових земаља-чланица.

Имајући у виду, између осталог, и „тврду моћ“ коју је Русија демонстрирала на Кримском полуострву, тешко је за очекивати да би се у скороје време могле преиспитати украјинске или грузијске тежње за ступањем у чланство било у ЕУ или НАТО, које би им формално доделило и право да се позову на „клаузулу солидарности“ против Русије, коју обе државе сматрају агресором у својим нерешеним територијалним питањима. У много наврата је из Европске уније поручено, посебно након пријема подељеног Кипра у чланство, да се не желе „увозити“ додатна нерешена територијална и безбедносна питања и ризици, што је посебно видљиво на примеру западнобалканских земаља које су већ готово две деценије обухваћене политиком проширења. У случају источних партнера, који у постсовјетском простору имају у мањој или већој мери нерешене или проблематичне релације са Русијом – једном од

¹⁷⁵ Michael Doyle, “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, no.12, London, 1983, pp. 205-234.

најутицајнијих земаља света - ризици су утолико и већи, што показује дуготрајност украјинске геополитичке кризе. Начин поступања Европске уније и НАТО, који се нису војно укључили у конфликт у тој земљи (као ни раније у другим источноевропским земљама) показује да се ради о ексклузивним скуповима са двојаким (либералним) поимањем мира, који је „гарантована“ категорија искључиво унутар територија матичних скупова.

3.3. Русија и Европска унија: неопходност сарадње у земљама источног суседства

Русија дуже од једне деценије јавно комуницира да Европска унија на неки начин треба да ограничи тј. ближе или уже дефинише географско подручје на којем би спроводила своје безбедносно-одбрамбене активности (као и друге своје политике), између осталог и како би била упућена са намерама Уније у постсовјетском простору.¹⁷⁶ Заправо, у одређеној мери однос Европске уније према Русији у политикама суседства, спољне, безбедносне политике и одбране наликује приступу ЕУ према источним партнерима. Тако је нпр. годинама Европска унија - за разлику од НАТО - одбијала да институционализује односе са Русијом формирањем савета за сарадњу, већ делује да је Бриселу одговарало да укључује Русију у нпр. војне активности планирања и спровођења операција по потреби, без ближе дефинисаних подручја и обавеза које би омогућиле предвидивији и одрживији развој односа.¹⁷⁷ Ипак, невољност да се односи са Русијом предвиде, укалупе или поставе на транспаретнији начин накнадно је наишло на свој лош одјек у току украјинске кризе, када је Унија, у склопу настојања да на неки начин утиче на поправљање ситуације, настојала да Русију индиректно ипак укључи у ову проблематику у нади да ће рестриктивним мерама моћи да утиче на усмеравање понашања Москве. Ипак, међусобне санкције су допринеле уназађењу економске и друге сарадње, а нису допринеле превазилажењу територијалних сукоба у Украјини у тренутку писања ове дисертације.

¹⁷⁶ Debra Johnson & Paul Robinson, *Perspectives on EU-Russia Relations*, Psychology Press/ Routledge, New York, 2005, pp. 27-29.

¹⁷⁷ Ибид.

Упркос формално успостављеним односима на бази стратешког партнерства који су претходовали украјинској кризи, Европска унија ни са Русијом, као ни са источним суседима, није показала способност да уреди и адекватније постави односе на одрживој равни. Да су односи са Русијом тада постављени предвидивије, реалније и инклузивније, и да су предвиђали смернице за сарадњу и међу суседима у источној Европи, Источно партнерство би од почетка имало ближе дефинисане оквире, барем у том домену. Уместо тога, Европска унија је крајем друге деценије XXI века у ситуацији да размишља како да ближе одреди концепт развоја Источног суседства и сарађује са суседима на начин који у извесној мери укључује и одређени степен веза са Русијом, будући да су та два питања, која су одувек имала одређену повезаност (мада ЕУ то није желела да препозна у својим актима), у контексту украјинске кризе у још већој мери испреплетени.

Брисел је тако дошао у ситуацију да од неизјашњавања о позицији и месту Русије као највећег суседа источних партнера сада треба да промисли стратегију поступања и са том земљом и са источним партнерима, које би требало да буду кохерентне и подударне, али и довољно јасне и временски ограничене, што је велики залогај за Европску унију која не показује знаке да су јој ти планови приоритетни. Сходно томе, капацитети за европско вођство у источној Европи у тренутку писања ових редова не делују убедљиво, јер се управљање односима са било којом страном не може вршити у правно-политичком вакууму - услед неизјашњавања и одгађања креирања стратешких планова - или барем не на начин на ЕУ то тренутно ради (тј. са стране), уколико је уопште циљ да се релације стратешки одрживо и предвидиво поставе.

Ставови и поступање Уније великим су делом последица унутрашње несагласности у погледу тога у којој мери треба укључити Русију у развој различитих европских политика (довољно је захтевно формулисати и јединствен европски став по том питању), као и свести појединих чланица да у домену практичне политике Русија често прибегава и преговорима са појединим државама-чланицама, што може, тенденциозно или не, водити унутрашњим размимоилажењима. Мада је у првој деценији 2000-их дошло до помака у развоју односа и усаглашавању оквира стратешког партнерства између Брисела и Москве, у тренутку писања ове дисертације односи између две стране више наликују хладноратовском сценарију будућности Џорџа Кенана, до чега је

у првом реду дошло услед компликовања политичке ситуације у постсовјетским европским земљама попут Украјине.

Заправо, још од пада Гвоздене завесе и распада Совјетског савеза, Русија је у комуникацији са европским и америчким колегама подвлачила да проширење НАТО до њених граница неће сматрати пријатељским гестом и да се томе противи. Да званична Русија није задовољна присуством других регионалних актера у постсовјетском простору показује и изјава председника Путина да је распад СССР једна од највећих геополитичких катастрофа у XX веку (без обзира што је тај распад у једној великој мери био контролисан и прилично мирнодопски, уз поједине изузетке). С друге стране, упркос дипломатским уверавањима да трансатлантске амбиције неће (сувише) залазити у простор некадашњег Источног блока, у неколико таласа проширења тринаест земаља из средње, источне и југоисточне Европе закључно са 2017. годином постале су чланице овог војно-политичког савеза, а у истом периоду, 13 земаља истог поднебља ступило је и у чланство Европске уније. Поред земаља које су, нарочито у првој деценији 21. столећа, већ ступиле у чланство НАТО, државе попут Украјине и Грузије ступиле су у процес интензивираниог дијалога са намером да и оне постану чланице. У међувремену, избијање руско-грузијског рата и потоње отцепљење Абхазије и Јужне Осетије онемогућило је ступање Тбилисија у чланство НАТО у догледном периоду упркос јасно израженој вољи грузијског народа на референдуму, док је током Јануковичеве власти у Кијеву практично заустављено разматрање приступања том војном савезу. Ипак, упоредо са избијањем украјинске кризе 2014. године, припајањем Крима и Севастопоља Русији и са почетком рата у источној Украјини и смене власти, евроинтеграције и евроатлантске интеграције поново су постале важна тема у украјинском друштву, премда окрњени територијални интегритет те земље и сукоба на истоку чланство у евро(атлантским) структурама не чине ни мало ближим, напротив.

Политика Источног партнерства добила је своје име управо 2008. године, када је кратки руско-грузијски рат довео до пораза Тбилисија и признавања територија Абхазије и Јужне Осетије као независних држава од стране Москве и још неколико земаља. Партнерство је виђено као начин Европске уније да демонстрира своју приврженост земљама источне Европе које су формално припадале суседској политици Европске уније и, упркос географској и културној блискости, нису добиле перспективу

чланства. Имајући у виду да је компликација политичких прилика и фактичка промена граница у Грузији и Украјини у међувремену изменила и перспективу тих земаља за (брзим) учлањењем у НАТО, једна нова политика Европске уније звучала је као добра идеја која је требало да обезбеди перспективу њених шест предвиђених чланица као, фактички, најближих партнера Европске уније у њеном суседству.

Ипак, оно што је првобитно била добра идеја у наредним годинама није досегло стратешку дубину и Источно партнерство није постало кредибилна, засебна европска политика са јасном политичком перспективом за њене предвиђене чланице. У међувремену, фактички упоредо са успостављањем Партнерства за исток, глобална финансијска криза прерасла је у вишегодишњу структурну кризу Европске уније која се одразила на успешност готово свих европских политика, укључујући и донекле сродну и доскора врло успешну политику проширења, где је фактички наступила пауза у процесу проширења услед тежњи за консолидацијом Уније и оклевањем Брисела и држава-чланица да барем до треће деценије 21. века прими било коју нову државу у чланство.¹⁷⁸

Премда ово можда формално није аргумент који би могао да се примени на домен суседске политике, јасно дистанцирање Брисела од политике проширења Европске уније у највећем делу последња два мандата, као и предстојећем сазиву Европске комисије, симптоматично је и за развој суседске политике, тим пре што су у актуелном сазиву политике суседства и проширења спојене под једним комесаријатом, што су аналитичари попут Џејмс Кер Линдзија оценили као „лошу поруку“ Брисела према кандидатима за чланство у Европској унији. Поред структурних проблема у функционисању Европске уније у последњој деценији, које је зауставило разматрање приступања кандидата за чланство, проблеми које су појединачне чланице попут нпр. Грчке имале у претходној деценији пажњу Брисела усмерило је на интерна питања Уније и њених конституенти.

¹⁷⁸ У периоду од успостављања Источног партнерства 2008. године до тренутка предаје ове дисертације, само је Хрватска, након дугих приступних преговора, приступила Европској унији 2013. године, док је тек приступном стратегијом објављеном у фебруару 2018. године најављена могућност потенцијалног пријема првих наредних чланица ЕУ око 2025. године, под условом да поједине предвиђене државе до тада успешно закључе приступне преговоре и испуне све постављене услове за пријем у Унију, уз ограђивање Брисела да се ради о оквирном и доста амбициозном року.

С друге стране, иако је у међувремену дошло до усвајања низа европских декларација и до одређених помака у успостављању политике Источног партнерства (можда донекле и на штету развоја политике проширења), ова политика, генерално посматрано, није значајно унапредила положај земаља Источног партнерства (нити је обезбедила учешће свих предвиђених чланица, већ само појединих), чему су узрок и ставови држава-чланице ЕУ према било каквом облику ширења надлежности Уније изван њених граница (нпр. одбијање грађана Холандије да се ратификује споразум о партнерству са Украјином), али и њихова бојазан за нарушавањем односа са Русијом. Занимљива је ситуација настала када су грађани Холандије на необавезујућем референдуму са преко 61% гласали против ратификације Споразума о придруживању са Украјином; тек годину дана касније ратификација је спроведена у холандском парламенту, након што су, између осталог, укључена додатна, врло прецизна појашњења да усвајање таквог документа не омогућава препознавање Украјине као потенцијалног кандидата за чланство у Европској унији, и не омогућава приступ тржишту рада, ни додатно пружање војне или финансијске помоћи тој земљи.¹⁷⁹

Неслагање ЕУ у погледу политичких циљева Источног партнерства евидентно је у различитим тумачењима те политике; поједине земље иницијативу виде као начин да се партнери укалупе у тим улогама и тиме им се одрекне перспектива чланства, поједине земље желе да виде partnere у Европској унији једног дана, док су неке земље незаинтересоване за развој Источног партнерства; кумулативно, на нивоу Уније, артикулисање политичких ставова у погледу дугорочне перспективе за источне partnere тешко је изводљиво.¹⁸⁰

Предвиђене државе-чланице Источног партнерства су на различитом степену развоја веза са Европском унијом и Русијом, при чему су од избијања украјинске кризе под притиском обе стране да се што више вежу за њихов модел развоја односа, који постаје све искључивији у односу на другу страну.¹⁸¹ Пример тога су споразуми о

¹⁷⁹ Gabriela Baczynska & Robert-Jan Bartunek, *EU agrees Dutch demands on Ukraine deal to avoid 'present for Russia'*, Reuters, Brussels, 2016, Internet, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu-rutte/eu-agrees-dutch-demands-on-ukraine-deal-to-avoid-present-for-russia-idUSKBN14416I>, 17/02/2018.

¹⁸⁰ Bruce P. Jackson, *The European Union Goes East*, Hoover Institution Policy Review, Stanford University, Stanford, 2011, Internet, <https://www.hoover.org/research/european-union-goes-east>, 18/02/2018.

¹⁸¹ Laure Delcour, *The EU and Russia in Their 'Contested Neighbourhood': Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, Taylor & Francis/ Routledge, New York, 2016, pp. 63-64.

свеобухватним трговинским односима који предвиђају одрицање од потпуне суверености у том домену, нпр. онемогућавајући учешће у трговинским иницијативама које нису у складу са политиком Европске уније.¹⁸² Захтеви за источноевропске државе постајали су све изричитии упоредо са погоршањем односа са Русијом и нарочито са поштравањем санкција, док су се државе које су се определиле за сарадњу са Бриселом, попут нпр. Молдавије, нашле на мети таргетираних руских санкција. У том смислу, делује да је Источно партнерство од свог настајања, када захтеви нису били толико изричити у правцу „опредељивања“, па до тренутка писања ове дисертације постала стратегија Европске уније да се регион што више повеже са Унијом и што више прекине везе са Москвом и усклади их са европским нормама, што подсећа на политику проширења која је у међувремену у великој мери заустављена.

Ограничени домети рестриктивних мера

Санкције према Русији су постепено и прогресивно поштраване од 2014. године услед „незаконитог припајања Крима и намерне дестабилизације Украјине“, а огледају се у предузимању различитих дипломатских мера, ограничењу економских веза са Кримом и Севастопољем, другим економским рестриктивним мерама и ограничењу привредне сарадње.¹⁸³ Међу исходе санкција убраја се промена формата скупова Г8 у Г7 (без Русије), суспендовање учлањења Русије у Организацију за економску сарадњу и развој, појединачне санкције спрам више од стотину појединаца и више десетина субјеката, забрана увоза добара из припојених територија, ограничење приступа тржишту капитала Европске уније, забрана увоза и извоза оружја, ограничени приступ технологијама, суспендовање нових пројеката финансираних од стране Европске инвестиционе банке, Европске банке за обнову и развој и поновна евалуација регионалних и билатералних програма сарадње и укидање појединих програма.

У извештају Европског парламента из 2016. о утицају санкција Европске уније према Русији у вези са украјинском кризом се наводи да поменуте рестриктивне мере нису

¹⁸² Pasquale de Micco, *When choosing means losing: The Eastern partners, the EU and the Eurasian Economic Union*, European Parliament/Directorate-General for External Policies, Brussels, 2015, Internet, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549026/EXPO_STUD%282015%29549026_EN.pdf, 18/02/2018.

¹⁸³ European Parliament, *Sanctions over Ukraine - Impact on Russia Briefing*, European Parliament, Strasbourg, 2016, pp. 1-6.

постигле жељени ефекат у низу области, посебно у политичком и дипломатском смислу.¹⁸⁴ Од почетка украјинске кризе, европске санкције спрам Русије су постепено прошириване, од дипломатско-конзуларног домена (суспендовања преговора о визним олакшицама, о надградњи споразума о партнерству и билатералних самита), преко мера према појединцима и субјектима (забрана издавања виза и замрзавање имовине за преко стотину особа из редова руских и украјинских политичара, војних функционера, олигарха и више десетина организација које подржавају отцепљење Кримског полуострва, Доњетска и Луганска), до економских санкција у енергетском, одбрамбеном и финансијском сектору (нпр. ограничени приступ тржишту капитала, ембарго на трговину оружјем, ограничена сарадња у домену енергије) које су изазвале и највише штете у том контексту.¹⁸⁵ Ипак, у извештајима Европског парламента из 2016. и 2018. се препознаје да су секторске санкције заправо пре имале секундарно дејство, тј. да су додатно отежале економску ситуацију која је заправо у већој мери последица ниске цена енергената на светском тржишту током посматраног периода.¹⁸⁶ Најмање последица рестриктивних мера извештај је забележио у руском јавном мњењу, које наставља да снажно подржава акције владе према Украјини а европске санкције види као начин да се њихова земља „ослаби“, што уосталом показује и убедљива победа Владимира Путина на изборима за председника Русије 2018. године.

Донекле је изненађујуће и да су дипломатске мере имале врло ограничени ефекат, посебно услед паралелног војног иступања Русије на Блиском истоку тј. у Сирији чиме је та земља постала један од фактора у настојању да се оконча дугогодишњи сиријски рат и порази Исламска држава, чиме је фактички, барем у том сегменту међународних веза, дошло до толерисања руског утицаја у Сирији од стране Сједињених држава (и њених савезника у Европи), а санкције Европске уније су донекле пале у други план и, према документу, највише се одражавају на европско-руске односе.¹⁸⁷ Такође, искључивање Русије из Г8 је донекле ублажено интензивирањем ангажмана у G20, развојем односа са другим земљама БРИКС групе, продубљивањем односа са Ираном и Кином, због чега чак и НАТО разматра поновно успостављање форума за сарадњу са

¹⁸⁴ Ибид.

¹⁸⁵ European Parliament, *Sanctions over Ukraine - Impact on Russia Briefing*, European Parliament, Strasbourg, 2018, pp. 1-12.

¹⁸⁶ Ибид. Такође: European Parliament, *Sanctions over Ukraine - Impact on Russia Briefing*, European Parliament, Strasbourg, 2016, pp. 1-6.

¹⁸⁷ European Parliament, *Sanctions over Ukraine - Impact on Russia Briefing*, European Parliament, Strasbourg, 2016, pp. 1-6.

Русијом.¹⁸⁸ Уколико дође до ситуације да НАТО у одређеним питањима флексибилније приступи сарадњи са Русијом, имајући у виду периферну улогу ЕУ и тенденцију ка евроатлантском усклађивању, не би било изненађујуће да након тога и Унија „испрати“ такве кораке, будући да је и до сада показивала тенденцију „делегирања одговорности“ САД-у.

У погледу руског утицаја у току украјинске кризе – што је била и логика и повод за увођење санкција Брисела - у извештају се крвички препознаје да „нема чврстих доказа да су санкције према Русији поправиле стање на терену у Украјини, те да су можда одвратиле сецесионисте да не предузимају даља територијална ширења“. У том смислу може се констатовати да у политичком смислу ефекти санкција нису створили околности за почетак решавања украјинског конфликта, већ су пре допринеле јазу између Европске уније и Русије, чија је сарадња у погледу перспективе решавања спора суштинска. Уколико чак и НАТО разматра поновно успостављање сарадње са Русијом ради дијалога у низу међународних питања, Европска унија, као један од главних актера у генези украјинске кризе, требало да размисли о барем делимичном ублажавању политичког и дипломатског аспекта санкција које, осим симболике, немају ефеката на решавање конфликта, осим у прогресивном отуђивању две стране.

С друге стране, економске санкције Европске уније јесу до одређене утицале на руску привреду, у погледу ограничавања инвестиција и позајмица од стране западних партнера, а настоји се ограничити и извоз енергената на дугорочном плану; ипак, интенција да се Русија маргинализује на нивоу глобалног система и ограничи њен економски напредак далеко је од остварења.¹⁸⁹ Треба поменути да су, поред земаља ЕУ и ЕФТА, у складу с начелом усклађивања спољне политике, земље кандидати за чланство попут Албаније и Црне Горе, али и источни партнери попут Украјине и Молдавије, пратиле Европску унију и увеле санкције према Русији, али су, као и сама Унија, потом изложене и контрасанкцијама Русије, које су поједине државе погодиле у већој мери него неке друге; посебно државе изван Европске уније су у више наврата изразиле незадовољство тиме што су одрицањем од наставка трговинске сарадње са Русијом доста изгубиле, а нису биле у могућности да за то добију бар делимичну економску компензацију од Европске уније, која је (заједно са САД) и осмислила санкције. Ипак, и ефекат економских санкција је ограничен; иако не треба потценити

¹⁸⁸ Ибид.

¹⁸⁹ Ибид, стр. 6-11.

што, према подацима из извештаја, санкције годишње утичу на смањивање БДП Русије за 1-2%, с друге стране, констатује се да је за успоравање раста руске привреде у највећој мери одговорна ниска цена енергената на светском тржишту, из којих се генерише највећи део руског БДП.

Док се и у Европској унији у домену привреде осећају последице узајамно уведених санкција, посебно у појединим областима, ефекти варирају од једне до друге земље-чланице. Док је у погледу укупног износа Немачка највише погођена међу земљама Уније, с друге стране, у највећем броју земаља Уније (углавном из средње источне Европе) увоз и извоз са Русијом се у процентима преполовио у односу на 2013. годину.¹⁹⁰ Док је знатан пад извоза Европске уније у Русију несумњиво најзначајнији део економских последица санкција, међу високе трошкове санкција треба убројати и тзв. ефекте преливања на фирме које су део ланца снабдевања за делатности/компаније који извозе у ту земљу, а треба узети у обзир и да је у многим областима дошло до преусмеравања сарадње и извоза ка другим земљама.¹⁹¹ Док се у економском смислу последице санкција и контрасанкција на нивоу ЕУ процењују на више десетина милијарди долара и у случају Русије и Европске уније, утицај конфликта се пре свега највише одразио на економију Украјине која је само у последњем кварталу 2014. године забележила пад од 14.8 процената (треба имати у виду да је у случају Украјине дошло до губитка контроле над економски важним Кримом, Севастопољем и областима у источној Украјини).¹⁹²

Имајући у виду знатне последице санкција за Европску унију, након поштравања санкција Сједињених држава према Русији лета 2017. године председник Европске комисије Жан Клод Јункер је појаснио да је Европска унија мора да брани своје економске интересе (спрам САД) и да заштравање санкција у домену енергетске безбедности није прихватљиво за Унију, нарочито у контексту напора да даље диверзификује свој енергетски сектор, нпр. у Балтичком мору, али и обезеди даље снабдевање енергентима из Русије.¹⁹³ Иако је аргументација у овом случају економске

¹⁹⁰ Ибид, стр. 8-13.

