

UDK: 341.232.1(4-672EU)  
327.39(4-672EU)  
355.357(497)

*Pregledni naučni rad*

## EVROATLANSKE INTEGRACIJE - IZAZOVI I PERSPEKTIVE

**MSc Sandra Raspopović\***

**MSc Nikola Terzić\***

### *Apstrakt:*

*Evropska unija, kao međunarodna organizacija zastupa ideju otvorenosti za prijem novih država u svoje članstvo, ali pod strogo određenim uslovima. Budućnost Evropske unije postaje pitanje političke volje i test za cijelu jednu generaciju. Učlanjenjem Crne Gore u NATO, Crna Gora će dobiti politički, bezbjedonosni i ekonomski okvir za svoj uspješan razvoj na putu ka Evropskoj uniji. Evropska komisija navodi da su pravosuđe, korupcija, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava i slobode ključne oblasti za zemlje zapadnog Balkana. Crna Gora je od svoje nezavisnosti preduzela niz poteza koji joj garantuju brzo članstvo u Evropsku uniju i NATO i na kraju to su njeni primarni ciljevi.*

*Ključne riječi: Evropska unija, NATO, Evropske integracije, Ekonomske reforme, Evropska komisija, Zapadni Balkan, Bezbjedonosni izazovi.*

### **Uvod**

Evropska unija, kao međunarodna organizacija, zastupa ideju otvorenosti za prijem novih država u svoje članstvo ali pod određenim uslovima. Od 1973. godine i prvog proširenja (Danska, Irska, Velika Britanija) pa do 2013. kada se desilo sedmo proširenje prijemom u članstvo Republike Hrvatske, Unija je od početnih 6 država došla do 28 država članica. Poslije pada Berlinskog zida pokrenula su se nastojanja da se dovrši izgradnja jedinstvene Evrope. Kraj hladnog rata je povećao mogućnost da dođe do proširenja EU, koje je do tada bilo nezamislivo. Tri kategorije država su se prijavile za članstvo u EU: neutralne države koje više nisu bile sputane hladnim ratom (Austrija, Finska, Malta i Švedska); države koje nisu bile neutralne, ili su neke od njih čak bile i članice NATO (Kipar, Norveška, Turska); i nove nezavisne države Centralne i Istočne Evrope (Bugarska, Čehoslovačka, Estonija, Mađarska, Litvanija,

---

\* Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, e-mail: sandra.raspopovic@gmail.com.

\* Uprava policije Crne Gore, e-mail: org.korupcija@t-com.me.

Letonija, Poljska, Rumunija i Slovenija). Iako među njima ima dosta razlika, bilo je dovoljno sličnosti između nekih aplikacija za članstvo, koje su dovele do jedinstvenog pristupa EU ima prema njima.<sup>1</sup>

Razvoj Evropske unije od Zajednice za uglj i čelik, preko Evropske ekonomske zajednice i EUROATOM-a, pa sve do Lisabonskog ugovora, donosio je nove odrednice ovoj organizaciji. Institucije su ojačane, promijenjen je mehanizam finansiranja, obuhvat zajedničkih politika je proširen, nadležnosti su se znatno povećale, a povećan je i broj država članica. Evropska unija se danas nalazi pred najvećim izazovima u svojoj istoriji. Finansijska, ekonomska i socijalna kriza su dovele do najveće krize povjerenja do sada. Uvriježeno je mišljenje da je sveukupna situacija izuzetno ozbiljna, a da će oporavak biti dug i neizvjestan. Često se naglašava da ako se ne bude nastavilo sa daljom integracijom, rizikuje se fragmentacija. „Budućnost EU postaje pitanje političke volje, test za cijelu generaciju evropskih lidera.”<sup>2</sup>

Raspadom bipolarne faze međunarodnih odnosa urušio se sistem kolektivne međunarodne bezbjednosti temeljen na dva podsistema parcijalne kolektivne bezbjednosti (NATO, Varšavski ugovor). NATO je ostao kao najjača, najveća, najmoćnija, najbrojnija, najbogatija bezbjednosna organizacija koja je, da bi opstala u radikalno promijenjenom geopolitičkom, geostrategijskom i geoekonomskom okruženju, morala otpočeti sa reformama svoje strukture, ciljeva, snaga za njihovo sprovođenje, ali i uspostavljati partnerske odnose saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama. Ujedno je NATO otvorio vrata i novim potencijalnim članicama, kada i ako ispune određene uslove, zatražio da Evropska unija postane evropski stub bezbjednosti unutar novih transatlantskih odnosa (projekt ESDI, Zajednička spoljna i bezbjednosna politika), te ponudio dojučerašnjem protivniku, nasljednici SSSR-a, Rusiji, adekvatne mogućnosti zajedničke akcije i saradnje. Te brojne reforme kontinuiran su, zahtjevan i skup proces koji još uvijek traje. Uključenjem Crne Gore u NATO, Crna Gora će dobiti politički, bezbjednosni i ekonomski okvir za svoj uspješan daljnji sveukupni razvoj, daljnju jaču integraciju u evropske i evroatlantske procese, ali i mogućnost ravnopravnijeg nastupanja kao akter širom međunarodne zajednice.

### ***Perspektive širenja EU***

Može se primijetiti da se širenje EU odvija regionalno, a i sama EU je izgrađena na temeljima regionalne saradnje. Evropa kakvu znamo danas konstruisana je na ostacima Evrope poslije drugog svjetskog rata, koji umnogome podsećaju na zemlje Zapadnog Balkana u 2000. godini. Iz te situacije ona je uspjela da pronađe put

---

<sup>1</sup> Dinan, D. (2010). *Menjanje Evrope - Istorija Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik, str. 248.

