

СЛАБОСТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

Милован СУБОТИЋ*

Сажетак: Процес проширења Европске уније (ЕУ) на Западни Балкан представља један од кључних инструмената политичке стабилизације и демократске консолидације региона након распада Југославије. Иако се ЕУ декларативно залаже за политику отворених врата, бројни индикатори указују на стагнацију овог процеса. Упркос формалној посвећености приступању, конкретан напредак земаља региона је ограничен, а евроентузијазам грађана све више опада. Циљ овог рада је да анализира кључне слабости политике проширења ЕУ на Балкану, с фокусом на институционалне, политичке и геополитичке аспекте. Слабости земаља региона су такође предмет елаборације, сагласно парафразираној максими да су за сваки успех, али и неуспех, потребне две стране. Утицај осталих геополитичких актера, попут Русије, Кине и Турске, на земље Западног Балкана, као последица пропуста ЕУ и локалних политичких елита, заслужује посебну истраживачку пажњу.

Кључне речи: Политика проширења, ЕУ, Западни Балкан, слабости, Русија, Кина, Турска.

* Е-адреса: milovan.subotic@mod.gov.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8729-5742>.

Рад је настао као део пројекта Министарства одбране: „Безбедносни изазови земаља Западног Балкана у европској безбедносној парадигми”, бр. ИСИ/ДХ1/24–25, а који истраживачки тим и истраживачка група за проучавање регионалне безбедности Института за стратегијска истраживања и спољних сарадника реализује у периоду 2024–2025.

Увод

Без обзира на постигнуте позитивне резултате, оличене у интеграцији великог броја постсоцијалистичких земаља у Европску унију, транзиција се исказала као спор и мучан процес са израженим социјалним последицама које су у неким фазама ескалирале у политичке, економске и социјалне кризе. Пркосећи постулатима економских теорија према којима „економске кризе подстицајно делују на транзиције изнутра” (Djuve & Knutsen, 2023) овај проблемски аспект транзиције још увек је посебно актуелан, али као изостајући у балканским земљама. Критичко истраживање транзиције показује да су, изузев Словеније, остале земље у транзицији на Балкану доживеле регресију. Наиме, по бројним индикаторима, садашњи њихов развој је испод нивоа развоја из 1989. године. То говори о противречностима транзиције, као и да је „механичка” примена неолибералног модела зависне (клониране) модернизације довела до периферизације привреде и друштва на Балкану, односно до стварања зависних друштава капитализма светске полупериферије.¹

Анализа процеса који су се дешавали у земљама Западног Балкана потврђује да се транзиција, која се у основи може дефинисати као скуп неопходних политичких, правних, економских и социјалних реформи, одвијала на специфичан начин у свакој од ових земаља, што је зависило од наслеђене економске и социјалне структуре, традиције и уобичајеног начина живота, као и од приступа владајућих елита самом току реформи које транзиција подразумева (Милашиновић и др., 2018). Процес транзиције одвијао се са различитим успехом у појединим земљама, јер је био праћен бројним противречностима и блокадама. Транзициони биланс балканских држава показује да после фазе тзв. блокиране транзиције и транзиционе рецесије ова друштва кроз бројне реформске захвате ипак чине одређени искорак ка модернизацији, расту и развоју.

¹ Економија земаља Западног Балкана у преткризном периоду (до 2008) расла је по просечној стопи од 5% годишње. Под утицајем глобалне рецесије привредни раст прекинут је 2009. године, након чега је уследио постепени опоравак, тако да је просечна стопа раста у овом потпериоду износила око 1,7% годишње (Milenković, Vujović, 2020: 37).

То је дугорочан и противречан процес где ће крајњи исход зависити од бројних фактора, како унутрашњих тако и спољашњих.

Исход транзиционог процеса, с прокламованим циљем уласка у ЕУ, зависиће од глобалних процеса и актера, њихових стратегија, али и од бројних регионалних, националних и локалних специфичности. За сада, Балкан је разапет између прошлости и будућности, ретрадиционализације и модернизације, а за сва његова друштва може се рећи да имају транзиторни идентитет (Ђурић, 2022). Данас је извесно да ће транзиција, чак и у оним најуспешнијим земљама које су постале чланице Европске уније, потрајати још дуго. Додатно отежавајућа околност земаља региона, које још увек нису постале чланице Уније, огледа се у чињеници да је већина балканских држава данас доминантно сколонија стратегији партикуларног, појединачног прикључења Европској унији, него изграђивању аутономне регионалне стратегије сарадње, интеграције и заједничког уласка свих балканских земаља у европску заједницу (Subotić, 2014: 132).

