

BUDUĆNOST ISTOČNOG PARTNERSTVA EUROPSKE UNIJE

Marijana Musladin
Sveučilište u Dubrovniku

SAŽETAK

Proces proširenja jedan je od ključnih vanjskopolitičkih instrumenata Europske unije. Proširenje je Europskoj uniji pomoglo reagirati na velike promjene nastale slomom socijalističkih sustava u Europi, te učvrstilo demokraciju, ljudska prava i stabilnost u državama srednje i istočne Europe koje su postale članice Europske unije. Ostatak istočnog susjedstva Europska unija obuhvatila je politikom Istočnog partnerstva s kojim je, bez obećanja perspektive članstva, planirala sličan scenarij. Međutim, nakon šest godina ta se inicijativa nije pokazala adekvatnom u rješavanju problema istočnog susjedstva, niti je približila države Istočnog partnerstva europskim vrijednostima u onoj mjeri kako je to zamišljeno unutar Europske unije. Pored toga, neuspjeh u realizaciji političkih ciljeva Istočnog partnerstva još jednom je ukazao na nedostatak jedinstva unutar Europske unije i na postojanje različitih interesa u pogledu istočnih susjeda. U isto vrijeme, nove okolnosti u istočnom susjedstvu – promjena geopolitičkog konteksta, ruska vanjska politika, Ukrajinska kriza, pojava alternativne integracije u formi Euroazijske ekonomske zajednice – pozivaju na konkretniju ulogu Europske unije prema susjedima na istoku i na redefiniranje politike Istočnog partnerstva. Ovaj rad bavi se pitanjem budućnosti politike Istočnog partnerstva, s posebnim naglaskom na mogućnost uključivanja istočnog susjedstva u širi kontekst europske politike proširenja. Iako do novih proširenja sasvim izvjesno neće doći u dogledno vrijeme, Europska unija trebala bi barem predložiti neka nova rješenja kako bi se nastavio proces približavanja država Istočnog partnerstva Europskoj uniji. S obzirom na trenutnu ekonomsku i političku situaciju u Europskoj uniji, promjene je realno očekivati jedino kroz reformu postojećih inicijativa – Istočnog partnerstva i Europske politike susjedstva.

KLJUČNE RIJEČI: Europska politika proširenja, istočno susjedstvo, Istočno partnerstvo, Euroazijska ekonomska zajednica

1. UVOD

Odnosi Europske unije i zemalja istočne Europe¹ do sredine 1990-ih bili su ograničeni na ekonomsku suradnju i tehničku pomoć i nije bilo jedinstvene političke strategije EU² prema toj regiji. Takva situacija promijenila se proširenjem EU na istok i pokretanjem Europske politike susjedstva, koja je obuhvatila nove susjede na istoku, ali i zemlje prethodno obuhvaćene Euromediterranskim partnerstvom. Europska politika susjedstva iz 2004, kojoj je glavni cilj umanjiti razlike između EU i njezinih susjeda (na istoku i jugu), te postići obostranu stabilnost, sigurnost i blagostanje kako bi se spriječio nastanak novih crta razdvajanja, dokaz je aktivnije politike EU na planu sigurnosti. Međutim, ubrzo nakon pokretanja, EU se suočila s novim problemom: kako postići stvarnu stabilnost i sigurnost u svojoj okolini bez davanja jasne perspektive članstva susjedima na istoku. S vremenom je unutar EU prevladalo stajalište o nužnosti uspostavljanja jedinstvene i sveobuhvatne politike prema istočnom susjedstvu. To se realiziralo 2009. pokretanjem Istočnog partnerstva, kojemu su ciljevi postupna liberalizacija viznog režima, pravna integracija i poboljšanje suradnje u energetske sigurnosti. Krajnji su, pak, ciljevi stvaranje duboke i sveobuhvatne zone slobodne trgovine, te multilateralna i regionalna suradnja sa zemljama u regiji.

Šest godina od pokretanja Istočnog partnerstva rezultati nisu ohrabrujući. Naprotiv, većina ciljeva zacrtanih partnerstvom nije ostvarena, tako da se može govoriti o svojevrsnoj krizi politike EU prema istočnom susjedstvu. U isto vrijeme, događaji u istočnom susjedstvu, nova geopolitička situacija, Ukrajinska kriza, pojava alternativne integracije u formi Euroazijske ekonomske zajednice³ – pozivaju na konkretniju ulogu EU prema susjedima na istoku. Pri tome, zasebno bi se trebali razmatrati odnosi EU

1 Unatoč dugoj povijesti naziva, do danas nema općeprihvaćene definicije pojma Istočna Europa. U literaturi nalazimo stajališta kako na prostoru nekadašnje istočne Europe danas postoje tri regije: srednja Europa (Njemačka, Austrija, Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija i Hrvatska), jugoistočna Europa ili Balkan i, za našu analizu najbitnija, istočna Europa – „prava Istočna Europa” – koja obuhvaća države nastale raspadom Sovjetskog Saveza (Rusija i njezini sateliti Bjelorusija, Moldova i Ukrajina), osim triju baltičkih zemalja.

U ovom radu, pojam „Istočna Europa” odnosi se na zemlje koje sudjeluju u inicijativi Istočno partnerstvo – Armenija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Gruzija, Moldova i Ukrajina. O definiranju regije vidjeti (Kasapović 2007, 73–97).

2 Dalje u tekstu Europska unija označava se kraticom EU.

3 U lipnju 2014. predsjednici Rusije, Kazahstana i Bjelorusije (Vladimir Putin, Nursultan Nazarbajev i Aleksandar Lukašenko) potpisali su u Astani, u Kazahstanu, povijesni dogovor o osnivanju Euroazijske ekonomske unije. EAEU je započela s radom 1. siječnja 2015, a do 2025. tri strane bi trebale formirati jedinstveno tržište nafte i plina.

s uspješnijim istočnim partnerima (Moldova, Ukrajina, Gruzija) od onih koji su manje uspješni (Bjelorusija, Armenija, Azerbajdžan).

Istočno partnerstvo može ostati temelj za daljnju suradnju između EU i njezinih istočnih susjeda. Međutim, inicijativa, pokrenuta 2009, zahtijeva duboke reforme. U kontekstu budućnosti europske politike proširenja, postavlja se pitanje je li davanje jasne perspektive članstva istočnim susjedima konkretna reforma Istočnog partnerstva?

