



MEĐUNARODNI PROBLEMI

INTERNATIONAL PROBLEMS

No 1/2026 Vol. LXXVIII

Beograd

ISSN 0025-8555
ISSN (Online) 2406-0690
UDK 327

IZ SADRŽAJA

Christina Eva GRIESSLER

The European Political Community:
The Advancement of EU influence
and its Impact on Enlargement

Srđan M. JOVANOVIĆ

The European Political Community
and EU Enlargement Policy:
Strategic Evasion, Internal Crises,
and the Case of Serbia

Mare USHKOVSKA

The Open Balkan Initiative:
Pioneering Regional Cooperation
or a Transient Political Experiment?

Nevena STANKOVIĆ, Dragana DABIĆ

Serbia's Foreign Policy
Approach Between Strategic Indeterminacy
and the Operationalization
of the "Four Pillars" Doctrine

Ognjen DRAGIČEVIĆ

Reform Processes within the IMF
in the Context of Financial Crises:
The Perspective of Analytical Eclecticism

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU
POLITIKU I PRIVREDU

INSTITUTE OF INTERNATIONAL
POLITICS AND ECONOMICS





MEĐUNARODNI PROBLEMI

ISSN 0025-8555

ISSN (Online) 2406-0690

UDK 327
MP, 78 (2026), br. 1, str. 1–308
izlazi tromesečno

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Makedonska 25

Za izdavača

Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ
direktor

Glavni i odgovorni urednik
dr Miloš PETROVIĆ

Zamenik glavnog i odgovornog urednika
dr Ivona LAĐEVAC

Sekretar

msr Milan VESELICA

Izdavački savet

Prof. dr Dejan JOVIĆ, redovni profesor, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, predsednik

Prof. dr Dragan SIMIĆ, redovni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Mladen MILOŠEVIĆ, redovni profesor, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Demetrius ANDREAS FLOUDAS, redovni profesor, Hjuž Hol koledž,
Univerzitet u Kembridžu, Velika Britanija

Prof. dr Robert HEJDEN, profesor emeritus, Centar za ruske i istočnoevropske studije, Pitsburg, SAD

Prof. dr Irena KIKERKOVA, redovni profesor, Ekonomski fakultet Univerziteta Sv. Ćirilo i Metodije,
Skoplje, Severna Makedonija

Dr Goran BANDOVIĆ, naučni savetnik, Sveučilište u Zagrebu, Hrvatska

Dr Spasimir DOMARADZKI, viši istraživač, Institut za Centralnu Evropu, Lublin, Poljska

Dr Ana BOJINOVIĆ FENKO, redovni profesor, Fakultet društvenih nauka, Univerzitet u Ljubljani, Slovenija

Prof. dr Dražen DERADO, redovni profesor, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, Hrvatska

Dr Sandro KNEZOVIĆ, naučni savetnik, Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb, Hrvatska

Prof. dr Zoran JEFTIĆ, vanredni profesor, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Predrag BJELIĆ, redovni profesor, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Dejan MIHAILOVIĆ, redovni profesor, Univerzitet Monterej, Meksiko

Dr Marek HRUBEC, viši naučni saradnik, Centar za globalne studije, Filozofski institut,
Češka akademija nauka, Prag, Češka

INTERNATIONAL PROBLEMS

Uređivački odbor

- Prof. dr Nikolaos CIFAKIS, redovni profesor, Odeljenje za političke nauke i međunarodne odnose, Univerzitet na Peloponezu, Grčka
- Prof. dr Milenko PETROVIĆ, viši predavač, Univerzitet Kenterberi, Krajsčerč, Novi Zeland
- Prof. dr Sin ČEN, redovni profesor, Institut za evropske studije, Kineska akademija društvenih nauka, Peking, Kina
- Prof. dr Slobodan MILAČIĆ, redovni profesor, Univerzitet za pravo, političke studije i ekonomiju, Bordo, Francuska
- Prof. dr Dejan GUZINA, redovni profesor, Univerzitet Vilfrid Lorier, Vaterlo, Kanada
- Prof. dr Toni MILESKI, redovni profesor, Univerzitet Sv. Ćirilo i Metodije, Filozofski fakultet – Institut za bezbednost, odbranu i mir, Skoplje, Severna Makedonija
- Dr Miša ĐURKOVIĆ, naučni savetnik, Institut za evropske studije, Beograd
- Dr Kristina GRISLER, naučni saradnik, Andrašijev Univerzitet, Budimpešta, Mađarska
- Dr Adam Bence BALAŽ, istraživač/predavač, Univerzitet Pasau, Pasau, Nemačka
- Dr Ivana RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ, vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
- Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ, redovni profesor, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
- Prof. dr Dragan ĐUKANOVIĆ, redovni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
- Prof. dr Vanja ROKVIĆ, vanredni profesor, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
- Prof. dr Bazil ČIZEVSKI, redovni profesor, Univerzitet za poslovnu ekonomiju, Poznanj, Poljska
- Prof. dr Dejan MOLNAR, redovni profesor, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
- Dr Vladimir AJZENHAMER, vanredni profesor, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
- Dr Ivana POPOVIĆ-PETROVIĆ, vanredni profesor, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
- Dr Dejana VUKASOVIĆ, naučni savetnik, Institut društvenih nauka, Beograd
- Dr Sanja FILIPOVIĆ, naučni savetnik, Institut društvenih nauka, Beograd
- Dr Milan IGRUTINOVIĆ, naučni saradnik, Institut za evropske studije, Beograd
- Dr Dušan PROROKOVIĆ, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
- Dr Juri KULINJCEV, naučni saradnik, Institut za Kinu i savremenu Aziju, Ruska akademija nauka
- Dr Dejan VULETIĆ, naučni saradnik, Institut za strategijska istraživanja, Beograd
- Dr Marina KOSTIĆ ŠULEJIĆ, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prelom

Sanja BALOVIĆ

Štampa

Donat Graf doo, Beograd

Internet:

<https://www.internationalproblems.rs/>

U izdavanju časopisa učestvuje:
Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije

INTERNATIONAL PROBLEMS

SCIENTIFIC JOURNAL PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
POLITICS AND ECONOMICS

VOL. LXXVIII

BELGRADE

No. 1/2026

CONTENTS/САДРЖАЈ

- Christina Eva GRIESSLER, *The European Political Community: The Advancement of EU influence and its Impact on Enlargement***
Кристина Ева ГРИСЛЕР, *Европска политичка заједница: унапређење утицаја Европске уније и последице по проширење* 9–67
- Srđan M. JOVANOVIĆ, *The European Political Community and EU Enlargement Policy: Strategic Evasion, Internal Crises, and the Case of Serbia***
Срђан М. ЈОВАНОВИЋ, *Европска политичка заједница и политика проширења ЕУ: стратешко избегавање, унутрашње кризе и случај Србије* 69–113
- Mare USHKOVSKA, *The Open Balkan Initiative: Pioneering Regional Cooperation or a Transient Political Experiment?***
Маре УШКОВСКА, *Иницијатива Отворени Балкан: иновативна регионална сарадња или пролазни политички експеримент?* 115–163
- Nevena STANKOVIĆ, Dragana DABIĆ, *Serbia's Foreign Policy Approach Between Strategic Indeterminacy and the Operationalization of the "Four Pillars" Doctrine***
Невена СТАНКОВИЋ, Драгана ДАБИЋ, *Спољнополитички приступ Србије између стратешке неодређености и операционализације доктрине „четири стуба“* 165–222

**Ognjen DRAGIČEVIĆ, *Reform Processes within the IMF
in the Context of Financial Crises:***

The Perspective of Analytical Eclecticism

Огњен ДРАГИЧЕВИЋ, *Реформски процеси унутар ММФ-а
у контексту финансијских криза:*

Перспектива аналитичког еклектицизма

223–276

Editorial Notes

It is with deep regret that we inform you of the sudden passing of Dr. Ádám Bence Balázs, a member of our Editorial Board. He will be remembered as an exceptional researcher and a warm and kind person. We are grateful for his valuable contribution to our journal.

The academic journal *International Problems* completed 2025—a turbulent year in every respect—as the highest-ranked national academic publication in the field of international relations that publishes articles in the Serbian language (NITRA 2025, 28). This once again confirmed the Journal’s high impact, citation rate, and relevance at the national level.

Before you is the first fully bilingual issue of the academic journal “Medjunarodni problemi/International Problems”. The transition to full bilingualism reflects our efforts, on the one hand, to respond as swiftly as possible to the recent amendments to the Rulebook (Pravilnik 2025), thereby more reliably preserving our long-established category (M23 – International Journal). On the other hand, we are simultaneously striving to consolidate the Journal’s high ranking through continuous training and applications for indexing in additional international databases. This year also saw the establishment of cooperation with the Centre for Evaluation in Education and Science (CEON), resulting in inclusion in SCIndeks, access to the journal editing platform (SCIndeks Assistant), the use of plagiarism detection software (iThenticate), as well as other options that contribute to greater visibility and qualitative improvement of the Journal’s work (IMPP 2026).

In light of new responsibilities in the domains of organization, translation, and manuscript review, certain policies, as well as the *Instructions for Authors*, have been adjusted (*International Problems* 2026). As of 2026, the Journal accepts submissions exclusively in English, while accepted manuscripts are translated into Serbian (Cyrillic script). In doing so, the enduring importance of the domestic academic audience is acknowledged, as it has relied on the Journal

for decades as a source of credible data, analyses, and explanations of relevant issues in contemporary theory and practice of international relations.

On the other hand, the Journal continues to provide a platform for extensive and scientifically grounded dialogue on dynamic international political processes at the international level. The research presented in this issue reflects this commitment, as it brings together contributions from authors affiliated with academic institutions in the Republic of Serbia, as well as from Hungary, PR China, and North Macedonia. The contributors critically examine and elucidate contemporary international phenomena, such as the relevance and purpose of the European Political Community in regional and national contexts (Dr. Christina Eva Griessler, Dr. Srđan Mladenov Jovanović), the prospects of the “Open Balkan” initiative (Dr. Mare Ushkovska), the limits of Serbia’s strategic non-alignment and the operationalisation of the “four pillars” doctrine (Dr. Nevena Stanković and Dr. Dragana Dabić), as well as the theoretical framework through which the IMF is analysed in the context of financial crises (Dr. Ognjen Dragičević).

These research problems reflect not only the broad thematic range, but also the wide disciplinary scope of *International Problems*, which makes it one of the most recognisable and most frequently cited academic publications in its field in the Republic of Serbia.

Dr. Miloš Petrović
Editor-in-Chief

Уредничке напомене

Са дубоким жаљењем обавештавамо вас о изненадној смрти др Адама Бенцеа Балажа, члана нашег Уређивачког одбора. Памтићемо га као изузетног истраживача и топлу и добру особу. Захвални смо на његовом вредном доприносу нашем часопису.

Крај претходне, у сваком погледу турбулентне 2025. године, научни часопис „Међународни проблеми“ дочекали су као највише рангирана академска публикација на националном нивоу у домену међународних односа која објављује радове на српском језику (NITRA 2025, 28). Тиме је поново препозната висока утицајност, цитираност и релевантност Часописа на националном нивоу.

Пред вама је први у потпуности двојезичан број научног часописа „Међународни проблеми“ (International Problems). Прелазак на комплетну двојезичност одражава наша настојања да, с једне стране, покушамо да у што краћем року одговоримо на недавне измене Правилника (Pravilnik 2025) тако да наша вишегодишње потврђивана категорија (M23 – међународни часопис) буде поузданије очувана. С друге стране, паралелно настојимо да висок пласман Часописа учврстимо кроз континуиране обуке и захтеве за индексирање у додатним међународним базама. Ове године успостављена је и сарадња са Центром за евалуацију у образовању и науци (CEON), чиме је остварено укључивање у SCINDEKS, омогућено коришћење платформе за уређивање часописа (SCIndex Asistent), алата за проверу оригиналности радова (iThenticate), као и других опција које доприносе већој видљивости и квалитативном унапређењу рада Часописа (IMPP 2026).

У светлу нових задатака у доменима организације, превођења и провере рукописа, извршена су и прилагођавања појединих политика, као и *Упутства за ауторе* (International Problems 2026). Почевши од 2026. године, Часопис прихвата радове искључиво на енглеском језику, а прихваћене верзије радова преводе се на српски језик (ћирилично писмо). Тиме се препознаје непролазни значај домаћег академског аудиторijума,

који се деценијама ослања на Часопис као на извор кредибилних података, анализа и објашњења релевантних питања из савремене теорије и праксе међународних односа.

С друге стране, Часопис наставља да пружа простор за опсежан и научно утемељени дијалог о динамичним међународним политичким процесима и на међународној равни. Научна истраживања која су представљена у овом броју одражавају то настојање, с обзиром да потичу од ауторки и аутора са академских институција из Републике Србије, али и из Мађарске, НР Кине и Северне Македоније. Истраживачи критички сагледавају и појашњавају актуелне међународне феномене, попут релевантности и сврхе Европске политичке заједнице у регионалном и националном контексту (др Кристина Ева Грислер, др Срђан Младенов Јовановић), перспективе иницијативе „Отвореног Балкана“ (др Маре Ушковска), границе стратешке неопредељености Србије и операционализације доктрине „четири стуба“ (др Невена Станковић и др Драгана Дабић), као и теоријски апарат којим се ММФ посматра кроз контекст финансијских криза (др Огњен Драгичевић). Споменути истраживачки проблеми одражавају не само тематски, већ и широк дисциплинарни опус „Међународних проблема“ које га чине једном од најпрепознатљивијих и најцитиранијих научних публикација у свом домену у Републици Србији.

Др Милош Петровић
Главни и одговорни уредник

IMPP [Institut za međunarodnu politiku i privredu]. 2026. “Journals “Međunarodni problemi (International Problems)” and “The Review of International Affairs” included in the SCINDEKS database”. Accessed March 13, 2026. <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/2026/03/12/casopisi-medjunarodni-problemi-i-the-review-of-international-affairs-ukljuceni-u-scindeks-bazu/>.

International Problems. 2026. “Instructions for the Authors”. Accessed March 10, 2026. https://internationalproblems.rs/wp-content/uploads/doc/Instructions_for_the_authors_2026.pdf.

NITRA [Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija]. 2025. “Lista kategorisanih naučnih časopisa domaćih izdavača za 2025. godinu”. Accessed March 1, 2026. <https://nitra.gov.rs/images/nauka/Kategorizacija%20naučnih%20casopisa/2025-12-25/Lista%20kategorisanih%20naučnih%20casopisa-2025.pdf>.

[Pravilnik] Pravilnik o kategorizaciji i rangiranju naučnih časopisa. 2025. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 110/2025-87.

UDC 061.1EU:327

Biblid: 0025-8555, 78(2026)

Vol. LXXVIII, No. 1, pp. 9–67

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2601009G>

Original paper

Received 15 January 2026

Accepted 10 March 2026

CC BY-SA 4.0

The European Political Community: The Advancement of EU influence and its Impact on Enlargement

Christina Eva GRIESSLER¹

Abstract: The author analyses the European Political Community (EPC) as a political platform of European states, including the EU and other partners from the EU's wider European neighbourhood, aiming to jointly address issues of security, energy, and mobility, and a strategic foreign policy alignment. With the launch of the EPC in 2022, the argument was put forward that it could become an opportunity for giving the EU enlargement process renewed impetus by addressing the main obstacles to EU accession during informal meetings. Since Russia's invasion of Ukraine in February 2022 and the start of Donald Trump's second presidency of the US in 2025, the EU has faced external upheaval and new challenges. Two main questions are addressed. Firstly, is the EU using the EPC to influence partners to underline the EU's role as an efficient foreign political actor? The second question relates to the idea that the EPC might be a useful tool to generate progress on EU enlargement, especially since political leaders from the candidate countries participate in the EPC's meetings. The paper assesses the EU's foreign policy role and the EU's norm transfer capability within the EPC. The concepts of EU normative power, its strategic approach of external governance and the ideas of functional cooperation to initiate another push the accession to the EU of the Western Balkan countries are discussed in the context of the EU's weakening actorness, which negatively impacts candidate countries' motivation to fulfil EU conditionality. The paper suggests that the EPC is not a suitable tool to strengthen the EU's role, as it lacks the political standing to prove that it is a reliable and credible partner for the Western Balkan countries and even for the Association Trio (Georgia, Moldova and Ukraine).

Keywords: European Union, Accession, Foreign Policy, Governance, Europeanisation, Western Balkans, Eastern partners.

¹ Research Fellow for netPOL – Network for Political Communication, Andrásy University, Budapest, Hungary. E-mail: christina.griessler@aub.eu, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5294-8045>.

Introduction

During the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe (CoFE) in May 2022 in Strasbourg, French president Emmanuel Macron proposed to set up a new organisation bringing together the “democratic European nations that subscribe to our shared core values” with the objective of “finding a new space for political and security cooperation, cooperation in the energy sector, in transport, investments, infrastructures, the free movement of persons and in particular of our youth.” However, he made clear that “joining it would not prejudge future accession to the European Union necessarily, and it would not be closed to those who have left the EU” (Macron 2022). In June 2022 the European Political Community (EPC) was officially launched at the same European Council meeting in which the European Council also awarded Moldova and Ukraine EU candidate status, thereby assuring future EU members that the EPC is not replacing or delaying EU enlargement (European Council 2022a; Emerson 2022, 2).

From the start, the EPC was linked to the question of how the EU would re-organise its relationships with its neighbourhood, including the EU candidate countries. All the EU candidates from the Western Balkans are participants in the EPC, and Kosovo* was also officially invited to join. Georgia, as one of the Association Trio (Georgia, Moldova, and Ukraine)², so far taken part in all the EPC’s summits (as of February 2026), despite the experienced setbacks in relation to its EU membership commitments. Moreover, EU representatives have so far used the possibility of meeting with the presidents of Ukraine and Moldova on the side of the official EPC summits. Hence, in expert circles, the idea emerged that the EPC could reinvigorate the EU enlargement process (e.g. Giuashvili 2023, 5; Lonardo 2023, 760; Mazur 2023, 99; Moyer 2022) or at least complement the enlargement process (Emerson 2022, Summary). Others might argue that the EPC should be kept completely separate from EU enlargement issues (Stratulat 2022, 3), which seems nearly impossible insofar as both the offer of an EU membership perspective to the former Eastern Partnership

* The Regional representation agreement (2012) introduced the *Kosovo** designation: “This designation is without prejudice to positions on status and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence”.

² The Association Trio consists of Georgia, Moldova, and Ukraine, three countries of the EU’s Eastern Partnership, launched in 2009, which signed Association Agreements with the EU in 2014.

countries - Ukraine, Moldova and Georgia - as well as the idea for the EPC were triggered by the Russian invasion of Ukraine. These are overlapping processes, as the EU's security depends on Ukraine's resilience and defence capabilities.

This article elaborates on the question of whether the EU's cooperation within the EPC strengthens its political position and whether it provides an opportunity to regain credibility towards its Western Balkan partners by taking substantial decisions during the accession negotiation processes. Two main questions are addressed. Firstly, is the EU using the EPC to influence other participants to underline the EU's their role as an efficient foreign political actor? The second question relates to the idea that the EPC might be a useful tool to generate progress on EU enlargement, especially since political leaders from the candidate countries participate in the EPC's meetings. These two questions are linked, as it can be assumed that, if the EPC creates additional leverage for the EU and enables the EU to regain some credibility thanks to a stronger foreign policy profile, this might convince the aspirant and candidate countries to increase their efforts to fulfil the EU preconditions. The final section of the paper presents expert feedback and perspectives on their countries' participation in the EPC. The paper provides an analysis of the EPC summits in relation to enlargement issues and it contributes to the debate of the usefulness of the EPC for the EU and for other participating countries.

In the current international political climate, the EU seems to have lost its political standing and to require strengthening its growing policy profile and regaining its credibility in the eyes of the Western Balkan candidate countries. EU conditionality in the enlargement process weakened because the EU's credibility suffered due to its unresponsiveness and inaction when Western Balkan countries tried to deliver on reforms. The root causes of this indecisiveness can be traced back to the domestic circumstances of individual EU member states, and has resulted in re-occurring delays and obstructions to the enlargement process. The issue of the EU's capacity to admit new members seems to be the determining factor for ending the policy of enlargement. However, the more recent candidate countries from the Association Trio believe in the EU's ability to deliver on its promises, while this expectation no longer holds for some of the Western Balkan countries. Only if the EU is perceived as a rather strong and attractive international partner, which emits a sense of power, will other countries comply and voluntarily fulfil the wishes of the EU. Overall, the paper addresses the position of the EU as a relevant international political actor within the EPC, whether it applies its "normative power" (Manners 2002)

to transfer its values, norms, strategies, and policies to other states, and whether the EPC's summits contribute to the enlargement process.

The Geopolitical Logic of the European Political Community

The expectations for the EPC were that it would “bring our Europe together, respecting its true geography, on the basis of its democratic values, with the desire to preserve the unity of our continent and by preserving the strength and ambition of our integration” (Macron 2022). However, a choice needed to be made between making the EPC work with countries sharing similar values, such as those of the EU, or giving more primacy to geopolitical considerations when deciding on the composition of the EPC. The crises of recent years have caused normative preferences to give way to more realistic considerations. The security concerns brought countries of different political outlooks and worldviews together, but excluded Russia and Belarus. Still, the EU may in some way believe that its transfer of norms and values to other countries might become a side product of these meetings.

Overall, it is the EU's profile as a “normative power” that has contributed to its attractiveness and the motivation for other countries to collaborate. However, in the context of the EPC's membership the EU took the decision consider geopolitical factors rather than normative ones. Once the EU leaves the path of normative politics, its attractiveness could further decline. Consequently, the EPC might not be the tool to improve the EU's credibility towards the Western Balkans countries.

In Copenhagen in October 2025, the EPC held its seventh summit since its first gathering in October 2022 in Prague (European Council 2025a). The EPC acts as a political platform bringing together up to 47 leaders from the EU and other European states to consult on urgent issues affecting the European continent. The EPC convenes high-level meetings of heads of state twice a year, with non-EU countries and the EU member state holding the EU presidency alternating to host the summits. The objectives of the EPC are to foster political dialogue, to broaden cooperation, to strengthen security, to ensure stability and prosperity in Europe and to work on issues of common interest, such as peace, security, economy, energy, climate, migration and mobility (European Council 2022b; European Council 2024a). Although EPC summits currently prioritize European security issues, the focus of the agenda varies slightly from meeting

to meeting. The summit facilitates consultations in the context of in-depth working sessions, thematic roundtables and multi- or bilateral meetings. This set-up provides the political leaders with the opportunity to meet fellow politicians and to address relevant bilateral issues.

While the participation at the EPC meetings fluctuates slightly from one summit to the next, heads of state have so far remained committed and have overwhelmingly attended the gatherings. The EU comprised the largest group of participating countries (27), followed by the EU candidate countries (Western Balkan region including Kosovo*, Georgia, Moldova, Türkiye, and Ukraine = 10), two countries from the Eastern Partnership (Armenia, Azerbaijan = 2), the EFTA members (Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland = 4), a handful of smaller European states outside of the EU (Andorra, Monaco, San Marino = 3) and the United Kingdom. Although the gatherings in the context of the EPC aim to be a joint European endeavor and countries are officially equal partners, the political asymmetry between EU and other European countries is evident. Its flexible structure, and the insufficiently specified agendas of its summits, may explain why, after three years in existence, the EPC is not able to present any concrete results. The diverse composition of the EPC requires flexibility in its organizational arrangements to ensure that as many countries as possible feel welcome to openly address issues of interest. Too many conditions or goal-oriented agendas might entail the deliberate exclusion of some countries. From the beginning, the priority was to establish a forum that is as broad as possible, therefore the items on the summit's agenda remained quite vague. The most prominent topics during the last three years were: Russia's war on Ukraine, and the energy crisis (October 2022); peace and security, energy resilience, stability and prosperity (June 2023); resilience, and a prosperous and geopolitical Europe (October 2025); energy and connectivity, security and democracy, and migration (July 2024), security, migration, economic security, energy, transport, IT and global trade (November 2024), security and democratic resilience, competitiveness and economic security, mobility challenges, migration and youth employment (May 2025) and traditional and hybrid security threats, economic security and migration (October 2025). Overall, the focus remained on the threats and security risks deriving from the war in Ukraine and the economic ramifications, especially in relation to energy security.

Overall, the objectives of the EPC summits are still vague, and some observers argue that it "lacks a clear sense of purpose" (Giuashvili 2023, 2). Generally, summits finish without a final declaration, sustaining the perception

that the EPC's role and participant's expectations need to be specified. Moreover, the efficiency, effectiveness and political utility of the EPC are a source of debate among experts. As far as the institutional set-up is concerned, two main positions are debated. One suggests that a more formalized and institutionalist EPC is required to efficiently address the existing challenges of European states, as it ensures the implementation, political accountability and the follow-through of the political decisions taken (Mayer et al. 2022, 9; Mazur 2023, 102; Marciacq 2024; Stratulat 2022, 5). According to Maurice and Schaumann (2025), the EPC's function as a political platform, where political leaders meet informally as equal partners, has so far been the EPC's biggest asset, but its lack of political leadership might reduce its relevance and could result in its fading out. The alternative position argues that the existing flexible, informal approach to the EPC's current set-up has the advantage that no additional institutions and bureaucracy are required. Consequently, this enables a less formalized form of cooperation and encounters, opening up opportunities for more frank and informal discussions among politicians. The flexibility of the EPC's format is seen as the actual strength of the cooperation (Giuashvili 2023, 2; Németh 2023, 60), but depends on the governments' willingness to participate (Petrović and Veselica 2024, 162–163). As Petrović and Veselica (2024, 162–163) have noted, “the functioning of the Initiative so far has shown that, due to its informal character, the European Political Community largely depends on the political will of leaders to participate [...]. Its core value lies in its geographical scope and its potential for aligning positions and fostering cooperation with distant parts of the continent”. This second approach suggests that perhaps, due to the more relaxed and informal atmosphere, progress could be made on EU enlargement.

Still, there are concerns that the EPC might be a way to divert the candidate countries from their EU path (Stratulat 2022, 7; Németh 2023, 61-63). Giuashvili (2023, 4–5) argues that the EPC could “enable socialization and community building” and “deepen political dialogue and advance sectoral policy cooperation”, thus assisting with enlargement reforms. To facilitate cooperation among the Western Balkan states, the EU and other partners have previously introduced similar cooperation formats. Primarily, there was the objective of increasing functional cooperation to generate economic benefits and make an argument for the advantages of regional collaboration (e.g. CEFTA 2006 - Central European Free Trade Agreement 2006, WB6 REA - Regional European Area, EUSDR - EU Strategy for the Danube Region, RCC- Regional Cooperation Council,

the Berlin Process). Secondly, various regional political organizations were established to create platforms for politicians to meet and to facilitate informal political discussions, thereby broadening the scope for solving bilateral disputes in the region (e.g. CEI – Central European Initiative, SEECP South Eastern European Cooperation Process, Brdo-Brijuni-Process, AI – Adriatic-Ionian Initiative (AI)) (Griessler 2022). Unfortunately, this approach has not been successful and bilateral disputes between the states of the Western Balkans still exist. For now, it remains unclear whether the EPC will meet the same fate as that of all the other regional institutions. The external threat might nonetheless push the countries together to come up with more concrete ideas to strengthen cohesion within the EU and relations between the EU and other European countries that are politically aligned with the EU.

Despite its relevance for the EU's foreign policy, the EU enlargement process has not been officially added to the EPC agenda yet, but it can be assumed that it will have slipped into some conversations and leaders' consultations in bilateral encounters. When analyzing the side meetings held by EU representatives, namely the President of the EU Council, the President of the EU Commission or the High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy (EU Foreign Affairs Trio), with Azerbaijan and Armenia, Moldova, Ukraine, Greenland and Norway, then it is apparent that geopolitical priorities of the EU led to a more intensive exchange with countries of the (former) Eastern Partnership (European Council 2022b; 2023a; 2023b; 2024a; 2024b; 2025a; 2025b). The proximity of the Eastern partnership countries (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine) to Russia reminded the EU of their importance, therefore the necessity of closer cooperation. The notable exception is Belarus, which was not invited to join the EPC.

The fear persists that the Western Balkan enlargement could be sidelined again, due to the urgency of the situation in Ukraine and the EU's attempt to secure its Eastern borders. On the other hand, Western Balkan countries could use the summits to meet bilaterally with important EU member states, especially those with the tendency to block or delay the enlargement process for the region, for example, France, Denmark and the Netherlands, and even Bulgaria in the case of North Macedonia, to address some of the obstacles.

The benefits of the EPC are, on one hand, that it has made it possible to reach a broad political consensus on the issue of European security, though this requires the EU to lead and to use its political influence to convince the parties to maintain that consensus and to act accordingly, while on the other hand, the

regular summits allow political leaders to meet bilaterally on a continuous basis to address some of the outstanding political issues between certain states.

The EU's role as international actor and "normative power"

Although the EPC is not officially an EU project, the 27 member states of the EU make up a majority of the participants. Furthermore, it was agreed that every second summit is hosted by the EU country holding the EU presidency at that time. Additionally, the EU as an institution is represented by the presidents of the EU Commission and the EU Council, as well as the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. It cannot be overlooked that the EU has a dominant position within the EPC, however the mere existence of the EPC is a sign that the EU's foreign policy towards its neighboring region has not achieved the build-up of close relations and the establishment of the "ring of friends" (Prodi 2002) the EU was aiming for. After the "Big Bang" enlargement in 2004, the new EU neighborhood was brought into closer institutionalized contact with the EU in the form of the "Eastern Partnership". The countries in the Balkan region were assisted in preparing for EU membership, and the countries in the Eastern Partnership received the offer of closer cooperation with the EU, but there was an unambiguous understanding that the EU did not envision any EU membership for the Eastern Partnership countries. In 2022, this policy was overhauled when in June Ukraine and Moldova became candidate countries, followed by Georgia in December 2023. Meanwhile, the Western Balkan countries looked on, realizing that the EU enlargement process is perhaps less merit-based than officially proclaimed. In the wake of these developments, in December 2022 Bosnia-Herzegovina also received EU candidate status. At the time, the EU believed that renewed ambitions for progress in the enlargement process were unlocked in the Western Balkan states, but this overly optimistic assumption was not confirmed. EU accession became even more unplannable for the accession countries, as the EU's policies became reactive to specific events, occasionally pushing through policy changes, such as the change of enlargement methodology in 2020 due to France's negative stance towards accession at that time, or the efforts to maintain cohesion within the EU on enlargement, and the individual strategic blocking of EU integration by member states. This inconsistency in the implementation of the EU's enlargement policy unavoidably leads to a loss of credibility.

Not only has the EU lost its credibility towards the Western Balkan countries, its role as a foreign policy actor has weakened since Russia's invasion of Ukraine, and has been further diminished by US President Trump's policies. The European-wide platform of the EPC could mitigate against further damage to the EU's profile and might assist in finding some ground for strengthening parts of the EU's foreign policy.

Kratochvíl, Cibulková, and Beník (2011, 392) have identified four aspects constituting the EU's role as an international actor: recognition as an international actor by other states; acceptance among its own members of the EU's authority to act as a supranational institution for its members; the EU's attractiveness for other countries, due to its values and internal governance processes; and the EU's ability to influence and frame debates and political decisions on the international level. Capacity, which is another factor of actorhood, is defined along three dimensions: autonomy, authority, and recognition. The strength of the capacity depends on the internal cohesion of the political actor, the coherence of the formulated foreign policy strategies and its capability to act effectively in the international field. "Concepts such as authority, autonomy, cohesion, or recognition allow to capture and empirically *describe* different aspects of actorhood" [emphasis in the original] (Lütz, et al. 2021, 9). The EU's capabilities are being weakened by internal disputes on how to react to Russian policies, brought about by Hungary and increasingly by the Czech Republic and Slovakia, but there are also different assessments of priorities in relation to enlargement, once the EU's most successful foreign policy strategy. The cohesion of the EU's foreign policy is undermined when individual member states question the EU's authority in taking foreign policy decisions and start to act on their own, diverging from the official EU foreign policy. The EU's prestige will be affected, as well as its "soft power" (Nye 1990). As long as there exists an interest among international partners to collaborate with the EU, either because of the EU's normative attraction or due to economic interests, the EU will be perceived as a strong international player. If the EU loses its attractiveness, then this impacts its "soft power" and reduces its leverage to persuade or convince countries to implement certain EU policies in their countries.

Could the EPC become a tool for the EU to strengthen its position on the continent by transferring its norms and values to European partner countries? A stronger, more decisive EU becomes a more attractive partner for others and might be able to rebuild its lost credibility with the Western Balkan states. The EU, as a subnational organization of several states, finds its common ground in

its core values, that shall be shared by all the member states, and frame the EU's foreign policy profile: "respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities" (TEU 2012, Art. 2). What makes the EU a "normative power" (Manners 2002, 238-244) is the promotion of these values within the Union and outside. Internationally the EU is perceived as an organization which stands for freedom, human rights and democracy, and in this regard attracts other countries to voluntarily follow its lead - in theory. These norms are part of the legal set-up of the EU, shape relations to member states and third parties, and make up the EU's identity. Moreover, the EU occasionally refers to its origins as a "peace project" and to its success in bridging national divisions on the continent. On the international level, the EU acts as a "civilian power", which applies a values-based foreign policy to strive for the intensification of international cooperation, the conclusion of multilateral agreements and the creation of legitimate international decision-making processes in international politics (Kirste and Maull 1996, 300). The EU as a "civilian power" aims to avert international power rivalry and to "civilize" relations among states in the international system (Kirste and Maull 1996, 297). Moreover, the EU's way of doing politics by fostering debates and trying to reach consensus, its focus on common values, and its strong economy, have for a long time been a trademark of its policy, which feeds into its foreign policy. Still, "civilian power" requires strong actorness and credibility, which the EU has forfeited throughout the last 15 years.

As an international actor, the EU creates external effects influencing other states, which occurs through "conditionality, socialization, externalization, and imitation". The EU's external government approach is described as "Europeanisation on external actors" (Schimmelfennig 2010, 319-320), "extension of (EU) governance beyond the EU member states" or "Europeanisation" beyond the "legal boundary of European rules" without institutional integration (Lavenex 2004, 683). "Europeanisation" means the transfer of EU rules, procedures, beliefs and norms, and their integration into the logic of the domestic policy processes and structures of the recipient country (Schimmelfennig 2010, 319-320).

"Externalization" of the EU norms is part of its foreign policy logic, whereby countries are encouraged to accept certain rules and norms by offering benefits in the shape of cooperation agreements and trade deals. The third countries understand that not complying with these provisions might cause additional

costs. However, EU leverage on third countries is limited, when clashing with national interests and beliefs, because costs of compliance are too high for the national governments to accept (Börzel 2011, 9). “Europeanisation” through conditionality occurs because the EU applies preconditions in contracts or other forms of agreements, which have to be fulfilled in order to receive the benefits. Conditionality is part of the EU enlargement process for the Western Balkan countries, but the process was discredited because of the EU’s inability to provide rewards for the efforts of the candidate countries. Later on, when Commission recommendations to award candidate status or the opening of negotiations with candidate countries were rejected or postponed by the EU Council, it became apparent that the EU was not a unified decision maker, as the ideas of the EU Council and, in that respect, of the EU members, differed from those of the EU Commission. Moreover, EU members became negligent and did not uphold the values of their EU membership, pushing for political decisions instead of the enlargement’s merit-based process (although officially blaming the EU for not complying with its own rules), and in this regard undermining the EU’s conditionality. It is the inconsistent use of EU conditionality which damages the EU’s credibility and its role as “normative power” (Börzel 2010, 24).

“Socialization”, another concept of “Europeanisation”, presupposes that, once they have been in regular contact with the EU, states will adapt to the EU’s norms and values. This is considered to be more of a learning approach. “Imitation” refers to the mechanism of external actors copying and transferring the EU’s proven structures and procedures into their domestic contexts. Once political actors are inclined to opt for domestic reforms and adapt to EU rules and norms, different models apply: either the domestic actors, considering the consequences and trying to avoid higher costs, decide to adapt (“logic of consequences” - conditionality or externalization), or they are already convinced that these EU norms are beneficial and aim to transfer these into the domestic structures (“logic of appropriateness” - socialization and imitation) (March and Olsen 1998, 949-952; Schimmelfennig 2010, 325-328).

Because the EPC was designed as a flexible forum for meetings, the relationship between the EPC participating states and the EU is not based on conditionality, therefore the “socialization” approach is the one which could lead to adaptation of EU norms or values. Moreover, it must be noted that many other European countries base their policies on the same values as the EU (e.g. the UK, Norway, Switzerland, Andorra, Liechtenstein), hence no adaptation is

required on their part. The consideration by EPC countries to follow the EU's lead might be due to the identified security risks and due to the EU's existing structural capacities to act on decisions, if necessary.

The EPC's composition was not directed by member states' alignment of values or norms with the EU's profile as a "normative power", but by the more compelling idea of including as many states as possible. In this regard, the EU sacrificed its own foreign policy strategy. Marciacq (2024) argues that "it deprived the EPC of its ability to bolster strategic intimacy among pro-democracy leaders and hindered the development of a common agenda". Despite the Western Balkan countries' participation in the EPC's summits, these countries' political elites work on the basis of the "logic of consequences", only moving forward with reforms if a benefit or a step forward on the path to EU accession is likely. Still, there is awareness that EU membership depends not only on their efforts at implementing reforms and the adaptation to EU norms, laws and strategies, but primarily on the EU members' approval. Despite the early excitement of opening up a membership perspective for Moldova, Ukraine and Georgia, it became apparent that these countries will face the same difficulties as their Western Balkan fellows. For example, Hungary supports the EU accession of the Western Balkan countries, especially Serbia, which it sees as the most important country of the region, despite not fulfilling the accession criteria. However, Hungary started a campaign at home and on the international level against Ukraine's membership (Orbán 2025), but still fully supports membership for Moldova (Cabinet Office of the Prime Minister 2022). For the moment, at the EPC meetings the EU representatives actively reach out to Moldova and Ukraine, two out of three "Association Trio" countries, as Georgia has placed its accession ambitions on pause (Parulova 2024). These side meetings are an attempt by the EU to keep both countries in the EU's sphere of influence. Although one EPC summit took place in one of the Western Balkan countries – Albania (Tirana) – in May 2025, no official side meetings with Western Balkan countries by the EU's Foreign Policy Trio were documented. Reasons could be that the EU does not feel a necessity to meet the leaders from the region during the EPC, because there are other formats, such as regular Western Balkan meetings (European Council 2025c) or the Berlin Process (Berlin Process 2025). Still, it is important to demonstrate that the enlargement of the Western Balkan countries is not sidelined and that the EU is providing a similar level of support.

The EU might be able to use the EPC to strengthen its foreign policy role, but might be less successful in transferring its values, norms and policies to other

countries. The limitations of the “Europeanisation” approach are apparent in the context of the enlargement process, when either the EU has not kept its part of the political promises, hence weakening conditionality, or conditions became too costly to be implemented by the candidate countries. Moreover, the EU’s central idea is being undermined by its own member states which did not comply with the EU’s rules and by the EU, which preferred to promote stability over democracy.

EPC, partners and EU enlargement³

Overall, the majority of countries in Europe decided to participate in the framework of the EPC. Although no definite decisions are taken during the summits and no clearly defined agendas are presented or strategies derived from the discussions, the EPC fulfils the function of a European political platform to meet and exchange informally. It remains unclear whether participating states will maintain their commitment, but for now a certain level of interest in participating exists.

