

Политика за проширување на ЕУ: дали претстојат есенски ветришта на промени?

Авторка:
Корина Стратулат

Скопје, Август, 2022

Краток документ од Форум Еуроџеум 2022
Западен Балкан и ЕУ во 2022 година: што претстои?

Пишувањето за проширувањето на ЕУ на Балканот стана депресивно и повторувачко. Дваесет години европска интеграција не ја донесоа ниту ветената конвергенција меѓу земјите од регионот и земјите-членки, ниту членството во ЕУ на земјите од регионот. Наместо тоа, патот за пристапување кон ЕУ станува сè понапорен за земјите со тие аспирации на Балканот, а дестинацијата – т.е. влезот во ЕУ – сè понедопирлива, вклучително и за земјите-кандидати што се сметаат за фаворити. Покрај тоа, истите трнливи прашања за државноста и демократското владеење во регионот и хаотичната посветеност на проширувањето во главните градови на ЕУ продолжуваат да го предизвикуваат кредибилитетот и трансформативната моќ на политиката.

Војната во Украина неодамна помогна да се подигне профилот на досието со поттикнување на чувството на итноста да се преиспита ангажманот на Унијата во нејзиното соседство. Но, последователните дискусии ги мешаат идеите за создавање на европска (гео)политичка заедница на сојузници истомисленици за подобро соочување со новата безбедносна реалност со предлози за повторно поттикнување на процесот на понатамошно проширување на ЕУ. Сепак, проширувањето е самостојно прашање што треба да се третира како такво. Тоа може да има корист од промената, но ниедна реформа на крајот нема да го замени недостатокот на политичка волја на земјите-членки да ја отворат вратата за нови членки и да го подготват капацитетот за апсорпција на Унијата за таа цел.

Досега, има малку индикации дека земјите-членки на ЕУ ќе потклекнат – сите тие мораат да го сторат тоа со оглед на тоа што сè уште е потребна едногласност за какви било чекори напред во процесот на проширувањето. А сепак, можеби – само можеби – ветровите на промени ќе почнат да дуваат оваа есен со второто обраќање на Комисијата за состојбата на Унијата во септември и Самитот во Прага во октомври.

Променливите „вратари“

Во јули годинава, Советот конечно ги почна пристапните преговори со Северна Македонија и Албанија. Двете земји добија дозвола за почеток на преговорите за членство во 2020 година, но Бугарија потоа стави вето на усвојувањето на Рамката за преговори за Северна Македонија поради прашања поврзани со историјата и јазикот. Со оглед на тоа што ЕУ го третира парот апликанти како „пакет“, и Скопје и Тирана беа задржани на нивните пристапни патеки во изминатите години поради спорот на Северна Македонија со Бугарија.

Одлуката да им се дозволи на двете земји да напредуваат на сè уште долгиот пат кон членство во ЕУ е важна и веќе одамна доцни. Сепак, таа се донесе откако Скопје се согласи на компромис врз основа на контроверзниот француски предлог дизајниран да ја убеди Бугарија да го деблокира пристапниот пат на Северна Македонија. Протоколот бара од Северна Македонија да го промени својот Устав за да го признае бугарското малцинство и да воведи мерки што ги штитат правата на малцинствата и забрануваат потенцијален говор на омраза. Според овој предлог, Бугарија го задржува своето право да не го признае македонскиот јазик и бара Скопје да ги рефлектира добрососедските односи во текот на преговорите.

Македонските пратеници ги одобрија условите во договорот постигнат со посредство на Франција, без поддршка од опозицијата. Одобрувањето на Парламентот, исто така, се случи наспроти насилните протести и многубројните критики дека вклучувањето на билатерални прашања во пристапните преговори поставува опасен преседан. Тоа генерално неприфаќање води кон „тажна прослава“ и сугерира дека договорот можеби нема да се покаже како трајно решение. Прво, тоа не ја спречува Бугарија повторно да го блокира процесот во иднина. Но, дури и без ново бугарско вето, Северна Македонија прво ќе мора да го измени својот Устав пред вистинското отворање на првите преговарачки поглавја.

За таа цел, нејасно е како парламентот ќе успее да го собере потребното двотретинско мнозинство или дали потенцијалниот референдум ќе помогне да се премостат поделбите околу ова прашање во земјата. Анти-ЕУ, екстремно десничарските и проруските елементи во Северна Македонија се засилени поради оваа ситуација и може да се забележи пораст на изборната поддршка на следните избори. Ако намерата на Путин беше „да раздели и да владее“ за да ја сопне ЕУ на Балканот, неодамнешните случувања се чини дека се одвиваат во корист на Русија.