<sup>2</sup> Đurović, G. (2012). *Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja*. Podgorica: Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet, str. 154.

oporavka i uspostavljanja mira upravo kroz regionalnu saradnju i ekonomsku integraciju. Takođe, izbor ekonomske integracije kao osnove za uspostavljanje trajnog mira i oporavka nije bio slučajan. Velike etničke razlike, kao i nepovjerenje koje je uslijedilo posle rata bili su veoma slični situaciji u kojoj su se našle države Zapadnog Balkana poslije 2000. godine. Ekonomska integracija je dovela do transformacije bivših neprijatelja u buduće poslovne partnere, formirajući odnos zasnovan na zajedničkim interesima i profitu. Time je smanjen „konfiktan potencijal“, koji je inače lako izgraditi u odsustvu ekonomskih i personalnih veza. Jedna od glavnih ideja evropske integracije bila je onemogućavanje kakvog budućeg rata, pošto nijedna strana u mogućem konfliktu neće moći od istog profitirati. Iako predvidljivi ekonomski gubici koji bi nastali u slučaju rata, prije svega zbog ometanja trgovine i puteva proizvodnje integrisane evropske ekonomije, učinili su izbijanje takvog rata nezamislivim. Pored toga, horizontalna, funkcionalna, integracija sektora ekonomije članica EU dovela je do izgradnje svakodnevne bliske povezanosti industrija i eksperata različitih zemalja, čime se smanjila mogućnost za rast nacionalističkih i ksenofobičnih ideja i sentimenata.

U svojim godišnjim saopštenjima o strategiji širenja, Evropska komisija politiku pristupanja ističe kao “jedan od najdjelotvornijih spoljnopolitičkih instrumenata EU” koji služi “strateškom interesu EU za postizanje stabilnosti, bezbjednosti i sprječavanju konflikata” i osigurava “porast uticaja EU u međunarodnoj politici”. Ali, kada je riječ o prijemu balkanskih zemalja, u nekoliko uticajnih država-članica proteklih godina se sve jasnije ukazuje na “ograničenu sposobnost EU da apsorbira nove članice” kao i na “nedovoljnu zrelost kandidata za pristupanje EU”.

Pojmovi pridruživanja, pristupanja i proširenja su različiti, te je na samom početku neophodno napraviti razliku između njih:

- Pridruživanje (EU Association) - Pridruživanje ne postoji kao posebna politika Evropske unije, već služi kao pripremna faza za države u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Odnosi između jedne države i EU (trgovinski sporazum, finansijski aranžman i slično) ne povlače za sobom nužno i buduće članstvo. Upravo je pridruživanje, za evropske zemlje sa jasnom perspektivom članstva, početni dio politike proširenja EU;
- Pristupanje (EU Accession) - Pristupanje predstavlja ostvarivanje punopravnog članstva u EU, koje se ostvaruje nakon okončanja procesa pristupnih pregovora, zaključenja ugovora o pristupanju, ratifikacije ugovora u državi pristupnici i svim državama članicama EU, kao i uz davanje saglasnosti od strane Evropskog parlamenta;
- Proširenje (EU Enlargement) - Proces koji za državu pristupnicu predstavlja proces pristupanja, za EU predstavlja proces širenja, pa se i politika koja uređuje taj proces zove politika proširenja EU (EU Enlargement policy).

Osnovni uslovi za prijem novih članica u EU bili su regulisani, članom 49. Rimskog ugovora, koji podrazumijeva da se svaka Evropska država može prijaviti da postane član Unije. Ona treba uputiti zahtjev Savjetu, koji treba da se jednoglasno

saglasni poslije konsultovanja Komisije i poslije dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji treba da se saglasni apsolutnom većinom svojih poslanika.<sup>3</sup>

Pripremajući se za veliko peto proširenje na istočne zemlje, Evropska unija je 1993. godine definisala tzv. kriterijume iz Kopenhagena koji su prošireni u Madridu 1995. godine. Dvije godine nakon Madrida uvedena je unaprijeđena politika uslovljenosti koja u fokus stavlja političke kriterijume pristupanja koji su prošireni zahtjevima za borbu protiv korupcije i nezavisnosti pravosuđa. Za zemlje Zapadnog Balkana usvojeni su i dodatni prioriteti koji se odnose na stabilizaciju država, dobre susjedске odnose i regionalnu saradnju, vjersko i etničko pomirenje, kao i saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine u Hagu. Potom su svi kriterijumi objedinjeni u Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji predstavlja okvir za evropski put i integraciju zemalja u EU.

Na samitu u Kopenhagenu 1993. godine definisani su prvi put kriterijumi zajednički za sve države koje one treba da ostvare ukoliko žele članstvo u EU - tzv. Kopenhagenski kriterijumi (do tada su se uslovi za članstvo nalazili za svaku državu po jedinačno u sporazumu o pridruživanju), ali uslov izgradnje administrativnih kapaciteta nije eksplicitno pomenut. Tek se na samitu u Madridu 1995. godine prvi put pominje da države kandidate treba da prilagode svoje administrativne strukture za sprovođenje obaveza koje proističu iz članstva. Ovakvo definisanje bilo je dosta neprecizno pa se u narednim godinama pokušalo dati preciznije obrazloženje. Tako se u saopštenju sa samita u Luksemburgu 1997. godine na kome se daje formalno odobrenje za početak pregovora sa nekim državama CIE, kaže da nije dovoljno samo inkorporirati pravila EU u svoje zakonodavstvo već obezbeđiti kapacitete da se pravila i sprovede. Samit u Feiri 2000. godine ide najdalje kada je reč o naglašavanju značaja koji imaju administrativni kapaciteti u procesu pristupanja, pa se tako kaže da napredak u pregovorima sa državom kandidatom zavisi od preuzimanja akcija (*acquis communautaire* – pravne tekovine EU), a posebno od njenih kapaciteta da efektivno primeni pravo EU.

Na bazi prethodno iznetog je jasno da, poučeni iskustvom drugih zemalja, zemlje JIE kao svoje osnovno opredeljenje ističu priključenje EU. Osnovne koristi koje se mogu očekivati od evropskih integracija su oličene u pristupu širem tržištu, prilivu stranih direktnih investicija, pomoći u institucionalnim i ekonomskim reformama, pristupu fondovima EU i, što je svakako najbitnije, prihvatanju sistema vrijednosti koji je dugo godina izgrađivan u EU. Međutim, u društveno-političkom, pravno-institucionalnom i ekonomskom smislu zemlje regiona zaostaju za članicama EU. Madridski kriterijum administrativnih kapaciteta je četvrti kriterijum pored političkog (stabilne institucije i vladavina prava), ekonomskog (funkcionalna tržišna privreda) i pravnog (prihvatanje pravila i propisa EU) kriterijuma, definisanih u Kopenhagenu.