The expert interviews aim to provide insights into the motivation and strategic considerations of countries’ participation in the EPC. For that reason, a number of experts from several countries with different political backgrounds were contacted, such as non-EU member (Switzerland, Norway), neutral states (Switzerland, Austria, Ireland) and EU candidate countries (Serbia, North Macedonia and Albania). The author received responses in writing from Switzerland and Serbia in December 2025, whereas interviews were conducted with experts from Albania, North Macedonia and Ireland in January 2026 (12 – 23 January). The interviews addressed the questions of the overall motivation for participation in the EPC of the interviewee’s country, the possible development of the EU’s foreign policy role in the context of the EPC, and the extent to which the EPC might impact EU enlargement. The interviews were summarized by the author and approved by the interviewee therefore the approved summary of the discussion was used in the article. In total four interviews were held, two for North Macedonia, one for Albania and one for

³ The author wishes to thank all the colleagues and institutions who provided their insights into their countries’ considerations for participating in the EPC. The author respected requests for anonymity in some interviews; therefore, not all institutions are mentioned in the article. Appreciation is nonetheless extended to all those involved for their support.

Ireland. The experts from Switzerland and Serbia provides answers to the author's questions in a written correspondence. The Western Balkan countries were selected on basis of their political relevance for the region and their status in the EU accession process. Therefore, Serbia, as the largest and most important country of the region; additionally, North Macedonia, as the country with the most difficult EU accession path to far, and Albania as one of the front-runners for EU membership as well as the only one Western Balkan country that had hosted the EPC, were included. Although only a limited sample could be collected, the interviews and responses have an informative value, as similar notions were expressed by the interviewees were similar and party aligned with the previously analysed literature on the EPC. Therefore, the selected cases provide insights, that might be relevant to other cases. Interview partners were selected on the basis of recommendations by experts and academics from the respective countries.

For example, Switzerland, a neutral non-EU country, has been participating in the EPC since its first summit in October 2022. In a personal email with a representative (whose name remains anonymous) of the FDFA – Federal Department of Foreign Affairs of the Swiss Confederation on December 18, 2025, it was expressed that Switzerland “welcomes the EPC as a platform for promoting political dialogue and cooperation on the European continent. It is more important than ever that Europe, defined by geography and a shared vision of ‘what Europe is’, faces the challenges of our time together” (translated by the author). Switzerland's participation allows it to contribute its views and positions to discussions on how to deal with current European challenges. Additionally, Switzerland has appreciated the opportunities to hold bilateral meetings with other European heads of state and governments or European institutions, alongside the thematic discussions during the summits. Switzerland intends to continue to actively contribute to the EPC process and will host the 10th EPC summit in the first half of 2027. The former Swiss president Viola Amherd held bilateral meetings, among others, with Dutch Prime Minister Dick Schoof during the UK summit in July 2024 (DDPS 2024). At the Copenhagen summit in October 2025, the then President of the Swiss Confederation Keller-Sutter met among others with the President of the Republic of Cyprus, Nikos Christodoulides on the sidelines of the 7th EPC summit (FDFA 2025)

Switzerland has identified as an advantage of the EPC that its participants regularly invited to discuss urgent issues such as of defense and economic security. In particular, the possibility of arranging bilateral meetings during the EPC has been

emphasized as a major benefit useful aspect for Switzerland. Switzerland for example also makes use of this format to foster relations with the Western Balkan countries. Switzerland supports the alignment of the Western Balkan States with European standards through numerous cooperation projects. To date, Switzerland has invested close to 3 billion EUR in cooperation activities in Western Balkans to promote stability, security and democracy in the region.

Another neutral country, Ireland, will host the EPC in autumn 2026. The Irish government has taken a positive position on the EPC and supported the idea from the outset. As the Irish foreign policy expert at the Institute of International and European Affairs (IIEA) interviewed on January 23, 2026 for this paper pointed out, it is overall surprising that, from an uncertain beginning, the EPC is still active and that bi-annual summits are going ahead. Meanwhile, the EPC has increased in importance, because of the ongoing international challenges affecting Europe. The expert further identified two main advantages of the EPC: its informality and the regularity of its meetings, and that the US is not part of the EPC. The Irish government strongly supports any pan-European cooperation efforts and the increase of connectivity in the areas of security and energy. The EPC is considered a valuable space for Europeans to meet in. For states, maintaining good bilateral contacts involves going on respective state and official visits, which generally follow a strict protocol, but for the high-level exchanges, in the context of the EPC, there are no such formalities getting in the way. Ireland is interested in strengthening contacts with countries in the Balkans and in Central Asia and it will prioritize EU enlargement during its upcoming presidency of the EU. Ireland, as a neutral country, positions itself as an independent broker and works closely with partners in the area of cybersecurity. Moreover, it is open to share its experience with conflict resolution to other countries to assist in dealing with outstanding conflict cases.

The Irish foreign policy expert assumed that the EU, because of the existence of the EPC, could strengthen its foreign policy role. It has already established a defense fund budget for € 800 billion in the framework of the ReArm Europe plan / Readiness 2030 plan, which is accessible to countries outside of the EU on certain conditions. The EU is aware that it requires a security buffer, and that it therefore needs to assist the efforts of other countries in the region to improve their defenses. Because the EU is concerned about the “nibbling effect” Russia applies by means of cyberattacks and hybrid threats to countries in Europe, the Irish government will place an emphasis on these issues during its EU presidency and the EPC summit.

The Irish foreign policy expert identifies the EPC's future in the ability to balance the necessity of a core, which can drive decisions, and the avoidance of the EPC becoming too formal and rigid. What is seen as unfortunate, is Türkiye's rare attendance of the summits. However, on a positive note the UK has demonstrated its interest in actively engaging with the EU and other participating countries in the process. A further positive aspect noted by the expert is that the EPC attracts high-level leaders and brings them together. The EPC summit in 2026 during the Irish presidency will be one of the biggest and most important political gatherings in Ireland for a long time. A lot of preparation is required, but Ireland understands the importance and political relevance of the EPC for the future of European security.

Looking at the bigger European powers' engagement with the EPC, the picture is mixed. The UK and Türkiye's decades-long experiences with the EU have not always been positive, hence the launch of a new initiative by France was received with some skepticism. In the case of the UK, a former EU member, politically damaged by its long-drawn-out divorce from the EU, enthusiasm for closer cooperation with the EU in the context of the EPC was quite reserved at the beginning. Liz Truss, Prime Minister at the time of the launch, preferred to engage within NATO and OSCE and was skeptical of setting up another forum which she feared would be dominated by the EU Commission. However, in the face of the emerging security issues, she changed her mind and even offered to host the EPC summit (Honeycome-Foster 2022, Moyer 2022). This summit eventually took place in May 2024 under the Premiership of Keir Starmer, whose objective is to re-build links with the EU, as he stressed in his opening speech when he emphasized that "We want to work with all of you... To reset relationships... Rediscover our common interest... And renew the bonds of trust and friendship... That brighten the fabric of European life" (GOV UK 2024). In this regard, the UK moves closer to the EU and presents itself as a relevant partner to other countries on the international stage.

In the case of Türkiye, the notable issue has been the absence of participation. President Recep Tayyip Erdoğan attended the first EPC meeting in Prague in October 2022, skipped several meetings, and then travelled to Budapest in November 2024, in what can be interpreted as a gesture to his political friend Viktor Orbán. The Turkish president attended the meeting in Tirana in May 2025, but missed the Copenhagen summit, where he was meant to meet Greek Prime Minister Kyriakos Mitsotakis (*The National Herald* 2025). President's Erdoğan's decisions to attend meetings seem to be motivated by

considerations of strategy. Although Türkiye has EU candidate status since 1999, its EU accession process was put on hold in 2018 on the basis of its worsening record in relation to the status of democracy, the rule of law, and individual and human rights, which would explain its more cautious engagement with the EU.

Albania, one of the current front-runners for EU membership, was positive from the beginning about the EPC and embraced the idea. In an interview conducted on January 14, 2026, for this paper Odeta Barbullushi, resident professor at the College of Europe in Tirana identified four reasons why the Albanian government perceives the EPC as a useful platform and is therefore content to engage with it. First of all, the EPC follows the general idea of gradual EU integration by including candidate countries fully into selected areas of EU policy or by granting membership to some EU institutions. The concept of gradual integration has been consistently developed as a strategy to overcome the setbacks of the EU integration process and to ensure that candidate countries remain on the path of EU accession. In the case of its EPC participation, Albania is fully involved in the discussion on the strategic autonomy of the EU and related questions of energy security, essential infrastructure, digitalization, etc. Secondly, for Albania the EPC is a possibility to rebrand itself as a reliable partner in Southeast Europe. The EPC allows Albania to present itself in a positive and collaborative role on the international stage as well as a voice for regional cooperation. Thirdly, due to the EPC's function as a diplomatic platform, Albania makes the best of the summits and the side meetings to strengthen links with EU member states, which are important for Albania's EU accession process. After the lengthy negotiation process, the EU member states have to approve the EU accession of Albania, hence they assume a key role in the process. For this reason, Albania has worked intensively on the strengthening of relations with countries such as France, which then resulted in a strategic partnership agreement in 2022, or with Italy, the Netherlands and etc. Due to the volatility of the EU enlargement process, Albania's presence at the EPC as an equal partner and demonstrating willingness to cooperate more closely can support Albania's objective of EU membership. As the fourth and final point, Barbullushi mentions that contacts and political links to non-EU members such as Türkiye are being fostered in the context of the EPC. These connections are politically and economically important for Albania and Southeast Europe, and can be easily maintained due to the regularly occurring meetings. Overall, from the beginning the Albanian government viewed the EPC as a beneficial political platform, actively engaging with the process, and it hosted the summit in May 2025 in Tirana.

In the same interview held on January 14, 2026 Odeta Barbullushi explains that the existence of the EPC can be viewed along two aspects: the EPC's design and its context. With regard to its design, the EPC's capabilities are limited. For concrete activities, institutional infrastructure is required, but for the moment participants appear to prefer the informal set-up of the EPC. Moreover, to become an effective actor in the current geopolitical environment a shared vision is needed. However, due to the EPC's lack of a normative basis, this might not be feasible. In relation to the broader context, it is obvious that Europe is under attack from different sides, Russia and and more recently its former ally, the US. Europe needs to improve its defense capabilities, a task that requires broad support from European countries. Moreover, discussions towards improving other European organizations such as the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the Council of Europe (CoE) are taking place, for now without any distinct aim or direction, but these discussions taking place in the framework of EPC might create a reform impetus for European institutions.

Other observers, apart from Barbullushi, might want to point out the critical role of Albania's Prime Minister Edi Rama, who was able to use the EPC platform to present himself "as a credible and reliable international leader" (*The New Union Post* 2025). A more critical perspective is that Albania despite being considered a frontrunner for EU accession, still needs to address the issue of corruption and press freedom. Prime Minister Rama, who took over government in 2013, is considered to be the typical "stabilitocrat" (Bieber 2018), similar to Serbian President Aleksandar Vučić. The author of this paper believes that the EU is desperate for an enlargement success and is prepared to push Albania's accession process, deliberately avoiding the obvious problems and the democratic decline in the country.

Regarding the case of North Macedonia, the feedback from experts was mixed. As noted in an email correspondence with an expert from the PRESPA Institute in Skopje on December 15, 2025, while the PRESPA Institute assessed the EPC as not a relevant topic for North Macedonia, as it is considered to be part of a broader EU accession process which the current government is not actively engaged in, other interlocutors have mentioned that the government does not oppose the EPC and participates in its meetings. The PRESPA Institute's assessment is that, despite the government's participation in the summits, there are no real expectations on the side of the North Macedonian government that these might support any new developments in the enlargement process.

North Macedonia's position on the EPC and its reasons for participating might be seen as rather pragmatic. In an interview conducted on January 12, 2026, for the purposes of this paper, Simonida Kacarska from the European Policy Institute in Skopje pointed out that, from a political viewpoint, it is almost impossible not to participate in the EPC. Despite all the criticism of the EU from North Macedonia's government and the setbacks in the EU enlargement process, North Macedonia is aware of the support the EU has provided so far and of the population's favorable position on EU membership. For these reasons, not participating in the EPC would not be acceptable. Moreover, the government's presence at the EPC is a way of signaling continued alignment with the EU's foreign policy. The informality and the participation as members on an equal basis in the EPC is an advantage for EU candidate countries, as they can engage with various partners on the same level without assuming additional obligations. Kacarska considers the importance of the EPC in terms of fostering bilateral relations to be overrated, as the main work is done by the governments themselves. Existing relations can be fostered within the EPC framework, but only to a limited extent. Nevertheless, the North Macedonian government used the forum of the Tirana summit in May 2025 to sign a bilateral strategic agreement with the UK. Kacarska mentioned that Moldova cleverly used its hosting role in June 2023 to strengthen its position as a candidate for EU membership. Albania took a similar step by hosting the May 2025 summit. The EPC is not primarily about the Western Balkans and enlargement, but participating countries demonstrate with their attendance their willingness to continue to cooperate with the EU and to claim agency in broader European affairs.

In email correspondence on January 22, 2026, a representative from the Ministry of European Affairs of North Macedonia, pointed out that the government is not opposed to the EPC and has attended all the EPC summits. Moreover, North Macedonia has since 2022 fully aligned itself with the EU's foreign policy. There is an understanding that, because of the challenges facing the European continent, it is reasonable to bring countries together to discuss these issues in a broader context. In this regard the EPC is useful, because it addresses continent-wide issues such as security, energy questions and economic issues within the current geopolitical context. Most importantly the EPC acts as a platform and is not an established organization or an EU institution, meaning that its meetings cannot be followed up with concrete measures. It remains unclear in what way the EPC will develop. North Macedonia will participate in activities that could represent steps towards full membership, but

the ultimate goal remains full membership. Other ideas of partial and sectoral integration, which have been floated by EU member states or other opinion creators, divert from the main objective, create a space for skepticism towards initiatives like the EPC. Additionally, North Macedonia is actively engaged in all other regional initiatives, which to a certain extent bind up administrative capacities. Still, interlocutor mentions that there are success stories from the EU Growth Plan for the Western Balkans, such as membership in SEPA (Single Euro Payments Area), but regrets that to date none of the regional organizations has its seat in North Macedonia. In relation to cooperation within the EPC, it is essential for North Macedonia that the Western Balkan countries are treated fairly in the EU accession process in comparison with the more recent candidate countries of the Eastern Partnership.

Serbia, a key country of the Western Balkans, indicates its interest in participating in the political discussions of the EPC and is represented by high-level politicians at every summit. In email correspondence on December 22, 2025, Miloš Petrović from the Institute of International Politics and Economics in Belgrade (IIPE) provided three reasons for the Serbian government's active participation in the EPC framework. Firstly, because the enlargement process has come to a standstill, Serbia sees the EPC as an alternative platform for cooperation, which it uses "for visibility purposes and to present themselves as pro-European." Secondly, the intergovernmental cooperation strengthens Serbia's sovereignty and enables the Serbian government to emphasize its pursuit of its own foreign policy path. Thirdly, the Serbian government still hopes that the politically oriented logic of the EPC will spill over into the EU enlargement process and "make it a leading candidate without merit, or at least help maintain a degree of pro-European reputation, which is steadily declining". Petrović states that, paradoxically, "the EPC in practice compensates for the failure of Belgrade's EU accession process". Rather than participating with the purpose of instigating progress in EU enlargement, Serbian authorities can act more independently and strengthen their profile as a cooperative pro-European nation. "Belgrade uses the EPC primarily to conceal the failure of its EU accession bid and to present its policies as allegedly pro-European, despite the democratic backsliding it has experienced for years." Petrović is critical of the EPC, which he suggests seems to function as "a mechanism for sustaining stabilitocratic frameworks" in the region.

In a 2024 publication, Petrović and Veselica (2024, 163) argued that Serbia should use its participation in the EPC to make progress in its EU accession

process, nothing that “participation in the European Political Community is significantly less demanding than Europeanization and the extensive transformative measures undertaken in pursuit of membership in the European Union. [...] Serbia in particular should use this forum to highlight its achievements and enhance opportunities for accession to the Union at the earliest possible stage” [translation by Petrović].

The EPC was initially viewed with skepticism by some European actors, but it seems that the EPC has established itself as a practical addition to the international institutional framework. Participants are equal partners in the EPC, the challenges for the entire continent are being addressed, and countries can arrange bilateral informal meetings on the sidelines of summits. What has to be pointed out, is that there is an assumption that countries, which rely on the EU’s assistance and good will, have to attend, as absence might be negatively noted. Hence, the EU as foreign player has gained in importance despite the normatively guided foreign policy being pushed into the background.

Conclusion

According to Kratochvíl, Cibulková, and Beník (2011, 392), the EU’s foreign policy role depends on the EU’s recognition as an international actor. The difficulty with the EU’s complex governance system and three persons being responsible for the EU’s foreign policy is the requirement to reach a compromise among the member states on foreign policy issues. If this is achieved, the EU can demonstrate that it has the capacity to act effectively as an international actor. If the EU is in future able to steer the EPC into a specific direction, it could overall strengthen its foreign policy role. Even though all EPC participants attend the summits on an equal footing, the EU takes a prominent role. Moreover, the continuation of the EPC might depend on the EU’s existing infrastructural framework. Only with the EU’s administrative facilities and expertise can the decisions taken by the EPC be implemented. It nonetheless remains a question whether the EPC will become more structured in future. A move by the EU to take on this leadership role would still require a general acceptance among the other countries to follow its lead. For the moment, the EU does not actively pursue that role, but wishes to strengthen its profile as a reliable and credible partner and to increase “attractiveness” as a norm-guided supranational organization for third countries. With the EU’s close cooperation with other

countries in the context of the EPC, the EU - as an institution supported by the majority of its member states - will dominate the narratives on the topics on the agenda and thereby influence other countries. The overall impression is that the EPC's member states would accept the EU taking on a leading role, if actions needed to be taken.

To answer the first question of the paper, for now the EPC is not being used to strengthen the EU's foreign policy role, but it has to be observed how the situations develops and whether the EU has the political will and capacity in future to take the leading role.

Maybe more of a concern is that the EU has not stayed true to the normative basis, when the EPC was founded, but prioritizing geographical considerations. The argument could be made that, in the context of Russian aggression, the inclusion of so many European nations in the EPC was a necessity, but it demonstrates the EU's change of its foreign profile. Persisting with the original idea of assembling "democratic European nations that subscribe to our shared core values" (Macron 2022) would have sent a strong signal to countries aspiring to EU membership, that norms and values are an immutable part of being an EU member state. The EU's credibility is on the line, but somehow it has so far not understood that maintaining its "normative power", especially in a difficult international environment, is its strongest trait.

With security concerns dominating the summits, enlargement is not going to be added to the agendas. Only at the summit meeting in Moldova was enlargement addressed, mainly because it is such a core issue for Moldova and Ukraine. Moldovan President Maia Sandu reiterated her country's wish to join the EU, while Charles Michel, who was then the President of the European Council, promised to address the enlargement issue at the EU leaders' meeting at the end of 2023. This suggests that the EU aims to keep enlargement separate from the EPC. EU Parliament president Roberta Metsola complimented Moldova on the speed of its reforms, but at the time provided a strong message to the Western Balkans, "pleading for their 'faster, more urgent and more deep European integration'" (Anghel and Ernault 2023). Still, the participation of the candidate countries in the EPC demonstrates their commitment to the EU accession process. However, Moldova and Ukraine received a significant amount of attention from EU politicians at the bilateral meetings, while the Western Balkan countries seemed somewhat sidelined. Still, the Western Balkan countries are engaged in the EPC process. By attending the meetings, North Macedonia shows that it is aligning with the EU's foreign policy. Albania's Edi

Rama used the EPC summit in Tirana to showcase himself as a reliable, constructive European leader, and meanwhile Serbian President Aleksandar Vučić tries to polish his international reputation. Even though there may be some individual motivations for the political leaders to attend the EPC meetings, overall, the candidate countries participate because of political reasons: because not attending is not a good sign, and because the EPC provides the opportunity to foster bilateral relations. By participating in the EPC, Western Balkan countries underline their eagerness to become members of the EU. The feedback from EU candidate countries and countries like Switzerland and Ireland is that the informal structure is useful in facilitating a broad continent-wide exchange and meeting on a bilateral level. To answer the second question of this paper, overall, the EPC has been accepted by the Western Balkan countries, as a useful and practical platform to bring politicians together on a regular basis, but no real progress in relation to EU enlargement is being expected.

To summarize, the EU could, and in the context of the current international environment, will have to strengthen its foreign policy role. However, this development will take place at the expense of its “normative power”. There may be a limited transfer of EU values and norms, but only when these are accepted on the basis that other EPC partners are convinced that these norms, values and rules are compatible with their own policies and are actually useful.

The EPC is not facilitating the EU enlargement processes of the Western Balkan countries directly, but it can be assumed that it provides a platform for further exchange, discussions and sharing of expertise, which will positively affect the accession process. Moldova and Ukraine are part of the EU’s security considerations, therefore more intensive exchanges with the EU partners and representatives and the two countries are taking place. It remains unclear that the EPC can sustain its existence based on its informality or whether a more formalized approach will sooner or later be adopted, in which the EU will then have to obtain a leading role.

Европска политичка заједница: унапређење утицаја Европске уније и последице по проширење

Кристина Ева ГРИСЛЕР⁴

Апстракт: Ауторка анализира Европску политичку заједницу (ЕПЗ) као политичку платформу европских држава која укључује ЕУ и друге партнере из ширег европског суседства Уније, како би се заједнички приступило питањима безбедности, енергетике и мобилности, као и стратешког усклађивања спољне политике. Аргумент при покретању ЕПЗ 2022. године био је да би ЕПЗ могла да постане прилика за давање новог подстицаја процесу проширења ЕУ преко решавања главних препрека приступању Унији током неформалних састанака. Од руске инвазије на Украјину у фебруару 2022. и почетка другог председничког мандата Доналда Трампа 2025. године, ЕУ се суочава како са спољним превирањима, тако и са новим изазовима. У разматрање су узета два главна питања. Прво, да ли ЕУ користи ЕПЗ како би утицала на партнере да истакну улогу ЕУ као ефикасног спољнополитичког актера, док се друго питање односи на идеју да би ЕПЗ могла да буде користан алат за постизање напретка у проширењу ЕУ, поготово зато што политички лидери земаља кандидата учествују на састанцима ЕПЗ. Овај рад врши процену улоге спољне политике ЕУ и њену способност да пренесе своје норме на ЕПЗ. Концепти нормативне моћи ЕУ, њен стратешки приступ спољном управљању и идеје функционалне сарадње у циљу давања новог подстицаја приступању земаља Западног Балкана Унији, разматрају се у контексту слабљења својства ЕУ као актера, што негативно утиче на мотивацију земаља кандидата да испуне услове ЕУ. Рад сугерише да ЕПЗ не представља погодан алат за јачање улоге ЕУ, будући да му недостаје политичка позиција која може да докаже да је поуздан и кредибилан партнер за земље Западног Балкана, па и за „придружени трио“ (Грузија, Молдавија и Украјина).

Кључне речи: Европска унија, приступање, спољна политика, управљање, европеизација, Западни Балкан, источни партнери.

⁴ Истраживачица при netPOL – Мрежа за политичку комуникацију, Универзитет Андраши, Будимпешта, Мађарска. Е-пошта: christina.griessler@aub.eu, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5294-8045>.

Увод

На завршној церемонији Конференције о будућности Европе (CoFE) која је одржана у мају 2022. у Стразбуру, француски председник Емануел Макрон (Emmanuel Macron) предложио је оснивање нове организације која би окупила „демократске европске нације које се залажу за наше заједничке основне вредности“ са циљем „проналажења новог простора за политичку и безбедносну, као и сарадњу у енергетском сектору, транспорту, инвестицијама, инфраструктури, слободном кретању људи, а посебно наше омладине“. Међутим, Макрон је јасно ставио до знања да „придруживање (овој организацији) не би нужно прејудиицирало будуће приступање Европској унији и да не би било затворено за оне који су напустили ЕУ“ (Macron 2022). У јуну 2022. године, Европска политичка заједница (ЕПЗ) је званично покренута на истој седници Европског савета на којем је додељен статус кандидата за чланство у ЕУ и Молдавији и Украјини, чиме је будуће чланице ЕУ уверио да ЕПЗ нити замењује нити одлаже проширење Уније (Evropski savet 2022a; Emerson 2022, 2).

Од самог почетка, Европска политичка заједница била је повезана са питањем како ће ЕУ реорганизовати своје односе са суседством, укључујући земље кандидате за чланство у ЕУ. Сви кандидати за чланство у ЕУ са Западног Балкана учествују у ЕПЗ, док је Косово* такође добило званичан позив да се придружи. Грузија, као једна од земаља „придруженог триа“ (Грузија, Молдавија и Украјина)⁵, до сада је учествовала на свим самитима ЕПЗ (закључно са фебруаром 2026. године), иако се суочила са застојима у погледу обавеза везаних за чланство у ЕУ. Поврх тога, представници ЕУ су до сада користили могућност састанака са председницима Украјине и Молдавије у оквиру званичних самита ЕПЗ. Из наведених разлога, у стручним круговима, појавила се идеја да би ЕПЗ ипак могла да оживи процес проширења ЕУ (нпр. Giuashvili 2023, 5; Lonardo 2023, 760; Mazur 2023, 99; Moyer 2022) или да у најмању руку допуни овај процес (Emerson

* Споразумом о регионалном представљању (2012) уведен је назив Косово*: „Овај назив не утиче на ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/1999 и мишљењем МСП о Декларацији о независности Косова“.

⁵ Тзв. *придружени трио* чине Грузија, Молдавија и Украјина, три земље Источног партнерства ЕУ, покренутог 2009. године, које су потписале споразуме о придруживању са ЕУ 2014. године.

2022, Summary). Други сматрају да ЕПЗ треба да буде потпуно одвојена од питања проширења ЕУ (Stratulat 2022, 3), што се чини готово немогућим ако се има у виду да су и понуда перспективе чланства у ЕУ бившим земљама Источног партнерства (Украјина, Молдавија и Грузија), као и идеја о оснивању ЕПЗ, покренути руском инвазијом на Украјину. То су процеси који се преклапају, будући да безбедност ЕУ зависи од отпорности и одбрамбених способности Украјине.

Овај чланак детаљно се бави питањем да ли сарадња ЕУ у оквиру ЕПЗ јача њену политичку позицију и да ли пружа прилику Унији да поврати кредибилитет код својих партнера на Западном Балкану доношењем значајних одлука током процеса преговора о приступању. Разматрана су два главна питања. Прво, да ли ЕУ користи ЕПЗ како би утицала на друге учеснике да истакну улогу ЕУ као ефикасног спољнополитичког актера, док се друго питање односи на идеју да би ЕПЗ могла да буде користан алат за постизање напретка у проширењу ЕУ, поготово имајући у виду чињеницу да политички лидери земаља кандидата учествују на састанцима ЕПЗ. Ова два питања су повезана узимајући у обзир претпоставку да би, уколико ЕПЗ оствари додатни утицај за ЕУ и тиме омогући Унији да поврати изванредан кредибилитет захваљујући израженијем спољнополитичком профилу, то могло да убеди земље које теже ка чланству и земље кандидате да повећају напоре како би испуниле предуслове за чланство у ЕУ. Последњи део рада даје повратне информације и перспективе стручњака о учешћу њихових земаља у ЕПЗ. Рад даје и анализу самита ЕПЗ у вези са питањима проширења и тиме доприноси дебати о корисности ЕПЗ за ЕУ, као и за друге земље учеснице.

Чини се да је ЕУ, у тренутној међународној политичкој клими, изгубила свој политички углед и да јој је потребно јачање политичког профила у смислу проширења, као и повратак кредибилитета у очима земаља кандидата са Западног Балкана. Условљавање од стране ЕУ у процесу проширења је ослабило јер је кредибилитет Уније умањен због мањка реакције и неактивности када су земље Западног Балкана покушавале да спроведу реформе. Основни узроци ове неодлучности могу да се потраже у домаћим околностима појединачних земаља чланица ЕУ, што је за последицу имало поновна одлагања и опструкције процесу проширења. Чини се да је одлучујући фактор за окончање политике проширења, у ствари, питање капацитета саме ЕУ да прими нове чланице. Са друге стране, новије земље кандидати из „придруженог триа“ верују у способност ЕУ да

испуни своја обећања, док ово очекивање више не важи за неке од земаља Западног Балкана. Само у оној мери у којој се ЕУ буде доживљавала као прилично јак и привлачан међународни партнер који зрачи осећајем моћи, друге земље ће поштовати и добровољно испунити жеље ЕУ. Уопштено говорећи, овај рад се бави позицијом ЕУ као релевантног међународног политичког актера унутар ЕПЗ, као и питањима да ли ЕУ примењује своју „нормативну моћ“ (Manners 2002) како би пренела сопствене вредности, норме, стратегије и политике на друге државе, те да ли самити ЕПЗ доприносе процесу проширења.

Геополитичка логика Европске политичке заједнице

Очекивања од ЕПЗ била су да ће она „имајући у виду њену истинску географију, ујединити нашу Европу на основу њених демократских вредности, са жељом да се очува јединство нашег континента, као и снаге и амбиције наше интеграције“ (Macron 2022). Међутим, било је потребно да се направи избор између тога да ли ће ЕПЗ сарађивати са земљама које деле сличне вредности, попут вредности ЕУ или ће придати већи значај геополитичким разматрањима приликом одлучивања о саставу ЕПЗ. Кризе последњих година довеле су до тога да нормативне преференције уступе место реалнијим разматрањима. Безбедносна питања приближила су земље различитих политичких погледа на свет, али су искључила Русију и Белорусију. Ипак, ЕУ може на неки начин да остане при уверењу да би њен пренос норми и вредности на друге земље могао да постане споредни резултат ових састанака.

Генерално гледано, профил ЕУ као „нормативне силе“ допринео је њеној атрактивности и мотивацији других земаља да са њом сарађују. С друге стране, у контексту чланства у ЕПЗ, ЕУ је донела одлуку да у обзир узме геополитичке, а не нормативне факторе. Ако би ЕУ напустила пут нормативне политике, њена привлачност би могла додатно да опадне. Сходно томе, ЕПЗ можда није прави алат за подизање кредибилитета ЕУ код земаља Западног Балкана.

У октобру 2025. године, ЕПЗ је у Копенхагену одржао седми самит од свог првог окупљања октобра 2022. у Прагу (Evropski savet 2025a). ЕПЗ делује као политичка платформа која окупља до 47 лидера из ЕУ и других европских држава у циљу консултација о хитним питањима која утичу на

европски континент. ЕПЗ два пута годишње сазива састанке шефова држава на високом нивоу, како оних које нису чланице ЕУ, тако и држава чланица које председавају и наизменично организују самите. Циљеви ЕПЗ су подстицање политичког дијалога, ширење сарадње, јачање безбедности, обезбеђивање стабилности и напретка у Европи и рад на питањима од заједничког интереса, као што су мир, безбедност, економија, енергија, те питања климе, миграција и мобилности (Evropski savet 2022b; Evropski savet 2024a). Иако самити ЕПЗ тренутно за приоритет имају питања европске безбедности, фокус самих агенди незнатно се разликује од састанка до састанка. Самит даје прилику за консултације у контексту исцрпних радних сесија, тематских округлих столова, као и мултилатералних или билатералних састанака. Ова организација пружа политичким лидерима прилику да се састану са колегама политичарима и да разговарају о релевантним билатералним питањима.

Иако учешће на састанцима ЕПЗ незнатно варира од једног до другог самита, шефови држава су до сада остали посвећени овом формату и у великој већини су присуствовали скуповима. ЕУ је чинила највећу групу земаља учесница (27), а за њом следе земље кандидати за чланство у ЕУ (регион Западног Балкана, укључујући Косово*, Грузију, Молдавију, Турску и Украјину = 10), две земље из Источног партнерства (Јерменија, Азербејџан = 2), чланице ЕФТА (Исланд, Лихтенштајн, Норвешка, Швајцарска = 4), неколико мањих европских држава ван ЕУ (Андора, Монако, Сан Марино = 3) и Уједињено Краљевство. Иако скупови у контексту ЕПЗ имају за циљ да буду заједнички европски подухват у којем су земље званично равноправни партнери, политичка асиметрија између ЕУ и других европских земаља ипак је очигледна. Флексибилна структура ЕПЗ и недовољно прецизиране агенде самита могу да објасне разлог због којег и након три године постојања, ЕПЗ није у могућности да представи било какве конкретне резултате. Разноврстан састав ЕПЗ захтева флексибилност у организационим договорима, како би се осигурало да се што више земаља осећа позваним да отворено разговара о питањима од интереса. Превише услова или агенди усмерених ка задатим циљевима може довести до намерног изостајања неких земаља. Од самог почетка, приоритет је био да се успостави што шири форум, те су из тог разлога ставке дневног реда самита остале прилично нејасне. Најистакнутије теме током последње три године биле су: рат Русије против Украјине и енергетска криза (октобар 2022); мир и безбедност, енергетска отпорност,

стабилност и просперитет (јун 2023); отпорност, просперитет и геополитика Европе (октобар 2025); енергетика и повезаност, безбедност, демократија и питање миграција (јул 2024); безбедност, миграције, економска безбедност, енергетика, транспорт, ИТ и глобална трговина (новембар 2024); безбедност и демократска отпорност, конкурентност и економска безбедност, изазови мобилности, миграције и запошљавање младих (мај 2025) и традиционалне и хибридне безбедносне претње, економска безбедност и миграције (октобар 2025). Уопштено говорећи, фокус је остао на претњама и безбедносним ризицима који произилазе из рата у Украјини и његовим економским последицама, посебно у вези са питањима енергетске безбедности.

Све у свему, циљеви самита ЕПЗ још увек су нејасни, док неки посматрачи тврде да му „недостаје јасан осећај сврхе“ (Giuashvili 2023, 2). Генерално гледано, самити се завршавају без завршне декларације, чиме одржавају перцепцију да је потребно прецизирати улогу ЕПЗ и очекивања учесника. Поврх тога, ефикасност, ефектност и политичка корисност ЕПЗ, извор су дебате међу стручњацима. Што се тиче институционалног уређења, предмет расправе су два главна гледишта. Један сугерише да је потребна више формализована и институционализована ЕПЗ како би се ефикасно решили постојећи изазови европских држава, будући да само таква ЕПЗ обезбеђује спровођење, политичку одговорност и праћење донетих политичких одлука (Mayer et al. 2022, 9; Mazur 2023, 102; Marciasq 2024; Stratulat 2022, 5). Према Морису и Шауману (Maurice i Schaumann 2025), функција ЕПЗ као политичке платформе на којој се политички лидери неформално састају као равноправни партнери, до сада је била највећа предност ЕПЗ, али би недостатак политичког вођства могао да умањи њен значај и доведе до њеног нестанка. Алтернативно гледиште тврди да постојећи флексибилан, неформални приступ тренутне структуре ЕПЗ има предност зато што нису потребне додатне институције и бирократија. Стога овакав поредак омогућава мање формализован облик сарадње и сусрета, чиме се отвара могућност за искреније и мање формалне дискусије међу политичарима. Флексибилност формата ЕПЗ се види као стварна снага ове врсте сарадње (Giuashvili 2023, 2; Németh 2023, 60), која, ипак, зависи од спремности влада да учествују (Petrović i Veselica 2024, 162–163). Како Петровић и Веселица (2024, 162–163) примећују, „досадашње функционисање ове иницијативе показало је да, због свог неформалног карактера, Европска политичка заједница у великој мери зависи од

политичке воље лидера да у њој учествују [...]. Њена основна вредност лежи у њеном географском обиму и потенцијалу за усклађивање ставова и неговање сарадње са удаљеним деловима континента“. Овај други приступ сугерише да би можда, због опуштеније и мање формалне атмосфере, могао да се постигне напредак у проширењу ЕУ.

Са друге стране, постоји забринутост да би ЕПЗ могла да пружи начин да се земље кандидати скрену са пута ка ЕУ (Stratulat 2022, 7; Németh 2023, 61-63). Ђуашвили (Giushvili 2023, 4–5) тврди да би ЕПЗ могла да „омогући социјализацију и изградњу заједнице“, као и да „продуби политички дијалог и унапреди сарадњу у секторским политикама“, што би било од помоћи при реформама у циљу проширења. Како би се олакшала сарадња између држава Западног Балкана, ЕУ и други партнери још раније су увели сличне формате сарадње. Пре свега, циљ је био да се појача функционална сарадња у циљу генерисања економске користи и аргументима поткрепе предности регионалне сарадње (нпр. ЦЕФТА 2006 – Споразум о слободној трговини у Централној Европи 2006, WB6 REA – Регионални европски простор, EUSDR – Стратегија ЕУ за Дунавски регион, RCC – Регионални савет за сарадњу, Берлински процес). Друго, основане су разноврсне регионалне политичке у циљу креирања платформи за састанке политичара и омогућавања неформалних политичких дискусија, чиме се проширује простор за решавање билатералних спорова у региону (нпр. CEI – Централноевропска иницијатива, SEECР Процес сарадње Југоисточне Европе, Процес Брдо-Бриони, ЈИИ – Јадранско-јонска иницијатива (ЈИИ) (Griessler 2022). Нажалост, овакав приступ није био успешан и билатерални спорови између држава Западног Балкана и даље постоје. За сада није јасно да ли ће ЕПЗ доживети исту судбину као и све остале регионалне иницијативе. Ипак, спољна претња би ипак могла да покрене ове земље да заједно осмисле конкретније идеје за јачање кохезије како унутар саме ЕУ, тако и односа између ЕУ и других европских земаља које су политички усклађене са ЕУ.

Упркос значају који има за спољну политику ЕУ, процес проширења још увек није званично стављен на дневни ред ЕПЗ, али се може претпоставити да ће се ипак бити део неких разговора и консултација лидера током билатералних сусрета. Приликом анализе састанака на маргинама које су одржали представници ЕУ, наиме председник Европског савета, председник Европске комисије или Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику (Спољнополитичка тројка ЕУ), са

Азербејџаном и Јерменијом, Молдавијом, Украјином, Гренландом и Норвешком, онда постаје очигледно да су геополитички приоритети ЕУ довели до интензивније размене са земљама (бившег) Источног партнерства (Evropski savet 2022b; 2023a; 2023b; 2024a; 2024b; 2025a; 2025b). Близина земаља Источног партнерства Русији (Јерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Молдавија и Украјина) подсетила је ЕУ на њихов значај, а самим тим и на потребу за ближом сарадњом. Значајан изузетак представља Белорусија, која није позвана да се придружи Источном партнерству.

Постоји страх да би проширење на Западни Балкан могло поново да буде заустављено због хитности ситуације у Украјини и настојања ЕУ да обезбеди своје источне границе. С друге стране, земље Западног Балкана би могле да искористе ове самите за билатералне састанке са важним државама чланицама ЕУ како би се решиле неке од препрека, а посебно са онима које имају тенденцију да блокирају или одлажу процес проширења за регион као што су, на пример, Француска, Данска и Холандија, па чак и Бугарска у случају Северне Македоније.

С једне стране, предности ЕПЗ леже у томе што је ова платформа омогућила постизање широког политичког консензуса по питању европске безбедности, иако то захтева да ЕУ предводи и користи свој политички утицај како би убедила стране да одрже тај консензус и делују у складу са њим, док са друге стране, редовни самити омогућавају политичким лидерима да у континуитету одржавају билатералне састанке како би се позабавили неким од отворених политичких питања између одређених држава.

