

EUROPEAN UNION POLICY OF CONDITIONING AS A STRATEGY OF TRANSFORMATION OF WEST BALKANS – CONSEQUENCES AND CHALLENGES FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA¹

Ljiljana Aulić²

Abstract

The author deals with strategy of conditioning policy, offering a critic review of its goals and results. The focus of the analysis is the conditioning policy for Bosnia and Herzegovina. The author points to the strategy of the EU directed towards the transformation of post-communist countries situated in the West Balkans, as a political project due to solving the leading issues and problems emerged after the end of the Cold War. The aim of the work is to analyze the results of carrot-and-stick conditioning policy applied for the advance of Bosnia and Herzegovina. The paper is split in two. The first part considers challenges of democratization of society and political criteria that touches nationally sensitive issues. The second part will deal with consequence of the absence of advance in the process of European integration, with existence of regularity and adjusting. In the aim of considering the EU policy of conditioning, based on assymetric relation, the author gives answer whether policy of conditioning in the case of Bosnia and Herzegovina brings the country closer to membership, or the process depends also on other factors.

Key words: *Perspective of admission of west Balkans countries, process of stabilization and accession, policy of conditioning, stick-and-carrot instrument*

JEL classification: F5

INTRODUCTION

The subject of the paper is the policy of conditioning as the most powerful instrument of the European Union to confront the countries of the west

¹ Paper submitted for the International Scientific Conference 'European Union-Challenges of Enlargement and Western Balkans', 29 May 2014, Banja Luka College

² Senior Assistant for International relations and Diplomacy; foreign and internal politics; Faculty of Political Sciences at the 'Nezavisni univerzitet Banja Luka'; PhD candiate at he Faculty of Political Sciences in Belgrade – department of International and European studies; ljiljana.aulic@gmail.com

POLITIKA USLOVLJAVANJA EVROPSKE UNIJE KAO STRATEGIJA TRANSFORMACIJE ZAPADNOG BALKANA- POSLEDICE I IZAZOVI ZA BOSNU I HERCEGOVINU¹

Ljiljana Aulić²

Sažetak

Autor se bavi razmatranjem strategije politike uslovljavanja, kao i davanjem kritičkih ocjena njenih ciljeva i rezultata. U središtu analize je politika uslovljavanja na slučaju Bosne i Hercegovine. Autor ukazuje na strategiju Evropske unije usmjeranu na transformaciju postkomunističkih zemalja smještenih u naziv Zapadni Balkan, kao politički projekat radi rješavanja vodećih pitanja i problema proizašlih nakon završetka Hladnog rata. Cilj rada je da se analizira rezultat politike uslovljavanja uz pomoć mrkve i štapa korištene za napredak Bosne i Hercegovine. Rad će biti podijeljen u dva dijela. U prvom će se razmatrati izazovi demokratizacije društva i politički kriterij koji se dotiče nacionalno osjetljivih pitanja. Drugi dio će se baviti posljedicom izostanka napretka u procesu evropskih integracija uz postojanje zakonomjernosti i prilagođavanja. U cilju sagledavanja politike uslovljavanja Evropske unije, zasnovanoj na asimetričnom odnosu autor daje odgovor da li politika uslovljavanja na slučaju Bosne i Hercegovine približava članstvu ili proces zavisi od drugih faktora.

Ključne riječi: *perspektiva proširenja država zapadnog Balkana, proces stabilizacije i pridruživanja, politika uslovljavanja, instrumenti mrkve i štapa*

JEL klasifikacija: F5

UVOD

Predmet rada je politika uslovljavanja, kao najmoćniji instrument Evropske unije za suočavanje sa zemljama Zapadnog Balkana, koje se svrstavaju

¹ Rad dostavljen za Međunarodnu naučnu konferenciju 'Evropska unija-izazovi proširenja i Zapadni Balkan', 29. maj 2014., Banja Luka College

² Viši asistent, Nezavisni univerzitet Banja Luka, Fakultet za političke nauke; doktorant Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, ljiljana.aulic@gmail.com

Balkans, which are categorized as weak states, burdened with history and mainly associated with the instability of political systems. Conditioning has always been a part of foreign policy in international relations. Its significance rose in the 1980s and particularly in the 1990s, with the practice of setting the political and economic conditions. Countries of Central and Eastern Europe became the first target, considering the end of cold war and post-communist system that required political, economic and social conditioning attached with the process of democratization and Europeanization.

According to Olsen, Europeanization is defined as: 1. Territorial expansion of EU borders – expansion process, 2. Institutionalization at the EU level – development of European management institutions, 3. Exporting European model of political organization and management outside Europe, 4. Strengthening the project of European integration with the aim of creating united and politically strong Europe, 5. As expansion of EU institutions and their impact on national and sub-national systems of management, with the emphasis on ‘top-down’ perspective. This is about member states being transformed, for process of Europeanization is a constant between national and supranational level, which indicates that member states are policy makers and policy takers at the same time.³

Hix and Goetz conveniently define Europeanization as a process of changes in national institutional and political practices as a consequence of European integration.⁴ However, the most quoted is Radaelli’s definition that does not stress only particular aspects of Europeanization of political system, but it also includes normative aspects. The author points out that conception of Europeanization relates to process of construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ways of functioning and common beliefs and norms, which are first defined and consolidated when creating EU decisions, and then are incorporated into the logics of a domestic discourse, identities, political structures and public policies.⁵ Furthermore, the difference of Europeanization for candidate countries and member countries is evident, since the characteristics of old members is that they are exporters of European values and standards, while for potential candidate and candidate countries the process of Europeanization is considered a link between European integration and transition that understands democratic consolidation.

