

Краток документ за политики бр.29/2020

Глобалните промени започнуваат од куќниот праг: Зошто Западниот Балкан е од значење за геополитичката Комисија на Урсула фон дер Лајен

Автори: Мари Јеленка Кирхнер и Зоран Нечев

јуни 2020

Гледиштата изразени во овој документ не нужно ги одразуваат гледиштата на Фондацијата Конрад Аденауер и Институтот за демократија “Социетас Цивилис” - Скопје

Импресум

—

Наслов: Глобалните промени започнуваат од куќниот праг: Зошто Западниот Балкан е од значење за геополитичката Комисија на Урсула фон дер Лајен

Издавач: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија
Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ - Скопје

Автори: Мари Јеленка Кирхнер и Зоран Нечев

Превод: Јана Димитровска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.kas.de/mazedonien/mk>

<http://www.idscs.org.mk>

Вовед

Со големи зборови повикувајќи се на европските вредности, европското единство и европската солидарност, нагласувајќи дека Европската унија (ЕУ) „може да биде креатор на подобар глобален поредок“^{1,2}, Урсула фон дер Лајен (ФДЛ) амбициозно го започна својот мандат како претседател на Европската комисија (ЕК) во 2019-тата година. Дотолку повеќе што „геополитичката комисија“ е нејзината декларирана цел. Оваа суштинска идеја се заснова на наследството (барем во наративот) на нејзиниот претходник, Жан-Клод Јункер, кој беше посветен на „нов почеток за Европа“ со „политичка Комисија“ во 2014-та година, ветувајќи дека „одново ќе бидат изградени мостови во Европа по кризата“³. Ова, со право, укажува на пристап насочен кон ЕУ кој беше умерено урамнотежен со зајакнувањето од страна на

поранешната Висока претставничка/Заменик-претседател на Европската комисија (ВП/ЗП) Федерика Могерини и нејзината визија за помоќна Европска комисија која ќе води обединета група земји членки на ЕУ низ предизвикувачка глобална динамика, одразено во Глобалната стратегија од 2016-тата година.⁴

Истовремено, на ЕУ сè уште ѝ недостасува влијание и кредибилитет во надворешните односи, политичко поле во кое сè уште доминираат националните интереси. Во однос на реакциите на меѓународни прашања или глобални кризи, тешко е да се постигне едногласност меѓу земјите членки. Без разлика дали станува збор за колапс на глобалниот пазар, незаконското припојување на Крим и Севастопол кон Русија, бегалската

¹ Сите онлајн референци во продолжение беа пристапени во јуни 2020.

² Урсула фон дер Лајен (ноември 2019): Говор на пленарната седница на Европскиот парламент. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_en.pdf

³ Жан-Клод Јункер (јули 2014): A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker--political-guidelines.pdf>

⁴ EEAS (јуни 2016): Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. (Глобална стратегија на Европската унија). http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

вонредна состојба надвор од нејзините граници или меѓународна пандемија од неодамна - ЕУ се смета дека заостанува и е бавна во одговор на кризи. Ова придонесува кон општата перцепција за ЕУ како прилично слаб играч во глобалните односи, особено без поддршката од силните трансатлантски односи. Единствениот регион каде што ЕУ би можела - а веќе делумно и го прави тоа - да ја покаже својата сила и автономија е, барем засега, Западен Балкан, регион од стратешки интерес и значење за ЕУ од различни причини.

Овој документ ги разгледува амбициите на ФдЛ за ЕУ како глобален актер фокусирајќи се исклучиво на регионот на Западен Балкан, започнувајќи со споредба со пристапот на претходната Европска комисија. Потоа, продолжува со разгледување на предизвиците кон заложбите на ЕК да стане геополитички играч, осврнувајќи се на тоа како би можеле да се развиваат односите помеѓу ЕУ и ЗБ во иднина. Ова е од суштинско значење земајќи

предвид дека регионот се смета како геополитичка шаховска табла во поглед на другите надворешни актери. Токму затоа, како што ќе биде разгледано и подолу во текстот, Западниот Балкан не претставува само област во која ЕУ ќе ја извршува својата улога на глобален играч, туку исто така е регион кој е клучен за меѓународното препознавање на интегритетот, силата и апетитот на ЕУ за стратешка автономија.

Фатена среде неизвесност? Европската комисија на ФдЛ во контекст на реорганизирањето на глобалниот поредок

Во услови на понепријателска глобална ситуација во која лидери-диктатори се одрекуваат од правилата на традиционалната дипломатија, ФдЛ ја предложува својата амбиција како алтернативен модел. Тука, се изготвуваат политики имајќи ја на ум социјалната благосостојба и интересите на сите, додека мултилатерализмот се смета како предност, а не како знак на слабост. Кога за првпат ги презентираше своите политички заложби, Урсула фон дер Лајен влезе во сржта на - денес - нејасните европски вредности барајќи „економија која работи во полза на луѓето“, „заштита на нашиот

европски начин на живот“ и „поттик за европска демократија“⁵. Европскиот зелен договор и дигитализацијата беа декларирани како клучни приоритети и, очигледно, „посилна Европа во светот“ стана дефинирачки поим од значење за сите ресори. Новата ЕК дејствува експлицитно како идеално силен играч во рамките на глобалната динамика, следејќи пристап насочен нанадвор. За овој пристап се извлечени поуки од стратешките недостатоци на претходниот и тој цели кон подобро разбирање на евроинтеграциите споредено со порано како клуч кон промена на светскиот поредок, на европски начин.