U radu se najprije analiziraju ciljevi postavljeni politikom Istočnog partnerstva, te dosadašnji rezultati. U tom smislu, analiza je usredotočena na demokratsku i ekonomsku transformaciju zemalja Istočnog partnerstva. Prema kriterijima ključnih ciljeva europske politike: stabilnost i regionalna sigurnost, te demokratska i tržišna prilagodba i integracija s EU, stanje u zemljama Istočnog partnerstva nije se znatno poboljšalo. Neuspjeh u realizaciji ciljeva Istočnog partnerstva detektirao je i nedostatak jedinstva unutar EU i postojanje različitih interesa u pogledu istočnih susjeda. Analizom vanjske politike EU prema susjedima na istoku i jugu nastoji se ukazati na razlike koje su motivirane geopolitičkim interesima pojedinih zemalja članica. U konačnici, analizom argumenata za i protiv davanja perspektive članstva istočnim susjedima nastoji se dati odgovor na pitanje je li budućnost istočnog susjedstva europska politika proširenja.

2. OSVRT NA CILJEVE I REZULTATE ISTOČNOG PARTNERSTVA

Poticaaj za jačanje suradnje s istočnim susjedima stigao je u svibnju 2008. od sjevernih članica EU, Poljske i Švedske, u obliku novog vanjskopolitičkog instrumenta EU – Istočnog partnerstva (*Eastern Partnership – EaP*). Prvotna inicijativa bila je ojačati Europsku politiku susjedstva koja se nije pokazala dovoljno osjetljivom na težnje i potrebe pojedinih članica u pogledu odnosa s EU. Kako se, u međuvremenu, suradnja sa susjedima na Mediteranu ojačala Unijom za Mediteran⁴, nametnula se potreba za redefiniranjem suradnje s istočnom Europom i južnim Kavkazom. Michalski tvrdi kako je poljsko-švedska inicijativa u stvari odgovor na francusku inicijativu o pokretanju Unije za Mediteran.⁵ U nastavku tvrdi kako je Istočno

4 Nakon što je francuski predsjednik N. Sarkozy odustao od prvotnog naziva Mediteranska unija, jer on uključuje samo zemlje koje izlaze na Sredozemno more, i prihvatio širi naziv Unija za Mediteran, na *summitu* u Parizu, 13. srpnja 2008, jednoglasno je usvojena zajednička deklaracija kojom je uspostavljena Unija za Mediteran, a obuhvatila je 43 države – 27 tadašnjih zemalja članica EU-a i zemlje Mediterana.

5 Inicijativa o pokretanju Istočnog partnerstva bio je logičan potez kojim su kontinentalne članice EU-a nastojale ojačati vlastite položaje u Europi, ali i pomoći razvoju njezinih istočnih susjeda.

partnerstvo namjeran pokušaj da odnosi s državama istočne Europe dođu na dnevni red politike EU kako bi se zadobila naklonost Bruxellesa u smislu financijskih izvora i političke potpore (Michalski 2009, 2). S druge strane, s obzirom na činjenicu da je EU počela uzmicati od rasprava na temu daljnjeg proširenja, namjera je bila osigurati istočnim susjedima (prije svega Ukrajini, Moldovi i Gruziji⁶) novu mogućnost, i svojevrsnu čekaonicu, do pridruženog članstva. Prema tome, instrument Istočnog partnerstva dizajniran je kako bi se nastavio proces ekonomske modernizacije razvijenijih istočnoeuropskih država u skladu s pravnom stečevinom EU, čime bi se poboljšali njihovi izgledi za članstvom. S druge strane, regulatorno usklađivanje s pravnom stečevinom EU ojačalo bi sposobnost manje razvijenih zemalja u postizanju dubljih trgovačkih veza s EU i nastavku procesa modernizacije (Musladin 2012, 54).

Ipak, poljsko-švedska ideja nije naišla na odobravanje pojedinih članica EU. Naprotiv, pojavile su se mnogostruke kritike na koncept Istočnog partnerstva u smislu opasnosti od dupliciranja, pa čak i kočenja postojećeg političkog procesa (Europske politike susjedstva), te preklapanja s postojećim regionalnim inicijativama (*Black Sea Economic Cooperation*, *EU Black Sea Synergy*)⁷. Postojala je opasnost trenda regionalizacije vanjske politike EU i mogućeg natjecanja za financijske izvore s ostalim regionalnim partnerima na Mediteranu i Bliskom istoku.

Kada se činilo kako će prijedlog o Istočnom partnerstvu otići u zaborav, Rusija je, u namjeri da obrani želju samoproglašanih republika Abhazije i Južne Osetije, u kolovozu 2008. upala na teritorij Gruzije. Rat u Gruziji ukazao je na stratešku važnost Južnog Kavkaza za EU i ranjivost položaja istočnoeuropskih država koje se nalaze između EU i Ruske Federacije. Pokazalo se kako su bivše sovjetske republike vrlo bitne za temeljni cilj europske vanjske politike o stabilnosti i prosperitetu u svojem susjedstvu. Osim toga, zbog važnosti njihova geostrateškog položaja pojavila se

6 Raspadom SSSR-a i proglašenjem neovisnosti, europske integracije postaju jedan od glavnih vanjskopolitičkih ciljeva Ukrajine, Moldove i Gruzije.

7 *Black Sea Economic Cooperation* – multilateralna politička i ekonomska inicijativa pokrenuta 1992. usmjerena na poticanje suradnje između zemalja članica, te osiguranje mira, stabilnosti, blagostanja i dobrosusjedskih odnosa u regiji Crnog mora. Danas broji 12 članica: Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bugarska, Gruzija, Moldova, Rumunjska, Ruska Federacija, Turska, Grčka i Srbija. <http://www.bsec-organization.org/member/Pages/member.aspx> (1. 12. 2014).

EU Black Sea Synergy – regionalna inicijativa za suradnju EU s crnomorskom regijom pokrenuta 2007. u okviru Europske politike susjedstva. Uključuje Grčku, Bugarsku, Rumunjsku i Moldovu na zapadu, Ukrajinu i Rusiju na sjeveru, Gruziju, Armeniju i Azerbajdžan na istoku i Tursku na jugu. Iako Armenija, Azerbajdžan, Moldova i Grčka nisu priobalne, povijest, blizina i uske veze čine ih prirodnim regionalnim sudionicima. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/como7_160_en.pdf (1. 12. 2014).

potreba za sistematičnijim uključivanjem tih zemalja u europsku vanjsku i sigurnosnu politiku.

Dakle, rat u Gruziji ubrzao je politički proces i, u roku od nekoliko mjeseci, Europska komisija usvaja nacrt prijedloga – *Communication on the EaP*, koji je naknadno i potvrđen u prosincu 2008, na *summitu* Europskog vijeća. Tom prilikom potvrđeno je obećanje EU o potrebi ubrzanja političkih inicijativa prema istočnom susjedstvu putem novog partnerstva i to kroz bilateralnu i multilateralnu razinu. Na taj način postigla bi se stabilnost istočnoeuropskih zemalja i povećale šanse za uspostavom dubljih veza s EU (Musladin 2012, 56).