Након оптимизма, поткрепљеног несумњивом магнетичношћу Европске уније из 90-их, нови век, а нарочито његова друга и трећа деценија, сведоче о значајним тешкоћама са којима се Европска унија, али и регион Западног Балкана суочавају у погледу политике проширења и извесности прокламованог циља – а то је Западни Балкан у Европској унији. Много је разлога који су допринели неповољном стању у којем се регион на „европском путу налази“, а због јасније елаборације у даљем тексту биће груписани у оне који говоре о мањкавостима на страни бриселске бирократије и онима који су предмет нечињења (неки би рекли и намере) регионалних политичких елита. Узајамност многих пропуста, грешака и(ли) опште индолентности на релацији ЕУ–Западни Балкан, довело је до значајнијег уписа осталих заинтересованих актера за овај регион, о чему ће такође бити речи у даљем тексту овог рада.

Проширење – од ентузијазма до „замора“

Проширење се етаблирало као суштински део европских интеграција. Сваки круг проширења оставио је трага на пројекту интеграције. Међутим, проширење Европске уније (ЕУ) са 10 земаља Централне и Источне Европе, уз Кипар и Малту, без преседана по обиму, пружило је Унији

прилику да развије вишеструки скуп инструмената и трансформисало проширење у једну од најуспешнијих политика ЕУ. Бројни изазови процеса придруживања убрзали су појаву проучавања проширења ЕУ као кључне истраживачке области. Ране студије су истраживале загонетку одлуке ЕУ да се прошири са земљама средње и источне Европе, као и трошкове и користи од проширења на Исток. Међутим, питања о утицају политике проширења ЕУ инспирисала су нову истраживачку агенду. Студије утицаја ЕУ на земље кандидате и потенцијалне кандидате не само да су прошириле истраживачки фокус студија европеизације (изван држава чланица Уније), већ су подстакле и обликовале дебате о обиму и делотворности условљавања ЕУ. Већина аналитичких оквира развијених у контексту проширења на Исток фаворизовала је рационалне институционалистичке приступе истичући веродостојну перспективу чланства као кључну варијаблу објашњења. Међутим, студије које анализирају утицај политике проширења на земље Западног Балкана и Турску расветлиле су нека од ограничења рационалистичких приступа и настојале да идентификују нове факторе објашњења (Gateva, 2018).

Политика проширења Европске уније формално постоји од оснивања претече ЕУ – Европске економске заједнице (ЕЕЗ) 1957. године, али је као институционализована политика унутар ЕУ почела да се развија тек од првог великог проширења 1973. године, када су се Заједници придружиле Велика Британија, Ирска и Данска, чиме је број држава чланица повећан са шест на девет, уз тадашње референдумско одбијање чланства од стране Норвешке (Europe Direct, 2024).

Међутим, као конкретна и свеобухватна политика са јасним критеријумима и процедурама, политика проширења добила је своју кључну форму 1993. године у оквиру Копенхашких критеријума, који су утврђени на самиту Европског савета у Копенхагену. Ови критеријуми поставили су стандарде које државе кандидати морају испунити како би постале чланице, укључујући стабилне институције, владавину права, тржишну економију и способност преузимања обавеза из чланства. Од тада, политика проширења је постала стратешки алат ЕУ за подстицање демократизације, стабилности и економског развоја у суседним регионима, посебно у Централној и Источној Европи, као и на Западном Балкану.

Основни принципи политике проширења базирани су на већ поменутих Копенхашким критеријумима и представљају основне услове

које држава мора испунити да би приступила ЕУ. То су: стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина; функционална тржишна привреда и способност да се носи с конкуренцијом и тржишним силама унутар ЕУ; способност да преузме обавезе које проистичу из чланства, укључујући поштовање циљева политичке, економске и монетарне уније (Рајунво, 2015). Индивидуални приступ према чланству сугерише да се свака земља кандидат или потенцијални кандидат процењује засебно, према сопственом напретку у испуњавању услова. Што се тиче процеса приступних преговора, земље које добију статус кандидата улазе у преговоре о усклађивању са законодавством ЕУ, познатим као *acquis communautaire*.² Земље кандидати морају да прихвате правну тековину пре него што се могу придружити ЕУ и да право ЕУ учине делом свог националног законодавства. Током овог процеса, о правној тековини се преговара између Европске уније и држава кандидата за чланство. Правна тековина је подељена на 35 преговарачких поглавља која покривају различите законодавне аспекте, укључујући нпр. Поглавље 10. (Информационо друштво и медији), поглавље 20. (Предузетничка и индустријска политика), поглавље 25. (Наука и истраживање), поглавље 26. (Образовање и култура) итд. (Western Balkans Info Hub, 2024).