Претходникот на ФдЛ, Жан-Клод Јункер, мораше да ја води Унијата низ последователните шокови од финансиската криза од 2008-ма година, да одговори на Брегзит и наскоро откако го почна својот мандат беше предизвикан да управува со миграциската криза од 2015/2016 година, следејќи изразено навнатре насочен пристап кон управувањето со кризи. Реагирајќи на растечкиот

⁵ Урсула фон дер Лајен (2019). A Union that strives for more. My agenda for Europe (Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

популизам и анти-европските чувства во Унијата, Жан-Клод Јункер вети дека ќе ја „обнови ЕУ врз основа на Агендата за работни места, раст, правичност и демократски промени“⁶. Ваквиот навнатре насочен пристап навидум го спречи Јункер да ја разбере клучната улога на Западниот Балкан во рамките на одговорот на кризата. Меѓуповрзаноста на ЕУ и Западен Балкан стана драматично очигледна и јасно видлива штом започна миграциската криза долж Балканската рута.

Дури и ако неговиот пристап беше фокусиран првенствено кон продлабочено внатрешно интегрирање преку економска кохезија и социо-економска агенда, Комисијата на Јункер не беше слепа за растечкиот притисок од непосредното соседство, првенствено поврзан со безбедносни закани кои произлегуваа од Русија земајќи предвид дека украинската криза избувна кусо време пред тоа. Јункер

ја политизираше позицијата на ВП/ЗП и вложи огромни напори да ги искористи капацитетите од Договорот од Лисабон во делот на безбедносните и одбранбените структури. И покрај тоа, успехот е слаб доколку се свртиме кон опипливите резултати од надворешната политика на неговата Комисија. Единствениот најголем успех во надворешната политика на поранешната ЕК - Договорот со Иран - е сега уништен и ја разоткрива ранливоста на ЕУ во однос на својата зависност од поддршката од САД. Сè на сè, надворешната политика не беше главна точка на интерес на Јункер - тој претпочиташе да се потпира на силните трансатлантски односи - и ова најдобро е отсликано во неговото стопирање на процесот на проширување, на почетокот од неговиот мандат, и повик за повеќе време за да слегне дополнувањето на Унијата со 13 земји членки.“ Од значење тогаш, исто како и денес, би се очекувало дека веќе е постигнат напредок во консолидацијата, особено

⁶ Жан-Клод Јункер (јули 2014): A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-junker--political-guidelines.pdf>

што се поминати дури 16 години по пристапувањето на „новодојденците“ од Централна и Источна Европа.

Оттука, при преземањето на мандатот, ФдЛ наследи мноштво нерешени кризи и, на врвот од сè, го започнува својот мандат во време кога ЕУ и светот се соочува со пандемија која резултира со економска и социјална криза од размери досега невидени во скорешната историја. Обајцата, и ФдЛ и Јункер, ја застапуваат ЕУ во време на меѓународен немир, само што ситуацијата во изминатите пет години не еволуираше баш кон пријателски глобален контекст, туку токму кон спротивното.

Соочена со реалност на (европско) креирање политики растргната од криза, ФдЛ се потпре на визијата на Јункер за пообединета Европа, водена од политичка Комисија и управувана во правец на изразено нанадвор насочена перспектива. Таа ги прошири ветувањата на Јункер, малку поместувајќи ги или

повеќе нагласувајќи ги приоритетите. Сепак, севкупно земено, разликата помеѓу двете Комисии лежи помалку во прашањето „што“, а повеќе во прашањето „како“. Споредувајќи ги воведните изјави на Јункер и ФдЛ може да се пронајдат својствени разлики, сепак, гледајќи каде Јункер застана, а од каде фон дер Лајен продолжи, новата Комисија го продолжува она што беше започнато од старата, сепак со карактеристично различен, посеопфатен и меѓусебно поврзан пристап со кој ЕУ се разбира и прифаќа како клучен актер во Западниот Балкан, но неограничувајќи се на него, во рамките на глобален контекст кој се менува и носи нови предизвици.

Новата Комисија го следи поплочениот пат во поглед на безбедносната и одбранбената политика и цели кон јакнење на социјална Европа. Истовремено, една новина, климатските промени стануваат клучен приоритет; област во која ФдЛ се надева дека Зелениот договор на ЕУ ќе

ја издигне Унијата на местото глобален предводник и добар пример кој другите ќе го следат. Глобалното затоплување и климатските промени се одличен пример зошто влијанието и кредибилитетот на ЕУ во надворешните односи се од суштинско значење. Тековните емисии на ЕУ изнесуваат само 10 проценти од глобалниот процент, оттука, успешноста на Зелениот договор зависи од меѓународната соработка под европско водство.⁷

Промената кон прашањето „како да“ на Комисијата на ФдЛ лежи во имплицитната важност на надворешната, меѓусебно поврзана глобална димензија во сите аспекти на своето дејствување. Исто како што ЕУ се разбира како дел од поголем глобален систем, ФдЛ повика на меѓусебно поврзан, потематски пристап (по кластери). Кооперативен пристап на еднакво рамниште помеѓу различните институции на ЕУ е дел од ваквата продлабочена соработка. Претседателката на ЕК е убедена дека

„ако сакаме да одиме по европскиот пат, мора прво одново да го откриеме нашето единство. Ако сме обединети одвнатре, никој не ќе може да нè раздели однадвор“⁸, барајќи вложување на дополнителни напори за соработка и покажување солидарност. Ваквиот пристап се одразува во симболичната распределба на ресорите на Комисијата меѓу различните региони во Европа, активно справувајќи се со негативните особини (како што е назначувањето на Италијанец за ресорот Економија) и воведувањето на сеопфатни ресори кои поврзуваат конкретни политички области со агенди на европските вредности или норми. ФдЛ се претставува себеси како вистинска Европејка во срце, чувство кое таа цели да го отелотвори во ЕК која се грижи за своите граѓани и дефинира либерални стандарди во светот. Во нејзината визија, Комисијата станува играч кој ќе осигура дека ЕУ ќе прерасне во силна западна моќ, пополнувајќи ја празнината од глобалното повлекување на САД како посредничка сила.