Konačni pečat, prihvatanje i usvajanje nove strategije dolazi u svibnju 2009. na praškom *summitu* predsjednika država i vlada zemalja članica i partnerskih zemalja, na kojem je usvojena i Zajednička deklaracija (*Joint Declaration*). *Summit* u Pragu pokrenuo je novu fazu u razvoju odnosa EU i zemalja Istočne Europe i Južnog Kavkaza – Bjelorusije⁸, Ukrajine, Moldove, Gruzije, Armenije i Azerbajdžana.

Ključni ciljevi Istočnog partnerstva, kao političkog okvira kojim se istočnoeuropske i južnokavkaske zemlje nastoje približiti europskim vrijednostima, podrazumijevali su osnivanje političkog udruženja između EU i zemalja Istočnog partnerstva, stvaranje duboke i sveobuhvatne zone slobodne trgovine, postupnu liberalizaciju viznog režima, do potpunog ukidanja viza kao dugoročnog cilja partnerstva, pravnu integraciju (uključujući vrijednosti, pravila i standarde), te poboljšanje suradnje u energetskoj sigurnosti (Musladin 2012).

Novom politikom prema istočnom susjedstvu nastojao se ponoviti najveći vanjskopolički uspjeh Europske unije – uspješna tranzicija zemalja srednje i istočne Europe. Međutim, instrumenti provedbe bili su drugačiji. Dok se državama srednje i istočne Europe u najranijoj fazi integracije ponudilo članstvo u EU, to nije obećano i IP-a⁹ državama. Ono što im je ponuđeno umjesto perspektive članstva najbolje je sažeo David Cadier (2013, 55), kao *'three Ms': money, markets and mobility*. Već se i prije pokretanja Europske politike susjedstva, kao krovne politike EU prema susjedima na istoku i jugu, moglo čuti kako će se buduća politika temeljiti na principu zajedništva s EU u svemu, osim u institucijama (Prodi 2002).

Šest godina od pokretanja inicijative ne može se govoriti o uspješnoj reformi u partnerskim državama. Tijekom provedbe inicijative postalo je jasno kako šest država obuhvaćenih partnerstvom ima različite želje i mogućnosti za usvajanje europskih pravila i uopće izbora EU kao ključnog

8 Bjelorusija neće u potpunosti participirati u politici zbog kršenja osnovnih građanskih prava u zemlji i autoritarne vladavine predsjednika Aleksandra Lukašenka.

9 Dalje u tekstu države obuhvaćene Istočnim partnerstvom označavat će se kraticom IP-a države.

vanjskopolitičkog cilja. U tom je smislu moguće izdvojiti najmanje dva bloka država s obzirom na razliku u napretku i provedbi zacrtanog programa. Naprednim partnerima pokazali su se Moldova, Gruzija i Ukrajina, koje su 2014. potpisale Ugovore o pridruživanju s EU. Manje naprednim partnerima smatraju se Armenija, koja se odlučila pridružiti Euroazijskoj ekonomskoj zajednici, i Azerbajdžan, koji nije pokazao interes za dubljom ekonomskom integracijom s EU, pa je slijedom toga odbio potpisati Sporazum o pridruživanju. Transformacijski napredak Bjelorusije, koja je postala članicom Euroazijske ekonomske zajednice, potpuno je zanemariv (Wisniewski 2013; Sadowski 2013).

Od pokretanja Europske politike susjedstva 2004, kretanja u istočnom susjedstvu nisu ispunila očekivanja EU. S druge strane, uključenost EU, i razvoj njezinih birokratskih instrumenata, također nisu utjecali na stvarne pomake u susjedstvu, otkrivajući pri tom ograničene mogućnosti utjecaja EU u zemljama istočnog susjedstva. Mjereno kriterijima ključnih ciljeva europske politike – stabilnost i regionalna sigurnost, te demokratska i tržišna prilagodba i integracija s EU – stanje u zemljama regije nije se znatno promijenilo, naprotiv, u pojedinim područjima čak se i pogoršalo.

Uhićenje i presuda protiv bivše ukrajinske premijerke Julije Timošenko pokrenuli su intenzivnu raspravu o stanju demokracije u IP-a državama, koje su kritizirane zbog razvoja nedemokratskih tendencija i nepoštivanja pravila koja su utvrđena u razvoju odnosa s EU. Autori koji se bave Istočnim susjedstvom EU tvrde kako se razvoj nedemokratskih tendencija ne odnosi isključivo na Ukrajinu, već i na Gruziju, Bjelorusiju i Azerbajdžan (Klysinski 2012; Jarosiewicz 2012; Sadowski 2013). Slijedom toga, u pogledu demokracije i regionalne sigurnosti nijedna od šest zemalja partnerstva ne zadovoljava demokratske standarde. Brojni pokazatelji govore da su ili dijelom demokratske (Moldova, Ukrajina, Gruzija, Armenija) ili autoritarne (Bjelorusija i Azerbajdžan).

Istraživanja su pokazala kako je indeks razine demokracije stagnirao, a u nekim je državama značajno i smanjen. Stabilnost i sigurnost u regiji nije postignuta ni prije događaja u Ukrajini, jer i dalje postoje područja visokog rizika zbog zaleđenih etničkih sukoba¹⁰ u regiji. Prema izvješću, koje je za potrebe Švedske agencije za međunarodnu suradnju i razvoj pripremio *Cornell Caspian Consulting*,¹¹ najveći sigurnosni izazovi regije su etničke

10 Termin „zaleđeni sukob” nije najsretniji, jer sugerira kako je neki sukob stavljen na čekanje. Prikadnije bi bilo takve sukobe definirati kao neriješene ili dugotrajne sukobe. Pojam dugotrajnog sukoba često se koristi za opisivanje sporova na širem području Crnoga mora: Transnistriji, Južnoj Osetiji, Abhaziji i Nagorno Karabahu.

11 Radna skupina sa sjedištem u SAD-u koja prikuplja podatke, analizira i daje savjete fizičkim i pravnim osobama o političkoj, ekonomskoj i sigurnosnoj situaciji na Južnom Kavkazu.

napetosti i sukobi – od čega su najteži oni između Armenije i Azerbajdžana oko Nagorno Karabaha, te između Gruzije i separatističkih pokrajina Abhazije i Južne Osetije.