---

<sup>3</sup> Prokopjević, M. (2009). *Evropska Unija*. Beograd: Službeni glasnik, str. 559.

Kao jedno od rješenja za prevazilaženje ekonomskih problema je istaknuto formiranje zone slobodne trgovine u regionu JIE u prelaznom periodu do momenta priključenja EU. Ovo je jako važno iz dva razloga:<sup>4</sup>

- stvaranje zone slobodne trgovine bi bio svojevrsan test koji bi pokazao da li su zemlje regiona postigle društveno-političku zrelost za evropsko integrisanje. Drugim riječima, stvaranje ove integracije je smernica koja treba da pokaže da li su zemlje sposobne za viši oblik integracije kakva je EU ili ne; i
- u ekonomskom smislu, stvaranje zone slobodne trgovine je način da se pojača konkurentnost privreda zemalja, što je neka vrsta generalne probe za tržišnu utakmicu sa preduzećima iz zemalja EU (drugi kopenhagenski kriterijum).

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) je proces koji danas svaka država potencijalni kandidat i kandidat mora da prođe kako bi se kroz unutrašnje reforme stabilizovala i kako bi jednog dana bila u mogućnosti da se pridruži EU. O Procesu stabilizacije i pridruživanja možemo govoriti i kao o problemu, ali razlika u odnosu na prethodno pobrojane probleme je ta što se sa ovim „problemom“ (PSP) suočavaju i sve države Zapadnog Balkana te predstavljaju redovnu „problematiku“ koje kandidati sa ovih prostora moraju da reše pre ulaska u Evropsku uniju.

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP – *Stability and Association Process*) uspostavljen je od strane Evropske unije maja 1999. godine, tokom sukoba na Kosovu i NATO intervencije protiv SR Jugoslavije. Svrha uspostavljanja PSP je da pruži političku, ekonomsku i svaku drugu pomoć državama Zapadnog Balkana kako bi se unapredili međusobni odnosi, obezbjedila njihova stabilnost i uspostavile bliže veze sa Evropskom unijom koje bi dovele do pridruživanja sa njom. Proces je, s jedne strane, postao okvir po kome će EU da sprovodi politike prema državama Zapadnog Balkana, a s druge strane, postao je obavezan put kojim države iz regiona moraju da koračaju kako bi dosegle članstvo u Evropsku uniju.

Na putu PSP-a država kandidat ispunjava precizno utvrđene kriterijume, podvrgnuta je rigoroznoj kontroli, ali ima i brojne instrumente EU koje su joj stavljene na raspolaganje kako bi sa uspehom prebrodile sve „stepenice“ Procesu. Jer ispunjenje jedne stepenice vodi ka drugoj i tako sve do samog učlanjenja u EU. Ako bi radili presjek o kojim je to nivoima riječ – onda bi se PSP mogao podeliti u 2 nivoa sa određenim brojem podnivoa. Prvi nivo koji jedna država mora da pređe jeste nivo pridruživanja – u kome se pojedinačna država nalazi u ulozi pretkandidata koja tek nastoji da dođe do svog prvog ugovornog odnosa sa EU kojim bi se kvalifikovala za sledeći nivo. Drugi nivo jeste pristupanja – gdje država dobija status kandidata da bi na samom kraju, dugogodišnjeg, procesa pristupila Evropskoj uniji. Pridruživanje započinje kroz održavanje sastanaka stručnih i tehničkih grupa između predstavnika države članice i Evropske komisije. Ovim sastancima se razmatraju tekući

---

<sup>4</sup> Ilić, A. (2006). *Zona slobodne trgovine u Jugoistočnoj Evropi – Izazov za Srbiju*. Beograd: Srpski ekonomski forum, str. 16.

opštedruštveni i sektorski reformski procesi i njihova usaglašenost sa evropskim kriterijumima, te se vrši dalje usmeravanje reformskih procesa u državi.

Sljedeći stepenik koji država pretkandidat mora da pređe jeste izrada „Studije o izvodljivosti“. Ovom Studijom Evropska komisija ispituje i procenjuje trenutne mogućnosti države kako bi bile spremne za preuzimanje svih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju čije pregovaranje slijedi odmah posle Studije. Kao što je rečeno, naredni nivo pridruživanja podrazumeva pregovore i zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP – *Stabilization and Association Agreement*). Sporazum predstavlja prvi ozbiljan korak ekonomskog povezivanja države pretkandidata i Evropske unije, tj. njim dve strane potpisnice uspostavljaju precizan ugovorni odnos. Suštinu SSP čini ekonomska problematika i razvijanje ekonomskih odnosa dviju strana potpisnica. Osnovni predmet pregovora jeste tranzicioni rok i tempo liberalizacije trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima, kao i proces harmonizacije prava države pretkandidata sa pravom EU u oblastima vezanim za funkcionisanje slobodnog tržišta.<sup>5</sup> Pored SSP, države potpisuju i Prijelazni sporazum koji obuhvata one oblasti iz SSP koje su u nadležnosti Evropske unije. U trenutku kada sve države članice EU ratifikuju SSP počinje njegovo celokupno dejstvo, a Prijelazni sporazum gubi svoje značenje.

Nakon ratifikacije i stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju država pretkandidat započinje novi ciklus – ciklus pristupanja Evropskoj uniji. Prvi korak u procesu pristupanja predstavlja upućivanje zahteva za prijem u Evropsku uniju (kandidatura za članstvo). Ovaj korak u neku ruku treba da bude korak zrelosti za državu pretkandidata. Precizan datum kada država može da se kandiduje ne postoji, ali prvi termin kada država može da podnese svoju kandidaturu je moguć odmah posle potpisivanja SSP. Stoga ostaje na pretkandidatu da sam proceni koje je to pravo vreme, ali i da poseduje argumente sa kojima može da dokaže kako je spremna za dalje izazove pristupanja koji su pred njom.