¹⁹¹ Ибид.

¹⁹² Ибид. Такође: David Lipton, *The Case for Supporting Ukrainian Economic Reforms, Remarks by David Lipton, IMF First Deputy Managing Director, delivered at Peterson Institute, April 7, 2015*, IMF, Washington, 2015, Internet, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp040715>, 10/02/2018.

¹⁹³ European Commission, *European Commission President Juncker: New US sanctions on Russia only after consultation of allies*, European Commission, Brussels, 2017, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2302_en.htm, 10/02/2018.

природе, посебно од кад је Доналд Трамп инаугурисан за председника Сједињених држава приметни су дисонантни тонови између Брисела и Вашингтона у домену спољнополитичких питања. Позивање на „европски економски интерес“ као својеврсне „црвене линије“ председника Европске комисије могућ је сигнал почетка детанта у односима између Москве и Брисела, мада, с друге стране, питање одрживости побољшања односа у одређеној мери највероватније захтева и укључивање Сједињених држава чије су институције од почетка председавања г-дина Трампа у том правцу слале врло дивергентне поруке.

Имајући у виду неодређене или занемарљиве ефекте дипломатских и политичких мера, као и скроман утицај економских мера на руску привреду имајући у виду постављени циљ све јаче економске изолације и, на крају крајева, непромењено политичко стање и пат-позицију у Украјини која би, као и у случају других региона постсовјетске Европе, могла да води одржавању стања замрзнутог сукоба, Европска унија би требало да размисли о уклањању барем појединих аспеката своје политике санкција према Русији, имајући у виду да не дају резултате, а да погоршање узајамних веза између Брисела и Москве (заједно са другим повезаним земљама) само по себи не доприноси побољшању односа и стварању услова за превазилажење кризе – напротив.

Мада се Русија више не може сматрати суперсилом, и питање је да ли она то може икада поново постати, скуп њене војне, економске (укључујући и велико богатство енергентима) и дипломатске снаге – „свеобухватна национална моћ“ – чини је једном од најмоћнијих држава на свету.¹⁹⁴ Примењено на ниво источне Европе – једне од области у којима је присуство Русије вековима било одлучујуће – тешко да се односи са Москвом могу игнорисати или свести на занемарљив ниво - тј. није изгледно да се Русија тих веза, имајући у виду своју величину и присутност, може одрећи или на то убедити; такође, источноевропске земље, имајући у виду своју упућеност на Русију у низу домена, тешко да се могу развијати одбацивањем развоја сарадње са том земљом.¹⁹⁵ Не само источноевропске земље, већ и земље Европске уније, које се прибојавају да Русија своју енергетску политику транспонује у практичну политичку моћ, бележе губитке због продубљивања санкција и свесне су да је достизање

¹⁹⁴ Роберт Кејген, Повратак историје и крај снова, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 18-19.

¹⁹⁵ Ибид; стр. 19.

енергетске одрживости или независности Уније, уколико и јесте могућа, у најбољем случају хипотетичка или дугорочна.¹⁹⁶ Као земља која сматра да води аутономну тј. суверену политику, са властитим виђењем међународних односа и своје улоге у међународном поретку, чак и уколико не мора нужно да буде актер у решавању сваког већег међународног спора, за очекивати је да се ставови Русије барем у одређеној мери узму у обзир на нивоу региона у којем је последњих више стотина година имала преовлађујућу улогу – у постсовјетској Европи.

IV Недовршена стратешка визија - допринос неизвесности

У овом делу дисертације биће разматрано више теоријских приступа, путем којих ће се сагледавати изазови у артикулисању и спровођењу визије развоја Источног партнерства. Стратешке мањкавости представљене су у контексту изостанка прецизног, недвосмисленог и дугорочног европског плана за земље Источног партнерства, што се одражава на неадекватну позиционираност и развој партнерских земаља и те европске политике. У оквиру нормативног приступа разматраће се претварање „вредности“, као обриса циљева и амбиција Источног партнерства, у европске инструменте за преобликовање источних партнера по моделу Уније. И поред потребе да се европско источно суседство обликује и мења преузимањем начела и стандарда од „матице“, с друге стране, приближавање тих земаља је ипак ограничено непрепознавањем и непредвиђањем опције да оне и приступе тј. уједине се са својим вредносним узором - ЕУ, што представља донекле парадоксалну ситуацију.

Такође, као што је анализирано и у претходним поглављима, модел теорије игара илустративан је у приказивању геостратешке позиције и ситуације надметања у источној Европи, као и бољем разумевању логике њиховог одлучивања. Рационални избори актера су мотивисани њиховим државним интересима и амбицијама за бољим позиционирањем у међународном систему. Непотпуност европског плана и неадекватност активности ЕУ доприноси тензијама и неизвесности у источној Европи, угрожава и оптерећује односе са Москвом, и пружа простор за иступања других актера. Од 2015. године, изменама у својој суседској политици и актима Источног партнерства

¹⁹⁶ Ибид, стр. 20.

Европска унија настоји да флексибилнијим приступом подстакне сарадњу и са оним источним суседима који у току протекле деценије нису показали интересовање за продубљену интеграцију са ЕУ. И поред изазова који опстају, посебно у домену нејасне дугорочне политичке будућности источних суседа, донекле охрабрује то што фокусирањем на конкретне области сарадње и настојањем да адекватније примени начело диференцијације Брисел покушава да Партнерство учини прагматичнијом и атрактивнијом политиком.

4.1. Од преноса европских норми до управљања „на даљину“

Европска унија користи своју нормативну снагу како би друге земље приволела на преображај по сопственом моделу. Док је такво поступање у највећој мери карактеристично за политику проширења, у оквиру које се од земаља-кандидата за чланство очекује да предузму свеобухватне реформе како би се припремиле на уређено „понашање“ унутар европских институција и стандарда, с друге стране, димензија Источно партнерство европске суседске политике од својих учесника захтева слична прилагођавања и испуњавање многих услова. Праћење и испуњавање европских захтева требало би да води стварању једне партнерске зоне сарадње – „пријатељског круга“ који би се наслањао на границе Европске уније и представљао простор појачаног деловања.¹⁹⁷

Ипак, такве идеје не изазивају обавезно позитиван пријем ван граница Европске уније. Примера ради, Москва и власти појединих партнерских земаља повремено упоређују концепт „европског спољног прстена“ са обнављањем идеје „санитарног појаса“ из прве половине XX века, који је у великој мери био осмишљен ради одупирања од нежељених утицаја других земаља. Према таква посматрања званични Брисел не узима претерано у разматрање, оно што је изазов у настојањима да се европски вредносни, политички, економски или други модел „преслика“ на истоку јесте тај да дугорочна перспектива физичког уједињења таквог простора са Европском унијом изостаје. У том смислу долази до одређене противречности: с једне стране опстају

¹⁹⁷ Elisabeth Johansson-Nogués, “A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, London, Volume 9, Issue 2, 2004, pp. 240-247.

притисци да се један модел усвоји, примени и на основу њега успостави „европскији“ систем, док с друге стране опстаје свест да се ту ради о спољним утицајима на треће земље које ће остати „изван“. Заправо, ту постоји свест о „другости“ тог подручја у односу на територију Европске уније, на шта упућује и Елена Коростелева.¹⁹⁸ У том смислу, појам „партнерство“ и подразумева однос више актера, где постоји одређени ниво засебности сваке стране, премда су разлике до извесне мере и у неким пољима „замагљене“ и релативизоване.

И у европским документима и политичком дискурсу говори се о „обостраним“ обавезама и дужностима, „заједничким“ вредностима, потребом за што већим степеном приближавања, како би се достигла пуна партнерска сарадња, без навођења амбиције о ступању у „интерни круг“ - политичку унију која би омогућила и учешће у европским институцијама. У терминологији Источног партнерства употребљавају се појмови који звуче као да се ради о приступајућим земљама, који у мањој или већој мери представљају синониме и концепте из политике проширења, док се с друге стране допуњују пажљивим терминима који наговештавају идеју о постојању две одвојене стране. У извесној мери се употребљавају и појмови који, барем на први поглед, делују и међусобно искључиво, попут добровољности или аутономије партнера да одлуче у којој мери желе да продубе или прошире односе са Европском унијом, што доводи до размимоилажења са обавезама и условима које те државе заправо морају да испуне како би се у што већој мери приближиле матичном вредносном подручју. У том смислу значајан је пример партнерских земаља које нису имале посебно великог маневарског простора него да, услед условљавања Брисела, ограниче и умање обим сарадње с Русијом, што су годинама настојале да избегну.

Међународно деловање Европске уније неретко је праћено применом „меке моћи“, што је приметно и у оквирима политике суседства. Емитовање такве моћи ка источним партнерима је мотивисано тежњом за пресађивањем европских вредности и образаца на независне државе на истоку, што представља мањкаву идеју, барем у тренутном, недовршеном облику стратегије. Наиме, док је однос матице према периферији донекле приметан у домену политике проширења, чије припаднице током приступног процеса преузимају обавезу усклађивања ради квалитетнијег будућег учешћа у европским институцијама и политикама, источни партнери би, према важећим

¹⁹⁸ Elena Korosteleva, *The European Union and Its Eastern Neighbors: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, London, 2012, pp. 125-129.

документима у тренутку писања ове дисертације, требало да остану изван оквира Европске уније, али би фактички се развијали паралелно са њом. Емитовање утицаја ЕУ у источним партнерима у том смислу се дешава на основу неке врсте договорене сагласности према којој те земље одлучују да опонашају Унију, иако таквом односу недостаје дугорочни политички циљ и перспектива развоја, на шта неретко упућују и саме партнерске земље. Логика примене европских вредности пре свега одговара Европској унији која настоји да обликује те земље према „свом лику“, а у недовољној мери се поставља у перспективу земаља-партнера које имају велике изазове у усвајању и примени обимних комунитарних стандарда.¹⁹⁹

Утицај Европске уније као силе у нормативном смислу се илуструје потребом за „извозом“ и усвајањем њених начела у источном суседству. Ипак, вредности тј. амбиције којима Унија тежи у односима са партнерима не нуде дугорочни увид у политичку будућност тих земаља. На тај начин се јавља ситуација да, иако с једне стране постоје бројне вредности и стандарди које источни суседи треба да достигну, с друге стране, крајњи политички исход таквих дугогодишњих напора тих држава није артикулисан и остаје недовољно јасан, што је парадоксално. С друге стране, једино што из тренутних правно важећих оквира може да се закључи за дугорочну перспективу јесте да би Европска унија желела да створи политички простор који би у највећој мери опонашао европски образац, али који би од ње био издвојен и не би формално припадао „унутрашњем кругу“ који чине државе-чланице. Зависно од оствареног напретка источних суседа, дугогодишњи захтеван процес реформи могао би да резултује досегнутим политичким придружењем, што подразумева јасан степен оделитости у поређењу са економском интеграцијом са јединственим тржиштем Уније. Такође, оно што делује да Европска унија у извесној мери очекује јесте да ће самом економском интеграцијом и продубљеном сарадњом у низу области бити релативизирана интенција појединих источних суседа да приступе Унији.

Наиме, у нејасно далеком временском периоду, уколико/када источноевропске земље буду испуниле све критеријуме партнерске сарадње, утицај Европске уније би био обухватно присутан готово у мери као да се ради о државама-чланицама, иако то не би био случај. С друге стране, ангажман источних суседа у политикама и програмима Уније у великој мери би водио умањењу и брисању разлика у односу на државе-

¹⁹⁹ Jana Kobzova, “Can the Eastern Partnership work?” *European View*, Centre for European Studies, Brussels, 2012, pp. 211-213.

чланице. У том смислу се може тумачити истрајавање Европске уније на вишесмисленој и недовољно прецизној терминологији која скрива, тј. оставља недореченом дугорочну политичку слику будућности источних партнера. Ипак, из недовољних резултата и компликација у источној Европи се може закључити да су сувише оптимистична очекивања да ће недовршени и недовољно артикулисани стратешки нацрт неке политике да мотивише циљну групу у оној мери у којој то чини права стратегија са временским одредницама и визијом развоја. Потврда за то је и домен политике проширења у последњој деценији, у оквиру којег временске одреднице везане за приступање одређених земаља нису прецизније све до тренутка када нека земља потпише приступни споразум, па и након тога, што је допринело стагнацији и недовољно добрим резултатима те политике у претходним годинама.

Произвољно тумачење терминологије Источног партнерства логична је последица недовршености и недоречености те политике, а између осталог подупире и одржава перцепцију о интеграцији, односно привиду пријема у Европску унију. Речник Партнерства је довољно широко постављен на начин да садржи непрецизне и вишесмислене формулације, које дају довољно простора да их, с једне стране, источни партнери тумаче у знаку своје „европске перспективе“, а да их, насупрот томе, државне чланице и европске институције представљају као спољну подршку суседима. У сваком случају, дивергентна поимања политичке будућности источног суседства свакако не побољшавају његове перспективе развоја нити доприносе кредибилности тог процеса.

Имајући у виду присуство различитих нормативних актера који настоје да постигну превласт у источној Европи, у ограниченој мери се могу тумачити и аспекти идеје праведности, која је варијабилна у зависности од ситуације и перцепције одређене заједнице.²⁰⁰ У овом контексту се може констатовати извештајан степен нормативне дуалности, где се принципи попут правде и правичности различито разумеју, имајући у виду и различита начела и контексте из којих потичу супротстављене стратегије актера, али и начина на који становништво источних партнера перципира своју будућност, права и слободе. Нормативан домен у том смислу представља још један аспект у стратегији надметања супротстављених актера, где источни партнери пролазе и кроз вредносну дилему приликом сагледавања перспектива свог развоја.

²⁰⁰ David Marsh & Gerry Stocker (eds.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005, str. 180-181.

Поред преноса вредности путем политичког условљавања, али и продубљивања веза са организацијама грађанског друштва и другим ентитетима, као додатни вид вредносног деловања поједини аутори наводе и потребу за употребом институционалног метода.²⁰¹ Примена политичког условљавања карактеристична је најпре за државе обухваћене приступним процесом, где је заправо једино у доминантној мери и остварен успех у том смислу, што се не може рећи за домен европског суседства, који у том смислу преузима алате приступног процеса, без дугорочног артикулисања ни гарантовања добити које су близу нивоа приступања. Између осталог, извоз европског модела у случају источних суседа подразумева и институционалну реформу, која би била комплементарна усвајању и ефикаснијој примени европских стандарда и вредносних принципа у источном суседству. Уопштено говорећи, реформа институционалног контекста је руковођена потребом за стварањем одрживог, видљивог и доступног апарата који би имао капацитета да адекватно каналише и омогући продубљивање секторског и другог повезивања са Бриселом. У том правцу има сигнала да се реформе институција неће заснивати на потпуном преузимању европског модела, већ да ће настојати да се задрже нека решења која би у контексту источног суседства била делотворнија. Такви кораци више одражавају потребу за демократизацијом рада државних тела и представљају нешто мање бирократски приступ Европске уније, који је неретко више усмерен на процедурално праћење процеса пре него на његове резултате, који могу бити постигнути и на нешто другачије начине.²⁰² Такође се тако охрабрује и неометаније повезивање у секторском домену, што је један од основних модуса практичног поспешивања међусобних веза.

У извесној мери такав приступ више инсистира на увођењу и поштовању европских начела (попут нпр. транспарентнијег поступања, што се заправо знатно односи на аспекте дубоко укорењене корупције и политичког непотизма) пре него простом „копирању“ институционалних решења. На тај начин се помаже процес „усађивања“ и подстиче стварање поштовања према усвојеним европским вредностима и стандардима, као претпоставке за њихову одрживу примену, с обзиром и да у источноевропским земљама, као и у оним обухваћеним политиком проширења, имплементација тих норми представља велики изазов. С друге стране, упркос настојању ЕУ да се у овом аспекту односи према источним суседима на начин који

²⁰¹ Sandra Lavenex & Frank Schimmelfennig, “EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?”, *Democratization* 18:4, Taylor & Francis, London, 2011, pp. 885-891.

²⁰² Ибид, стр. 901-902.

адекватније уважава специфичност партнерског односа, приступ наилази на изазове који између осталог проистичу и из недостатка мотивације, али и слабог институционалног наслеђа и мања демократске традиције у источноевропским земљама. Услед неповољног институционалног памћења потребно је доста времена и упорности како би унапређени институционални апарат адекватним коришћењем својих капацитета могао да убедљивије и на одрживој основи „преокрене точак“ у складу с усвојеним европским правилима.

Настојања да се пресади европски образац у земљама источног суседства је оптерећен и политичким и другим нестабилностима у региону, што не доприноси демократском преображају тих држава. Надметање ривалских образаца развоја и притисци на земље партнере да одаберу стварају осећај немоћи и обесхрабрују реформе. Поред нестабилности, стратешке мањкавости европске стратегије се манифестују и у утиску империјално-патерналистичког опхођења, у оквиру којег Унија с једне стране не нуди дугорочну перспективе источноевропским државама, што је не спречава да се неометано служи својим политичким и другим утицајем како би у што већој мери обликовала те земље.²⁰³ Иако мањкавости европске стратегије не доприносе квалитетнијем партнерском ангажману, знаке веће флексибилности и прагматичности ЕУ у домену развоја секторских веза и уважавање одређених институционалних специфичности за источне партнере представљају позитивне аспекте и пружају веће могућности за међусобну сарадњу мање „политичких“ области и институција.

Управљање источним партнерима „на даљину“ не подразумева оштре и тешко пропустљиве међе између ЕУ и њене спољне периферије. У том погледу се издваја концепт укључивања, који граничне појасе Европске уније перципира као прилику за поспешивање контаката и продубљивања сарадње, пре него као физичке „црвене ивице“ које штите матицу од спољних утицаја.²⁰⁴

Наиме, док с једне стране опстаје Европска унија као домен посебних правила и привилегија њених држава и грађана, тај простор емитује утицај и споља, ка суседним територијама, што Брисел настоји да искористи у циљу креирања свог спољног

²⁰³ Слободан Самарџић, Европска унија: систем у кризи (са студијом случаја о односима Србије и ЕУ), Издавачка књижевница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 2016, стр. 194.

²⁰⁴ Michael E. Smith, “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”, *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No. 1, UACES, Kent, 1996, pp. 12-17.

„пријатељског простора“. Један од начина за јачање привлачности сарадње је уклањање перцепције границе као баријерног појаса. То се огледа у замагљивању спољних обода Европске уније, на начин који омогућује перцепцију заједничке припадности, или некој врсти непотпуног или привидног учешћа у Европској унији на основу бројних права и могућности које те земље имају у односима са Бриселом.²⁰⁵ Тренутни оквири политике Источног партнерства делују да у великој мери подржавају овакву визију развоја простора источног суседства. Политичким придруживањем и секторском сарадњом настоји се остварити што већи степен блискости између Уније и њених суседа на истоку, уз истовремено задржавање границе у формалном смислу ради извесног очувања дистинкције између „језгра“ и „спољног простора“ у одређеним подручјима. Док би функција границе и даље била да чува ексклузивитет унутрашњег европског домена, с друге стране, она би у многим другим доменима била готово формална, омогућавајући заједничке користи, попут слободног кретања људи, протока робе итд.

Неуједначености између унутрашњег и спољашњег европског домена се огледају у више аспеката. Институционална неподударност се огледа у постепеном усклађивању система са европским обрасцем, што представља дуготрајнији процес у односу на нпр. културолошку линију, која је у великој мери слична с обзиром на друштвено-традиционалне и друге блискости. Геополитичка линија је у много чему најизраженија, имајући у виду да дели ексклузивни простор са резервисаним правима и привилегијама (тј. Европску унију) од физички одвојеног спољног простора који не ужива посебне привилегије које проистичу из чланства у Унији.²⁰⁶ Тако је могућност учешћа у политичким институцијама Европске уније и креирања европских политика омогућена само државама-чланицама. Одржавањем трајног спољног простора утицаја (уместо пријемом партнерских држава у чланство) Европска унија ограничава домен свог ексклузивног и потпуног деловања само на своју унутрашњу територију, што је пример класичне манифестације улоге једне границе. Тиме се тај простор штити и од ризика које није спремна да предузме, попут нпр. нерешених територијалних питања и конфликта у постсовјетском (или неком другом спољном) простору.

Европска унија је свесна не само свог деловања у источноевропском суседству, већ и чињенице да је могуће и преливање нежељених спољних утицаја у европски

²⁰⁵ Ибид. стр. 21.

²⁰⁶ Ибид. стр. 13-15.

унутрашњи простор. Спољна граница у том смислу има заштитну функцију. Примери преливања кризног утицаја се огледају у пријему украјинских избеглица у Унији (пре свега Појској), нестабилностима у економској и другој сарадњи које се манифестује на европско тржиште и друштво, па и посредно кроз погоршање односа са Русијом. Зауздавање наведених нежељених утицаја је пример произвољне пропустљивости и посебног положаја „европског језгра“ у односу на источне суседе, што оправдава и даље постојање барем формалне међе између две стране.

Амбиције за превазилажењем физичких и других баријера између ЕУ и партнера представљају добар основ за унапређење односа на инклузивнијим и прагматичнијим премисама. Премда Европска унија свакако представља „нормативно језгро“ на које би се наслањао спољни појас источноевропских суседа, с друге стране такве релације источноевропске земље постављају и укалупљују у периферном положају и не представљају већи помак ка неутралнијем или једнакијем партнерском односу. Док су нормативне аспирације Брисела за спољном периферијом разумљиве, источноевропске земље од почетка процеса прихватају европску надмоћ у дефинисању односа и његове динамике. У том смислу, европска стратегија треба да даље развије начине како да осигура привлачност свог модела на начин који партнере у мањој мери искључује а више интегрише, или барем да перцепција односа са стране партнера буде таква. Имајући у виду декларисану потребу Уније за што ближим односима, иницијатива Источно партнерство би требало да у свом даљем развоју поради на егалитарнијем и инклузивнијем односу који би био примеренији, али и атрактивнији за суверене источне суседе.