The question is, what are the effects of Europeanization? The absorption of European policies and European ideas, accommodation of contents, po-

3 Olsen, Johan P., *Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.,p.333-348.

4 Hix, S i Goetz, K., *Introduction: European Integration and National Political System*, West European Politics, 2003.,p.27

5 Radaelli, C.M., *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, 2000.p.4

u kategoriju slabih država, koje su opterećene historijom i uglavnom asociraju na nestabilnost političkih sistema. Uslovljavanje je oduvijek bilo dio spoljne politike u međunarodnim odnosima. Njegov značaj je porastao 1980 – tih posebno, 1990-tih godina sa praksom utvrđivanja političkih i ekonomskih uslova. Zemlje Centralne i Istočne Evrope su postale prva meta, s obzirom na kraj Hladnog rata i postkomunistički sistem, koji je zahtijevao političku, ekonomsku i socijalnu uslovljenost povezanu sa procesom demokratizacije i evropeizacije.

Po Olsenu evropeizacija se koncipira kao: 1. teritorijalna ekspanzija granica EU, - proces proširenja, 2. kao institucionalizacija na nivou EU- razvoj evropskih institucija upravljanja, 3. kao izvoz evropskih modela političke organizacije i upravljanja izvan Evrope, 4. kao jačanje projekta evropskih integracija s ciljem stvaranja ujedinjene i politički jake Evrope, 5. kao proširenje institucija EU i njihov uticaj na nacionalne i subnacionalne sisteme upravljanja, s naglaskom na „*top-down*“ perspektivu. Ovdje je riječ da se države članice transformišu, jer proces evropeizacije je konstanta između nacionalnih i supranacionalnog nivoa, što govori da su države članice u isto vrijeme kreatori, subjekti ali o objekti stvaranja politike (*policy makers and policy takers*).³

Dok, Hix i Goetz prikladno definišu evropeizaciju kao proces promjena u nacionalnim institucionalnim i političkim praksama koje su posljedica evropske integracije.⁴ Ipak je, najcitiranija Radalijeva definicija, koja ne naglašava samo određene aspekte evropeizacije političkog sistema, nego uključuje i normativne aspekte. Autor ističe da se konceptualizacija evropeizacije odnosi na procese konstrukcije, difuzije i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, načina funkcionisanja te zajednička vjerovanja i normi koji se najprije definišu i konsoliduju pri stvaranju odluka EU, a tada se inkorporiraju u logiku domaćih diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika.⁵ Dalje, razlika evropeizacije za zemlje kandidatkinje i članice je evidentna, jer su obilježja starih članica da su izvoznici evropskih vrijednosti i standarda, dok se za zemlje potencijalne kandidatkinje i kandidatkinje proces evropeizacije smatra poveznicom (*linking*) između evropskih integracija i tranzicije koja podrazumjeva demokratsku konsolidaciju.

Postavlja se pitanje koji su efekti evropeizacije? Apsorpcija evropskih politika i evropskih ideja, prilagođavanje (*accommodation*) sadržaja, politika i institucija (gdje je izražen pritisak i uslovljavanje) i transformacija koja

3 Olsen, Johan P., *Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.,p.333-348.

4 Hix,S i Goetz,K.,*Introduction:European Integration and National Political System*, West European Politics,2003.,p.27

5 Radaelli,C.M.,*Whither Europeanization?Concept stretching and substantive change*, 2000.p.4

licies and institutions (with expressed pressure and conditioning) and transformation which is the highest degree of efficiency of Europeanization. Mechanisms reaching effects of Europeanization of potential candidates and candidates for membership in European Union are recognized on three levels: Political processes (politics), political content (policy) and political communities (polity).

The role of EU as the initiator of changes in post-communist systems is often mentioned in the sense of 'historical' opportunity to come closer to western values by means of democratization and Europeanization. Political instability, bad economy and ethnic conflicts of west Balkans countries caused conditioning to become the 'corner stone' of relations with the EU, while the 'perspective of membership' serves as a good base. Political conditioning in west Balkans is a process that has become powerful and imposing, multi-layer and complex, yet often disputed. Some see it as 'necessary evil', others as intervention and pressure coming from outside. It causes reactions, polarization and sense of injustice in most countries of west Balkans, and especially in cases when conditioning is dealing with nationally sensitive issues. It is clear that without EU pressure and political conditioning many of necessary reforms would not have come to the agenda, or a lot of time would pass before it would happen.

Politics of conditioning has positive impact to democratic transition and consolidation of political systems, so often used term is 'democratic conditioning', though in the case of BaH it is more the case of 'political conditioning', which has not always been democratic but unbalanced and imposed, under the pressure and partial threat from High Representative(s).