⁷ Штефан Лене (Forthcoming): “Geopolitics, the EU and the Western Balkans”. A Foreword to the Western Balkan Think Tank Forum Skopje Follow-Up Analyses. Издадено од ИДЦСЦ.

⁸ Урсула фон дер Лајен (ноември 2019): Говор на пленарната седница на Европскиот парламент. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_en.pdf

Пријатели со привилегии: Важноста на Западниот Балкан за ресорен успех на Комисијата

Новиот пристап на Комисијата, ориентиран повеќе нанадвор, станува најочигледен во новиот и решителен пристап кон проширувањето на ЕУ со земјите од Западен Балкан. Ова не значи нужно дека земјите од ЗБ ќе уживаат подеднакво внимание кое им беше посветено на земјите од Централна и Источна Европа за време на 5-тиот бран на проширување, или пак на Хрватска. Едноставно значи дека ФдЛ е свесна за важноста на оваа политика за внатрешната интеграција на ЕУ - за доброто на геостратешките и геополитичките интереси на самата ЕУ. За неа, надворешното дејствување не е ограничено само на еден или два ресори, наместо тоа, глобалната

димензија ќе биде имплицитна во сите активности и ресори, позиционирајќи ја глобалната сила на Унијата на врвот од нејзините приоритети.

Ваква сила најдобро може да биде применета во близина на границите на ЕУ, па затоа не треба да биде големо изненадување што Комисијата на ФдЛ го поставува завршувањето на обединувањето на Европа и континенталното интегрирање високо на својата агенда.⁹ Во нејзините политички заложби, таа ја потврдува „европската перспектива на Западниот Балкан и [ја гледа] важната улога на континуирираниот реформски процес во целиот регион“ споменувајќи дека „ние го делиме истиот континент, истата историја, истата култура и истите предизвици, па така ќе изградиме иста иднина заедно.“

ФдЛ испраќа важен и долгоочекуван сигнал, собирајќи ги остатоците кои ѝ ги остави нејзиниот претходник. Од шесте водечки иницијативи

⁹ Srdjan Cvijic, Iskra Kirova, Marie Jelenka Kirchner and Zoran Nechev (2019): From enlargement to the unification of Europe: why the European Union needs a Directorate General Europe for future members and association countries. Издадено од Фондациите Отворено општество. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/42290bc0-c7f1-43cc-9932-c1bd6901a136/from-enlargement-to-the-unification-of-europe-20190628.pdf>

од кредибилната стратегија за проширување од 2018 година, во ниту една не е покажан соодветен напредок, односите меѓу Косово и Србија се во ќорсокак, а истото се чини се однесува и за процесот на визна либерализација со Косово, напредокот на Босна и Херцеговина е бавен, демократското назадување во Црна Гора и Србија станува очигледно и конечно, Албанија и Северна Македонија сè уште чекаа, во моментот на свечено преземање на мандатот, поради тоа што Советот не можеше да се обедини околу позитивен став во поглед на почнувањето пристапни преговори со овие две земји. Овој список во никој случај не е исцрпен.

И покрај ваквите обесхрабрувачки премиси, Комисијата на ФдЛ го препозна стратешкиот интерес од сеопфатната интеграција на Западниот Балкан во ЕУ, потпирајќи го својот одлучувачки став во полза на проширувањето врз база

на трансформативната моќ на ЕУ и европските вредности, но подеднакво и на заедничката судбина и заедничките предизвици. Политичките приоритети на ФдЛ би било тешко да се остварат кохерентно без притоа Западниот Балкан да е дел од тимот, што има придонесено таа да ја препознае ваквата ко-зависност.

Водечката иницијатива, Зелениот договор на ЕУ, ќе се соочи со недостиг од сила и делотворност ако Западниот Балкан остане загаден остров меѓу зазеленетите држави. Енергетските сектори на земјите членки на ЕУ и Западниот Балкан веќе стануваат сè повеќе испреплетени во институционалната рамка на Енергетската заедница.¹⁰ Исклучувањето на Западен Балкан од амбициозните планови за реструктурирање би било непромислено, не помалку и поради тоа што регионот нуди одлични капацитети за обновливи извори на енергија кои би можеле да им служат не само на односните земји.¹¹

¹⁰ Енергетска заедница (вебстраница): initiatives & Infrastructure: Western Balkan 6 Initiative. <https://energy-community.org/regionalinitiatives/WB6.html>

¹¹ Балканска зелена фондација (2016): Western Balkans Sustainable Policies towards EU Integration. A snapshot of the energy developments in the Western Balkans. https://balkangreenfoundation.org/file/repository/Western_Balkans_Sustainable_Policies_towards_EU_Integration.pdf

Со цел Европа да биде подготвена за дигиталната ера, неопходни ќе бидат здружени напори од сите европски земји. Пазарите на ЕУ и ЗБ се веќе тесно поврзани. Со цел да останат заемни корисници, степенот на дигитализација на економијата мора да биде усогласен. Дигитализацијата вклучува збир непредвидливи предизвици за економиите, безбедноста и социјалната благосостојба. За да одговори соодветно, ЕУ ќе мора да вклучи што е можно повеќе чинители во здружена акција, започнувајќи од своите најблиски партнери. Во интерес на Дигиталниот единствен пазар, новата Комисија најверојатно ќе го продолжи патот развиен со Дигиталната агенда за Западен Балкан во 2018¹².