Затоа, во договорот се назира ризикот дека Северна Македонија само се придвижила од тоа да има стапало на влезната врата кон трчање во круг на пристапната патека. Оваа перспектива го намалува достигнувањето, особено со оглед на долгата историја на земјата да се наоѓа во неизвесност. Заедно со Албанија, Северна Македонија претходно беше блокирана во 2019 година од Франција и Холандија додека не се усвои нова методологија за пристапните преговори (повторно) врз основа на француските предлози. Пред тоа, остриот спор со Грција го попречуваше нејзиниот напредок цела деценија додека земјата не го смени името Македонија за да го надмине ветото на Атина. Сè на сè, почетокот на пристапните преговори за Северна Македонија се подготвува веќе неверојатни 17 години. Секое понатамошно одложување – вклучително и по сите значајни отстапки што земјата веќе ги прифати – речиси гарантирано ќе има негативни импликации.

Проблемот не е толку многу што процесот на проширување е бавен; за ефективна трансформација потребно е време. Главниот проблем е дека договорените стандарди и процедури за проширување сè повеќе се занемаруваат од страна на земјите-членки поради прашања поврзани со нивната внатрешна политика. Фреквенцијата на упади и можности за главните градови на ЕУ да се мешаат и да го попречат процесот, честопати отфрлајќи го мислењето на Комисијата, се зголемуваат со текот на годините. Досега, постојаната непостојаност на главните градови на ЕУ за проширувањето е добро документирана¹ и има тенденција да стави кочница во работата, дури и кога поставените услови се исполнети од земјите-кандидати. Исто така, таа во моментот го спречува договорот за доделување на одамна задоцнета визна либерализација за Косово.

Таквата динамика го маскира недостатокот на кредибилна визија за ангажманот на Унијата со нејзините сојузници на Балканот. Зошто инаку ЕУ не би успеала да го консолидира својот политички простор со изоставување на балканските соседи од неодамнешната Конференција за иднината на Европа?² Исто така, тие раѓаат фрустрации во регионот³ и ги туркаат балканските земји да бараат прагматични алтернативи во регионалните коалиции и со другите сили. Тогаш не е изненадување што земјите-кандидати како Србија не го кријат своето пријателство со Путин и **одбиваат** да се усогласат со санкциите на ЕУ против Русија.

Комплицираните проблеми

Но, додека наметливиот пристап на земјите-членки кон досието ја поткопува трансформативната моќ на политиката, постојано проширувачката и рафинирана кутија со алатки и трикови за проширување на Комисијата, исто така, ги докажа своите граници. Како што покажуваат нејзините сопствени оценки, и покрај сите нејзини технички одредници и сложени услови, Комисијата сè уште нема одговори за тоа како да се консолидира демократијата, да се решат државноста и билатералните прашања, да се создадат функционални пазарни економии и да се помират разурнатите од војна, мултиетнички општества на Балканот.⁴ Колку повеќе овие трнливи прашања добиваат значење и почнуваат да го условуваат напредокот во целокупниот процес на проширување, толку повеќе станува очигледен недостигот од одговори. Исто така, не помага кога комесарот задолжен за проширување е обвинет за потценување на демократските критериуми за одредени земји-кандидати на Балканот.⁵

Јасно е дека реформите не се само прашање на рецепт на ЕУ. Исто така, таа се потпира на политичка волја и имплементација на Балканот – што е тешко во повеќето земји. Како да се комуницира со автократски настроените лидери во регионот, кои немаат интерес за промовирање на добро владеење и добрососедски односи, е вистинска дилема. На крајот, исполнувањето на условите за членство останува одговорност на балканските земји. Сепак, посветеноста на техничкиот процес – колку и да е строг и ригорозен – никогаш нема да биде доволна за комплетирање на Европската унија без силна политичка решителност, непоколеблива визија за заедничка иднина и многу повеликодушна поддршка од ЕУ.

1 E.g. Balfour, Rosa and Corina Stratulat (2015), "EU member states and enlargement towards the Balkans", Brussels: European Policy Centre.

2 Emmanouilidis, Janis A. and Corina Stratulat (2021), "The Conference on the Future of Europe: Mind the gaps!", Brussels: European Policy Centre.

3 E.g. Jakov Marusic, Sinisa, "North Macedonia's Faith in EU Influence Plummeting, Survey Shows", Balkan Insight, 25 February 2022.

4 E.g. European Commission, A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process – Commission lays out its proposals, 05 February 2020b.