Што се тиче земаља Западног Балкана, земље које имају статус кандидата су следеће: Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Остале земље кандидати су: Турска (кандидатски статус од 1999, али преговори су практично замрзнут), Украјина, Молдавија и Грузија (кандидатски статус 2022–2023, у различитим фазама процеса).

² *Acquis communautaire* је француски термин који у суштини значи „ЕУ каква јесте” – другим речима, то је скуп заједничких права и обавеза које повезују све државе чланице са Европском унијом. *Acquis* обухвата све уговоре и законе ЕУ, декларације и резолуције, међународне споразуме о пословима ЕУ и пресуде Суда правде (Western Balkans Info Hub, 2024).

Табела: Преглед кандидата за чланство у ЕУ (обрада аутора)

Земља	Статус кандидата	Отворени преговори	Главни изазови	Перспектива
Албанија	2014	2022	Корупција, организовани криминал	Постепени напредак уз реформске захтеве
БиХ	2022	Не	Политичка нестабилност, етничке поделе	Напредак зависи од унутрашњих реформи
Црна Гора	2010	2012	Политичка криза, владавина права	Најнапреднији кандидат, присутна блага стагнација
Северна Македонија	2005	2022	Спор са Бугарском, политичка стабилност	Потребан наставак реформи и дијалога
Србија	2012	2014	Нерешен статус КиМ, владавина права, слобода медија	Напредак условљен дијалогом и реформама
Турска	1999	2005 (замрзнуто)	Људска права, слобода медија, демократија	Негативна перспектива чланства
Украјина	2022	Ускоро очекивано	Рат, корупција	Јака политичка подршка ЕУ
Молдавија	2022	Ускоро очекивано	Институционална слабост, руски утицај	Европска подршка уз потребне реформе
Грузија	2023	Не	Демократија, политичке тензије	Перспектива зависи од јачања реформи

Рекапитулирајући учинак политике проширења у већ вишедеценијском трајању, а нарочито од пријема последње државе чланице (Хрватска, 2013), сада већ са извесном сигурношћу можемо да говоримо да се овај концепт суочава са озбиљним изазовима који наносе штету земљама кандидатима, али истовремено и руше углед Европске уније. Као кључни изазови са којима се политика проширења суочава

препознати су: замор од проширења унутар неких чланица ЕУ, због чега се проширење одвија спорије; унутрашње реформе кандидата – многе земље имају озбиљне проблеме са корупцијом, независношћу правосуђа и политичком стабилношћу, те геополитичке тензије, посебно након руске инвазије на Украјину, које су додатно интензивирале стратешку димензију политике проширења. Имајући у виду све компликованије геополитичке околности, многи аутори указују на реформу система проширења, односно неопходност напуштања првобитног механизма гласања уз усвајање консензуса већине међу државама чланицама, као основе за политичке одлуке (Zhao, 2024).

Једна од главних слабости политике проширења лежи у институционалним изазовима саме ЕУ. После проширења 2004. и 2007. године дошло је до пораста скептицизма унутар Уније, а термин „замор од проширења” (*enlargement fatigue*) постао је чест у политичком дискурсу држава чланица (Noutcheva, 2009). „Замор од проширења” представља губитак политичке, институционалне и друштвене воље унутар ЕУ за примање нових чланица, без обзира на формалне испуњене услове од стране кандидата. Иако није институционализован у правном смислу, овај феномен има снажан утицај на реалност приступног процеса. Очигледно је да је од почетка 2010-их приметан смањени ентузијазам и политичка воља међу чланицама ЕУ да се процес настави. Овај феномен посебно погађа Западни Балкан – регион који већ деценијама тежи интеграцији у ЕУ. Према Тончеву (2012), замор од проширења се манифестује кроз поштравање критеријума, увођење нових услова (*benchmarking, reversibility*) и стално одлагање процеса, што подрива кредибилитет ЕУ у очима кандидата.