Bearing in mind all facts, the author believes that conditioning should be viewed as a multi-purpose instrument, intended towards reconstruction, reform, reconciliation in the region of west Balkans. Therefore it could be said that political conditioning of the EU is a regional, sub-regional and bilateral project of specific preferences, relating to economic, political and social criteria, defined by the EU, which, with the help of European Commission, gets actively involved into the domestic politics of west Balkans countries, pressuring the political elites to fulfill those criteria. The set of criteria and obligations defined by Process of stabilization and accession and undertaken by signing the SAA present the obstacle to membership, which create a climate of doubt and a perception that they are weaker countries being pressured, on the one hand, while the advance is slow or not visible on the other hand.

The reason more for deciding on the theme of the work that will deal with the politics of conditioning and assessment of efficiency, considering the connection between EU politics of conditioning and necessary reforms, but

je najviši stepen učinka evropeizacije. Mehanizmi kojima se dostižu efekti evropeizacije potencijalnih kandidata i kandidata za članstvo u Evropsku uniju se prepoznaju na tri nivoa: politički procesi (*politics*), politički sadržaj (*policy*) i političke zajednice (*polity*).

O ulozi Evropske unije, kao pokretaču promjena u postkomunističkim sistemima, dosta se govori u smislu „istorijske“ prilike da se uz pomoć demokratizacije i evropeizacije približe zapadnjačkim vrijednostima. Politička nestabilnost, loša ekonomija i etnički sukobi zemalja zapadnog Balkana, učinili su da uslovljavanje postane „kamen temeljac“ odnosa sa Evropskom unijom, dok je „perspektiva članstva“ dobar mamac. Političko uslovljavanje na zapadnom Balkanu je proces koji je postao snažan i nametljiv, višeslojan i složen, ali često osporavan. Jedni ga vide kao „nužno zlo“, a drugi kao intervenciju i pritisak koji dolazi izvana. Ono izaziva reakcije, polarizaciju i osjećaj nepravde u većini zemalja zapadnog Balkana, a posebno, kada se uslovljavanje dotiče nacionalno osjetljivih pitanja. Jasno je da bez pritiska EU i političke uslovljenosti mnoge od potrebnih reformi ne bi došle na dnevni red, ili bi prošlo dosta vremena da se dogode.

Politika uslovljavanja ima pozitivan uticaj ne demokratsku tranziciju i konsolidaciju političkih sistema, te se često koristi termin „demokratska uslovljenost“ iako se na slučaju Bosne i Hercegovine više radi o „političkoj uslovljenosti“, koja nije uvijek bila demokratska, već neravnopravna i nameznuta, pod pritiskom i djelimičnom pretnjom Visokih predstavnika.

Imajući u vidu činjenice, autor smatra da se uslovljavanje treba posmatrati kao višenamjenski instrument, usmjeren prema rekonstrukciji, reformi i pomirenju u regionu zapadnog Balkana. Zbog toga se može reći da je političko uslovljavanje Evropske unije regionalni, subregionalni i bilateralni projekat specifičnih preferencija koje se odnose na ekonomske, političke i socijalne kriterijume, definisane od strane Evropske unije, koja se uz pomoć Evropske komisije aktivno miješa u domaću politiku zemalja zapadnog Balkana, vršeći pritisak na političke elite da se isti ispune. Skup kriterijuma i obaveza definisanih Procesom stabilizacije i pridruživanja, a preuzetih po potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridrživanju predstavljaju prepreku do članstva, što stvara klimu sumnje i osjećaja da su one slabije zemlje na kojima se vrši pritisak, s jedne strane, dok je s druge strane napredak spor ili se ne vidi.

Razlog više opredjeljenju temi rada koja će se baviti politikom uslovljavanja i procjenom efikasnosti, posmatrajući vezu između politike uslovljavanja EU i potrebnih reformi, ali i rezultata koji su u vlasništvu zemalja zapadnog Balkana, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu.

also results owned by the west Balkns countries, with particular review on Bosnia and Herzegovina.

I

Approach to the problem of political conditioning vibrates between the obligations of adopting strict political and economic criteria that are not negotiable, and conditioning that proved to be pragmatic in practice, such as reform of police in Bosnia and Herzegovina. An argument for rigorous conditions was that west Balkans countries need to be politically and technically prepared for the membership in the EU. Advocates of rigorous conditioning often point to the cases of Bulgaria and Romania, claiming that the two were not fully prepared at their time of accession, pointing to the problems with administrative and legal systems, but also corruption issues. On the other hand, accession of Cyprus in 2004 and its splitting offer the argument that political conditioning does not solve the ethnic conflicts in the countries before their entering the EU. The bottom line is that arguments for rigorous interpretation of conditioning by including states that were not fully prepared are connected with perils of jeopardising the achievements of so far integration, and in the case of west Balkans, it concerns security, political-administrative and social-economic perspectives.