5 Wanat, Zosia and Lili Bayer, "Olívér Várhelyi: Europe's under-fire gatekeeper", POLITICO, 05 October 2021.

Колку и да звучи клише, ЕУ треба да почне да зборува за стратешкото значење на проширувањето.⁶ Тоа е важно не само за успешно комплетирање на тековната политика кон Балканот. Исто така, важно е ако европската перспектива што се прошири овој јуни кон Украина, Република Молдавија и Грузија има вистинска – не само симболична – вредност. Киев и Кишинев добија кандидатски статус во време кога состојбата на работите во однос на Балканот фрла сомнеж во посветеноста на земјите-членки да го прошират „клубот“. Исто така, дојде во момент кога **внатрешната политика на ЕУ** ја доведува во прашање способноста на Унијата да размислува за понатамошно проширување во нејзината сегашна форма, дури и ако таа беше сериозна во врска со проширувањето. Во отсуство на јасна стратегија, поткрепена со реална политичка посветеност и функционален модел, ветувањето за изгледите за членство во ЕУ се чини дека е само рефлексна опција и може да има спротивен резултат.

Свежо размислување?

Така, цврстиот одговор што ЕУ беше принудена да го даде на триото нови апликанти во тековниот геополитички контекст ја засили долгогодишната потреба за реevaluација и ревитализација на политиката за проширување, воопшто. Различни предлози за реформи се натпреваруваат за внимание во моментот, вклучително и создавање систем за етапно пристапување во ЕУ или европска (гео)политичка заедница.⁷

Свежото размислување е добредојдено. Сепак, ревидирањето – повторно – на методот на проширување не може да го замени недостатокот на политичка волја кај земјите-членки да ги пречекаат новите членки. Процесот само би продолжил да се одолжува контрапродуктивно. Ако проширувањето има потреба од ремонт, тоа е во однос на политичката волја на земјите-членки за проширување, но исто така и на способноста на процесот да понуди решенија за комплицирани прашања, како што се нормализацијата на односите меѓу Белград и Приштина, ќор-сокакот во Босна и Херцеговина или упорноста на автократските лидери во регионот. Тоа е местото каде што треба да лежи фокусот на какви било потенцијални надградби и **неодамнешните тензии во северно Косово** се силен потсетник во таа насока.

Покрај тоа, ефектите на „новиот пристап“ од 2020 година не се ни соодветно тестирани, со оглед на одложувањата во почнувањето на преговорите со Албанија и Северна Македонија. Јаките и слабите страни на оваа реформа на алатките и методите на Унијата ќе станат очигледни сега кога/ако процесот на пристапување на двајцата кандидати почне правилно. Дополнителни надградби треба да се воведат само ако имплементацијата на „новиот пристап“ открие дека се потребни поправки. Во секој случај, **предлогот на Шарл Мишел за геополитичка заедница** е во согласност со ревидираната методологија кога се однесува, на пример, на постепено постепено вклучување на земјите-аспиранти кон индивидуалните политики, пазари и програми на ЕУ пред да се приклучат. Така, новата методологија треба прво да се испроба наместо автоматски да се ублажува.

Што се однесува до идејата на Макрон за политичка заедница, недостатокот на детали **поттикнува сомнеж** дека таа може да се маскира како алтернатива за членството во ЕУ. Јунскиот совет не помогна да се даде повеќе јасност за нејзината цел, иако **заклучи** дека „таквата рамка нема да ги

⁶ Stratulat, Corina (2021), “EU enlargement towards the Balkans – Three observations”, Brussels: European Policy Centre.

⁷ Emerson, Michael; Milena Lazarević; Steven Blockmans; and Strahinja Subotić (2021), “A Template for Staged Accession to the EU”, Brussels: Centre for European Policy Studies. Herszenhorn, David M.; Hans von der Burchard; and Maïa de La Baume, “Macron floats European ‘community’ open to Ukraine and UK”, POLITICO, 09 May 2022.

замены постојните политики и инструменти на ЕУ, особено проширувањето“. На крајот на краиштата, ако овој предлог не се отфрли како второкласен билет за пристапување во ЕУ, дискусијата за преиспитување на односите на Унијата со поширокиот европски континент во контекст на војната треба да се чува одвоена од онаа за реформите за проширување.⁸ И двете дискусии треба да ги наведат сите специфики во секој случај. Самитот во Прага, планиран на почетокот на октомври од актуелното чешко претседателство со Советот на ЕУ, треба да ги свика лидерите на земјите-членки и трети европски земји заинтересирани за оваа политичка заедница. Во таа смисла, настанот може да се покаже како можност да се подигне маглата на идејата и да се процени нејзиното вистинско значење.