Урсула фон дер Лајен исто така сака да даде нов поттик на европската демократија, предложувајќи „Конференција за иднината

на Европа“ во организација на заменик претседателот задолжен за демократија и демографија, Хрватицата Дубравка Шуица. Сега за сега, единствените дискусии за проширување е планирано да бидат одржани во рамки на постоечката структура, оттука, без учество на првенствено засегнатите чинители (земјите од Западен Балкан). Таков настан без учество на идните земји членки би бил половично промислен и со ова би се поткопала пораката за инклузија.

Подеднакво, нејзината одлучност за негување и јакнење на демократскиот систем на ЕУ и негова заштита од „оние кои сакаат да го разделат и дестабилизираат“ зависи од „Акцискиот план за европска демократија“ (како што е разработен од Комисијата и Парламентот)¹³, неограничувајќи се на сегашните земји членки на ЕУ, туку исто така и вклучувајќи ги оние кои ќе ѝ се

¹² Европска комисија (јуни 2018). European Commission launches Digital Agenda for the Western Balkans. Соопштение за јавноста. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-launches-digital-agenda-western-balkans>

¹³ Европски парламент (мај 2020): Legislative Train Schedule. A new Push for European Democracy. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-european-democracy-action-plan>

придружат во блиска иднина.

Продолжувајќи онаму каде што Јункер застана, Урсула фон дер Лајен останува посветена на создавање економија која работи во полза на луѓето. Создавањето „Европа на еднаквост“ вклучува решенија за масивниот одлив на мозоци со кој се соочува Западниот Балкан и од кој земјите членки на ЕУ често имаат полза. Економските нееднаквости помеѓу регионите во Европа веќе претставуваат катализатор за дебати. Систем на реална еднаквост - кој вклучува силни структури на поддршка во раната фаза од пристапниот процес - е потребен за заемни придобивки и одржлив економски просперитет на ЕУ како целина.

ФдЛ предизвика критика со најавата за „Заштита на нашиот европски начин на живот“, ресор под кој би потпаднале

прашања од областа владеење на правото исто како и „нов почеток за миграцијата“ и на крајот го промени во „Промовирање на нашиот европски начин на живот“. Суштината останува иста: „Не може да има компромис кога станува збор за одбрана на нашите основни вредности. Заканите кон владеењето на правото ја предизвикуваат правната, политичката и економската основа на тоа како функционира нашата Унија.“ Очигледно е само по себе дека овие начела важат за кандидатите исто како што треба да важат за земјите членки на ЕУ, претпоставка која беше предизвикана со номинацијата на унгарски комесар - претставувајќи земја која се оддалечи од европските демократски и либерални идеи во изминатите години - за ресорот соседство и проширување.

Преку проширување кон Западен Балкан, со тоа и преку обединувањето

ја Европа и воспоставувањето на континентален интегритет, ЕУ би можела да ја изрази својата трансформативна моќ, геополитичка визија и изгледи за стратешка автономија нудејќи интеграција во замена за демократска трансформација. При замислувањето на посилна Европа во светот, ФдЛ се потпира на - денес веќе романтичната - претстава за ЕУ како нормативен глобален играч, засновајќи ги своите дејства на заеднички вредности. Факт е дека новата Комисија ќе се соочи со истиот (институционален) предизвик како нејзиниот претходник - ќе биде тешко да се постигне хармонија помеѓу сите национални претставници во меѓувладините тела на ЕУ. Амбициозните напори и големите говори од страна на Комисијата се благородни, но сепак, зависат од добрата волја на земјите членки. А ова особено важи во оваа институционална поставеност во која

блиската поврзаност со Западниот Балкан, кредибилна стратегија за проширување и опипливи активности се од суштинска важност за кредибилитетот на ЕУ како глобален играч. Ако ЕУ не може дури ни да ги убеди земјите, од другата страна на своите граници, за придобивките од евроинтеграциите, тогаш како воопшто ќе се издигне во глобалната трка? Приоритетите и пристапот на Урсула фон дер Лајен даваат основа да се верува дека Комисијата ја разбрала оваа зависност од Западниот Балкан за меѓународно препознавање на нејзината геополитичка сила. Сега е потребно амбициозниот (нов) наратив да биде поткрепен со опипливи дејствија, вклучително и законски измени. Воведувањето на гласање со квалификувано мнозинство (QMV) во сегменти од пристапниот процес во овој контекст би бил вистинскиот потег.