Ekonomska i društvena transformacija IP-a država pokazuje mješovite rezultate. Nijedna od država nije napravila značajan napredak koji zadovoljava očekivanja EU. Transformacija političkih sustava izrazito je spora, a za razliku od europskih država koje su postale članice EU 2004. i 2007, nailazila je na brojne probleme. Prema *Bertelsman Foundation Transformation Index*, koji mjeri stanje demokracije i napredak reforme gospodarstva, Moldova i Gruzija smatraju se pozitivnim primjerima koji su potaknuli značajan napredak između 2003. i 2012. U Gruziji su to demokratske promjene koje su nastupile nakon Revolucije ruža 2003, a u slučaju Moldove to je dolazak na vlast proeuropske koalicije 2009. Tijekom istog razdoblja, situacija se u ostalim IP-a državama pogoršala, poglavito u Armeniji i to zbog duboke političke krize, koja je nastupila nakon općih izbora 2008, i Ukrajine, koja je nazadovala nakon početnih uspjeha Narančaste revolucije.

Napori EU u razvoju odnosa s istočnim susjedima nisu rezultirali ni bližom ekonomskom integracijom. Usprkos mjerama za uklanjanje prepreka trgovinske razmjene i ukupnom povećanju trgovine, u razdoblju od 2004. do 2011, udio EU u trgovini IP-a država nije se značajno promijenio¹² (eap-index.eu, 2014). Unatoč poticajima i napretku u pojedinim područjima suradnje, široko je prihvaćeno stajalište kako Istočno partnerstvo nije uspjelo ponoviti transformirajući učinak koji se dogodio u državama srednje i istočne Europe (Simm 2014; Wisniewski 2013; Sadowski 2013; Cadier 2013).

12 Iznimka je Moldova gdje je u spomenutom razdoblju udio trgovinske razmjene EU porastao za 11% (Sadowski 2013, 26).

Tablica 1. Indeks približavanja zemalja Istočnog partnerstva EU¹³

Područje suradnje	Pokazatelji (1 = najbolji; 0 = najgori)					
	Moldova	Gruzija	Ukrajina	Armenija	Azerbajdžan	Bjelorusija
Demokracija	0.72	0.54	0.64	0.47	0.31	0.20
Vladavina prava	0.61	0.63	0.60	0.51	0.42	0.23
Pravda, sloboda i sigurnost	0.94	0.67	0.76	0.47	0.76	0.43
Trgovina i ekonomska suradnja	0.71	0.54	0.72	0.54	0.57	0.38

Izvor: prilagođeno iz Kasčiūnas, Kojala, Keršanskas 2012.

Među uspjehe inicijative ubraja se potpisivanje Sporazuma o pridruživanju s Ukrajinom, Gruzijom i Moldovom, te proces liberalizacije viznog režima, gdje postoje opipljivi rezultati, iako teče vrlo sporo. Osnivanje novih institucija, poput *Euronest* parlamentarne skupštine, foruma za civilno društvo¹⁴, poslovnog foruma, skupštine lokalnih i regionalnih vlasti i provedba njihovih redovitih sastanaka ubraja se također u pozitivne primjere multilateralne suradnje između IP-a država i članica EU. Na razini društvenih kontakata moguća je i suradnja putem EU programa akademske razmjene, poput studentske razmjene, programa za mlade i suradnje obrazovnih sustava između EU i IP-a država.¹⁵

Na kraju, iako se može smatrati trivijalnim, jedno od najvećih postignuća inicijative je činjenica kako još uvijek postoji, te se sastanci na vrhu Istočnog partnerstva još uvijek redovito odvijaju. U tom smislu, Istočno partnerstvo, uz adekvatne reforme, može ostati temelj za daljnju suradnju između EU i njezinih istočnih susjeda.

13 Indeks europskih integracija za države istočnog partnerstva (The European Integration Index for Eastern Partnership Countries – EaP Index). Indeksom se tumači napredak u europskim integracijama zemalja Istočnog partnerstva. Vidi: What is the EaP Index?, dostupno na: <http://www.eap-index.eu/about> (07. 11. 2014).

14 Forum za civilno društvo posebno je funkcionalan na dnevnoj razini i održava redovite kontakte s EU i građanima IP-a država putem društvenih mreža i interneta. Zajedno s poslovnim forumom čini izvrsnu platformu za civilnu suradnju.

15 Poput programa Erasmus, Tempus itd.

3. NEJEDINSTVO EU U POGLEDU SURADNJE S ISTOČNIM SUSJEDSTVOM

Neuspjeh u realizaciji političkih ciljeva Istočnog partnerstva ukazuje na drugi problem – nedostatak jedinstva unutar EU i postojanje različitih interesa u pogledu istočnih susjeda. Dakle, pored razlika između IP-a država, postoje očigledne razlike unutar EU. Sadowski (2013, 35) drži kako su te razlike posljedica nekoliko faktora, između ostalog, unutarnjih problema, uključujući rasprave o budućem obliku EU, financijske krize i nestabilnosti u južnom susjedstvu. Međutim, različiti geopolitički interesi unutar EU bili su vidljivi i prije institucionalne krize EU, globalne financijske krize i događaja koji su uslijedili nakon Arapskog proljeća. Naime, kod pokretanja „novih”¹⁶ inicijativa EU (Istočnog partnerstva i Unije za Mediteran) pokazalo se kako u vanjskoj politici EU prema susjedima postoje razlike koje su motivirane geopolitičkim interesima pojedinih zemalja članica. Još i prije petog proširenja moglo se čuti kako istočnoeuropske države kandidatkinje zahtijevaju više pozornosti EU prema susjedima na istoku i Južnom Kavkazu. Istovremeno, mediteranske članice EU zagovarale su tješnje partnerstvo s južnim susjedima s kojima dijele povijesne, političke, kulturne i ekonomske veze. Za Francusku, Španjolsku, Italiju i Portugal Mediteran je trebao ostati strateški prioritet EU. U pokušaju da uzme u obzir različite zahtjeve svojih članica i stvori prsten stabilnih, prijateljskih i demokratskih država oko svojih granica na istoku i jugu, EU je usvojila jedinstven i sveobuhvatan politički okvir suradnje sa susjedima u obliku Europske politike susjedstva. Unatoč očiglednim političkim, ekonomskim, kulturnim, povijesnim i drugim razlikama, Europska politika susjedstva obuhvatila je sve države južnog i istočnog susjedstva (te je države, kasnije se pokazalo, trebalo promatrati odvojeno, u okviru zasebne strategije). U procesu implementacije zadanih ciljeva, EU se tako morala nositi s različitim ekonomskim i političkim preprekama, što je za nju i njezine članice predstavljalo veliki izazov u smislu balansiranja svojeg vanjskopolitičkog angažmana između susjeda na jugu (sjevernoafričke i bliskoistočne države) i susjeda na istoku (Ukrajina, Moldova, Bjelorusija, Gruzija, Armenija, Azerbajdžan). Ono što je zamišljeno kao efektivna politika koja bi odgovarala globalnim ambicijama EU i novim izazovima koji su se pojavili u