The primary question of political conditioning is whether it is an imposition or an invitation to voluntary adaptation? If conditioning from side A influences the interests of side B in a positive sense (compared to status quo), side B indulges the requests of side A and then we speak about voluntary adaptation. With 'stick and carrot' persuasion, the international community (conditioning side) either punishes the conditioned state by increasing pressure to unfulfilled conditions, or rewards it by lowering the pressure of conditioning. Politics of conditioning is a two-faced coin, influence and pressure. They both come from the power. Determining the power, according to Vojin Dimitrijevic, would be a degree of ability to get or force other subjects to a behavior the holder of the power desires. Its quantity and weight - showing the extent to which the bearer of the power may change the sequence of events, i.e. behavior of others.

With that regard, the EU owns the normative power, with the aid of institutionalized requests, to influence the fulfillment of obligations where the country advancing towards the European road has the access to EU funds, making it easier to implement the required conditions leading to membership.

It is desirable to make a distinction between political conditioning and taking the legal norms of the European Union – *acquis communautaire* as one of the most significant legal and political principles of the European

I

Pristup problemu, političkoj uslovljenosti oscilira između obaveze usvajanja strogih političkih i ekonomskih kriterijuma oko kojih se ne može pregovarati, do uslovljavanja koja su u praksi pokazala pragmatičnost, kao npr. reforma policije u Bosni i Hercegovini. Argument za rigorozne uslove je da se zemlje zapadnog Balkana politički i tehnički pripreme za članstvo u EU. Zagovornici rigoroznog uslovljavanja često ukazuju na slučajeve Bugarske i Rumunije, tvrdeći da dvije države nisu bile u potpunosti pripremljene u vrijeme njihovog pristupanja, ukazujući na probleme sa administrativnim i pravnim sistemima ali i borbom sa korupcijom. Dok s druge strane, pristupanje Kipra 2004.godine i njegova podjela, nudi argumentaciju za one koji tvrde da političko uslovljavanje ne rješava etničke konflikte u zemljama prije stupanja u Evropsku uniju. Sve u svemu, argumenti za rigorozno tumačenje uslovljenosti kroz uključivanje država koje nisu u potpunosti pripremljene povezane su sa opasnostima ugrožavanja dostignuća dosadašnje integracije, a na slučaju zapadnog Balkana od bezbjednosti, političko-administrativnih i društveno-ekonomskih perspektiva.

Primarno pitanje političkog uslovljavanja jeste da li je ono prisila ili poziv na dobrovoljnu adaptaciju? Ako uslovljenost od strane A utiče na interese strane B u pozitivnom smislu (u poređenju sa statusom quo), strana B djeluje sa zahtjevima strane A, tada se govori o dobrovoljnoj adaptaciji. Ubjeđivanje štapom i mrkvom međunarodna organizacija (uslovljivač) ili kažnjava uslovljenu državu, tako što povećava pritisak na neispunjenje traženih uslova i otežava situaciju, ili daje nagradu kada smanjuje pritisak koji prouzrokuje uslovljavanje. Politika uslovljavanja ima svoje lice i naličje, a to je uticaj i prinuda. Oba proizilaze iz moći. Određivanje moći po definiciji Vojina Dimitrijevića, glasila bi kao stepen sposobnosti da se drugi subjekti privole ili natjeraju na ponašanje koje posrednik moći želi. Njena količina i težina, koja pokazuje do koje mjere nosilac moći može da promjeni tok događaja, odnosno tuđe ponašanje.

S tim u vezi, Evropska unija posjeduje normativnu moć da uz pomoć institucionalizovanih zahtjeva utiče na ispunjenje obaveza, gdje zemlja koja napreduje na evropskom putu ima pristup Evropskim fondovima, koji olakšavaju provođenje traženih uslova koji vode do članstva.

Poželjno je napraviti razliku između političkog uslovljavanja i preuzimanja pravne tekovine Evropske unije -*acquis communautaire* kao jednog od najznačajnijih pravnih i političkih principa evropskih integracija. Acquis je rastuće zakonodavno tijelo koje uključuje: primarno pravo – osnivački ugovori, međunarodne ugovore, međunarodno običajno pravo i opšte pravne principe EU, sekundarno pravo - zakonodavstvo koju donose institucije EU,

integration. Acquis is a growing legislative body that includes: Primary law – founding contracts, international contracts, international common law and general legal principles of the EU, secondary law – legislation brought by the EU institutions, practice of the European communities Court of justice, which, de facto, constitute the source of law, and any other obligation (political, from negotiation process, etc.) taken from the member states within the EU activities. Therefore, each country applying for membership has to be ready to accept it fully, and implement it.

Geffrey Pridham classifies three constitutive elements of political conditionality, as concrete conditions that need to be met on the one hand and a reward for their fulfillment on the other, which are being followed through mechanisms of monitoring and supervision.⁶ Political conditioning is a two-dimensional strategy, determined by a message sent through political conditions, and an operational dimension that runs the instruments, deadlines, limits and practice, but also a pressure from the outside.

The first dimension of political conditioning points to the values, standards, requests and obligations, which have to be adopted and implemented, starting from wide principles of Copenhagen, followed by the SAA and special conditions related to financial help (IPA II). For the countries of Central and East Europe, the core of conditioning refers pluralistic and multi-party democracy, respect of human and minority rights, rule of law, independence of civil society in the sense of 'freedom of expression', division of authority, which is now 'upgraded' with fight against corruption, social and cultural rights, and good relations among neighboring countries.