Poslije kandidovanja slijedi ocenjivanje države pretkandidata i dobijanje statusa kandidata. Ovom prilikom se država podnosioc kandidature detaljno ocenjuje kako bi joj se odobrio status kandidata. Evropska unija, tačnije njena Evropska komisija, šalje državi „Upitnik“ sa po nekoliko hiljada pitanja na osnovu koga će biti se oceniti stanje budućeg kandidata za pristupanje.

Dobijanje pozitivne ocjene stavlja državu kandidata pretposlednji, ali najteži i najviši, stepenik – pregovaranje i zaključivanje sporazuma o stupanju u članstvo EU. Kandidat ovaj put pregovara na najsveobuhvatniji i najširi mogući način sa EU o svim oblastima u kojima Unija deluje. Pregovori su podjeljeni u poglavlja i dok se sva ne zaključe država kandidat neće biti u mogućnosti da zaključi sporazum o članstvu. Kao što se da primijetiti Proces stabilizacije i pridruživanja je veoma dug, precizan i detaljan. Da bi se ovakav jedan sveobuhvatan Proces sa uspjehom realizovao, neophodno je i da sadrži instrumente koji usmeravaju i olakšavaju put državama (pret)kandidatima ka Evropskoj uniji. Ovde bismo izdvojili tri važna instrumenta, uz već pomenuti Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i njegov prateći Prijelazni

---

<sup>5</sup> Mišćević, T. (2009). *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.

sporazum, koji pomažu u transformaciji zemlje i njenom prilagođavanju za buduću multilateralnu saradnju sa drugim državama u okvirima EU.

Ugovor iz Nice (potpisan 2001. godine, a stupio na snagu 2003. godine) je stvorio institucionalnu mogućnost za veliko, peto proširenje, kada je u Evropsku uniju ušlo deset novih zemalja i to: Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka, Litvanija, Letonija, Estonija, Malta i Kipar. U peto proširenje je uključeno i produženo peto proširenje, tj. ulazak Bugarske i Rumunije u Evropsku uniju 2007. godine. Proces ratifikacije Ugovora o Ustavu EU je obustavljen nakon francuskog i holandskog odbijanja na referendumu iz 2005. godine. Nakon toga Evropska unija je zapala u institucionalnu krizu, koja je imala snažan uticaj na politiku proširenja. Uprkos brojnim nedoumicama koje su se javile nakon dva neuspješna referenduma, principi dati u dokumentu pod nazivom "Strategija proširenja EU" iz 2005. godine, pokazuju napredak u procesu pridruživanja. Evropski savjet je 2006. godine usvojio tzv. Konsenzus o proširenju koji podrazumijeva da će sva sljedeća proširenja Evropske unije biti predmet detaljnijeg pretpristupnog dijaloga i složenijeg procesa pregovaranja. Buduća strategija proširenja će, pored toga što se podrazumijeva da zemlja mora biti „ranije spremna” za obaveze iz budućeg članstva, biti bazirana na strožim kriterijumima konsolidacije, kondicionalnosti i komunikacije, a u direktnoj vezi sa realnom procjenom integracionog kapaciteta Evropske unije da primi nove članice.

Principi konsolidacije, kondicionalnosti i komunikacije su poznati kao tri „K” i podrazumijevaju: posvećenost Evropske unije prijemu novih članica kroz konsolidovanje samog procesa (konsolidacija), uslovljavanje prijema novih članica ispunjavanjem svih političkih, ekonomskih i institucionalnih kriterijuma neophodnih za članstvo (kondicionalnost) i prelazak sa tehničkog na „pravi” dijalog između Brisela, sadašnjih i budućih članica EU kroz uključivanje civilnog društva, medija i stručne zajednice (komunikacija). Uzdizanjem Kopenhaških kriterijuma na nivo Ugovora, kao i iskustvom velikog petog proširenja, za buduće zemlje članice pridruživanje je postalo znatno komplikovanije pa se može govoriti o novom trendu u politici proširenja Evropske unije, tzv. "Enlargement plus". Evropska komisija je 2009. godine dodala još jedan princip vezan za buduću politiku proširenja. U pitanju je princip kredibiliteta. Ovaj princip se odnosi na sve aktere u dijalogu o daljem proširenju, kako onih koji žele pristupiti, tako i onih koji odlučuju o spremnosti države da pristupi Uniji. Svi oni koji učestvuju u dijalogu treba da čuvaju kredibilitet samog procesa. Na taj način će proces biti uspješniji i bliži građanima Evrope. U Strategiji proširenja iz 2012/2013. godine, može se prepoznati još jedan princip. U pitanju je princip kvantifikacije, odnosno ostvarivanja konkretnih rezultata na putu pristupanja Uniji.

Politika EU prema Centralnoj i Istočnoj Evropi (CIE), Sredozemlju i Jugoistočnoj Evropi (JIE) u svojim pojedinačnim oblicima predstavlja konkretne primjere regionalnog pristupa. Tako se npr. regionalni pristup prema državama Centralne i Istočne Evrope zasniva na Evropskim sporazumima, preferencijalnom tretmanu i uspostavljanju zone slobodne trgovine, PHARE, ISPA, SAPARD

programima pomoći i podsticanju regionalne saradnje u različitim oblastima kroz CEI, CEFTU, itd. Ovaj pristup EU reflektuje prvu odliku politike EU prema određenim regionima, a posebno prema Balkanu i preostalom dijelu jugoistočne Evrope - princip diferencijacije - razlike. Politička klasifikacija i ekonomske razlike su razlozi izdvajanja regiona Zapadnog Balkana od ostatka regiona jugoistočne Evrope po pristupu EU. Politika EU prema zapadnom Balkanu je zasnovana, prije svega, na bezbjednosnom pristupu, koji podrazumijeva da EU nastoji spriječiti konflikte i etničke rivalitete koji su duboko razvijeni u regionu Balkana. Cjelokupan raspored instrumenata EU, planovi pomoći, privredni podsticaji, ugovorni odnosi, politička podrška, kao i ostala ohrabrenja za zemlje zapadnog Balkana su usmjereni na stvaranje druge oblasti u Evropi, pored zone obuhvaćene zemljama članicama EU, gdje će vojni konflikti postati nezamislivi i pomoću toga, u region jugoistočne Evrope proširiti zonu mira, stabilnosti, prosperiteta i sloboda koje su države članice EU kreirale u posljednjih šest decenija. Upravo ova okolnost čini politiku EU prema zemljama jugoistočne Evrope veoma specifičnom kada se uporedi sa politikom proširenja EU, koja se više zasniva na ekonomskim i geopolitičkim kriterijumima.