Балканската шаховска табла, Европската комисија и геополитиката

Во 2017-та година, поранешната ВП/ЗП Федерика Могерини претпазливо забележа дека „Балканот може лесно да прерасне во шаховска табла каде што ќе биде играна играта на големите сили“¹⁴. Поради тоа што успехот на амбицијата на новата Комисија во овие специфични области од надворешната политика и нејзиниот степен на соработка со Западниот Балкан е меѓусебно тесно поврзан, ЕУ мора добро да се позиционира во поглед на конкурентните надворешни играчи и последователно да координира, или да го преземе водството, во нудење решенија за проблематичните прашања на управување и олеснување на разрешувањето спорови. Во ова, Комисијата на ФдЛ ќе се соочи со двостепен предизвик.

Од една страна, ЕУ мора значително да ги намали штетните влијанија од други надворешни играчи како Русија или Кина со зголемување на своето политичко и економско присуство. Од друга страна, ЕУ мора, на партнерска основа, да ја координира својата работа со дивергентниот пристап на САД во регионот, особено во поглед на дијалогот Белград-Приштина и патот напред за Босна и Херцеговина.

Со различна намера и со променлив интензитет, лидерите од Западен Балкан имаат воспевано, се имаат поврзувано со или им се имаат додворувано на различни надворешни играчи од кои сите имаат свој сопствен пристап кон и интерес за регионот. Од пред неколку години, Кина сè повеќе инвестира во критичната инфраструктура низ целиот свет, вклучително и Западен Балкан; додека во одреден број случаи, таа воспоставува однос изграден на еднострана должничка замка. Неодамна, кинеските инвестиции (управувани преку заеми) го проширија портфолиото да вклучува и производствени сектори,

¹⁴ Sabina Lange, Zoran Nechev and Florian Trauner (eds.) (август 2017). Resilience in the Western Balkans. Reports. ISSUE Report No. 36. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_36_Resilience%20in%20the%20Western%20Balkans_0.pdf

при што Србија е најголемиот корисник¹⁵. Додека кинеската стратегија е јасно дефинирана со давање заеми во клучни сектори и критични инфраструктурни проекти, руската стратегија е подвосмислена. Во конкуренција со Европа, Русија ја презема улогата на расипувач, разбудувајќи анти-ЕУ чувства меѓу владите или политички значајни екстремни групи¹⁶. Онаму каде што инвестира Русија, нивните пари се влеваат во стратешки сектори како енергетскиот сектор, тешката индустрија, рударството и банкарството¹⁷. Разгледувајќи ги новите играчи, Заливските држави - најнапред Саудиска Арабија - од неодамна го открија Западниот Балкан, започнувајќи го својот ангажман преку културолошки или идеолошки канали во региони од Западен Балкан

претежно населени со Муслимани. Сепак, арапските инвестиции во туризмот, градежништвото и други области и значителната развојна помош продолжуваат да растат¹⁸. Турција, од друга страна, го гради својот однос во регионот на стари историски врски, но од неодамна, нивната стратегија станува замаглена и нејасна од постојаното редефинирање¹⁹.

Очигледно, би било кратковидо да се групираат сите шест земји од регионот заедно како една хомогена маса, подеднакво приемлива на надворешните (штетни) влијанија наведени погоре. Србија, на пример, очигледно продолжува да флертува со Русија и Кина, предизвикувајќи немир меѓу европејците и научниците на почетокот од март 2020 кога врвни функционери, вклучително и

¹⁵ Ardian Hackaj (февруари 2019). The Pragmatic Engagement of China in the Western Balkans. <http://cdinstitute.eu/web/wp-content/uploads/2019/05/Pragmatic-Engagement-of-China-in-the-Western-Balkans.pdf>

¹⁶ Dimitar Bechev (септември 2018). Understanding Russia's influence in the Western Balkans. <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/10/Strategic-Analysis-2018-9-Beshev-.pdf>

¹⁷ Stanislav Secieru (јули 2019). Russia in the Western Balkans. Tactical wins, strategic setbacks. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%208%20Russia%20Balkans_0.pdf

¹⁸ Фондација Конрад Аденауер (2018). The influence of external actors in the Western Balkans A map of geopolitical players. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=194afc48-b3be-e3bc-d1da-02771a223f73&groupId=252038

¹⁹ Asli Aydintasbas (март 2019). From myth to reality: How to understand Turkey's role in the Western Balkans. https://www.ecfr.eu/publications/summary/from_myth_to_reality_how_to_understand_turkeys_role_in_the_western_balkans

претседателот Александар Вучиќ, ја величаа кинеската поддршка за време на кризата со Ковид-19 наспроти недостигот од солидарност покажана од ЕУ. Пропагандните конференции за печатот и постерите за силното пријателство (претставени на својствен кинески начин) поставени во Белград ја истакнуваа силната анти-европска порака.

За разлика од играчите наведени погоре, САД останува значаен партнер на ЕУ; ваквото партнерство доаѓа со свои предизвици иако видливи во различните пристапи кон Косово и Босна и Херцеговина. На пример, реакциите на неодамнешните случувања, заплеткани во хаотичната владина криза паралелно со кризата со Ковид-19 на Косово, одново ја зајакнаа двосмислената, замаглена стратегија на САД, „несинхронизирана“

со напорите на ЕУ.²⁰ Покрај тоа, новиот стил на политиката кој доаѓа од Белата Куќа баш и не му служи на демократскиот модел кој ЕУ би сакала да биде развиен во земјата.²¹ Со цел земјите од Западен Балкан да се развијат во правецот предвиден од ЕУ, Комисијата на ФдЛ и земјите членки на ЕУ мора да преземат водечка улога и да не отстапуваат настрана како актер во придружна улога или, уште полошо, да станат пион во рацете на помоќните играчи. Клучот за успех е јасна стратегија која гледа напред, отсликана во храбри инвестиции во економијата, политичките системи и граѓаните. Западниот Балкан мора да биде сметан како стратешки партнер и надвор од пристапниот процес. Сепак, очигледно е дека кредибилната и изводлива стратегија за проширување игра голема улога за заемната посветеност.