4.2. Тежње за унапређењем међународне позиције

Залазак моћи једине глобалне суперсиле са собом оставља међународни простор који карактерише све већа неизвесност, нестабилност и криза и борбе око превласти. Амбиције актера у анархичном глобалном систему могу бити различите: од унапређења позиције, преко одбрамбених дилема, до тежње за еквилибријумом или већим присуством и деловањем. Међународни субјекти који буду остварили највећу превагу над инструментима моћи у условима система све већег безвлашћа имају и најизвесније предиспозиције развоја, у мери у којој је то могуће у околностима појачане нестабилности. Посматрано са становишта реализма, политичка нестабилност је тако уочљива у читавом суседству Европске уније, од источне Европе, преко

Блиског истока и севера Африке, а у последњих неколико година Унија је суочена и са највећом мигрантском кризом у својој историји. У таквим околностима све су приметнија премишљања актера око начина поступања у различитим регионалним и глобалним изазовима, уз пад поверења и заоштравањем односа са странама које се перципирају као ривали. Европски континент, који је у првој деценији XXI века деловао као оаза стабилности, у последњим годинама пролази кроз вишезначну кризу у домену привреде, геополитике, дипломатије, па и извесно преиспитивање идентитета, који се манифестује и у повлачењу Уније и њеном периоду унутрашње консолидације. Могућност кориговања постојећих стратешких недостака европске политике према источном суседству у таквим околностима налази се у другом плану, упркос чињеници да политички аспекти овај регион чине врло важном геостратешком тачком.

Премда се с једне стране анархична природа поретка најчешће појашњава сигурносним аргументима, перспектива неореализма препознаје значај географско-политичког контекста у реализацији циљева или стварању одређених ситуација. Такав приступ, било да се ради о офанзивној или дефанзивној школи мишљења чији су познати главни заступници Миршајмер и Волц, више служи за тумачење позиције и исхода по основу расподеле снага, без обзира о ком делу света се ради, а анархично стање глобалног поретка омогућује прилике актерима сличних предиспозиција да остваре превагу.²⁰⁷ Ипак, у нестабилним и неизвесним околностима таквог поретка положаји јачих актера нису предодређени, већ варирају и постоји одређени степен надметања услед мањка деловања/интервенције неке више инстанце. У извесној мери таква ситуација постојала је у односима између Европске уније и Русије пре избијања украјинске кризе, када су те две стране наступале као регионалне силе које настоје да остваре хегемонију у источној Европи. Све до ескалације сукоба у Украјини Европска унија наступала је као регионална сила, уз „тиху“ подршку Сједињених држава. Упоредо са продубљењем кризе дошло је до већег и „гласнијег“ ангажмана „хегемона у опадању“ који је знатно преузео улогу осмишљавања „игре“ са Русијом око источне Европе. Премда су Сједињене државе, након погоршања које је уследило (оčekивано или не) препознале могућност за инволвирање у ову европску кризу, погоршање ситуације је барем у политичком смислу потврдило да је план Европске уније мањкав у поређењу са стратегијама САД и Русије.

²⁰⁷ Корисна литература у овој области: Kenneth Waltz, *Theory of international politics*, Random House, New York, 1979; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton, New York, 2003.

С друге стране, у анархичним околностима мање земље и ентитети настоје да сарађују са међународно утицајним актерима а истовремено се труде да избегну сукобљавања и конфликте које неизвесност и неповерење таквог система чини врло распрострањенима. У том контексту источноевропске земље дуго су настојале да осигурају сарадњу са свим заинтересованим актерима и да не испровоцирају ниједну страну неким „неприхватљивим“ деловањем. Притисци од стране регионалних сила посебно су присутни од приближавања Европске уније до граница Украјине, Белорусије и Молдавије, када су се те партнерске земље нашле и у физичком „теснацу“ и директном додиру између две заинтересоване регионалне силе – ЕУ и Русијом. Такође, отприлике у истом временском периоду дошло је и до ширења Северноатлантске алијансе на средњеевропске земље, чиме су источни суседи дошли и под „дуплиране“ притиске да се прилагоде или приклоне евроатлантским стратешким визијама. Поред источноевропских земаља, логика праћења већих сила се може применити и на земље обухваћене политиком проширења, али и на мање земље Уније које се сврставају и прилагођавају ставовима утицајнијих држава попут Немачке, која своју улогу све више идентификује са ставовима и будућношћу саме ЕУ. У том погледу реалистичка становишта су корисна у приказивању позиција и одлука стратешких актера, али и мањих јединица међународног система.

Из угла обезбеђивања своје сигурности, према офанзивном стајалишту реализма, регионалне силе приступају скупљању моћи како би осигурале своје капацитете за самоодржањем и опстанком, како би унапредиле своју заштиту, али и како би оствариле превласт, „макар“ то подразумевало и тежње ка хегемонском положају.²⁰⁸ У том смислу се може тумачити традиционална тежња Русије за превлашћу у источној Европи, у којој је одувек имала значајну или преовлађујућу улогу. Такође, поред „тврдог“ тј. безбедносног поимања снаге актера, актери свој положај могу унапредити и латентним ресурсима попут увећања становништва или економским развојем и приходовањем.²⁰⁹ Док се ЕУ сматра војним патуљком и своју доминацију у источном суседству настоји да оствари комбинацијом економских и политичких инструмената, Русија је у украјинској кризи, поред наведених елемената, показала и спремност да своју позицију унапреди војним средствима, будући да су безбедносни и одбрамбени капацитети те земље важни елементи утицајне позиције те земље на глобалном нивоу.

²⁰⁸ John Mearsheimer, "Structural Realism," in Tim Dunne, Milja Kurki & Steve Smith (eds), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 77-86.

²⁰⁹ Ибид.

Док је политика приступања у великој мери била мирнодопски пројекат који није подразумевао употребу тврде моћи, политика источног суседства која подразумева стварање спољне периферије ЕУ у простору који спада у традиционалан домен интересовања Русије наишло је на војни одговор у погледу анексије Кримског полуострва, рата у Донбасу, као што је приближавање Грузије НАТО у великој мери узроковало избијање кавкаског рата 2008. године.

На врхунцу заоштрених односа и убеђивању источних суседа, а превасходно Украјине, да одабере своју спољнополитичку визију развоја, одбијање евроазијског концепта је наишло на неку врсту превентивне руске војне акције на Кримском полуострву, како би се осигурала та, поред Дарданела, стратешки најважнија тачка у Црном мору. На истоку Украјине избио је донбашки рат у којем руске снаге учествују индиректно и подржавају побуњенике. Русија је у том смислу предузела војни корак, који Европска унија (и НАТО) нису могли нити разматрали да предузму, сматрајући да је остваривање превласти у том региону могуће као и у политици проширења: сплетом политичких и економских средстава. Поред војне надмоћи која је на овај начин демонстрирана, руско одвраћање евроатлантских интеграција у источној Европи је и резултат неповерљивости према увођењу спољнополитичких иницијатива које доприносе удаљавању других држава региона од највеће евроазијске земље.

Имајући у виду да ЕУ нема интенцију да источне суседе прими у чланство, стварање „партнерског простора“ би омогућило контролисано зближавање под европским условима које, с друге стране, не би пореметило функционисање Уније у међународном контексту који је све непредвидивији. Простор партнерске сарадње би био делимично или непотпуно укључен у европске активности. Такав „појас пријатеља“ уважио би аргументе за инклузивношћу, али и одвојеношћу европског језгра од периферије, што има и сигурносну позадину.²¹⁰

Премда је стратегија источног суседства недовршена и мањкава у низу домена, она начелно уважава потребе за већом блискошћу са источноевропским земљама и настоји да очува атрактивност модела и политика Европске уније у анархичном глобалном систему који обилује нестабилношћу и неизвесношћу. Премда неореалистичка објашњења превелики значај придају поимању анархичне природе поретка а у мањем обиму моделима за превазилажење тих изазова и стварању отпорнијих веза

²¹⁰ Видети фусноте бр. 4, 166.

међународних актера, овај приступ је користан у разумевању бројних изазова и омогућавању увида у појединачни контекст позиције сваког актера.

С обзиром на мотиве Вашингтона као „суперсиле у повлачењу“ да се повољна равнотежа у што већој мери и што дужем трајању одржи, посебно у Европи, која је једна од кључних подручја за опстанак америчког глобалног утицаја, дошло је до уплитања Сједињених држава, па и Северноатлантске алијансе у извесној мери, у геополитичку кризу у источној Европи. Након тога, као „војни патуљак“, ЕУ није ни имала сувише избора него да прати позицију тј. „пренесе одговорност“ Сједињеним државама, који себе перципира као војног заштитника Европе још од Хладног рата и у њој одржава и војно присуство. Уосталом, активности стратешког противника у источној Европи важан је мотив за прекоморски ангажман Вашингтона и показивање да хегемон и даље има ресурсе и воље за реаговањем у свету, као и да је његова властита стратегија, оличена у НАТО, и даље неопходан чинилац за стабилност континента. Амерички утицаји су омогућени и чињеницом да је највећи део чланица ЕУ истовремено и у Северноатлантској алијанси, што у извесној мери има и синергетских последица на спољну политику саме Уније. Премда домен безбедности не спада у главне области које су тема ове дисертације, разматрања неореализма и других теорија у том подручју помажу у разумевању ограничених европских могућности и ресурса да самостално наступају у својој „спољној периферији“.

Отпор ка међузависним односима

Из перспективе партнерских земаља, потреба за заштитом од стране неке од тзв. регионалних сила условљена је нестабилношћу и неизвесношћу у међународном систему. У теоријском смислу, продубљивање односа са ма којом страном требало би да омогући и већи степен заштите у односу на „сиво подручје“ несврстаности, имајући у виду да у супротном мање утицајне земље, којима ниједна сила довољно не верује, ризикују да буду „повољан“ простор за сукобљавање јачих актера. Премда је потреба за тражењем заштитника у том смислу рационалан избор „мањих“ држава, с друге стране, у околностима надметања око оних земаља и региона који пружају одређену стратешку превагу, сврставање уз неку страну може имати знатне последице. У том смислу управо су дуготрајни притисци на земље партнере да се определе и свест о

потенцијално високој цени „погрешног“ избора њих заправо укалупили у аутархичном положају, изван јасних геостратешких и спољнополитичких оквира.

Поред могућности за већим степеном заштите под „кишобраном“ неке регионалне силе, мање утицајне државе попут источних суседа изласком из несврставања настоје да избегну и потпуно отуђење од окружења, задобију поверење других и побољшају своју перспективу у економском, политичком, друштвеном и другом смислу и унапреде и своју целокупну позицију. Тако је Украјина, тражећи начин да избегне државни банкрот, све веће фрустрације грађана и појачану поларизацију друштва, својим опредељивањем крајем 2013. и почетком 2014. била и „изнутра“ и „споља“ принуђена да јасније иступи у сарадњи најпре са Русијом, а потом Европском унијом.

Ипак, интензивирање сарадње са „међународним“ заштитником са собом повлачи и страхове политичких и економских елита, као и других утицајних група, за продубљивањем међузависног односа, који би омогућио учешће и другим „играчима“ и потенцијално угрозио интересе етаблираних група. Унутрашње промене које би следиле спољно усклађивање не иду у корист оних који држе моћ у земљама источног суседства, па су у различитим партнерским земљама јаки гласови против измена статуса кво.

Упркос томе, Европска унија и Русија условљавањем и комбинацијом финансијских, политичких и безбедносних инструмената настоје да охрабре суседе да уђу у међузависни однос, у оквиру којег би тим земљама био препознат статус на нивоу „млађих партнера“. Продубљена зависност суседних земаља од Русије није једнака у свим земљама нити је у истој мери присутна у свим областима – у Украјини је, примера ради, мања у трговинском погледу а заступљенија је у енергетском аспекту, док је у обрнутој мери присутна у погледу односа са Европском унијом.²¹¹ Ипак, с обзиром на нестабилне прилике у источној Европи, укључујући и међусобне санкције које су и даље на снази у тренутку писања овог рада, ситуација је подложна промени. Такође, у немалој мери се на економске прилике одражава и неизвестан статус милиона радника из Украјине, Молдавије, Грузије и других земаља-партнера у Русији, као део руске стратегије притиска на власти тих земаља да обазривије приступају и

²¹¹ Antoaneta Dimitrova & Rilka Dragneva, *Constraining external governance: Interdependence with Russia and the CIS as limits to EU's rule transfer in the Ukraine*, University Leiden, Leiden, 2008, Internet, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14291/Dimitrova%20and%20Dragneva%20%207%20April%20%20final.pdf?sequence=1>, 20/02/2018.

поступају са интересима Русије у том делу Европе. У извесној мери, или можда у извесним областима, присуство и утицај руских политика у источном суседству су неизбежни.²¹² То је последица многоструких веза, друштвене, културне, језичке и друге блискости, као и просте величине руске привреде која је утицајна и изван регионалних оквира, па присуство утицаја у суседним земљама донекле представља и последицу географије.

Негативно конотирање појма међузависности у домену структуралног реализма се везује пре свега за његов потенцијал за већим сукобом, пре него за мирнодопским прилагођавањем каква је нпр. карактеристична за домен политике проширења ЕУ (условљавање, диференцијација). Будући да се овде ради о суседској димензији Источног партнерства, која формално жели да привуче partnere ка Европској унији, без да их потпуно апсорбује, на начин који несавршено и неприкладно симулира процес проширења, такво стварање односа зависности у региону који карактерише јако присуство Русије у свим сферама (која иначе није наклоњена страним спољнополитичким иницијативама на својим границама) се може перципирати негативно. Потенцијал ка сукобу је у том смислу већи у домену спољне политике и дипломатије, али је, за разлику од политичке асоцијације, мањи у домену продубљавања секторских односа, где постоји већи простор и за заједничку сарадњу ЕУ и источних суседа са Русијом.

Источноевропске земље су пружале отпор продубљењу зависности од Брисела и услед неразумевања и недовољне прецизности и привлачности стратегије Источно партнерство, нарочито у дугорочном политичком погледу, док је стратегија Русије у поређењу са европским недореченим идејама често умела да делује и убедљивије и флексибилније. То је делимично и последица тога што је, уопштено посматрано, спољна политика Русије у великој мери „западноцентрична“, у смислу да допуњује празнине и мањкавости и настоји да створи одрживе алтернативе у односу на евроатлантске концепте.²¹³ Уколико се примесе структуралног реализма строго примене, неуједначен, нејасан и вишесмислен став ЕУ у домену Источног партнерства резултат је различитих државних интереса унутар саме Уније, који се крећу од мотива за продубљењем и одржавањем веза са Москвом, преко земаља које нису

²¹² Ибид.

²¹³ Bobo Lo, *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion and Mythmaking*, PALGRAVE MACMILLAN, Houndmills, Basingstoke, 2002, pp. 8-14.

заинтересоване за дубљу сарадњу са источним суседима, до интереса за препознавањем могућности пријема источних суседа у Унију. Скуп дивергентних ставова чланица, као одраз њихових билатералних амбиција, кроји и генерални став Европске уније, који се осликава у вишесмисленим тумачењима политике Источно партнерство и незадовољавајућим перформансама те иницијативе у правно-теоријској и политичкој пракси.

4.3. Утицаји либералних вредности на перспективе мира

Франсис Фукујама у својој књизи „Крај историје и последњи човек“ питање развоја либералне државе повезује са легитимитетом: у таквим државама моћ система зауставља се на домену појединачних слобода, док ауторитарни системи покушавају да уласком у приватну сферу увећају војну или политичку моћ државе; такве тенденције успеле су да преокрену најпре ауторитарне државе јужне Европе – Шпанија, Португалија и Грчка, а потом, након перестројке, и државе Варшавског пакта, што је након деценију-две приступних реформи на крају исходovalo приступањем тих држава Унији као друштву либералних вредности.²¹⁴ У нелибералним друштвима по угледу на наведене јужноевропске ауторитарне режиме „друштвени уговор“ са становништвом је почивао на гарантовању безбедности, стабилности и извесности, иако је таква сагласност суштински била мањкава с обзиром да се радило о недемократским режимима у којем није било прилике да се на адекватан начин чује глас појединца нити бројних група.

Пад ауторитарних система у тим државама, поред разлога који су проистицали из економских неуспеха и опадања животног стандарда, последица је и дуготрајног одсуства легитимности („неуспеха ауторитарне легитимности“) – субјективне категорије тј. перцепције појединаца, који су престали да верују у идеје система који им је ускраћивао слободе зарад све присутнијег „државног интереса“.²¹⁵ Демократски преображај који се догодио најпре у конзервативним земљама јужне Европе током само једне деценије Фукујама је оценио као „изузетан“, што имплицира да су далекосежне промене таквог типа, посебно у ужем контексту европског континента где су се претходно више пута показале као успешне, могуће. Крај историје овај аутор

²¹⁴ Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, The Free Press, New York, 1992, pp. 13-15.

²¹⁵ Ибид.

управо види у превази либерално демократских начела из северноатлантског региона над другим алтернативама, будући да у тим друштвима током већег дела кратког XX века није било „радикалног незадовољства“ становништва тим моделом управљања; премда није уверен да је то најбоље решење, нити га такав развој ситуације чини оптимистичним у погледу будућности, констатује да се оно показало као системски довољно одрживо упркос бројним и крупним недостацима.

Логика спољног пројектовања европских вредности се одвијала кроз читаву историју евроинтеграција, превасходно на оне делове континента који су настојали да постану део „европског пројекта“, као део припремања тих друштава за будуће учешће у различитим политикама. Такав курс очит је и у домену политике источног суседства, иако се не ради о земљама које су предвиђене да постану чланице Европске уније. Источно суседство би представљало „кордон“ према Европској унији кроз који би се ка споља, тј. ка трећим земљама емитовали европски утицаји, а истовремено би служио и као „брана“ граница Уније од нежељених утицаја других актера. Пренос вредности и норми Европске уније као либерални концепт у извесној мери је повезан и са репутацијом ЕУ као једном од најуспешнијих пројеката мира. Идеја је да би пројектовањем тих вредности у европском окружењу та друштва у све већој мери постајала свеснија потребе за демократизацијом, важности људских слобода, добре владавине, и с друге стране, препознале штетност ауторитарних тенденција и ограничавања или нарушавања права грађана.

Пренос либералних вредности у друге државе вођен је виђењем да је успостављање што потпунијег либералног политичко-економског модела, према обрасцима који су извезени у другим деловима Европе, основ за одрживе системске промене и предуслов за бољу примену либералних начела. Ипак, као што је поменуто у претходним деловима рада у којима се говорило о потрази за одрживим миром, у либералним круговима постоји дуално поимање мира, које је „гарантовано“ унутар ексклузивног матичног скупа (чије чланице међусобно не ратују), док изван њега постоје засебна виђења и услови за обезбеђивање мира. На том трагу се могу посматрати различите ситуације у источном суседству током претходних година и деценија.

Ширење либералног простора се може одвијати по неколико сценарија: на основу унутрашње тежње грађана нелибералних држава за преузимањем западних начела, затим, применом модела спољне интервенције у корист побуњеног народа неке земље,

и напорима ка привредном рекомпоновању и помоћи у успостављању и одржавању мира у нелибералној земљи.²¹⁶ Брисел настоји да прошири простор свог утицаја на земље источног суседства и у том смислу се служио комбинацијом свих поменутих сценарија.

Након непотписивања Споразума о придруживању са Украјином, Европска унија је јавно подржала проевропске групације и протесте грађана у тој земљи како би извршила притисак за променом спољнополитичког курса у Кијеву, а у неколико наврата је економско-политичким алатима утицала и на прилике у поларизованој Молдавији на начин које су молдавске власти оцениле као мешање у унутрашња посла те земље.²¹⁷ (Гео)политичка граница између подршке унутрашњим тежњама грађана и спољне интервенције у Украјини је уследила у поздрављању преврата у тој земљи и формирању прелазне владе која у том тренутку није имала адекватно упориште у бирачком телу ни у органима власти. Такав наступ ЕУ је један од најпроблематичнијих аспеката њеног деловања у источном суседству (пored чињенице да се на тај приступ одважила без довршене и јасно артикулисане дугорочне политичке стратегије за партнере). У међувремену, интенција за политичким и економским преображајем је изражена у потписивању партнерских споразума ЕУ са Грузијом, Молдавијом, Украјином и Јерменијом. Ипак, иако су реформе у одређеним областима започете или су у току, углавном се ради о незадовољавајућем степену напретка или, у домену безбедности и изградње мира, чак и назадовању будући да на истоку Украјине годинама бесни сукоб који је однео више од 10.000 жртава, да је Кримско полуострво анектирано Русији, као и да опстају замрзнути сукоби у источном суседству попут Абхазије, Јужне Осетије, Придњестровља и Нгорно-Карабаха (Горског Карабаха).

Упркос свом миротворачком педигреу, Европска унија је својим неадекватним и неспретним активностима у источном суседству показала да ширење либералног простора није свуда могуће у истој мери, нити је примерено то очекивати. Имајући у виду и да сам Брисел источне партнере уговорно-правно донекле другачије третира у односу на приступајуће земље (за разлику од политичке праксе у којој је третман често налик кандидатима за чланство), начине за охрабривањем либералних вредности у том

²¹⁶ John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations / Liberalism*, OUP Oxford, Oxford, 2014, pp. 116-122.