Istorija Evropske Unije je istorija redovnih periodičnih uvećanja. Ako uspije da se povinuje kriterijumima iz Kopenhagena, a u skladu sa odredbama Sporazuma o EU, svaka evropska država se može kvalifikovati za članstvo u EU. Ovo postavlja pitanje geografskih granica između Evrope i Evropske Unije. Evropska unija zbog izuzetno teške ekonomske krize u Grčkoj i zamora od proširenja u starim članicama, u ovom trenutku nema jasnu strategiju o svojoj budućnosti, što se može negativno odraziti na dalji proces proširenja. U takvim uslovima Evropska unija nije baš mnogo zainteresovana za dalja proširenja i davanja novih obećanja.

Kada su u pitanju ključni događaji pristupanja CG, Evropska komisija je:

- uputila Crnoj Gori Upitnik za pristupanje EU u julu 2009. godine;
- usvojila predlog liberalizacije viznog režima za Crnu Goru u decembru 2009. godine;
- usvojila Mišljenje o prijemu Crne Gore u Evropsku uniju u novembru 2010. godine;
- odobrila Crnoj Gori status zemlje kandidata u decembru 2010. godine.

Nakon prijema Hrvatske sredinom 2013. godine, spekuliše se da će proces širenja Evropske unije na Zapadni Balkan i Tursku biti privremeno zaustavljen. Proces širenja EU izaziva priličnu zabrinutost među zemljama Zapadnog Balkana u odnosu na njihovu poziciju i status nakon prijema novih članova. U ovom trenutku, široko rasprostranjena zabrinutost po pitanju bilo kakvog daljnjeg proširenja, koja je sada veoma očigledna u unutrašnjoj politici država članica EU, rizikuje slabljenje najefikasnijeg oruđa koje EU ima u rukama kada se bavi ovim problematičnim regionom. Zamor od proširenja bi stvorio zamor od reformi. To je jako negativan efekat i po unutrašnje reformske procese svake od ovih država, ali i na samu Evropsku uniju. Tek kada perspektiva integracija u EU postane operativna mogućnost, tek tada EU počinje da igra ulogu modernizatora u regionu. Najgori mogući scenario za Zapadni Balkan jeste da se na njega gleda kao na dobrog susjeda



na duži period. Očigledna dostignuća u regionu ne bi trebalo ostaviti na trenutnom nivou ili ih čak dovesti u opasnost. Upravo suprotno, kako je posljednje proširenje tačka prekretnica za EU ono je takođe prekretnica i za region.

Oštiji stav EU prema Balkanu nastajao je sa sviješću da prijemu Bugarske i Rumunije 2007. godine nisu prethodile odgovarajuće pripreme. To uviđanje, u kombinaciji sa strepnjom za bezbjednost i neriješena državna pitanja na Balkanu, ali i sa razvojem situacije u EU nakon Lisabonskog sporazuma u teškom ekonomskom okruženju, podstaklo je EU da se više fokusira na posebno strog metod u kontroli ispunjavanja uslova za članstvo (na primjer definisanjem mjerila napretka). Rastući značaj političkih kriterijuma pristupanja - intencija EU je da političke kriterijume pristupanja, zajedno sa regionalnim i individualnim koji su postavljeni za svaku zemlju regiona pojedinačno, učini što više „mjerljivim”, insistirajući na veoma konkretnim, vidljivim rezultatima, u svakoj fazi pristupnog dijaloga. Odluka o članstvu jeste politička, ali se donosi na osnovu uspješnih reformi. Sve se više pojačava pritisak u cilju ispunjavanja uslova u najrazličitijim oblastima i dalje demokratizacije. Evidentan je pritisak Brisela da se forsiraju neke od važnih reformi, kao što su reforme administracije ili pravosuđa u svim državama regiona. Jedan od glavnih argumenata u korist nastavka procesa širenja Evropske unije se odnosi na to da je potrebna efikasnija zajednička politika Unije kako bi ostvarila svoj istorijski cilj oličen u miroljubivom ujedinjenju evropskih zemalja, podstičući i šireći vrijednosti i praksu stabilnosti.<sup>6</sup>

### ***Bezbjednosni izazovi evroatlantskih integracija – odnos EU- NATO i integracija CG i Zapadnog Balkana***

Nestankom Varšavskog Ugovora, NATO se našao u poziciji vojnog saveza. Da bi se popunio vakum nastao nestankom VU, članice Evropske zajednice (EZ) su inaugurisale Program zajedničke spoljne i bezbjednosne politike (CFSP). Prva prilika za stvaranje evropske bezbjednosti i odbrane neslavno je završila 1954. godine sa propašću *Evropske odbrambene zajednice* (EOZ). Svojevrсна nasljednica EOZ bila je Zapadnoevropska unija, ali je ona vrlo brzo potisnuta od strane NATO, koji je preuzeo na sebe odbranu Zapadne Evrope. Od tada je ideja i inicijativa za stvaranjem zajedničke evropske bezbjednosne politike potpuno izmakla iz vidokruga evropskih integracionih procesa, sve do polovine 80-ih godina prošlog vijeka kada je nastojanje za ostvarivanjem zajedničke evropske bezbjednosti ponovo pronašlo svoje mjesto u procesu evropskog ujedinjenja.<sup>7</sup>

NATO je u posljednjih dvadesetak godina prerastao od pakta za regionalnu bezbjednost u međunarodnu organizaciju sa ciljem borbe protiv terorizma, sprečavanja širenja (proliferacije) nuklearnog oružja i garantovanja evropske

---

<sup>6</sup> Fuše, M. (2009). *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*. Beograd: Službeni glasnik, str. 62.