Dictatorship South European countries, like Greece, Spain and Portugal, were treated by a softer form of conditioning, demanding pluralistic democracy, liberal Constitution and free elections, compared to accession of post-communist countries. By adding the new criteria for the membership, The EU reflects the changing international circumstances, its internal fears, as well as regional and specific contexts of the countries concerned. In order for the candidate to maintain on the road to EU integration, the significance of a reward has been increased in the form of specific financial aid, liberalization of market and VISA requirements, academic programs and aid targeted towards the civil society, which can be viewed as a form of efficient communication with the EU.

In that regard we list the instruments that were used for the first time in the Stabilization and accession process, which are closely related to the functioning of political conditioning as a reward for the advance achieved in the countries, such as CARDS (2000-2006 it amounted 4.65 billion Euro)

⁶ Pridham, Geffrey, *Enlargement and Consolidating Democracy in PostCommunist States-Formality and Reality*, *Journal of Common Market Studies*, 2002, p.205.

praksa Suda pravde Evropskih zajednica koje *de facto*, čini izvor prava, i svaka druga obaveza (politička, pregovaračka i sl.) preuzeta od država članica u okviru aktivnosti EU. Dakle, svaka zemlja koja podnosi zahtjev za članstvo mora biti spremna da ga u potpunosti prihvati i sprovede.

Geffrey Pridham klasifikuje tri konstitutivna elementa političke uslovljenosti, kao konkretne uslove koje treba ispuniti s jedne strane i nagrade za njihovo ispunjenje, a koji se prate uz mehanizme nadgledanja i praćenja.⁶ „Politička uslovljenost“ je dvodimenzionalna strategija, određena porukom koja se šalje kroz političke uslove i s druge strane operativna dimenzija koja upravlja instrumentima, rokovima, pragovima i praksom, ali i pritiskom izvana.

Prva dimenzija političke uslovljenosti ukazuje na vrijednosti, standarde, zahtjeve i obaveze, koje moraju da se usvoje i sprovedu, počevši od širokih principa iz Kopenhagena, zatim obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i posebnih uslova vezanih za finansijsku pomoć (IPA II). Za zemlje Centralne i Istočne Evrope, jezgro uslovljavanja se odnosi na pluralističku i višepartijsku demokratiju, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, vladavine prava, nezavisnost građanskog društva u smislu „slobode izražavanja“, podjelu vlasti, koja se nadogradila sa borbom protiv korupcije, socijalnih i kulturnih prava i dobrosusjedskih odnosa među državama.

Na diktatorske južnoevropske države poput Grčke, Španije i Portugalije primjenjivan je blaži oblik uslovljavanja, sa zahtjevom pluralističke demokratije, liberalnog ustava i slobodnih izbora, u odnosu na pristupanje postkomunističkih zemalja. Dodavanjem novih kriterijuma za ulazak u članstvo, odražava promjenjive međunarodne okolnosti, unutrašnje strahove Evropske unije kao i regionalne i specifične kontekste zemlje. Da bi se kandidat zadržao na putu evropskih integracija, povećan je značaj nagrade u vidu ciljane finansijske pomoći, liberalizacije tržišta, vizne liberalizacije, akademskih programa i pomoći usmjerene ka civilnom društvu, koje se mogu posmatrati kao vid efikasne komunikacije sa Evropskom unijom.

S tim u vezi navodimo, instrumente koji su prvi put korišteni u Procesu stabilizacije i pridruživanja, a koji su usko povezani s funkcionisanjem političkog uslovljavanja kao nagrada za napredak koji je postignut u zemljama, poput CARDS-a (2000-2006 godine je iznosio 4.65 milijardi eura) i IPA fondova koji podrazumijevaju da su korisnice kandidati ili potencijalni kandidati za članstvo (IPA I 2007-2013 je iznosio 11,468 milijardi eura i IPA II 2014-2020 gdje je za zemlje zapdnog Balkana predviđeno 14.1 milijardi eura).

Redovni izvještaji Evropske komisije su glavni dokumenti koji su izvor informacija o političkom i ekonomskom stanju zemlje na putu evropskih

6 Pridham, Geffrey, *EunEnlargement and Consolidating Democracy in PostCommunist States-Formality and Reality*, Journal fo Common Market Studies, 2002, p.205.

and IPA funds that understand that beneficiaries are candidates or potential candidates for the membership (IPA I 2007-2013 amounted 11,468 billion Euro, and IPA II 2014-2020 envisaging 14.1 billion Euro for the countries of west Balkans).

Regular reports of the European Commission are the main documents that serve as source of information on political and economic state of the country on the road to European Integration, its advance, what was done and what is missing for the period of one year. These reports are a 'stick' in the reform process, but also a signal for additional pressures. Reports on the advance of countries are a proof of regional differences and bilateral differentiation, on their road to membership.

The EU skillfully uses the normative power in the aim of political transformation, defining 'universal' European values, such as principle of democracy, peace and justice, human rights and rights of minorities, values that have international legal legitimacy, declaring them at the same time as moral and ethical.