Више је узрока који су довели до „замора од проширења”. Неки од најзначајнијих су свакако: унутрашње кризе у ЕУ, слабости претходних проширења и раст евроскептицизма у земљама кандидатима за чланство. Унутрашње кризе у ЕУ су многоструке и односе се на низ неповољности којима је ЕУ изложена у последњих петнаестак година. Најпре је ту реч о финансијској кризи с краја прве и почетка друге деценије овог века, на коју су се надовезали Брегзит, мигрантска криза и руска инвазија на Украјину (Суботић, 2012). Како то добро примећује Балфор, „Европска унија се последњих година више бавила сопственим институционалним опстанком него проширењем” (Balfour & Stratulat, 2015). Слабости

претходних проширења, понајпре везано за примере Бугарске и Румуније које су у ЕУ ушле 2007. године, упркос нерешеним проблемима у владавини права, подстакли су скепсу у вези са превременим проширењем. Све наведено се некако рефлексивно одразило и на раст евроскептицизма, како у земљама чланицама тако и у земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Коченов је ову ситуацију формулисао на следећи начин: „Грађани не желе више чланица, већ функционалнију Унију” (Kochenov, 2015).

Додатни проблем за земље које су у процесу евроинтеграција је вишеструка криза Европске уније која већ неколико година није у стању да нађе решења за различит корпус криза. У таквим условима, у којима се често говори о могућем распаду Уније, државе из „чекаонице за чланство” природно губе поверење у вођство ЕУ и њену спремност да настави пријем нових чланица у скорој будућности (Subotić i Pejić, 2024: 200). Нарочито су индикативна истраживања према којима „на Балкану данас живе млади који верују да њихове земље никада неће постати део Европске уније” (Jović 2019).

Последице застоја у политици проширења по земље Западног Балкана су вишеструке, а понајпре су оличене у све флексибилнијим локалним тумачењима односа према стандардима које је потребно достићи, општем паду поверења у ЕУ,³ те све интензивнијем упливу осталих геополитичких актера и њиховој аспирацији да попуне могућу политичку празнину и остваре свој политички и економски утицај у региону. Управо овај уплив „неунијских актера” требао би да представља јасан сигнал европској администрацији да мора отклонити понајпре сопствене мањкавости према политици проширења у овом региону.

„Замор од проширења” као простор за нове актере

Слабости европске политике проширења искористиле су понајпре глобалне и регионалне силе као што су Русија, Кина и Турска, које су повећале своје политичке, економске и културне утицаје у региону. Русија, на пример, користи питање Косова и православне везе да би се

³ Како то Рихтер добро примећује: „Нема више ‘магнетске силе’ ЕУ која подстиче реформе” (Richter, 2018).

позиционирала као заштитник традиционалних вредности и суверенитета (Vachudova, 2020). Кроз политичку подршку, енергетску зависност, медијски утицај и хибридне претње, Москва настоји да осујети евроатлантске интеграције и одржи регион у стању политичке флуидности. Како наводи Стронски, „Москва се све више окреће Балкану као арени у којој може демонстрирати своју способност да утиче на западне интересе и дестабилизује евроатлантску архитектуру” (Stronski & Nimes, 2019, р. 3). Према Бечеву, „главни циљ Русије није да Балкан потпуно доминира, већ да га држи у сивој зони – довољно нестабилном да омета интеграцију у западне структуре” (Bechev, 2017, р. 22).

Русија има блиске односе са Србијом, коју сматра својим „природним савезником”. Политичка реторика обе стране често се заснива на историјским и религијским везама. Како истиче Вукадиновић, „руска подршка Србији у вези са Косовом представља кључни симбол савезништва, који је унутрашње политички веома користан српским властима” (Vukadinović, 2021: 41). Такође, преко компаније „Газпром”, Русија је осигурала контролу над значајним делом енергетске инфраструктуре у Србији, укључујући и власништво над складиштем гаса у Банатском Двору. Србија увози преко 85% гаса из Русије (European Council on Foreign Relations, 2022).

Присуство медија, попут Sputnik Srbija и RT Balkan, омогућава Русији да обликује јавни дискурс. Преносе се садржаји против ЕУ, НАТО и САД (нешто мање према САД од почетка новог Трамповог мандата), док се Русија приказује као заштитник суверенитета и традиционалних вредности. Бечев наводи: „Кроз медије, културне центре и православну цркву, Русија успешно пројектује меку моћ у Србији и Републици Српској” (Bechev, 2017: 109). Оно што је у већ дужем временском периоду приметно, јесте да Русија подржава политичке партије и актере који се противе чланству у НАТО и ЕУ. У Србији, на пример, подршка се огледа у политичком савезништву са појединим партијама, медијској подршци и дипломатским активностима.