<sup>7</sup> Lopandić, D., Janjević, M. (ur.) (1995). *Ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Mastrihta*. Beograd: Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Evropski pokret u Srbiji, str. 193.

bezbjednosti. To je radio i radi kroz svoja dva strategijska koncepta iz 1991. i 1999. godine: Prvi strategijski koncept se ticao promocije partnerstva u Evropi sa bivšim članicama ZEU i Rusije, smanjenja stajaće vojske i priprema za ovladavanje krizama. Pošto više nije bilo prijatni sa Istoka, 1994. godine je svečano uveden program Partnerstvo za mir, kao jedan od oblika saradnje u bezbjednosti (cooperative security). Drugi koncept se ticao ovladavanja krizama (crisis management) i svečano je usvojen na pedesetogodišnjici NATO pakta na sastanku u Vašingtonu, aprila 1999. godine.

Uloga NATO- a još više dobija na značaju kada se uzmu u obzir rizici od nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja. U tom cilju je istaknut značaj prijema novih članica i uspostavljanje bliskijih odnosa sa Ukrajinom i Rusijom. NATO se definitivno pokazao kao činilac garantovanja bezbjednosti, ovladavanja krizama i održavanja međunarodnog mira i bezbjednosti izvan svojih granica. Pošto je postao fleksibilna organizacija sposobna da se nosi sa širokim spektrom zadataka nezavisno i u saradnji sa drugim organizacijama, pred njim su se na početku 21. vijeka postavili i novi izazovi u smislu zaštite ljudskih prava, iza kojih se, mora se priznati, kriju i ideološki ciljevi i prevelika želja za ekspanzijom a sve u cilju novog svjetskog poretka (*Pax Americana*). Proces širenja i pridruživanja je tekao planski i kontinuirano. Samo proširenje je otvorilo novu mogućnost modernizacije, standardizacije i fleksibilnosti uz povećanje demokratske kontrole vojske država članica. Proširenje je sprovedeno i još uvek se sprovodi uz uzimanje u obzir ekonomske i političke moći država članica i poštovanje njihovog nacionalnog interesa.

Odnos NATO-EU možemo pratiti i poređenjem izazova i prijatni i pogledom na instrumente predviđene za njihovo rješavanje u novom strateškom konceptu NATO-a i Evropskoj bezbjednosnoj strategiji donetoj 2003. godine. Naime, Evropska bezbjednosna strategija kao ključne prijatnje sa kojima se EU suočava navodi: terorizam, proliferaciju oružja za masovno uništenje, regionalne konflikte, propale države i organizovani kriminal. U borbi sa ovim prijatnjama zarad odbrane sigurnosti i promocije vrednosti EU (sloboda, demokratija, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavina prava), strategija identifikuje tri strateška cilja: usmeriti se ka prijatnjama evropskoj bezbjednosti, sa spremnošću da se interveniše pre nego što kriza počne i da se djeluje na globalnoj osnovi, s obzirom da je sa novim prijatnjama prva linija odbrane često spolja potrebna je izgradnja bezbjednosti oko granica Evrope, kroz promociju dobrog upravljanja u evropskom susedstvu, i razvoj jačeg međunarodnog društva sa međunarodnim institucijama koje dobro funkcionišu i međunarodnim poredkom zasnovanim na uzajamno prihvaćenim pravilima.

Na ovaj način Strategija, naglašava globalnu prirodu prijatni sa kojima se EU suočava i globalnu prirodu njenih interesa. Naglašava se da ako EU hoće da napravi doprinos koji je u skladu sa njenim potencijalima, ona mora da bude aktivnija, koherentnija i sposobnija. EU mora da bude aktivnija u ostvarivanju svojih strateških ciljeva, mora da bude sposobnija transformišući evropsku vojsku u felksibilne, pokretne snage i jačajući njihovu civilnu komponentu i ona mora da bude

koherentnija spajajući svoje kapacitete u oblasti odbrane, razvoja, diplomatije i trgovine. Takođe ona mora da radi sa svojim partnerima, a naročito sa Amerikom.<sup>8</sup>

Ugovornim odrednicama, počevši od Ugovora iz Mاستrihta (1993), Evropska unija je stvarala okvire za nastanak spoljnopoličkog, bezbjednosnog i odbrambenog djelovanja. Ti okviri nisu značili i njihovu operacionalizaciju, tj. njihovo produbljivanje akcionim planovima, kao u slučaju važeće Evropske strategije bezbjednosti (2003), čija je operacionalizacija ograničavana obrazloženjem da je potrebije da ona ostane samo vizija. Zbog čega je Unija toliko čekala sa artikulacijom svoje bezbjednosne i odbrambene politike i djelovanja? Više puta je naglašavano da države članice Unije nisu izgradile svijest ili uobličile interese o potrebi prenošenja dela suvereniteta na Uniju koji se odnosi na spoljnu, bezbjednosnu i odbrambenu politiku. Drugi argumenti se tiču oslonca Unije na vojne snage SAD posednute na prostoru članica Unije i njihov stalni uticaj putem nezaobilazne i vodeće uloge u NATO, kao i značajnim američkim privrednim prisustvom. Noviji argumenti idu uporedo sa fnansijskom, a sve više ekonomskom krizom, koja ne samo da dovodi do smanjenja budžetskih izdvajanja članica Unije za odbranu već, dovodeći u pitanje evrozonu, u pitanje dovodi i sam projekat Unije. Zbog novih trendova u ekonomiji neki autori su mišljenja da je EU promašen koncept i neodrživ sistem i da će se pre ili kasnije raspasti prvenstveno zbog svoje infacione monetarne politike i tržišnog intervencionizma. Ovo su neke od sitnica koje idu u prilog odbijanju Unije, a ponajviše njenih članica, da u potpunosti preuzme odgovornost i proširi horizonte ne samo vojnog djelovanja već i njenog angažovanja po drugim političkim, ekonomskim i bezbjednosnim pitanjima.