II

The normative power, particularly visible in countries of west Balkans is targeted on respect of the rule of law, judicial reform, administration reform, fight against corruption and criminal, cooperation with the ICTY, return of refugees and displaced persons, and also good neighbor relations. However, the west Balkans region suffers from normative disharmony, often bringing to the issues of security, justice, human rights and minority protection, like in the case of BaH who did not implement the verdict of the European court of justice from Strassbourg regarding the 'Sejdic – Finci' case, which is binding and stands in the way to a candidate status.

Political transformation has a functional perspective, through adoption of rules and procedures and/or creation of institutions and state administration capable of more efficient resolving of political issues, while that path secures adoption and implementation of *acquis communautaire*. The logics of functionality that spans through Reports on advance of BaH relates to resolving the weak state structure and institutions derived from post-communist systems.

General opinion of the EU is that the state weakness is the challenge for the region of west Balkans, considering strong national identities, unresolved state borders, enormous administrative apparatus and high level of external dependency.

The reason for that is the perception of functionality that is accepted with difficulty in countries with candidate / potential candidate status, for it is directly connected with a change in the way of thinking and habits of solving

integracija, njenom napretku, šta je učinjeno a šta nije, za period od godinu dana, oni su štap u procesu reformi ali i signal za dodatne pritiske. Izvještaji o napretku zemalja su dokaz regionalne različitosti i bilateralne diferencijacije, o njihovom napretku ka članstvu.

Evropska unija veoma vješto koristi normativnu moć u cilju političke transformacije definišući „univerzalne“ evropske vrijednosti poput principa demokratije, mira i pravde, ljudskih prava i manjina, vrijednosti koje imaju međunarodni pravni legitimitet, a pritome ih deklarišući kao moralne i etičke.

II

Normativna moć je posebno vidljiva na zemljama zapadnog Balkana usmjerena na poštovanje vladavine zakona, reforme u pravosuđu, reforme u administraciji, borbi protiv korupcije i kriminala, saradnje sa Haškim tribunalom, povratak izbjeglih i raseljenih, ali i dobrosusjedskih odnosa. Međutim, region zapadnog Balkana pati od normativnih protivrječnosti, te se vrlo često dovodi u pitanje pojam bezbjednosti, pravde, ljudskih prava i zaštite manjina, kao što je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom koja nije sprovela presudu Evropskog suda za pravdu iz Strazbura za slučaj „Sejdic i Finci“, koja je uzgred rečeno obavezujuća i stoji kao prepreka do kadidatskog statusa.

Politička transformacija ima funkcionalnu perspektivu, kroz usvajanje pravila i procedura i / ili stvaranje institucija i državne uprave koji su u stanju da efikasnije rješavaju politička pitanja, a čiji put obezbjeđuje usvajanje i sprovođenje *acquis communautaire*. Logika funkcionalnosti koja se proteže kroz Izvještaje o napretku Bosne i Hercegovine se odnosi na rješavanje slabe državne strukture i institucija proizašlih iz postkomunističkih sistema.

Genaralno mišljenje Evropske unije jeste da je „slabost države“ glavni izazov za region zapadnog Balkana s obzirom na jake nacionalne identitete, neuređene granice država, obimnim administrativnim aparatom i visokim stepenom od eksterne zavisnosti.

Razlog tome je percepcija funkcionalnosti koja se u zemljama sa statusom potencijalnog kandidata i kandidata teško prihvata jer je direktno povezana sa promjenom u načinu razmišljanja i navikama rješavanja političkih problema, te se deklarišu kao intezivni pritisak na vlade. U želji da približi pojam funkcionalnosti Evropska unija je predvidjela Twining proces koji se zasniva na normativnosti i funkcionalnosti administrativnih praksi zemalja članica.

Primjer Bosne i Hercegovine je primjer nefunkcionalne državne strukture proizašle iz Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma, sačinjene od entitetskog i kantonalnog nivoa, čiji ogromni birokratski aparat guši proces evropskih

political issues, so they are 'proclaimed' an intensive pressure on the governments. In its wish to clarify the notion of functionality, the EU foresaw the Twining process based on normativity and functionality of administrative practices of the member countries.

The example of BaH is an example of non-functional state structure as a result of Annex 4 of the GFAP⁷, made of entity and cantonal level, whose huge bureaucratic apparatus suffocates the EU processes but also the state budget of Bosnia and Herzegovina. Looking at the problem causes split opinions in political structures, where consensus is not reached at the state level, regarding functionality of the government and mechanism of coordination at the state level. Reviewing the BaH Constitution is an issue spanning from the 'April package' via the Butmir agreement to the high level dialogue and a Road Map agreed in June 2012.

Not having a solution of 'Sejdic-Finci' case blocks the accession process, after the European court of human rights ruled in 2009 determining violation of Protocol 12 of the European Convention on Human Rights, which cost 47 million Euro, i.e. 54% decrease of funds from IPA program 2013, intended for Bosnia and Herzegovina.

Coordination mechanism understands the efficient communication at the level of entities, cantons in Federation BiH, and Brcko District. Without such a mechanism, the EU legislation cannot be efficiently transferred to a legislative framework applicable on the whole territory of BaH. Until coordination mechanism start functioning, we cannot consider programming for the new cycle of instruments of accession aid IPA II, which represents enormous losses of money from grants that would otherwise be available to us.