²¹⁷ RFE/RL's Moldovan Service, *Moldovan President Calls EU Aid 'Geopolitical Assistance'*, RFE/RL, Chisinau, 2017, Internet, <https://www.rferl.org/a/moldova-dodon-eu-aid-geopolitical-assistance-russia/28495994.html>, 18/02/2018.

специфичном региону Европска унија је требало да обазривије и тактичније планира и спроводи. Пратећи логику и динамику пресађивања либералног модела по угледу на приступајуће земље, ЕУ је показала и да сопствену суседску политику и њене инструменте не сматра самосвојним, довољно дефинисаним нити делотворним, а показано је и забрињавајуће неуважавање озбиљне и догогодишње подељености источноевропских друштава у многим аспектима. Источно партнерство у том смислу није осмислило целовиту дугорочну визију развоја региона уз уважавање његових бројних специфичности. Третирањем источних партнера као (непрепознатих потенцијалних) кандидата за чланство скривају се стратешки недостаци у визији развоја ове политике, а у тим земљама, и другим актерима, понашање Уније „по инерцији“ политике проширења јача осећај збуњености, неповерења и неразумевања услед мањкавости читавог концепта. Премда се заиста ради о интенцији извоза либералних вредности, Источно партнерство треба да дефинише свој стратешки политички циљ и инструменте на начин да буде инклузиван, а не да изазива нестабилност и неразумевање у ионако деликатним приликама геостратешки важне источне Европе.

Имајући у виду проблемску област дисертације, примесе демократског мира могу имати ограничену примену, понајвише у погледу поимања двоструке природе мира унутар и изван либералних група, што помаже у тумачењу конфликта у постсовјетском простору источног суседства. Применом ове теорије могу се ближе разумети концепти „савезничке солидарности“, која је гарантована само за државео-чланице либерално-демократских наднационалних организација попут нпр. ЕУ и НАТО, док државе изван тих скупова, макар то били и придружени партнери или потенцијални кандидати за чланство који су због својих евроатлантских избора били суочени са високим последицама, такве привилегије нису омогућене. Тако се нпр. у политичкој пракси констатује бескомпромисност (хегемонског) либералног света у обрачуну с међународним тероризмом након 11. септембра као резултат тог напада, док се у случају земаља које не припадају западно-либералним организацијама подсећа да не смеју да на тај (исти) начин „крше међународно право“, нити им следују такве безбедносне привилегије.²¹⁸

²¹⁸ John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations / Liberalism*, OUP Oxford, Oxford, 2014, pp. 120-122.

Европска унија у источном суседству настоји да обезбеди успостављање и развој система у складу с либералним тековинама попут права појединаца, демократске владавине и других политичких и економских слобода.²¹⁹ Ипак, иако је и сама Унија свесна се у источном суседству ствара спољни либерални простор тј. периферија која би имала тек делимичне привилегије учешћа у одређеним европским политикама, у одређеним питањима попут сарадње са трећим земљама ЕУ приморавала источноевропске партнере да се одрекну продубљивања односа са Русијом и трећим земљама и да то чине само у мери у којој Брисел то дозвољава. То представља парадокс, јер се у замену за непотпуне привилегије тражи свеобухватно економско-политичко усклађивање. Такви услови немају дубље логичко утемељење (заправо представљају опонашање приступног процеса), штетни су и угрожавају односе и партнера и Уније са трећим земљама, барем у оној мери у којој с ради о званичним условима, уместо да постоји извесна аутономија спољних партнера да заиста „бирају у којој мери желе да унапреде односе“, као што је прокламовано релеватним актима.

У том смислу, настојања ЕУ да извезе свој модел и тежње источних суседа да присвоје европска начела треба да буду ваљаније препознати одговарајућим изменама, допунама и прилагођавањима у мери која више одговара односу двеју донекле засебних страна које, с друге стране, имају и значајне области у којима, уколико им је то заиста у интересу, могу да „што амбициозније“ сарађују. Уосталом, то би био искорак и ка либералном концепту, где би у већој мери било препознато право ЕУ на своју ексклузивност и жеље држава и друштава источне Европе да се том моделу прилагоде у форми „спољног појаса“, који има и своје специфичности, и који би можда адекватније могао да одговори на тежње тих дубоко поларизованих нација, уважио изазове с којима се оне суочавају и дао им прилику да адекватније утврде и прате своје властите интересе, па и домете развоја сарадње.

Унија треба да квалитетније и одрживије постави Источно партнерство на начин који више доликује политици суседства, чији источноевропски партнери јесу део, и полазећи од тога им омогући достизање блискости у мери у којој је то и у европском интересу. Боље дефинисање Источног партнерства као димензије суседске политике, осим што би било и правно-теоријски примереније, може бити благотворно за целу политику и представљати иновативнији начин транспоновања европског утицаја у

²¹⁹ Michael Doyle, “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, no.12, London, 1983, pp. 205-234.

читаваом окружењу, које се током целе деценије суочава са великим политичким, економским и другим изазовима. У мору нестабилног европског комшилука, Источно партнерство, у оквиру којег Унија сарађује са сродним источноевропским суседима, може постати нови пример за подстицање промена и пренос европских вредности, уместо да стоји у међупростору недостатка дугорочне статешке идеје и појачаних геополитичких амбиција других актера. Десет година од усвајања идеје Источног партнерства и постепеним опоравком од властите вишегодишње унутрашње кризе време је да ЕУ своју идеју развоја источноевропског суседства постави на одрживији и промишљенији начин који би омогућио оно што је заправо циљ: стварање уређеног простора на спољним границама Уније.

4.4. Северноатлантско зближавање као одговор на опадање моћи

Опадање снаге САД, нестабилности у источној Европи и криза система Европске уније, „потискивање“ Русије ка Тихом океану и јачање Кине и других актера постепено може водити промени глобалне равнотеже у правцу истока, на трагу предвиђања неких од најугицајнијих политичких мислилаца. Уколико не жели да се повуче и за собом остави међународни систем без дотадашњег светског лидерства, Вашингтон треба да смисли начин како да повлачење своје снаге надомести у глобалном поретку. Један од начина за то је чвршће партнерство са ЕУ, са којом може одржати превагу у одређеним светским питањима и, што је можда и важније, бити схваћен озбиљније од стране нових актера који јачају пре свега на Далеком истоку.

Као географско подручје које је годинама у несврставању трагало за начинима да се одупре снажним стратешким притисцима Русије и трансатлантских партнера, постсовјетски регион источног суседства је у претходним деценијама сведочио бројним политичким и другим кризама, па и сукобима у Молдавији, Грузији, Украјини и другде. Ипак, као што је годинама страховано, тек је екстремна поларизација која је настала у друштву у Украјини, с обзиром на симболику која проистиче из величине, сложености и регионалног значаја те земље, довела до озбиљне и дубоке политичке кризе почев од краја 2013. године наовамо. Пре само неколико година помисао на избијање рата у Украјини, којој је сплетом различитих споразума током година гарантована независност и територијална целовитост од стране водећих регионалних сила, била је крајње хипотетичка ситуација, посебно за безбедносно „неспретну“ и недовољно освешћену Европску унију. Ипак, на трагу предвиђања спољнополитичких

аналитичара, у тренутку писања ове дисертације украјинска геополитичка криза већ пету годину нагриза међународне односе и, пре свега, води највишим губицима људских живота у Европи још од ере југословенских ратова.²²⁰

У околностима појачане транстатлантске сарадње поводом украјинске кризе, регионални актер - Русија - оправдава ступање у конфликт са Украјином државним мотивима, а аргументе за интервенционизам тражи, између осталог, и у међународном хуманитарном праву, што је одраз постмодерне интерпретације „праведности“ вођења сукоба у све нестабилнијем међународном систему. У вези с тим интересантна је аргументација наведена у изјави руског премијера Дмитрија Медведева да “Русија није обавезна да гарантује територијални суверенитет Украјине, јер никада није преузела такву обавезу”, чиме је направљен отклон у односу на меморандум из Будимпеште 1994. године којим су се Русија, Британија и САД обавезале да буду гаранти суверенитета Украјине.²²¹ Штавише, у истом интервјуу за агенцију Блумберг, Медведев је одбио и да гарантује да Русија неће анектирати територије које држе побуњеници у источној Украјини, аргументом да главни циљ није “гарантовање било коме било шта, већ смиривање ситуације”.

Зближавање ЕУ и САД у украјинској кризи, поред подршке евроатлантском путу те земље, огледа се (као што је било речи и у претходним сегментима рада) и у заједничком увођењу и праћењу политике санкционисања према Русији. Поред тога, у извесном синергијском маниру, јача и присуство Северноатлантске алијансе на источним границама Европске уније. Безбедносне бриге, међусобне санкције и раскол у Украјини, као симбол неадекватне европске реакције у тој земљи, свакако умањују потенцијал Европске уније као дипломатског актера који најбоље делује у мирнодопским околностима, за разлику од других више безбедносно оријентисаних актера и ентитета који су боље опремљени за такве ситуације. Тврдоглаво условљавајући партнерске земље и без обзирања на специфичне регионалне прилике, ЕУ није привукла те државе, већ је, напротив, била један од основних актера у проблематизацији ситуације пре свега на територији Украјине, што је резултирало настанком до сада највеће геополитичке кризе у Европи у XXI веку. С друге стране,

²²⁰ Zbigniew Brzezinski, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012, p. 60.

²²¹ Interfax-Ukraine, *Medvedev: Russia can not guarantee territorial integrity of Ukraine*, Kyiv Post, Kiev, 2014, Internet, <https://www.kyivpost.com/article/content/war-against-ukraine/medvedev-russia-can-not-guarantee-territorial-integrity-of-ukraine-349110.html>, 10/02/2018.

стратегија присуства Сједињених држава у различитим деловима света, укључујући Европу као безбедносно-политичкој „предстражи“ северноатлантског света, привлачење Украјине и потоњи конфликт је препознала као тренутак за стратешко поравнање у том делу планете, посебно с обзиром на дебакл Уније у погледу смиривања ситуације и немогућности одговарања на безбедносне изазове.

Док је Европска унија неуморно условљавала источне суседе бирократским методама, непрепознавањем могућности за конфликт у напетом Украјини изазвана је ситуација у којој су други актери, са инструментима „тврде моћи“, све присутнији, а ЕУ постаје све перифернија у сопственом региону. Третирање тог региона погрешним методама попут опонашања политике проширења, по „инерцији“ из претходних приступних циклуса, није адекватно јер се ради о специфичном региону који је с правом од почетка сврстан у другачији домен, тј. политику суседства. Регион оправдано припада тој политици између осталог и због посебно важне географије на крајњем истоку континента, и особеностима које земље које су прошле кроз приступни циклус немају у тој мери, од изразитог присуства Русије, преко ауторитарних тенденција, слабе државности и институција, до идеолошке, етничке и друге поларизације у друштву, коју Европска унија није у стању да амортизује нити те изазове жели да „уведе“. Док су Сједињене државе у оквиру своје стратегије, као и Русија у оквиру своје, свесне посебности источноевропског простора, неадекватно третирање тих земаља по аршинима политике проширења наводи на утисак да Европска унија не сматра тај регион специфичним у стратешком смислу.

Није згорег накратко се осврнути на историјски контекст, тј. да су европске интеграције првобитно настале као производ подршке Сједињених Америчких Држава, којој је на европском континенту био потребан савезник који би био у стању да превазиђе политичке, економске и друге притиске Совјетског Савеза и његових источноевропских партнера након разарања II светског рата. Према том виђењу, разједињена (западна) Европа тј. њене појединачне државе које су доскора ратовале (и међу којима је постојало и традиционално неповерење) нису имале довољно капацитета да засебно представљају регионалне силе, а европске националне сујете могле су са не превише тешкоћа да буду ухваћене у трвењима између две суперсиле и

реагују на непредвидиве начине.²²² Европска унија и Варшавски пакт успостављени су као гранични појасеви супротстављених глобалних сила и служили су учвршћивању и стабилизацији њихових система, позиција и идеологија. Слично данашњим тежњама саме Европске уније, Вашингтон је желео да свог европског савезника у одређеним сегментима трансформише према властитом моделу.²²³ Уосталом, слична логика је усвојена и примењивана и са супротне стране “Твоздене завесе”.

С обзиром на наведено, не само да је могуће да званична спољна политика САД и даље своје европске партнере перципира и третира, по дугогодишњој инерцији, патерналистички (кад се узме у обзир историја настанка ЕУ и евроинтеграција), већ је утолико више разумљиво и да се тај образац даље репродукује, за шта је пример политика „туторства“ Европске уније према својим источним партнерима. Имајући у виду патерналистичке тенденције које се годинама и деценијама манифестују на односима Сједињених држава према Европској унији/заједници, и релацијама Уније према приступајућим државама, аутору ове дисертације те тежње су приметне и у домену источног суседства. Такве патерналистичке (или, ако би се прибегло извесној игри речи: “партнералистичке”) тежње су приметне у настојањима за спољним управљањем међусобних односа која, с једне стране, формално предвиђа да те земље поседују знатну аутономију и слободе, док их, с друге стране, заправо условљава да се одрекну суверених прерогатива и да у што већој мери преседе европски модел стандарда и управљања државом. Премда се такве амбиције у великој мери ослањају на потребу за спољним “менторством”, крупна разлика између примера ЕУ и САД се огледа у томе што Сједињене државе имају своју глобалну стратегију, чији је Европа део, док Европска унија нема јасну дугорочну политичку стратегију за источне суседе, на које би желела да одлучујуће утиче у што значајнијем обиму. С тим у вези, нејасно постављени односи у смислу хијерархије, као и у погледу дугорочних очекивања, не могу адекватно усмерити сарадњу, нити пратити њен развој ка жељеним исходима.

Европска унија није показала умешност да повољније делује на развој украјинске кризе, без обзира што се декларативно ради о „најближем суседском простору“. То је између осталог последица неупућености ЕУ у посебност тог простора, као и неадекватности приступа који, као што је поменуто, није стратешки разрађен нити

²²² Војин Димитријевић, Обрад Рачић, Међународне организације, Савремена администрација, Београд, стр. 52-54.

²²³ Ибид.

потпун. У том контексту је илустративна и изјава некадашњег канцелара Немачке Герхарда Шредера да је Европска унија “главни кривац за украјинску кризу” јер је приморала Кијев да бира између споразума са ЕУ или царинском унијом са Русијом, пренебрегнувши да се ради о “културолошки дубоко подељеној земљи”, те чак сугерише да је исти споразум могао истовремено да буде понуђен и Русији, чиме прилике не би биле до те мере поларизоване.²²⁴ Међутим, управо је недостатак идеје и воље како да се односи са Русијом и источним суседима планирају и спроводе кризу поверења у односима са том земљом и изазвао.

4.5. Неискоришћена прилика за европско вођство у суседству

Европска унија је на примеру украјинске кризе и заоштравања односа са Русијом показала да је далеко од потврђивања свог засебног међународног идентитета чак и у регионалном контексту, те се њено трагање за засебном стратегијом и овај пут стопило унутар евроатлантских оквира, у којем је Унија усидрена у периферном односу.²²⁵ Подређивањем својих развојних политика евроатлантским циљевима Сједињених држава Унија пре ризикује да источноевропско суседство учини већом геополитичком метом, него да јој обезбеди стабилан развој према европском моделу и у складу са властитим циљевима Европске уније. У знатној мери, неразвијеност политике је резултат неспособности саме Уније да на предвидив и одржив начин уреди своје сопствене односе са Русијом.

Недостатак уређених области сарадње са Москвом очигледан је у мањку обазривог промишљања и трагања за улогом и позицијом источних суседа у односима између ЕУ и Русије. Нажалост, нема поузданијих назнака да овај врло важан изазов у перспективи развоја источног суседства у наредним годинама бити на одговарајући начин адресиран. У међувремену, неадекватно третирање источних партнера и немогућност да се установи простор за посредну и непосредну сарадњу са Русијом зауздавају напредовање Источног партнерства у концептуалном, стратешком и интеграционом погледу. Источноевропски простор не би требало да буде геополитичко бојиште великих сила, већ придружена зона или екстерна димензија у којој Унија има

²²⁴ Gregor Peter Schmitz, *EU Parliamentarians Shun Ex-Chancellor*, Spiegel, 2014, Internet, <http://www.spiegel.de/international/world/european-parliament-wants-to-muzzle-ukraine-comments-from-schroeder-a-958497.html>, 18/02/2018.

²²⁵ Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи (са студијом случаја о односима Србије и ЕУ)*, Издавачка књијарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 2016, стр. 352-353.

преовлађујућ утицај у бројним аспектима, али и уважава геостратешку реалност у којој се препознаје аутономија за извесним степеном сарадње са другим актерима.

Игра са нултом сумом није благотворна за источноевропске partnere и представља „геостратешку екскурзију“ у домен у којем ЕУ услед мањка безбедносно-одбрамбених и других механизма нема могућности да без помоћи Сједињених држава одржи свој утицај у источној Европи. Уколико би се ишло у обрнутом правцу, Унија би у реконцептуализацији своје стратегије могла да предвиди начине за неполитичке домене сарадње између партнера и Русије, који би источним партнерима заправо препознао посебну улогу у спољном европском простору, као и границе до којих сматра да таква сарадња не угрожава њу саму, нити источне суседе. Имајући у виду наведено, у знатној мери се може констатовати да пут до одрживог опоравка у односима са Русијом води преко источноевропских партнера, пре свега Украјине као симболички важне државе у том региону. У том смислу алате које Унија има на располагању нису сувише геостратешки убедљиви с обзиром на њену сигурносну инфериорност и зависност од Сједињених држава, али стратешка визија развоја Источног партнерства може бити и типично европска, као и друге успешне политике: мање геополитичка а више техничка и практична, а свакако у већој мери дипломатска, како би на дугорочном плану могла да води стабилизацији прилика у источној Европи и стварању „либералнијег“ простора.

За Европску унију, евроинтеграције источних партнера представљале су њену искључиву надлежност, које нису подразумевале дијалог са Русијом, упркос упућености Брисела у развој евроазијских спољнополитичких пројеката у постсовјетском простору који се делимично географски преклапају. Предомишљање Кијева и опредељивање за евроинтеграције Брисел је перципирао као класичну превагу тактике условљавања. С друге стране, Русија је превирања у Украјини схватила као неопходност да интервенише, тим пре што су власти у Кијеву претходно најавиле зближавање са Русијом и постсовјетским земљама.²²⁶ Почетак грађанских и територијалних сукоба у Украјини је водио умањењу геополитичког присуства ЕУ, која се ограничила на своје циљеве економске интеграције и политичког придруживања, без могућности и способности да на други начин допринесе сукобима

²²⁶ John J. Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin*, Foreign Affairs, Tampa, 2014, Internet: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault>, 10/02/2018.

којима је у преовлађујућој мери допринела, а у некој врсти наде да ће се они некако превазићи или решити мимо европског дубљег ангажмана. С друге стране, Украјини и другим источним партнерима „тврда моћ“ Русије и оружани сукоби послали су поруку о могућим високим трошковима осујећивања њених стратешких планова, чиме су саме источноевропске државе заправо највише погођене, а што, с друге стране, без учешћа Русије има слабе изгледе за изналажење коначног политичког решења.

У контексту спољнополитичке усклађености трансатлантских партнера у украјинској кризи постоје и становишта да политичко руководство НАТО користи украјинску кризу и нестабилну ситуацију у источној Европи како би охрабрио европске савезнике да повећају своје издатке за одбрану, имајући у виду да земље-чланице тог војног савеза треба да улажу најмање 2% националног бруто производа годишње, а да велики број чланица то није испуњавао дужи низ година; у том смислу, подржавање перцепције о блиској могућности спољне претње креирало је околности за појачана улагања у војну одбрану европских чланица НАТО.²²⁷ Заузврат, то води и снажењу северноатлантских односа (на штету европско-руских релација), а посебну улогу у промовисању потребе за већим улагањем имају чланице НАТО из средње Европе које се осећају и географски најугроженијима. Ипак, с друге стране, да ситуација није једнозначна показује и пример Мађарске која се залаже за постепено укидање санкција према Русији, што је резултат блиске економске сарадње двеју земаља, посебно у домену транзита гаса, као и донекле сличних актуелних политичких тенденција у погледу управљања државом.

У међувремену, (не)делотворност ембарга у погледу изналажења одговора на источноевропску кризу, периферан однос ЕУ према властитом регионалном проблему и „делегирање одговорности“ Сједињеним државама захтева детаљне политичке, економске и друге студије. Уподобљавање европских ставова америчкој позицији „суперсиле у опадању“ није у функцији европских амбиција за стварањем идентитета засебног глобалног актера. У контексту источних партнера, обавезивање за продубљивањем интеграције са Европском унијом (чак и у недостатку дефинисаних дугорочних политичких циљева), уместо да буде вођено на осмишљенији и постепенији начин који уважава регионалне специфичности и изазове, непромишљено и нетактично је барем у индиректној мери изазвало геополитичку кризу и губитке

²²⁷ Ivana Kottasová, *How NATO is funded and who pays what*, CNN Money, New York, Internet, <http://money.cnn.com/2017/05/25/news/nato-funding-explained-trump/index.html>, 16/02/2018.

људских живота и територија у Украјини. Веровање источних партнера у европско вођство је на овај начин изневерено по сличном обрасцу као у руско-грузијском рату, када је Унија показала чак и мању улогу у трагању за политичким решењима спора, мада је, имајући у виду европску улогу у стварању раскола у Украјини, њено веће држање по страни у Грузији можда било чак и мало примереније, али свакако недостојно једне регионалне силе.