²⁰ Florian Bieber (август 2019). Leadership Adrift: American Policy in the Western Balkans. Policy Brief. https://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/08/Leadership-Adrift_fin-2.pdf

²¹ Kurt Bassuener & Bodo Weber (април 2020). US burns Credibility in Grenell Quest for Foreign Policy Win, as Kosovo Government Falls. Just Security. <https://www.justsecurity.org/69489/us-burns-credibility-in-grenell-quest-for-foreign-policy-win-as-kosovo-government-falls/>

Нови почетоци, истите стари предизвици и обновен импулс за проширување?

Урсула фон дер Лајен има сфатено дека евроинтеграциите зависат од меѓусебно поврзан пристап кон креирањето политики. За жал, за претседателите на ЕК, институционалната реалност на ЕУ не оди токму во полза на силна и независна Европска комисија како движечка сила за реформа на ЕУ.

Предложувањето на пополитички процес на проширување преку новата Методологија за пристапни преговори и поткрепувајќи го ова со исполнувањето на долгогодишни ветувања секако ѝ дава кредибилитет на Комисијата, ако е поддржана од земјите членки на ЕУ. Од друга страна, одредени избори (особено во поглед на персоналните решенија

на Комисијата) имаат најдоброто на критика и загриженост. Многумина го поставуваа прашањето дали унгарски комесар за проширување најдобро би ја застапувал очекуваната политика на условеност од земјите кандидати за членство и потенцијалните кандидати за членство доаѓајќи од земја која е жестоко критикувана во рамките на ЕУ за влошување на сопствената состојба на демократијата. Првиот предлог на Орбан, неговиот поранешен министер за правда Ласло Трочани, беше примен со жестока лутина во ЕУ и некои кругови од Западниот Балкан и следствено беше одбиен од Европскиот парламент врз основа на судир на интереси. Наместо него, Оливер Вархеји, поранешен амбасадор во ЕУ, ја пополни позицијата Комесар за соседство и проширување, ветувајќи дека ќе биде лојален на ЕУ, а не на унгарските државни интереси. Гледано на едниот или другиот начин, изборот на персонал останува нијансиран со горкиот вкус на двојни стандарди.

Говорејќи за застапувањето на надворешно-политичките интереси на ЕУ надвор од Унијата, ВП/ЗП е клучна фигура, улога испреплетена и често удвоена со одговорностите на Комесарот за соседство и проширување на ЕУ кога станува збор за Западниот Балкан. Ако ситуацијата е различна за Вархеји, номинацијата на поранешниот шпански министер за надворешни работи Јозеп Борел како Висок Претставник наиде на критика пред сè на Косово. Шпанија е меѓу петте земји членки на ЕУ кои не ја признаваат независноста на Косово, а како министер за надворешни работи, Борел директно го има застапувано тврдиот став на Шпанија надвор. Критичарите на Борел стравуваат дека неговото назначување би можело на крајот да влијае врз ставот на ЕУ кон Косово, земја која е далеку назад во процесот на пристапување кон ЕУ. Сепак, Борел, со своето прво службено патување како ВП/ЗП во Приштина, ја истакна својата посветеност

кон европската перспектива на целиот регион од кој суштински аспект би било постигнувањето сеопфатен договор помеѓу Србија и Косово.²² Додека со именувањето на Специјален претставник на ЕУ за дијалогот БГ-ПР и другите регионални прашања од Западниот Балкан се подвлекуваат заложбите на ЕУ за зголемување на своето присуство и влијание, изборот на Мирослав Лајчак, поранешен министер за надворешни работи на Словачка, се гледа како контроверзен од страна на некои национални играчи во Косово. Словачка, како и Шпанија, припаѓа на групата земји членки на ЕУ кои не го признаваат Косово. Сепак, намерно, или пак случајно, пристапот на вклучување високи функционери од овие земји би можело лесно да се претвори во добра стратегија за омекнување и на крајот промена на курсот на овие две земји, а што се однесува до ова, и на други земји кои не го признаваат Косово.

²² Alexandar Brezar (октомври 2019). New EU Foreign Policy Chief Pencils in Kosovo Visit. *Balkan Insight*. <https://balkaninsight.com/2019/10/07/new-eu-foreign-policy-chief-pencils-in-kosovo-visit/>

Во подготовка? Ефектите од новиот пристап на Фон дер Лајен за ЕУ и проширувањето

Од почетокот, Фон дер Лајен се гордеше со презентирањето на сеопфатен пристап кон политиката на ЕУ, дефинирањето силни партнерства и, како резултат, силната глобална позиција на ЕУ како врвен приоритет. Неколку месеци по преземањето на должноста, Комисијата го зеде ваквиот пристап при срце кога ја презентираше новата Методологија за проширување за пристапни преговори²³ во февруари 2020 година, која треба да се применува за следните кругови на проширување, започнувајќи со Северна Македонија и Албанија. За