CONCLUSION

The EU is a bearer of Europeanization, with formal legal institutions and normative order and legal principles and European practice, where the policy of conditioning ease and limits further advance. Europeanization is an exporter of European values out of European territory. It is a political project whose goal is a unique and politically strong Europe. The degree in which Europe becomes more important political subject in the international relations and in territorial area certainly depends on the expansion policy of the EU, and in the case of west Balkans, a political project of transformation of post-communist system within the SAA process. European integration are

⁷ GFAP – General Framework Agreement on Peace, also known as the Dayton Agreement, an international document that ended the war in BaH and gave basic outline of the country's organization after the war. (interpreter's remark)

integracija ali i budžet Bosne i Hercegovine. Gledanje na problem izaziva podjeljena mišljenja u političkim strukturama, gdje se ne postiže konsenzus na državnom nivou, po pitanju funkcionalnosti vlade i mehanizma koordinacije na državnom nivou. Revidiranje Ustava Bosne i Hercegovine je pitanje koje se proteže od aprilskog paketa, preko Butmirskog sporazuma do dijaloga na visokom nivou i Mape puta dogovorene u junu 2012.godine.

Nepostojanje rješenja u slučaju „Sejdić i Finci“ blokira pristupni proces, u kojem je Evropski sud za ljudska prava 2009.godine donio odluku utvrdivši kršenje Protokola br.12 Evropske konvencije o ljudskim pravima, što je koštalo 47 miliona eura, odnosno 54% umanjenih sredstava iz programa IPA 2013 namjenjenih za Bosnu i Hercegovinu.

Mehanizam koordinacije podrazumjeva efikasnu komunikaciju na nivou entiteta, kantona Federacije Bosne i Hercegovine kao i Brčko distrikta. Bez takvog mehanizma, zakonodavstvo Evropske unije se ne može efikasno prenijeti u zakonodavni okvir koji bi bio primjenjiv na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Dok ne profunkcioniše mehanizam koordinacije, ne može se razmatrati programiranje za novi ciklus instrumenta pretpristupne pomoći IPA II, što predstavlja ogromne gubitke novca iz grantova koji bi inače bili dostupni.

ZAKLJUČAK

Evropska unija je nosilac evropeizacije uz formalno pravne institucije i normativni poredak i pravna načela i evropske prakse, gdje se uz pomoć politike uslovljavanja olakšava i ograničava dalji napredak. Evropeizacija je izvoznik evropskih vrijednosti izvan evropskog teritorija. To je politički projekat čiji je cilj jedinstvena i politički jaka Evropa. Stepenu u kojem Evropa postaje važniji politički subjekt u međunarodnim odnosima i na teritorijalnom prostoru, svakako ovisi od Politike proširenja Evropske unije, a na slučaju zemalja zapadnog Balkana, politički projekat transformacije postkomunističkog sistema u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Evropske integracije su proces koji je započeo novu eru reformi zemalja zapadnog Balkana uz pomoć demokratizacije i evropeizacije. To su procesi koji su povezani i međusobno uslovljeni. Evropeizacija podrazumijeva razvoj institucija vlasti na evropskom nivou, sposobnost djelovanja, pružanje određenog stepena političke koordinacije i usklađenosti. Izazov koji stoji pred zemljama na evropskom putu jeste institucionalna dinamika apsorpcije evropskih standarda i vrijednosti, kroz politiku uslovljavanja i njenih mehanizama guranje i povlačenje kandidatskog statusa ili članstva.

Proces stabilizacije i pridruživanja i Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu su uvedeni da na pozitivan i sveobuhvatan način približe princip mira i

a process that started a new era of reforms in the countries of west Balkans, helped by democratization and Europeanization. Those processes are related and mutually conditioned. Europeanization understands development of institutions of power at a European level, ability of acting, offering certain degree of political coordination and harmonization. The challenge before the countries on the road to EU is the institutional dynamics of absorption of European standards and values, through politics of conditioning and its mechanisms of 'pushing' or 'restraining' of candidate status or membership.

The SAA process and Stability Pact for SE Europe were introduced to bring closer in a positive and comprehensive way the concept of peace and justice, reconciliation and return, compensation for lost or damaged property, cooperation with ICTY, stressing through strategic documents and reports the need to build states and strengthen institutional capacities, offering at the same time financial and technical help in the necessary reforms. Looking at the topic of this paper from this angle, the strategy of the EU towards the countries of west Balkans, with the normative power it possesses, was mostly solving problems in post-conflict countries with ethnic divisions, using the carrot, i.e. the 'membership prospect'. The goal is to push the transformation process through conditioning, which would over time bring to successful completion of accession negotiations.

Process of stabilization and accession is a mechanism, and with its help the potential candidates become targets of conditioning policy, coming a long way from the Feasibility Study for the start of negotiations to negotiations and signing the SAA, confirmation of candidate status and start of the negotiations on accession. Therefore, it is about well thought benchmarks that need to be achieved in order to increase the potential and readiness for membership.

Security and stability are a primary motive standing behind the EU strategy towards the ex Yugoslavia countries, as a result of decomposition and war, but also tactical approach of politics of conditioning for the region of west Balkans, in order to strengthen and maintain the critical mass of supporters of European integration.