4.6. Измењени приступ ЕУ од 2015. године: један корак напред

Две године по отпочињању украјинске геополитичке кризе, на врхунцу избегличке кризе у Европи и у сусрет одржавању самита Источног партнерства у Риги 2015. године, Европска унија је усвојила измене своје суседске политике, чиме је већа пажња стављена на ефикасније и флексибилније облике сарадње са суседима у оквиру приоритетних области: владавина права, демократија и људска права; економски развој; безбедност, као и миграције и мобилност.²²⁸ Измењена суседска политика настоји да обезбеди виши степен диференцираног приступа у складу с појединачним тежњама, интересима и потребама сваке земље, и да омогући више флексибилности у погледу употребе европских инструмената.²²⁹

Будући да је у претходном годинама приступ Брисела резултовао половичним укључивањем партнерских земаља и недовољним напретком у смислу политичког придруживања и економске интеграције, прагматичнијим третирањем источних суседа на основу начела диференцијације Унија је у наредним годинама омогућила земљама попут Јерменије да потпишу нову врсту споразума о придруживању, а направљени су помаци у сарадњи и са другим партнерима. Иако је на тај начин препозната потреба за другачијим третманом источних суседа, с друге стране, у погледу дугорочног развоја

²²⁸ European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy*, European Commission, Brussels, 2015, Internet, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, 20/05/2018. Такође: Mark Furness & Isabel Schäfer, "More realism, less ambition", *The European Neighborhood policy review*, German Development Institute, Bonn, 2015, pp. 1-2; European Commission, *Revised European Neighbourhood Policy: supporting stabilisation, resilience, security*, European Commission, Brussels, 2017, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm, 22/05/2018.

²²⁹ European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): stronger partnerships for a stronger neighbourhood*, European Commission, Brussels, 2015, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_en.htm, 20/05/2018. Такође: European Commission, *Revised European Neighbourhood Policy: supporting stabilisation, resilience, security*, European Commission, Brussels, 2017, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm, 22/05/2018.

стратегије и њених политичких циљева нису начињени крупнији кораци, чиме су земље попут Украјине или Молдавије остале ускраћене за дилему да ли њихове европске амбиције могу дугорочно исходovati давањем перспективе чланства у Европској унији.

Самит у Риги 2015. године је у поређењу са претходним имао мање амбициозне циљеве, па се тако чак и у ауторском тексту комесара Јоханеса Хана елаборирају критике на скромне домете тог скупа. Оно што сам комесар истиче као основни утисак јесте „препознавање хетерогености источних партнера“, и потребу за даљим поступањем у складу с начелом диференцијације.²³⁰ Уважавање различитости и потребе за диференцираним приступом назнака је нијасниранијег и флексибилнијег поступања Уније према партнерима и корак у добром правцу за стварање инклузивније, и можда и атрактивније политике која би требало да мериторније вреднује појединачне заслуге тих земаља.

У декларацији из Риге најпре се упадљиво подвлачи „висок значај Источног партнерства као посебног сегмента суседске политике“, чиме се (премда делује да се ради о наизглед бирократско-техничкој констатацији) заправо наглашава да земље обухваћене Партнерством (тј. необухваћене политиком проширења) нису предвиђене да приступе Унији. У том смислу је важно напоменути да је свега неколико месеци након овог самита у Холандији одржан референдум који се односио на одобравање Споразума о придруживању са Украјином, а који је одбачен од стране 61% изашлих гласача, у кампањи која је противнике Споразума успела да убеди да би његово потписивање могло да омогући Украјини да аплицира за чланство у Европској унији.²³¹

Даље, овом декларацијом се потврђују „суверена права сваког партнера“ у погледу избора нивоа ангажованости, као и „циљева којима тежи у погледу својих односа са Европском унијом“, што формално представља напредак у уважавању аутономије и начела диференцијације, али и на саме partnere пребацује одговорност да се ангажују на европском путу у оној мери у којој су високи њихови циљеви, без ближег одређивања какви би ти домети са стране Брисела могли да буду, чиме је настављена

²³⁰ Johannes Hahn, *Riga Summit: A strong but differentiated partnership (Commissioner blog post)*, European Commission, Brussels, 2015, Internet, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/blog/riga-summit-strong-differentiated-partnership_en, 16/02/2018.

²³¹ BBC, *Netherlands rejects EU-Ukraine partnership deal*, BBC, London, 2016, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35976086>, 18/02/2018.

недореченост из претходних аката.²³² У том правцу се само констатује да би и ЕУ и партнери требало да одлуче како желе да наставе изградњу својих односа, што формално можда одсликава ближи иступ ка идеји партнерства, али заправо се може односити и на то да амбиције партнера не могу бити ни једностране, без сагласности Европске уније као друге стране у односима, што поново ограничава опсег аутономије суседа.

Ипак, да се барем у извесној мери ради и о флексибилнијем приступу ЕУ показује и да је на наредном самиту у Бриселу приступљено потписивању новог типа споразума са Јерменијом којим је омогућен међусобно прихватљив делокруг сарадње (имајући у виду чланство те земље у Евроазијској унији).²³³ На том конкретном примеру делује да је Брисел напредовао у погледу препознавања специфичности постсовјетског простора, тиме што је осмислио приступ који дозвољава барем у одређеном обиму продубљивање партнерске сарадње са земљама које сличан обим сарадње имају с другим актерима. Да је ЕУ показала већи степен флексибилности у односима који су претходовали потписивању Споразума са Украјином, можда у тој земљи не би дошло до тако драстичног политичког, идеолошког и другог раскола.

Циљ Источног партнерства, према декларацији из Риге, јесте да развије ојачане, диференциране односе између Европске уније и њених шест независних партнера, а обим и дубина сарадње ће бити одређене амбицијама обеју страна као и потребама, и напретку у реформама – што ближе одсликава начело диференцијације и суверености.²³⁴ Такође, то више наликује идеји „варијабилне геометрије“ која би могла да омогући вишестепен начин повезаности ЕУ и суседа.

Партнерство тежи изградњи заједничког простора демократије, просперитета, стабилности и појачане сарадње и није усмерено против било кога – док овде нема ближих одредби шта се мисли под заједничким простором и појачаном сарадњом – мада је индикативно што се ни овде термин интеграција не помиње – оно што се

²³² Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Riga*, Council of the European Union, Riga, 2015, Internet <http://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf>, 19/02/2018, p. 1.

²³³ EEAS, *New agreement signed between the European Union and Armenia set to bring tangible benefits to citizens*, EEAS, Brussels, 2017, Internet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36141/new-agreement-signed-between-european-union-and-armenia-set-bring-tangible-benefits-citizens_en, 19/02/2018.

²³⁴ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Riga*, Council of the European Union, Riga, 2015, Internet <http://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf>, 19/02/2018, p. 3.

поручује јесте да иницијатива није усмерена ни против Русије, па се у том правцу охрабрују и учесници самита да „поново изграде поверење на континенту“.²³⁵ У даљем тексту се у том смислу позива на даље напоре у деескалацији и изналажењу политичког решења које би било у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Украјине, као и примени Миншких споразума и у складу са резолуцијама Савета безбедности 2202/2015 од стране свих страна.

У том контексту се истиче потреба за најскоријим мирним решењем за регионалне сукобе на принципима међународног права, имајући у виду да би то био основ за даљи развој и сарадњу, а поздравља се допринос Европске уније у промовисању стабилности и изградњи поверења, и подвлачи потреба за јачим ангажманом ЕУ у том смислу. У том смислу се може тумачити декларативна спремност Уније за излазак из периферне позиције у решавању регионалних сукоба, и нади да ће уз подршку различитих страна можда моћи да допринесе по угледу на улогу ОЕБС у Миншким споразумима, мада је јасно да би за такво иступање била потребна не само сагласност других страна, већ и унутрашња сагласност и артикулисаност саме ЕУ, која у тренутку састављања декларације, па и у тренутку писања ових редова тј. више година касније, хронично изостаје.

Декларацијом из Риге даље се наводи да демократија, заштита људских права и основних слобода, као и владавина права представљају суштину политичког придруживања и економске интеграције, као што је предвиђено и у споразумима о придруживању земаља партнера, у којима учесници самита констатују и „европске тежње и европске изборе партнера“.²³⁶ У контексту наведених аката, термини попут „европске тежње“ и „европског избора“ не подразумевају обавезивање Европске уније у погледу перспективе чланства, већ пре констатују чињеницу да су поједине земље обухваћене Источним партнерством одлучиле да (на задовољство Брисела) поставе приближавање Европској унији као декларативни спољни приоритет својих држава, док се обавезе ЕУ у овом случају не дефинишу ближе већ се и сам европски став „крије“ иза шире постављеног термина „учесници самита“ (у којем учествују државне-чланице Уније, европске институције и земље партнери).

„Учесници самита“ у Риги поздравили су и значајна постигнућа у односу на самит у Вилњусу 2013. године, посебно у погледу потписивања и (условне) примене

²³⁵ Ибид, стр. 2.

²³⁶ Ибид, стр. 3.

Споразума о придруживању са Грузијом, Молдавијом и Украјином, чиме је начињен „значајан корак у убрзању њиховог политичког придруживања и економске интеграције са Европском унијом“, охрабрује се даљи напредак у ратификацији тих аката у земљама Уније, а истиче се да ће примена ових и економских споразума представљати приоритет у међусобним односима у предстојећим годинама. Примена споразума, уз пропратне реформе, исходаће свеобухватним приближавањем са стандардима и регулативом ЕУ, што ће водити постепеној економској интеграцији партнера у јединствено тржиште Уније и стварању економског простора. Учесници самита сагласно констатују да је таква „амбициозна дугорочна визија економске интеграције између партнера и Европске уније пожељна“.²³⁷ Док се идеја економске интеграције јасно представља као дугорочни пожељни исход односа са оним партнерима који претходно задовоље све потребне услове, политичка идеја придруживања и у декларацији из Риге остала је недоречена, али се зато понавља да је неопходно осигурати напредак у јачању независности правосуђа, ефикаснијем спречавању и обрачуном са корупцијом, спровођењу реформе јавне администрације, како би се ојачало поверење грађана и оснажили односи са ЕУ (са неодређеним дугорочним политичким циљем).

Новембра 2017. године у Бриселу је одржан још један самит између власти земаља ЕУ и држава Источног партнерства. Приликом доласка на самит, председник Европске комисије Жан Клод Јункер је објавио да „се не ради о самиту проширења или приступној конференцији“, чиме је и пре самог одржавања самита са највише политичке инстанце објављено да нема промена у односу на раније декларације у погледу дугорочне политичке перспективе земаља источних партнера у односима са Европском унијом.²³⁸ У том смислу је у уводном делу декларације поново потврђен значај Источног партнерства као „посебне димензије суседске политике“, чија ће приврженост европским вредностима, начелима, обавезама и одговорностима, у смислу предузимања одрживих и ефикасних реформи, водити „приближавању“ Европској унији.

Наведени кораци и реформе требало би да представљају „кључни приоритет“ у развоју ојачаних односа између Европске уније и партнера, а везе успостављене кроз Источно

²³⁷ Ибид, стр. 5.

²³⁸ RFE/RL, *EU, Armenia Ink Partnership Pact As Eastern Partnership Summit Concludes*, RFE/RL, Brussels, 2017, Internet, <https://www.rferl.org/a/eu-eastern-partnership-armenia-azerbaijan-belarus-ukraine-georgia-moldova/28872395.html>, 18/02/2018.

партнерство чине ЕУ и партнере „заједно јачима“ у третирању заједничких изазова.²³⁹ У терминологији ове декларације, као и неких претходних, на више места се увиђа и истицање оделитости између ЕУ и партнера, употребом синтагми попут „јачи заједно“ (пре него нпр. „уједињени“ у одређеном циљу), у достизању „заједничких“ циљева (пре него нпр. европских или јединствених циљева), развоју „ојачаних“ односа (који такође јасно упућују на одређени вид дуализма). Ипак, тенденција ка благом „одељивању“ два простора – ЕУ и источног суседства – јесте више у складу са оквирима суседске политике него што је то можда био раније случај, и представља мали напредак у умањењу вишесмислености и нејасноћа димензије Источно партнерство.

Учесници самита у Бриселу са задовољством су констатовали потпуно ступање на снагу „економских“ и „политичких“ споразума са Грузијом, Молдавијом и Украјином, а такође се „констатују“ и европске тежње и избори у складу с наведеним споразумима. Ти акти су поново издвојени као основ за убрзање политичког придруживања и економске интеграције са Европском унијом, а њихова потпуна примена би могла да буде поспешена и заједничким дискусијама о напретку али и о изазовима у предузимању реформи, уз уважавање потребе за инклузивн(и)јом природом Источног партнерства.²⁴⁰ Учесници самита поздрављају и потписивање Свеобухватног и проширеног споразума о партнерству између Јерменије и Европске уније. Овај акт представља први споразум такве врсте и представља израз флексибилнијег приступа ЕУ у постсовјетској Европи, у настојању да омогући учешће што већем броју партнера, будући да су у претходним годинама само Грузија, Молдавија и Украјина показале ентузијазам за ову европску политику. Да ЕУ можда разматра стварање неке врсте флексибилнијег „партнерства у више брзина“ у складу с изменама суседске политике показују и преговори о новом оквирном споразуму између Европске уније и Азербејџана, као и укидање санкција Белорусији у настојању да се испита перспектива нормализације и развоја односа с том земљом.

Такође, декларацијом из Брисела се пажња усмерава на постављених двадесет резултата до 2020. године у источнопартнерским државама: шири обухват и подршка организацијама цивилног друштва, подршка бизнису и позајмицама у локалним

²³⁹ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Brussels*, Council of the European Union, Brussels, 2017, Internet, <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>, 19/02/2018, p. 3.

²⁴⁰ Ибид, стр. 5.

валулама у сарадњи са финансијским међународним организацијама, унапређење трговинских капацитета земаља партнера, реформе и инвестиције у енергетску ефикасност, развој бољих и безбеднијих транспортних веза и већој повезаности и са ЕУ до 2030. године, подршка дигиталним пројектима, укључујући и смањење роаминга, лакши и јефтинији приступ интернету и подршка у стварању послова у тој области, значајни пакет подршке младима и образовању и свеобухватни и нови приступ у комуникацијама у домену Источног партнерства.²⁴¹ Постављањем наведених ставки настоји се донекле допунити мањак дугорочнијег стратешког политичког фокуса, у настојању да се партнери охрабре да, уместо у домену политике, у наредним годинама буду више ангажовани на пројектима који ће бити опипљивији за саме грађане и привреду и растеретити развој иницијативе од већег утицаја високе политике.

Премда ни самит у Бриселу ни самит у Риги нису јасније артикулисали дугорочне политичке циљеве Источног партнерства (мада јесу истакли да ради о домену суседске политике, чиме је начињен већи отклон од политике проширења), стављањем практичних аспеката сарадње у средиште међусобних односа направљена је дистанца у односу на стратешке мањкавости саме политике и омогућено је зближавање партнера на прагматичнијим основама. Такође, начињен је и помак у погледу диференцираног приступа у складу с појединачним амбицијама источних суседа, што је допринело омогућавању ближе сарадње са земљама попут Јерменије, али и Белорусије и Азербејџана. С друге стране, за поједине земље-предводнице попут Молдавије и Украјине, упркос унапређењу економских, политичких и других односа од чега користи имају и сами грађани, недефинисање дугорочних политичких домета политике Источно партнерство остаје елемент неизвесности и незадовољства у погледу сарадње с Унијом.

V Закључна разматрања: нејасна политичка визија источног суседства Европске уније

Политика источног суседства је од самог свог настанка бременита недостацима у домену стратешког планирања, концептуалних вишесмислености и недоречености и

²⁴¹ Ибид, стр. 12-20.

недовољног напретка у достизању критеријума политичког придруживања. Мањкаво постављена иницијатива Источно партнерство са својим некоригованим „урођеним“ слабостима води у правцу имитације политике проширења, уместо да гради свој развојни идентитет и препознатљивост. Услед изостанка воље Европске уније да приступи редефинисању или конкретизовању наведених мањкавости одржава се привид потпуне интеграције партнера као метод за мотивисање у трансформативном процесу. Подржавање идеје и метода приступног процеса заправо води у смеру једне непотпуне интеграције, будући да у политичком смислу није ни предвиђено пуно сједињење са Европском унијом. Симулација приступног процеса није примерена за земље које су део европске суседске политике, а та логика се прати услед немогућности Брисела да изнађе и постави другачији модус за мотивацију партнерских земаља на свеобухватне промене. У садашњој поставци, Источно партнерство је недовршена политика која у мањку других креативних идеја и политичке воље Брисела опстаје као непотпуна визија интеграције, односно „приступање минус“, опонашање логике проширења без предвиђене могућности чланства, односно. У том смислу аутори попут Бруса П. Џексона оправдано говоре о Источном партнерству као о „закаснилој замисли“, идеји, уместо политици, или политици без програма, која без конкретнијег стратешког правца тешко да може имати квалитетнији или циљно усмеренији ток реформи.²⁴²

Европска унија се према свом источном суседству, упркос усвојеној терминологији, не поставља заиста „партнерски“, већ га принципима условљавања и диференцијације, као и другим алатима приступне политике објективизује и поставља у улогу простог реципијента вредности и норми. Обавезе и права су претежно, па и доминантно, на страни источних суседа, од којих се очекује да предузму захтевне свеобухватне реформе како би се достигло „амбициозније партнерство“, које, пак, у домену политичког придруживања није јасније дефинисано у погледу крајњих циљева. Уместо да се са партнерима сарађује по паритетнијем моделу који би подразумевао већи степен аутономије у односу на политику условљавања и другачије постављених услова и копирања европских образаца и решења, од источних суседа се у много чему очекује преданост која је упоредива са земљама обухваћеним политиком проширења, што доводи и до погрешних тумачења и високих очекивања. Земље које су потписале

²⁴² Bruce P. Jackson, *The European Union Goes East*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 2011, Internet, <https://www.hoover.org/research/european-union-goes-east>, 18/02/2018.

партнерске споразуме су фактички пристале на хијерархијски устројене односе са Европском унијом, иако се партнерство промовише као концепт који почива на добровољности учешћа.²⁴³ Вертикалан концепт партнерства можда јесте реалност, али не одражава потребу за вишим степеном суверености у доношењу одлука коју поједине одредбе Партнерства наводе и коју источни суседи и треба да имају као независне земље. У том смислу је концептуално-термиолошке мањкавости неопходно кориговати на начин који ближе одговара политици суседства и партнерској димензији такве политике.

Употреба вишесмислених, контрадикторних и непотпуних норми и алата, уз нефлексибилно и инертно административно-политичко третирање развоја односа са партнерима по узору на политику проширења, доприносе утиску да се од партнера тражи исто као од кандидата за чланство и да су условљени сличним обимом обавеза. Свеобухватно опонашање интеграционог процеса од стране Брисела (у одсуству властите визије развоја Партнерства) као ненамеравану, па и нежељену последицу, имало је и стварање очекивања код партнера да би њихови успешно реформисани системи једног дана могли и да постану део Европске уније.

Недовршени концепт Партнерства није повољан за перспективу развоја суседске политике, чији је велики број земаља у читавом „европском комшилуку“ у протеклој деценији пролазио кроз дубоке политичке, економске, социјалне и безбедносне изазове. Враћањем Источног партнерства у његове матичне оквире путем конкретизовања и редефинисања наведених аномалија ове политике може се створити иновативан концепт сарадње који би био привлачан и другим географским суседима Европе, и исходovalo бољим могућностима за пренос европских вредности и у те земље, што би заправо у одређеној мери требало да буде и сврха суседског простора сарадње. На тај начин би се и источни суседи примереније профилисали као „приоритетно подручје“ европског суседства, што се адекватније уклапа у идејни концепт партнерства, и могли би послужити као узор за друга подручја обухваћена политиком суседства. Имајући у виду бројна заобилажења Европске уније да се дугорочно политички изјасни о визији тог простора, вероватније би таква идеја, уколико буде квалитетније стратешки формулисана, била боље примљена у барем

²⁴³ Aldis Austers, Ilvija Brūge & Andris Spruds (eds), *Dilemmas of Europeanisation: political choices and economic transformations in the Eastern partnership countries*, Latvian Institute of International Affairs and Friedrich-Ebert-Stiftung, Riga, 2016, pp. 240-242.

неким државама Источног партнерства у поређењу са нејасним и недовршеним порукама које су тренутно у политичком оптицају. Такође, ЕУ би на тај начин била у мањој мери изложена осећају да мора да прави честе политичке уступке, како би избегла да се изјасни на разне шпекулације о политичкој будућности партнера, већ би њена позиција била јаснија, а већи „ментални“ притисак би био на партнерима који би били ређе у прилици да користе политичке аргументе за непредузимање нежељених или непопуларних реформских потеза.

Чак и у случају хипотетичког, мада мало вероватног, препознавања перспективе чланства за (поједине) источне partnере, приступни процес који је осмишљен за кандидате за чланство не би имао перспективу примене као у нпр. средњеевропским земљама које су биле обухваћене политиком проширења. Заправо, таква политичка одлука би била двоструко неадекватна. С једне стране, услед бројних специфичности простора источног суседства у доменима демократије, политике, економије, друштвених и културних образаца (које Европска унија не препознаје у довољној мери), интеграциони успех и преображајни процес не би исходовао на исти начин у источном суседству као у средњој Европи. С друге стране, препознавањем перспективе чланства би се додатно осујетила идеја и значај Источног партнерства као једног посебног, привилегованог решења за источноевропски простор, већ би се та иницијатива свела на неку врсту чекаонице за политику проширења, која има своје сопствене изазове и бележи неке од најнижих интеграционих домета од свог успостављања. Такође, потенцијалним препознавањем могућности пријема појединим источним партнерима би се створио и јаз међу тим земљама који би могао да створи још јачи осећај произвољног политичког поступања Европске уније и негативно се одрази на сврху постојања Источног партнерства. Неадекватно поступање у синергији и према моделу политике проширења би наставило да се негативно одражава и целу суседску политику, чији регион последњих десет година пролази кроз озбиљне политичке, демократске, економске и друге изазове.