Капацитетот на апсорпција на „слон“

Дополнително, пред Унијата да се обиде повторно да го обмисли тркалото за проширување, треба да го подготви својот капацитет за апсорпција за да се осигури дека сите нови пристапувања ќе продолжат да одат рака под рака со понатамошно „продлабочување“ на интеграцијата. Како што истакна германскиот канцелар Олаф Шолц во [говорот](#) во Бундестагот овој јуни, „Мораме да ја направиме Европската унија способна за проширување. Ова бара институционална реформа“. Но, во моментот, се чини дека нема многу апетит меѓу земјите-членки за промени во политиките и структурите на управување на ЕУ, особено ако тие вклучуваат измени на договорите.

На јунскиот Совет, лидерите на ЕУ направија само површен осврт на Конференцијата за иднината на Европа, која заврши во мај и произведе значителен пакет предлози за реформи во широк опсег на политички области. Меѓу нив, конкретен повик усвоен во Европскиот граѓански панел за надворешна политика за „силна визија и заедничка стратегија за консолидирање на единството и капацитетот за донесување одлуки на ЕУ со цел да се подготви Унијата за понатамошно проширување“ (препорака бр. 21), но и експлицитна препорака (#21) во [финалниот извештај](#) на Конференцијата за воведување на гласање со квалификувано мнозинство во надворешната политика. Отстранувањето на барањето за едногласност во досието за проширување, каде што земјите-членки го злоупотребија своето право на вето во повеќе од една пригода, звучи како разумен чекор напред. Но, сè уште не е јасно зошто земјите-членки би се согласиле да се откажат од ова право и потребна е едногласност за да се случи таква промена.

Генерално, не се сите европски институции на иста страна во однос на реформите. Европскиот парламент веќе одговори на Конференцијата со [повикување](#) на Европска конвенција и сопствената [анализа](#) на Комисијата за предлозите на Конференцијата не ја отфрла можноста за промена на договорот. Онаму каде што можат да бидат потребни нови законски предлози, претседателката на Европската комисија Урсула фон дер Лајен [вети](#) дека ќе се осврне на нив во нејзиниот говор за состојбата на Унијата во септември. Меѓутоа, земјите-членки остануваат поделени по ова прашање. Околу 13 земји од северна, централна и источна Европа веќе [изразија противење](#) на „предвремените обиди да се почне процес на промена на Договорот“, тврдејќи дека неодамнешните кризи покажаа „колку ЕУ може да испорача во актуелната рамка на Договорот“. Спротивно на тоа, шест „клучни“ земји-членки (Белгија, Германија, Италија, Луксембург, Холандија и Шпанија)⁹ се [изјаснија](#) „во принцип отворени за неопходни промени во договорите што се заеднички дефинирани“ преку меѓуинституционален процес.

⁸ Mucznik, Marta (2022), “The (geo)political community and enlargement reform: two important but separate discussions”, Brussels: European Policy Centre.

⁹ Оваа група веројатно ја вклучува и Франција, која одлучи да задржи неутрална позиција додека беше на чело на Претседателството на Советот на ЕУ.

Недостатокот на единство меѓу земјите на ЕУ издава мала амбиција во време кога ЕУ треба да ја подготви новата ера – или, како што канцеларот Шолц ја нарече, *Zeitenwende* – повеќе и подобро од кога било досега.¹⁰ Ваквиот кратковид и погрешен начин на справување со овој пресуден момент за Европа може да ги одложи многу потребните фундаментални реформи за да ја стави Унијата во посилна позиција да се справи со идните предизвици. Исто така, би било изгубена можност да се соочиме со долгогодишниот „слон во собата“ – т.е. капацитетот на ЕУ да ги апсорбира новите членки. Така, додека земјите-членки се зафатени со обидот да се приберат, проширувањето може да се минимизира и да се појави како колатерална штета. Ова сценарио би им наштетило на земјите-аспиранти, но, на долг рок, веројатно повеќе ќе ѝ наштети на ЕУ.

Со оглед на отпорноста на пристапот на земјите-членки „чекај и види“ кон досието, следните настани на кои треба да се внимава доаѓаат наесен: обраќањето на Фон дер Лајен за состојбата на Унијата во септември и Самитот во Прага во октомври. Ниту едното не може да го промени мислењето на главните градови на ЕУ за фундаменталните реформи и проширувањето. Сепак, тие би можеле да донесат поголема јасност за насоката во иднина, а можеби дури и некои чекори напред. Во сегашниот критичен момент, секој мал напредок ќе се земе предвид.

10 See also, Zuleeg, Fabian and Janis A. Emmanouilidis (2022), “Europe’s moment of truth: united by adversity?”, Brussels: European Policy Centre.