Улога ЕУ као међународног актера и „нормативна моћ“

Иако ЕПЗ није званично пројекат Европске уније, 27 земаља чланица ЕУ чине већину учесника. Штавише, договорено је да земља ЕУ која у том тренутку председава ЕУ, буде домаћин сваког другог самита. Осим тога, ЕУ као институцију представљају председници Европске комисије и Савета, као и Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Не сме се са ума сметнути чињеница да ЕУ има доминантан положај унутар ЕПЗ. Међутим, само постојање ЕПЗ знак је да спољна политика ЕУ према суседном региону није успела да изгради блиске односе и оствари са њима „круг пријатеља“ (Prodi 2002) којем је ЕУ тежила. Након „великог праска“

проширења 2004. године, ново суседство ЕУ доведено је у ближи институционализовани контакт са ЕУ у облику „Источног партнерства“. Земље балканског региона добиле су помоћ у припреми за чланство у ЕУ, док су земље Источног партнерства добиле понуду за ближу сарадњу са ЕУ, иако је постојало недвосмислено схватање да ЕУ не предвиђа никакво чланство у ЕУ за земље Источног партнерства. Године 2022, оваква политика је ревидирана када су у јуну Украјина и Молдавија, а затим и Грузија у децембру 2023., добиле статус земаља кандидата. У међувремену, земље Западног Балкана су то посматрале, схватајући да је процес проширења ЕУ можда мање заснован на заслугама него што је то званично декларисано. Након ових догађаја, у децембру 2022. године, Босна и Херцеговина је такође добила статус кандидата за ЕУ. У то време, ЕУ је веровала да су у државама Западног Балкана обновљене амбиције за напредак у процесу проширења, иако ова превише оптимистична претпоставка није потврђена. Могућност планирања приступању ЕУ постала је још мања за земље у процесу придруживања, будући да су политике ЕУ постале реактивне на одређене догађаје, уз повремену промену политика, као што је промена методологије проширења 2020. године због негативног става Француске према приступању у то време или напор да се одржи кохезија унутар саме ЕУ по питању проширења, уз појединачно стратешко блокирање интеграција у ЕУ од стране држава чланица. Ова недоследност у спровођењу политике проширења ЕУ неизбежно доводи до губитка њеног кредибилитета.

Не само да је ЕУ изгубила кредибилитет код земаља Западног Балкана, већ је и њена улога као спољнополитичког актера ослабила још од руске инвазије на Украјину, при чему је додатно умањена политиком америчког председника Трампа. Европска платформа ЕПЗ могла би да ублажи даљу штету по профил ЕУ и помогне у проналажењу основе за јачање делова спољне политике ЕУ.

Кратохвил, Цибулкова и Беник (Kratochvíl, Cibulková, i Beník 2011, 392) издвојили су четири аспекта који чине улогу ЕУ као међународног актера: признање као међународног актера од стране других држава; прихватање ауторитета ЕУ да поступа као наднационална институција за своје чланице; привлачност ЕУ за друге земље због њених вредности и процеса унутрашњег управљање; и способност ЕУ да утиче на дебате и политичке одлуке на међународном нивоу, као и да их обликује. Капацитет, као још један фактор актерства, дефинисан је кроз следеће три димензије: аутономија, ауторитет и признање. Снага капацитета зависи од унутрашње

кохезије политичког актера, кохерентности формулисаних стратегија спољне политике и способности да се ефикасно делује на међународном плану. „Концепти као што су ауторитет, аутономија, кохезија или признање, омогућавају да се обухвате и емпиријски опишу различити аспекти актерства“ [курзив у оригиналу] (Lütz, et al. 2021, 9). Капацитети ЕУ ослабљени су унутрашњим споровима о томе како треба реаговати на руску политику, а које су изазвали Мађарска и све више Чешка и Словачка. Међутим, постоје и различите процене приоритета у вези са проширењем, некада најуспешнијом спољнополитичком стратегијом ЕУ. Кохезија спољне политике ЕУ поткопава се чим појединачне државе чланице доведу у питање ауторитет ЕУ при доношењу спољнополитичких одлука и чим почну да делују самостално, одступајући од званичне спољне политике ЕУ. Углед ЕУ тиме бива погођен, баш као и њена „мека моћ“ (Nye 1990). Све док постоји интересовање међународних партнера за сарадњу са ЕУ, било због нормативне привлачности ЕУ или због економских интереса, ЕУ ће бити доживљавана као снажан међународни играч. Ако ЕУ изгуби своју привлачност, то ће утицати на њену „меку моћ“ и смањити њен утицај да убеди или увери земље да спроводе одређене политике ЕУ.

Да ли би ЕПЗ могла да постане средство за јачање позиције ЕУ на континенту тако што ће да пренесе своје норме и вредности на европске земље партнере? Јача и одлучнија ЕУ постаје атрактивнији партнер за друге и могла би да буде у стању да обнови свој изгубљени кредибилитет код држава Западног Балкана. ЕУ, као субнационална организација неколико држава, проналази заједничку основу у својим основним вредностима које ће делити све државе чланице и које уоквирују профил спољне политике ЕУ: „поштовање људског достојанства, слобода, демократија, једнакост, владавина права и поштовање људских права, укључујући права припадника мањина“ (TEU 2012, члан 2). Оно што ЕУ чини „нормативном силом“ (Manners 2002, 238-244) јесте промоција ових вредности унутар Уније и ван ње. На међународном нивоу, ЕУ се доживљава као организација која се залаже за слободу, људска права и демократију и у том смислу привлачи друге земље да добровољно следе њен пример – у теорији. Ове норме представљају део правног уређења ЕУ, обликују односе са државама чланицама и трећим странама и чине идентитет ЕУ. Штавише, ЕУ повремено, говорећи о својим темељима, наводи „мировни пројекат“ и успех у превазилажењу националних подела на континенту. На међународном нивоу, ЕУ делује као „грађанска сила“, која води спољну

политику засновану на вредностима како би интензивирала међународну сарадњу, склапање мултилатералних споразума и стварање легитимних међународних процеса доношења одлука у међународној политици (Kirste i Maull 1996, 300). ЕУ, као „грађанска сила“, има за циљ да спречи међународно ривалство моћи и да „цивилизује“ односе међу државама у међународном систему (Kirste i Maull 1996, 297). Штавише, начин на који ЕУ води политику, путем подстицања дебата и покушаја да се постигне консензус, уз фокус на заједничке вредности и снажну економију, дуго су били заштитни знак политике ЕУ, што се уклапа у њену спољну политику. Ипак, „грађанска моћ“ захтева снажну улогу и кредибилитет, што је ЕУ изгубила током последњих 15 година.

Као међународни актер, ЕУ креира спољашње ефекте који утичу на друге државе, што се дешава кроз „условљавање, социјализацију, екстернализацију и имитацију“. Приступ ЕУ спољном управљању описан је као „европеизација спољних актера“ (Schimmelfennig 2010, 319–320), „проширење (ЕУ) управљања изван држава чланица ЕУ“ или „европеизација“ изван „правних граница европских правила“ без институционалне интеграције (Lavenex 2004, 683). „Европеизација“ подразумева пренос правила, процедура, уверења и норми ЕУ и њихову интеграцију у логику процеса и структура домаће политике земље примаоца (Schimmelfennig 2010, 319–320).

„Екстернализација“ норми ЕУ представља део њене спољнополитичке логике, према којој се земље подстичу да прихвате одређена правила и норме уз погодности у облику споразума о сарадњи и трговинских споразума. Треће земље разумеју да непоштовање ових одредби може да доведе до додатних трошкова. Међутим, утицај ЕУ на треће земље је ограничен када се сукобљава са националним интересима и уверењима, узимајући у обзир да су трошкови усклађивања превисоки да би их националне владе прихватиле (Börzel 2011, 9). „Европеизација“ кроз условљавање се дешава зато што ЕУ примењује предуслове у уговорима или другим облицима споразума, који морају да буду испуњени како би се оствариле погодности. Условљавање је део процеса проширења ЕУ за земље Западног Балкана, али је овај процес дискредитован услед немогућности ЕУ да обезбеди награде за напоре земаља кандидата. Касније, када је Европски савет одбио или одложио препоруке Комисије за доделу статуса кандидата или отварање преговора са земљама кандидатима, постало је очигледно да ЕУ није јединствени доносилац

одлука, зато што су се идеје Савета и, у том смислу, чланица ЕУ, разликовале од идеја Комисије. Штавише, чланице ЕУ су постале немарне и нису подржале вредности њиховог чланства у ЕУ, инсистирајући на политичким одлукама уместо на процесу проширења заснованом на заслугама (иако су званично кривиле ЕУ да се не придржава сопствених правила), и у том смислу поткопавајући условљавање ЕУ. Управо недоследна употреба условљавања од стране ЕУ штети њеном кредибилитету и улози „нормативне силе“ (Börzel 2010, 24).

„Социјализација“, као још један концепт „европеизације“, претпоставља да ће се државе, када буду у редовном контакту са ЕУ, прилагодити нормама и вредностима ЕУ. Ово се више сматра приступом учења. „Имитација“ се односи на механизам копирања и преношења проверених структура и процедура ЕУ од стране спољних актера у домаће контексте. Када су политички актери склони да се одлуче за реформе у сопственим земљама и прилагоде правилима и нормама ЕУ, примењују се различити модели: домаћи актери, сагледавајући последице и покушавајући да избегну веће трошкове, одлучују да се прилагоде („логика последица“ – условљеност или екстернализација), или су већ уверени да су ове норме ЕУ корисне и циљају да их пренесу у своје структуре („логика прикладности“ – социјализација и имитација) (March i Olsen 1998, 949-952; Schimmelfennig 2010, 325-328).

Како је ЕПЗ замишљена као флексибилан форум за састанке, однос између држава учесница ЕПЗ и ЕУ није заснован на условљавању, те је због тога приступ „социјализације“ онај који би могао да доведе до прилагођавања норми или вредности ЕУ. Поврх тога, ваља напоменути да многе друге европске земље заснивају своје политике на истим вредностима као и ЕУ (нпр. Уједињено Краљевство, Норвешка, Швајцарска, Андора, Лихтенштајн), те стога са њихове стране није потребно прилагођавање. Узимање у разматрање од стране земаља ЕПЗ да следе пример ЕУ, може да буде последица уочених безбедносних ризика и постојећих структурних капацитета ЕУ да делује на основу одлука, ако је то потребно.

Сам састав ЕПЗ није био вођен усклађивањем са вредностима или нормама држава чланица у смислу профила ЕУ као „нормативне силе“, већ нешто уверљивијом идејом укључивања што већег броја држава. У том контексту, ЕУ је жртвовала сопствену стратегију спољне политике. Марсијак (Marciasq 2024) наводи да је такав приступ „лишио ЕПЗ способности да ојача стратешку блискост међу продемократским лидерима и омео развој

заједничке агенде“. Упркос учешћу земаља Западног Балкана на самитима ЕПЗ, политичке елите ових држава делују на основу „логике последица“, при чему крећу са реформама само ако је корист од тога вероватна или ако подразумева корак напред на путу ка приступању ЕУ. Ипак, постоји свест да чланство у ЕУ не зависи само од њихових напора у спровођењу реформи и прилагођавању нормама, законима и стратегијама ЕУ, већ првенствено од одобрења чланица ЕУ. Упркос почетном узбуђењу због отварања перспективе чланства за Молдавију, Украјину и Грузију, постало је очигледно да ће се ове земље суочити са истим потешкоћама као и њихове колеге са Западног Балкана. На пример, Мађарска подржава приступање држава Западног Балкана ЕУ, посебно Србије, коју види као најважнију земљу региона, упркос томе што не испуњава критеријуме за приступање. Међутим, Мађарска је покренула кампању како на домаћем, тако и на међународном нивоу против чланства Украјине (Orban 2025), док истовремено у потпуности подржава чланство Молдавије (Кабинет премијера 2022). За сада представници ЕУ на састанцима ЕПЗ активно комуницирају са Молдавијом и Украјином, двома од три земље „придруженог триа“, будући да је Грузија своје амбиције за приступање ставила на паузу (Parulova 2024). Ови састанци на маргинама представљају покушај ЕУ да обе земље задржи у сфери утицаја ЕУ. Иако је један самит ЕПЗ одржан у мају 2025. године у једној од земаља Западног Балкана, у Албанији (Тирана), нису документовани званични састанци на маргинама са земљама Западног Балкана од стране Спољнополитичке тројке ЕУ. Разлози би могли да леже у томе што ЕУ не осећа потребу да се састане са лидерима из региона током ЕПЗ, јер за то постоје други формати, као што су редовни састанци лидера Западног Балкана (European Council 2025c) или Берлински процес (Berlin Process 2025). Ипак, важно је показати да проширење са земљама Западног Балкана није занемарено и да му ЕУ пружа сличан ниво подршке.

ЕУ би можда могла да искористи ЕПЗ за јачање сопствене спољнополитичке улоге, али би могла да буде и мање успешна у преношењу својих вредности, норми и политика на друге земље. Ограничења приступа „европеизације“ постају очигледна у контексту процеса проширења, када или ЕУ није испунила свој део политичких обећања, чиме је ослабила условљеност, или су услови постали прескупи да би их земље кандидати спровеле. Штавише, централну идеју ЕУ поткопавају њене сопствене државе чланице које се нису придржавале

правила ЕУ, као и сама ЕУ која је показала да више воли да промовише стабилност него демократију.

ЕПЗ, партнери и проширење ЕУ⁶

Генерално гледано, већина земаља у Европи одлучила је да учествује у ЕПЗ. Иако се током самита не доносе никакве дефинитивне одлуке, не представљају се јасно дефинисане агенде нити се из дискусија изводе било какве стратегије, ЕПЗ испуњава функцију европске политичке платформе за неформалне састанке и размену. Остаје нејасно да ли ће државе учеснице одржати своју посвећеност, али за сада постоји одређени ниво интересовања за учешће.

Разговори са стручњацима имају за циљ да пруже увид у мотивацију и стратешка разматрања учешћа земаља у ЕПЗ. Из тог разлога, контактиран је читав низ стручњака са различитим политичким ставовима и из неколико земаља, као што су земље које нису чланице ЕУ (Швајцарска, Норвешка), неутралне државе (Швајцарска, Аустрија, Ирска) и земље кандидати за ЕУ (Србија, Северна Македонија и Албанија). Ауторка је добила писане одговоре из Швајцарске и Србије у децембру 2025. године, док су разговори обављени и са стручњацима из Албаније, Северне Македоније и Ирске у јануару 2026. године (12. – 23. јануара). Ови разговори бавили су се питањима укупне мотивације за учешће у ЕПЗ земље стручњака са којим је разговор обављен, могућег развоја спољнополитичке улоге ЕУ у контексту ЕПЗ и степена у којем ЕПЗ може да утиче на проширење ЕУ. Разговоре је сумирала ауторка, а одобравали су их саговорници, те је у овом чланку коришћен одобрени резиме дискусије. Укупно су обављена четири разговора, два за Северну Македонију, један за Албанију и један за Ирску. Стручњаци из Швајцарске и Србије дали су одговоре на питања у писаној преписци. Земље Западног Балкана одабране су на основу политичког значаја за регион и њиховог статуса у процесу приступања ЕУ. Из наведених разлога, укључене су Србија, као највећа и најважнија земља региона, затим Северна Македонија као

⁶ Ауторка жели да захвали свим колегама и институцијама које су пружиле увид у разматрања својих земаља у вези са учешћем у ЕПЗ. Ауторка је поштовала захтеве за анонимност у неким разговорима, те се стога у чланку не помињу све институције. Ипак, захвалност за подршку се упућује свима који су учествовали.

земља са до сада најтежим путем ка приступању ЕУ, те Албанија као један од водећих кандидата за чланство у ЕУ и једина земља Западног Балкана која је била домаћин ЕПЗ. Иако је могао да буде прикупљен само ограничен узорак, питања и одговори имају информативну вредност, будући да су сличне идеје које су изразили саговорници, биле сличне и страначки усклађене са претходно анализираним литературом о ЕПЗ. Стога, ови одабрани случајеви пружају увиде који би могли да буду релевантни за друге случајеве. Саговорници су бирани на основу препорука стручњака и академика из одговарајућих земаља.

На пример, Швајцарска, као неутрална земља која није чланица ЕУ, учествује у ЕПЗ од првог самита који је одржан у октобру 2022. године. У личној преписци путем електронске поште са представником (чије име остаје анонимно) FDFA – Савезног министарства спољних послова Швајцарске Конфедерације, 18. децембра 2025. године, наводи се да Швајцарска „поздравља ЕПЗ као платформу за промоцију политичког дијалога и сарадње на европском континенту. Важније је него икад да се Европа, дефинисана географијом и заједничком визијом онога ‘шта Европа јесте’, суочи са изазовима нашег заједничког времена“ (превод ауторке). Учесће Швајцарске омогућава и њој самој да својим гледиштима и ставовима да допринос у дискусијама о томе како се носити са актуелним европским изазовима. Осим тога, Швајцарска цени могућности одржавања билатералних састанака са другим европским шефовима држава и влада или европским институцијама, поред тематских дискусија током самита. Швајцарска намерава да настави активно да доприноси процесу ЕПЗ и биће домаћин 10. самита ЕПЗ у првој половини 2027. године. Бивша швајцарска председница Виола Амхерд (Viola Amherd) одржала је билатералне састанке, између осталог, са холандским премијером Диком Схофом (Dick Schoof) током самита који је одржан у Уједињеном Краљевству у јулу 2024. године (DDPS 2024). На самиту у Копенхагену у октобру 2025. године, тадашња председница Швајцарске Конфедерације Келер-Сутер (Keller-Sutter) састала се, између осталог, са председником Републике Кипар, Никосом Христодулидесом (Nikos Christodoulides), на маргинама 7. самита ЕПЗ (FDFA 2025).

Швајцарска је као предност ЕПЗ уочила то што се њени учесници редовно позивају да разговарају о хитним питањима као што су одбрана и економска безбедност. Посебно је истакнута могућност организовања билатералних састанака током ЕПЗ као главни аспект од користи за

Швајцарску. Швајцарска, на пример, користи овај формат и за неговање односа са земљама Западног Балкана. Швајцарска подржава усклађивање земаља Западног Балкана са европским стандардима кроз бројне пројекте сарадње. До данас је та земља уложила близу 3 милијарде евра у активности сарадње на Западном Балкану како би промовисала стабилност, безбедност и демократију у региону.

Још једна неутрална земља, Ирска, биће домаћин ЕПЗ у јесен 2026. Ирска влада је заузела позитиван став о ЕПЗ и подржала је ту идеју од самог почетка. Како је истакао ирски стручњак за спољну политику у Институту за међународне и европске послове (IIEA) у разговору 23. јануара 2026., генерално је изненађујуће да је од неизвесног почетка, ЕПЗ и даље активна, као и да се одржавају полугодишњи самити. У међувремену, ЕПЗ је добила на значају због текућих међународних изазова који погађају Европу. Саговорник је потом идентификовао две главне предности ЕПЗ: његову неформалност и редовност његових састанака, као и чињеницу да САД није део ЕПЗ. Ирска влада снажно подржава све паневропске напоре за сарадњу и јачање повезаности у областима безбедности и енергетике. ЕПЗ се сматра вредним простором за састанке Европљана. За саме земље учеснице, одржавање добрих билатералних контаката подразумева одлазак у државне и званичне посете, које се генерално одвијају по строгом протоколу, али за размене на високом нивоу, у контексту ЕПЗ, нема таквих формалности. Ирска је заинтересована за јачање контаката са земљама на Балкану и у Централној Азији и даће приоритет проширењу ЕУ током свог предстојећег председавања ЕУ. Ирска се, као неутрална земља, позиционира као независни посредник и тесно сарађује са партнерима у области сајбер безбедности. Осим тога, отворена је да подели своје искуство у решавању сукоба са другим земљама како би помогла у решавању случајева нерешених конфликта.

Ирски стручњак за спољну политику претпоставио је да би ЕУ преко ЕПЗ могла да ојача своју спољнополитичку улогу. Већ је успоставила буџет за одбрамбени фонд од 800 милијарди евра у оквиру плана „ReArm Europe“ / плана „Readiness 2030“, који је доступан земљама ван ЕУ под одређеним условима. ЕУ је свесна да јој је потребан безбедносни тампон и да стога треба да помогне напорима других земаља у региону да унапреде своју одбрану. Будући да је ЕУ забринута због „ефекта нагризања“ који Русија примењује путем сајбер напада и хибридних претњи на земље у Европи,

ирска влада ће током свог председавања ЕУ и самита ЕПЗ ставити нагласак на ова питања.

Ирски стручњак за спољну политику види будућност ЕПЗ у способности да се уравнотежи потреба за одређеним језгром које може да покреће одлуке, уз избегавање могућности да ЕПЗ постане превише формална и крута. Оно што се сматра неповољним јесте ретко присуство Турске овим самитима. Међутим, с позитивне стране гледано, Уједињено Краљевство је показало интересовање за активно ангажовање са ЕУ и другим земљама учесницама у процесу. Још један позитиван аспект који је стручњак приметио јесте да ЕПЗ привлачи лидере на високом нивоу и да их окупља их. Самит ЕПЗ 2026. године, током ирског председавања, биће један од највећих и најважнијих политичких скупова у Ирској после дугог времена. Потребно је много припрема, али Ирска схвата значај и политичку релевантност ЕПЗ за будућност европске безбедности.

Посматрајући ангажман већих европских сила у ЕПЗ, слика је помешана. Вишедеценијско искуство Уједињеног Краљевства и Турске са ЕУ није увек било позитивно, па је покретање нове иницијативе од стране Француске дочекано са извесном скепсом. У случају Уједињеног Краљевства, као бивше чланице ЕУ, политички оштећене дуготрајним разводом од Уније, ентузијазам за ближу сарадњу са ЕУ у контексту ЕПЗ био је на почетку прилично резервисан. Лиз Трас (Liz Truss), премијерка у време покретања ЕПЗ, више је желела да се ангажује у оквиру НАТО и ОЕБС и била је скептична према оснивању још једног форума уз бојазан да ће њиме доминирати Европска комисија. Међутим, суочена са новонасталим безбедносним питањима, променила је мишљење и чак понудила да буде домаћин самита ЕПЗ (Honeycomb-Foster 2022, Moyer 2022). Овај самит је коначно одржан у мају 2024. године под премијерским мандатом Кира Стармера (Keir Starmer), чији је циљ обнова веза са ЕУ, како је то и сам нагласио у уводном говору када је истакао да „желимо да сарађујемо са свима вама... Да поново дефинишемо односе... Поново откријемо наш заједнички интерес... и обновимо везе поверења и пријатељства... које осветљавају ткиво европског живота“ (GOV UK 2024). У том смислу, Уједињено Краљевство се приближава ЕУ и представља се као релевантан партнер другим земљама на међународној сцени.

У случају Турске, значајан проблем је одсуство учешћа. Председник Реџеп Тајип Ердоган (Recep Tayyip Erdoğan) присуствовао је првом састанку ЕПЗ у Прагу у октобру 2022. године, након чега је пропустио неколико

састанака, а затим отпутовао у Будимпешту у новембру 2024. године, што се може протумачити као гест према његовом политичком пријатељу Виктору Орбану. Турски председник је присуствовао састанку у Тирани у мају 2025. године, али је пропустио самит у Копенхагену, где је требало да се састане са грчким премијером Киријакосом Мицотакисом (Kyriakos Mitsotakis) (*The National Herald* 2025). Чини се да су одлуке председника Ердогана да присуствује састанцима мотивисане стратешким разматрањима. Иако Турска има статус кандидата за ЕУ од 1999. године, њен процес приступања обустављен је 2018. године услед погоршања стања у статусу демократије, владавине права и индивидуалних и људских права, што би објаснило њен опрезнији ангажман са ЕУ.

Албанија, као један од актуелних фаворита за чланство у ЕУ, од почетка је била позитивна у вези са ЕПЗ, прихвативши ту идеју. У разговору који је у сврхе овог рада вођен 14. јануара 2026. године, Одета Барбулуши (Odeta Barbullushi), редовна професорка на Колеџу Европе у Тирани, идентификовала је четири разлога због којих албанска влада доживљава ЕПЗ као корисну платформу и због чега је задовољна што се у њој ангажује. Пре свега, ЕПЗ прати општу идеју постепене интеграције у ЕУ тако што у потпуности укључује земље кандидате у одабране области политике ЕУ или додељује чланство у неким институцијама ЕУ. Концепт постепене интеграције је доследно развијан као стратегија за превазилажење застоја у процесу интеграције у ЕУ, али и да би се осигурало да земље кандидати остану на путу приступања. У случају учешћа у ЕПЗ, Албанија је у потпуности укључена у дискусију о стратешкој аутономији Уније и са тиме повезаним питањима енергетске безбедности, есенцијалне инфраструктуре, дигитализације, итд. Друго, ЕПЗ за Албанију представља могућност да се поново брендира као поуздан партнер у југоисточној Европи. ЕПЗ омогућава Албанији да се представи у позитивној и подстицајној улози на међународној сцени, али и као глас регионалне сарадње. Треће, због функције ЕПЗ као дипломатске платформе, Албанија максимално користи самите и састанке на маргинама како би ојачала везе са државама чланицама ЕУ, што је важно за процес приступања Албаније ЕУ. Након другог процеса преговора, државе чланице ЕУ морају да одобре приступање Албаније, те стога преузимају кључну улогу у процесу. Из тог разлога, Албанија је интензивно радила на јачању односа са земљама као што је Француска, што је потом резултирало споразумом о стратешком партнерству 2022. године, или са Италијом, Холандијом, итд. Због нестабилности процеса проширења ЕУ, присуство Албаније у ЕПЗ као равноправног партнера и показивање

спремности за ближу сарадњу може да подржи циљ Албаније ка чланству у Унији. Као четврту и последњу тачку, Барбулуши наводи да се контакти и политичке везе са земљама које нису чланице ЕУ, као што је Турска, негују у контексту саме ЕПЗ. Ове везе су политички и економски важне за Албанију и Југоисточну Европу и могу лако да се одржавају захваљујући редовним састанцима. Генерално, влада Албаније је од почетка посматрала ЕПЗ као корисну политичку платформу уз активан ангажман у процесу и била је домаћин самита у мају 2025. године у Тирани.

У истом разговору који је одржан 14. јануара 2026. године, Одета Барбулуши објашњава да се постојање ЕПЗ може посматрати кроз два аспекта: концепт и контекст. Што се тиче концепта ЕПЗ, његове могућности су ограничене. За конкретне активности потребна је институционална инфраструктура, али за сада учесници изгледа преферирају неформално уређење ЕПЗ. Поврх тога, како би нека платформа постала ефикасан актер у тренутном геополитичком окружењу, потребна је заједничка визија. Међутим, услед недостатка нормативне основе ЕПЗ, то можда није изводљиво. У односу на шири контекст, очигледно је да је Европа нападнута са различитих страна, како од Русије, тако однедавно и од њеног бившег савезника, САД. Европа треба да унапреди своје одбрамбене капацитете, што је задатак који захтева широку подршку европских земаља. Осим тога, воде се дискусије о унапређењу других европских организација као што су Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Савет Европе (СЕ), за сада, додуше, без икаквог јасног циља или правца, али би ове дискусије које се одвијају у оквиру ЕПЗ могле да креирају подстицај за реформе европских институција.

Други посматрачи, поред Барбулушијеве, можда би желели да истакну кључну улогу албанског премијера Едија Рама (Edi Rama), који је био у могућности да искористи платформу ЕПЗ да се представи „као кредибилан и поуздан међународни лидер“ (*The New Union Post* 2025). Битнија перспектива је да Албанија, иако се сматра водећим кандидатом за приступање ЕУ, и даље треба да се позабави питањем корупције и слободе штампе. Премијер Рама, који је преузео владу 2013. године, сматра се типичним „стабилкротом“ (Bieber 2018), слично српском председнику Александру Вучићу. Ауторка овог рада верује да је ЕУ очајнички жељна успеха у погледу проширења и да је спремна да убрза процес приступања Албаније, намерно избегавајући очигледне проблеме и демократски пад у тој земљи.

Што се тиче случаја Северне Македоније, повратне информације стручњака биле су помешане. Као што је наведено у преписци путем електронске поште са стручњаком из института ПРЕСПА у Скопљу 15. децембра 2025. године, док је Институт оценио да ЕПЗ није релевантна тема за Северну Македонију јер се сматра делом ширег процеса приступања ЕУ у којем садашња влада није активно ангажована, други саговорници су напоменули да се влада не противи ЕПЗ и да учествује на његовим састанцима. Процена Института ПРЕСПА је да, упркос учешћу званичника на самитима, не постоје реална очекивања са стране владе Северне Македоније да би они могли да подрже било какав нови развој догађаја у процесу проширења.

Став Северне Македоније о ЕПЗ и њени разлози за учешће могу се сматрати прилично прагматичним. У разговору који је у сврхе овог рада вођен 12. јануара 2026. године, Симонида Кацарска из Института за европску политику у Скопљу истакла је да је, са политичког становишта, готово немогуће не учествовати у ЕПЗ. Упркос свим критикама ЕУ од стране владе Северне Македоније и застојима у процесу проширења ЕУ, Северна Македонија је свесна подршке коју јој је ЕУ до сада пружила, као и позитивног става становништва о чланству у ЕУ. Из наведених разлога, неучествовање у ЕПЗ не би било прихватљиво. Осим тога, присуство владиних званичника у ЕПЗ представља начин сигнализирања континуираног усклађивања са спољном политиком ЕУ. Неформалност и учешће у ЕПЗ у својству чланова на равноправној основи, представља предност за земље кандидате, јер могу да се ангажују са различитим партнерима на истом нивоу без преузимања додатних обавеза. Кацарска сматра да је значај ЕПЗ у смислу неговања билатералних односа прецењен, будући да главни посао обављају саме владе. Постојећи односи могу да се негују у оквиру ЕПЗ, али само у ограниченој мери. Ипак, влада Северне Македоније је искористила форум самита у Тирани у мају 2025. године да потпише билатерални стратешки споразум са Уједињеним Краљевством. Кацарска је напоменула да је Молдавија паметно искористила своју улогу домаћина у јуну 2023. године за јачање своје позиције кандидата за чланство у ЕУ. Албанија је предузела сличан корак домаћинством самита у мају 2025. године. ЕПЗ није првенствено посвећен Западном Балкану и проширењу, али земље учеснице својим присуством показују спремност да наставе сарадњу са ЕУ и преузму улогу у ширем спектру европских послова.

У преписци путем електронске поште од 22. јануара 2026. године, представник Министарства европских послова Северне Македоније истакао је да влада није против ЕПЗ и да је присуствовала свим самитима. Штавише, Северна Македонија се од 2022. године у потпуности ускладила са спољном политиком ЕУ. Постоји схватање да је, због изазова са којима се суочава европски континент, окупљање земаља како би разговарале о овим питањима у ширем контексту, разуман потез. У том смислу, ЕПЗ је корисна, јер се на нивоу целог континента бави питањима као што су безбедност, енергетика и економија у тренутном геополитичком контексту. Најважније је да ЕПЗ делује као платформа и да није установљена као организација или институција ЕУ, што значи да након састанака у оквиру ЕПЗ не могу да уследе конкретне мере. Остаје нејасно на који начин ће се ЕПЗ развијати. Северна Македонија ће учествовати у активностима које би могле да представљају кораке ка пуноправном чланству, али крајњи циљ остаје управо пуноправно чланство. Друге идеје о делимичној и секторској интеграцији, које су изнеле државе чланице ЕУ или други креатори јавног мњења, одвлаче пажњу од главног циља и отварају простор за скептицизам према иницијативама попут ЕПЗ. Поред тога, Северна Македонија је активно укључена у све остале регионалне иницијативе, које донекле оптерећују административне капацитете. Ипак, саговорник наводи да постоје успешне приче из Плана раста ЕУ за Западни Балкан, као што је чланство у СЕПА (Јединственом подручју плаћања у еврима), али жали што до данас ниједна од регионалних организација нема седиште у Северној Македонији. Што се тиче сарадње у оквиру ЕПЗ, за Северну Македонију је од суштинског значаја да се земље Западног Балкана третирају праведно у процесу приступања ЕУ у поређењу са новијим земљама кандидатима Источног партнерства.

Србија, као кључна земља Западног Балкана, показује своје интересовање за учешће у политичким дискусијама ЕПЗ и на сваком самиту је представљају високи политичари. У преписци путем електронске поште од 22. децембра 2025. године, Милош Петровић из Института за међународну политику и привреду у Београду (ИМПП/ИРЕ) навео је три разлога за активно учешће српске владе у ЕПЗ. Прво, имајући у виду да је процес проширења у застоју, Србија види ЕПЗ као алтернативну платформу за сарадњу коју користи „у сврхе видљивости и како би се представила као проевропска“. Друго, међувладина сарадња јача суверенитет Србије и омогућава српској влади да нагласи своје тежње ка сопственом спољнополитичком путу. Треће, влада Србије се и даље нада да ће се

политички оријентисана логика ЕПЗ прелити на процес проширења ЕУ и „учинити је водећим кандидатом без заслуга, или да ће бар помоћи у одржавању степена проевропске репутације, која стално опада“. Петровић наводи да, парадоксално, „ЕПЗ у пракси компензује неуспех процеса приступања Београда ЕУ“. Уместо да учествују са циљем подстицања напретка у проширењу ЕУ, српске власти могу да делују самосталније и да ојачају свој профил као кооперативне проевропске државе. „Београд користи ЕПЗ првенствено у циљу прикривања неуспеха своје кандидатуре за приступање ЕУ и представљања своје политике као наводно проевропске, упркос демократском назадовању које годинама доживљава.“ Петровић критички гледа на ЕПЗ, за коју сугерише да се чини како функционише као „механизам за одржавање стабилоратских оквира“ у региону. У публикацији из 2024. године, Петровић и Веселица (Petrović i Veselica 2024, 163) су тврдили да би Србија требало да искористи своје учешће у ЕПЗ како би остварила напредак у процесу приступања ЕУ, без обзира на то што је „учешће у Европској политичкој заједници знатно мање захтевно од европеизације и опсежних трансформативних мера које се предузимају у циљу чланства у Европској унији. [...] Србија би посебно требало да искористи овај форум да истакне своја достигнућа и унапреди могућности за приступање Унији у што ранијој фази“.

Неки европски актери су у почетку са скепсом гледали на ЕПЗ, али се чини да се ЕПЗ етаблирала као практичан додатак међународном институционалном оквиру. Учесници су равноправни партнери у ЕПЗ, изазови за континент се заједнички разматрају, а земље могу да организују билатералне неформалне састанке на маргинама самита. Оно што треба истаћи јесте да постоји претпоставка да земље које се ослањају на помоћ и добру вољу ЕУ морају да присуствују, јер би њихово одсуство могло да буде виђено у негативном светлу. Стога је ЕУ као спољни играч добила на значају упркос томе што је нормативно вођена спољна политика потиснута у други план.

Закључак

Према Кратохвилу, Цибулковој и Бенику (Kratochvíl, Cibulková i Beník 2011, 392), улога ЕУ у спољној политици зависи од признања ЕУ као међународног актера. Поред тешкоћа које се односе на сложени систем управљања ЕУ и

три особе одговорне за спољну политику ЕУ, постоји и захтев за постизање компромиса међу државама чланицама о питањима спољне политике. Уколико се то постигне, ЕУ може да покаже да има капацитет да ефикасно делује као међународни актер. Ако ЕУ у будућности буде у стању да усмери ЕПЗ у одређеном правцу, могла би генерално да ојача своју улогу у спољној политици. Иако сви учесници ЕПЗ равноправно присуствују самитима, ЕУ има истакнуту улогу. Осим тога, развој ЕПЗ може да зависи од постојећег инфраструктурног оквира ЕУ. Само уз административне капацитете и стручност ЕУ, могу да се спроведу одлуке које доноси ЕПЗ. Ипак, остаје питање да ли ће ЕПЗ у будућности постати више структурисана. Потез ЕУ да преузме ову водећу улогу и даље би захтевао да остале земље прихвате да следе њен пример. За сада, ЕУ не тежи активно тој улози, али жели да ојача свој профил као поузданог и кредибилног партнера и да повећа „атрактивност“ за треће земље као наднационална организација која се руководи нормама. Уз блиску сарадњу ЕУ са другим земљама у контексту ЕПЗ, ЕУ као институција коју подржава већина њених држава чланица, доминира наративима о темама на агенди и тиме утиче на друге земље. Општи утисак је да би државе чланице ЕПЗ прихватиле да ЕУ преузме водећу улогу, ако је потребно предузети неке акције.

Да би се одговорило на прво питање овог рада: ЕПЗ се за сада не користи за јачање спољнополитичке улоге ЕУ, али је потребно да се прати како се ситуација развија и да ли ЕУ има политичку вољу и капацитет да у будућности преузме водећу улогу.

Можда је питање од веће забринутости то што ЕУ није остала верна нормативној основи када је ЕПЗ основана, већ је дала приоритет географским разматрањима. Могло би да се тврди да је, у контексту руске агресије, укључивање толиког броја европских земаља у ЕПЗ било неопходно, иако то показује промену спољног профила ЕУ. Истрајавање при првобитној идеји окупљања „демократских европских нација које поштују наше заједничке основне вредности“ (Macron (2022) послало би снажан сигнал земљама које теже чланству у ЕУ да су норме и вредности непроменљиви део чланства у Унији. У питању је кредибилитет ЕУ, али Унија до сада није схватила да је одржавање сопствене „нормативне моћи“, посебно у тешком међународном окружењу, њена најјача особина.

Имајући у виду да самитима доминирају безбедносна питања, проширење неће бити додато на дневни ред. Проширење је разматрано тек на самиту у Молдавији, углавном зато што је то кључно питање за

Молдавију и Украјину. Молдавска председница Маја Санду (Maia Sandu) поновила је жељу своје земље да се придружи ЕУ, док је Шарл Мишел (Charles Michel), који је тада био председник Европског савета, обећао да ће се позабавити питањем проширења на састанку лидера ЕУ крајем 2023. године. Ово сугерише да ЕУ има за циљ да проширење одвоји од ЕПЗ. Председница Европског парламента Роберта Мецола (Roberta Metsola) похвалила је Молдавију због брзине реформи, али је у то време упутила снажну поруку Западном Балкану, „залажући се за њихову ‘бржу, хитнију и дубљу европску интеграцију’“ (Anghel i Ernault 2023). Ипак, учешће земаља кандидата у ЕПЗ показује њихову посвећеност процесу приступања ЕУ. С друге стране, Молдавија и Украјина добиле су на билатералним састанцима значајну пажњу политичара ЕУ, док су земље Западног Балкана деловале као да су помало маргиналне. Ипак, земље Западног Балкана су укључене у процес ЕПЗ. Присутством на састанцима, Северна Македонија показује да се усклађује са спољном политиком ЕУ. Албански премијер Еди Рама искористио је самит ЕПЗ у Тирани да се представи као поуздан, конструктиван европски лидер, док у међувремену, председник Србије Александар Вучић покушава да улепша своју међународну репутацију. Иако могу да постоје неки индивидуални мотиви политичких лидера да присуствују састанцима ЕПЗ, земље кандидати, генерално гледано, учествују из политичких разлога: зато што одсуство на самитима није добар знак и зато што ЕПЗ пружа прилику за неговање билатералних односа. Учешћем у ЕПЗ, земље Западног Балкана истичу своју жељу да постану чланице ЕУ. Повратне информације од земаља кандидата за ЕУ и земаља попут Швајцарске и Ирске, кажу да је неформална структура ЕПЗ корисна у олакшавању широке размене на нивоу континента и састанака на билатералном нивоу. У одговору на друго питање овог рада, генерално, ЕПЗ је прихваћен од стране земаља Западног Балкана као корисна и практична платформа за редовно окупљање политичара, док се истовремено не очекује прави напредак у вези са проширењем ЕУ.

Укратко, ЕУ би могла, а у контексту тренутног међународног окружења ће и морати, да ојача своју спољнополитичку улогу. Међутим, овакав развој ситуације ће се одвијати на штету њене „нормативне моћи“. Може да дође и до ограниченог преноса вредности и норми ЕУ, али само када се оне прихвате на основу тога да су други партнери ЕПЗ уверени да су те норме, вредности и правила компатибилни са њиховим сопственим политикама и да су заправо корисни.

ЕПЗ не олакшава директно процесе проширења ЕУ када су у питању земље Западног Балкана, али се може претпоставити да пружа платформу за даљу размену, дискусије и размену стручности, што ће позитивно утицати на процес приступања. Молдавија и Украјина су део безбедносних разматрања ЕУ, тако да се из тих разлога одвијају интензивније размене са партнерима и представницима ЕУ и ове две земље. Остаје нејасно да ли ЕПЗ може да одржи сопствено постојање на основу неформалности или ће пре или касније бити усвојен формалнији приступ у којем ће ЕУ тада морати да добије водећу улогу.