Односи Уније са партнерима релаксирани би се званичним одступањем од привида интеграције, односно формалним искључивањем могућности уласка источних суседа у ЕУ. На тај начин, велики досадашњи простор испуњен политичким нагађањима, полуинформацијама и контрадикторним тумачењима, који је изазивао конфузију, неповерење, па и нестабилност у источноевропском простору, био би замењен кохерентним и разумљивим европским дугорочним планом. Објављивањем

систематичније визије развоја региона фокус сарадње пре или касније морао би бити усмерен на реалне показатеље напретка у земљама источног суседства, уместо да, као до сада, подлеже могућностима манипулација у домену високе политике. У том смислу, земље-предводнице попут Украјине и Молдавије, уместо разочарења које би могло да уследи као последица дугогодишње симулације приступног процеса, у каснијем процесу би испуњавањем конкретних показатеља економске интеграције и квалитетније дефинисаног „политичког придруживања“ своју лидерску позицију у источном суседству потврђивале реформским резултатима који су мање политичке, а више суштинске природе. На тај начин би те земље потврдиле своје амбиције као најближи суседи Европске уније и биле у прилици да докажу да је трансформативни процес остварив и изван политике проширења, што је неопходно ради демонстрације сврсисходности читаве политике источног суседства.

Пратећи логику и динамику преноса либералног модела по угледу на приступајуће земље, Унија је показала да своју суседску политику и њене инструменте не сматра самосвојним нити довољно делотворним. Поред тога, демонстрирано је и забрињавајуће неуважавање друштвено-политичке сложености система источноевропских земаља у многим аспектима. Источно партнерство није понудило нити осмислило дугорочну перспективу развоја региона која уважава његове бројне посебности. Третирањем источних партнера као (непрепознатих) потенцијалних кандидата за чланство скривају се стратешки недостаци у визији развоја ове политике, а у тим земљама, као и код других актера, дејствовање Уније по логици приступног процеса јача осећај неповерења и неразумевања услед недоречености и недостатака читавог концепта. Премда се ради о интенцији извоза либералних вредности, Источно партнерство треба да дефинише своје стратешке политичке амбиције и средства на начин да буде инклузиван, а не да изазива додатну нестабилност и неразумевање у ионако деликатним геостратешким приликама источне Европе.

Промена стратешког приступа ослободила би нов простор за објективније и мерљивије степеновање односа, и Европска унија би најзад могла да пређе у проактивнију, али и креативнију фазу привлачења источних суседа, што би могло да створи нови замајац и обнови поверење у ЕУ као вредносног узора. Одрицање од перспективе приступања Брисел би стратешки требало да надомести осмишљавањем продубљене сарадње у што више области, која би дозволила очување европског ексклузивитета, али и омогућила неометани проток идеја, али у робе, услуга и људи у мери у којој је то европски

интерес. Управо трагање за тим интересом и утврђивање домета и линија сарадње и инклузивности, премда је вероватно најзахтевнији и најтежи за артикулисање и касније пласирање у спољни простор, с друге стране, кључан је за одрживо и стабилније развијање сарадње која би у много чему била искренија, отворенија и предвидивија него што тренутни вишесмислени оквири то предвиђају. У том погледу, утврђивање домета европског интереса у источном суседству био благотворан и за саму Унију и планирање њене улоге. Суштина преображаја би била усмерена ка стварању спољног простора демократски уређених земаља, чији грађани у свакодневном животу осећају предности блискости са Европском унијом и учествују у многим политикама и иницијативама, уз немали степен аутономије да своју екстерну позицију користе и у одржавању и развијању односа и са другим актерима.

Кохерентнијим и конзистентнијим стратешким исказом Унија би помогла засебном развоју и еманципацији политике суседства и њене источне димензије од политике проширења, с обзиром на дугогодишња преклапања идеја, инструмената и приступа између ових политика коју је неадекватно постављено Источно партнерство само још додатно искомпликовало. Упркос томе што поједине земље попут Украјине врше притисак на ЕУ да јој се препозна могућност приступања, стварањем кохерентније и потпуније стратегије унутар суседске политике таква опција би се и званично искључила, што би представљало отрежњујући али неопходан и искренији политички искорак ка државама које су у принципу ипак у значајној мери заинтересоване за одређени вид учешћа у европској идеји. Трагање за таквим дугорочним идејним решењем би требало да почива на визији економске интеграције и сарадње на основу бројних друштвених, културних и других сличности и политика, али уз степен суверености и аутономије који проистиче из већег поверења, уместо подређивања и усклађивања са Унијом као последице неповерења. Управо у циљу потврде и очувања поверења тих земаља, али и настојања да се то уверење прелије и на остатак географски европског простора (што залази и у домен односа са Русијом), нужно је поставити иницијативу на начин који више одговара неком будућем пожељном, фактички политички придруженом подручју с којим би се и заиста сарађивало на основу договорене сагласности и консензуса пре него условљавањем које их лишава аутономних прерогатива.

Своју потребу за „европеизацијом“ окружења Брисел тумачи као цивилизаторску мисију у превазилажењу многогодишње подељености међу суседима и креирањем

домена који почива на заједничким вредностима. Премда је историја и теорија евроинтеграција заиста и везана за циљеве стабилизације и креирања уређенијег европског континента, Унија је своју политику проширења у случају источних суседа у одређеној мери „стопила“ како би процес евроинтеграција учинила систематичнијим, али је у исто време, латентним и манифестним неуважавањем специфичности региона, допринела нестабилности, неразумевању и недовољном напретку тих земаља у домену политичког придруживања. Конфузно, недовољно усмерено и „регионално неприлагођено“ поступање Брисела код источних суседа је изазвало висока очекивања, попут перспективе могућег чланства или неке врсте „физичке“ помоћи европских савезника у обнављању територијалне целовитости. Поступање по инерцији приступног процеса је изазвало и бојазни Русије да у европском простору готово у потпуности бити окружена чланицама ЕУ и НАТО, које не перципира као пријатељске за властите спољнополитичке амбиције и сматра их непожељним на својим границама, између осталог и из безбедносно-дипломатских, као и унутарполитичких разлога.

С друге стране, ЕУ је знатно угрозила своју репутацију мировног актера својом улогом у изазивању и продубљивању геополитичке кризе у источној Европи - последњем региону свог властитог континента у којем нема преовлађујуће присуство. Њене амбиције за европеизацијом су угрожене услед мањкавог плана за источне партнере која не представља целовиту стратегију са својим засебним иновативним инструментима и циљевима, па самим тим суштинскије ни не доприноси европеизацији тог региона, нити побољшању политичких и других прилика и превазилажењу бројних изазова који оптерећују тај простор. Оно што је можда првобитно адекватније замишљено, током једне деценије постојања Источног партнерства ипак није досегло стратешку дубину једне посебне европске политике са властитим дугорочним политичким циљевима за предвиђене чланице.

Неизјашњавањем о дугорочном политичком плану за источне партнере Унија подупире привид о њиховој пуној интеграцији, у циљу обезбеђивања даље атрактивности европске идеје, а у одсуству адекватнијих стратешких метода да Источно партнерство учини заиста засебном визијом развоја. Одржавање таквог привида, у којем највише од самих партнера и испуњавања одређених услова зависи њихова дугорочна политичка будућност, поред тога што није примерена за земље суседства, служи и као одступница Бриселу за недостатак посебне стратешке визије

своје источноевропске иницијативе, али и за скретање пажње од негативне улоге ЕУ у избијању и току украјинске кризе.

Двоструким пребацивањем одговорности - за напредак у „политичком придруживању“ на источне партнере и усклађивањем са америчким ставовима Унија се на властитом континенту дистанцира од мањкавости свог политички недовршеног плана који је допринео избијању највеће геополитичке кризе у досадашњем току XXI века. То се чини без обзира на високе политичке и бројне друге трошкове прихватања европске идеје у појединим земљама-партнерима, и упркос томе што је управо непотпуност и недовршеност стратегије Источног партнерства и омогућила перцепцију да постоје јасни дугорочни политички циљеви те политике, и служило као оријентир за (проевропско) стратешко опредељивање неких партнерских држава. Нажалост, у надметању супротстављених визија у постсовјетском европском простору, земље попут Украјине, којима је у теорији игара „припала“ функција објеката, су као последица ривалства других актера претрпеле неке од највећих губитака у смислу контроле над сопственом територијом, ескалацију насиља, дубоке економске потресе, идеолошки и друштвени расцеп.

Упркос врло интензивној политичкој пракси условљавања на партнере да се одреде за евроинтеграције и испуне постављене критеријуме, што је изазвало раскол пре свега у Украјини (али и допринело поларизацији и у Молдавији, као и другим регионалним нестабилностима), европски правно-политички акти су с друге стране доста умеренији и дају готово супротан утисак о „аутономности и добровољности“ самих источних партнера да самостално предузимају кораке ка унапређењу веза у мери у којој то они сами желе. Политичка реалност условљавања је овај теоријски концепт нарушила својим имитирањем приступног третирања кандидата за чланство, и то у земљама у којима постоје знатне специфичности које у досадашњем приступном процесу нису биле присутне (или барем не у толикој мери). У том смислу, морало се порадити на отклањању недоречености и нејасноћа иницијативе чији теоријски и практични делови су у нескладу или чак међусобно противречни, будући да прокламовану идеју аутономије партнера и пракси своде на позицију реципијента вредности као у случају приступајућих земаља, а без таквог крајњег политичког циља, што се одражава на незадовољавајући напредак у интеграционом погледу.

Садржајно и стратешки неинвентивно пресађивање европског система у источном суседству не би требало да буде примењивано по аутоматизму приступног процеса. Уколико је интенција да се креира један посебан и одржив политички придружени простор дуж источних граница Уније, не би требало инсистирати на институционалној и другој системској „репликацији“ у том региону. Премда би установе и системи партнерских земаља требало да раде на испуњавају (ближе дефинисаних) услова зарад привилегованих односа са Унијом, то не би морала да буду „клонирана“ решења из приступне праксе, већ би требало да буду функционалне на начин који се равна према приоритетним европским вредностима и правилима, а који истодобно и одражава нешто другачију политичку, геостратешку и економску позицију тог простора.

Употреба „дозиранијег“ условљавања и показивање већег степена свести о потреби за обостраним учешћем можда би могло да донекле помери фокус са структурисаног развоја односа, међутим, с друге стране, скретање са трасе претприступне логике могло би да се покаже као благотворно за квалитетније постављање, редефинисање и утврђивање димензија и приоритета који би помогли засебном правцу развоја Партнерства. Спремност да се у случају источних суседа истражи изван испробаних метода поступања би квалитетније допринела идеји о успостављању једног другачијег, блиског и привилегованог подручја међусобних односа. Манифестовање тих идеја би показало обновљени капацитет Европске уније да креативно промишља, и вољу да се у случају источних суседа (који ионако *de jure* нити *de facto* немају перспективу чланства) избегну дугачки бирократски лавиринти који опонашају приступни процес.

Изналажењем засебног, флексибилнијег и конкретнијег пута за источно суседство поставило би се додатно тежиште и на одлуке и активности самих партнера, што би могло да буде корисно у промени парадигме тј. стварању паритетнијих веза између Уније и земаља партнера. Нови третман би партнерима омогућио више слободног простора и иницијативе да у већој мери осмисле и прилагоде властита решења, која би уважавала њихово право на аутономију, и које би било институционално прагматичније и више циљно оријентисано, а мање рестриктивно. На тај начин би се источни суседи подржали и охрабрили да независније истраже и дефинишу своје интересе, које би потом могли да уклапају или вреднују имајући у виду приоритете сарадње и смернице са Унијом. Оквири сарадње би у том смислу требало да ближе одговарају постављеним принципима „обостраних интереса и користи“ и да буду еластичније постављени и мање изложени условљавању.

Назнаке веће прагматичности ЕУ у развоју секторских веза и сигнали уважавања одређених институционалних специфичности за источне партнере, посебно од промена у домену суседске политике и Источног партнерства од 2015. године надаље (ближе појашњено у потпоглављу 4.6), пружају веће могућности за сарадњу мање „политичких“ области и институција. Усвајање прописа би с једне стране требало да прати опште европске смернице у дефинисаним областима, али би такође требало и да у већој мери одсликава појединачни или регионални друштвено-политички контекст, како би се осигурала квалитетнија и извеснија примена. У односу на подражавање ригидног и једнообразног приступног процеса који је заснован на пресађивању европског модела, односи са партнерима треба да почивају на већем степену флексибилности, адекватнијем диференцирању у складу с постигнутим напретком и амбицијама, јачању демократских капацитета и развоју могућности за институционални али и међународни дијалог, као и охрабривању постизања што већег друштвеног и политичког консензуса у овим дубоко подељеним друштвима. Већа унутрашња сагласност би се позитивно одразила на стабилност поретка и јачање поверења у неопходност изградње демократије, и по могућности што већи отклон од вансистемских утицаја или мешања високе политике.

Креативније и квалитетније постављени привилеговани простор источног суседства могао би да се позитивно одрази и на друге конфигурације концентричних кругова евринтеграција. Премда је интенција Уније да у том региону креира спољни периферни појас која би имао делимичне могућности учешћа у неким европским политикама, с друге стране, парадокс је да ЕУ приморава источноевропске партнере да се одрекну продубљивања односа са Русијом и трећим земљама и да то чине само у мери у којој Брисел то дозвољава, јер се у замену за непотпуне привилегије тражи свеобухватно економско-политичко поравнање. Такви услови представљају наставак штетне логике опонашања приступног процеса, која нарушава аутономију партнера. Настојања ЕУ да изведе свој модел и тежње источних суседа да присвоје европска начела треба да буду ваљаније предвиђена одговарајућим изменама и прилагођавањима у мери која више одговара односима партнерских страна. Уосталом, то би представљало и храбрији искорак ка либералном концепту, где би транспарентније било уважено право ЕУ на своју ексклузивност, али и била јасније изложена визија за источне суседе као дела „спољног појаса“ која није довољно одређена.

Источноевропске земље од почетка процеса немају пуно избора него да пристану на европску надмоћ у дефинисању међусобног односа и његове динамике, што је у супротности са концептом „обостраних права и обавеза“. На том трагу Унија треба да даље развије начине како да обезбеди атрактивност свог модела на начин који суседе у мањој мери искључује а више интегрише (или барем да партнери имају такву перцепцију односа). У том смислу би требало предвидети начине за обезбеђивање егалитарнијег односа који би био привлачнији за суверене источне суседе. ЕУ треба и да квалитетније осмисли и дефинише Источно партнерство на начин који више доликује политици суседства, уз омогућавање „блискости“ и „одвојености“ у мери у којој је то и у европском интересу. У мору политички и економски нестабилног европског суседства, Источно партнерство може постати бољи пример за подстицање промена и пренос европских вредности, уместо да се налази у вакууму услед недостатка дугорочне статешке визије и појачаних геополитичких активности других актера. Једну деценију након усвајања идеје Источног партнерства и постепеним опоравком од сопствене вишегодишње кризе време је да ЕУ свој план развоја тог региона постави на одрживији и промишљенији начин који би обзнанио и омогућио оно што је заправо циљ: стварање уређеног простора по европском моделу дуж источних граница Уније.

„Кокетирање“ са политиком проширења нарушава границе између засебних европских политика и, поред тога што не доприноси засебном идентитету Источног партнерства, релативизује и значај који суседска политика треба да има. Помоћу суседа који се добровољно служе европским обрасцима утицај Уније може бити пројектован унутар, па можда чак и ван оквира суседства, али како би се то десило, неопходно да та политика буде устројена као самосвојна са засебним стратешким циљевима и алатима. У супротном, као непотпуна реплика политике проширења, ова идеја не може очекивати да постигне високе резултате. Неопходно је јасније диференцирање источног суседства као „ширег појаса“ Уније који представља највиши степен сарадње унутар суседске политике, пре него нејасно одредљив степен приближавања који је упетљан и заглављен између више европских политика и процеса. Привлачност Источног партнерства не треба да се заснива на имитирању решења (које суседи нису мотивисани да испуне и које ни не треба постављати као мерила), већ на другачијем развоју и реконцептуализацији на начин да Партнерство постане привилеговани облик суседске сарадње. Осим за источне суседе, за које је неопходно адекватније политички

дефинисати крајњи домет најближих односа сарадње са ЕУ (ка чему могу постепено и аутономно да се усмеравају уколико то желе), тај концепт може постати привлачан и за друге суседе, и имати утицаја и на развој других конфигурација попут *EFTA*, или трагања за неким другим напредним моделима сарадње са Турском (која се претходних година удаљава од чланства у Унији), али и Русијом, с којом је неопходно пажљивије планирати сарадњу и имати комплементарну визију могућности сарадње у контексту Источног партнерства.

Европска унија спровођењем своје недовршене стратегије Источно партнерство прати логику да је боље имати неки приступ, него никакав приступ источним суседима, у околностима када нема политичких ни других услова за боље артикулисање те политике и њено усмереније деловање. Ипак, такав приступ не мотивише довољно те земље, и доприноси нестабилностима међу свим актерима у иначе нестабилном - а геополитички важном, а тиме још „запаљивијем“ - региону постсовјетске источне Европе. Неосмишљено и исхитрено иступање иначе троме Уније у Украјини и подршка ономе што ће постати вишегодишња украјинска криза можда не би било штетно у тој мери да је политика Источног партнерства била постављена тако да експлицитно искључује могућност чланства за те земље, и да омогућава истинско право партнера на аутономно одлучивање у развоју односа са другим актерима попут највећег европског суседа - Русије. Премда су назнаке промене става видљиве (у изменама суседске политике 2015. године и декларацијама Источног партнерства које су уследиле, као и креирањем посебног партнерског споразума са Јерменијом – чланицом Евроазијске уније, али и све гласнијим ставовима појединих државачланица, па и европских лидера, о неопходности за заустављањем заоштравања односа са Русијом) имајући у виду тенденцију Брисела за врло поступним променама на дугорочном плану, није извесно ни да ће до краја текуће деценије штетне релације моћи да добију одрживију позитивну ноту.

Потцењивањем, површним и неадекватним разумевањем околности, као и неумесним и непримереним поступањем у Украјини ЕУ је не само изазвала дубоку кризу „на сопственом прагу“ и пореметила односе са Русијом, већ је и на властитом континенту нарушила репутацију дипломатског вође. Такође, нечињењем у погледу налажења политичког решења за сукобе у Украјини (као и раније у случају Молдавије и Грузије), ЕУ није нашла начин да се више инволвира у сегменте који су од приоритетне политичке важности у партнерским земљама, што не говори у прилог њеном

пријатељском односу према партнерима, већ пре о њеној селективној укључености. Поред тога, одсуство даљих корака ЕУ на одрживом смиривању и решавању криза у источној Европи је учинило руску стратегију да звучи артикулисаније, одлучније и убедљивије, а други актери попут НАТО и ОЕБС су у на границама Уније пронашли могућности за властити ближи ангажман. С друге стране, европско повлачење на периферију руско-украјинских сукоба и фокусирање на правно-бирокупатски аспект односа са партнерима као да Украјина није доживела низ територијалних сукоба шаље и лошу поруку да је Европска унија само до одређене мере заинтересована за будућност источних суседа.

Тенденциозно непомињање и неуважавање односа са Русијом у својим плановима за источне суседе, и то у њеном матичном региону, допринело је расту неповерења између две стране по хладноратовској матрици. Изналажење решења за обнављање односа са Русијом у одређеној мери је неопходно не само за одрживији развој источних суседа, већ и за квалитетнију развојну перспективу Уније, чије бројне чланице су веома погођене не само нарушавањем постојећих економских, политичких, културних и других веза, већ и немогућношћу планирања нових пројеката који би могли да буду на обострану корист. Премда Унија треба да осмисли стратешки будућност источног суседства, у погледу бројних изазова у том простору у домену интегритета, суверенитета, безбедности, па и енергената и других секторских форми односа, у одређеној мери треба да предвиди одређени простор за односе са Русијом који не делује дестабилишуће ни за партнере ни за ЕУ, што, посебно из перспективе нарушених односа, јесте питање које захтева стручне анализе и обазрива промишљања у више дисциплина и на више нивоа. Чак четири од шест земаља обухваћених Источним партнерством има проблеме са територијалном целовитошћу, а с обзиром на руско војно и политичко присуство у бројним одметнутим регионима, ЕУ утолико пажљивије и тактичније треба да осмисли начин за укључење Русије у изналажење политичких решења за сукобе, а да то не поремети односе додатно, што је изазов имајући у виду европску улогу у генези украјинског сукоба и провоцирању руске реакције у тој земљи. Сарадња са Русијом у домену секторских политика може послужити као начин за адресирање бројних других питања у међусобним односима, што, имајући у виду међусобне санкције, највероватније мора ићи доста постепено и обазриво и са већим степеном увида у прилике у источној Европи. Најаве с почетка 2018. о разматрањима да се суспендује поштривање новог циклуса санкција Европске

уније према Русији могао би да буде сигнал да је врхунац кризе у међусобним односима прошао, али не треба потценити озбиљну нарушеност поверења и веза између две стране за чије је поправљање потребно време и обазриво и плански конципирано поступање.²⁴⁴

Имајући у виду да је неадекватним и неспретним приступом Брисела изазвана и распламсана шира геополитичка криза, питање је и у којој мери ће ЕУ моћи да покаже да може да позитивно делује као регионални актер, имајући у виду да су актери попут САД, али и ентитети попут ОЕБС и НАТО већ у приличној мери испунили вакуум који је за собом Европска унија оставила, својим отклањањем од украјинске кризе. Како се након изазивања кризе ЕУ почела понашати као сила другог реда и по принципу „buck-passing“ изабрала да се усклађује са политиком Вашингтона у властитом региону и у погледу односа са Русијом, веома је изазовно из такве позиције изаћи, а крајње упитно да ли је могуће добити сличну „другу шансу“ за поправљање прилика у источној Европи.