Очигледно је да руски утицај на Западном Балкану представља мешавину „меке” и „тврде” моћи, с циљем да се осујети интеграција региона у евроатлантске структуре. Док већина држава региона тежи чланству у ЕУ и НАТО, Москва настоји да тај процес успори или делимично преокрене кроз енергетску зависност, политичку подршку, културну

блискост и медијску кампању. Утицај Русије ће остати релевантан фактор све док постоји политичка нестабилност и структурне слабости у државама региона.

Током последње две деценије, Народна Република Кина (НРК) интензивно проширује свој глобални утицај, како у економском тако и у политичком и културном смислу. Регион Западног Балкана, који се истовремено суочава са спорим процесом европских интеграција, институционалним слабостима и дефицитом страних инвестиција, постао је плодна основа за растућу кинеску присутност. Посебно после покретања иницијативе „Појас и пут” (Belt and Road Initiative, BRI) 2013. године и механизма сарадње 17+1 (сада 14+1), Кина се позиционирала као алтернативни економски и политички партнер државама региона. Највидљивији облик кинеског присуства на Западном Балкану огледа се у инфраструктурним инвестицијама и кредитима, најчешће реализованим преко кинеских државних банака и грађевинских компанија. Кинески кредити често долазе без политичких услова, али са обавезом ангажовања кинеских компанија, технологије и радне снаге, што ограничава економске бенефите за локалну привреду (Pavličević, 2020).

У Србији, односи са Кином користе се у унутрашњој политици као показатељ „независности” и „пријатељства у тешким временима”, посебно током пандемије COVID-19 када су кинеске вакцине и помоћ били масовно промовисани (Kovačević, 2020). Кинеска стратегија „економске дипломатије” доприноси нормализацији нетранспарентних процедура. Многи уговори су закључени без јавних тендера, чиме се подривају основе владавине права (Živanović i Pavlović, 2022: 91). Оно што је сигурно јесте да кинеско присуство у региону доприноси формирању полицентричне геополитичке структуре, где локалне владе балансирају између ЕУ, Кине, Русије и Турске. Иако ЕУ остаје највећи донатор и трговински партнер земаља региона, Кина се позиционира као видљив и брз партнер, што ствара ризик од смањене политичке мотивације за реформе по ЕУ стандардима.

Иако у нешто мањој мери него што је то случај са Русијом и Кином, регионални актер који користи слабости европске политике проширења на Западни Балкан свакако је Турска. Она настоји да ојача своју позицију као утицајан регионални актер и своју балканску стратегију заснива на полугама „меке моћи”: дипломатији, културној сарадњи, верским везама

и економским инвестицијама. Турска улаже у реновирање културне баштине, а њена верска дирекција Diyanet активно учествује у изградњи џамија и исламских центара, посебно у Босни и Херцеговини, КиМ и Рашкој области. Овај приступ јача религијску димензију турског утицаја (Ekinçi, 2013).

Иако Турска формално подржава европски пут региона, њен утицај има двосмерне ефекте: доприноси стабилности, али често не подстиче реформе у складу са ЕУ вредностима. Како наводи Bechev (2012), „Турска својом политиком на Балкану доприноси економској стабилности, али занемарује вредносни оквир ЕУ интеграција”.

Слабости земаља Западног Балкана

Поред елаборираних слабости које европска политика проширења испољава у већ вишедеценијском трајању, а које су довеле до значајног уплива осталих геополитичких играча, било би некоректно и академски недопустиво не изнети и видљиве слабости са којима се суочавају земље региона на „европском путу”, односно оне слабости и недостатке за које не може бити „вечити изговор” да је бриселска администрација једина одговорна. Иако су земље региона прошле кроз значајне политичке и економске реформе након распада Југославије, многе од њих се и даље суочавају са дубоким структурним слабостима које успоравају процес европских интеграција и одрживог развоја. Као кључне слабости ових држава препознају се: институционална нестабилност, етнополитичке тензије, економска неразвијеност, корупција и ограничена владавина права, те општи дефицит политичке културе.