This paper is the result of the conference entitled “Western Balkan’s European future. The role of non-EU states in shaping European Integration”, held on 11 October 2024 at Andrásy University Budapest. The conference was organised within the framework of the Changing Orders Research Programme, supported by the Swiss Contribution with the national co-financing of the Hungarian Government.

The views expressed are those of the author.

Bibliography/Библиографија

- Anghel, Suzana. 2022. “Outcome of the European Political Community and European Council meetings in Prague on 6-7 October 2022”. *European Parliament – Directorate-General for Parliamentary Research Services*. 11 October 2022. <https://epthinktank.eu/2022/10/11/outcome-of-the-european-political-community-and-european-council-meetings-in-prague-on-6-7-october-2022/>.
- Anghel, Suzana, and José Ernault. 2023. “Outcome of the European Political Community meeting in Bulboaca, Moldova, on 1 June 2023”. *European Parliament – Directorate-General for Parliamentary Research Services*. 7 June 2023. <https://epthinktank.eu/2023/06/07/outcome-of-the-european-political-community-meeting-in-bulboaca-moldova-on-1-june-2023/>.
- Berlin Process. 2025. “Berlin Process Meetings 2025”. <https://www.berlinprocess.de/#events>.
- Bieber, Florian. 2018. “The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies”. *Horizons* 10: 176–185.

- Börzel, Tanja A. 2010. *The Transformative Power of Europe Reloaded. The Limits of External Europeanization*. February 2010. https://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_11.pdf.
- Börzel, Tanja A. 2011. *When Europeanization hits limited statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe*. September 2011. https://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf.
- Cabinet Office of the Prime Minister. 2022. “Hungary supports Moldova’s EU candidate status”. *Miniszterelnök* [Official site of the Prime Minister of Hungary, until 2022]. 16 June 2022. <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/hungary-supports-moldovas-eu-candidate-status/>.
- [DDPS] Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport. 2024. “President Amherd to represent Switzerland at fourth meeting of the European Political Community”. 15 July 2024. <https://www.vbs.admin.ch/en/nsb?id=101853>.
- Drachenberg, Ralf, and José René Ernauld. 2023. “Outcome of the meetings of EU leaders, 5-6 October 2023”. *European Parliament – Directorate-General for Parliamentary Research Services*. 10 October 2023. <https://epthinktank.eu/2023/10/10/outcome-of-the-meetings-of-eu-leaders-5-6-october-2023/>.
- Drachenberg, Ralf. 2025. “Outcome of the meetings of EU leaders, 1-2 October 2025”. *European Parliament – Directorate-General for Parliamentary Research Services*. 8 October 2025. <https://epthinktank.eu/2025/10/08/outcome-of-the-meetings-of-eu-leaders-1-2-october-2025/>.
- Emerson, Michael. 2022. *Will the European Political Community actually be useful?*. September 2022. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/09/CEPS-Explainer-2022-03_EPC-possibilities.pdf.
- European Council. 2022a. “European Council meeting (23 and 24 June 2022) – Conclusions”. 24 June 2022. <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.
- European Council. 2022b. “Meeting of the European Political Community”. 6 October 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/>.
- European Council. 2023a. “Meeting of the European Political Community, Main results”. 5 October 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/10/05/>.

- European Council. 2023b. "Meeting of the European Political Community. Main results". 1 June 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/06/01/>.
- European Council. 2024a. "Meeting of the European Political Community. Main results". 18 July 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2024/07/18/>.
- European Council. 2024b. "Meeting of the European Political Community. Main results". 7 November 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2024/11/07/>.
- European Council. 2025a. "Meeting of the European Political Community". 6 October 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/10/02/>.
- European Council. 2025b. "Meeting of the European Political Community. Main results". 16 May 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/05/16/>.
- European Council. 2025c. "Brussels declaration". 17 December 2025. <https://www.consilium.europa.eu/media/tsya51ez/brussels-declaration-2025-en.pdf>.
- [FDFA] Federal Department of Foreign Affairs of the Swiss Confederation. 2025. "EPC Summit in Copenhagen: President Keller-Sutter meets Cypriot leader ahead of Council of EU presidency". 2 October 2025. <https://www.eda.admin.ch/countries/israel/en/home/news/news.html/content/eda/en/meta/news/2025/10/2/P4NJwpYkjMxsZ8RcW8pwK>.
- Giuashvili, Teona. 2023. *The European Political Community: A Forum in search of a role*. May 2023. <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/dacdba06-af7e-5b98-97a3-38252e22feae/content>.
- Griessler, Christina. 2022. "Regionale Kooperation in Südosteuropa". *Bundeszentrale für Politische Bildung*. 6 April 2022. <https://www.bpb.de/themen/europa/suedosteuropa/338184/regionale-kooperation-in-suedosteuropa/>.
- [GOV UK] United Kingdom Prime Minister's Office. 2024. "PM's remarks at the opening plenary session of the European Political Community: 18 July 2024". 18 July 2024. <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-remarks-at-the-opening-plenary-session-of-the-european-political-community-18-july-2024>.

- Honeycome-Foster, Matt. 2022. "Liz Truss to Europe: Stand firm against Vladimir Putin". *Politico*. 5 October 2022. <https://www.politico.eu/article/liz-truss-to-europe-stand-firm-against-vladimir-putin/>.
- Kirste, Knut, and Hanns W Maull. 1996. "Zivilmacht und Rollentheorie". *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3 (2): 283–312.
- Kratochvíl, Petr, Petra Cibulková, and Michal Beník. 2011. "The EU as a 'Framing Actor': Reflections on Media Debates about EU Foreign Policy". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 (2): 391–412.
- Lavenex, Sandra, and Frank Schimmelfennig. 2009. "EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics". *Journal of European Public Policy* 16 (6): 791–821.
- Lavenex, Sandra. 2004. "EU external governance in 'wider Europe'". *Journal of European Public Policy* 11 (4): 680–700.
- Lonardo, Luigi. 2023. "The European Political Community. A Nebulous Answer to the Strategic Question of How to Unite Europe". *Insight* 8 (2): 755–764.
- Lütz, Susanne, et al.. 2021. "Introduction". In: *The European Union as a Global Actor*, edited by Susanne Lütz, Tobias Leeg, Daniel Otto and Vincent Woyames Dreher, 1–21. Cham: Springer.
- Macron, Emmanuel. 2022. "Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe". *Ambassade de France en Lettonie*. 9 May 2022. <https://lv.ambafrance.org/Speech-by-Emmanuel-Macron-at-the-closing-ceremony-of-the-Conference-on-the>
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235–258.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1998. "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization* 52 (4): 943–969.
- Marciacq, Florent. 2024. "Less is more: time to re-purpose The European Political Community?". *The Progressive Post*. 15 July 2024. <https://feps-europe.eu/less-is-more-time-to-re-purpose-the-european-political-community/>.
- Maurice, Eric, and Tabea Schaumann. 2025. "Without reform, the European Political Community risks becoming irrelevant". *European Policy Centre*. 15 May 2025. <https://www.epc.eu/publication/without-reform-the-european-political-community-risks-becoming-irrelevant/>.

- Mayer, Franz C. et al. 2022. *Enlarging and deepening: Giving substance to the European Political Community*. September 22. <https://www.bruegel.org/policy-brief/enlarging-and-deepening-giving-substance-european-political-community>.
- Mazur, Sylwia. 2023. "Evolution of the European Political Community in Times of the EU's 'Geopolitical Awakening'". *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 19: 79–104.
- Moyer, Jason C. 2022. "Macron's 'European Political Community'. Risks Two-Tiered European Union". *Global Europe Program*. 3 October 2022. <https://www.wilsoncenter.org/article/macrons-european-political-community-risks-two-tiered-european-union>.
- Németh, Ferenc. 2023. "European Political Community: A New Strategic Framework on the Horizon?". *Foreign Policy Review* 1: 57–65. DOI: <https://doi.org/10.47706/KKIFPR.2023.1.57-65>.
- Nye, Joseph S. 1990. "Soft Power". *Foreign Policy* 80: 153–171.
- Orbán, Viktor. 2025. "Hungary does not and will not support Ukraine's membership in the European Union because it would bring the war into Europe and take the money of Hungarians out to Ukraine". *Miniszterelnök*. 4 November 2025. <https://miniszterelnok.hu/en/hungary-does-not-and-will-not-support-ukraines-membership-in-the-european-union-because-it-would-bring-the-war-into-europe-and-take-the-money-of-hungarians-out-to-ukraine/>.
- Papunen, Annastiina, and Rebecca Torpey. 2024. "Outcome of the meetings of EU leaders on 7-8 November 2024". *European Parliament – Directorate-General for Parliamentary Research Services*. 12 November 2024. <https://epthinktank.eu/2024/11/13/outcome-of-the-meetings-of-eu-leaders-on-7-8-november-2024/>.
- Parulova, Dato. 2024. "Georgia hits brakes on EU accession bid". *Politico*. 28 November 2024. <https://www.politico.eu/article/georgia-pause-eu-accession-bid-until-2028-irakli-kobakhidze/>.
- Petrović, Miloš, and Milan Veselica. 2024. "Evropska politička zajednica: između horizontalnog povezivanja i potrebe za dubljom integracijom na kontinentu". *Međunarodna politika* 75 (1190): 143–168. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2024.75.1190.6.
- Prodi, Romano. 2002. "A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability 'Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU'".

- Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5–6 December 2002". *European Commission*. 6 December 2002. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619.
- Schimmelfennig, Frank. 2010. "Europeanisation Beyond the Member States". *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft* 8 (3): 319–339.
- Stratulat, Corina. 2022. *The beginning of the European Political Community*. October 3. <https://www.epc.eu/publication/The-beginning-of-the-European-Political-Community-4b012c/>.
- [TEU] Consolidated version of the Treaty on European Union. 2012. *Official Journal of the European Union*, C326/13, October 26. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.
- The National Herald*. 2025. "No Mitsotakis-Erdogan Meeting Scheduled in Copenhagen; Athens Sends a Clear Message on Ending Casus Belli". 28 September 2025. <https://www.thenationalherald.com/no-mitsotakis-erdogan-meeting-scheduled-in-copenhagen-athens-sends-a-clear-message-on-ending-casus-belli/>.
- The New Union Post*. 2025. "The European Political Community is just another tool for Edi Rama to promote his international image and narrative". 16 May 2025. <https://newunionpost.eu/2025/05/16/european-political-community-edi-rama/>.
- Torpey, Rebecca. 2024. "Outcome of the European Political Community meeting in Oxfordshire, United Kingdom, on 18 July 2024". *European Parliament – Directorate-General for Parliamentary Research Services*. 18 July 2024. <https://epthinktank.eu/2024/07/26/outcome-of-the-european-political-community-meeting-in-oxfordshire-united-kingdom-on-18-july-2024/>.

Appendix 1: Overview of EPC summits, agendas and side meetings

Meetings	States	Agenda	EU Side meetings
October 6, 2022 – Prague, Czech Republic	44	<ul style="list-style-type: none"> - Russia’s war in Ukraine, - Energy crisis (European Council 2022b). Roundtables on: <ul style="list-style-type: none"> - Peace and security, - Energy, climate, economy (Anghel 2022). 	<p>The EU Council President and the French President met with the President of Azerbaijan and the Prime Minister of Armenia.</p> <p>A civilian EU mission in Armenia alongside the border with Azerbaijan was agreed (European Council 2022b).</p> <p>Another planned meeting between Aleksandar Vučić and Vjosa Osmani (and Olaf Scholz and Emmanuel Macron) to revive the Belgrade-Pristina dialogue did not take place (Anghel 2022).</p>
June 1, 2023 – Bulboaca, Moldova	45	<ul style="list-style-type: none"> - Peace and security - Energy resilience - Stability and prosperity - Climate action - Interconnections in Europe - Enlargement was discussed, but was not on the official agenda (Anghel and Ernault 2023, European Council 2023a; 2023b).	<p>The EU Council President met with the President of Azerbaijan and the Prime Minister of Armenia.</p> <p>A meeting between Vučić and Osmani (and Macron, Scholz and Josep Borrell) was held (Anghel and Ernault 2023).</p>
October 5, 2023 – Granda, Spain	44	<ul style="list-style-type: none"> - Resilience, prosperous and geopolitical Europe (European Council 2023a) Three thematic clusters: <ul style="list-style-type: none"> - DigitalisationEnergy, environment and green transition - Multilateralism and geostrategy (Drachenberg and Ernault 2023).	<p>The President of the EU Council met with the Premier Minister of Armenia. The President of Azerbaijan did not attend the meeting hence no progress could be made on addressing their bilateral conflict.</p> <p>A planned meeting between Vučić and Osmani was cancelled owing to the latter’s refusal (Drachenberg and Ernault 2023).</p>

July 18, 2024 – Oxfordshire, Blenheim, UK	42	<ul style="list-style-type: none"> - Energy and connectivity - Security and democracy - Migration (European Council 2024a). Three roundtables <ul style="list-style-type: none"> - Migration - Energy - Defending and securing democracy (Torpey 2024).	Political leaders from Belgium, the UK, France, Germany, Romania, and Poland met with the President of Moldova to discuss their support for the country (Torpey 2024).
November 11, 2024 – Budapest, Hungary	42	<ul style="list-style-type: none"> - Security - Migration, irregular migration, and instrumentalisation of migration - Economic Security - Connectivity-related issues such as energy, transport, global trade (European Council 2024b). Morning session: <ul style="list-style-type: none"> - security challenges Breakout session on <ul style="list-style-type: none"> - migration and economic security (Papunen and Torpey 2024).	Meeting with the President of Moldova. (European Council 2024b) Meetings were held between the Presidents of Türkiye and of Cyprus, which were also attended by the Prime Ministers of Greece and of Albania (Papunen and Torpey 2024).
May 16, 2025 – Tirana, Albania	45	<ul style="list-style-type: none"> - Security and democratic resilience - Competitiveness and economic security - Mobility challenges, migration and youth employment (European Council 2025b).	The Presidents of the EU Council and of the Commission met with the Presidents of Armenia and Azerbaijan. The Presidents of the EU Council and of the Commission met with the President of Ukraine. The Presidents of the EU Council and of the Commission met with the President of Moldova (European Council 2025b).

October 2, 2025 – Denmark	43 (app.)	<ul style="list-style-type: none"> - Traditional and hybrid security threats - Economic security - Migration (European Council 2025a). Two central topics: <ul style="list-style-type: none"> - Strengthening Ukraine - A strong and secure Europe in the current geopolitical situation (Drachenberg 2025).	EU Foreign Affairs Trio* met with: <ul style="list-style-type: none"> - Armenia - Azerbaijan - Greenland - Moldova - Norway - Ukraine (European Council 2025a).
May 4, 2026 – Armenia		upcoming	
Autumn 2026 - Ireland		upcoming	
Spring 2027 - Switzerland		upcoming	

Sources: Author’s own compilation based on Anghel 2022, Anghel and Ernault 2023, Drachenberg and Ernault 2023, Drachenberg 2025, European Council 2025a, 2025b, 2024a, 2024b, 2023a, 2023b, 2022a, 2022b, Torpey 2024 and email correspondence with a representative of the Federal Department of Foreign Affairs of the Swiss Confederation, conducted on December 18, 2025.

*EU Foreign Affairs Trio: President of EU Council, President of EU Commission, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy.

Додатак 1: Преглед самита, агенди и састанака на маргинама ЕПЗ

Састанци	Државе	Агенда	Састанци са стране ЕУ
6. октобар 2022. – Праг, Чешка Република	44	<ul style="list-style-type: none"> - Руски рат у Украјини, - Енергетска криза (European Council 2022b). Округли столови на тему: <ul style="list-style-type: none"> - Мир и безбедност, - Енергија, клима, економија (Anghel 2022). 	Председник Савета ЕУ и француски председник састали су се са председником Азербејџана и председником Владе Јерменије. Договорена је цивилна мисија ЕУ у Јерменији дуж границе са Азербејџаном. (European Council 2022b). Још један планирани састанак између Александра Вучића и Вјосе Османи (Aleksandar Vučić i Vjosa Osmani), као и Олафа Шолца и Емануела Макрона (Olaf Scholz i Emmanuel Macron) у циљу оживљавања дијалога између Београда и Приштине, није се одржао (Anghel 2022).
1. јун 2023. – Булбоака, Молдавија	45	<ul style="list-style-type: none"> - Мир и безбедност - Енергетска отпорност - Стабилност и просперитет - Акција у вези са климатским променама - Међусобне везе у Европи - Проширење је било разматрано, али није било на званичном дневном реду (Anghel i Ernault 2023, European Council 2023a; 2023b). 	Председник Савета ЕУ састао се са председником Азербејџана и премијером Јерменије. Одржан је састанак између Вучића и Османијеве, као и Макрона, Шолца и Жозепа Борелја (Macron, Scholz i Josep Borrell) (Anghel i Ernault 2023).
5. октобар 2023. – Гранада, Шпанија	44	<ul style="list-style-type: none"> - Отпорност, просперитетна и геополитичка Европа (European Council 2023a) Три тематске групе: <ul style="list-style-type: none"> - Дигитализација - Енергија, животна средина и зелена транзиција - Мултилатерализам и геостратегија (Drachenberg i Ernault 2023). 	Председник Савета ЕУ састао се са председником Владе Јерменије. Председник Азербејџана није присуствовао састанку, те стога није могао да буде постигнут напредак у решавању њиховог билатералног сукоба. Планирани састанак између Вучића и Османијеве је отказан је због одбијања Османијеве (Drachenberg i Ernault 2023).

18. јул 2024. – Оксфордшир, Бленхајм, УК	42	<ul style="list-style-type: none"> - Енергија и повезаност - Безбедност и демократија - Миграција (European Council 2024a). <p>Три округла стола</p> <ul style="list-style-type: none"> - Миграција - Енергија - Одбрана и осигуравање демократије (Torrey 2024). 	<p>Политички лидери из Белгије, Уједињеног Краљевства, Француске, Немачке, Румуније и Пољске, састали су се са председником Молдавије како би разговарали о подршци тој земљи (Torrey 2024).</p>
11. новембар 2024. – Будимпешта, Мађарска	42	<ul style="list-style-type: none"> - Безбедност - Миграције, илегалне миграције и инструментализација миграција - Економска безбедност - Питања везана за повезивање као што су енергија, транспорт, глобална трговина (European Council 2024b). <p>Јутарња сесија:</p> <ul style="list-style-type: none"> - безбедносни изазови <p>Заседна сесија на теме:</p> <ul style="list-style-type: none"> - миграције и економска безбедност (Rapunen i Torrey 2024). 	<p>Састанак са председником Молдавије. (European Council 2024b)</p> <p>Одржани су састанци између председника Турске и Кипра, којима су присуствовали и председници влада Грчке и Албаније (Rapunen i Torrey 2024).</p>
16. мај 2025. – Тирана, Албанија	45	<ul style="list-style-type: none"> - Безбедност и демократска отпорност - Конкуренција и економска безбедност - Изазови мобилности, миграције и запошљавање младих (European Council 2025b). 	<p>Председници Савета ЕУ и Комисије састали су се са председницима Јерменије и Азербејџана.</p> <p>Председници Савета ЕУ и Комисије састали су се са председником Украјине.</p> <p>Председници Савета ЕУ и Комисије састали су се са председником Молдавије (European Council 2025b).</p>

2. октобар 2025. – Данска	око 43	- Традиционалне и хибридне безбедносне претње - Економска сигурност - Миграција (European Council 2025a). Две централне теме: - Јачање Украјине - Јака и безбедна Европа у тренутној геополитичкој ситуацији (Drachenberg 2025).	Спољнополитичка тројка ЕУ* састала се са представницима: - Јерменије - Азербејџана - Гренланда - Молдавије - Норвешке - Украјине (European Council 2025a).
4. мај 2026. – Јерменија		предстојећи	
Јесен 2026. – Ирска		предстојећи	
Пролеће 2027. – Швајцарска		предстојећи	

Извори: Компилација ауторке рада заснована је на подацима (Anghel 2022, Anghel i Ernault 2023, Drachenberg i Ernault 2023, Drachenberg 2025, European Council 2025a, 2025b, 2024a, 2024b, 2023a, 2023b, 2022a, 2022b, Torrey 2024) и на преписци путем електронске поште са представником Савезног министарства спољних послова Швајцарске Конфедерације, која је вођена 18. децембра 2025. године.

* Спољнополитичка тројка ЕУ: председник Савета ЕУ, председница Европске комисије, високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику.

UDC 327:061.1EU:339.92(497.11):321.7

Biblid: 0025-8555, 78(2026)

Vol. LXXVIII, No. 1, pp. 69–113

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2601069J>

Review paper

Received 17 October 2025

Accepted 4 February 2026

CC BY-SA 4.0

The European Political Community and EU Enlargement Policy: Strategic Evasion, Internal Crises, and the Case of Serbia

Srđan M. JOVANOVIĆ¹

Abstract: This article examines the European Political Community (EPC) as a mechanism of strategic evasion in the European Union’s enlargement policy. Launched in 2022 in response to Russia’s invasion of Ukraine, the EPC has been framed as a forum to deepen cooperation between EU and non-EU states, with some commentators suggesting it could accelerate accession. This article advances a different interpretation: that the EPC functions as a “holding bay”, designed to manage geopolitical pressure while postponing substantive commitments to enlargement. Drawing on concepts of strategic ambiguity and stabilitocracy, the article situates the EPC within the EU’s broader crisis of coherence. It demonstrates how internal contradictions (ranging from democratic backsliding in Hungary and Poland to the selective tolerance of authoritarianism in Serbia) have undermined the credibility of enlargement conditionality. The EPC institutionalizes this avoidance strategy: by offering visibility without legal obligations, it allows the EU to appear inclusive while deferring contentious debates. The Serbian case illustrates this dynamic most clearly, with Serbia’s authorities benefiting from EPC participation and EU engagement despite authoritarian practices, reinforcing stabilitocracy rather than incentivizing reform. The article concludes that the EPC mirrors the EU’s strategic paralysis: it is less a bridge to integration than a mirror of unresolved internal contradictions, offering short-term stability at the expense of long-term credibility.

Keywords: European Political Community, EU accession process, democratic backsliding, stabilitocracy, strategic ambiguity.

¹ Associate Professor, College of History, Nankai University, Tianjin, P.R. China. E-mail: smjovanovic@nankai.edu.cn, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2612-4733>.

Introduction

The creation of the European Political Community in 2022 must be understood against the backdrop of Russia's invasion of Ukraine, which fundamentally unsettled the European security order (and beyond; scholars such as Tom Casier (2023) even went as far as to say that the Russian attack was "the war that changed everything"). The sudden recognition of Ukraine and Moldova as candidate states in June 2022 was both a symbolic gesture of solidarity and a geopolitical necessity, designed to signal that the European Union remained committed to continental stability (Crombois 2023). In this climate, French President Emmanuel Macron proposed the EPC as a flexible framework to convene EU and non-EU European states under one roof (Stanicek 2022). The initiative promised dialogue across divides and the construction of a new "political community" that could stabilize the continent in the absence of immediate enlargement. Although the EPC has since convened several high-profile summits, its deeper political function remains contested. Some commentators regard it as an "accelerator" of enlargement, a preparatory chamber that maintains momentum until the EU is institutionally ready to expand, even though "enlargement is also about state-building – a process in which the candidate countries adopt the EU *acquis*, create or strengthen the necessary state institutions, and implement reforms that improve the conditions for democratic governance and a competitive market economy" (Karjalainen 2023, 638).

Others suggest that it reproduces a long-standing pattern in EU external relations: the creation of new institutional formats that defer, rather than resolve, the question of accession, as "the European Political Community [is] based on much looser coordination mechanisms than the EU" (Anghel and Dzankic 2023, 496). Teona Giuashvili simply states that "the format still lacks a clear sense of purpose" (Giuashvili 2023, 2), while Mayer *et al* claim that "little progress has been made in spelling out the concept of the EPC. It runs the risk of becoming a leaders' forum that would meet once or twice a year, like the bilateral EU-Africa summits or Asia-Europe Meetings, but would not meaningfully define policy" (Mayer et al. 2022, 2). Rather succinctly and in a similar fashion, Luigi Lonardo claims that "the EPC pursues both an inclusivity/exclusivity rationale of creating a geopolitical block across the continent and parallel integration rationale of offering some countries something more than the European Neighbourhood Policy but less than EU membership" (Lonardo 2023, 755).

This article develops the latter argument by conceptualizing the EPC as a mechanism of strategic evasion. Far from being an accession accelerator, the EPC enables the EU to manage expectations of candidate countries while avoiding decisive commitments. This thesis builds upon earlier analyses of “holding patterns” in EU external governance, in which institutional innovations serve to stabilize the Union’s periphery without granting full membership (Schneckener and Schäffer 2023). The EPC’s informality, lack of *acquis* obligations, and absence of legal authority reveal a deliberate strategy – it is designed to appear inclusive, to absorb geopolitical pressure after the Ukraine invasion, yet to institutionalize delay rather than accelerate accession. The need for such evasion arises from mounting internal contradictions within the EU. Enlargement fatigue is driven by acute political disputes within member states as well as being a question of institutional capacity. Rule-of-law crises in Hungary and Poland illustrate how sovereignty conflicts over migration, judicial independence, and national identity have eroded the Union’s normative consensus. Both governments have been penalized through financial sanctions and infringement procedures, yet the same Union continues to tolerate authoritarian drift in Serbia, where the power is consolidated through media capture and electoral manipulation while maintaining cordial relations with Brussels. The EU’s selective enforcement of democratic norms (punishing internal dissent while courting external autocrats) reveals a crisis of legitimacy that directly undermines the credibility of enlargement conditionality.

The contradictions are not confined to rule-of-law disputes. The EU’s migration governance and its reluctance to address the rise of political Islam have deepened social and political divides across Europe (Damoc 2016). These dynamics weaken the Union’s internal cohesion and constrain its external promise: how can the EU credibly demand reforms from candidate countries when its own internal political consensus is fractured? The EPC, in this light, provides an outlet. By relocating engagement with candidates to a forum outside the Union’s institutional framework, it creates the appearance of enlargement momentum while insulating the EU from the contradictions that a new wave of accessions would exacerbate.

Methodologically, this article draws on concepts of strategic ambiguity and liminality, both of which illuminate how institutions can manage uncertainty by sustaining intermediate states between inclusion and exclusion. The case study of Serbia further illustrates how the EPC operates as a holding structure: we claim that symbolic inclusion in European politics is granted without meaningful democratic conditionality, a dynamic that exemplifies the EPC’s role as a tool of strategic evasion. By situating the EPC in the broader crisis of EU integration, this

article seeks to demonstrate that the initiative is less a path toward enlargement than a mirror of the Union's unresolved internal contradictions.

The EU's Contradictions – From Values to Selective Enforcement

The European Union's self-proclaimed identity as a "community of values" is increasingly strained by its inconsistent responses to democratic backsliding among its members and candidate states. The tension lies not only in the presence of differing regimes within the Union, but also in the EU's uneven willingness to address these crises depending on political convenience. While member states such as Hungary and Poland have been subjected to intense scrutiny, infringement procedures, and financial penalties, candidate states like Serbia are courted despite the consolidation of authoritarian governance. These contradictions reveal the extent to which enlargement conditionality has become hollowed out, undermining the EU's credibility both internally and externally.

The cases of Hungary and Poland are often cited as paradigmatic examples of democratic backsliding in Europe. Since 2010, Viktor Orbán's Fidesz government has systematically weakened judicial independence, curtailed press freedom, and concentrated executive power. These processes are not accidental or temporary; rather, they represent what scholars describe as deliberate "de-democratization" (Sitter and Bakke 2019). Poland under the Law and Justice (PiS) government followed a parallel trajectory after 2015, particularly through reforms subordinating the judiciary to the executive branch. The European Commission has responded by launching infringement proceedings and activating Article 7 procedures, while the European Court of Justice has levied daily fines on Warsaw for non-compliance with rulings on judicial independence.

The EU has also begun to employ its new rule-of-law conditionality mechanism, withholding access to funds under the Multiannual Financial Framework when governance standards are violated. In 2022, for example, the Commission proposed suspending €7.5 billion in cohesion funds to Hungary due to corruption and rule-of-law concerns (Akgül Durakçay 2023). These measures underscore the Union's capacity to exert financial pressure on recalcitrant governments, but they also reveal the political risks of such enforcement. As scholars note, the EU is caught between two dangers: inaction undermines its credibility as a normative power, while excessive coercion risks provoking further backlash and deepening Euroscepticism (Nakai 2023). While the European Union

has increasingly leveraged its internal rule-of-law conditionality mechanism (such as the withholding of cohesion funds from Hungary due to persistent governance and corruption concerns) it has failed to replicate such rigor externally, particularly in its approach to Serbia. The suspension of €7.5 billion to Hungary in 2022 demonstrated the EU's growing willingness to exert financial pressure to uphold democratic standards within its borders. However, Serbia, despite systemic authoritarian drift under President Vučić (including media capture, electoral manipulation, and curtailment of judicial independence) continues to enjoy symbolic inclusion in European structures without facing equivalent sanctions. The case of Serbia illustrates what scholars describe as the EU's "stability-democratisation dilemma": prioritizing regional stability and security cooperation over genuine democratic reform (Kovačević 2018). The European Political Community, in particular, has institutionalized this strategic evasion by offering Serbia a platform for high-level engagement absent any legal or normative obligations. Unlike internal mechanisms that condition funding on adherence to democratic principles, the EPC lacks enforceable criteria, allowing Serbia to benefit from EU visibility while flouting core accession conditions. This double standard not only undermines the credibility of EU conditionality but also emboldens illiberal practices, signaling to candidate countries that compliance with democratic norms is secondary to geopolitical utility.

In stark contrast, the EU's engagement with Serbia illustrates the instrumentalization of enlargement policy for strategic ends. Since the Serbian Progressive Party came to power in 2012, democratic institutions have been eroded through electoral manipulation, media capture, entrenched nepotism, and the repression of civil society (Dragojlov 2024; Petrović 2024). International indices consistently classify Serbia as a hybrid regime rather than a functioning democracy (Popović and Maksimović 2024; Dragičević-Šešić and Stefanović 2025). Yet Serbia remains a central interlocutor for the EU in the Western Balkans, receiving billions in pre-accession assistance and high-level visits from European leaders. Despite repeated warnings from the European Parliament about authoritarian practices, the European Commission's annual progress reports often adopt conciliatory tones, emphasizing Serbia's role in regional stability over its democratic deficiencies, stating that "Serbia embarked on important constitutional reforms to strengthen judicial independence and impartiality", as well as that "the Rule of Law is one of the key priorities of the accession negotiations and therefore depoliticisation of the judiciary and strengthening of its independence must be kept as key objectives", where Serbia was even "commended the courts for their 'continued efforts to reduce old enforcement cases and harmonise court practice'" (CEPEJ 2020).

This selective enforcement exposes the EU's reliance on stability as a guiding principle. The case of Serbia reveals a preference for "stabilitocracy", a term increasingly used to describe regimes tolerated by Brussels because they maintain regional order while rhetorically affirming European integration (Bieber 2018). The contradiction lies in the simultaneous penalization of member states that resist supranational authority, such as Hungary and Poland, and the indulgence of candidate states that dismantle democratic institutions while pledging loyalty to the European project. Enlargement conditionality, once seen as the Union's most effective foreign policy instrument (Barnes and Randerson 2006; Dobbels 2009), is thereby hollowed out, reduced to a geopolitical bargaining chip rather than a credible mechanism of democratization.

The broader implications of these contradictions are twofold. First, they weaken the EU's normative authority in its neighborhood. Candidate countries observe that the Union applies conditionality unevenly, which undermines incentives for genuine reform. If Serbia can advance in negotiations while dismantling its democratic institutions, then the transformative power of conditionality is cast into doubt. Second, these inconsistencies deepen internal fractures within the Union itself. Hungary and Poland are well aware of the double standard, which is then used as evidence that EU interventions are politically motivated rather than principled; even getting to "the Latest Double Standard of the EU Against Hungary" (Portella 2022) and the claims that "they beat records of hypocrisy (...) and use double standards" (Csehi and Zgut 2021, 10). This reinforces domestic narratives of Brussels as an illegitimate external actor imposing values selectively. The contradictions extend beyond democratic backsliding into cultural and identity politics. The Union's migration crisis since 2015 has revealed deep divisions regarding these issues in European societies. Governments in Central and Eastern Europe have resisted relocation quotas, citing sovereignty and security concerns (Czyż 2017), while Western European states have struggled to balance integration with rising societal tensions (Farahat and Markard 2016).

Together, these dynamics illustrate the EU's crisis of coherence. The Union's official discourse presents enlargement as a process grounded in democratic values and rule-of-law conditionality. In practice, however, enforcement is inconsistent, shaped by political expediency and geopolitical calculation. Hungary and Poland are disciplined for internal defiance (Rankin 2024), while Serbia is indulged despite authoritarianism, and the contentious issue of migration is managed through rhetorical deflection rather than substantive engagement. This selective enforcement erodes the EU's credibility as both a normative actor and a reliable partner for candidate countries. The EPC must

therefore be interpreted against this backdrop. By creating a new forum that excludes binding legal obligations, the Union effectively relocates its engagement with neighbors to a space insulated from the contradictions of its internal governance. The EPC allows European leaders to project unity and inclusion, but without confronting the double standards that undermine enlargement policy. The Union's contradictions between values and power, rhetoric and practice, are not resolved but displaced. In this sense, the EPC becomes a tool not only of strategic evasion but also of strategic concealment, a stage on which the Union can perform coherence while its foundations remain fractured.

The EPC's Institutional Design – Vagueness as Strategy

The institutional design of the European Political Community (or lack thereof) reflects both its novelty and its limitations (in particular, the latter). Unlike the established mechanisms of the European Union, which are rooted in treaties, *acquis communautaire* obligations, and legally binding commitments, the EPC was explicitly framed by Emmanuel Macron as a *flexible* forum without juridical authority; Čeranić Perišić (2022, 505) wrote how “this community is actually conceived as a platform that can combine political dialogue with policy implementation in a fast and flexible way” (see also: Petrović and Veselica 2024). In his speech to the European Parliament on 9 May 2022, Macron described the EPC as an “instrument complémentaire,” a structure designed to complement rather than substitute accession, and intended to provide immediate political engagement for countries that could not realistically join the Union in the short term (Barbulescu 2022). The emphasis on complementarity, rather than direct institutional overlap, demonstrates the strategic ambiguity underpinning the project: it acknowledges enlargement aspirations while carefully avoiding institutional obligations that would bind the EU.

The vagueness of the EPC's institutional design is constitutive; scholars have long observed that the EU frequently generates new frameworks in moments of crisis that promise symbolic inclusion while avoiding the burdens of legal integration. As Potemkina (2022) notes, the inaugural EPC summit in Prague in October 2022 produced no joint declaration, reflecting the unwillingness of its 44 participants to commit to even a minimal consensus document. Instead, the summit emphasized energy security, critical infrastructure, and cyber defense in broad, non-binding terms. This absence of tangible deliverables exemplifies the EPC's logic, rendering it an arena for performance rather than policy, one in

which European leaders can project unity without confronting the contradictions of accession.

This ambiguity is further reinforced by the EPC's relationship to existing organizations. Observers pointed out the overlap with the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), and NATO (Tulun 2022). The EPC duplicates functions of these organizations without offering additional clarity about its value. By design, it is not an economic community, nor a legal structure; it is a political forum whose identity is, we argue, deliberately left undefined. Macron's invocation of "a new space for political and security cooperation" confirms this vagueness. Such imprecision serves a political purpose: it allows the EPC to absorb a diverse array of participants (including the United Kingdom, Turkey, and Azerbaijan) while avoiding the normative and legal conditionality that would fracture consensus. The official "At a Glance" document from the European Parliament further reveals the ephemeral nature of the EPC: "the EPC aims to go 'beyond enlargement' and will steer political dialogue and coordination, mainly on security issues, with like-minded countries, those that have an ambition to join the EU and those that do not. The EPC can be seen in the light of the ambition for a 'geopolitical Commission' that 'stabilises its neighbourhood, accelerates enlargement and champions multilateralism'" (Stanicek 2022), utilizing vague and undefined buzzwords ("beyond enlargement", "steer political dialogue", "stabilise the neighbourhood", "champion multilateralism") absent tangible plans of action.

From an international relations perspective, this vagueness can be theorized through the lens of strategic ambiguity. In alliance politics, states often sustain ambiguous commitments to maintain flexibility and deter adversaries without binding themselves to concrete obligations (Niou and Zeigler 2024; Wang 2025). Applied to the EPC, ambiguity enables the EU to signal geopolitical inclusion to candidate states like Ukraine, Moldova, and the states of the Western Balkans, while simultaneously postponing the costs of full integration; as Bach et al noted in their article on political ambiguity, "a lack of clarity in communication may benefit its speaker" (Bach et al. 2025, 96). Guseletov (2023) underscores this dynamic by highlighting the EPC's attraction for non-EU states such as the United Kingdom, which sought in the Prague summit to reestablish European ties after Brexit. The EPC's open-ended format permits such participation without reopening debates over treaty reform or institutional architecture.

Yet ambiguity in and of itself carries risks. Without institutional clarity, the EPC may devolve into a venue of redundancy and symbolic declarations, undermining rather than reinforcing the credibility of the EU's enlargement

policy. As Tolstov (2023) argues, the French initiative fits a broader pattern in which Paris has advanced grandiose continental projects (the European Intervention Initiative, European Confederation, and now the EPC) that promise strategic depth while often serving as substitutes for decisive institutional reform. In this respect, the EPC continues a French tradition of promoting intergovernmental dialogue as a buffer against the federalizing impulses of Brussels. The absence of binding commitments ensures that member states retain sovereignty over engagement, but this same feature makes it unlikely that the EPC will provide the transformative pathway to membership that candidate countries expect. The EPC's institutional design is thus characterized by calculated vagueness. Its lack of legal authority, its overlap with existing institutions, and its rhetorical emphasis on complementarity rather than accession all indicate that the EPC is better understood as a tool of strategic evasion. It provides a forum in which European leaders can signal solidarity in the wake of the Ukraine war, while simultaneously deferring the contentious debates that enlargement inevitably provokes. This strategic ambiguity serves EU elites well in the short term, but it raises fundamental questions about the credibility of the EU's promise of membership to its neighbors.

Migration and the Limits of EU Pluralism

The European Union's enlargement policy cannot be disentangled from the broader societal challenges confronting the Union, most prominently those linked to migration, integration, and the role of (political) Islam in European public life. Since the refugee crisis of 2015, questions of identity, security, and multiculturalism have occupied a central place in both domestic and EU-level politics (Trisonia et al. 2024; Yanseen et al. 2025). While official discourses frequently frame migration as an opportunity for diversity and resilience, a growing body of scholarship and public commentary underscores the Union's persistent inability to resolve tensions between the ideal of pluralism and the realities of cultural integration (Geddes and Scholten 2021). Even though "there are many instances indicating positive representation of immigrants ... there are still too many which are negative and equate migration with terrorism, unemployment, riots and acts of violence" (Giordano and Piga 2020, 152), indicating a lack of consensus. Anuscheh Farahat (2024, 1), in her expose on the EPC, argues that precisely immigration is the key problem, "as an exceptional and problematic phenomenon [that] fuels public anxieties and makes deterrence and harshness seem like the only effective political approaches to

managing global migration". The EPC, thus, as a deliberately vague political platform, offers the EU a convenient means of avoiding these unresolved disputes by externalizing them into a broader, non-binding framework of continental dialogue.

The migration crisis revealed the profound asymmetries in the EU's capacity to enforce solidarity. The relocation quotas introduced by the European Commission in 2015 met with fierce resistance from Central and Eastern European states, particularly Hungary and Poland, which cast the quotas as an illegitimate imposition on national sovereignty (Trauner 2016), while the migrant crisis of 2020 at the Greek-Turkish border even had a result of the summoning of the FAC (Foreign Affairs Council), since the 2016 EU-Turkey joint statement for addressing migration challenges was called into question (Bandov 2020, 189). The subsequent infringement procedures and European Court of Justice rulings against these governments underscored the EU's institutional authority but did little to resolve the underlying conflict. Public opinion in many member states, particularly in Central Europe, remains skeptical of the Union's capacity to manage large-scale migration without destabilizing social cohesion (Krastev and Holmes 2019). The legal enforcement of quotas may have upheld EU law, but it intensified perceptions that Brussels was both unresponsive to citizens' concerns and dismissive of cultural anxieties.