REFERENCES

1. Dinan, Dezmon, *Sve bliža unija Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, 2009
2. Fuše, Mišel, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009
3. Grabbe, H., *How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity*, Journal of European Public Policy, 2001.
4. Hijs, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007

pravde, pomirenje i povrat izbjeglica, naknade za izgublenu ili oštećenu imovinu, saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za Jugoslaviju, naglašavajući kroz strateške dokumente i izvještaje, potrebu za izgradnjom država i jačanja institucionalnih kapaciteta, nudeći paralelno finasijsku i tehničku pomoć potrebnih reformi. Posmatrajući predmet rada iz ove perspektive, strategija Evropske unije prema zemljama zapadnog Balkana je u većoj mjeri uz normativnu moć koju posjeduje, rješavala probleme u post-konfliktnim zemljama sa etničkim podjelama, koristeći šargarepu, odnosno „perspektivu članstva“. Cilj je politikom uslovljavanja gurati proces transformacije koji bi u do gledno vrijeme doveo do uspješnog zaključenja pristupnih pregovora.

Proces stabilizacije i pridruživanja, predstavlja mehanizam, uz čiju pomoć potencijalni kandidati postaju mete politike uslovljavanja, prelazeći dug put od Studije izvodljivosti za početak pregovora, zaključivanje pregovora i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, njegovo parafiranje, ratifikacija, kandidatskog statusa i početka pregovora o pridruživanju. Dakle, radi se osmišljenim pragovima koji se moraju preći u cilju povećanja potencijala i spremnosti za članstvo.

Bezbjednost i stabilnost su primarni motiv koji stoji iza strategije Evropske unije prema zemljama bivše Jugoslavije, kao rezultat raspada i rata, ali i taktičkog pristupa politike uslovljavanja za region zapadnog Balkana kako bi ojačala i održala kritičnu masu pristalica evropskih integracija.

LITERATURA

1. Dinan, Dezmon, *Sve bliža unija Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, 2009
2. Fuše, Mišel, *Evropska unija pola veka kasnije: stanje i scenariji obnove*, Službeni glasnik, Beograd, 2009
3. Grabbe, H., *How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity*, Journal of European Public Policy, 2001.
4. Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007
5. Hix, Samon, i Goetz, Klaus H., *Introduction: European Integration and National Political System*, West European Politics, 2003
6. Janjević, Milutin, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, 2007
7. Kilcourse, James, *Ten years after Thessaloniki Reflection on the past and the prospect for the future*, The Institute of International and European Affairs, Ireland, 2013.
8. Olsen, Johan P., *Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003
9. Papadimitrou, D.G., *Exporting Europeanisation: EU enlargement, the twining exercise and administrative reform in Eastern Europe*, European Consortium for Political Research, 2002.
10. Pridham, Geoffrey, *EU Enlargement and Consolidating Democracy in PostCommunist States-Formality and Reality*, Journal fo Common Market Studies, 2002.
11. Radaelli, Claudio M., *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, 2000.

5. Hix, Samon, i Goetz, Klaus H., Introduction: *European Integration and National Political System*, West European Politics, 2003
6. Janjević, Milutin, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, 2007
7. Kilcourse, James, *Ten years after Thessaloniki Reflection on the past and the prospect for the future*, The Institute of International and European Affairs, Ireland, 2013.
8. Olsen, Johan P., *Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003
9. Papadimitrou, D.G., *Exporting Europeanisation: EU enlargement, the twining exercise and administrative reform in Eastern Europe*, European Consortium for Political Research, 2002.
10. Pridham, Geoffrey, *EU Enlargement and Consolidating Democracy in PostCommunist States-Formality and Reality*, Journal fo Common Market Studies,2002.
11. Radaelli,Claudio M.,*Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, 2000.
12. Samardžić, Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998
13. Špirić, Nikola, *Evropska unija uslovi i uslovljavanja*, Ekonomski fakultet Banja Luka, Grafid, 2010
14. Vukadinović, Radovan, Lidija Čehulić, *Politika evropskih integracija*, Ljevak, Zagreb, 2011
15. Vukadinović, Radovan, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka*, Zagreb, 2001
16. Analiza razvoja principa uslovljenosti EU (EU conditionality), Direkcija za evropske integracije, Sarajevo,2010.
17. Bosnia and Herzegovina 2012 progress report,Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 335 final
18. Bosnia and Herzegovina, 2013 Progress report, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014,Brussels, 16.10.2013, SWD(2013) 415 final

12. Samardžić, Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998
13. Špirić, Nikola, *Evropska unija uslovi i uslovljavanja*, Ekonomski fakultet Banja Luka, Grafid, 2010
14. Vukadinović, Radovan, Lidija Čehulić, *Politika evropskih integracija*, Ljevak, Zagreb, 2011
15. Vukadinović, Radovan, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka*, Zagreb, 2001
16. Analiza razvoja principa uslovljenosti EU (EU conditionality), Direkcija za evropske integracije, Sarajevo, 2010.
17. Bosnia and Herzegovina 2012 progress report, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013 Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 335 final
18. Bosnia and Herzegovina, 2013 Progress report, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brussels, 16.10.2013, SWD(2013) 415 final