Игра са нултом сумом није повољна за источноевропске суседе и представља „геостратешки излет“ у област у којој ЕУ - услед мањка властитих безбедносно-одбрамбених и других механизма - нема могућности да без спољне помоћи САД одржи свој утицај у источној Европи. Уподобљавањем својих стратешких политика евроатлантским амбицијама Сједињених држава Унија пре ризикује да источноевропско суседство учини додатном геополитичком метом, него да јој обезбеди стабилан „европски пут“. У знатној мери, неразвијеност политике је резултат неспособности ЕУ да на предвидив и трајан начин осмисли и уреди своје односе са Москвом, те се може констатовати и да пут до одрживог опоравка у међусобним односима води преко источних суседа, пре свега Украјине као најутицајније државе тог региона. Пошто расположиви европски инструменти нису сувише геостратешки убедљиви с обзиром на њену безбедносну инфериорност и зависност од САД, стратешки план развоја источног суседства може бити и типично европски: мање геополитички а више технички и практичан, а свакако у већој мери дипломатски обазрив и реално политички свестан, како би се дугорочно прилике могле стабилизovati и дугорочно водити развоју неког вида либералне спољне периферије у источној Европи.

²⁴⁴ Tass, *EU may begin lifting sanctions off Russia after UN mission is deployed in Donbass*, Tass, Moscow, 2017, Internet, <http://tass.com/world/990531>, 10/02/2018.

Европска унија није показала већу политичку спремност, нити је спровела дубљу системску анализу, како би утврдила границе простора за „непроблематичне“ домene сарадње са Русијом. Проналажење таквог простора би могло да буде адекватан основ за постепену нормализацију сарадње (барем у техничким и неполитичким областима), што би могло би да буде благотворно за све стране. С једне стране, ЕУ би на тај начин утврдила и поставила властите смернице и јасније „црвене линије“ у сарадњи које сада изостају, како би се прилагодила измењеним околностима и омогућила барем у неким приоритетним доменима да се односи са Русијом нормализују и развијају. С друге стране, источни суседи би у складу с европским смерницама могли да се усклађују у обиму у којем је то неопходно ради продубљивања доноса и колико им је то у интересу, уместо што се на парадоксалан начин од њих захтева да се одрекну продубљивања односа са Русијом можда чак и у већој мери него поједине чланице Уније. Поред тога, партнерима би се тиме дало више простора да пронађу своју нову геостратешку улогу као предворја ЕУ са посебним модалитетима сарадње са Русијом (који су неопходни не само ради одрживог економског развоја тих земаља, већ и у низу других друштвених и политичких аспеката, попут потребе превазилажења територијалних и других спорова).

Такође, одређивање непроблематичних домена за развој односа са ЕУ би односе са Русијом могло да боље структурише и укалупи на начин који би техничке и секторске аспекте сарадње удаљило из домена политике, што би било добро будући да Москва користи своје енергетске и друге потенцијале као политичке алате, односно пројектовање моћи у међународним односима. С друге стране, потребно је и пронаћи начин на који би се охрабрио контролисани ангажман Русије у изналажењу решења на политичке и територијалне спорове, а који не нарушава развој димензије Источно партнерство, што је врло осетљив терен и захтева значајне механизме и принципе међусобне сарадње којих тренутно мањка. Такође, искренијим и проактивнијим приступом Уније би се остварило и барем делимично стратешко напредовање Брисела као засебног регионалног актера у источноевропском простору, где је тренутно у периферној позицији. Уколико ЕУ заиста има амбицију да управља развојем односа у источној Европи, неопходно је доста труда како би се такав вишестрани развој односа усагласио, испланирао и на одржив начин и врло постепено имплементирао.

У међувремену, Партнерство ће у постојећем облику само ограничено моћи да служи као модус европеизације источног суседства, имајући у виду релативно висока

очекивања источних партнера, али и недостatak крајњег исхода „политичког придруживања“ услед концептуалних, стратешких и других мањкавости. Појашњавањем, усклађивањем и бољим артикулисањем Источног партнерства неопходно је отклонити мањкавости на начин који омогућује одрживу и стабилнију визију развоја тог геополитички важног простора. Имајући у виду улогу Брисела у генерисању геополитичке кризе коју није предвидео и нема способности да самостално њоме управља нити реши, ЕУ је своју политику источног суседства на неки начин повезала са односима са Русијом накнадно, будући да то већ није учинила у ограниченом облику и благовремено, у стратешком осмишљавању те иницијативе.

Имајући то у виду, тешко да ће ЕУ у свом допуњавању и усаглашавању стратегије моћи да настави да избегава адресирање стратешких приоритета у својој сопственој сарадњи са Русијом. Ради креирања потпуније стратегије Унија би требало да уважи источно суседство као простор специфичне традиције и изазова - који се разликују и треба их и другачије третирати - у односу на политику проширења. У том смислу пројекти у домену енергетике, транспорта и других секторских приступа могу бити политички мање проблематична подручја за осмишљавање веза на трипартитној равни. Оно што делује извесно јесте да за свеобухватно и успешно планирање односа са источним партнерима није довољно само да се та димензија бирократско-политички допуни, коригује и адекватније дугорочно постави, већ визија треба да обухвати и адресира и геополитичке изазове који делују широм стратешки значајне источне Европе.

Треба напоменути да чак ни јаснијим артикулисањем политике Источно партнерство, уз препознавање простора за улогу Русије у „неопходним“ доменима на начин који не ремети развој иницијативе, вероватно неће бити суспендована сама стратешка „игра“. Ипак, измењена правила и контекст игре би могли да воде барем извесном обнављању нарушеног поверења и стабилности, што би могло створити претпоставке за прелазак у кооперативни модел сарадње и омогућити квалитетнију комуникацију међу актерима, адекватније предвиђање корака и избегавање неуралгичних тачака. Промена стила игре би пружила повољнији простор за планирање будућности источних суседа. Ипак, као што је претходно поменуто, како би решила стратешке мањкавости Источног партнерства и односа са Русијом, делује да ЕУ најпре мора да промисли властите приоритете и „црвене линије“ у односима са Москвом. У тренутку када су односи Русије и Уније на изузетно ниском нивоу, и даље вођени „игром са нултом сумом“, делује да ће протећи још година док се свеобухватно не осмисле најпре европски

стратешки приоритети у том погледу, на основу којих би се препознао и „ограничио“ простор за сарадњу Москве са источним партнерима који је у одређеним сегментима неминован.

С друге стране, у тренутку писања ове дисертације, нажалост, нема поузданих назнака да би низ крупних изазова у перспективи развоја источног суседства у наредним годинама могли бити на одговарајући начин превазиђени с обзиром, пре свега, на недовољну политичку приоритетност ове политике у Бриселу. У међувремену, неадекватно и некохерентно третирање источних партнера према недовршеном стратешком плану, уз немогућност да се установи простор за посредну и непосредну сарадњу са Русијом зауздавају напредовање Источног партнерства у концептуалном, стратешком и интеграционом погледу. Источноевропски простор не би требало да буде геополитичко бојиште великих сила, већ придружена зона или спољна димензија у којој Унија има преовлађујућ утицај у бројним аспектима, али и уважава геостратешку реалност у којој се препознаје аутономија за извесним степеном сарадње са другим актерима.

Уважавање специфичности простора источног суседства, што укључује и могућност посебне сарадње са Русијом у одређеним доменама, потребно је не само у погледу даљих напора за изналажењем политичких решења и нарушеног територијалног интегритета неких партнерских земаља, већ је и логичнија манифестација једног партнерског односа који уважава већу аутономност и поседује више свести о источноевропском политичко-демократском контексту и изазовима. Европска унија је праћењем недовршене стратегије у источном суседству показала какве последице може имати неодговарајуће и нетактично поступање у трећим земљама које имају специфичне изазове. У том смислу, стварање засебног идентитета Источног партнерства и адекватнијег концептуалног и стратешког уклапања (или враћања) те иницијативе под окриље суседске политике више би одговарали оквирним идејама, али и политичкој реалности и допринели би већој упућености, разумевању и функционалности процеса који је у претходним годинама збуњивао међународно окружење, доприносио нестабилности и кризама и није омогућио већи напредак у приближавању тог региона Европској унији.

Литература

Научни и стручни текстови, монографије и зборници радова

Austers Aldis, Bruge Ivija & Spruds Andris (eds), *Dilemmas of Europeanisation: political choices and economic transformations in the Eastern partnership countries*, Latvian Institute of International Affairs and Friedrich-Ebert-Stiftung, Riga, 2016, pp. 240-242.

Baylis John, Smith Steve & Owens Patricia (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations / Liberalism*, OUP Oxford, Oxford, 2014, pp. 116-122.

Boie Hannah, *Civilian Power: An Analysis of Euro-Mediterranean Relations*, Politikwissenschaft No. 175, LIT Verlag Münster, 2010, pp. 224-225.

Brzezinski Zbigniew, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012, pp. 47-60; 83-90.

Cadier David, 'Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?', in: Luc-André Brunet (ed.), *The Crisis of EU Enlargement*, LSE IDEAS Report, London, 2013, pp. 52-58.

Calus Kamil, "Russian sanctions against Moldova - Minor effects, major potential", OSW Commentary, *Centre for Eastern Studies no. 152*, Warsaw, 2014, pp. 1-8.

Chesterman Simon, *Just War Or Just Peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 50-52.

Conradi Peter, *Who Lost Russia/ A Fatal Error?*, Oneworld Publications, London, 2017, pp. 78-79.

Delcour Laure, *The EU and Russia in Their 'Contested Neighbourhood': Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, Taylor & Francis/ Routledge, New York, 2016, pp. 50-64.

Димитријевић Војин, Рачић Обрад, Међународне организације, Савремена администрација, Београд, стр. 52-54.

Deslauriers Marguerite & Destré Pierre (eds), *The Cambridge Companion to Aristotle's Politics*, University Printing House, Cambridge, 2013, pp. 158-160.

Douzinas Costas, *Human Rights and Empire: The Political Philosophy of Cosmopolitanism*, Routledge-Cavendish, Oxford, 2007, pp. 320-326.

Doyle Michael, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, no.12, London, 1983, pp. 205-234.

Dreyer Iana & Popescu Nicu, "Do sanctions against Russia work?" *European Union Institute for Security Studies*, Paris, December 2014, pp. 1-4.

European Parliament, *Sanctions over Ukraine - Impact on Russia Briefing*, European Parliament, Strasbourg, 2016, p. 1-13.

European Parliament, *Sanctions over Ukraine - Impact on Russia Briefing*, European Parliament, Strasbourg, 2018, pp. 1-12.

„EU strategic communications with a view to counteracting propaganda“, Directorate-general for external relations, Policy department, European Parliament, 2016, pp. 4-33.

Ђерић Гордана, Пр(а)во лице множине: колективно самопоимање и представљање: митови, менталне мапе и стереотипи, ИФДТ, Београд, 2005, стр. 158.

Friedman George, *The next 100 years*, Doubleday, New York, 2009, pp. 65-70.

Fukuyama Francis, *The end of history and the last man*, The Free Press, New York, 1992, pp. 13-15.

Furness Mark & Schäfer Isabel, *More realism, less ambition*“, The European Neighborhood policy review, German Development Institute, Bonn, 2015, pp. 1-2.

Ghedrovici Olesea & Ostapenko Nikolai, “The Glaring Socioeconomic Meltdown in Post-Soviet Ukraine, Moldova, and Belarus: A Distorted Mindset in Search of a Way Out“, *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, Volume -3, No.-5, May, 2013, pp. 202-209;

Herzog Marc & Robins Philip (eds), *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations* (edited), Routledge, Abingdon, 2014, pp. 63-64.

Johansson-Nogués Elisabeth, “A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, London, Volume 9, Issue 2, 2004, pp. 240-247.

Johnson Debra & Robinson Paul, *Perspectives on EU-Russia Relations*, Psychology Press/ Routledge, New York, 2005, p. 27-29.

Kaldor Mary, Falk Richard & Holden Gerald (eds), *Dealignment: A New Foreign Policy Perspective*, United Nations University Press, Tokyo 1987, p. 36.

Keјген Роберт, Повратак историје и крај снова, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 18-20.

Keukeleire Stephan, Al-Fattal Rouba, Justaert Arnout & Van de Cruys Roos (eds.), „Key challenges for European foreign policy: Debate and Book Launch“, *Policy Brief No. 9*, Institute for International and European Policy, Leuven, 2008, pp. 2-10.

Kobzova Jana, “Can the Eastern Partnership work?” *European View*, Centre for European Studies, Brussels, 2012, pp. 211-213.

Ковачевић Маја, „Европска политика суседства: изневерена очекивања?“, *Годишњак Факултета политичких наука*, т.7, бр. 9, Београд, 2013, стр. 114-116.

Korosteleva Elena, *The European Union and Its Eastern Neighbors: Towards a More Ambitious Partnership?*, Routledge, London, 2012, pp. 10-129.

Lavenex Sandra, “Concentric circles of flexible ‘EUropean’ integration: A typology of EU external governance relations“, *Comparative European Politics*, Geneve, 2011, vol. 9, no. 4-5, pp. 372-393.

Lavenex Sandra & Schimmelfennig Frank, “EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?“, *Democratization* 18:4, Taylor & Francis, London, 2011, pp. 885-891; 901-902.

Lo Bobo, *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion and Mythmaking*, PALGRAVE MACMILLAN, Houndmills, Basingstoke, 2002, pp. 8-14.

Lodewijk Smoor, “Understanding the Narratives Explaining the Ukrainian Crisis: Identity Divisions and Complex Diversity in Ukraine“, *Acta Univ. Sapientiae, European and Regional Studies* 11, Amsterdam, 2017, pp. 63–96.

Longhurst Kerry & Wojna Beata, “Asserting the EU’s Mission in the Neighbourhood: Ten Recommendations for an effective Eastern Partnership“, *2011 Report of the Polish Institute for International Affairs*, Warsaw, 2011, pp. 10-12.

“Maritime Doctrine of the Russian Federation 2020“, Office of the President of Russian Federation, Pr-1387, 27 July 2001.

Marsh David & Stocker Gerry (eds.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005, str. 64-66; 180-181.

Mearsheimer John, "Structural Realism," in Tim Dunne, Milja Kurki & Steve Smith (eds), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 77-86.

Mearsheimer John, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton, New York, 2003.

Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 240-279.

Monaghan Andrew, “Russia’s Energy Diplomacy: A Political Idea Lacking a Strategy?” *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, Volume 7, 2007 - Issue 2: The Wider Black Sea Region and Energy Security Journal, The Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, 2007, pp. 275-288.

„Partition Treaty on the Status and Conditions of the Black Sea Fleet“, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Kiev, 27 May 1997.

Popescu Nicu & Wilson Andrew (eds) *The Limits of Enlargement-Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood/ The neighbourhood's three crises*, European Council on Foreign Relations, London, 2009, pp. 15-26.

Prohnițchi Valeriu & Lupușor Adrian (eds), *Transnistria and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement: a little stone that overturns a great wain?*, Expert-Grup Policy notes, 2nd Series, No.1, Chisinau, 2013, pp. 4-16.

Rana Lalita, *Geographical thought: a systematic record of evolution*, Concept Publishing Company, New Delhi, 2008, pp. 219-220.

Samokhvalov Vsevolod: *Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: Zero-sum game or not?* European Union Institute for Security studies, No 68, Paris, 2007, pp. 13-32.

Schimmelfenig Frank, "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness", *Journal of European Public Policy*, 15:6, 2008, p. 919.

Schimmelfenig Frank & Sedelmeier Ulrich, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 11(4), 2004, p. 676-677.

Sherr James, "Ukraine and Europe: Final Decision?" *Russia and Eurasia 2013/05*, Chatham House, London, pp. 2-5.

Самарцић Слободан, *Европска унија: систем у кризи (са студијом случаја о односима Србије и ЕУ)*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 2016, стр. 7-8; 190-194; 352-353.

Симеуновић, Драган *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 64-67.

Sinikukka Saari, "Russia's Post-Orange Revolution Strategies to Increase its Influence in Former Soviet Republics: Public Diplomacy po russkii", *Europe-Asia Studies*, Volume 66, London, 2014 - Issue 1, 2014, pp. 50-66.

Smith E. Michael, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, No. 1, UACES, Kent 1996, pp. 12-21.

Tolksdorf Dominik, "The European Union to Ukraine's Rescue", *Politique étrangère* 2014/3, 2014, pp. 109-119.

USA Department of Defense, *2018 Summary of the Defense Strategy of the United States of America*, Department of Defense, Washington, 2018, pp. 2-3.

Waltz Kenneth, *Theory of international politics*, Random House, New York, 1979.

Nadežda Šišková, “The EU – Ukraine Association Agreement as an Instrument of a New Generation of so called “Tailored” Association Agreements: The Comparative View”, *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014, p. 107-114.

Zaleska Onyshkevych Larissa & Rewakowicz Maria (eds), *Contemporary Ukraine on the Cultural Map of Europe*, Routledge, Abingdon, 2009, pp. 18-20.

Интернет извори, документа и медији

Abrams Neil A. & Fish Steven, *Dethroning Ukraine’s Oligarchs: A How-To Guide*, Foreign Policy, 2016, Internet, <http://foreignpolicy.com/2016/06/13/dethroning-ukraines-oligarchs-a-how-to-guide/>, 22/05/2018.

Alexandrova- Arbatova Nadia, *A Russian view on the Eastern Partnership*, Netherlands Institute of International Relations, The Hague, 2016, Internet, <https://www.clingendael.org/publication/russian-view-eastern-partnership>, 16/02/2018.

A.O, *Politics of brutal pressure*, The Economist, Moscow, 2013, Internet, <https://www.economist.com/eastern-approaches/2013/11/22/politics-of-brutal-pressure>, 22/05/2018.

Atlantic Council, *Ukraine’s Back to School “Ceasefire”*, Atlantic Council Digital Forensic Lab, 2017, Internet, <https://medium.com/dfrlab/ukraines-back-to-school-ceasefire-b43906954ed6>, 18/02/2018.

Baczynska Gabriela, Bartunek Robert-Jan, *EU agrees Dutch demands on Ukraine deal to avoid 'present for Russia'*, Reuters, Brussels, 2016, Internet, <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu-rutte/eu-agrees-dutch-demands-on-ukraine-deal-to-avoid-present-for-russia-idUSKBN14416I>, 17/02/2018.

Bandow Doug, *Why Isn't Europe Preparing for a War with Russia?* National Interest, 2017, Internet, <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/why-isnt-europe-preparing-war-russia-23494>, 18/05/2018.

Barber Lionel, Buckley Neil & Belton Catherine, *Interview transcript: Dmitry Medvedev*, Financial Times, Moscow, 2008, Internet, <https://www.ft.com/content/f40629a8-f9ba-11dc-9b7c-000077b07658>, 19/02/2018.

BBC, *Netherlands rejects EU-Ukraine partnership deal*, BBC, London, 2016, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35976086>, 18/02/2018.

BBC, *Russia deal saved Ukraine from bankruptcy - PM Azarov*, BBC, London, 2013, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-25427706>, 18/02/2018.

BBC, *Russia offers Ukraine major economic assistance*, BBC, London, 2013, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-25411118>, 18/02/2018.

BBC, *Ukraine crisis: Nato bolsters Eastern Europe against Russia*, BBC, London, 2017, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-31142276>, 10/02/2018.

Bialek Kristen, *U.S. active-duty military presence overseas is at its smallest in decades*, Pew Research Center, Washington, 2017, Internet, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/08/22/u-s-active-duty-military-presence-overseas-is-at-its-smallest-in-decades/>, 18/02/2018.

Bosse Giselle, *The Eastern Partnership and the disintegration of Eastern Europe: The end of the region building project?*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Maastricht, 2014, Internet, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1007/s12290-014-0306-6>, 19/02/2018, pp. 101-104.

Center for Insights in Survey Research, *Public Opinion Survey - Residents of Ukraine (September 28 – October 7, 2016)*, 2016, Internet, http://www.iri.org/sites/default/files/iri_ukraine_poll_-_october_2016.pdf, 22/05/2018;

“Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership {SEC(2008) 2974} /* COM/2008/0823 final */“, European Commission, 3 December 2008.

Consilium, *Timeline - EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*, Consilium EU, Brussels, 2018, Internet, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>, 10/02/2018

Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Brussels, 24 November 2017)*, Council of the European Union, Brussels, 2017, Internet, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/d5aad091-9263-4a3a-ad65-8b4fc74f1df0/final-statement-5th-EaP-summit.pdf>, 19/02/2018.

Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Prague*, Prague, 2009, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf, 02/02/2018, p. 5

Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Riga*, Riga, 2015, Internet <http://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf>, 19/02/2018, p. 1.

Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Vilnius*, Vilnius, 2013, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31799/2013_eap-11-28-joint-declaration.pdf, 19/02/2018, p. 3.

Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Warsaw*, Warsaw, 2011, Internet, http://www.consilium.europa.eu/media/31798/2011_eap_warsaw_summit_declaration_en.pdf, 19/02/2018, pp. 2-4.

Danas, *Gotovo svi glasali za nezavisnost*, Danas online, Beograd, 2014, Internet, <https://www.danas.rs/drustvo/gotovo-svi-glasali-za-nezavisnost/>, 22/05/2018.