As Joppke (2019) notes, the European normative project of pluralism has become increasingly fragile in the face of social realities that challenge the compatibility of certain religious practices with liberal-democratic norms. Instead of engaging these dilemmas directly, EU discourse often pathologizes dissent, reducing opposition to migration and Islamization to xenophobic or illiberal impulses. As Paul Marshall (2008), the then Senior Fellow at the Center for Religious Freedom has written, "EU officials have also waffled" on this topic. In more detail, he reveals a staggering problem (and a long-standing one, written 13 years ago; the situation has worsened significantly in the meantime), stating that "European countries have also been disowning or repressing their own citizens on grounds similar to those of 'insulting Islam.'" naming "the case of Salman Rushdie ... treated as a hero when the Ayatollah Khomeini called for him to be killed after the publication of "The Satanic Verses", but is now treated as something of an embarrassment", touching also upon "Flemming Rose (cultural editor of the *Jyllands-Posten* and the one who commissioned the 2005 cartoons) who now requires bodyguards and has been castigated in his native Denmark", as well as "Ayaan Hirsi Ali, who fled Somalia and became a Dutch Member of Parliament and vocal critic of radical Islam, has had to leave the Netherlands for security reasons,

and the Dutch government has made plain that they really don't want her back" (Marshall 2008).

Going further, the limits of proclaimed EU pluralism become especially clear when enlargement is considered. Candidate states in the Western Balkans and Eastern Europe are well aware of the cultural fractures within the Union. Leaders in Serbia, for instance, frequently highlight the EU's internal disunity over migration as evidence that Brussels lacks both coherence and legitimacy in imposing conditions on others. Similarly, populist actors across the region frame enlargement not as an entry into a community of values, but as subjection to a supranational authority that is itself deeply divided over questions of identity and integration (Kmezić and Bieber 2017). This perception undermines the EU's leverage: when the Union cannot manage its own migration disputes, its demands for candidate states to adopt comprehensive integration policies ring hollow.

The EPC thus conveniently provides an outlet for managing these contradictions by shifting them onto a broader continental stage. Because the EPC is not legally binding and does not impose obligations, it allows the EU to engage a wide range of partners (including countries with very different approaches to religion, identity, and migration) without resolving its own internal divisions. Instead, the forum's vagueness functions as a shield: it enables European leaders to project unity on security and infrastructure while avoiding the politically explosive issue of Islam in Europe. From a theoretical perspective, this dynamic can be interpreted through the concept of "discursive deflection". Rather than confronting the incompatibilities between *liberal pluralism* and certain *illiberal* religious-political movements, the EU, paradoxically, deflects *dissent* by labeling it *illiberal*, thereby protecting the normative identity of the Union while leaving the underlying issues unresolved (see: Kaya 2020). This strategy may preserve short-term cohesion among elites, but it deepens the gap between institutions and publics, and in doing so, fuels the populist backlash that destabilizes enlargement consensus.

The consequences for enlargement are profound, to say the least. The Union's inability to address migration challenges can lead many candidate countries to perceive the EPC as an alternative to accession rather than a stepping stone toward it. In effect, the EPC institutionalizes the EU's avoidance strategy by promising dialogue and inclusion without confronting the cultural conflicts that enlargement would intensify. The holding bay logic of the EPC thus extends beyond questions of democratic backsliding and sovereignty disputes; it encompasses the Union's deeper cultural crisis, in which the limits of pluralism constrain both internal legitimacy and external credibility.

The EPC as a Holding Bay for the Unwelcome

The European Political Community's logic of strategic evasion thus reaches its clearest expression when understood as a "holding bay" for states that are rhetorically included within Europe but practically excluded from membership. In this sense, the EPC is not a preparatory stage for enlargement but a mechanism to defer accession indefinitely. It provides symbolic recognition without legal commitment, allowing the EU to manage pressure from candidate countries while maintaining control over its own internal contradictions.

The emergence of the EPC must be understood not only as a response to external shocks, but also in light of persistent internal pressures within European Union member states. While much attention in the debate has focused on concerns over migration, other dimensions (including public unease with liberal-social changes such as multiculturalism, gender equality, and progressive norms) also significantly shape hostility to enlargement and further integration. Scholars have shown that immigration and integration issues have become increasingly politicized in Western European electoral arenas, contributing to what is often described as "enlargement fatigue" (Grande et al. 2019; Bélanger and Schimmelfennig 2021). At the same time, the EPC was launched in the immediate aftermath of Russia's 2022 invasion of Ukraine, a dramatic geopolitical rupture that renewed urgency around European security, strategic alignment, and enlargement prospects (Mayer 2022; Lonardo 2023). In this sense, the EPC serves a double function, as it offers a symbolic, flexible framework for European cooperation in times of crisis, while simultaneously sidestepping difficult internal debates about values, identity, and public backlash. By externalizing cooperation through an informal forum, the EU can project a narrative of continental unity without confronting the complex and divisive domestic politics that often undermine consensus.

The idea of a holding bay is not entirely novel – scholars of EU external governance have long observed that the Union constructs "liminal spaces" in which states are neither fully inside nor entirely outside its structures (Schimmelfennig 2018). The European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership, for instance, have been described as strategies of containment that extend EU influence without promising accession. The EPC differs primarily in scope and symbolism: it encompasses both candidate and non-candidate states, including the United Kingdom, Turkey, and Azerbaijan, and it emerged directly in response to the geopolitical shock of Russia's invasion of Ukraine. By convening 44 states at the inaugural Prague summit, the EPC projected continental solidarity at a moment of crisis. Yet its institutional design ensures

that this solidarity remains symbolic rather than truly and in effect transformative. Nevertheless, the launch of the EPC did not prompt a decisive reorientation in Belgrade's foreign policy. Rather than viewing the EPC as a vehicle for deeper commitment to European norms, Serbian authorities treated it as an additional pro-European platform largely devoid of binding obligations. This approach is reflected in Serbia's persistent reluctance to align with the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP): in 2022, Serbia's alignment rate with CFSP declarations was only 48 percent, among the lowest of all EU aspirants (Novaković and Plavšić 2023). Although Serbian leaders continue to rhetorically affirm EU integration as a strategic goal, in practice they maintain close ties with Russia and China, thereby preserving geopolitical flexibility and catering to domestic political interests (Bechev 2023). Crucially, Serbia has refused to join EU sanctions against Russia following its 2022 invasion of Ukraine, even while nominally condemning aspects of the war (EP 2023). This dual-track strategy highlights the limitations of symbolic inclusion as embodied in the EPC: while the framework affords Serbia visibility and legitimacy, it lacks the enforcement mechanisms necessary to induce meaningful democratic or geopolitical alignment. As such, the EPC serves more as a "holding bay" than a conduit for transformation, particularly in cases like Serbia, where stabilitocracy is rewarded with access absent conditionality.

The holding bay function is evident in the treatment of countries such as Ukraine and Moldova, long existing in the EU's space of liminality. Their rapid granting of candidate status in 2022 raised expectations of accelerated accession, but the structural obstacles to their membership remain immense. Both face protracted challenges of corruption, judicial reform, and territorial integrity (Patricheev 2024; Armaşu 2024). For the EU, enlargement in wartime would entail significant institutional and financial risks, particularly in the context of existing disputes over rule of law and migration within the Union. The EPC thus provides an outlet: Ukraine and Moldova are visibly included in European deliberations while their accession is effectively postponed. As Anghel and Dzankic (2023) note, enlargement in wartime Europe is less a genuine policy shift than a reactive stabilization strategy, and the EPC institutionalizes this ambiguity.

The Western Balkans provide another illustration. For over two decades, the EU has promised membership to states in the region, yet the process has stagnated. Serbia, Montenegro, Albania, and North Macedonia remain locked in protracted negotiations, while Bosnia and Herzegovina and authorities in Priština face even more distant prospects. The EPC offers them an alternative platform for engagement, one that acknowledges their European identity without resolving the political disputes that block their accession. As Kmezić and

Bieber (2017) argue, the EU's preference for stabilitocracy in the region has created a paradox in which authoritarian leaders are tolerated for the sake of order. The EPC continues this pattern by providing visibility without conditionality, thereby entrenching the *status quo* rather than transforming it.

By leaving the boundaries of membership undefined, the EU preserves flexibility in its engagement while avoiding the costs of enlargement. The ambiguity is not accidental; it is a deliberate strategy to balance competing imperatives. On one hand, the Union must project unity and support for its neighbors in the face of Russian aggression. On the other, it cannot afford to expand while grappling with its own crises of sovereignty, migration, and democratic legitimacy. The EPC reconciles these imperatives by providing a symbolic space of inclusion that institutionalizes delay.

The holding bay metaphor also captures the performative dimension of the EPC, having in mind that its summits function as stages on which European leaders can enact unity, solidarity, and common purpose. The Prague summit of October 2022 and subsequent meetings in Moldova and Spain featured high-profile photographs, joint press conferences, and declarations of shared values. Yet the absence of binding communiqués or concrete commitments emphasizes the gap between performance and policy (Potemkina 2022). The EPC is thus less an institution of governance than a theater of politics, designed to reassure both internal and external audiences without altering the fundamentals of EU enlargement. For candidate countries, however, prolonged liminality risks producing disillusionment and resentment. Serbia, for example, has oscillated between rhetorical commitment to the EU and deepening ties with Russia and China, exploiting the ambiguity of its status to pursue a "Four Pillar" foreign policy (Mitrović 2025). The EPC provides Vučić with opportunities for visibility and engagement without requiring democratic reforms, reinforcing the stabilitocratic bargain. For Ukraine, the stakes are even higher: while EPC participation signals European solidarity, the absence of a credible accession pathway risks undermining the morale of a country that has framed its struggle as one for European identity (Deyermond 2022). For the EU itself, the holding bay strategy may provide short-term stability but risks long-term credibility. Enlargement has historically been one of the Union's most effective tools of transformation, incentivizing democratic reform and institutional convergence in Central and Eastern Europe. If the EPC replaces enlargement with symbolic inclusion, the EU risks eroding its most powerful foreign policy instrument. As Karjalainen (2023) warns, enlargement fatigue combined with geopolitical evasion may reduce the EU to a reactive actor, incapable of shaping its neighborhood in a sustainable way.

In this light, the EPC must be understood not as a bridge to membership but as a container of unresolved contradictions. It manages enlargement pressure without resolving it, provides visibility without substance, and stabilizes without transforming, effectively achieving nothing. Its function as a holding bay reflects the Union's deeper crisis: unable to reconcile its normative claims with its political realities, the EU institutionalizes delay under the guise of inclusion.

Case Study and the Myth of Conditionality

Serbia provides the arguably most salient example of how the European Political Community functions as a mechanism of strategic evasion, sustaining engagement without demanding substantive democratic reform. For over a decade, Serbia has occupied a paradoxical position in which it was formally committed to European integration, yet governed by increasingly authoritarian leadership under President Vučić in a stunted democracy (Vučković and Radeljić 2024). This paradox illustrates the collapse of the EU's once vaunted conditionality, the principle that accession depends on demonstrable progress in meeting democratic and rule-of-law standards. The EPC, by incorporating Serbia into high-level continental dialogues without binding commitments, further institutionalizes this paradox, reinforcing stabilitocracy rather than transformation. Vučić's consolidation of power since 2012 has been well-documented. International indices such as Freedom House and V-Dem consistently classify Serbia as a "hybrid regime" rather than a consolidated democracy (Nakai 2023). Electoral processes are marred by irregularities, media pluralism has been eroded through government capture of broadcasters and print outlets, and civil society faces increasing constraints. The opposition remains fragmented and subject to intimidation, while the ruling Serbian Progressive Party (SNS) dominates both parliament and state institutions. This authoritarian drift has been accompanied by populist rhetoric portraying Vučić as the guarantor of stability, a discourse that resonates with segments of the electorate while silencing dissent (Jovanović 2018; Rekić 2022). Despite these developments, Serbia continues to receive strong rhetorical and financial support from Brussels. The European Commission's progress reports frequently acknowledge democratic deficiencies but frame them as challenges to be addressed incrementally, rather than as disqualifying breaches of accession criteria. High-level visits from Commission presidents and European Council leaders reinforce the narrative of Serbia as a central partner in the Western

Balkans, while billions of euros in pre-accession assistance flow into infrastructure, governance, and civil society projects.

The paradox is stark: Serbia advances rhetorically in the accession process while regressing in democratic consolidation. Milenković and Milenković (2013, 191) further opined on the paradox already in 2013 – before Vučić completely took over – telling us that prior to full consolidation of power, Serbia was even additionally conditioned: “Serbia is in a paradoxical situation we refer to as democratic deadlock – it is in need of consolidated democracy in order to achieve political stability and stable government capable to implement EU reforms, while the instability itself is a result of additional criteria for EU accession (and reactions to it)”. The paradox is, thus, even stronger if a blind eye is turned by the EU *after* the autocratic consolidation has had taken place. Serbia, thus, epitomizes the logic of stabilitocracy. Vučić presents himself as the indispensable broker of stability in a volatile region, balancing relations with Kosovo, managing nationalist pressures domestically, and rhetorically affirming a European trajectory even as he deepens ties with Russia and China. For EU elites, Vučić’s stabilitocracy is preferable to the risks of regime change or democratic upheaval, especially in a context where enlargement fatigue diminishes the appetite for genuine accession.

The EPC amplifies this stabilitocratic bargain. By granting Serbia a seat alongside EU members and non-members in high-profile summits, the EPC provides Vučić with symbolic legitimacy without requiring compliance with democratic standards. Participation in EPC meetings allows Serbian leaders to project European belonging to domestic audiences while avoiding the burdens of accession negotiations. For the EU, the EPC provides a forum to engage Serbia on issues of energy, migration, and security, all while deferring the contentious question of whether and when Serbia might actually join the Union. This arrangement institutionalizes conditionality in name but empties it of substance. The myth of conditionality is further reinforced by the EU’s selective tolerance of Serbia’s foreign policy. While candidate countries are formally required to align their foreign policy with the EU’s Common Foreign and Security Policy (CFSP), Serbia has repeatedly diverged, particularly in its reluctance to impose sanctions on Russia following the invasion of Ukraine (Belloni 2024). Yet these divergences have not disqualified Serbia from EPC participation, nor have they significantly altered the EU’s engagement strategy. The discrepancy reveals a broader pattern: while conditionality is rigorously applied to some states (Hungary and Poland internally), it is softened or ignored when geopolitical considerations dictate otherwise.

By rewarding Belgrade with visibility and legitimacy despite authoritarian practices, the EU inadvertently strengthens the very regime it ostensibly seeks to reform. Opposition parties and civil society actors frequently accuse Brussels of enabling autocracy by privileging stability over democracy. This perception undermines the EU's normative appeal in Serbia, casting enlargement not as a transformative process but as an elite bargain between Brussels and Belgrade. The EPC, with its non-binding, performative character, exacerbates this perception by symbolizing inclusion without democratization. From a theoretical perspective, Serbia demonstrates the intersection of liminality and stabilitocracy. The country exists in a permanent state of "inbetweenness", being neither fully inside the Union nor entirely outside it, while its authoritarian regime is tolerated for the sake of regional stability. The EPC codifies this liminality by offering a space of engagement that requires no resolution of contradictions. In doing so, it undermines the credibility of conditionality as the cornerstone of enlargement and reveals the EPC's function as a tool of strategic evasion.

The Serbian case thus crystallizes the broader argument of this article. The EPC is a holding bay instead of being an accession accelerator, a forum in which unwelcome questions of democracy, sovereignty, culture, and identity can be deferred. By tolerating Vučić's authoritarianism and granting Serbia symbolic inclusion, the EPC exemplifies the Union's shift from transformative enlargement to performative stabilization. The myth of conditionality remains rhetorically intact, but in practice it has been hollowed out, replaced by a logic of geopolitical expediency.

Conclusion – EPC as a Mirror of EU Strategic Paralysis

The European Political Community emerged at a moment of extraordinary geopolitical pressure, when Russia's invasion of Ukraine demanded that the European Union reaffirm its leadership role in continental security. Presented by President Emmanuel Macron as a bold innovation, the EPC was hailed in some quarters as an instrument capable of accelerating enlargement and bridging the gap between the Union and its neighborhood. Be that as it may, the analysis developed in this article demonstrates that the EPC functions less as a transformative initiative than as a mechanism of strategic evasion. It is not an accession accelerator, but a holding bay, a space in which candidate countries are symbolically included while their actual membership is indefinitely deferred.

Several key findings substantiate this argument. First, the EPC's institutional design is deliberately vague. It lacks legal obligations, produces no binding

communiqués, and duplicates functions already performed by existing organizations such as the Council of Europe and the OSCE. This vagueness is strategic instead of accidental, allowing European leaders to project unity without resolving the contentious questions that enlargement entails (Potemkina 2022). The EPC institutionalizes ambiguity, providing visibility without substance and solidarity without commitment. Second, the Union's internal contradictions (exemplified by the divergent treatment of Hungary, Poland, and Serbia) undermine its normative credibility. While member states that resist supranational authority are disciplined through infringement procedures and financial sanctions, candidate states that dismantle democratic institutions are tolerated for the sake of stability. Despite authoritarian practices and foreign policy divergence, Serbia remains engaged through both accession talks and EPC participation. This selective enforcement reveals that conditionality has become more myth than reality, subordinated to geopolitical expediency (Bieber 2018; Nakai 2023). Third, the Union's cultural and identity crises further complicate the enlargement agenda. The unresolved tensions over migration and pluralism expose deep fractures within the EU itself. Candidate countries are not oblivious to these contradictions; indeed, they interpret them as evidence that the EU lacks both coherence and legitimacy in imposing conditions on others (Krastev and Holmes 2019). The EPC offers a convenient outlet for managing these tensions, shifting them into a symbolic forum where they need not be confronted directly. Fourth, the Serbian case demonstrates how the EPC entrenches stabilitocracy rather than incentivizing democratization. Belgrade is rewarded with visibility and legitimacy without meaningful conditionality, a dynamic that exemplifies the EPC's function as a stabilizing, rather than transformative, mechanism. The EPC thus mirrors the EU's broader trajectory: from a union that once wielded enlargement as a powerful tool of democratization to one that now employs inclusion as performance, not policy.

Taken together, these findings suggest that the EPC is best understood as a mirror of the EU's strategic paralysis. The Union faces competing imperatives: to project unity in the face of geopolitical threats, to preserve its internal cohesion despite democratic backsliding and cultural division, and to sustain the enlargement narrative without committing to actual expansion. The EPC reconciles these imperatives through ambiguity. It allows the EU to appear inclusive and geopolitically engaged while deferring the hard choices that enlargement entails. This strategy may offer short-term advantages, but it carries long-term risks. For candidate countries, perpetual liminality breeds frustration and disillusionment, encouraging hedging behaviors that undermine European alignment. For the EU, replacing enlargement with symbolic inclusion risks

eroding its most effective foreign policy instrument and diminishing its normative power. The Union's credibility depends not on its ability to convene symbolic summits but on its willingness to reconcile internal contradictions and enforce conditionality consistently. Unless it does so, the EPC will be remembered not as a stepping stone to integration but as an institutional monument to evasion.

The EPC thus reveals both the resilience and the fragility of the European project. It demonstrates the Union's capacity to adapt symbolically to crises, but it also underscores the limits of symbolic politics in the absence of substantive reform. The EU's future as a geopolitical actor will depend on whether it can move beyond evasion to confront its internal crises of democracy, sovereignty, and identity. Until then, the EPC will remain less a bridge to membership than a mirror of the Union's unresolved contradictions: a holding bay for the unwelcome, a performance of unity in an age of fragmentation.²

²The views expressed are those of the author.

Европска политичка заједница и политика проширења ЕУ: стратешко избегавање, унутрашње кризе и случај Србије

Срђан М. ЈОВАНОВИЋ³

Апстракт: Овај чланак разматра Европску политичку заједницу (ЕПЗ) као механизам стратешког избегавања у политици проширења Европске уније (ЕУ). Покренута 2022. године као одговор на руску инвазију на Украјину, ЕПЗ је представљена као форум за продубљивање сарадње између држава чланица ЕУ и држава ван Уније, при чему су поједини коментатори сугерисали да би могла убрзати приступање. Овај чланак нуди другачију интерпретацију: да ЕПЗ функционише као „чекаоница“, осмишљена да управља геополитичким притиском док одлаже суштинске обавезе у погледу проширења. Ослањајући се на концепте стратешке двосмислености и стабилности, чланак смешта ЕПЗ у шири контекст кризе кохерентности ЕУ. Показује како су унутрашње противречности (од демократског назадовања у Мађарској и Пољској до селективног толерисања ауторитаризма у Србији) подривале кредибилитет услова у процесу проширења. ЕПЗ институционализује ову стратегију избегавања: пружајући видљивост без правних обавеза, она омогућава ЕУ да делује инклузивно док одлаже спорне расправе. Најјасније се ова динамика види у случају Србије, чије власти имају користи од учешћа у ЕПЗ и ангажмана ЕУ упркос ауторитарним праксама, чиме се стабилност јача уместо да се подстакну реформе. Чланак закључује да ЕПЗ одражава стратешку парализу ЕУ: она је мање мост ка интеграцији, а више огледало нерешених унутрашњих противречности, нудећи краткорочну стабилност на рачун дугорочне кредибилности.

Кључне речи: Европска политичка заједница, процес приступања Европској унији, демократско назадовање, стабилност, стратешка двосмисленост.

³ Ванредни професор, Факултет за историју, Универзитет Нанкаи, НР Кина. Е-пошта: smjovanovic@nankai.edu.cn , ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2612-4733>.

Увод

Стварање Европске политичке заједнице 2022. године мора да се разматра у контексту руске инвазије на Украјину, која је темељно пореметила безбедносни поредак Европе (и шире – стручњаци попут Тома Касијера (Tom Casier 2023) иду чак дотле да кажу да је руски напад био „рат који је све променио“). Изненадно признавање Украјине и Молдавије као држава кандидата у јуну 2022. године, био је како симболичан гест солидарности, тако и геополитичка нужност, конципирана као наговештај да Европска унија остаје посвећена стабилности континента (Crombois 2023).

У оваквој клими, француски председник Емануел Макрон предложио је ЕПЗ као флексибилан оквир који ће под једним кровом да окупи европске државе које јесу и државе које нису чланице ЕУ (Stanicek 2022). Ова иницијатива понудила је добру основу за дијалог о читавом низу несугласица, као и за изградњу нове „политичке заједнице“ која би могла да стабилизује континент у одсуству непосредног проширења. Иако је ЕПЗ од тада сазвао неколико самита који су окупили учеснике на високом нивоу, његова дубља политичка улога остаје спорна. Неки коментатори га сматрају „акцелератором“ проширења, предворјем које одржава замах док ЕУ не буде спремна за проширење у институционалном смислу, иако је поента „проширења уједно и изградња државе – процес у којем земље кандидати усвајају правне тековине ЕУ, стварају или јачају државне институције које су неопходне у том процесу и спроводе реформе које унапређују услове за демократско управљање и конкурентну тржишну економију“ (Karjalainen 2023, 638).

Други коментатори сугеришу да је у питању репродуковање вишегодишњег обрасца у спољним односима ЕУ: стварање нових институционалних формата који, уместо да решавају, одлажу питање приступања, будући да се „Европска политичка заједница заснива на много лабавијим механизмима координације него ЕУ“ (Anghel i Dzankic 2023, 496). Теона Гјуашвили једноставно наводи да „таковм формату и даље недостаје јасан смисао сврхе“ (Giushvili 2023, 2), док Мајер и др. тврде да је „постигнут незнатан напредак у дефинисању концепта ЕПЗ, који ризикује да постане форум лидера који ће се састајати једном или два пута годишње, попут билатералних самита ЕУ-Африка или састанака Азије и Европе, али неће дефинисати своју политику на смислен начин“ (Mayer et al. 2022, 2). На сличан и нешто сажетији начин, Луиђи Лонардо тврди да „ЕПЗ настоји да нађе образложење за инклузивност/ексклузивност у стварању геополитичког блока широм континента, уз истовремено образложење

интеграције, при чему се неким земљама нуди нешто више од Европске политике суседства, али мање од чланства у ЕУ“ (Lonardo 2023, 755).

Овај чланак развија потоњи аргумент путем концептуализације ЕПЗ као механизма за стратешко избегавање. Иако је далеко од улоге акцелератора приступања, ЕПЗ омогућава ЕУ да руководи очекивањима земаља кандидата, уз истовремено избегавање чврстог обавезивања. Ова теза се надовезује на раније анализе „образаца status quo“ или „образаца мировања и чекања“ („holding pattern“) у спољном управљању ЕУ, у којима нова институционална решења служе стабилизацији периферије Уније без давања пуноправног чланства (Schneckener i Schäffer 2023). Неформалност ЕПЗ, недостатак обавеза у смислу правних тековина и одсуство правног ауторитета, откривају намерну стратегију – ЕПЗ је осмишљена тако да делује инклузивно, апсорбује геополитички притисак након инвазије на Украјину, али да институционализује одлагање, уместо да убрза приступање. Потреба за овом врстом избегавања произилази из растућих противречности унутар саме ЕУ. Замор од проширења подстакнут је оштрим политичким споровима унутар држава чланица, као и питањем институционалних капацитета. Криза владавине права у Мађарској и Пољској илуструју начин на који су сукоби око суверенитета у погледу миграција, независности правосуђа и националног идентитета, довели до ерозије нормативног консензуса Уније. Владе обе земље кажњене су финансијским санкцијама и прекршајним поступцима, док с друге стране, иста та Унија и даље толерише ауторитарне тенденције у Србији, где се власт консолидује путем заузимања медија и изборне манипулације, док истовремено одржава срдчане односе са Бриселом. Селективно спровођење демократских норми од стране ЕУ (кажњавање интерних неслагања, док се истовремено додворава екстерним аутократима), открива кризу легитимитета која директно поткопава кредибилитет услова за проширења.

Ове контрадикције нису ограничене само на спорове у вези са владавином права. Управљање миграцијама од стране ЕУ и њен недостатак воље да се позабави порастом политичког ислама, продубили су друштвене и политичке поделе широм Европе (Damos 2016). Ова динамика слаби унутрашњу кохезију Уније и ограничава њена обећања према земљама изван њених оквира: с којим кредибилитетом ЕУ може да захтева реформе од земаља кандидата, када је њен сопствени унутрашњи политички консензус нарушен? У светлу наведеног, ЕПЗ пружа излаз. Премештањем свог ангажовања са земљама кандидатима на форум ван институционалног оквира Уније, ствара се привид импулса у смислу проширења, док се ЕУ изолује од контрадикција које би нови талас приступања само погоршао.

У методолошком смислу, овај чланак се ослања на концепте стратешке двосмислености и лиминалности, при чему оба бацају светло на начине на који институције могу да управљају неизвесношћу уз одржавање прелазних стања између инклузије и искључивања. Студија случаја Србије додатно илуструје како ЕПЗ функционише као структура задржавања: овде износимо тезу да је омогућено симболично укључивање у европску политику без сувисле демократске условљености, што представља динамику која илуструје улогу ЕПЗ као алата за стратешко избегавање. Смештајући ЕПЗ у контекст шире кризе ЕУ интеграција, овај чланак настоји да покаже да је ова иницијатива мање пут ка проширењу, а више огледало нерешених противречности унутар саме Уније.

Противречности ЕУ – од вредности до селективног спровођења закона

Самопроглашени идентитет Европске уније као „заједнице вредности“, све више бива нарушен њеним недоследним одговорима на демократско назадовање међу њеним чланицама и државама кандидатима. Ова тензија не лежи само у присуству различитих система односно уређења унутар Уније, већ и у неједнакој спремности ЕУ да се бави овим кризама у зависности од тога када јој то одговара у политичком смислу. Тако, док се државе чланице попут Мађарске и Пољске подвргавају интензивној контроли, прекршајним поступцима и финансијским казнама, на државе кандидате попут Србије гледа се благонаклоно упркос учвршћивању ауторитарне власти. Ове противречности откривају у којој мери је условљеност проширења постала празна, чиме се поткопава кредибилитет ЕУ, како на унутрашњем, тако на спољном нивоу.

Случајеви Мађарске и Пољске често се наводе као парадигма назадовања демократије у Европи. Од 2010. године, влада партије Fidesz Виктора Орбана, систематски је слабила независност судства, ограничавала слободу медија и концентрисала извршну власт. Ови процеси нису ни случајни ни привремени – они представљају оно што стручњаци описују као намерну „де-демократизацију“ (Sitter i Bakke 2019). Пољска је под владом странке Закон и правда (PiS) следила паралелну путању након 2015. године, посебно кроз реформе које су судство потчиниле извршној власти. Европска комисија је одговорила покретањем поступака за кршење прописа и активирањем

поступака по члану 7, док је Европски суд правде изрицао Варшави дневне казне због непоштовања пресуда о независности судства.

ЕУ је такође почела да користи и нови механизам условљавања владавином права, тако што ускраћује приступ средствима у оквиру Вишегодишњег финансијског оквира када се прекрше стандарди управљања. На пример, Комисија је 2022. године предложила суспензију средстава у износу од 7,5 милијарди евра из кохезионих фондова за Мађарску, због корупције и забринутости у вези са владавином права (Akgül Durakçay 2023). Ове мере наглашавају способност Уније да изврши финансијски притисак на непослушне владе, док истовремено откривају политичке ризике њихове примене. Стручњаци примећују да је ЕУ заглављена између две опасности: са једне стране, неактивност поткопава њен кредибилитет као нормативне силе, док с друге стране прекомерна присила носи ризик да изазове даље реакције и продуби евроскептицизам (Nakai 2023). Иако Европска унија све више користи свој интерни механизам условљавања владавином права (као што је ускраћивање кохезионих фондова Мађарској због сталне забринутости у вези са управљањем и корупцијом), она није успела да примени исту такву строгост споља, посебно у свом приступу према Србији. Суспензија средстава од 7,5 милијарди евра Мађарској 2022. године показала је све већу спремност ЕУ да изврши финансијски притисак како би одржала демократске стандарде унутар својих граница. С друге стране, Србија, упркос системском ауторитарном заокрету под председником Вучићем (укључујући заузимање медија, манипулацију изборима и ограничавање независности судства), наставља да ужива симболично укључивање у европске структуре без суочавања са једнаким санкцијама. Случај Србије илуструје оно што стручњаци описују као „дилему између стабилности и демократизације“ ЕУ: давање приоритета регионалној стабилности и безбедносној сарадњи у односу на истинске демократске реформе (Ковачевић 2018). Посебно је Европска политичка заједница институционализовала ово стратешко избегавање нудећи Србији платформу за ангажовање на високом нивоу без икаквих правних или нормативних обавеза. За разлику од унутрашњих механизма који условљавају финансирање поштовањем демократских принципа, ЕПЗ нема важеће критеријуме, што омогућава Србији да има користи од видљивости ЕУ док крши основне услове за приступање. Овај двоструки стандард не само да поткопава кредибилитет условљавања од стране ЕУ, већ и подстиче нелибералне праксе, чиме земљама кандидатима даје сигнал да је поштовање демократских норми секундарно у односу на геополитичку корисност.

Насупрот томе, ангажман ЕУ са Србијом приказује инструментализацију политике проширења за стратешке циљеве. Од доласка на власт 2012. године Српске напредне странке, прогресивно су еродирани демократске институције кроз изборне манипулације, заузимање медија, укореењени непотизам и репресију цивилног друштва (Dragojlov 2024; Petrović 2024). Међународни показатељи доследно класификују Србију као хибридни режим, а не као функционалну демократију (Popović i Maksimović 2024; Dragičević-Šešić i Stefanović 2025). Ипак, Србија за ЕУ остаје главни саговорник на Западном Балкану, примајући милијарде из средстава претприступне помоћи и посете европских лидера на високом нивоу. Упркос поновљеним упозорењима Европског парламента о ауторитарним праксама, годишњи извештаји Европске комисије о напретку често усвајају помирљиве тонове, уз наглашавање улоге Србије у регионалној стабилности у односу на њене демократске недостатке, при чему се наводи да је „Србија започела важне уставне реформе у циљу снажења независности и непристрасности правосуђа“, као и да је „владавина права један од кључних приоритета у преговорима о приступању и стога деполитизација правосуђа и јачање његове независности морају да остану кључни циљеви“, где је Србија чак похваљена због „судова и њихових ‘континуираних напора да смање број старих предмета и ускладе судску праксу’“ (СЕРЕЈ 2020).

Оваква селективна примена разоткрива ослањање ЕУ на стабилност као водећи принцип. Случај Србије открива склоност ка „стабилнократији“, што је термин који се све више користи за описивање режима које Брисел толерише јер одржавају регионални поредак, док реторички потврђују европске интеграције (Bieber 2018). Овде противречност лежи у истовременом кажњавању држава чланица које се, попут Мађарске и Пољске, опирају наднационалном ауторитету, уз истовремену попустљивост према државама кандидатима које демонтирају демократске институције док се заветују на лојалност европском пројекту. Условљавање проширења, које је некада сматрано најефикаснијим инструментом спољне политике Уније (Barnes i Randerson 2006; Dobbels 2009), овиме је постала испразна и сведена на геополитички адут, уместо на кредибилан механизам демократизације.

Шире последице ових противречности су двоструке. Прво, оне слабе нормативни ауторитет ЕУ у њеном суседству. Земље кандидати примећују да Унија неравномерно примењује условљеност, што поткопава подстицаје за истинске реформе. Ако Србија може да напредује у преговорима док демонтира своје демократске институције, онда се у питање доводи

трансформативна моћ условљавања. Друго, овакве недоследности продубљују пукотине унутар саме Уније. Мађарска и Пољска су итекако свесне ових двоструких стандарда, који се користе као доказ да су интервенције од стране ЕУ политички мотивисане, а не принципијелне; чак се долази до „Најновијег двоструког стандарда ЕУ против Мађарске“ (Portella 2022) и тврдњи да „обарају рекорде лицемерја (...) и користе двоструке стандарде“ (Csehi i Zgut 2021, 10). Ово појачава домаће наративе о Бриселу као нелегитимном спољном актеру који вредности намеће селективно. Противречности се протежу и даље од демократског назадовања, преливајући се и на културну и идентитетску политику. Миграциона криза Уније је од 2015. године обелоданила дубоке поделе у вези са овим питањима у европским друштвима. Владе у Централној и Источној Европи су се опирале квотама за релокацију, наводећи забринутости за суверенитет и безбедност (Czyż 2017), док су се западноевропске државе бориле да уравнотеже интеграцију са растућим друштвеним тензијама (Farahat i Markard 2016).

Овакав развој догађаја заједно илуструје кризу кохерентности ЕУ. Званични дискурс Уније представља проширење као процес заснован на демократским вредностима и условљености у погледу владавине права. Међутим, њихово спровођење у пракси је недоследно, обликовано политичком сврсисходношћу и геополитичким прорачунима. Мађарска и Пољска су унутар Уније дисциплиноване због непокорности (Rankin 2024), док се Србији попушта упркос ауторитаризму, а спорно питање миграција решава се реторичким отклоном, уместо суштинским ангажовањем. Овакво селективно спровођење нарушава кредибилитет ЕУ као нормативног актера и поузданог партнера за земље кандидате.

ЕПЗ се из наведених разлога мора тумачити у овом контексту. Стварањем новог форума који искључује обавезујуће правне обавезе, Унија ефикасно премешта свој ангажман са суседима у простор који је изолован од противречности њеног унутрашњег управљања. ЕПЗ омогућава европским лидерима да пројектују јединство и инклузију без суочавања са двоструким стандардима који поткопавају политику проширења. Противречности Уније између вредности и моћи, реторике и праксе, нису решене, већ померене. У том смислу, ЕПЗ постаје средство не само стратешког избегавања, већ и стратешког прикривања, позорница на којој Унија може да оствари кохерентност, док су њени темељи напукли.

Институционални концепт ЕПЗ – неодређеност као стратегија

Институционални концепт Европске политичке заједнице (или његов недостатак) одражава како њену иновативност, тако и њена ограничења (посебно ово последње). За разлику од успостављених механизма Европске уније који су утемељени у уговорима, обавезама према правним тековинама ЕУ и правно обавезујућим одредбама, Емануел Макрон је експлицитно поставио оквире ЕПЗ као *флексибилног* форума без правног ауторитета; Ђеранић Перишић (Ćeranić Perišić 2022, 505) је написала како је „ова заједница заправо замишљена као платформа која може да комбинује политички дијалог са спровођењем политика на брз и флексибилан начин“ (видети и: Petrović i Veselica 2024). У говору пред Европским парламентом 9. маја 2022. године, Макрон је описао ЕПЗ као „допунски инструмент“, структуру осмишљену да употпуни, а не да замени приступање и која је уједно намењена томе да обезбеди непосредно политичко ангажовање за земље које реално не би могле да се придруже Унији у кратком року (Vargulescu 2022). Нагласак на комплементарности, а не на директном институционалном преклапању, показује стратешку двосмисленост која је у основи овог пројекта: он признаје тежње ка проширењу, док пажљиво избегава институционалне обавезе које би обавезале ЕУ.

Неодређеност институционалног концепта ЕПЗ је конститутивне природе. Стручњаци су одавно приметили да ЕУ у тренуцима кризе често генерише нове оквире који обећавају симболичку инклузију, док избегавају терет правне интеграције. Као што Потемкина (Potemkina 2022) примећује, инаугурални самит ЕПЗ који је одржан у Прагу октобра 2022. године, није произвео заједничку декларацију, што одражава неспремност његових 44 учесника да се обавезу чак и на минимални консензусни документ. Уместо тога, самит је у фокус ставио енергетску безбедност, кључну инфраструктуру и одбрану сајбер простора у широким, необавезујућим терминима. Ово одсуство опипљивих резултата илуструје логику ЕПЗ, чинећи је ареном за представе, а не за политику, арену у којој европски лидери могу да пројектују јединство без суочавања са противречностима у погледу приступања.

Ову двосмисленост додатно појачава однос ЕПЗ са постојећим организацијама. Посматрачи су указали на преклапање са Саветом Европе, Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и НАТО (Tulun 2022). ЕПЗ дуплира улоге ових организација без пружања додатних

појашњења о њеној вредности. Према начину на који је осмишљена, ЕПЗ није економска заједница, нити правна структура; то је политички форум чији је идентитет, тврдимо, намерно остављен као недефинисан. Макроново позивање на „нови простор за политичку и безбедносну сарадњу“ потврђује ову неодређеност. Таква непрецизност има своју политичку сврху: она омогућава ЕПЗ да окупи разнолик низ учесника (укључујући Уједињено Краљевство, Турску и Азербејџан), уз избегавање нормативне и правне условљености која би довела до пукотина у погледу консензуса. Званични документ Европског парламента „На први поглед“ додатно открива пролазну природу ЕПЗ: „ЕПЗ има за циљ да ступи ‘изван проширења’ и да усмерава политички дијалог уз координацију, углавном о безбедносним питањима, са земљама сличних позиција и схватања, те онима које имају амбицију да се придруже ЕУ и онима које то немају. ЕПЗ се може посматрати у светлу амбиције за стварање ‘геополитичке Комисију’ која ‘стабилизује своје суседство, убрзава проширење и заступа мултилатерализам’“ (Stanicek 2022), користећи нејасне и недефинисане фразе („изван проширења“, „усмеравати политички дијалог“, „стабилизovati суседство“, „заступати мултилатерализам“) без опипљивих акционих планова.