Једна од главних слабости у земљама Западног Балкана јесте недовољна институционална стабилност. Честе политичке кризе, упитна независност судства и партијска контрола над државним институцијама подривају поверење грађана у државу. Институције у многим земљама региона функционишу као продужена рука владајућих политичких партија, што резултира недостатком професионалности, непотизмом и клијентелизмом. Примери регионалних земаља указују на готово потпуну контролу извршне власти над медијима, судством и регулаторним телима (Vuković, 2022). Такав систем урушава начело поделе власти и онемогућава ефективну контролу власти. У односу на капиларност овог

проблема, у скоро свим земљама Западног Балкана, пример Босне и Херцеговине је још драстичнији, јер „ова држава функционише по систему сложене етничке поделе власти, што често доводи до блокада у процесу доношења одлука” (Bieber, 2018).

Корупција је распрострањена у скоро свим земљама региона. Према извештајима организације Transparency International, већина држава Западног Балкана има непромерено ниске резултате на Индексу перцепције корупције. Ово директно утиче на квалитет јавних услуга, правосуђе и економско окружење. Недовољна владавина права, укључујући неефикасност судства, остаје једна од кључних препрека напретку у европским интеграцијама (European Commission, 2023).

И након значајног протока времена од завршетка ратова 90-их, регион остаје обележен етничким поделама и историјским конфликтима. У Босни и Херцеговини, Република Српска све чешће прети сецесијом, док је тзв. Косово, односно нерешен статус ове јужне српске покрајине, и даље проблем без назнака за одрживо превазилажење. Етнонационализам остаје снажан фактор у унутрашњој политици, често коришћен као средство за мобилизацију подршке. Овакве тензије отежавају регионалну сарадњу и успоравају процес помирења (Subotić, 2010).

Економије Западног Балкана су слабо развијене, са високим степеном незапослености, посебно међу младима, и снажним ослањањем на дознаке из дијаспоре. Недовољна индустријализација, низак ниво директних страних инвестиција и зависност од неформалне економије представљају кључне препреке одрживом економском развоју (Bartlett & Prica, 2020). Регион такође пати од значајног „одлива мозгова”, што додатно смањује његове развојне капацитете.

Недовршеност демократске транзиције, уз низак ниво опште политичке културе, такође се карактерише као значајна слабост. Политичке елите често одржавају власт кроз контролу над медијима, употребу патронажних мрежа и ограничавање критичког дискурса. Демократске институције су често формално успостављене, али и умногоме нефункционалне у пракси. Недовољна транспарентност и слаба грађанска партиципација указују на дубоки демократски дефицит (Freedom House, 2023).

Очигледно је да земље Западног Балкана деле низ сличних слабости које проистичу из историјског наслеђа, конфликта, транзиционих

изазова и институционалне недораслости. Иако постоје позитивни примери напретка у неким сферама, дубоко укоренењени проблеми и даље представљају препреку стабилности и развоју. Упоредо са неадекватном политиком Европске уније према овом региону, све набројене слабости овдашњих земаља чине процес придруживања све компликованијим и неизвеснијим.

Закључак

За разлику од прокламоване политике проширења, пракса проширења у последњих двадесетак година показује бројне недоследности у примени критеријума декларисаних општим оквиром политике проширења. Извесно се може закључити присуство политичке селективности. Одређене земље, попут Румуније и Бугарске, примљене су у ЕУ 2007. године иако су имале озбиљне проблеме у борби против корупције и у владавини права. За њих је, додуше, примењен Механизам за сарадњу и верификацију (The Cooperation and Verification Mechanism – CVM), али су критеријуми очигледно били флексибилнији него што се примењују на земље Западног Балкана данас. На пример, Србији и Северној Македонији постављају се све строжи политички услови, укључујући решавање билатералних спорова и нормализацију односа са Косовом, што свакако није део оригиналних Копенхашких критеријума. Процес проширења је очигледно све више под утицајем унутрашњих политика земаља чланица. Француска, Холандија и друге земље често условљавају отварање преговора политичким питањима која такође немају директне везе са Копенхашким критеријумима, што доводи до губитка кредибилитета ЕУ у региону и осећаја неправде међу земљама кандидатима.

Овај процес (пре)дугог трајања карактерише и мањак транспарентности и јасних мерила напретка. Иако постоје формални извештаји Европске комисије о напретку, многе оцене остају нејасне и често зависе од политичке воље држава чланица. Ово ствара утисак да се исти критеријуми примењују различито у зависности од геополитичких интереса. Променљива тумачења и додавање нових услова за чланство, постали су део политичке свакодневнице у комуникацији бриселске администрације са представницима локалних политичких елита.