Delman Edward, *The Link Between Putin's Military Campaigns in Syria and Ukraine*, The Atlantic, 2015, Internet, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/navy-base-syria-crimea-putin/408694/>, 01/02/2018.

De Micco Pasquale, *When choosing means losing: The Eastern partners, the EU and the Eurasian Economic Union*, European Parliament/Directorate-General for External Policies, Brussels, 2015, Internet, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549026/EXPO_STUD%282015%29549026_EN.pdf, 18/02/2018.

Dimitrova Antoaneta & Dragneva Rilka, *Constraining external governance: Interdependence with Russia and the CIS as limits to EU's rule transfer in the Ukraine*, University Leiden, Leiden, 2008, Internet, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14291/Dimitrova%20and%20Dragneva%20%207%20April%20%20final.pdf?sequence=1>, 20/02/2018.

Dolinsky Eduard, *What Ukraine's Jews Fear*, New York Times, New York, 2017, Internet, <https://www.nytimes.com/2017/04/11/opinion/what-ukraines-jews-fear.html>, 18/02/2018.

Eastern Partnership Civil Society Facility, *The EaP CSF Armenian National Platform Condemns Corruption Related to Implementation of EU-funded Projects*, Yerevan, 2017, Internet, <http://eapcivilsociety.eu/library/publications/the-eap-csf-armenian-national-platform-condemns-corruption-related-to-implementation-of-eu-funded-projects.html>, 16/02/2018.

Đurić Novica, *Podgorica bi u EU, Evropljani protiv*, Politika, Beograd, 2008, Internet, <http://www.politika.rs/sr/clanak/61206/Svet/Podgorica-bi-u-EU-Evropljani-protiv>, 25/05/2018.

EEAS, *EU and Russia: A Strategic Partnership*, European External Action Service, Brussels, 2011, Internet, http://eeas.europa.eu/archives/docs/russia/docs/2011_eu-russia_leaflet_en.pdf, 18/02/2018.

EEAS, *European Neighbourhood Policy (ENP)*, European External Action Service, Brussels, 2016, Internet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en, 18/02/2018.

EEAS, *New agreement signed between the European Union and Armenia set to bring tangible benefits to citizens*, EEAS, Brussels, 2017, Internet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36141/new-agreement-signed-between-european-union-and-armenia-set-bring-tangible-benefits-citizens_en, 19/02/2018.

EEAS, *The EU-Ukraine Association Agreement enters into force on 1 September 2017*, EEAS, 2017, Internet, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/30478/eu-ukraine-association-agreement-enters-force-1-september-2017_en, 23/05/2018.

Emmott Robin, *Ukraine's promise of EU membership remains elusive*, Reuters, Brussels, 2017, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-eu/ukraines-promise-of-eu-membership-remains-elusive-idUSKBN1DO18R>, 17/02/2018.

EUR-Lex, *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, Official Journal of the European Union, Brussels, 2014, Internet, http://publications.europa.eu/resource/ellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1, 23/05/2018.

European Commission, *Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, European Commission, Brussels, 2014, Internet, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf, 19/02/2018.

European Commission, *European Commission President Juncker: New US sanctions on Russia only after consultation of allies*, European Commission, Brussels, 2017, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2302_en.htm, 10/02/2018.

European Commission, *Revised European Neighbourhood Policy: supporting stabilisation, resilience, security*, European Commission, Brussels, 2017, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm, 22/05/2018.

European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): stronger partnerships for a stronger neighbourhood*, European Commission, Brussels, 2015, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_en.htm, 20/05/2018.

European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy*, European Commission, Brussels, 2015, Internet, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, 20/05/2018.

European Council, *Eastern Partnership summits (2009-2017)*, Consilium, Brussels, 2017, Internet, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/>, 10/02/2018.

European Parliament, *Briefing No 23 - Legal questions of enlargement*, Europarl, Strasbourg, 1998, Internet, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/23a2_en.htm, 21/05/2018;

European Parliament, *European Parliament recommendation of 15 November 2017 to the Council, the Commission and the EEAS on the Eastern Partnership, in the run-up to the November 2017 Summit*, Strasbourg, 2017, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0440+0+DOC+XML+V0//EN>, 10/02/2018.

European Parliament, *European Parliament resolution of 17 July 2014 on Ukraine*, Europarl, Strasbourg, 2014, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2014-0009>, 10/02/2018.

European Parliament, *Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency Conclusions*, European Council, Madrid, 1995, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm, 10/02/2018.

European Stability Initiative, *Caviar Diplomacy, prosecutors, corruption and the Council of Europe*, ESI, 2018, Internet, <https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=262>, 21/05/2018.

EU-Ukraine Association Council, *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, EU-Ukraine Association Council, Brussels, 2015, Internet, http://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf, 10/02/2018.

Freedom House, *Nations in transit 2012: Azerbaijan country profile*, Freedom House, Washington, 2012, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/azerbaijan>, 17/02-2018.

Freedom House, *Nations in transit 2017: Belarus country profile*, Freedom House, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/belarus>, 17/02-2018.

Freedom House, *Nations in transit 2017: Moldova country profile*, Freedom House, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/moldova>, 17/02-2018.

Freedom House, *Nations in transit 2017: Ukraine country profile*, Freedom House, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/ukraine>, 17/02/2018.

Freedom House, *Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*, Freedom in the World 2017, Washington, 2017, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>, 18/02/2018.

Frye Timothy, *Vladimir Putin secures record win in Russian presidential election*, The Guardian, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/19/vladimir-putin-secures-record-win-in-russian-presidential-election>, 24/05/2018.

Gati Charles, *Weimar Russia, 1995–2015*, The American Interest, Washington, 2015, Internet, <https://www.the-american-interest.com/2015/06/29/weimar-russia-1995-2015/>, 19/02/2018.

Gazprom, *Power of Siberia pipeline*, Gazprom, Moscow, 2018, Internet, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/built/ykv/>, 10/02/2018.

Gurzu Anca & Bayer Lili, *EU looks to water down impact of US sanctions on Russia*, Politico, Brussels, 2017, Internet, <https://www.politico.eu/article/us-russia-juncker-eu-energy-commission-succeeded-in-blunting-us-sanctions-on-russia/>, 20/05/2018.

International Communications Office/Cabinet Office of the Prime Minister of Hungary, *PM Orbán on Russia and EU sanctions: We 'cannot treat non-economic problems with economic measures'*, Cabinet Office of the Prime Minister of Hungary, Budapest, 2017, Internet: <http://abouthungary.hu/the-spokesmans-blog-zoltan-kovacs/pm-orban-on-russia-and-eu-sanctions-we-cannot-treat-non-economic-problems-with-economic-measures/>, 18/02/2018.

IMS, *"Azerbaijan and the EU: A Policy Dilemma"*, International Media Support, 2013, Internet, <https://www.mediasupport.org/azerbaijan-and-the-eu-a-policy-dilemma/>, 22/05/2018;

Hahn Johannes, *Riga Summit: A strong but differentiated partnership* (Commissioner blog post), European Commission, Brussels, 2015, Internet, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/blog/riga-summit-strong-differentiated-partnership_en, 16/02/2018.

Interfax-Ukraine, *Medvedev: Russia can not guarantee territorial integrity of Ukraine*, Kyiv Post, Kiev, 2014, Internet, <https://www.kyivpost.com/article/content/war-against-ukraine/medvedev-russia-can-not-guarantee-territorial-integrity-of-ukraine-349110.html>, 10/02/2018.

Interfax Ukraine, *Poroshenko: Association Agreement is first step toward Ukraine's EU membership*, Kyiv Post, Kiev, 2014, Internet,

<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/poroshenko-association-agreement-is-first-step-toward-ukraines-eu-membership-353697.html>, 19/02/2018.

Interfax-Ukraine, *Yanukovich: Ukraine will remain a neutral state*, Interfax-Ukraine, Kiev, 2010, Internet, <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/yanukovich-ukraine-will-remain-a-neutral-state-56539.html>, 18/02/2018.

Jackson P. Bruce, *The European Union Goes East*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 2011, Internet, <https://www.hoover.org/research/european-union-goes-east>, 18/02/2018.

Jagland Thorbjorn, *Ukraine's new language law is 'walking fine line'*, EU Observer, Strasbourg, 2017, Internet, <https://euobserver.com/opinion/139294>, 10/02/2018.

Kobzova Jana, *Easing the EU's Eastern Partnership fatigue*, European Council on Foreign Relations, 2017, Internet, http://www.ecfr.eu/article/commentary_easing_the_eus_eastern_partnership_fatigue, 18/02/2018.

Konończuk Wojciech & Sadowski Rafał, *Reading Lukashenko's Belarus Without Illusions*, Carnegie Europe, Brussels, 2015, Internet, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60190>, 16/02/2018.

Korosteleva Elena, *Eastern Partnership: bringing "the political" back in*, Volume 33, 2017 - Issue 3: The Politics and 'The Political' of the Eastern Partnership Initiative: Re-shaping the Agenda, East European Journal, Taylor & Francis online, 2017, Internet, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2017.1340882>, 22/05/2018.

Kottasová Ivana, *How NATO is funded and who pays what*, CNN, New York, Internet, <http://money.cnn.com/2017/05/25/news/nato-funding-explained-trump/index.html>, 16/02/2018.

Lang Kai-Olaf & Lipper Barbara, *EU Options on Russia and the Eastern Partners*, German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments, 2015, Internet, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C32_Ing_lpt.pdf, 22/05/2018;

Lebed Roman, *Ukraine unrest: Sorrow and anger in Odessa*, BBC, London, 2014, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-27274742>, 18/02/2018.

Levin Jonathan & Milgrom Paul, *Introduction to Choice Theory*, Stanford database, Stanford, 2004, Internet, <http://web.stanford.edu/~jdlevin/Econ%20202/Choice%20Theory.pdf>, 25/05/2018.

Lipton David, *The Case for Supporting Ukrainian Economic Reforms, Remarks by David Lipton, IMF First Deputy Managing Director, delivered at Peterson Institute, April 7, 2015*,

IMF, Washington, 2015, Internet, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp040715>, 10/02/2018.

Matuszak Sławomir, *How Ukrainian oligarchs view economic integration with the EU and Russia*, Centre for Eastern Studies, Warsaw, 2014, Internet, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-09-14/how-ukrainian-oligarchs-view-economic-integration-eu-and-russia>, 10/02/2018.

McCarty Nolan & Meirowitz Adam, *Political Game Theory*, Princeton.edu, Internet, [https://www.princeton.edu/~nmccarty/Political Game Theory%20.pdf](https://www.princeton.edu/~nmccarty/Political%20Game%20Theory%20.pdf), 20/05/2018.

Mearsheimer J. John, *Why the Ukraine crisis is the West's fault: The liberal delusions that provoked Putin*, Foreign Affairs, Tampa, 2014, Internet: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-s-fault>, 10/02/2018.

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Polish FM: European integration of Eastern Partnership countries is a success of Polish diplomacy (interview)*, Warsaw, 2017, Internet, https://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/eastern_partnership/polish_fm_european_integration_of_eastern_partnership_countries_is_a_success_of_polish_diplomacy_interview_eap;jsessionid=9B81479CFB3BFB529F9EB5296183E581.cmsap1p, 22/05/2018.

Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, *Speech by the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov and his answers to questions from the mass media summarising the meeting with EU, Russian, US and Ukrainian representatives, Geneva, 17 April 2014*, Web-archive, Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, Moscow, 2014, Internet, https://web.archive.org/web/20150912051118/http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/F34A66F8958B302544257CBF00438FD7, 18/02/2018.

NATO, *Deterring hybrid warfare: a chance for NATO and the EU to work together?* NATO Brief Magazine, Brussels, 2014, Internet: <http://www.nato.int/docu/review/2014/Also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/DE/index.htm>, 10/02/2018.

Olszański Tadeusz, *After the parliamentary elections in Ukraine: a tough victory for the Party of Regions*, OSW, 2012, Internet, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2012-11-07/after-parliamentary-elections-ukraine-a-tough-victory-party-regions>, 20/05/2018.

Orrittung Robert & Walker Christopher, *Putin's Frozen Conflicts*, Foreign Policy, Washington, 2015, Internet, <http://foreignpolicy.com/2015/02/13/putins-frozen-conflicts/>, 17/02/2018.

Pack Jason & Simms Brendan, *A Weak E.U. Can't Stop Putin*, The New York Times, New York, 2014, Internet: http://www.nytimes.com/2014/03/28/opinion/a-weak-eu-cant-stop-putin.html?_r=0, 18/02/2018.

Park Jean, *The European Union's Eastern Partnership*, Council on Foreign Relations, 2014, Internet, <https://www.cfr.org/background/european-unions-eastern-partnership>, 22/05/2018;

Pauly Christoph, Puhl Jan, Schepp Matthias, Schmitz Gregor Peter & Schult Christoph, *How the EU Lost Ukraine*, Spiegel Online, Hamburg, 2013, Internet, <http://www.spiegel.de/international/europe/how-the-eu-lost-to-russia-in-negotiations-over-ukraine-trade-deal-a-935476-2.html>, 20/05/2018.

“Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group“, Trilateral Contact Group, Minsk, 5 September 2014;

Radio Poland, *PM defends Poland's stance on migration, court reforms*, Radio Poland, Warsaw, 2018, Internet, <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/346135,PM-defends-Poland%E2%80%99s-stance-on-migration-court-reforms>, 18/02/2018.

Reuters staff, *Russia says it wants east Ukraine to stay with Kiev under reformed constitution*, Reuters, 2014, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-lavrov/russia-says-it-wants-east-ukraine-to-stay-with-kiev-under-reformed-constitution-idUSKBN0JT11O20141215>, 01/02/2018.

Reuters Staff, *Romanian parliament says would back reunification with Moldova*, Reuters, 2018, Internet, <https://www.reuters.com/article/us-romania-moldova/romanian-parliament-says-would-back-reunification-with-moldova-idUSKBN1H32CS>, 18/05/2018.

RFE/RL, *EU, Armenia Ink Partnership Pact As Eastern Partnership Summit Concludes*, RFE/RL, Brussels, 2017, Internet, <https://www.rferl.org/a/eu-eastern-partnership-armenia-azerbaijan-belarus-ukraine-georgia-moldova/28872395.html>, 18/02/2018.

RFE/RL's Moldovan Service, *Moldovan President Calls EU Aid 'Geopolitical Assistance'*, RFE/RL, Chisinau, 2017, Internet, <https://www.rferl.org/a/moldova-dodon-eu-aid-geopolitical-assistance-russia/28495994.html>, 18/02/2018.

Romea, *Ukrainian Parliament abolishes language law, neighboring states protest*, Romea.cz, Kiev, 2014, Internet, <http://www.romea.cz/en/news/world/ukrainian-parliament-abolishes-language-law-neighboring-states-protest>, 18/02/2018.

Rogstad Adrian, *Speech at the opening of the workshop The EU and its eastern neighbors – what kind of partnership?*, Jonathan Sheele Wordpress Transcript, Oxford, 2010, Internet, <https://scheejo.wordpress.com/the-european-union-and-its-eastern-neighbours-%E2%80%93-what-kind-of-partnership/>, 18/02/2018.

Saradzhyan Simon, *Does Russia Really Need Ukraine?* The National Interest, 2014, Internet, <http://nationalinterest.org/commentary/does-russia-really-need-ukraine-9944>, 18/02/2018.

Schmitz Gregor Peter, *EU Parliamentarians Shun Ex-Chancellor*, Spiegel, 2014, Internet, <http://www.spiegel.de/international/world/european-parliament-wants-to-muzzle-ukraine-comments-from-schroeder-a-958497.html>, 18/02/2018.

Serhan Yasmeeen, *Why Europe Opposes America's New Russia Sanctions*, The Atlantic, Washington, 2017, Internet, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/08/why-europe-opposes-the-uss-new-russia-sanctions/535722/>, 18/02/2018.

“Set of Measures to Implement the Minsk Agreements”, Minsk, 12 February 2015.

Shumylo-Tapiola Olga, *A Successful Vilnius Summit: Mission Possible*, Carnegie Europe, Brussels, 2013, Internet, <http://carnegieeurope.eu/2013/06/04/successful-vilnius-summit-mission-possible/g88t>. 10/02/2018.

Shuster Simon, *How Russia Is Fighting to Regain Control of Ukraine*, Time, 2014, Internet, <http://time.com/3614/how-russia-is-fighting-to-regain-control-of-ukraine/>, 18/02/2018.

Sindelar Daisy, *Was Yanukovich's Ouster Constitutional?* Radio Free Europe Radio Liberty, Prague, 2014, Internet, <https://www.rferl.org/a/was-yanukovichs-ouster-constitutional/25274346.html>, 18/02/2018.

Solonenko Iryna (ed), *European Integration Index for Eastern Partnership Countries*, International Renaissance Foundation/ Open Society Foundation, 2012, Kiev, Internet, http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202012_0.pdf, 18/02/2018.

Stratfor, *Crimea: Russia's Little Pawn*, Stratfor Worldview, Austin, 2016, Internet, <https://worldview.stratfor.com/article/crimea-russias-little-pawn>, 18/02/2018.

Tass, *EU may begin lifting sanctions off Russia after UN mission is deployed in Donbass*, Tass, Moscow, 2017, Internet, <http://tass.com/world/990531>, 10/02/2018.

The Telegraph, *EU will not accept Russian veto, says Barroso*, The Telegraph, London, 2013, Internet, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10482680/EU-will-not-accept-Russian-veto-says-Barroso.html>, 20/05/2018.

The World Bank, *Moldova Overview*, The World Bank in Moldova, Chisinau, 2017, <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview>, 18/02/2018.

Tolksdorf Dominik, *Kennan Cable No. 29: U.S. Sanctions Law and Western Coordination on Russia Policy*, Heinrich Boell Foundation North America, 2018, Internet, <https://us.boell.org/2018/01/10/kennan-cable-no-29-us-sanctions-law-and-western-coordination-russia-policy>, 20/05/2018.

Trenin Dmitri, *Russia's New National Strategy*, Carnegie Europe, Brussels, 2014, Internet, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/56442>, 16/02/2018.

Triukhan Vadym, *Speech of Mr. Vadym Triukhan, Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, at the workshop The EU and its eastern neighbors – what kind of partnership?*, Jonathan Sheele Wordpress Transcript, Oxford, 2010, Internet, <https://scheejo.wordpress.com/the-european-union-and-its-eastern-neighbours-%E2%80%93-what-kind-of-partnership/>, 18/02/2018.

Ukrainian Institute of National Memory, *50 thousand renamed toponyms, only 34 named after Bandera*, Ukrainian Institute of National Memory, Kiev, 2017, Internet, <http://www.memory.gov.ua/news/z-50-tisyach-pereimenovanikh-obektiv-toponimiki-lishe-34-buli-nazvani-na-chest-banderi>, 17/02/2018.

United Nations Peacemaker, *Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements*, United Nations Peacemaker, Trilateral Contact Group, Minsk, 2015, Internet, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf, 10/02/2018.

Vlas Cristi, *PM Filip: Moldova will not receive the €100 million EU assistance this year*, Moldova.org, 2017, Internet, <http://www.moldova.org/en/pm-filip-moldova-will-not-receive-e100-million-eu-assistance-year/>, 19/05/2018.

Youngs Richard, Pishchikova Kateryna, *Smart geostrategy for Eastern Partnership - The bumpy road to Vilnius*, Brussels, 2013, Internet, <http://carnegieeurope.eu/2013/11/14/smart-geostrategy-for-eastern-partnership#>, 10/02/2018.

Биографија

Милош М. Петровић рођен је 1985. године у Београду. Диплому средњешколског образовања стекао је у САД, након чега је у Београду уписао, и касније дипломирао, на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, на смеру Међународни односи. Мастер диплому у домену Евроинтеграција стекао је на Европском институту Универзитета Сарланд у Сарбрикену у Немачкој, након чега је 2012. године уписао докторске студије на Факултету политичких наука (Међународне и европске студије). Током свих нивоа студија био је носилац стипендија и награда бројних организација, укључујући и стипендију Фонда за младе таленте Републике Србије.

Академске 2012/13. био је ангажован као демонстратор у настави на Факултету политичких наука на курсу Савремена политичка историја. Од 2015. године у Фондацији Темпус у Београду запослен је на спровођењу међународног програма размене у домену високог образовања. Аутор је научних чланака у домену евроинтеграција и међународних односа у различитим публикацијама Института за међународну политику и привреду, а редовно објављује и текстове за научни часопис из категорије М53 за друштвене науке (право и политикологија). Области научно-стручног интересовања обухватају и савремену политичку историју и међународне односе у средњој и источној Европи, као и домен високог образовања.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а **Милош Петровић**

број уписа _____ **94/2012**

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**НЕПОТПУНА ИНТЕГРАЦИЈА КАО ПРЕПРЕКА ПОЛИТИЧКОМ РАЗВОЈУ
ИСТОЧНОГ ПАРТНЕРСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, __22.05.2018.

Милош Петровић

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије
докторског рада

Име и презиме аутора Милош Петровић _____

Број уписа _____94/2012_____

Студијски програм _____МЕЂУНАРОДНЕ И ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ_____

Наслов рада _____НЕПОТПУНА ИНТЕГРАЦИЈА КАО ПРЕПРЕКА ПОЛИТИЧКОМ РАЗВОЈУ
ИСТОЧНОГ ПАРТНЕРСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ментор _____проф. др Маја Ковачевић_____

Потписани _____Милош Петровић_____

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, __22.05.2018.____

_____Милош Петровић_____

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

НЕПОТПУНА ИНТЕГРАЦИЈА КАО ПРЕПРЕКА ПОЛИТИЧКОМ РАЗВОЈУ ИСТОЧНОГ ПАРТНЕРСТВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, __22.05.2018._____

Милош Петровић