Из перспективе међународних односа, ова неодређеност може теоријски да се посматра кроз призму стратешке двосмислености. У политици савеза, државе често одржавају двосмислене обавезе како би одржале флексибилност и одвратиле противнике, без обавезивања конкретним обавезама (Niou i Zeigler 2024; Wang 2025). Ако је применимо на ЕПЗ, двосмисленост омогућава ЕУ да сигнализира геополитичку инклузију државама кандидатима попут Украјине, Молдавије и земаља Западног Балкана, док истовремено одлаже плаћање цене за пуну интеграцију; како су Бах и др. приметили у чланку о политичкој двосмислености, „недостатак јасноће у комуникацији може да користи њеном говорнику“ (Bach et al. 2025, 96). Гуселетов (Guseletov 2023) наглашава ову динамику истичући привлачност ЕПЗ за државе које нису чланице ЕУ, попут Уједињеног Краљевства које је на самиту у Прагу настојало да поново успостави везе са Европом након Брексита. Отворени формат ЕПЗ дозвољава такво учешће без поновног отварања дебате о реформи споразума или институционалној архитектури.

Ипак, двосмисленост сама по себи носи одређене ризике. Без институционалне јасноће, ЕПЗ може да се претвори у место сувишних и симболичних декларација, чиме се поткопава, а не јача кредибилитет политике проширења ЕУ. Како Толстов (Tolstov 2023) тврди, француска

иницијатива се уклапа у шири образац у којем је Париз унапредио грандиозне континенталне пројекте (Европска иницијатива за интервенцију, Европска конфедерација, а сада ЕПЗ) који обећавају стратешку дубину, а често служе као замена за одлучне институционалне реформе. У том погледу, ЕПЗ наставља француску традицију промоције међувладиног дијалога као тампон-зоне у односу на импулсе Брисела у погледу уједињења. Одсуство обавезујућих одредби осигурава да државе чланице задрже суверенитет у односу на ангажовање, док иста та карактеристика чини мало вероватним да ће ЕПЗ обезбедити трансформативни пут ка чланству који земље кандидати очекују. Стога, институционални концепт ЕПЗ карактерише прорачуната неодређеност. Недостатак правног ауторитета, преклапање са постојећим институцијама и њен реторички нагласак на комплементарности, а не на приступању, заједно указују на то да се ЕПЗ боље разуме као алат стратешког избегавања. Она пружа форум на којем европски лидери могу да сигнализирају солидарност након рата у Украјини, док истовремено одлажу спорне дебате које проширење неизбежно изазива. Оваква стратешка двосмисленост добро служи елитама ЕУ на краћи рок, али покреће фундаментална питања о кредибилитету обећања ЕУ о чланству својим суседима.

Миграције и границе плурализма ЕУ

Политика проширења Европске уније не може да се одвоји од ширих друштвених изазова са којима се Унија суочава, од којих су најзначајнији они који су повезани са миграцијама, интеграцијом и улогом (политичког) ислама у јавном животу Европе. Од избегличке кризе 2015. године, питања идентитета, безбедности и мултикултурализма заузимају централно место како у домаћој, тако и у политици на нивоу ЕУ (Trisonia et al. 2024; Yanseen et al. 2025). Док званични дискурс често представља миграцију као прилику за разноликост и отпорност, све већи број научних радова и јавних коментара подвлачи сталну неспособност Уније да реши тензије између идеала плурализма и реалности културне интеграције (Geddes i Scholten 2021). Иако „постоји много примера који указују на позитивну заступљеност имиграната... још увек има превише оних који су негативни и који изједначавају миграцију са тероризмом, незапосленошћу, нередима и актима насиља“ (Giordano and Piga 2020, 152), што указује на недостатак консензуса. Ануче Фарахат (Anuscheh Farahat 2024, 1), у излагању о ЕПЗ, тврди да је управо имиграција кључни проблем, „као изузетан и

проблематичан феномен [који] подстиче јавну забринутост и чини да одвраћање и оштро поступање изгледају као једини ефикасни политички приступи управљању глобалним миграцијама“. ЕПЗ, дакле, као намерно неодређена политичка платформа, нуди ЕУ погодно средство за избегавање ових нерешених спорова њиховом екстернализацијом у шири, необавезујући оквир континенталног дијалога.

Миграциона криза открила је дубоку асиметрију у способности ЕУ да примени начело солидарности. Квоте за релокацију које је Европска комисија увела 2015. године, наишле су на жесток отпор држава Централне и Источне Европе, посебно Мађарске и Пољске, које су квоте представиле као нелегитимно наметање које задире у национални суверенитет (Trauner 2016), док је мигрантска криза на грчко-турској граници 2020. године чак довела до сазивања Савета за спољне послове (FAC), пошто је у питање доведена заједничка изјава ЕУ и Турске из 2016. године о решавању миграционих изазова (Bandov 2020, 189). Накнадни поступци и пресуде Европског суда правде против наведених влада, подцртали су институционални ауторитет ЕУ, али нису много учинили да реше основни сукоб. Јавно мњење у многим државама чланицама, посебно у Централној Европи, остаје скептично према способности Уније да управља великим миграцијама без дестабилизације друштвене кохезије (Krastev i Holmes 2019). Законско спровођење квота можда је потврдило законе ЕУ, али је појачало перцепцију да Брисел није реаговао на забринутост грађана и да је одбацио културалне страхове.

Како примећује Јопке (Joppke 2019), европски нормативни пројекат плурализма постао је још крхкији пред друштвеним реалностима које доводе у питање компатибилност одређених верских пракси са либерално-демократским нормама. Уместо да се директно бави овим дилемама, дискурс ЕУ често патологизује неслагање, свдећи противљење миграцији и исламизацији на ксенофобичне или нелибералне импулсе. Како наводи Пол Маршал (Paul Marshall 2008), тадашњи виши сарадник Центра за верске слободе, „званичници ЕУ су такође празнословили“ о овој теми. Говорећи детаљније, он открива запањујући проблем (који је и дугогодишњи, написан пре 13 година, док се ситуација у међувремену у знатној мери погоршала), наводећи да су „европске земље такође одрицале своје грађане или вршиле репресију над њима на основу разлога као што је ‘врећање ислама’“, наводећи „случај Салмана Руждија... који је третиран као херој када је ајатолах Хомеини позвао на његово убиство након објављивања „Сатанских стихова“, али се сада третира као нека врста срамоте“, при чему се дотакао и „Флеминга Роуза (уредника културне

рубрике у новинама Јиландс-Постен који је наручио карикатуре из 2005. године), а којем су сада потребни телохранитељи и који је кажњен у родној Данској“, као и случај „Ајан Хирси Али, која је побегла из Сомалије и постала посланица у парламенту Холандије и гласна критичарка радикалног ислама, а која је морала да напусти Холандију из безбедносних разлога, док је холандска влада јасно ставила до знања да не жели да се она врати“ (Marshall 2008).

Поврх тога, границе прокламованог плурализма ЕУ постају посебно јасне када се разматра проширење. Државе кандидати на Западном Балкану и у Источној Европи итекако су свесне културних подела унутар Уније. Лидери у Србији, на пример, често истичу унутрашњу нејединственост ЕУ око миграција као доказ да Бриселу недостају и кохерентност и легитимитет у наметању услова другима. Слично томе, популистички актери широм региона не представљају проширење као улазак у заједницу вредности, већ као потчињавање наднационалном ауторитету који је и сам дубоко подељен око питања идентитета и интеграције (Kmezić i Bieber 2017). Ова перцепција поткопава утицај ЕУ: када сама Унија не може да управља сопственим миграционим споровима, тада њени захтеви да државе кандидати усвоје свеобухватне политике интеграције звуче испразно.

Стога, ЕПЗ на погодан начин пружа излаз за управљање овим противречностима, тако што их пребацује на ширу сцену европског континента. Будући да ЕПЗ није правно обавезујућа и не намеће обавезе, она омогућава ЕУ да ангажује широк спектар партнера (укључујући земље са веома различитим приступима религији и питањима идентитета и миграција) без решавања сопствених унутрашњих подела. Уместо тога, неодређеност самог форума функционише као штит који омогућава европским лидерима да пројектују јединство у погледу безбедности и инфраструктуре, уз истовремено избегавање политички експлозивног питања ислама у Европи. Из теоријске перспективе, ова динамика може да се тумачи кроз концепт „скретања дискурса“. Уместо да се суочи са некомпатибилностима између *либералног плурализма* и *одређених нелибералних* верско-политичких покрета, ЕУ, парадоксално, одбија неслагање тако што га назива *нелибералним*, чиме штити нормативни идентитет Уније, док основне проблеме оставља нерешеним (videti: Кауа 2020). Ова стратегија може да очува краткорочну кохезију међу елитама, али продубљује јаз између институција и јавности, чиме подстиче популистичку реакцију која дестабилизује консензус о проширењу.

Последице по проширење су, благо речено, дубоке. Неспособност Уније да се суочи са миграционим изазовима може да наведе многе земље кандидате да ЕПЗ доживе као алтернативу, а не као одскочну даску ка приступању. У ствари, ЕПЗ институционализује стратегију избегавања ЕУ, обећавајући дијалог и инклузију без суочавања са културним сукобима које би проширење само појачало. Логика ЕПЗ у мислу одржавања *statusa quo* стога се протеже даље од питања демократског назадовања и спорова у вези са суверенитетом: она обухвата дубљу културну кризу Уније, у којој ограничења плурализма ограничавају и унутрашњи легитимитет и спољни кредибилитет.

ЕПЗ као чекаоница за непожељне

Логика стратешког избегавања Европске политичке заједнице на овај начин достиже свој најјаснији израз када се схвати као „чекаоница“ за државе које су реторички укључене у Европу, али практично искључене из чланства. У том смислу, ЕПЗ није припремна фаза за проширење, већ механизам за одлагање приступања на неодређено време. Он пружа симболично признање без правних обавеза, чиме се омогућава да ЕУ врши притисак на земље кандидате, док истовремено одржава контролу над сопственим унутрашњим противречностима.

Појава ЕПЗ мора да се схвати не само као одговор на спољне шокове, већ и у светлу сталних унутрашњих притисака унутар земаља чланица Европске уније. Иако је велика пажња у дебати била усмерена на забринутост због миграција, остале димензије (укључујући јавно незадовољство либерално-социјалним променама као што су мултикултурализам, родна равноправност и прогресивне норме) такође у знатној мери обликују непријатељски став према проширењу и даљој интеграцији. Стручњаци су показали да питања имиграције и интеграције у западноевропским изборним аренама постају све више политизована, чиме се само доприноси ономе што се често описује као „замор од проширења“ (Grande et al. 2019; Bélanger i Schimmelfennig 2021). Истовремено, ЕПЗ је покренута непосредно након руске инвазије на Украјину 2022. године, драматичног геополитичког раскида који је обновио хитност питања европске безбедности, стратешког усклађивања и изгледа за проширење (Mayer 2022; Lonardo 2023). У том смислу, ЕПЗ има двоструку улогу, јер нуди симболичан, флексибилан оквир за европску сарадњу у временима кризе,

док истовремено заобилази тешке унутрашње дебате о вредностима, идентитету и бурним реакцијама јавности. Екстернализацијом сарадње кроз неформални форум, ЕУ може да пројектује наратив континенталног јединства без суочавања са сложеном и контроверзном домаћом политиком која често поткопава општу сагласност.

Идеја о чекаоници није сасвим нова – стручњаци за управљање спољним питањима ЕУ одавно су приметили да Унија ствара „лиминалне просторе“ у којима државе нису ни потпуно унутар, ни потпуно изван њених структура (Schimmelfennig 2018). Европска политика суседства и Источно партнерство, на пример, описани су као стратегије обуздавања које проширују утицај ЕУ без обећања приступања. ЕПЗ се у том смислу разликује преваходно по обиму и симболици: обухвата и државе кандидате и државе које то нису, укључујући Уједињено Краљевство, Турску и Азербејџан, а настала је директно као одговор на геополитички шок руске инвазије на Украјину. Сазивањем 44 државе на инаугуралном самиту у Прагу, ЕПЗ је пројектовала солидарност континента у тренутку кризе. Ипак, њен институционални концепт осигурава да ова солидарност остане симболична, а не истински и ефикасно трансформативна. Поред тога, покретање ЕПЗ није довело до одлучне промене у спољној политици Београда. Уместо да ЕПЗ посматрају као средство за дубљу посвећеност европским нормама, српске власти су га третирали као додатну проевропску платформу, углавном лишена обавезујућих одредби. Овај приступ огледа се у сталној неспремности Србије да се усклади са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) ЕУ: у 2022. години, стопа усклађености Србије са декларацијама ЗСБП била је само 48%, што је међу најнижим стопама усклађености од свих земаља које настоје да постану чланице ЕУ (Novaković i Plavšić 2023). Иако српски лидери настављају реторички да потврђују интеграцију у ЕУ као стратешки циљ, у пракси одржавају блиске везе са Русијом и Кином, чиме чувају геополитичку флексибилност и задовољавају домаће политичке интересе (Већев 2023). Кључно је да је Србија одбила да се придружи санкцијама ЕУ против Русије након њене инвазије на Украјину 2022. године, чак и док је номинално осуђивала аспекте тог рата (ЕП 2023). Ова двострука стратегија истиче ограничења симболичког укључивања на начин на који је то претпостављено у ЕПЗ: док овај оквир пружа Србији видљивост и легитимитет, недостају му механизми спровођења који су неопходни за подстицање смисленог демократског или геополитичког усклађивања. Као таква, ЕПЗ пре служи као „чекаоница“, него као канал за трансформацију,

посебно у случајевима попут Србије, где је стабилнократија награђена приступом без условљавања.

Улога чекаонице је очигледна у третману земаља попут Украјине и Молдавије, које дуго постоје у лиминалном простору ЕУ. Њихово брзо добијање статуса кандидата 2022. године подигло је очекивања убрзаног приступања, али структурне препреке њиховом чланству и даље остају изузетно велике. Обе земље се суочавају са дуготрајним изазовима попут корупције, реформе правосуђа и територијалног интегритета (Patricheev 2024; Armaşu 2024). За саму ЕУ, проширење у ратно време би подразумевало значајне институционалне и финансијске ризике, посебно у контексту постојећих спорова око владавине права и миграција унутар Уније. ЕПЗ стога пружа излаз: Украјина и Молдавија су на видљив начин укључене у разматрања у Европи, док је њихово приступање ефикасно одложено. Као што Ангел и Џанкић (Anghel и Džankić 2023) примећују, проширење у Европи у време рата представља мање истинску промену политике од реактивне стратегије стабилизације, при чему ЕПЗ институционализује ову двосмисленост.

Западни Балкан пружа још једну илустрацију. Већ дуже од две деценије, ЕУ обећава чланство државама у региону, али је процес стагнирао. Србија, Црна Гора, Албанија и Северна Македонија остају заробљене у дуготрајним преговорима, док се Босна и Херцеговина и власти у Приштини суочавају са још удаљенијим перспективама. ЕПЗ им нуди алтернативну платформу за ангажовање, која признаје њихов европски идентитет без решавања политичких спорова који блокирају њихово приступање. Кмезић и Бибер (Kmezić и Bieber 2017) тврде да је преференција ЕУ у погледу стабилитократије у региону створила парадокс у којем се ауторитарни лидери толеришу зарад очувања реда. ЕПЗ наставља овај образац, пружајући видљивост без условљавања, чиме учвршћује *status quo*, уместо да га трансформише. Остављајући границе чланства недефинисаним, ЕУ задржава флексибилност у ангажовању, избегавајући да плате цену проширења. Ова двосмисленост није случајна, већ је у питању намерна стратегија за балансирање супротстављених императива. С једне стране, Унија мора да пројектује јединство и подршку својим суседима упркос руској агресији. С друге стране, не може себи да приушти ширење док се бори са сопственим кризама суверенитета, миграција и демократског легитимитета. ЕПЗ помирује ове императиве пружајући симболички простор за инклузију који институционализује одлагање.

Метафора чекаонице такође обухвата делатну димензију ЕПЗ, имајући у виду да самити функционишу као позорнице на којима европски лидери

могу да прикажу јединство, солидарност и заједнички циљ. Самит у Прагу из октобра 2022. године, као и накнадни састанци у Молдавији и Шпанији, обележиле су фотографије познатих личности, заједничке конференције за штампу и изјаве о заједничким вредностима. Ипак, одсуство обавезујућих саопштења или конкретних обавеза, наглашава јаз између учинка и политике (Potemkina 2022). ЕПЗ је стога мање институција управљања, а више театар политике, који је осмишљен тако да умири и унутрашњу и спољну јавност без мењања темељних принципа за проширења ЕУ. Међутим, за земље кандидате, продужена лиминалност носи ризик да изазове разочарење и негодовање. Србија је, на пример, осцилирала између реторичке посвећености ЕУ и продубљивања веза са Русијом и Кином, при чему је искоришћавала неодређеност сопственог статуса како би водила спољну политику „четири стуба“ (Mitrović 2025). ЕПЗ пружа Вучићу могућности за видљивост и ангажовање без захтева у погледу демократских реформи, чиме се јача стабилитократска погодба. Улог је још већи када је у питању Украјина: док учешће у ЕПЗ сигнализира европску солидарност, одсуство кредибилног пута у смислу приступања ризикује да поткопа морал земље која је своју борбу представила као борбу за европски идентитет (Devermond 2022). За саму ЕУ, стратегија чекаонице може да пружи краткорочну стабилност, док са друге стране ризикује дугорочни кредибилитет. Историјски гледано, проширење је било један од најефикаснијих алата Уније за трансформацију, који би подстакао демократске реформе и институционалну конвергенцију у Централној и Источној Европи. У случају да ЕПЗ замени проширење симболичним уључивањем, ЕУ ризикује да еродира најмоћнији инструмент сопствене спољне политике. Као што упозорава Карјалаинен (Karjalainen 2023), замор од проширења у комбинацији са геополитичким избегавањем може да сведе ЕУ на реактивног актера, неспособног да обликује своје суседство на одржив начин.

У том светлу, ЕПЗ не мора да се перципира као мост ка чланству, већ као простор за нерешене противречности. Она управља притиском проширења без његовог решавања, пружа видљивост без суштине и стабилизује без трансформације, суштински не постижући ништа. Функција ЕПЗ као простора за чекање, одражава дубљу кризу Уније: неспособна да помири своје нормативне захтеве са својим политичким реалностима, ЕУ институционализује одлагање под маском инклузије.

Студија случаја и мит о условљавању

По свему судећи, Србија пружа најистакнутији пример како Европска политичка заједница функционише као механизам стратешког избегавања, док наставља са ангажманом без захтева у погледу суштинских демократских реформи. Више од једне деценије, Србија је заузимала парадоксалну позицију у којој је формално била посвећена европским интеграцијама, док с друге стране њоме управља све ауторитарније руководство на челу са председником Вучићем у слабо развијеној демократији (Vučković i Radeljić 2024). Овај парадокс илуструје колапс некада хваљене политике ЕУ у смислу условљавања, као и принципа да приступање зависи од доказивог напретка у испуњавању демократских и стандарда владавине права. Укључивањем Србије у континенталне дијалоге на високом нивоу без обавезујућих одредби, ЕПЗ додатно институционализује овај парадокс, чиме оснажује стабилитократију уместо трансформације. Вучићево учвршћивање власти од 2012. године, добро је документовано. Међународни индекси попут оних које издају Freedom House и V-Dem, доследно класификују Србију као „хибридни режим“ уместо консолидоване демократије (Nakai 2023). Изборни процеси обележени су неправилностима, медијски плурализам је нарушен кроз преузимање емитера и штампаних медија од стране власти, а цивилно друштво се суочава са све већим ограничењима. Опозиција остаје фрагментирана и подложна застрашивању, док је владајућа Српска напредна странка (СНС), доминантна како у скупштини, тако и у државним институцијама. Овај ауторитарни помак прати популистичка реторика која Вучића приказује као гаранта стабилности, што је дискурс који одјекује код делова бирачког тела, док ућуткује дисидентске гласове (Jovanović 2018; Rekić 2022). Упркос овим дешавањима, Србија и даље добија снажну реторичку и финансијску подршку из Брисела. Извештаји Европске комисије о напретку често признају демократске недостатке, али их представљају као изазове које треба решавати постепено, а не као кршење критеријума за приступање који Србију у том смислу дисквалификују. Посете на високом нивоу, попут посета председника Комисије и главних људи Европског савета, појачавају наратив о Србији као главном партнеру на Западном Балкану, док се милијарде евра претприступне помоћи улажу у пројекте инфраструктуре, управљања и цивилног друштва.

Парадокс је очигледан: Србија реторички напредује у процесу приступања, док назадује у демократској консолидацији. Миленковић и Миленковић (2013, 191) дали су мишљење о овом парадоксу још 2013.

године, пре него што је Вучић потпуно преузео власт, наводећи да је пре пуне консолидације власти, Србија била додатно условљена: „Србија се налази у парадоксалној ситуацији коју називамо демократским застојем – потребна јој је консолидована демократија како би постигла политичку стабилност и стабилна влада способна да спроведе реформе ЕУ, док је сама нестабилност резултат додатних критеријума за приступање ЕУ (и реакција на њих)“. Овај парадокс, дакле, постаје тим већи уколико ЕУ зајмури *након* што се аутократска консолидација догоди. Узимајући у обзир горе наведено, Србија представља отелотворење логике стабилитократије. Вучић се представља као незаобилазни посредник у питањима стабилности у нестабилном региону, који балансира односе са Косовом, врши националистичке притиске на домаћем нивоу и реторички потврђује европски пут, чак и док истовремено продубљује везе са Русијом и Кином. За елите ЕУ, Вучићева стабилнократија је пожељнија од ризика промене режима или демократских превирања, посебно у контексту у којем замор од проширења смањује апетит за истинским приступањем. ЕПЗ појачава ову стабилитократску нагодбу. Дајући Србији место поред земаља чланица ЕУ и оних које то нису на самитима високог профила, ЕПЗ пружа Вучићу симболички легитимитет без захтева за поштовањем демократских стандарда. Учешће на састанцима ЕПЗ омогућава лидерима Србије да домаћој публици пројектују европску припадност, чиме се истовремено избегава терет преговора о приступању. За ЕУ, ЕПЗ пружа форум за ангажовање Србије по питањима енергетике, миграција и безбедности, што све одлаже спорно питање да ли и када би Србија заправо могла да се придружи Унији. Овај аранжман институционализује условљавање на речима, али га лишава суштине. Мит о условљавању додатно је појачан селективном толеранцијом ЕУ према спољној политици Србије. Док се од земаља кандидата формално захтева да ускладе спољну политику са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) ЕУ, Србија је више пута одступала од ње, посебно у смислу неспремности да уведе санкције Русији након инвазије на Украјину (Belloni 2024). Ипак, оваква одступања нису дисквалификовала Србију из учешћа у ЕПЗ, нити су у значајнијој мери променила стратегију ангажовања ЕУ. Овај раскорак открива један шири образац: док се условљавање ригорозно примењује на неке државе (Мађарску и Пољску унутар ЕУ), оно се ублажава или игнорише када геополитички разлози налажу другачије.

Награђујући Београд видљивошћу и легитимитетом упркос ауторитарним праксама, ЕУ ненамерно јача управо онај режим који наводно жели да реформише. Опозиционе странке и актери цивилног

друштва често оптужују Брисел да омогућава аутократију тиме што даје предност стабилности над демократијом. Ова перцепција поткопава нормативну привлачност ЕУ у Србији, представљајући проширење не као трансформативни процес, већ као елитну погодбу између Брисела и Београда. Својим необавезујућим, перформативним карактером, ЕПЗ погоршава ову перцепцију симболизујући инклузију без демократизације.

Из теоријске перспективе, Србија приказује пресек лиминалности и стабилитократије. Земља је у перманентном стању „између“ – нити је потпуно унутар Уније, нити је потпуно изван ње, док се њен ауторитарни режим толерише зарад регионалне стабилности. ЕПЗ кодификује ову лиминалност нудећи простор ангажовања који не захтева решавање противречности. Тиме се поткопава кредибилитет условљавања као темеља проширења и открива функција ЕПЗ као алата за стратешко избегавање.

Случај Србије показује кристално јасну слику ширег аргумента овог чланка. ЕПЗ је простор за чекање, уместо да буде акцелератор приступања, форум у којем могу да се одложе непожељна питања демократије, суверенитета, културе и идентитета. Толеришући Вучићев ауторитаризам и дајући Србији симболичко укључивање, ЕПЗ представља пример преласка Уније са трансформативног проширења на представу стабилизације. Мит о условљавању остаје нетакнут у реторичком смислу, док је у пракси осиромашен и замењен логиком геополитичког опортунизма.

Закључак – ЕПЗ као огледало стратешке парализе ЕУ

Европска политичка заједница настала је у тренутку изразитог геополитичког притиска, када је руска инвазија на Украјину захтевала од Европске уније да потврди водећу улогу у безбедности континента. Председник Емануел Макрон представио је ЕПЗ као смелу иновацију, а у неким круговима је поздрављена као инструмент који је у стању да убрза проширење и премости јаз између Уније и њеног суседства. Било како било, анализа која је приказана у овом чланку показује да ЕПЗ функционише мање као трансформативна иницијатива, а више као механизам за стратешко избегавање. Она није акцелератор приступања, већ простор за чекање и задржавање, простор у који су земље кандидати симболично укључене, док је њихово стварно чланство одложено на неодређено време.

Овај аргумент поткрепљује неколико главних закључака. Прво, институционални концепт ЕПЗ је намерно нејасан. Недостају му правне обавезе, не издаје обавезујућа саопштења и дуплира улоге које већ играју постојеће организације попут Савета Европе и ОЕБС-а. Ова неодређеност је стратешка, а не случајна, јер отвара простор европским лидерима да пројектују јединство без решавања спорних питања која проширење подразумева (Potemkina 2022). ЕПЗ институционализује двосмисленост, пружајући видљивост без суштине и солидарност без обавеза. Друго, унутрашње противречности Уније (које се огледају у различитим третманима Мађарске, Пољске и Србије) поткопавају њен нормативни кредибилитет. Док се државе чланице које се опиру наднационалном ауторитету дисциплинују кроз прекршајне поступке и финансијске санкције, државе кандидати које демантирају демократске институције, толеришу се зарад стабилности. Упркос ауторитарним праксама и разликама у спољној политици, Србија остаје ангажована и кроз преговоре о приступању и кроз учешће у ЕПЗ. Овакво селективно понашање говори да је условљеност постала више мит него стварност, подређена геополитичкој сврсисходности (Bieber 2018; Nakai 2023). Треће, кризе Уније у погледу културе и идентитета, додатно компликују агенду проширења. Нерешене тензије у вези са миграцијама и плурализмом, откривају дубоке пукотине унутар саме ЕУ. Земље кандидати су свесне ових противречности. Оне их чак тумаче као доказ да ЕУ недостају и кохерентност и легитимитет у наметању услова другима (Krastev i Holmes 2019). ЕПЗ нуди прикладан начин за управљање наведеним тензијама, тако што их пребацује у симболички форум у којем не морају директно да се суочавају са њима. Четврто, случај Србије показује начин на који ЕПЗ учвршћује стабилитократију, уместо да подстиче демократизацију. Београд је награђен видљивошћу и легитимитетом без смислене условљености, динамиком која илуструје функцију ЕПЗ као механизма за стабилизацију, а не трансформацију. ЕПЗ на тај начин одражава шири правац ЕУ: од заједнице која је некада користила проширење као моћно оруђе демократизације, до уније која сада користи инклузију као представу, а не политику.

Када се ови закључци узму заједно, они указују на то да ЕПЗ може најбоље да се схвати као огледало стратешке парализе ЕУ. Унија се суочава са супротстављеним императивима: да пројектује јединство упркос геополитичким претњама, да очува унутрашњу кохезију упркос демократском назадовању и културним поделама, те да одржи наратив о проширењу без обавезе у смислу стварног ширења. ЕПЗ помирује ове императиве кроз двосмисленост. Она омогућава ЕУ да делује инклузивно

и геополитички ангажовано, док одлаже тешке изборе које проширење подразумева. Ова стратегија може да понуди краткорочне предности, док истовремено носи дугорочне ризике. За земље кандидате, стална лиминалност ствара фрустрацију и разочарање, док уједно подстиче понашање заштите од ризика, које поткопава европску усклађеност. За ЕУ, замена проширења симболичким укључивањем носи ризик од даље ерозије њеног најефикаснијег инструмента спољне политике и смањење нормативне моћи. Кредибилитет Уније не зависи од њене способности да сазива симболичне самите, већ од спремности да помири унутрашње противречности и доследно спроводи политику условљавања. Уколико то не учини, Европска политичка заједница ће бити упамћена не као степеница ка интеграцији, већ као институционални споменик избегавању.

На овај начин ЕПЗ открива како отпорност, тако и крхкост европског пројекта. Она показује способност Уније да се симболички прилагоди кризама, али истовремено наглашава ограничења симболичке политике у одсуству суштинских реформи. Будућност ЕУ као геополитичког актера зависиће од тога да ли је у стању да превазиђе избегавање како би се суочила са својим унутрашњим кризама у погледу демократије, суверенитета и идентитета. До тада, ЕПЗ ће остати мање мост ка чланству, а више огледало нерешених противречности саме Уније као склоништа за непожељне и представе јединства у доба фрагментације.⁴

Bibliography/ Библиографија

- Akgül Durakçay, Fulya. 2023. "The European Union's Policies to Protect the Rule of Law in the Case of Democratic Backsliding in Hungary". *Akademik Hassasiyetler* 10 (22): 1–28.
- Anghel, Veronica, and Jelena Dzankic. 2023. "Wartime EU: Consequences of the Russia–Ukraine War on the Enlargement Process". *Journal of European Integration* 45 (3): 487–501.
- Armaşu, Vitalie. 2024. "Provocările cu care se confruntă republica moldova ca țară aspirantă la aderarea la Uniunea Europeană". *Moldoscopie* 100 (1): 26–33.

⁴ Ставови изнети у овом тексту су ставови аутора.

- Bach, Parker, Carolyn E. Schmitt, and Shannon C. McGregor. 2025. "Let Me Be Perfectly Unclear: Strategic Ambiguity in Political Communication". *Communication Theory* 35 (2): 96–106.
- Bandov, Goran. 2020. "Croatia's EU Presidency: A Strong Europe in a World of Challenges". *European View* 19 (2): 188–196.
- Barbulescu, Iordan Gheorghe. 2022. "La nueva Comunidad Política Europea y la reconstrucción del continente más allá de la Unión Europea, ¿un déjà vu, político?". *Revista española de desarrollo y cooperación* 49: 171–183.
- Barnes, Ian, and Claire Randerson. 2006. "EU Enlargement and the Effectiveness of Conditionality: Keeping to the Deal?". *Managerial Law* 48 (4): 351–365.
- Tulun, Teoman Ertuğrul. 2022. "Macron's Proposal of Creating European Political Community and the NATO's Guardian Angel Wings". *OSF Preprints*. July 19. <https://doi.org/10.31219/osf.io/8z7qs>.
- Bechev, Dimitar. 2023. *Hedging Its Bets: Serbia Between Russia and the EU*. Carnegie Endowment for International Peace. January 19. <https://carnegieendowment.org/research/2023/01/hedging-its-bets-serbia-between-russia-and-the-eu?lang=en>.
- Bélanger, Marie-Eve, and Frank Schimmelfennig. 2021. "Politicization and Rebordering in EU Enlargement: Membership Discourses in European Parliaments". *Journal of European Public Policy* 28 (3): 407–426.
- Belloni, Roberto. 2024. "Serbia between East and West: Ontological Security, Vicarious Identity and the Problem of Sanctions against Russia". *European Security* 33 (2): 284–302.
- Bieber, Florian. 2018. *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*. London: Palgrave Macmillan.
- Casier, Tom. 2023. "The EU and Russia: The War That Changed Everything". *Journal of Common Market Studies* 61: 31–44.
- [CEPEJ] European Commission for the Efficiency of Justice. 2020. "European Day of Justice: Further Efforts taken to strengthen the Independence of Judiciary in Serbia". 23 October 2020. <https://www.coe.int/en/web/cepej/serbia>.
- Ćeranić Perišić, Jelena. 2022. "Inicijative za stvaranje Evropske političke zajednice—od pedesetih godina 20. veka do danas". *Kopaonička škola prirodnog prava—Slobodan Perović* 3: 499–514.
- Crombois, Jean F. 2023. "The Ukraine War and the Future of the Eastern Partnership". *European View* 22 (1): 103–110.

- Csehi, Robert, and Edit Zgut. 2021. "We Won't Let Brussels Dictate Us': Eurosceptic Populism in Hungary and Poland". *European Politics and Society* 22 (1): 53–68.
- Czyż, Anna Sylwia. 2017. "Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego". *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 18: 143–161.
- Damoc, Adrian-Ioan. 2016. "Fortress Europe Breached: Political and Economic Impact of the Recent Refugee Crisis on European States". *Annals of the University of Oradea* 25 (1): 20–29.
- Deyermond, Ruth. 2022. "Security, History and the Boundaries of European Identity after Russia's Invasion of Ukraine". *New Perspectives* 30 (3): 230–235.
- Dobbels, Mathias. 2009. "Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?". *EU Diplomacy Papers* 6/2009. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_6_2009_dobbels_0.pdf.
- Dragičević-Šešić, Milena, and Milena Stefanović. 2025. "Cultural Governance in Hybrid Regimes: Strategies and Models of and for Survival: A View from Serbia". In: *The Routledge Companion to Governance in the Arts World*, edited by Ruth Rentschler, Wendy Reid, Chiara Carolina Donelli, 352–370. London and New York: Routledge.
- Dragojlov, Aleksandra. 2024. "Genuine Domestic Change or Fake Compliance? Political Pervasiveness in the Serbian Media". *Nationalities Papers* 52 (4): 845–861.
- [EP] European Parliament. 2023. "2022 Report on Serbia". May 2023. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747112/EPRS_ATA\(2023\)747112_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747112/EPRS_ATA(2023)747112_EN.pdf).
- Farahat, Anuscheh. 2024. "Reimagining the European (Political) Community through Migration Law". *Verfassungsblog*. 4 March 2024. <https://verfassungsblog.de/re-imagining-the-european-political-community-through-migration-law/>.
- Farahat, Anuscheh, and Nora Markard. 2016. "Forced Migration Governance: In Search of Sovereignty". *German Law Journal* 17 (6): 923–948.
- Geddes, Andrew, and Peter Scholten. 2021. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, 4th edition. London: SAGE.
- Giordano, Michela, and Antonio Piga. 2020. "Beyond the Boundaries: Migration Discourse in EU Parliamentary Debates". *Lingue e Linguaggi* 39: 131–156.
- Giuashvili, Teona. 2023. *The European Political Community: A Forum in Search of a Role*. May 2023. <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/dacdba06-af7e-5b98-97a3-38252e22feae/content>.

- Grande, Edgar, Tobias Schwarzbözl, and Matthias Fatke. 2019. "Politicizing Immigration in Western Europe". *Journal of European Public Policy* 26 (10): 1444–1463.
- Guseletov, Boris. 2023. "Будущее Европейского Политического Сообщества: Приоритет Идеологии или Геополитики". *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН* 1: 7–16.
- Novaković, Igor, and Tanja Plavšić. 2023. *An Analysis of Serbia's Alignment with the European Union's Foreign Policy Declarations and Measures: Annual Report for 2022*. February 3. <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2023/02/ISAC-CFSP-Analysis-2022-1.pdf>
- Joppke, Christian. 2019. *Neoliberal Nationalism: Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jovanović, Srđan M. 2018. "Headlines as Fake News: Discursive Deception in Serbia's Daily Informer (2012–2018)". *Central and Eastern European Review* 12 (1): 1–22.
- Karjalainen, Tyyne. 2023. "EU Enlargement in Wartime Europe: Three Dimensions and Scenarios". *Contemporary Social Science* 18 (5): 637–656.
- Kaya, Ayhan. 2020. *Populism and Heritage in Europe: Lost in Diversity and Unity*. London and New York: Routledge.
- Kmezić, Marko, and Florian Bieber, eds. 2017. *The Crisis of Democracy in the Western Balkans: Authoritarianism and EU Stabilitocracy*. March 8. <https://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/TheCrisisofdemocracy.pdf>.
- Kovačević, Maja. 2018. "The EU's Stability-Democratisation Dilemma in the Western Balkans: The Case of Serbia". *Australian and New Zealand Journal of European Studies* 10 (3): 9–23.
- Krastev, Ivan, and Stephen Holmes. 2019. *The Light That Failed: A Reckoning*. New York: Penguin.
- Lonardo, Luigi. 2023. "The European Political Community: A Nebulous Answer to the Strategic Question of How to Unite Europe". *European Papers* 8 (2): 755–764.
- Marshall, Paul. 2008. Blasphemy, Islamophobia, and the Repression of Dissent. Hudson Institute. January 16. <https://www.hudson.org/national-security-defense/blasphemy-islamophobia-and-the-repression-of-dissent>
- Mayer, Franz C., Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, and Shahin Vallée. 2022. *Enlarging and Deepening: Giving Substance to the European Political Community*. September 22. <https://epc-observatory.info/document/>

- enlarging-and-deepening-giving-substance-to-the-european-political-community/.
- Milenković, Miloš, and Marko Milenković. 2013. "Is Additional Conditionality Preventing EU Accession? Serbian Democratic 'Step Back'". *Sociološki pregled* 47 (2): 189–210.
- Mitrović, Sava. 2025. "Foreign Policy Attitudes of Political Parties in Serbia: How Far from the East, How Close to the West?". In: *Balkan Politics: Political Parties in the Balkans, 1991–2024*, edited by Sevba Abdula and Ali Erken, 133–151. Skopje: Idefe Publications.
- Nakai, Ryo. 2023. "The Democratic Backsliding Paradigm in Enlarged European Union Countries: In-Depth Analysis of V-Dem Indicators". *Frontiers in Political Science* 4: 966472.
- Niou, Emerson, and Sean M. Zeigler. 2024. "Entente versus Alliance: When Should States Be Friends but Not Allies?". *Defence and Peace Economics* 35 (7): 792–808.
- Patricheev, Iurie. 2024. "Path to the EU: Moldova and Ukraine's Quest to Eradicate Corruption-A Comparative Legal Perspective". *Moldavian Journal of International Law and International Relation* 2 (19): 116–126.
- Petrović, Miloš, and Milan Veselica. 2024. "Evropska politička zajednica: između horizontalnog povezivanja i potrebe za dubljom integracijom na kontinentu". *Međunarodna politika* 75 (1190): 143–168.
- Petrović, Predrag. 2024. „Failed Intelligence Reform, State Capture, and Authoritarian Turn in Serbia". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 37 (1): 204–231.
- Popović, Katarina, and Maja Maksimović. 2024. "Hybrid Political Regimes and Adult Education-the Example of Serbia". In: *Research Handbook on Adult Education Policy*, edited by Marcella Milana, Palle Rasmussen, and Margherita Bussi, 273–288. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Portella, Mario Alexis. 2022. "The Latest Double Standard of the EU Against Hungary". *Hungarian Conservative*. 18 September 2022. <https://www.hungarianconservative.com/articles/politics/the-latest-double-standard-of-the-eu-against-hungary/>.
- Potemkina, Olga. 2022. "Европейское Политическое Сообщество: Новое Рождение?". *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН* 6: 7–14.
- Rankin, Jennifer. 2024. "ECJ to Fine Hungary €1m a Day until It Complies with EU Refugee Laws". *The Guardian*. 13 June 2024. <https://www.the>

- guardian.com/world/article/2024/jun/13/hungary-fined-over-treatment-of-asylum-seekers-in-unprecedented-breach-of-eu-law.
- Rekšć, Magdalena. 2022. "Aleksandar Vučić's Stabilocracy". *Przegląd Humanistyczny* 479 (4): 102–120.
- Schimmelfennig, Frank. 2018. "Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union". *Journal of Common Market Studies* 56 (7): 1578–1594.
- Schneckener, Ulrich, and Sebastian Schäffer. 2023. "Russia's War and Europe's Changing Security Order: Time for a 'Greater European Council'?" *Der Donauraum* 63 (3–4): 43–56.
- Sitter, Nick, and Elisabeth Bakke. 2019. "Democratic Backsliding in the European Union". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1476>.
- Stanicek, Branislav. 2022. "'Beyond Enlargement': European Political Community and Enlargement Policy Reform". *Think Tank European Parliament*. November 2022. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2022\)739209](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2022)739209).
- Tolstov, Serhii. 2023. "French Foreign Policy Initiatives during the Presidency of Emmanuel Macron". *Diplomatic Ukraine* XXIV: 684–695.
- Trauner, Florian. 2016. "Asylum Policy: The EU's 'Crises' and the Looming Policy Regime Failure". *Journal of European Integration* 38 (3): 311–325.
- Trisonia, Lina, Mega Nisfa Makhroja, and Mahmuluddin Mahmuluddin. 2024. "Identity, Culture, and Security: Hungary's Differing Positions on Muslim and Non-Muslim Refugees in the 2015 and 2022 European Refugee Crisis". *Global Focus* 4 (1): 53–76.
- Vučković, Vladimir, and Branislav Radeljić. 2024. "You Are Either with Us, or against Us: The Small State of Serbia between Domestic Ambition and External Pressures". *Cogent Social Sciences* 10 (1): 2389479.
- Wang, T. Y. 2025. "Strategic Ambiguity or Strategic Clarity: China's Rise and US Policy Towards the Taiwan Issue". *Journal of Asian Security and International Affairs* 12 (2): 221–240.
- Yaseen, Mehreen, Sadaf Ghayoor, Muhammad Sohail Hassan, and Fariha Jabeen. 2025. "The Political Dynamics of Refugee Migration in Europe: Analyzing the Impact of Nationalism, EU Solidarity, and the Dublin Regulation Post-2015 Migrant Crisis". *The Critical Review of Social Sciences Studies* 3 (1): 486–510.