Odricanje od bezbjednosti i odbrane u ime nadnacionalne tvorevine je uvek osjetljivo političko pitanje za svaku državu, pa bila ona i članica Unije. Iskustvo Unije govori o neuspješnim pokušajima stvaranja bezbjednosnih i odbrambenih zajednica, što govori u prilog činjenici da se temelji Unije nalaze u ekonomiji, a ne u bezbjednosti. Iz takvih temelja iznikla je ekonomska građevina u kojoj je pitanje spoljne politike i bezbjednosti samo „eho“ pitanje koje u suštini ima drugi forum – NATO, sa kojim Unija dijeli 21 državu članicu. U prilog navedenom ide neuspješno stvaranje bezbjednosnog i odbrambenog identiteta putem ratifikacije Evropske odbrambene zajednice „šestorice osnivača“ 1952. godine. Zatim, nastojanje De Gola i Adenauera početkom 60-ih godina prošlog vijeka da stvore političku i bezbjednosnu uniju kao „najviše ostvarenje kontinentalističke vizije Evrope“ i pokušaju da umanje sve snažniji uticaj SAD i geopolitičkog „atlantizma“ na evropske integracione tokove. Ostavkom Adenauera 1963. godine Fušeov plan propada, a povlačenjem De Gola 1969. godine sa političke scene nestaje i posljednja prepreka za ulazak atlantistički opredeljene Velike Britanije u evropsku zajednicu država, dolazi do potiskivanja kontinentalističke vizije unije, pretvaranje evropske zajednice samo u zonu slobodne trgovine i početak intenzivnijeg kontrolisanja integracije od

---

<sup>8</sup> House of Commons, Defence Committee (2008). *The Future of NATO and European defence*. Nine report of Session 2007-08, str. 72

strane SAD pre svega u ekonomskom pravcu, sa što manje političkog, a još manje bezbjednosnog ujedinjenja.<sup>9</sup>

Ponovna izgradnja bezbjednosnog i odbrambenog identiteta EU putem stvaranja Evropskog identiteta odbrane (eng. *European Defence Identity*) pokušana je 1992. godine na inicijativu SAD korišćenjem institucionalnog okvira NATO. U prilog američke argumentacije išao je slab učinak EU na terenu (Balkan) čime je ponovo ojačana pozicija „atlantista“ koji su tvrdili da se veća bezbjednosna uloga Evrope najbolje može realizovati daljim razvijanjem evropskog stuba NATO. Međutim, obrazovanje Evropskih kombinovanih združenih namenskih snaga (eng. *European Combined Joint Task Forces*), sa kojima bi EU mogla da koristi ogromne vojne efektivne NATO, uključujući i transportne kapacitete SAD u slučajevima kada rješavaju bezbjednosne prijetnje u koje SAD nisu htele da se mešaju, zanemarivalo je pitanje o tome „koliko će donošenje odluka u Evropi moći da bude nezavisno od SAD ako se oslone na resurse NATO.“<sup>10</sup>

Danas, razvoj zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike predstavlja korak više ka obrazovanju bezbjednosnog identiteta Unije. Prema konstruktivistima, ovako postavljen identitet morao bi da bude zasnovan na zajedničkim normama koje su vezane i koje određuju taj identitet. Odnosno, Unija treba da poseduje ili bar da teži stvaranju strateške kulture. Ne treba zaboraviti i ulogu institucija i to ne samo kao instrumenta države već i kao relativno samostalne političke strukture, koje su sposobne da u uslovljenosti (eng. *cobinding*) sa državama stvaraju i utiču na integracione procese dostizanja zajedničkih i usklađenih ciljeva i politika (komunitarizaciji) kroz složeno ukrštanje unijskog i nacionalnog. Za one geopolitički orijentisane debatnike najvažniji zaključak je da zajednička bezbjednosna i odbrambena politika Unije, u ovom trenutku, nema za cilj da potisne SAD sa evropskog kontinenta, da je „uravnotežuje“, niti da ugrozi njenu ključnu ulogu u oblasti odbrane. U prilog navedenom ide i djelovanje zemalja koje najviše modeluju evropski bezbjednosni identitet, poput Francuske i Njemačke, a koje se zalažu za „ravnotežu“ u evroatlantskim odnosima i partnerstvu sa SAD. Na drugoj strani, i sama Unija nastoji da svoju zajedničku bezbjednosnu i odbrambenu politiku uskladi sa NATO-om.

Unija je potrošila mnogo dragocjenog vremena u traganju umesto u realnoj izgradnji vlastitog bezbjednosnog i odbrambenog identiteta. Otuda i tolike inicijative koje su mahom dolazile od SAD, tj. NATO struktura. Problem bi mogao da bude i u nerealnom određivanju bezbjednosnih prioriteta koji su je usmeravali ka ideji Unije kao vojne sile. Istovremeno, Unija (tada EZ) nije shvatala kako je brzo „meka“ bezbjednost zamijenila tradicionalne bezbjednosne izazove, naročito na kontinentu. Tačnije, svoja polazišta u vezi nastajuće krize u bivšoj SFR Jugoslaviji temeljila je na

---

<sup>9</sup> Đurković, M. (2010). Geopolitički okvir proširenja Evropske unije: između kontinentalizma i atlantizma. *Izazovi evropskih integracija*, 8, Beograd: Službeni glasnik, str. 89

<sup>10</sup> Fatić, A. (2009). Karakteristike novog bezbjednosnog ustrojstva Evrope - usmeravanje Zapadnog Balkana. *Vojno delo*, br. 1, Beograd: Ministarstvo odbrane R. Srbije, Medija centar „odbrana“, str. 21-22.

hladnoratovskim pretpostavkama da su u pitanju etnički sukob i konstitutivna sporenja koja su eskalirala u rat. Međutim, iza navedene potrebe za državotvornošću bili su i profit i kriminalizacija političkih elita koje su vodile rat. Zato je i najveći neuspeh EZ, koja se u formi preinačene EU pojavljuje ponovo na prostoru bivše SFR Jugoslavije tek posle rata za Kosovo 1999. godine, u tome što svoje težište u jačanju „civilne moći“ nije sa više pažnje usmerila ka „mekoj“ bezbjednosti, što je i danas od posebnog značaja (borba protiv organizovanog kriminala, krijumčarenja ljudi, ljudskih organa, droge, naoružanja, borba protiv korupcije, pranja novca i sl.)