Комисија, за која проширувањето е дефинирано како врвен приоритет²⁴, новата Методологија има за цел да го зајакне пристапниот процес со тоа што меѓу другото ќе го направи процесот поверодостоен, повеќе политички и подинамичен. Најистакнатата промена споредено со претходната Методологија е, во согласност со новиот општ пристап на новата Комисија кон креирањето политики во ЕУ, повеќе меѓусебно поврзан, посеопфатен и севкупно земено процес поделен по кластери заснован на силна посветеност кон либералните вредности, владеењето на правото и демократијата („фундаменти“)²⁵. Новата Методологија беше добро примена поради тоа што ветува излез од несреќниот статус кво во политиката на проширување на ЕУ со што сите чинители ќе треба да покажат меѓу другото поголема отчетност, со

²³ Европска комисија (февруари 2020). Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

²⁴ Урсула фон дер Лајен (ноември 2019): Говор на пленарната седница на Европскиот парламент. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_en.pdf

²⁵ Европска комисија (јуни 2020). Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

клаузула за реверзибилност како санкција за владите од Западен Балкан кои не соработуваат или назадуваат. Ќе се применува за сите земји кои ќе започнат пристапни преговори во иднина, сепак „може да биде приспособена во рамките на постоечки рамки за преговори, овозможувајќи терен на игра на подеднакво рамниште во регионот“²⁶ кој ги засега случаите на Црна Гора и Србија. Поради тоа што е покомплексна и поставува поголеми барања, еднаквите правила за сите земји кандидати со кои се водат преговори е клучен предуслов за кредибилитет. Нејзината комплексност најдобро е илустрирана со новата „структура заснована на кластери“. Преговорите остануваат да бидат структурирани во 33 поглавја од законодавството на ЕУ, но сепак тие повеќе не се отвораат поединечно. Наместо тоа, тематски поврзаните кластери се

поделени во шест групи и може да бидат отворени истовремено (како и да е, сè уште поглавјата поединечно се затвораат), овозможувајќи подинамичен, поврзан и, долгорочно гледано, повеќе кохезивен процес. Покрај посеопфатниот пристап кон условеноста за законодавството на ЕУ, новата Методологија силно го потенцира елементот на политичка условеност, па оттаму и очекуваната усогласеност со демократските начела и структури за кои ЕУ не нуди институционален нацрт или европски стандард. Особено за земјата кандидат за членство, севкупниот процес ќе биде политизиран, значејќи дека поранешниот првенствено административен и технички процес ќе побарува поголема политичка свест, чувствителност и волја од политичките играчи. Во пракса, ова значи подобро поврзана работа помеѓу државните институции,

²⁶ Ibid.

попартиципативни структури (со тоа јакнење на граѓанското општество во односните земји) и поголема сопственост на земјата кандидат во процесот преку зајакнати структури на соработка со телата на ЕУ. Од друга страна, политичката условеност станува неизбежен фактор за земјите кандидати, бидејќи првиот кластер „фундаменти“ - останувајќи предмет на работа од самиот почеток сè до крајот - ги обработува економските и демократските критериуми, вклучително и реформата на јавната администрација (предмет на изразено политичка оценка), и како таков претставува најсуштински, а сепак најпредизвикувачки кластер.²⁷

Новата методологија покажува политички заложби на страната на Европската комисија која, после многу чекори напред и назад, беше зајакната со одлуката за почеток

на пристапни преговори со Албанија и Северна Македонија во март 2020. Дури и ако овој политички успех беше ставан настрана заради постојаните ударни вести за Ковид-19, новата Методологија и заложбите искажани од страна на Комисијата имаат потенцијал да го пополнат јазот во кредибилитетот кој во изминатите години енормно го намали влијанието на реформите условени од ЕУ во земјите кандидати за членство. Ако уверено се следи предложениот пат, „новата Методологија има потенцијал да го врати процесот на своите основи на процес „мотивиран од пристапување“ со кој Европската Унија не треба само да се прошири, туку треба да помогне во нејзино политичко обединување и територијална консолидација со Западниот Балкан како дел од неа“²⁸.

²⁷ Во коментар за ИДСЦС, Драган Тилев (март 2020) детално ги презентира предностите и предизвиците на новата методологија: The New EU Enlargement Methodology. Enhancing the Accession Process. <https://idsccs.org.mk/en/portfolio/the-new-eu-enlargement-methodology-enhancing-the-accession-process/>

²⁸ Ibid.

Исправени пред многу предизвици (и можности)

—

Постојат бројни предизвици за амбициите на ФдЛ да станат реалност. Тековната криза со Ковид-19 е токму таков случај. Додека никој не можеше да ја предвиди оваа криза и нејзините досега невидени импликации врз поединците, општествата и економиите, ЕК можеше да научи од ваквите или слични типови на кризи од претходно. Вистина е дека глобалните кризи - без разлика дали станува збор за економски кризи, фискални кризи, миграциски кризи и сега здравствена криза - се случуваат со сè поголема брзина и со покуси интервали или без паузи меѓу нив. Ако ЕУ не успее да изработи долгорочни стратегии, нема да биде во состојба да го спречи трендот на лизнување од една криза во друга, преплавена и негативно изненадена секојпат одново. Како една криза од многуте, кризата со Ковид-19 повторно ја илустрира (перципираната)