UDC 327(497):339.92

Biblid: 0025-8555, 78(2026)

Vol. LXXVIII, No. 1, pp. 115–163

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2601115U>

Original paper

Received 30 December 2025

Accepted 10 March 2026

CC BY-SA 4.0

The Open Balkan Initiative: Pioneering Regional Cooperation or a Transient Political Experiment?

Mare USHKOVSKA¹

Abstract: The Open Balkan Initiative is an interesting case study of the effectiveness of dissemination of Schengen-like arrangements beyond the EU, particularly as a locally initiated enterprise of intergovernmental coordination. Grounded in the new regionalism theory and the tenets of international political economy, this study explores the potential and limits of such an arrangement in the Western Balkans, analyses its accomplishments, the concerns regarding its suitability for purpose, and the likely trajectory of this regional integration initiative. Through a qualitative explanatory analysis, this case study seeks to address the following central question: can Open Balkan be considered a successful regional integration initiative and, if so, to what extent? The findings show that, while there is little to differentiate Open Balkan's ideas from previous similar multilateral initiatives, the initiative has shown faster progress in implementing its agreements compared to the Berlin Process. The study also analyses the political stigma surrounding Open Balkan and challenges some of the criticism present in previous literature. It argues that the Open Balkan's limited membership is a strength, enabling the three member countries to implement agreements more readily, such as that on the common labour market, unburdened by many of the unresolved bilateral political disputes present in the region. Yet, the initiative is vulnerable to political cycles, as leaders' disinterest in recent years has underscored the unclear long-term framework and sustainability of regional policy coordination between member states.

Keywords: regional cooperation, Western Balkans, EU integration, freedom of movement, common labour market.

¹ Assistant Professor, International Balkan University, Skopje, North Macedonia. E-mail: mare.ushkovska@ibu.edu.mk, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9223-291X>.

I would like to thank Dr. Ivan Stanojević from the Faculty of Political Sciences–University of Belgrade for his constructive comments on an earlier version of this work.

Introduction

In October 2019, during a meeting in Novi Sad, the Serbian President Aleksandar Vučić, together with the Albanian and N. Macedonian Prime Ministers, Edi Rama and Zoran Zaev, respectively, launched the establishment of the Mini Schengen Area, which was later renamed the Open Balkan Initiative in 2021. The main goal of the Open Balkan Initiative was to overcome the social, economic and trade barriers that hinder economic growth in the region by implementing the four freedoms on which European integration is based: freedom of movement of goods, workers, capital, and services (Bjelić and Rajković 2022). The governments of participating states, however, have also been motivated by the potential political benefits of this new form of cross-border cooperation, in light of the stalled EU enlargement process.

Since Croatia joined the EU in 2013, EU membership has remained a distant prospect for other Balkan nations. Back in 2014, former European Commission President Jean-Claude Juncker introduced a five-year pause in EU enlargement, after which a broader climate of enlargement fatigue persisted among EU members, substantially constraining the accession trajectories of candidate countries long after the formal pause had ended. Throughout the years, the EU has also continuously placed new conditions and criteria for membership and reformulated the accession procedure for candidate states. The three Open Balkan participating states have all formally engaged in the EU accession process, albeit with varying pace and success in their negotiations. Serbia has started its EU accession negotiations in 2014, opened 22 out of 35 negotiating chapters, however, overall progress has slowed markedly in recent years (Petrović, Kovačević i Radić Milosavljević 2023, 182–183). Skopje and Tirana jointly opened accession negotiations in 2022 following prolonged delays, although in the Macedonian case, advancement has been repeatedly hindered by bilateral disputes with EU member states (Kolaković-Bojović and Simonovski 2023, 105). A candidate state since 2005, the country has not opened any negotiations chapters yet due to twenty years of vetoes, imposed first by Greece and then by Bulgaria. Albania's accession process until 2020 has been dormant at best. Since then, however, it has progressed more steadily, though it continues to face challenges. Between October 2024 and November 2025, Albania has managed to open all negotiating chapters with the EU. Nevertheless, none have been closed so far and in the words of Prime Minister Edi Rama, Albania can “never take anything for granted in Brussels” (EU Debates 2025).

The Open Balkan Initiative was met with a degree of skepticism among sections of both the political parties and citizenry in the Western Balkan

countries, as many feared it to be alternative scenario to the countries' achieving membership status in the EU and perceived it as an undesired consolation prize presented to the Western Balkans by an enlargement-weary EU. Nevertheless, the Novi Sad Declaration by which the Mini Schengen project was created referenced the Thessaloniki Summit of 2003, the Trieste Summit of 2017, and the EU Strategy for the Western Balkans of 2018, to underline that Open Balkan was not intended as a substitute for EU membership for the participating countries – it was merely intended to serve as an interim measure to EU accession, which would offer governments and citizens of the Western Balkans some of the benefits of regional integration and policy alignment in the meantime (Semenov 2022, 27–28). Hence, the initiative reflects the pragmatic adaptation to accession uncertainty by participating states, rather than divergence from EU goals. It was further clarified that this was a local initiative, an idea with a high degree of regional ownership, which distinguished it from similar regional initiatives led by external forces, most notably the Berlin Process under the tutelage of the EU.

The Open Balkan Initiative represents a significant attempt at regional problem-solving in the Western Balkans, reflecting both the opportunities and challenges of cooperation in a politically complex and evolving European landscape. This paper offers an analysis of what Open Balkan has accomplished so far, the concerns regarding its suitability for purpose, and observations of the future trajectory of this regional integration initiative. The initiative is an interesting case study of the effectiveness of the dissemination of Schengen-like arrangements beyond the EU and represents a fertile ground for the study of the benefits and challenges related to locally-initiated intergovernmental coordination in the Western Balkans.

Literature Review and Methods

The analysis of the Open Balkan Initiative can be situated within the wider theory of new regionalism, which started emerging in the post-Cold War period, as a product of a multitude of changes affecting the world, resulting in a marked expansion in regional cooperation arrangements. Some of these changes were the triadic restructuring of the global political economy around blocs in Europe, North America, and Asia-Pacific; the rise of transnationalism and socio-economic interdependence between states; the 'erosion' of the nation-state system; and the globalisation of trade, production, labour division, and finance - alongside fears of the potential consequences of that globalisation (Hettne and Söderbaum

1998). The processes associated with new regionalism are seen as more spontaneous, locally initiated, and multifaceted, frequently leading to increased homogeneity among countries within a region on aspects related to policies, culture, economy, and security. Most notably, this renewed trend of regionalism is characterised by fluid arrangements and by the fact that it often involves informal coalitions, without necessarily founding regional institutions or organisations (Söderbaum and Shaw 2003). Within the multidimensionality of the theory, it finds its commonalities with interdependence liberalism and institutional liberalism.

Cooperation initiatives between countries in European sub-regions are rather common on the continent, as they are within the EU itself (Cooper and Fabbrini 2022). We can find examples of these among the Visegrad group (Dangerfield 2008, Kajaneč 2022), the Baltic countries (Musiał and Šime 2021), the Benelux countries, as well as the Nordic countries (Stie and Trondal 2020), which speaks to the pertinence of contemporary regionalism. Such existing regional coordination initiatives are in alignment with the wider European integration processes (Harmsen, Högenauer and Paravantes 2026), with European values, as well as the Schengen Agreement (Felbermayr, Gröschl and Steinwachs 2018), illustrating that parallel cooperation mechanisms between different subsets of countries can be compatible and are not necessarily mutually exclusive. In the Western Balkans, regional initiatives have been delayed, compared to other parts of Europe, and have generally been of a transient nature, since multilevel integration had been rendered unlikely due to decades of political instability, volatility of local actors to domestic and external shocks, as well as the unwillingness of ruling elites to extend a hand to former neighboring rivals (Ranković and Milutinović 2023). Eventually, however, the need for Western Balkan businesses to be competitive with those of the EU made political decisions that would create a wider functional regional market between several states prudent, as a “warm up” for EU membership (Delevic 2007). The Open Balkan Initiative, therefore, could be seen as one such endogenous cross-border coordination effort, noteworthy in its attempt to create a Schengen-like arrangement outside the EU.

Compared to the prolific and comprehensive literature on the Western Balkans’ EU aspirations and accession processes, published studies focusing on the Open Balkan Initiative are scarce. While media attention surrounding the initiative has been notable, the subject matter hasn’t drawn the interest of many scholars of Balkan politics or regional integration policies. This can be largely attributed to the objectively short period since the initiative was launched. But it could also be an indication of the uncertainty when it comes to the initiative’s

general viability, longevity, or political relevance for the countries involved. The absence of extensive literature on the topic itself, especially from scholars outside the Western Balkans, tells a story of the disinterest and skepticism surrounding the Open Balkan Initiative among the research and academic community.

Much of the extant literature focuses on drawing parallels between the Berlin Process and Open Balkan, commonly concluding that the similarities between the two are too great to be able to credit the initiative with bringing something vastly different and new to the table, compared to previous multilateral initiatives of this nature (Semenov 2022; Tmušić and Rapaić 2022; Kulo and Novikau 2023). Some have analysed the effects of Open Balkan from the perspective of sectoral benefits, such as the comparative advantages in trade in the area (Miteva-Kacarski, Panova and Gjorgieva-Trajkovska 2022) or the positive impact on the tourism sector (Petrevska 2022). Uzunov's (2022) study offers a view into the economic threats and opportunities for Open Balkan members stemming from the multiple agreements on the freedom of movement of goods, services, and labour, given their relative differences in markets and industries. Jelisavac Trošić and Arnaudov (2023) offer an optimistic view of the Open Balkan as an initiative based on authentic regional interests due to marginalisation of the enlargement prospect by the EU, which has thus far surpassed any previous regional initiatives in the number of agreements between the three participating countries.

Yet, many authors have a deeply distrusting and pessimistic position toward the initiative. Tmušić and Rapaić (2022) argue that Open Balkan is a product of populism and is itself an outwardly populist approach directed at the EU. Surlić, Lazarević, and Kolarski (2022) have found that the dominant fears surrounding the initiative are that regional integration would lead to loss of sovereignty over internal political processes and the process of EU integration. Kamberi (2021) proposes that the Open Balkan Initiative is in fact a veiled aspiration by Serbia to spread its influence over the region, and not a true attempt at regional cooperation. This reproach is rooted in the realist notions of national interests and pursuit of power as the primary objectives of states, contrary to the purported eminence of institutional liberalism in regional initiatives. However, scholars of new regionalism have posited that this practice is not intrinsically divorced or fully distinct from expressions of nationalism and national interests, but should rather be seen as means to supplement, strengthen, or safeguard the role of the state and governmental authority in an increasingly interdependent world (Hettne and Söderbaum 1998). Namely, in order to cope with the challenges presented by globalisation, such as threats to national interests or insufficient capacity to thrive in asymmetric global or regional markets, nations

(in particular smaller ones) may resort to “pooling sovereignty” (Hettne and Söderbaum 1998), or “huddling together” (Wang 2020) to gain advantage.

Continuing the criticism, within the limited literature on Open Balkan, Tota and Culaj (2023) analyse the regional initiative with a focus on the disputes and distrust among countries in the Balkan region, claiming Open Balkan area could not do more than economic cooperation, due to unresolved political bilateral disputes in the region. In this study, I will argue that progress in economic cooperation is itself sufficient for the present priorities of the region, while it is also an advancing step toward political alignment for mutual gains among participating states, in a climate where countries have a tendency toward insular policy-making. From its ideational origins and the declared motivations of its founders, it is apparent that Open Balkan is an economic initiative with a political background. The academic discipline of global political economy has for decades emphasised the complex interconnectedness and “interplay of economics and politics in the world arena” (Frieden and Lake 2000, 1). Economists and political scientists often interpret international affairs through different perspectives. Economists typically place the focus on the interaction of markets, efficiency, and income, ignoring the state as a pre-eminent actor in the international arena. Conversely, IR scholars tend to privilege the state, with its spotlight on national security, war, and sovereignty, neglecting the relevance of economic factors in international relations (Walter and Sen 2009). As a result, the dichotomy of both approaches can overlook the intrinsic interdependence between markets and politics. Hence, the inspection of the Open Balkan Initiative in this paper is performed through both an economic and political lens, as the two are reasonably intertwined, in line with Gilpin’s (1975, 43) famous definition of global political economy as “the reciprocal and dynamic interaction in international relations of the pursuit of wealth and the pursuit of power”, where the pursuit of wealth refers to the sphere of market performance and economic growth, while the pursuit of power gives credence to the importance of national political and geopolitical interests.

This paper is a case study that seeks to address the following central question: can Open Balkan be considered a successful regional integration initiative and, if so, to what extent? Success in this context could be defined in multitude of ways; however this study will primarily assess Open Balkan’s success by 1) its advancements toward the objective of a common market and labour force between members and 2) its political durability. It begins by placing the initiative within the context of the deferred EU enlargement of the Western Balkan region. From an economic perspective, the study explores the ways in which the initiative has gone further in coordination and agreement

implementation than other regional arrangements in the Western Balkans, while simultaneously pinpointing the existing limitations of intergovernmental coordination. Politically, it analyses the various facets of stigma and misgivings surrounding Open Balkan and, in doing so, challenges some of the criticism present in previous literature, while also acknowledging the potentially temporal nature of the initiative's political expediency.

In this research I adopt a qualitative methods approach with mixed data to investigate the trajectory of the Open Balkan Initiative as a project of intergovernmental cooperation and an auxiliary form of regional integration in preparation for EU membership. I primarily use qualitative data for an explanatory analysis, for a deeper understanding of elements such as intent, motivations, and outcomes of agreements. Primary sources include speeches by political leaders, official government publications, and public statements. These are supplemented by secondary sources such as news reports, political commentary, and academic analyses, which serve to contextualise events and interpret the evolving narratives, priorities, and strategies of the different actors involved with the Open Balkan Initiative.

Primary sources were collected for the period 2020–2024, spanning the launch, development, and subsequent consolidation phases of the Open Balkan Initiative. Inclusion criteria required that sources explicitly reference the Open Balkan Initiative or its predecessor the “Mini-Schengen” framework, provide direct statements from executive officials of all Western Balkan economies or documents related to the initiative's implementation, and articulate initiative-related policy objectives, justifications, or judgements. The corpus comprises sources drawn primarily from electronic media (through systematic searches of reputable regional media databases, ensuring coverage across all participating Western Balkan states) though some are drawn from official government portals, or websites of chambers of commerce.

The study did encounter some data limitations when it came to acquiring statistics from official government websites on the progress of the common market implementation. However, the study uses other quantitative data from secondary sources, such as statistical offices of member states or Eurostat for comparison of their economic indicators, as well as survey data to assess whether policy-makers' narratives resonate with public opinion on the Open Balkan Initiative in the region. This study draws on survey data from the Balkan Barometer 2023, 2022 Western Balkans Regional Survey, and 2022 Western Balkans Security Barometer survey. The first two surveys were selected because they are the only publicly available surveys that include questions on the Open Balkan and the economic-political effects of regional cooperation, encompassing

all or nearly all Western Balkan societies, thus facilitating cross-country comparability. The 2022 Western Balkans Regional Survey excluded survey data from Albania, therefore polling data for Albania was taken from the 2022 Western Balkans Security Barometer survey published in Hallunaj and Strati (2023), as both surveys were conducted the same year, employ harmonised question formats, and have similar sampling designs and sample sizes.

Reimagining the EU's Waiting Room

Politics in the Western Balkans, in the past three decades, have largely been defined by the region's aspirations for EU membership - a path marked by promises, shifting priorities, and repeated delays. The EU's enlargement strategy, which is regarded as a merit-based process, was intended to use conditionalities to incentivise reforms among Western Balkan candidate states, with the promise of ensuing membership as the reward. Nevertheless, this pledged enlargement has been continually deferred, leaving the impression that the EU has been giving mere lip service to candidate states from the region. This has resulted in loss in EU credibility and declining enthusiasm for accession (Ushkovska and Ognjanoska 2025; Griessler 2020). Even so, EU integration remains a key priority for the political leadership in the Western Balkans and a determining factor in their creation of cross-border policies.

Within this context, the Berlin Process was introduced by the former German Chancellor Angela Merkel in 2014 with the purpose of promoting good neighbourly relations between the Western Balkan Six, regional cooperation, economic growth, and civil society connectivity. It intended to support integration of the Western Balkan economies first with each other, and later with the EU. Initially, the primary focus of the Berlin Process has been on enhancing sectoral collaboration, boosting security cooperation, and regional infrastructure development. However, over time, its scope expanded to include economic aspects of cooperation in the Western Balkans (Minić 2018). Originally scheduled for four years, the initiative's duration was prolonged beyond 2018 with the adoption of the Western Balkans Enlargement Strategy, "until conditions are created to absorb its results and put them on the main track of the region's integration into the EU" (Minić 2018, 374).

However, the Berlin Process has two major weaknesses. First, the EU does not seem able to establish a common stance on some of the bilateral disputes in the Western Balkans, nor has it been effective over the years on steering

political actors in the Western Balkans toward dispute resolutions. Therefore, the Berlin Process' ability to foster a spirit of economic cooperation and joint agreements was hampered by the region remaining divided by unresolved cross-border hostility and incompatible national interests. Second, when former EU Commission President Jean-Claude Juncker announced a five-year moratorium on the EU's acceptance of new members and the EU enlargement fatigue visibly impeded the accession progress of candidate states far beyond that moratorium, the element of enticement of the Berlin Process wore off as Western Balkan countries became ever more frustrated and indignant by the seemingly endless wait to accede to the EU (Kamberi 2021; Griessler 2020).

These circumstances led to the Albanian, Macedonian, and Serbian political leadership launching their autonomous initiative for regional integration, to accelerate certain aspects of the creation of a common economic area, as well as to demonstrate maturity for manage the intergovernmental coordination efforts independently from the EU. Vučić declared: "This is our initiative, an initiative of the people from the Balkans, those who understand that they need to connect and solve problems on their own" (N1 2022a). Likewise, Rama, the prime minister of Albania, pointed out that "[t]he key feature is that this document is an internal desire, not patronised externally" (B92 2019), with Zaev adding "We agreed that our three countries would not be held hostage to the failure of the European Union to unblock our European integration process" and "Open Balkan is our way forward on the road to the European Union" (Kraja 2021). Immediately after the Novi Sad Declaration, the three leaders met again in Ohrid in November 2019 and Tirana in December 2019 to sign additional declarations, primarily to identify a list of priorities related to the four freedoms. They issued an invitation to the remaining Western Balkan countries to join, as the Mini-Schengen/Open Balkan has an open door policy.

The outbreak of the pandemic, shortly after, underscored further the need to preserve regional green corridors to ensure the timely and effective supply of essential resources to Western Balkan countries during a crisis. The EU's decision to restrict exports of medical equipment to candidate states in 2020, followed by the exclusion of the Western Balkans during the vaccine distribution across the EU in early 2021, was a stain on the EU's reputation among candidate states (Ushkovska 2023) and demonstrated the importance of regional self-reliance and of the removal of barriers for transporting supplies, so that countries in the region could to respond more adequately to crises, whether it be the coronavirus pandemic, or the energy and food crisis that ensued after Russia's invasion on Ukraine.

One often raised criticism of the Open Balkan Initiative is that it is much the same as the Berlin Process (Tmušić and Rapaić 2022), only in a smaller configuration, and that it “does not represent anything revolutionary or at least fundamentally new regarding its ideas, proclaimed goals, and actors involved”, although a partial improvement on other regional initiatives (Kulo and Novikau 2023). Additionally, the initiative’s limited membership and ambiguous relationship with the EU’s enlargement agenda raised questions about its long-term impact on the Western Balkans’ EU membership prospects. Nevertheless, EU Enlargement Commissioner Oliver Varhelyi has praised Open Balkan as a successor to the Berlin Process (Sinoruka 2021). Since regional cooperation features as the main pillar of both the Berlin Process and the Open Balkan Initiative, it is obvious that both of them are complimentary, and the initiative aligns closely with the EU accession process. As Semenov (2022, 25) notes “this implies that the initiative is not a replacement for enlargement, but it might serve only as an intermediate step that provides politicians and citizens with tangible goals and benefits while instilling local responsibility”.

Rikalović, Molnar, and Josipović (2022) similarly argue that existing regional initiatives among EU member-states could in fact serve as a good example for the successful socio-economic cooperation between Western Balkan nations. Given that Open Balkan aligns itself with European values, the initiative could be seen as a training ground for applying EU standards among participating states, while in the EU’s waiting room. Keeping in mind the widespread presence of regional grouping within the EU (Cooper and Fabbrini 2022), which have been created with varying designs (from facilitating cooperation between participating states, to developing joint positions on EU policies and agendas among participating states), the existence of the Open Balkan Initiative, in its present form or future expanded format, could potentially persist beyond EU accession, without being contradictory to EU membership.

Area Of Economic Cooperation: Advances and Limits

The main objective of the Open Balkan Initiative was to enhance regional economic collaboration among countries in the Western Balkan through replicating the EU’s four freedoms – free movement of people, goods, services, and capital. Additionally, the initiative has strived to attract a greater number of foreign investments to the region by countries pooling together to increase the size of the common market and labour force, while simultaneously mitigating inter-country competition for foreign investors through the implementation of

the free movement of people. It was believed that the initiative would benefit both citizens and businesses in the participating states through increased trade opportunities, joint investments, and development of the tourism sector, positively impacting the economies of the three countries.

The Open Balkan Initiative has made no progress on an institutional framework, nor does it have a treaty defining its goals and expectations in the short and medium-term. This lack of institutionalisation, alongside a lack of transparency, have been said to constitute the main problems of the initiative (Milošević and Hrnjaz 2023, 54). However, despite that and despite Open Balkan being a relatively new initiative, within the first three years several agreements have been signed between the participating states, such as the agreements on the conditions for free access to the labour market in the Western Balkans, on mutual recognition of higher education diplomas and scientific grades, on protection from disasters, on electronic identification of the citizens of the Western Balkans, and on cooperation in the field of veterinary and food safety, among others. Additionally, the three countries have adopted memoranda on cooperation in the fields of trade, culture, cinematography, tourism, and taxation administrations (Chamber of Commerce and Industry of Serbia 2024; Dhimolea 2022).

Table 1. List of agreements and memoranda signed between Open Balkan member-states

	Agreements	Memoranda
July 2021	Agreement on cooperation for protection against disasters in the Western Balkans.	Memorandum of understanding on cooperation to facilitate imports, exports and the movement of goods in the Western Balkans
		Memorandum of understanding on cooperation related to free access to the labour market in the Western Balkans
December 2021	Agreement on conditions for free access to the labour market in the Western Balkans	
	Agreement on interconnection of electronic identification schemes for citizens of the Western Balkans	
	Agreement on cooperation in the field of veterinary, food and feed safety and phytosanitary in the Western Balkans	
	Agreement on cooperation in the field of accreditation	
	Agreements on the mutual recognition of certificates Authorized Economic Operators Authorizations for Security and Defense (OEAS)	
June 2022	Agreement on mutual recognition of diplomas and scientific grades issued by higher education institutions and other authorized institutions	Memorandum of understanding on cooperation in the field of tourism in the Western Balkans
		Memorandum of understanding on cultural cooperation in the Western Balkans
		Memorandum of understanding on the cooperation of the taxation administrations in Western Balkans
September 2022	Agreement on food security mechanisms in the Western Balkans	Memorandum of understanding on cooperation in the field of cinematography and audio-visual activities in Western Balkans

Sources: Chamber of Commerce and Industry of Serbia 2024; Dhimolea 2022.

One initiative which has shown concrete results has been the joint annual Open Balkan wine fair, called Wine Vision. Since taking place for the first time in Belgrade in 2022, it has continued to be organised annually in the Serbian capital, aspiring to the largest and most impactful wine fair in Southeast Europe. In a similar vein, Open Balkan member-states have committed to setting up a common agency for foreign investments, a regional film fund, a regional theatre festival, and organising regional youth exchanges.

Freedom of movement has been rolled out gradually, but consistently. Within the framework of the Berlin process, it had already become possible for citizens in the Western Balkans to travel within the region without a passport, using only their national ID cards, in a similar fashion to how EU citizens travel across EU member-states. The initiative then went a step further and non-tariff trade barriers were removed to ease the freedom of movement of goods between Open Balkan members and green lanes at the borders crossings were opened so as to enable a faster transit of trucks within the Open Balkan region. In addition, member countries agreed to mutual recognition of necessary documentation, for example of food safety certification in the agricultural and food sector, leading to shorter inspection time at the borders and reduced paperwork for the export/import of goods (Dhimolea 2022).

Finally, member countries harmonised protocols on connecting national ID numbers so as to facilitate the freedom of movement of workers on the labour markets of the Open Balkan area. This process went hand in hand with the mutual recognition of diplomas and the elimination of the need for citizens to obtain work permits or face administrative barriers for seeking employment in the private sector in another Open Balkan country (Jelisavac Trošić and Arnaudov 2023). The first week of March 2024 saw the official beginning of the unified labor market under the Open Balkan initiative across all three countries. In order to access the Open Balkan unified labor market, citizens need to register on the e-services portal in their home country and apply for the Open Balkan ID number, after which they should register with this number on the e-services portal of the host country. This two-step process provides citizens with a certificate authorizing them to participate in the labour market of the host nation. The effects of the arrangement were expected to become visible during the 2024 summer season, with greatest movement of labour predicted in the agriculture, construction, manufacturing, and retail sectors.

However, there is an absence of publicly available government statistics on the number of applicants or issued Open Balkan ID numbers in the year following the launch of the common labour market, which hinders a proper evaluation of the initiative's outcomes and overall effectiveness of the freedom of movement

of workers in the Open Balkan area. Furthermore, while the Serbian and Macedonian e-services portals have been fully operational and accepting registrations from workers, Albania's official portal does not yet include a dedicated form for Open Balkan applicants (Baletic, Marusic and Sinoruka 2024). This means that those citizens from the other Open Balkan members who are interested to work in Albania still need to go through the regular process of applying for a work visa, as would citizens of third countries. This undermines the spirit of the harmonisation of protocols for achieving a common labour market in the Open Balkan area, on one hand, and demonstrates a limitation of the initiative to deliver on its objectives from both an administrative and political nature, on the other hand.

Table 2. General data of Open Balkan participating countries

Country	SRB	MKD	ALB
Population (million)	6.6	1.8	2.7
GDP (billion €)	82.3	15.4	25.1
GDP per capita (€)	12 510	7 980	6 500
Exports to Western Balkans countries (% of total)	12.8 ⁽ⁱ⁾	11.4 ⁽ⁱ⁾	17.2 ⁽ⁱ⁾
Exports to EU countries (% of total)	61.1 ⁽ⁱ⁾	78.7 ⁽ⁱ⁾	76.4 ⁽ⁱ⁾
Unemployment rate (%)	3.4	12.4	11.7 ⁽ⁱ⁾
Average gross monthly salary (€)	1 264 ⁽ⁱⁱ⁾	1 050 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	852 ^(iv)

Sources: Eurostat 2025, (i) Uzunov 2022, (ii) SORS 2025, (iii) SSORNM 2025, (iv) ISRA 2025.

One identified drawback of the unified labour market is the projected unidirectional movement of workers, with primarily Albanian and Macedonian citizens applying for work in Serbia, due to its more numerous job opportunities and higher salaries, and very few Serbians interested in seeking employment in the other two Open Balkan countries. Such a trend would alleviate current labour shortages in Serbia, while further reducing the supply of labour in some key sectors in the other two members. This has given credence to the concerns that Serbia, which is by far the largest economy in the Western Balkans and whose annual GDP is more than double the GDP of the other two Open Balkan countries combined, would benefit disproportionately from the Open Balkan

Initiative. That outcome corresponds with Keating's (2011, 5) assertion that within regional blocs "there are winners and losers, depending on how they are constituted". Still, research has suggested that benefits from the initiative may be felt in other ways by Macedonian and Albanian businesses due to them having a comparative advantage to Serbia in the trade exchange of certain goods and services, therefore the liberalisation of trade within the Open Balkan area holds a large potential for the economic growth of all countries involved (Miteva-Kacarski, Panova, and Gjorgieva-Trajkovska 2022).

Another concern regarding the creation of the common internal market relates to security and justice. The removal of border controls could lead to an increase in drug trafficking and human trafficking, as well as cross-border movement of offenders, given that it would be wrong to believe that regional freedom of movement is solely an economic issue. This is a challenge the EU itself has faced when it abolished internal borders, therefore, the Open Balkan members could use the EU experience and implement the same instruments which have proven useful in promoting an area of freedom, security, and justice, such as mutual recognition of judicial decisions and exchange of information on criminal records (Matić Bošković 2022).

Political Contents and Discontents

Since its very beginning, interest in the initiative differed among Balkan governments. Initially, it was hoped that the concept of a Mini Schengen Area, later Open Balkan, would eventually find approval and acceptance across all six Western Balkans capitals, four of which were EU candidate countries back in 2019 when the initiative was launched. Nevertheless, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, and the authorities in Kosovo*² have opted not to join the initiative. Their reasons were varied, but research by Surlić, Lazarević, and Kolarski (2022) has shown that the negative discourse surrounding Open Balkan in these three societies has involved fears over challenges to their sovereignty, their unfinished processes of nation-building, and their uncertain future regarding EU accession. Thus, the aforementioned actors have expressed concerns over the potential unequal position among participating countries, fearing a Serbia-dominated area, both economically and politically. Furthermore,

² "This designation is without prejudice to positions on status, in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Declaration of Independence".

their governments perceived Open Balkan as lacking significant value, since travel and trade within the region has already been eased by the CEFTA trade agreement, as well as distracting from the goal of European integration.

In the case of Bosnia and Herzegovina, positions on the Open Balkan are split along ethnic lines, with Bosnian Serb politicians viewing the initiative positively, while Bosnian Croats and Bosniaks are pushing against it. Thus, despite the former Chairman of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina (an equivalent to prime minister) Zoran Tegeltija expressing personal support for the initiative, his country's complex federal system meant reaching a consensus on this issue would be difficult (Marusic 2022). Montenegro has criticised the regional initiative saying the project is not transparent, lacks strategy and an institutional setup, and relies instead on the good relations between charismatic leaders (Kajosevic 2022). For a brief period in 2022, Montenegrin Prime Minister Dritan Abazović signaled a favourable view of his country joining Open Balkan, departing from the position of previous governments (Kovačević 2024, 18). Nevertheless, he soon changed his position due to dissenting voices in his coalition and political tensions which spelled the end of his tenure as prime minister. In 2023, the new President of Montenegro Jakov Milatović renewed the support for becoming part of the Open Balkan, stating "as long as [EU membership] is our main goal, I don't see a problem with simultaneously improving regional economic cooperation. Moreover, I think it is an integral part of our EU integration" (N1 2023). So far, however, little movement has been made by Montenegro in this regard.

Meanwhile, Albin Kurti has described the Open Balkan Initiative as "a harmful regional initiative with no vision" and has refused to join because Serbia does not recognise Kosovo as an independent state (N1 2022b). A previous government led by Avdullah Hoti had committed to joining Mini Schengen Zone by signing the Washington Agreement with Belgrade in September 2020, under the patronage of former US President Donald Trump. However, the current government in Priština has not placed much value to its obligations from the Washington Agreement, in general, and believes the focus for regional cooperation in the Western Balkans should be on the EU-led Berlin Process.

Therefore, the local ownership of the initiative, independent from supervision by Brussels, has become the greatest point of contention for its critics, instead of being lauded as an achievement by regional players (Surlić, Lazarević and Kolarski 2022). It has been argued that the local ownership of Open Balkan also poses a danger of exposing incompetence on the part of local political leaders and a necessity for EU command in the region, should the initiative fail to deliver and implement its envisioned goals (Semenov 2022).

Ultimately, Western Balkan countries have two differing perceptions of the Open Balkan Initiative: the opponents view it as an unwanted distraction from the EU accession process, while the proponents of the initiative argue that “a better connected region of the Western Balkans will integrate faster and more successfully into the EU” (RSE 2020).

Hence, it came as a surprise when in July 2023 the Prime Minister of Albania Edi Rama stated that Open Balkan has fulfilled its mission and member-states should now focus on the Berlin Process (Taylor 2023). This has spurred many analysts to rush and speculate that the initiative is finished, that Rama unilaterally put an end to Open Balkan (*Euronews Albania* 2023), and that “few will mourn its demise” (Sinoruka 2023). However, several months later, Rama stated that he has been misinterpreted, that he never meant to close the Open Balkan (*Koha* 2023) and “Open Balkan has fulfilled the mission of making everyone in the region, but also everyone outside the region, aware of the strategic and vital importance of regional cooperation” (Atlantic Council 2023). It became clear that Rama’s initial scathing remarks were the result of recent political events and heightened tensions at the time between Belgrade and Priština, which arose over the arrests of Kosovo-based policemen by Serbia, which Rama condemned. While later amending his words, the reaction raises concerns over the stability and sustainability of the Open Balkan Initiative during instances of geopolitical disputes – which in the case of the Western Balkans are a common occurrence. The ability of member-state governments to swiftly reverse their position on membership in Open Balkan based on disagreements on daily politics exposes the fragility of the initiative.

Furthermore, with changes in the Macedonian political landscape following the parliamentary elections of May 2024 and the forming of a new government led by Hristijan Mickovski as prime minister, the Macedonian position on the initiative has become ambiguous. While in opposition, Mickovski has expressed his reservations about Open Balkan, stating he is uncertain regarding the essence of the initiative and its true accomplishments. He has argued that all regional initiatives that serve to improve the standard of living of Macedonian citizens should be supported, but it is unknown whether Open Balkan is such an initiative and that either way it should never be a substitute for full EU membership (*Fokus* 2023). His distancing from the regional project continued once he became Prime Minister, with expressed criticism that Open Balkan has many flaws, is an incomplete initiative, and that Macedonia’s participation should be further discussed with its strategic partners (implying those strategic partners are in fact not Serbia and Albania). Yet, mere months later, in November 2024, Mickovski seemingly had a change of heart and attended the annual ‘Wine Vision by Open

Balkan' in Belgrade, where he threw his support toward the initiative, stating that the countries are committed to the advancement of their economic ties, cultural exchange, and tourism promotion, adding that the regional initiative creates opportunities to connect the Balkans with the world (*Kanal 5* 2024).

Ironically, Rama was absent from that event and no notable advancements in cooperation between Open Balkan partners have been made in the year since. This coincided with the Albania's opening of the first negotiating cluster with the EU in October 2024 and the reinvigorated push for EU membership, following some encouraging gestures by the EU, such as the decision to decouple Tirana's accession talks from Skopje. Rather speedily and to the surprise of many, by November 2025, Albania has managed to open all negotiating chapters with the EU, although none have been closed so far.

Therefore, as leaders of member-states seem vague on whether Open Balkan is still a priority, a question mark has been placed on the future of the initiative. With the end of Open Balkan being speculated for some time, while the main procedures for enabling the freedom of movement of goods and workers are already in place, it is difficult for observers to determine whether the initiative is still active or a policy consigned to the past.

Table 3. Public opinion in the Western Balkans

Country	SRB	MKD	ALB	BIH	MNE
Support Open Balkan Initiative	75%	61%	67%	68%	66%
Agree that regional cooperation can contribute to the political, economic, and security situation in their society	81%	76%	83%	67%	80%

Sources: RCC 2023; IRI 2022

Unlike positions of governments in the Western Balkans, however, public opinion on the Open Balkan Initiative is decidedly positive. Surveys show that a strong majority in all Western Balkan societies, except in Kosovo*³, are in favour of the initiative. Namely, 75% of Serbian respondents, 61% of Macedonian respondents, and 67% of Albanian respondents support the Open Balkan Initiative (IRI 2022; Hallunaj and Strati 2023). Furthermore, among non-participating states, 68% of

³ In Kosovo*, public support for the Open Balkan Initiative is 42% (IRI 2022), whereas 72% agree that regional cooperation can contribute to the political, economic, and security situation in their society (RCC 2023).

respondents in Bosnia and Herzegovina (and a majority of each ethnic groups), as well as 66% of respondents in Montenegro believe Open Balkan is a good idea (IRI 2022). This is supported by surveys showing that a high 67–83% of citizens in all Western Balkan countries agree that regional cooperation can contribute to the political, economic, and security situation in their society (RCC 2023).

Conclusions

At its core, the Open Balkan Initiative seeks to facilitate the free movement of people, goods, services, and capital among member states, mirroring key aspects of the EU single market. By reducing border controls, harmonising regulations, and recognising professional qualifications, the initiative aims to lower transaction costs, attract foreign investment, and enhance competitiveness. Supporters argue that Open Balkan can stimulate economic growth, reduce unemployment, and prepare participating countries for eventual EU membership by encouraging the adoption of European standards and practices.

Despite its stated goals, the initiative has generated debate within the region. One of the prime reservations expressed regarding the Open Balkan Initiative is the unclear distinction between its objectives and those of the Berlin Process. In line with other literature on the subject, this paper also finds that there is little to differentiate Open Balkan from previous multilateral initiatives, given that it has borrowed several of the ideas such as on cooperation in infrastructure and the four freedoms. Many of the agreements signed as part of the Open Balkan Initiative resemble those already announced as components of the Berlin Process. For example, during the Western Balkan Summit in 2022, leaders from all Western Balkan countries have committed to the free movement of people and recognition of IDs for all citizens of the region, as well as to the mutual recognition of university diplomas and professional qualifications within the region. These agreements have been replicated within Open Balkan by the three member-states.

Where the initiative can be commended is its faster pace of progress implementing those agreements within Open Balkan as compared to the Berlin Process. In that regard, the initiative is successful, albeit not revolutionary. In theory, the initiative has the potential to go significantly beyond other agreements for regional integration. However, the limited availability of statistical data on implementation outcomes provided by participating governments makes it difficult to accurately estimate the effectiveness of the initiative. Hence,

its success in terms of implementing a single market between members could only be judged as partial.

Nevertheless, the value of Open Balkan can be found in the local ownership of the initiative and the consequent political rationale for its existence. In a similar vein, the limited membership of the initiative could be considered a strength, rather than a weakness. The Open Balkan Initiative is reproached for only involving three of the Western Balkan Six, yet, in reality, this is precisely what has enabled participating states to move toward implementing agreements such as that on the common labour market more quickly than what has been possible by the Berlin Process. The Western Balkan region is, unfortunately, rife with distrust between countries stemming from unresolved conflicts, inter-ethnic resentment, and incompatible national interests. Therefore, frequently, efforts to advance regional cooperation are derailed and held hostage by longstanding and difficult to resolve political disputes. An initiative with fewer participating countries, provided all of them have friendly relations with one another, could be an asset that makes joint constructive steps forward possible. This underlines the necessity to minimise the risk of potential fallout between Open Balkan members by ensuring all participating countries have resolved bilateral disputes.