### **Zaključak**

Radi prevazilaženja istorijskih predrasuda i prepreka regionalne saradnje, na podstrek EU, NATO, OUN, OSCE i SAD, pokrenut je niz inicijativa u Jugoistočnoj Evropi, koje bi trebale da doprinesu unapređenju stanja stabilnosti i bezbjednosti u regionu. U posljednjih 15 godina razvijen je širok spektar bezbjedonosne saradnje u regionu kojim su zahvaćene različite oblasti bezbjedonosnih rizika i prijetnji u Regionu i razvijani mehanizmi saradnje radi zajedničkog suočavanja sa njima u različitim oblastima kao što su: razvoj demokratskih institucija država, civilnog društva, vladavine prava, tržišne ekonomije i NATO kompatibilnih vojnih snaga; saradnja u borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i zaštiti ljudskih prava i sloboda; ekonomska i naučna saradnja; odbrambeno-vojna saradnja; demilitarizacija i uništavanje viškova naoružanja i saradnja u različitim kriznim situacijama i katastrofama. U budućnosti će već ina inicijativa bezbjedonosne saradnje poprimiti regionalni institucionalni karakter s čime će se obezbijediti neophodne pretpostavke da Balkan postane zona mira, stabilnosti i prosperiteta.

Evropska komisija navodi da su pravosuđe, korupcija, borba protiv organizovanog kriminala i pitanje osnovnih prava najveći izazovi za zemlje Zapadnog Balkana. Reforma pravosuđa i javne uprave, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i ostvarivanje osnovnih prava ključne su oblasti na koje zemlje Zapadnog balkana moraju da se usredsrede da bi napredovale na putu pridruživanja EU. Tokom prethodne decenije, odnos između EU i Zapadnog Balkana se razvio u novom pravcu sa otvaranjem perspektiva članstva u EU za sve zemlje u regionu ZB. Evropska unija je preuzela vodeću ulogu u pružanju finansijske pomoći za unapređenje demokratizacije i ekonomskog razvoja i da podrži pretpristupno prilagođavanje. Albanija, Hrvatska i Makedonija su među prvima započele sa reformama i preduzele odlučne korake u pravcu institucionalnog prilagođavanja u skladu sa zahtevima procesa pridruživanja, dok su među poslednjima BiH i Srbija, koje još uvek oklevaju u uvođenju reformi. Crna Gora je, međutim, napravila brz napredak ka integraciji EU od proglašenja nezavisnosti 2006. godine. Crna Gora je na dobrom putu kada su u pitanju evroatlantske integracije.

Crna Gora kroz integracije u evropske i evroatlanske strukture želi da rješava svoj bezbjednosni aspekt razvoja, uz istovremeno podsticanje svog ekonomskog razvoja. U tom smislu, NATO predstavlja najmoćniji političko-vojni savez na svijetu koji svakoj zemlji članici daje čvrstu garanciju da će njen suverenitet i teritorijalni integritet biti očuvan, a da će ekonomski razvoj biti stabilan. EU je najveći svjetski trgovac i veliko tržište, koje pruža mogućnost i za benefite ekonomske integracije malih ekonomija, a daje okvir za razvoj države vladavine prava, snažne institucije i biznis ambijent prilagodjen strateškim razvojnim partnerstvima. U krajnjem, integracije u evropske i evroatlanske strukture postaju ključna poluga rasta životnog standarda i prosperiteta zemlje.

### **Literatura**

1. Dinan, D. (2010). *Menjanje Evrope - Istorija Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
2. Đurković, M. (2010). Geopolitički okvir proširenja Evropske unije: između kontinentalizma i atlantizma. *Izazovi evropskih integracija*, 8, Beograd: Službeni glasnik.
3. Đurović, G. (2012). *Evropska unija i Crna Gora - Politika proširenja*. Podgorica: Univerzitet Crne Gore - Ekonomski fakultet.
4. Fatić, A. (2009). Karakteristike novog bezbjednosnog ustrojstva Evrope - usmeravanje Zapadnog Balkana. *Vojno delo*, br. 1, Beograd: Ministarstvo odbrane R. Srbije, Medija centar „odbrana“.
5. Fuše, M. (2009). *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*. Beograd: Službeni glasnik.
6. House of Commons, Defence Committee (2008). *The Future of NATO and European defence*. Nine report of Session 2007-08.
7. Ilić, A. (2006). *Zona slobodne trgovine u Jugoistočnoj Evropi – Izazov za Srbiju*. Beograd: Srpski ekonomski forum.
8. Lopandić, D., Janjević, M. (ur.) (1995). *Ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Mاستrihta*. Beograd: Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Evropski pokret u Srbiji.
9. Mišćević, T. (2009). *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
10. Prokopijević, M. (2009). *Evropska Unija*. Beograd: Službeni glasnik.

**EURO-ATLANTIC INTEGRATION - CHALLENGES AND PERSPECTIVES****MSc Sandra Raspopovic****MSc Nikola Terzic****Abstract**

The European Union, as the international organization advocates the idea of openness for joining the new countries in its membership, but in accordance with strictly defined conditions. The future of the European Union will be the issue of political will and the test for one generation. Joining NATO, Montenegro will get political, safety and economical frame for its successful development on the way to the European Union. The European commission states that the justice, corruption fight against the organized crime, human rights and freedom are the essential fields for Western Balkan countries. Since it has become independent, Montenegro undertook the series of acts that guarantee soon membership in the European Union and NATO. Eventually these are Montenegro's primary goals.

**Key words:** European Union, European Integrations, Economic reforms, Western Balkan, Safety challenges, European commission.

*Article history:*

*Received: 30. 12. 2016.*

*Accepted: 1.4. 2017.*