Ако се дешавају овакви „пропусти” на страни оног ко треба доследно и правично да усмерава регионалне земље према чланству, односно предвидивијој и одрживијој будућности, шта тек рећи за бројне пропусте, проблеме и недовршености карактеристичне за овдашње земље-кандидате. Понајпре због већ набројених мањкавости, према многим међународним проценама, земље Западног Балкана налазе се у категорији „хибридних режима” – система који комбинују елементе демократских процедура са ауторитарним праксама, што омета спровођење владавине права и спречава успостављање функционалне демократске културе.

Ова „савршена олуја” лоших поступања обе стране довела је до успостављања услова за значајан уплив осталих геополитичких актера у региону, попут Русије, Кине и Турске. Руски утицај на Западном Балкану делимично је заснован на историјским и културним везама, али све више добија обриси хибридне геополитичке стратегије усмерене против Запада. Иако Русија нема ресурсе да економски доминира регионом, она користи асиметричне методе – од енергетике до медија – како би очувала полуге утицаја. Кинески утицај има снажну економску и политичку димензију, што отвара нове изазове по демократске институције, транспарентност и европску будућност региона. Утицај Турске је двојак: иако се може рећи да има извесну улогу у погледу доприноса стабилности и економског развоја, њена недоследност у погледу демократских стандарда и вредности може представљати изазов за кредибилитет и унутрашњу мотивацију евроинтеграција.

Све наведено нас утемељује у закључку да уколико Европска унија не понуди јасну, кредибилну и брзу перспективу интеграција, постоји ризик да ће поменути (можда и неки други) актери задржати постојеће и активирати неке нове полуге утицаја у региону, односно капитализовати стање настало на све неизвеснијом „европском будућношћу” региона. „Замор од проширења” представља озбиљну претњу за стабилност и европску перспективу Западног Балкана. Уместо формалног одустајања ЕУ користи механизме одлагања и пооштравања услова, што подрива поверење у процес. Ако Унија жели да очува своју геополитичку улогу у региону, мора реформисати приступ, обезбедити транспарентност и обновити политичку вољу за проширење.

Очигледно је да је политика проширења ЕУ на Западни Балкан суочена са озбиљним слабостима које подривају њену кредибилност и ефективност. Недостатак политичке воље, недоследна примена критеријума, утицај конкурентских сила, спора бирократија и ограничени резултати у реформама указују на потребу за темељном ревизијом стратегије проширења. Без нове, доследне и политички подржане визије проширења, европска перспектива Балкана (п)остаће угрожена.

Литература

- Balfour, R., & Stratulat, C. (2015). EU member states and enlargement towards the Balkans. European Policy Centre.
- Bartlett, W., & Prica, I. (2020). The Western Balkans in transition: Economic performance and prospects. LSEE Papers.
- Bechev, D. (2012). Turkey's Rise in the Balkans: The Role of Soft Power. *Insight Turkey*. 14(1), 133–147.
- Bechev, D. (2017). *Rival Power: Russia in Southeast Europe*. Yale University Press.
- Bieber, F. (2018). *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*. Palgrave Macmillan.
- Djuve, V. L. & Knutsen, C. H. (2023). Economic crisis and regime transitions from within. *Sage Journals – Journal of Peace Research*. April, 10.
- Ђурић, J. (2022). Транзиција и идентитет друштва у Србији, у: *Tri decenije tranzicije u Srbiji – Sociološka i antropološka perspektiva*. Institut društvenih nauka, Beograd, 23–25.
- Ekinci, D. A. (2013). Turkey's Foreign Policy towards the Balkans: A Historical Perspective. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. 15(2), 143–156.
- Europe Direct. (2024). *Milestones in European Construction*. Strasbourg.
- European Council on Foreign Relations. (2022). *Mapping Russia's influence in the Western Balkans*.
- Freedom House. (2023). *Nations in Transit. War Deepens a Regional Divide*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT_2023_Digital.pdf.