16 Unija za Mediteran i Istočno partnerstvo nisu u pravom smislu nove političke inicijative. Više je riječ o nadogradnji postojećih mehanizama Europske unije (Barcelonski proces, Europska politika susjedstva, Sporazumi o suradnji/Sporazumi o pridruživanju), te se mogu shvatiti kao mehanizmi kojima se prvenstveno zadovoljavaju težnje partnerskih zemalja za tješnjom suradnjom s Europskom unijom, budući da dotadašnje inicijative nisu ispunile njihova očekivanja. Barcelonski proces imao je polovične rezultate, dok se Europska politika susjedstva nije pokazala dovoljno osjetljivom na težnje i potrebe susjeda na Istoku.

susjedstvu, nije se pokazala adekvatnim instrumentom EU u stabilizaciji prilika u obje regije. „Nove” države članice EU bile su posebno nedovoljne Europskom politikom susjedstva, zbog izostanka perspektive članstva susjeda na istoku. Prevladavalo je uvjerenje kako samo članstvo u EU može biti uvjet za potpunu transformaciju i demokratizaciju postsovjetskog prostora. S druge strane, stare članice nisu bile naklonjene ideji članstva za istočne susjede. Takva situacija zahtijevala je i vodila razvoju dvaju novih koncepata u odnosima prema susjedima. Unija za Mediteran i Istočno partnerstvo mogu se promatrati kao pokušaj prevladavanja nedostataka Europske politike susjedstva u smislu odvajanja politike EU prema susjednim regijama. Pored toga, pokazalo se da je pokretanje Unije za Mediteran motivirano i unutarnjim političkim interesima (prije svega Francuske) koji su se postavili kao vanjskopolitički ciljevi EU. S druge strane, Istočno partnerstvo može se interpretirati kao odgovor novih članica EU (prije svega Poljske) na francusku inicijativu. Zbog toga se koncepti Unije za Mediteran i Istočnog partnerstva mogu shvatiti i kao svojevrsni geopolitički instrumenti pojedinih država ili grupe država članica koje bi trebale poboljšati njihov utjecaj unutar EU, a ne samo kao instrumenti u jačanju sigurnosti i stabilnosti dviju regija, kakvim su naposljetku službeno i zamišljeni. U tom smislu, održavanje odnosa EU s dva različita geopolitička područja nema samo implikacije na vanjsku politiku EU i njezinu globalnu poziciju, već ima utjecaj i na ravnotežu snaga unutar same EU. Ovakvi sukobljeni geopolitički interesi pojedinih članica EU, koji su se nastavili i nakon Lisabonskog ugovora, ne idu u prilog cjelovitosti i koherentnosti vanjske politike EU, što je jedan od ključnih ciljeva Zajedničke vanjske i sigurnosne politike predstavljene u Maastrichtu.

Neučinkovitost inicijative Istočnog partnerstva izravna je posljedica nejedinstva unutar EU prema istočnom susjedstvu. Wisnievski (2013, 10) tvrdi kako su samo neke države (Poljska i Litva) u potpunosti posvećene suradnji s istočnim susjedima i žele ponuditi IP-a državama Sporazume o pridruživanju i liberalizaciju viznog režima. S druge strane, većina EU članica (među njima Francuska i Velika Britanija)¹⁷ ne pokazuju gotovo nikakav interes za regiju, te na taj način ugrožavaju daljnju suradnju. Ako se tome dodaju stajališta mediteranskih članica EU (Francuska, Italija, Španjolska i Portugal), kojima je tradicionalno fokus interesa na južnom susjedstvu, razvidno je kako je istočno susjedstvo ipak od sekundarnog značaja za EU. Postavljanju istočnog susjedstva u drugi plan europske

17 Odnos Francuske i Velike Britanije prema Istočnom partnerstvu simbolično se može ilustrirati na primjeru *summita* Istočnog partnerstva u Varšavi 2011, gdje je izostala nazočnost najvećih državnih predstavnika, pa je Francusku, umjesto predsjednika Nicolasa Sarkozyja, predstavljao premijer Francois Fillon, a Veliku Britaniju, umjesto premijera Davida Camerona, zamjenik Nick Clegg.

politike ide u prilog i situacija na Bliskom istoku, te posljedice Arapskog proljeća.

Nedostatak jedinstva, te brze i odlučne reakcije EU u pogledu istočnih susjeda, konkretizirao se upravo na primjeru Ukrajine. Prema Getmanchuk (2014, 1), EU nije uzrokovala Ukrajinsku krizu, ali je odgovorna za njezino rješavanje. Bruxelles mora nedvosmisleno definirati svoje ciljeve i namjere, a kod potpisivanja Sporazuma o pridruživanju s Ukrajinom dogodio se upravo suprotno. Naime, s ukrajinskog stajališta, kada je EU dala do znanja kako je spremna potpisati Sporazum o pridruživanju, Bruxelles je time preuzeo i djelomičnu odgovornost za razvoj događaja u Ukrajini. Nejedinstvo oko potpisivanja Sporazuma o pridruživanju s Ukrajinom vidljiva je i iz uvjeta koji su se tražili. Dok je za Litvu i Poljsku bilo dovoljno oslobađanje bivše premijerke Julije Timošenko iz zatvora, Velika Britanija postavila je reformu pravosudnog sustava kao neupitan preduvjet za potpisivanje sporazuma (Wisniewski 2013). Ne ulazeći na ovom mjestu u širu raspravu o Ukrajinskoj krizi, situacija u Ukrajini poslužila je kao ilustracija neodlučnosti i slabog angažmana EU u pogledu susjeda na istoku. Primjer s Ukrajinom, kao ključnom IP-a državom, u stvari je pokazao kako se EU samo deklarativno izjašnjava u pogledu približavanja istočnim susjedima, dok, u praksi, njezina vanjska politika prema istoku počiva na predrasudama i isključivanju regije iz europske obitelji.

Ukoliko EU što prije ne pronađe jedinstven pristup prema regiji, Rusija će još više osnažiti svoj utjecaj u postsovjetskom prostoru, a EU će ostati po strani u rješavanju sigurnosnih problema svog susjedstva, što nikako nije u skladu s ciljevima njezine vanjske i sigurnosne politike. Istočno partnerstvo nije ostvarilo ciljeve EU i partnerskih država, međutim, ipak je najvažniji postojeći okvir odnosa između EU i istočnog susjedstva. U tom smislu, treba ostati temelj za daljnju suradnju, ali inicijativa, pokrenuta 2009, zahtjeva duboke reforme koje će uzeti u obzir nove geopolitičke okolnosti u regiji.