слабост на ЕУ, исто како што покажува дека политичката волја и интерес може да бидат управувани кон опипливи структури на поддршка по некое време. Истовремено, историјата на ЕУ покажува дека трансформацијата и реформите секогаш се раѓале после криза. Во 2020-та година, (првичниот) тренд на национализација кога коронавирусот првпат пристигна во Европа како и очигледната зависност на земјите членки на ЕУ и ЕУ како целина од други глобални играчи (имено Кина) ја покажуваат тежината на притисокот под кој се наоѓа амбицијата на Комисијата да стане геополитички релевантна. Сепак, како што претпазливите оптимисти си дозволија да се понадеваат, оваа криза би можела да биде потенцијал за ЕУ да даде придонес кон потребата од одржлив одговор на кризи и механизми со кои ќе се сподели товарот, што би можело на ЕУ да ѝ даде предност да планира однапред отколку да се тркала одзади. Амбициозните пакети за фискално опоравување за земјите членки на ЕУ како и за идните земји членки се важен чекор да се

покаже дека ЕУ може да ги искористи постоечките алатки кон остварување на нејзината стратешка цел за економска - и глобална - сила. За да се зајакне ЕУ вон одговорот на кризата со коронавирусот, ЕУ мора да промовира нови, храбри стратегии - засновани на искрен збир од европски вредности и начела - со цел да се потпомогне европеизацијата во интерес на сите земји членки.

Теоретски, долго време се готвеа состојките за глобална ЕУ моќ заснована на алтернативен, кооперативен пристап наспроти националистичките *realpolitik* практики со сè поголем број на светски лидери. Лидерите на земјите членки на ЕУ поврзани со силна врска со ЕК сега треба да ја искористат можноста да го послужат оброкот, започнувајќи од нивниот куќен праг каде што најдобро се иницираат глобалните промени.

Ако ЕУ успее да се заложува за убедлив различен модел, со тоа ќе направи „големо враќање“ на Западниот Балкан. Од февруари 2020-та година,

Европската комисија е опремена да презема храбри чекори напред и практично да го одредува патот на своите идни земји членки, храбро бетонирајќи го. Новиот пристап кон проширувањето како што е презентирани и промовиран од Европската комисија, вклучително и новата Методологија за зајакнати пристапни преговори дополнета со отворање на пристапните преговори со Северна Македонија и Албанија испрати силни сигнали и кон идните и кон сегашните земји членки; а дотолку повеќе и поради силната политичка поддршка од француско-германскиот мотор. Управувањето на Балканските земји кон пристапување е неопходност доколку ЕУ сесрдно сака сè повеќе да практикува стратешка автономија. На тој начин, Европската комисија треба да си постави амбиција над постоечката институционална архитектура за проширување на ЕУ, со тоа поканувајќи го Европскиот совет да го прошири опфатот на гласање со квалификувано мнозинство (QMV) како за другите прашања во креирањето политики од полето на надворешната

политика на ЕУ. Со ова пристапниот процес ќе биде поверодостоен и амбициозен и конечно отпорен на напорите на поединечните земји членки да го блокираат напредувањето на Западниот Балкан како резултат на билатералните прашања.

Урсула фон дер Лајен недвосмислено презентираше дека Европската Комисија сака да биде движечката сила која ќе ја турка ЕУ да прерасне во глобален трендсетер, морален компас на светот и силен геополитички играч. Ако ЕУ, сепак, сака да оди и над визионерското самопрогласување и да биде перципирана всушност како таква глобална моќ од аутсајдерите (а и инсајдерите што се однесува до ова), геостратешката цел на европско обединување и континентален интегритет е непобитен предуслов. Во оваа смисла, Комисијата на Урсула фон дер Лајен ја има сфатено важноста на надворешната политика на ЕУ.

Само ако нивните политички приоритети се подеднакво енергично применети и за земјите членки на ЕУ и за идните земји членки од Западен Балкан, Комисијата може да докаже дека ЕУ може навистина да биде креатор на подобар глобален поредок.

Информации за КАС

Слобода, правда и солидарност се основните начела врз кои почива работата на фондацијата Конрад Аденауер Штифтунг (КАС). КАС е политичка фондација тесно поврзана со Христијанската Демократска Унија на Германија (ЦДУ). Ние работиме на образовни програми за општеството и соработуваме со владини институции, политички партии, граѓански организации и избрани елити, градејќи силни партнерства. Заедно со нашите партнери даваме придонес кон создавањето на меѓународен поредок, кој овозможува секоја земја да се развива во духот на слободата и својата одговорност.

Контакт податоци за КАС

Адреса: ул. Ристо Равановски
бр.8, 1000 Скопје.
Телефонски број/факс:
+389 2 321 70 75; +389 23 21 70 76,
електронска пошта: Skopje@kas.de

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Мирослав Крлежа
бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информации за авторите

Мари Јеленка Кирхнер е надворешен соработник на истражување при ИДСЦС, која неодамна има магистрирано на централно и источноевропските студии на Јагелонскиот Универзитет во Краков. Нејзиниот фокус на истражување е насочен кон европеизација и европската надворешна политика, особено во поглед на проширувањето на ЕУ.

Зоран Нечев е постар истражувач и раководител на Центарот за европски интеграции во рамките на ИДСЦС. Неговото поле на академски и професионален интерес ги вклучува проширувањето на ЕУ, европеизација, политика на условеност, Западен Балкан, правда и внатрешни работи.

Линк

Ова издание е електронски достапно на:

-
<https://idscs.org.mk/mk/portfolio/глобалните-промени-започнуваат-од-ку/>

Краток документ за политики бр.29/2020

**Глобалните промени започнуваат од
куќниот праг: Зошто Западниот
Балкан е од значење за
геополитичката Комисија на Урсула
фон дер Лајен**

Автори: Мари Јеленка Кирхнер и Зоран Нечев

-
јуни 2020