- Gateva, E. (2018, May 24). European Union Enlargement Policy. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Retrieved 9 May. 2025, from <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-504>.
- Jović, D. 2019. Na Balkanu sve manje 'vernika', u EU sve više ravnodušnih. Tanjug, 4. December.
- Kochenov, D. (2015). EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law. Kluwer Law International.
- Kovačević, M. (2020). Serbia's Use of Chinese Vaccine Diplomacy. BIRN.
- Milenković, D., Vujović, T. (2020). Economies Development and Institutional Transition of the Western Balkan Countries. Proceedings of Faculty of Economics Brcko.
- Милашиновић, Р. и др. (2018). Балкан на размеђу векова – од епохе ратова до европских интеграција. Годишњак Факултета безбедности, 53–73.
- Noutcheva, G. (2009). Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans. Journal of European Public Policy. 16(7), 1065–1084.
- Pajuvuo, Sanna. (2015). Copenhagen Criteria. Prezi.
- Pavličević, D. (2019). Structural Power and the China–Western Balkans Relationship. Journal of Contemporary China, 28(118), 419–433.
- Richter, S. (2018). The EU-Western Balkans Strategy: Credibility of enlargement is back. The Austrian Marshall Plan Foundation.
- Stronski, P., & Himes, A. (2019). Russia's Game in the Balkans. Carnegie Endowment for International Peace.
- Subotić, J. (2010). Explaining Difficult States: The Problems of Post-Conflict and Post-Authoritarian State-Building. East European Politics and Societies.
- Subotić, M. (2012). Migracije i ekstremizam. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Subotić, M. (2024). Zapadni Balkan u raljama nebezbednosti. Beograd: Medija centar odbrana.
- Subotić, M., & Pejić, I. (2024). The reach of state power in a globalized world – some lessons for the EU and the Western Balkans. Bulletin of Carol I. National Defence University, 13(3), 193–209. <https://doi.org/10.53477/2284-9378-24-39>.

- Тончев, П. (2012). Проширење ЕУ: између замора и нових стратегија. Институт за међународну политику и привреду.
- Vachudova, M. A. (2020). Ethnopolism and democratic backsliding in Central Europe. *East European Politics*. 36(3), 318–340.
- Vukadinović, R. (2021). *Ruski uticaj na Zapadnom Balkanu*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Western Balkans Info Hub (2024). *Acquis Communautaire / Community Acquis*. 31 January. <https://westernbalkans-infohub.eu/glossary/acquis/>.
- Zhao, J. (2024). EU enlargement faces cohesion, mechanism problems. *Global Times*. November, 12. <https://www.globaltimes.cn/page/202411/1322928.shtml>.
- Živanović, J., & Pavlović, D. (2022). The Political Economy of China's Presence in the Western Balkans. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. 24(1), 85–102.

WEAKNESSES OF THE EUROPEAN UNION'S ENLARGEMENT POLICY IN THE WESTERN BALKANS

Milovan SUBOTIĆ*

Abstract: The European Union's (EU) enlargement process for the Western Balkans represents one of the key instruments for fostering political stabilisation and democratic consolidation in the region following the dissolution of Yugoslavia. Although the EU formally upholds a policy of open doors, numerous indicators signal a stagnation in this process. Despite official commitments to accession, tangible progress among the countries of the region remains limited, while public enthusiasm for EU membership is steadily

* E-mail: milovan.subotic@mod.gov.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8729-5742>

The paper was created as part of the Ministry of Defense project titled „Security Challenges of Western Balkan Countries within the European Security Paradigm”, no. ИСИ/ДХ1/24–25, implemented by the research team and the Regional Security Research Group of the Strategic Research Institute, along with an external contributor, during the period 2024–2025.

declining. This paper aims to analyse the main weaknesses of the EU's enlargement policy for the Western Balkans, focusing on institutional, political, and geopolitical dimensions. The shortcomings of the regional states are also examined, in accordance with the paraphrased maxim that both success and failure require the involvement of two sides. The influence of other geopolitical actors, such as Russia, China, and Turkey, on the Western Balkan states, resulting from the EU's and local elites' failures, warrants particular scholarly attention. This paper concludes that the current trajectory of the enlargement policy poses a serious threat to the stability and European future of the Western Balkans. Rather than formally abandoning the process, the EU relies on mechanisms of delay and increasingly stringent conditions, thereby eroding trust in the accession path. If the Union wishes to preserve its geopolitical influence in the region, it must reform its approach, ensure greater transparency, and renew its political commitment to enlargement. Evidently, the EU's enlargement policy for the Western Balkans faces significant weaknesses that undermine both its credibility and effectiveness. The lack of political will, inconsistent application of criteria, influence of rival powers, slow-moving bureaucracy, and limited reform outcomes all point to the need for a thorough revision of the enlargement strategy. Without a renewed, coherent, and politically supported vision, the European perspective of the Western Balkans will remain or become even more jeopardised.

Keywords: Enlargement policy, EU, Western Balkans, weaknesses, Russia, China, Turkey.