4. BUDUĆNOST ISTOČNOG SUSJEDSTVA: EUROPSKA POLITIKA PROŠIRENJA?

Iz prethodnog izlaganja razvidno je kako politika Istočnog partnerstva nije zadovoljila interese država koje je obuhvatila, a ni ciljeve EU. Reforma inicijative stoga je nužna. Međutim, ostaje nejasno što bi EU mogla ponuditi partnerima na istoku, posebice naprednijim državama (Ukrajina, Moldova i Gruzija) kako bi one nastavile s usvajanjem europskih vrijednosti i pravila i na taj se način približile EU. S druge strane, jednako je važno koji će model odnosa EU primjenjivati prema ostalim IP-a državama, koje su se priključile euroazijskom integracijskom prostoru.

Vanjski odnosi EU s istočnim susjedima najbliži su modelu 'vanjskih poticaja', o kojima raspravljaju mnogi autori, a obuhvatno su ga objasnili Schimmelfennig i Sedelmeier. Prema tom modelu, ključni uvjet uspjeha transformacije razina je nagrade koju države dobivaju. Dakle, države usvajaju pravila EU u onoj mjeri u kojoj su koristi veće od unutarnjih troškova usvajanja. U tom smislu, ovaj model racionalnog pregovaranja ovisi o teorijskim uvjetima, veličini i brzini nagrade, vjerodostojnosti obećanja i troškova usvajanja (Schimmelfennig i Sedelmeier 2004, 672). Kako bi EU ojačala svoju pregovaračku moć, Schimmelfennig (2010, 319–339) dodaje, ona treba biti manje zainteresirana i ovisna o sporazumu od partnerske države, dok, s druge strane, politička i ekonomska uvjetovanost može biti vjerodostojna jedino ako ne postoji alternativno integracijsko područje koje otvara mogućnost konkurencije. Međutim, to se upravo i dogodilo u postsovjetskom prostoru. Pravila igre u zajedničkom susjedstvu promijenila su se nakon pokretanja euroazijskog integracijskog procesa (Kasčiūnas, Kojala i Keršanskas 2014). Ideja o Euroazijskoj ekonomskoj zajednici u početku se projicirala kao komplementarna europskom integracijskom procesu, međutim, zbivanja u Armeniji¹⁸ i Ukrajini ukazuju kako je novoosnovana zajednica zapravo konkurent EU u sferi zajedničkog susjedstva (Dragneva i Wolczuk 2012). Za razliku od zahtjeva koje postavlja EU, u ovom se modelu pred države ne stavljaju teški i skupi uvjeti transformacije i demokratizacije političkih sustava. U takvom konkurentskom odnosu, bez traženja formalnih uvjeta, Euroazijska ekonomska zajednica može ponuditi IP-a državama paket poticaja, čije bi usvajanje dodatno umanjilo sposobnost EU da ih veže za europska pravila i na taj način primjene načela vladavine prava. Dakle, EU više nije jedina opcija, pa se slijedom toga trebaju tražiti nova rješenja pri čemu se mora uzeti u obzir i novi geopolitički kontekst.

Neuspjeh u realizaciji ciljeva Istočnog partnerstva ukazao je i na nejedinstvo EU u pogledu susjeda na istoku, ali i na nejasne strateške poruke prema regiji. U tom smislu, postavlja se pitanje koja je krajnja točka Istočnog partnerstva? Zašto bi IP-a države nastavile surađivati s EU ako nije jasno hoće li se one tretirati kao partneri koji pripadaju jednoj kulturnoj i povijesnoj obitelji ili samo kao države koje ne smiju pasti u sferu ruskog utjecaja. Dakle, nedostatak jasnog obećanja članstva u EU za neke IP-a države može negativno utjecati na daljnju suradnju s EU, kao što je pokazao slučaj u Ukrajini. Kako je riječ o skupini zemalja koje imaju tradiciju nedemokratskih režima, a EU zahtjeva provedbu dubokih reformi utemeljenu na zapadnim vrijednostima, možda je obećanje članstva jedini način za transformaciju tih društava. U tom smislu, De Waal (2011) tvrdi

¹⁸ Ulazak Armenije u Euroazijsku ekonomsku zajednicu i odluka da se približi Rusiji potaknula je u studenome 2013. oštru raspravu i prosvjede u toj bivšoj sovjetskoj republiki.

kako bez obećanja članstva nije realno očekivati temeljitu transformaciju navedenih društava. Izostanak reformi, s druge strane, mogao bi dovesti do negativnih posljedica unutar IP-a država, a u najgorem slučaju i do erupcije nasilja u južnokavkaskim državama, koja bi mogla prerasti u širi regionalni sukob.

Demokratska transformacija i usvajanje regionalnih normi i pravila ključni su elementi vanjskog upravljanja EU. U tom smislu, države srednje i istočne Europe, koje su se priključile 2005. i 2007, smatraju se uspješnim primjerima dostizanja ovih ciljeva. Međutim, izvan konteksta proširenja, EU ne može ozbiljnije utjecati na promjenu unutarnje političke situacije na račun autoritarnih režima, odnosno ništa više od drugih država ili međunarodnih organizacija (Dragneva, Wolczuk 2012, 12). S druge strane, Euroazijska ekonomska zajednica ne postavlja demokratske zahtjeve, a nudi izrazito opipljiva rješenja. Europske bi integracije dugoročno vjerojatno predstavljale bolji izbor za IP-a države, međutim, pojava kratkoročnih rješenja u obliku ekonomskih i energetske aranžmana, koji dolaze od strane Euroazijske ekonomske zajednice, za neke je IP-a države jednostavno primamljivija ponuda od onoga što im nudi EU.

Iz ovog proizlazi kako veći zahtjevi trebaju ići i s boljim ponudama. EU bi trebala smanjiti svoja očekivanja u pogledu transformacije IP-a država sve dok se na pregovaračkom stolu ne nađu konkretnija rješenja. Možda je davanje jasne perspektive članstva konkretna nagrada o kojoj Schimmelfennigov i Sedelmeierov (2004, 672) govore u modelu racionalnog pregovaranja. U prilog takvom rješenju, spominje se argumentima najvažnija i politički najzastupljenija izjava kako se proces pridruživanja treba gledati kao korak prema integracijskom procesu. Perspektiva članstva bila je ključan motivacijski element država srednje i istočne Europe koje su postale članice EU 2005, odnosno 2007. Prema tom shvaćanju, najveći poticaj IP-a državama za nastavak puta prema EU integracijama je davanje perspektive članstva u EU (Solonenko 2009; Wolczuk 2009). To znači kako EU ne može samo deklarativno govoriti kako su vrata EU otvorena za IP-a države već treba jasno naznačiti kako je, ovisno o unutarnjim reformama i smjeru razvoja partnerskih država, spremna i započeti pregovarački proces. Postupak pridruživanja kao značajan korak prema integraciji osigurao bi Istočnom partnerstvu dugoročnu učinkovitost (Kasčiunas, Kojala, Keršanskas 2014, 74).

Ključni argumenti za proširenje EU dalje prema istoku (IP-a državama) temeljeni su na iskustvu EU s državama srednje i istočne Europe. Uspješna transformacija tih država uzima se kao dokaz da je politika proširenja najefektivniji vanjskopolitički instrument EU. Proširenje, kako tvrdi Keukeleire (2008), strukturalna je vanjska politika čija je osnovna namjera oblikovati vanjsko okruženje EU putem uvjetnih poticaja, među kojima je

članstvo najznačajnije, a u zamjenu za duboku reformu političkih, ekonomskih i društvenih struktura. Od Europske politike susjedstva očekivao se sličan scenarij, ali izvan konteksta proširenja. Međutim, Europska politika susjedstva nije uspjela ponoviti transformacijsku moć koja se dogodila u državama srednje i istočne Europe (Cadier 2013). Prema tome, za mnoge je ključni razlog neuspjeha činjenica kako EU, bez davanja perspektive članstva, jednostavno nema potrebnu moć potaknuti transformaciju društava u IP-a državama. Pojedini autori zaključuju kako se poticaj EU u obliku 3M (*money, markets and mobility*) pokazao očito nedovoljnim (Cadier 2013) i kako EU mora proširiti članstvo prema susjednim državama ako želi postići rezultate kakvi su doveli do proširenja EU na srednju i istočnu Europu (Schimmelfennig 2007).

Međutim, u literaturi pronalazimo i razmišljanja koja govore o ograničenom dosegu obećanja članstva kao učinkovitog instrumenta u kontekstu transformacije IP-a država. Dok se perspektiva članstva pokazala važnom u slučaju država srednje i istočne Europe, ne mora značiti kako će biti učinkovita i u slučaju IP-a država. Prema Börzel i van Hüllen (2011, 8–9), izgledi za članstvo u EU prije svega stabiliziraju određene korake prema učinkovitoj i legitimnoj vlasti u zemljama kandidatima, nego što je konkretno provode. Primjerice, EU nije predvodila već je samo podržavala tranzicijske procese u državama srednje i istočne Europe. Autori to objašnjavaju činjenicom kako motiv pristupanja nije bio toliko bitan za države koje su već imale snažan demokratski kontinuitet. U tom smislu, ostaje nejasno je li perspektiva članstva poticaj za pokretanje unutarnjih promjena u smjeru učinkovitog i demokratskog upravljanja ili ove države samo dobivaju perspektivu članstva nakon što sve usklade i postignu značajan napredak (Börzel i van Hüllen 2011, 8–10). Također je neizvjesno može li članstvo u EU biti dovoljan motiv u nedemokratskom političkom okruženju. Cadier (2014, 54) tvrdi kako će perspektiva članstva imati ograničen utjecaj zato što su samo tri IP-a države europske integracije postavile kao svoj vanjsko-politički cilj. EU se trenutno suočava s krizom proširenja, a treba uzeti u obzir kako bi se IP-a države na putu u EU svakako našle iza država jugoistočne Europe koje čekaju na proširenje (Simm 2014).

Unatoč navedenim argumentima, perspektiva članstva još uvijek se može smatrati učinkovitim sredstvom i, premda ograničena u pojedinim aspektima, ipak nema negativan utjecaj i može potaknuti integraciju. Za nastavak transformacijskog procesa istočnog susjedstva EU mora pružiti dodatne poticaje kroz reformu inicijative Istočnog partnerstva, a davanje perspektive članstva jedan je od konkretnijih prijedloga.

ZAKLJUČAK

Istraživanje je pokazalo kako je Istočno partnerstvo vrlo važan vanjsko-politički instrument EU, ali mu nedostaje inicijative kako bi bio dovoljno učinkovit u postsovjetskom prostoru u kojemu Rusija ima veliki utjecaj i u kojem se razvija alternativno integracijsko područje. U takvom geopolitičkom kontekstu sudbina Istočnog partnerstva uveliko ovisi o sposobnosti EU da se nametne kao snažan međunarodni akter u rješavanju problema zajedničkog susjedstva.

Dijelom zbog nedostatka političke volje i jedinstvenoga glasa EU prema istočnom susjedstvu, a dijelom zbog nesposobnosti IP-a država, Istočno partnerstvo ne funkcionira onako kako je zamišljeno, ali ima dobre temelje. Međutim, nije moguće prevladati izazove i obnoviti suradnju s IP-a državama koristeći instrumente koji ne funkcioniraju i koji uzrokuju daljnje probleme. Ako se nastavi produbljivanje i nejedinstvo unutar EU, pitanja o mogućem proširenju na istok i integracija istočnog susjedstva u EU izgubit će na važnosti. S druge strane, ako se nastavi *status quo* prema istočnom susjedstvu, slabosti istočnog susjedstva će se, prije ili kasnije, izravno povezati sa sigurnošću EU. Vrijeme je da obje strane, i EU i IP-a države, razmotre smisao budućeg razvoja Istočnog partnerstva. U pronalaženju novih ideja potrebno je posegnuti za rješenjima u okviru postojeće inicijative, a koja podrazumijevaju i nove geopolitičke okolnosti i pojavu konkurentne integracije u obliku Euroazijske ekonomske zajednice.

U postojećoj političkoj i ekonomskoj situaciji u Europi veliki utjecaj na budućnost odnosa EU sa istočnim susjedima imat će ekonomski razvoj država članica EU i IP-a država, ali i trenutna kriza procesa odlučivanja, rasprave o budućem razvoju EU, politička i ekonomska integracija, te moguća institucionalna reforma. Ključno pitanje o dugoročnim ciljevima odnosa s istočnim susjedima vjerojatno će ostati bez odgovora dok EU ne riješi ta temeljna pitanja. To znači da će novu raspravu o temeljitoj reformi politike EU prema svojim susjedima biti teško realizirati u sadašnjim uvjetima, te će Europska politika susjedstva i Istočno partnerstvo ostati glavni instrumenti politike EU prema susjedstvu.

U tom smislu, reforma Istočnog partnerstva trebala bi uključiti barem stvaranje nove, jasnije strategije suradnje s IP-a državama, koja je utemeljena na ideji ujedinjene Europe, gdje se IP-a države smatraju ravnopravnim partnerima kako bi se zajednički prilagođavale novim geopolitičkim okolnostima. Također je potrebno s više političke volje i većim financijskim sredstvima poticati kontakte između ljudi, rad organizacija civilnog društva, razmjenu studenata i liberalizaciju viznog režima. EU mora nastaviti s investiranjem u društva IP-a država i ne smije dopustiti paraliziranje procesa približavanja, te kroz dodatne poticaje provesti reformu inicijative Istočnog partnerstva.

Kakva je budućnost Istočnog partnerstva i ovisi li uspjeh inicijative o uključivanju IP-a država u širi kontekst europske politike proširenja? Argumenti govore u prilog tezi kako davanje perspektive članstva ne može naškoditi većem integriranju IP-a država u europski prostor. U tom smislu, EU bi trebala pružiti perspektivu članstva najnaprednijim IP-a državama, koje europske integracije u prvom redu doživljavaju kao obranu od ruske dominacije. Međutim, ulazak u takvo geopolitičko rivalstvo neodrživo je bez snažnog zajedničkog interesa unutar EU i bilo bi unaprijed osuđeno na propast. Potpuni odmak od regije, pak, bila bi puno veća opasnost za europsku sigurnosnu arhitekturu, jer bi to značilo prepuštanje sudbine istočnih susjeda kontroli Rusije.

LITERATURA

- Börzel, T. and Van Hüllen, V. 2011. "Good Governance and Bad Neighbors? The Limits of the Transformative Power of Europe". *Freie University Working Paper*, 35 (December): 1–21.
- Cadier, D. 2013. "Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?" In London School of Economics IDEAS Report, The Crisis of EU Enlargement, http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR018/Cadier_D.pdf (1. 12. 2014).
- De Waal, T. 2011. "Expanding the EU's Ostpolitik", Carnegie Europe, October 24. http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=45792&solr_hilite (1. 12. 2014).
- Dragneva, R. and Wolczuk, K. 2012. "Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?" Chatham House Briefing Paper (August).
- Eastern Partnership Index 2014. <http://www.eap-index.eu/> (1. 12. 2014).
- Getmanchuk, A. 2014. "Tracing the origins of the Ukraine crisis: Should the EU share the blame?" <http://europesworld.org/2014/06/15/tracing-the-origins-of-the-ukraine-crisis-should-the-eu-share-the-blame/#.VII-OaCP2Uk> (1. 12. 2014).
- Hillion, C. and Mayhew, A. 2009. "The Eastern Partnership– something new or window-dressing", SEI Working Paper 109. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-109.pdf&site=266> (1. 12. 2014).
- Jarosiewicz, A. 2012. "Eurovision: Azerbaijan's failure to promote itself", Analyses Centre for Eastern Studies 30 (May). <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-05-30/eurovision-azerbaijan-s-failure-to-promote-itself> (1. 12. 2014).
- Kasapović, M. 2007. "Regionalna komparatistika i istočna Europa: Kako se raspala istočna Europa", *Anali hrvatskog politološkog društva*, 4 (1): 73–97.

- Kasčiūnas, L., Kojala, L. and Keršanskas, V. 2014. "The Future of the EU's Eastern Partnership: Russia as an Informal Veto Player". *Lithuanian Foreign Policy Review*, 31 (January): 67–83.
- Keukeleire, S. and MacNaughtan, J. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Klysinski, K. 2012. "Belarus has lost an important source of export revenues". Analyses. <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2012-10-03/belarus-has-lost-important-source-export-revenues> (1. 12. 2014).
- Michalski, A. 2009. "The Eastern Partnership: Time for an Eastern Policy of the EU". *European Policy Analysis*, 14 (December): 1–12.
- Musladin, M. 2012. „Politike EU prema susjedima: Euromediteransko i Istočno partnerstvo”. *Međunarodne studije*, 12 (2): 44–69.
- Prodi, R. 2002. "A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability". European Commission press release 5-6 (December) http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm (1. 12. 2014).
- Reinhard, J. 2010. "EU Democracy Promotion Through Conditionality in its Neighbourhood: The Temptation of Membership Perspective or Flexible Integration?" *Caucasian Review of International Affairs*, 4(3) (Summer): 196–213.
- Sadowski, R. 2013. "Partnership in times of crisis. Challenges for the Eastern European countries' integration with Europe". Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia. *Centre for Eastern Studies*, 36 (July): 1–55.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. 2004. "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe". *Journal of European Public Policy*, 11(4): 661–679.
- Schimmelfennig, F. 2007. "Europeanisation Beyond Europe". *Living Reviews*, 2(1): 1–28.
- Schimmelfennig, F. 2010. "Europeanization beyond the member states". *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 8(3): 319–339.
- Simm, A. 2014. "Extending European Union Membership to the Eastern Neighbourhood". <http://www.e-ir.info/2014/05/02/extending-european-union-membership-to-the-easternneighbourhood/> (1. 12. 2014).
- Solonenko, I. 2009. "External democracy promotion in Ukraine: the role of the European Union". *Democratization*, 16(4): 709–731.
- Wiśniewski, P. D. 2013. "The Eastern Partnership: It is High Time to Start a Real 'partnership'". Carnegie Endowment for International Peace (November): 1–38.
- Wolczuk, K. 2009. "Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine Under the European Neighbourhood Policy". *Europe-Asia Studies*, 61(2): 187–211.

SUMMARY

THE FUTURE OF THE EU EASTERN PARTNERSHIP

The enlargement process is one of the key foreign policy instruments of the European Union. Expansion of the European Union helped respond to major changes resulting from the collapse of the socialist system in Europe, and consolidate democracy, human rights and stability in the Central and Eastern European countries that became members of the European Union. European Union included the rest of the eastern neighborhoods within the policy of the Eastern Partnership with whom, without the promise of the membership perspective, planned a similar scenario. However, after six years, this initiative neither proved to be adequate in solving the problems of the eastern neighborhood, nor brought closer the countries of the Eastern Partnership to the European values; as it was conceived within the European Union. In addition, the failure of the implementation of the political goals of the Eastern Partnership once again pointed to the lack of unity within the European Union and the existence of different interests regards eastern neighbors. At the same time, new developments in the eastern neighborhoods – changing geopolitical context, Russia's foreign policy, Ukrainian crisis, the emergence of alternative forms of integration in the Eurasian Economic Community – calling for a specific role of the European Union towards its neighbors to the east and to redefine the Eastern Partnership policy. This paper addresses the question of the future of the Eastern Partnership policy with emphasis on the possibility of including the eastern neighborhood in the wider context of EU enlargement policy. Although new enlargement quite certain will not be seen in the foreseeable future, the European Union should at least propose some new solutions in order to continue the process of rapprochement of the countries of the Eastern Partnership to the EU. Given the current economic and political situation in the European Union, the real changes can be expected only through reform of existing initiatives – Eastern Partnership and the European Neighbourhood Policy.

KEY WORDS: European enlargement policy, Eastern Neighborhood, the Eastern Partnership, the Eurasian Economic Community