Even so, time has shown governments of participating countries can be susceptible to rescinding their support for the initiative guided by political expediency or foreign policy disagreements with neighbouring countries. Hence, the Open Balkan Initiative suffers from not having clear and long-term frameworks that transcend political cycles, to ensure continuity and predictability regardless of changes in leadership. The initiative's progress is dependent on the ability to secure consistency in its intergovernmental arrangements to facilitate movement of people, goods, and services across borders, since only consistency would breed confidence in the longevity of these policies among businesses and workers. The delays in implementation or changing course by new political actors in the participating countries signal uncertainty, lack of genuine commitment, and the potential for policy reversals. Such circumstances deter both foreign and domestic investors, undermining the expected economic growth and cross-border prosperity as a result of Open Balkan arrangements. The political durability of Open Balkan is questionable and this flaw can be indicative of something greater. Namely, upholding the commitments made in a geographically smaller intergovernmental project showcases Western Balkan nations' ability to operate free from arbitrary policy changes by political actors upon their accession to the EU.

Finally, concerns have also been raised regarding political asymmetries among participants. The governments of Open Balkan members ought to tackle the initiative's reputational ambiguity both among their political actors and potential future members. Transparency of statistics and enhancing communication with the public regarding the objectives, progress, and impact of the agreements signed within the initiative, together with measurable outcomes for each of the participating countries builds public trust and support, ensures good-will among members, and reinforces the faith in the value and contributions of the regional initiative. One reason for this is that it would, hopefully, mitigate fears (among participating countries and potential future members) of Serbia being the disproportionately largest economic beneficiary from the initiative, at the expense of other countries in the region. Another reason is that it would provide clarity of the initiative's relevance, suitability for purpose, and long-term sustainability.

Иницијатива Отворени Балкан: иновативна регионална сарадња или пролазни политички експеримент?

Маре УШКОВСКА⁴

Апстракт: Иницијатива Отворени Балкан представља занимљиву студију случаја ефикасности договора налик Шенгену изван ЕУ, посебно као подухвата у смислу локалне иницијативе уз координацију између влада. Заснована на новој теорији регионализма и принципима међународне политичке економије, ова студија истражује потенцијал и ограничења овог договора на Западном Балкану, анализира његове резултате, питања у вези са његовом целисходношћу за дату сврху и вероватну путању ове регионалне интеграционе иницијативе. Кроз квалитативну анализу која пружа и одговарајућа објашњења, ова студија случаја настоји да одговори на следеће главно питање: да ли Отворени Балкан може да се сматра успешном регионалном интеграционом иницијативом и ако може, у којој мери? Иако постоји мало тога по чему би се идеје Отвореног Балкана разликовале од претходних сличних мултилатералних иницијатива, резултати студије указују на то да је иницијатива показала бржи напредак у реализацији закључених споразума у поређењу са Берлинским процесом. Студија такође анализира политичку стигму која окружује Отворени Балкан и притом доводи у питање неке од критика које су присутне у досадашњим анализама. Овде постављамо тезу да ограничено чланство Отвореног Балкана представља снагу која омогућава трима земљама чланицама да се споразуми лакше реализују, попут споразума о заједничком тржишту рада, без оптерећења многим нерешеним билатералним политичким споровима који су присутни у региону. С друге стране, ова иницијатива је подложна политичким циклусима, будући да је недостатком интересовања њених лидера током последњих година истакнут нејасан дугорочни оквир и одрживост координације регионалне политике између држава чланица.

Кључне речи: регионална сарадња, Западни Балкан, ЕУ интеграције, слобода кретања, заједничко тржиште рада.

⁴ Доцент, Међународни балкански универзитет, Скопље, Северна Македонија. Е-пошта: mare.ushkovska@ibu.edu.mk, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9223-291X>.

Овим путем изражавам захвалност др Ивану Станојевићу са Факултета политичких наука Универзитета у Београду на конструктивним коментарима на претходну верзију овог рада.

Увод

У октобру 2019. године, на састанку који је одржан у Новом Саду, председник Србије Александар Вучић, заједно са премијерима влада Албаније и Северне Македоније, Едијем Рамом (Edi Rama) и Зораном Заевим (Zoran Zaev), покренуо је успостављање мини-шенгенског простора, који је 2021. године преименован у иницијативу Отворени Балкан. Главни циљ ове иницијативе био је превазилажење друштвених, економских и трговинских баријера које ометају економски раст у региону, применом четири слободе на којима се заснива европска интеграција: слобода кретања робе, радне снаге, капитала и услуга (Bjelić i Rajković 2022). Међутим, владе држава учесница биле су мотивисане и потенцијалним политичким користима овог новог облика прекограничне сарадње, имајући у виду застој у процесу проширења ЕУ.

Од када се Хрватска придружила ЕУ 2013. године, чланство у Унији остало је далека перспектива за остале земље Балкана. Бивши председник Европске комисије Жан-Клод Јункер (Jean-Claude Juncker) увео је 2014. године петогодишњу паузу у проширењу ЕУ, након чега је међу земљама чланицама наставила да се одржава шира клима замора од проширења, што је у знатној мери ограничило пут приступања земаља кандидата дуго након што је формална пауза завршена. Током тих година, ЕУ је истовремено у континуитету постављала нове услове и критеријуме за чланство и преформулисала процедуру приступања за земље кандидате. Три државе учеснице Отвореног Балкана формално су се укључиле у процес приступања ЕУ, иако различитим темпом и са различитим успехом у преговорима. Србија је започела преговоре о приступању ЕУ 2014. године и отворила 22 од 35 преговарачких поглавља. Међутим, укупни напредак приметно је успорен последњих година (Petrović, Kovačević i Radić Milosavljević 2023, 182–183). Скопље и Тирана су заједнички отворили преговоре о приступању 2022. године након дужег одлагања, иако је у случају Македоније напредак више пута био отежан билатералним споровима са државама чланицама ЕУ (Kolaković-Bojović i Simonovski 2023, 105). Албанија, као земља кандидат од 2005. године, још увек није отворила ниједно преговарачко поглавље због двадесет година вета, које је прво наметнула Грчка, а затим и Бугарска. Процес приступања Албаније до 2020. године је, у најбољем случају, био у статусу мировања. С друге стране, тај пут је од тада забележио стабилнији напредак, иако се још увек суочава са изазовима. У периоду између октобра 2024. и новембра 2025. године, Албанија је успела да отвори сва преговарачка поглавља са ЕУ. Ипак,

ниједно до сада није затворено, па тако, према речима премијера Едија Раме, Албанија „никада ништа не може да узме здраво за готово када је Брисел у питању“. (EU Debates 2025).

Иницијатива Отворени Балкан дочекана је са извесном дозом скептицизма код одређених политичких странака и грађанства у земљама Западног Балкана, јер су многи имали бојазан да је у питању алтернативни сценарио за стицање статуса чланства ових земаља у ЕУ и доживљавали су је као непожељну утешну награду коју је Западном Балкану понудила ЕУ, уморна од проширења. Ипак, Новосадска декларација којом је покренут пројекат Мини-Шенген, позивала се на Самит у Солуну из 2003. године, Самит у Трсту из 2017. године и Стратегију ЕУ за Западни Балкан из 2018. године, како би се нагласило да Отворени Балкан није замишљен као замена за чланство у ЕУ за земље учеснице, већ да треба да послужи као привремена мера за приступање ЕУ, која би владама и грађанима Западног Балкана понудила неке од предности регионалне интеграције и усклађивања политика у међувремену (Semenov 2022, 27–28). Из наведених разлога, ова иницијатива одражава прагматично прилагођавање неизвесности приступања од стране држава учесница, а не одступање од циљева ЕУ. Додатно је појашњено да је ово локална иницијатива идеја са високим степеном регионалне одговорности, што ју је разликовало од сличних регионалних иницијатива које су вођене споља, а посебно од Берлинског процеса под окриљем ЕУ.

Иницијатива Отворени Балкан представља значајан покушај решавања регионалних проблема на Западном Балкану, која одражава како могућности, тако и изазове сарадње у политички сложенем и променљивом европском окружењу. Овај рад нуди анализу досадашњих достигнућа Отвореног Балкана, питања у вези са целисходношћу ове иницијативе у односу на дату сврху, као и запажања о будућем путу ове регионалне интеграционе иницијативе. Ова иницијатива представља занимљиву студију случаја у погледу ефикасности ширења договора сличних Шенгену ван ЕУ и представља плодно тло за проучавање користи и изазова везаних за координацију влада на Западном Балкану у светлу локалне иницијативе.

Преглед литературе и методе

Анализа иницијативе Отворени Балкан може да се смести у оквир шире теорије новог регионализма, који је почео да се појављује у периоду после Хладног рата као резултат великог броја промена које су утицале на свет,

што је за последицу имало значајно ширење регионалних договора у смислу сарадње. Неке од тих промена биле су тријадно реструктурисање глобалне политичке економије које се одиграло око блокова у Европи, Северној Америци и Азијско-пацифичком региону; успон транснационализма и социо-економске зависности између држава; „ерозија“ система националних држава и глобализација трговине, производње, те поделе рада и финансија, уз бојазан од потенцијалних последица такве глобализације (Hettne i Söderbaum 1998). Процеси који су повезани са новим регионализмом виде се као спонтанији, локално иницирани и вишестрани, што често доводи до веће хомогености међу земљама унутар региона у аспектима који су везани за политику, културу, економију и безбедност. Пре свега, овај обновљени тренд регионализма карактеришу флуидни договори и чињеница да често подразумева неформалне коалиције, без нужног оснивања регионалних институција или организација (Söderbaum i Shaw 2003). Узимајући у обзир вишедимензионални оквир ове теорије, она проналази заједничке особине са либерализмом међузависности и институционалним либерализмом.

Иницијативе за сарадњу између земаља у европским подрегионима прилично су честе на континенту, будући да се налазе унутар саме ЕУ (Cooper i Fabbrini 2022). Примере ових иницијатива можемо да нађемо и у Вишеградској групи (Dangerfield 2008, Kajanek 2022), балтичким земљама (Musiał i Šime 2021), земљама Бенелукса, као и у нордијским земљама (Stie i Trondal 2020), што говори о значају савременог регионализма. Такве постојеће регионалне координационе иницијативе у складу су са ширим процесима европских интеграција (Harmsen, Högenauer i Paravantes 2026) са европским вредностима, као и са Шенгенским споразумом (Felbermayr, Gröschl i Steinwachs 2018), што показује да паралелни механизми сарадње између различитих подскупова земаља могу да буду компатибилни и не нужно међусобно искључиви. Регионалне иницијативе на Западном Балкану су закасниле ако их упоредимо са другим деловима Европе, а генерално су биле пролазне природе, будући да је вишеслојна интеграција била мало вероватна услед деценија политичке нестабилности и непостојаности локалних актера у односу на домаће и спољне шокове, као и због недостатка воље владајућих елита да пруже руку бившим противницима у суседству (Ranković i Milutinović 2023). Међутим, на крају је потреба да компаније Западног Балкана постану конкурентне онима из ЕУ, довела до политичких одлука због којих би се стварање ширег функционалног регионалног тржишта између неколико држава чинило разумним и као вид „загревања“ за чланство у ЕУ (Delević 2007). Из

наведених разлога, иницијатива Отворени Балкан може да се посматра као ендогени прекогранични координациони напор, вредан пажње због покушаја да креира договор сличан Шенгену ван ЕУ.

У поређењу са обимном и свеобухватном литературом о тежњама Западног Балкана ка ЕУ и процесима приступања, објављене студије које се фокусирају на иницијативу Отворени Балкан и даље су оскудне. Иако је медијска пажња која окружује ову иницијативу у знатној мери постојала, тема није привукла интересовање многих стручњака за балканску или политику регионалних интеграција, што у великој мери може да се припише објективно кратком временском периоду који је протекао од покретања саме иницијативе. С друге стране, то би такође могло да указује на неизвесност када је у питању општа одрживост, трајност или политичка релевантност иницијативе за њене земље чланице. Одсуство опсежне литературе о овој теми, посебно од стране стручњака ван Западног Балкана, говори о незаинтересованости и скептицизму који окружују иницијативу Отворени Балкан у истраживачкој и академској заједници.

Велики део постојеће литературе усмерен је на повлачење паралела између Берлинског процеса и Отвореног Балкана, уз уобичајени закључак да су сличности између њих превелике да би се иницијативи могла приписати заслуга за нешто знатно другачије и ново у поређењу са претходним мултилатералним иницијативама ове врсте (Semenov 2022; Tmušić i Рапаић 2022; Kulo i Novikau 2023). Неки су анализирали ефекте Отвореног Балкана из перспективе користи по секторима, као што су компаративне предности у трговини (Miteva-Kacarski, Panova i Gjorgieva-Trajkovska 2022) или из угла позитивног утицаја на туристички сектор (Petrevska 2022). Студија Узунова (Uzunov 2022) нуди поглед на економске претње и могућности за чланице Отвореног Балкана, које произилазе из вишеструких споразума о слободи кретања робе, услуга и радне снаге, имајући у виду њихове релативне разлике у тржиштима и секторима привреде. Јелисавац Трошић и Арнаудов (2023) нуде оптимистичан поглед на Отворени Балкан као иницијативу засновану на аутентичним регионалним интересима, која је настала услед маргинализације перспективе проширења од стране ЕУ и која је до сада надмашила све претходне регионалне иницијативе по броју споразума између три земље учеснице.

Ипак, многи аутори исказују дубоко неповерење и песимистичан став према овој иницијативи. Тмушић и Рапаић (2022) тврде да је Отворени Балкан производ популизма и да сам по себи представља популистички приступ усмерен ка ЕУ. Сурлић, Лазаревић и Коларски (2022) наводе да су, у вези са овом иницијативом, доминантни страхови да би регионална интеграција

довела до губитка суверенитета над унутрашњим политичким процесима и процесом интеграције у ЕУ. Камбери (2021) сматра да је иницијатива Отворени Балкан заправо прикривена тежња Србије да прошири свој утицај на регион, а не прави покушај регионалне сарадње. Овај прекор укореењен је у реалистичким схватањима националних интереса и тежње ка моћи као примарним циљевима држава, супротно наводној супериорности институционалног либерализма у регионалним иницијативама. Међутим, стручњаци за нови регионализам тврде да ова пракса није суштински одвојена или потпуно различита од израза национализма и националних интереса, већ да би је требало посматрати као средство за допуњавање, јачање или заштиту улоге државе и ауторитета власти у свету који је све више међузависан (Hettne i Söderbaum 1998). Наиме, да би се носиле са изазовима које носи глобализација, као што су претње националним интересима или недовољан капацитет за напредовање на асиметричним глобалним или регионалним тржиштима, државе (поготово оне мање) могу да прибегну „удруживању суверенитета“ (Hettne i Söderbaum 1998) или „збијању редова“ (Wang 2020) како би стекле предност.

У оквиру ограничене литературе о Отвореном Балкану, Тота и Цулај (Tota i Culaj 2023), на трагу претходне критике, анализирају ову регионалну иницијативу са фокусом на спорове и неповерење међу земљама балканског региона, тврдећи да подручје Отвореног Балкана не би могло да постигне више од економске сарадње због нерешених политичких билатералних спорова у региону. У овој студији, износим аргумент да је напредак у економској сарадњи сам по себи довољан за тренутне приоритете региона, док истовремено представља и корак напред ка политичком усклађивању у циљу обостране користи међу државама учесницама, у клими у којој државе имају тенденцију ка изолованом креирању политика. Из свог идејног порекла и изјављених мотива њених оснивача, очигледно је да је Отворени Балкан економска иницијатива са политичком позадином. Академска дисциплина глобалне политичке економије деценијама је наглашавала сложену међусобну повезаност и „испреплетено деловање економије и политике у глобалној арени“ (Frieden i Lake 2000, 1). Економисти и политиколози неретко тумаче међународне односе из различитих перспектива. Економисти обично стављају фокус на интеракцију тржишта, ефикасности и прихода, док истовремено занемарују државу као водећег субјекта у међународној арени. Насупрот томе, стручњаци за међународне односе имају тенденцију да привилегују државу, са фокусом на националну безбедност, рат и суверенитет, занемарујући значај економских фактора у међународним односима (Walter i Sen 2009). Следствено томе, дихотомија оба приступа

може да превиди суштинску међузависност тржишта и политике. Стога се испитивање иницијативе Отворени Балкан у овом раду врши и кроз економску и кроз политичку перспективу, будући да су у разумној мери испреплетене, у складу са Гилпиновом (Gilpin 1975, 43) чувеном дефиницијом глобалне политичке економије као „реципрочне и динамичне интеракције у међународним односима у смислу тежње за богатством и тежње ка моћи“, при чему се тежња за богатством односи на сферу тржишних учинака и економског раста, док тежња ка моћи даје кредибилитет значају националних политичких и геополитичких интереса.

Овај рад представља студију случаја која настоји да одговори на следеће главно питање: да ли Отворени Балкан може да се сматра успешном иницијативом регионалне интеграције и ако може, у којој мери? Успех у овом контексту може да се дефинише на више начина. Међутим, ова студија ће се првенствено бавити проценом успеха Отвореног Балкана кроз: 1) његов напредак ка циљу заједничког тржишта и радне снаге између чланица и 2) његову политичку трајност. Студија почиње стављањем иницијативе у контекст одложеног проширења ЕУ на регион Западног Балкана. Са економске перспективе, ова студија истражује начине на које је иницијатива направила и корак даље у координацији и реализацији споразума у односу на друге регионалне договоре на Западном Балкану, док истовремено указује на постојећа ограничења координације између влада земаља учесница. У политичком смислу, анализира различите аспекте стигме и сумњи које окружују Отворени Балкан, чиме доводи у питање неке од критика које су присутне у досадашњој литератури, док истовремено признаје потенцијално временски ограничену природу политичке сврсисходности иницијативе.

У овом истраживању користим квалитативне методе са мешовитим подацима, како бих истражила пут иницијативе Отворени Балкан као пројекта сарадње између влада земаља учесница и помоћне форме регионалне интеграције у припреми за чланство у ЕУ. Квалитативне податке првенствено користим за експланаторну анализу, дубље разумевање елемената попут намере, мотивације и исхода споразума. Примарни извори обухватају говоре политичких лидера, званичне публикације и јавно дате изјаве. Све ово допуњено је секундарним изворима као што су медијски извештаји, политички коментари и академске анализе, које служе за контекстуализацију догађаја и тумачење наратива који се из њих развијају, као и приоритета и стратегија различитих актера укључених у иницијативу Отворени Балкан.

Примарни извори прикупљени су за период 2020–2024. године и обухватају фазе покретања, развоја и накнадне консолидације иницијативе

Отворени Балкан. Критеријуми за њихово укључивање захтевали су да извори експлицитно наводе иницијативу Отворени Балкан или њеног претходника, оквир „Мини-Шенген“, као и да садрже директне изјаве званичника свих економија Западног Балкана или документе везане за реализацију иницијативе и да артикулишу циљеве политике, образложења или судове везане за ову иницијативу. Наведени скуп извора састоји се од извора преузетих првенствено из електронских медија (кроз систематске претраге база података угледних регионалних медија, чиме је обезбеђена покривеност у свим државама Западног Балкана које учествују у иницијативи), иако су неки преузети са званичних портала или интернет страница привредних комора.

Студија је наишла на извесна ограничења када је у питању прикупљање статистичких података са званичних интернет страница које говоре о напретку реализације заједничког тржишта. Међутим, студија за поређење економских индикатора користи друге квантитативне податке из секундарних извора, као што су статистички заводи земаља чланица или Евростат, као и податке из анкета како би се проценило да ли наративи креатора политике резонују са јавним мњењем у региону када је у питању иницијатива Отворени Балкан. Ова студија ослања се на податке анкета из Балканског барометра из 2023. године, Регионалног истраживања Западног Балкана из 2022. и Безбедносног барометра Западног Балкана из 2022. године. Прве две анкете су одабране зато што су једине јавно доступне анкете које укључују питања о Отвореном Балкану и економско-политичким ефектима регионалне сарадње, при чему обухватају сва или готово сва друштва Западног Балкана, чиме се олакшава поређење између земаља. Регионално истраживање Западног Балкана из 2022. године, не обухвата податке анкете из Албаније, те су стога подаци анкете за Албанију преузети из истраживања Безбедносног барометра Западног Балкана из 2022. године, који је објављен код аутора Халунај и Страти (Hallunaj i Strati 2023), будући да су оба истраживања спроведена исте године, користе усклађене формате питања и имају слично узроковање и величине узорка.

Ново виђење чекаонице ЕУ

Политика на Западном Балкану је у протекле три деценије у великој мери дефинисана тежњама региона ка чланству у ЕУ. То је пут обележен обећањима, променљивим приоритетима и сталним одлагањима. Стратегија проширења ЕУ, која се сматра процесом заснованим на

заслугама, имала је за циљ да користи условљавање у циљу подстицања реформи међу земљама кандидатима са Западног Балкана, уз обећање чланства као награде. Ипак, ово обећано проширење стално је одлагано, чиме се оставља утисак да је ЕУ давала само пука обећања земљама кандидатима из региона. То је резултирало губитком кредибилитета ЕУ и опадањем ентузијазма у погледу приступање (Ushkovska i Ognjanoska 2025; Griessler 2020). Упркос томе, интеграција у ЕУ остаје кључни приоритет за политичка руководства на Западном Балкану, као и одлучујући фактор у креирању прекограничних политика.

У том контексту, бивша немачка канцеларка Ангела Меркел покренула је 2014. године Берлински процес са циљем промоције добросуседских односа између „Западнобалканске шесторке“, регионалне сарадње, економског раста и повезаности цивилног друштва. Намера Берлинског процеса била је да подржи интеграцију економија Западног Балкана, прво међусобно, а потом и са ЕУ. У почетку, примарни фокус Берлинског процеса био је на унапређењу секторске сарадње, подстицању безбедносне сарадње и развоју регионалне инфраструктуре. Међутим, временом се његов обим проширио и обухватио економске аспекте сарадње на Западном Балкану (Minić 2018). Првобитно планирано на период од четири године, трајање иницијативе је продужено након 2018. године усвајањем Стратегије проширења за Западни Балкан, „док се не створе услови за апсорпцију њених резултата и постављање на главни пут интеграције региона у ЕУ“ (Minić 2018, 374).

Међутим, Берлински процес има две главне слабости. Прво, чини се да ЕУ није у стању да заузме заједнички став о неким билатералним споровима на Западном Балкану, нити је годинама била ефикасна у усмеравању политичких актера на Западном Балкану ка решавању спорова. Стога је капацитет Берлинског процеса да негује дух економске сарадње и заједничких споразума био отежан тиме што је регион остао подељен услед нерешених прекограничних непријатељстава и неспојивих националних интереса. Друго, када је бивши председник Европске комисије Жан-Клод Јункер објавио петогодишњи мораторијум на пријем нових чланица у ЕУ, а замор од проширења ЕУ почео видљиво да омета напредак земаља кандидата у приступању далеко након мораторијума, елемент привлачности Берлинског процеса је нестао како су земље Западног Балкана постајале све више фрустриране и огорчене наизглед бескрајним чекањем на придруживање ЕУ (Kamberi 2021; Griessler 2020).

Ове околности довеле су до тога да су политичка руководства Албаније, С. Македоније и Србије покренула сопствену аутономну иницијативу за

регионалну интеграцију, како би убрзала одређене аспекте стварања заједничког економског простора, те како би показала зрелост за управљање координационим напорима између влада, независно од ЕУ. Вучић је изјавио: „Ово је наша иницијатива, иницијатива људи са Балкана, оних који разумеју да треба да се повежу и сами решавају проблеме“ (N1 2022a). Слично томе, Рама, премијер Албаније, истакао је да је „кључна карактеристика то што овај документ представља унутрашњу жељу, а не спољашње покровитељство“ (B92 2019), док је Заев додао: „Сагласили смо се да наше три земље неће бити таоци неуспеха Европске уније да деблокира наш процес европских интеграција“ и „Отворени Балкан је наш пут напред ка Европској унији“ (Kraja 2021). Одмах након Новосадске декларације, тројица лидера су се поново састала у Охриду у новембру 2019. и Тирани у децембру 2019. године, како би потписали додатне декларације, првенствено у циљу идентификације листе приоритета везаних за четири слободе. Упутили су позив преосталим земљама Западног Балкана да се придруже, будући да Мини-Шенген/Отворени Балкан негује политику отворених врата.

Избијање пандемије која је уследила убрзо након тога, додатно је нагласило потребу за очувањем регионалних зелених коридора како би се обезбедило благовремено и ефикасно снабдевање кључним ресурсима за земље Западног Балкана током кризе. Одлука ЕУ да ограничи извоз медицинске опреме земљама кандидатима 2020. године, након чега је уследило искључивање Западног Балкана током дистрибуције вакцина широм ЕУ почетком 2021. године, представљало је мрљу на угледу ЕУ међу земљама кандидатима (Ushkovska 2023) и показала значај регионалне самосталности и уклањања препрека у погледу транспорта залиха, како би земље у региону могле адекватније да реагују на кризе, било да је у питању пандемија вируса корона или енергетска и прехранбена криза која је уследила након руске инвазије на Украјину.

Једна од често изношених критика иницијативе Отворени Балкан јесте да је она у великој мери иста као Берлински процес (Тмушић и Рапаић 2022), само у мањем формату, као и да „не представља ништа револуционарно или барем не фундаментално ново у погледу идеја, прокламованих циљева и актера“, иако представља делимично побољшање у односу на друге регионалне иницијативе (Kulo i Novikau 2023). Осим тога, ограничено чланство иницијативе и двосмислен однос са агендом проширења ЕУ, покренули су питања о њеном дугорочном утицају на изгледе Западног Балкана за чланство у ЕУ. Ипак, комесар ЕУ за проширење Оливер Вархеји (Olivér Várhelyi) похвалио је Отворени Балкан као наследника Берлинског

процеса (Sinoruka 2021). Будући да је регионална сарадња главни стуб и Берлинског процеса и иницијативе Отворени Балкан, очигледно је да су обе комплементарне и да је иницијатива уско усклађена са процесом приступања ЕУ. Како Семенов (Semenov 2022, 25) примећује, „ово имплицира да иницијатива није замена за проширење, већ би могла да послужи само као међукорак који политичарима и грађанима даје опипљиве циљеве и корист, док истовремено подстиче локалну одговорност“.

Рикаловић, Молнар и Јосиповић (Rikalović, Molnar i Josipović 2022) на сличан начин тврде да постојеће регионалне иницијативе међу државама чланицама ЕУ могу заправо да послуже као добар пример успешне друштвено-економске сарадње између земаља Западног Балкана. Имајући у виду да се Отворени Балкан усклађује са европским вредностима, иницијатива би могла да се посматра као полигон за примену стандарда ЕУ међу државама учесницама, док су у чекаоници ЕУ. Ако узмемо у обзир широко распрострањено присуство регионалних групција унутар ЕУ (Cooper i Fabbrini 2022), које су осмишљене на различите начине (од олакшавања сарадње између држава учесница, до развоја заједничких ставова о политикама и агендама ЕУ међу државама учесницама), постојање иницијативе Отворени Балкан у садашњем облику или будућем проширеном формату, потенцијално би могло да опстане и након приступања ЕУ, а да не буде у супротности са чланством у Унији.

Област економске сарадње: предности и ограничења

Главни циљ иницијативе Отворени Балкан био је унапређење регионалне економске сарадње између земаља Западног Балкана кроз реплицирање четири слободе ЕУ – слободног кретања људи, робе, услуга и капитала. Осим тога, ова иницијатива је тежила да привуче већи број страних инвестиција у регион тако што би се земље удружиле у циљу увећања заједничког тржишта и радне снаге, уз истовремено ублажавање међудржавне конкуренције за стране инвеститоре путем слободног кретања људи. Веровало се да ће иницијатива бити од користи и грађанима и предузећима држава учесница кроз повећане трговинске потенцијале, заједничка улагања и развој туристичког сектора, што би имало позитиван утицај на економије три земље.

Иницијатива Отворени Балкан није постигла напредак у институционалном оквиру, нити има уговор којим се дефинишу њени

циљеви и очекивања на краћи и средњи рок. Овај недостатак институционализације, уз недостатак транспарентности, сматра се главним проблемима иницијативе (Milošević i Hrnjaz 2023, 54). Но, упркос томе и поред тога што је Отворени Балкан релативно нова иницијатива, у прве три године потписано је неколико споразума између држава учесница, као што су, између осталог, споразуми о условима за слободан приступ тржишту рада на Западном Балкану, о међусобном признавању диплома високог образовања и научних звања, о заштити од катастрофа, електронској идентификацији грађана Западног Балкана и о сарадњи у области ветеринарства и безбедности хране. Осим тога, три земље су усвојиле меморандуме о сарадњи у областима трговине, културе, кинематографије, туризма и пореских управа (Привредна комора Србије 2024; Dhimolea 2022).

Табела 1. Списак споразума и меморандума потписаних између земаља чланица Отвореног Балкана

	Споразуми	Меморандуми
јул 2021.	Споразум о сарадњи у заштити од катастрофа на Западном Балкану	Меморандум о разумевању о сарадњи ради олакшавања увоза, извоза и кретања робе на Западном Балкану
		Меморандум о разумевању о сарадњи у вези са слободним приступом тржишту рада на Западном Балкану
децембар 2021.	Споразум о условима за слободан приступ тржишту рада на Западном Балкану	
	Споразум о међусобном повезивању шема електронске идентификације за грађане Западног Балкана	
	Споразум о сарадњи у области ветеринарства, безбедности хране и хране за животиње и фитосанитарних питања на Западном Балкану	
	Споразум о сарадњи у области акредитације	
	Споразуми о међусобном признавању сертификата Овлашћених економских оператера Овлашћења за безбедност и одбрану (ОЕАС)	
јун 2022.	Споразум о узајамном признавању диплома и научних звања које издају високошколске установе и друге овлашћене институције	Меморандум о разумевању о сарадњи у области туризма на Западном Балкану
		Меморандум о разумевању о културној сарадњи на Западном Балкану
		Меморандум о разумевању о сарадњи пореских управа на Западном Балкану
септембар 2022.	Споразум о механизмима за безбедност хране на Западном Балкану	Меморандум о разумевању о сарадњи у области кинематографије и аудио-визуелних активности на Западном Балкану

Извори: Привредна комора Србије 2024; Dimolea 2022.

Једна од иницијатива која је показала конкретне резултате, јесте заједнички годишњи сајам вина Отвореног Балкана, под називом „Винска визија“ (“Wine Vision”). Од првог који је одржан у Београду 2022. године, овај сајам се наставља сваке године у главном граду Србије, са амбицијом да постане највећи и најутицајнији сајам вина у југоисточној Европи. У сличном духу, државе чланице Отвореног Балкана обавезале су се на оснивање заједничке агенције за стране инвестиције, регионалног филмског фонда, регионалног позоришног фестивала и организовање регионалних омладинских размена.

Слобода кретања увођена је постепено, али доследно. Грађанима Западног Балкана је у оквиру Берлинског процеса већ било омогућено да путују унутар региона без пасоша, односно само уз националне личне карте, слично као што грађани ЕУ путују кроз државе чланице ЕУ. Иницијатива је потом отишла и корак даље, па су тако уклоњене нецаринске трговинске баријере како би се олакшала слобода кретања робе између чланица Отвореног Балкана, а отворене су и зелене траке на граничним прелазима како би се омогућио бржи транзит камиона унутар региона Отвореног Балкана. Осим тога, земље чланице су се сагласиле и о међусобном признавању потребне документације, као што су сертификати у погледу безбедности хране у пољопривредном и прехранбеном сектору, што је довело до краћег времена инспекције на границама и смањења папирологије за извоз/увоз робе (Dhimolea 2022).

На крају, земље чланице су ускладиле протоколе о повезивању националних идентификационих бројева како би олакшале слободу кретања радника на тржиштима рада Отвореног Балкана. Овај процес одвијао се упоредо са међусобним признавањем диплома и елиминацијом потребе да грађани добијају радне дозволе или се суочавају са административним препрекама приликом тражења посла у приватном сектору у другој земљи Отвореног Балкана (Jelisavac Trošić i Arnaudov 2023). Прва недеља марта 2024. године обележила је званични почетак јединственог тржишта рада у оквиру иницијативе Отворени Балкан у све три земље. Како би приступили јединственом тржишту рада у оквиру Отвореног Балкана, грађани треба да се региструју на порталу е-услуга у својој земљи и да се пријаве за идентификациони број Отвореног Балкана, након чега би требало да се под овим бројем региструју на порталу е-услуга земље домаћина. Овај двостепени процес грађанима обезбеђује потврду која их овлашћује да учествују на тржишту рада земље домаћина. Очекивало се да ће ефекти овог договора постати видљиви већ током

летње сезоне 2024. године, а највеће кретање радне снаге предвиђено је у секторима пољопривреде, грађевинарства, производње и малопродаје.

Међутим, недостају јавно доступни званични статистички подаци о броју подносилаца захтева или издатих идентификационих бројева Отвореног Балкана у години након покретања заједничког тржишта рада, што омета тачну процену резултата ове иницијативе и укупне ефикасности слободе кретања радника у подручју Отвореног Балкана. Штавише, док су српски и македонски портали е-услуга у потпуности оперативни и прихватају регистрацију радника, званични портал Албаније још увек нема посебан образац за подносиоце захтева (Baletić, Marušić i Sinoruka 2024). То значи да грађани других чланица Отвореног Балкана који су заинтересовани за рад у Албанији и даље морају да прођу кроз редован процес подношења захтева за радну визу, као што би то чинили и грађани трећих земаља. С једне стране, ово поткопава дух усклађивања протокола за постизање заједничког тржишта рада у подручју Отвореног Балкана, док с друге стране показује ограничење иницијативе у остваривању њених циљева, како административне тако и политичке природе.

Табела 2. Општи подаци земаља учесница Отвореног Балкана

Земља	СРБ	МКД	АЛБ
Становништво (у милионима)	6.6	1.8	2.7
БДП (у милијардама €)	82.3	15.4	25.1
БДП по глави становника (€)	12 510	7 980	6 500
Извоз у земље Западног Балкана (% од укупног извоза)	12.8 ⁽ⁱ⁾	11.4 ⁽ⁱ⁾	17.2 ⁽ⁱ⁾
Извоз у земље ЕУ (% од укупног извоза)	61.1 ⁽ⁱ⁾	78.7 ⁽ⁱ⁾	76.4 ⁽ⁱ⁾
Стопа незапослености (%)	3.4	12.4	11.7 ⁽ⁱ⁾
Просечна бруто месечна зарада (€)	1 264 ⁽ⁱⁱ⁾	1 050 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	852 ^(iv)

Извору: Eurostat 2025, (i) Uzunov 2022, (ii) RZS 2025, (iii) FSSM 2025, (iv) ZSRA 2025.

Један од уочених недостатака јединственог тржишта рада јесте пројектовано једносмерно кретање радника, при чему се за посао у Србији првенствено пријављују албански и македонски држављани, због већег броја могућности за посао и виших плата, док је веома мали број грађана

Србије заинтересован за тражење посла у друге две земље Отвореног Балкана. Такав тренд би, ако се настави, ублажио тренутни недостатак радне снаге у Србији, док би истовремено додатно смањио понуду радне снаге у неким кључним секторима у друге две чланице. Ово даје веродостојност забринутости да би Србија, која је убедљиво највећа економија на Западном Балкану и чији је годишњи БДП више него двоструко већи од БДП-а друге две земље Отвореног Балкана заједно, имала несразмерно велику корист од иницијативе Отворени Балкан. Тај исход се поклапа са Китингом (Keating 2011, 5) тврдњом да унутар регионалних блокова „постоје победници и губитници, у зависности од тога како су конституисани“. Ипак, истраживања сугеришу да македонска и албанска предузећа могу да осете корист од иницијативе на друге начине, јер имају компаративну предност у односу на Србију у трговинској размени одређених роба и услуга, те стога либерализација трговине унутар подручја Отвореног Балкана има велики потенцијал за економски раст свих земаља које су укључене у ову иницијативу (Miteva-Kacarski, Panova i Gjorgieva-Trajkovska 2022).

Још једна забринутост у вези са стварањем заједничког унутрашњег тржишта односи се на безбедносна и правна питања. Уклањање граничних контрола могло би да доведе до повећања трговине дрогом и људима, као и прекограничног кретања починилаца, с обзиром на то да би било погрешно веровати да је регионална слобода кретања искључиво економско питање. Ово је изазов са којим се и сама ЕУ суочила када је укинула унутрашње границе, сте би тога чланице Отвореног Балкана могле да користе искуство ЕУ и примене исте инструменте који су се показали корисним у промоцији слободе, безбедности и закона, као што су међусобно признавање судских одлука и размена информација о кривичним евиденцијама (Matić Bošković 2022).

Политичка задовољства и незадовољства

Од самог почетка, интересовање за ову иницијативу било је различито међу балканским владама. Првобитно је постојала нада да ће концепт мини шенгенског простора, касније Отвореног Балкана, на крају наићи на одобравање и прихватање у свих шест престоница Западног Балкана, од којих су четири биле земље кандидати за ЕУ још 2019. године када је иницијатива покренута. Ипак, Црна Гора, Босна и Херцеговина и власти на

Косову,^{*5} одлучили су да се не прикључе овој иницијативи. Њихови разлози били су различити, али истраживање Сурлића, Лазаревића и Коларског (Surlić, Lazarević i Kolarski 2022) показало је да је негативни дискурс који окружује Отворени Балкан у ова три друштва, укључивао бојазан од изазова у погледу суверенитета, недовршене процесе изградње њихових држава и неизвесну будућност у погледу приступања ЕУ. Због тога су горе наведени актери изразили забринутост због потенцијално неједнаког положаја међу земљама учесницама, као и бојазан у погледу подручја којима Србија доминира, како економски тако и политички. Поврх тога, њихове владе су перципирале Отворени Балкан као нешто што нема значајну вредност, будући да су путовања и трговина унутар региона већ олакшани трговинским споразумом ЦЕФТА, а сматрале су и да ова иницијатива одвлачи пажњу од циља европских интеграција.

У случају Босне и Херцеговине, ставови о Отвореном Балкану подељени су по етничким линијама, при чему српски политичари у БиХ позитивно гледају на иницијативу, док јој се босански Хрвати и Бошњаци противе. Тако, упркос томе што је бивши председник Савета министара Босне и Херцеговине (еквивалент премијера) Зоран Тегелтија изразио личну подршку иницијативи, сложени федерални систем његове земље значио је да би постизање консензуса о овом питању било тешко (Marušić 2022). Црна Гора је критиковала ову регионалну иницијативу рекавши да пројекат није транспарентан, да му недостају стратегија и институционална структура, те да се уместо тога ослања на добре односе између харизматичних лидера (Кајошевић 2022). У кратком периоду 2022. године, црногорски премијер Дритан Абазовић (Dritan Abazović) сигнализирало је повољан став о придруживању његове земље Отвореном Балкану, чиме је одступио од става претходних влада (Ковачевић 2024, 18). Ипак, убрзо је променио став услед неслагања унутар његове коалиције и политичких тензија, што је означило крај његовог мандата као премијера. Године 2023., нови председник Црне Горе Јаков Милатовић (Jakov Milatović) обновио је подршку учешћу у Отвореном Балкану, рекавши да „све док је [чланство у ЕУ] наш главни циљ, не видим проблем са истовременим унапређењем регионалне економске сарадње. Штавише, мислим да је то саставни део наше интеграције у ЕУ“ (N1 2023). Међутим, Црна Гора је до сада направила мало помака у том смислу.

⁵ „Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем МСП о декларацији о независности“.

У међувремену, Аљбин Курти (Albin Kurti) је описао иницијативу Отворени Балкан као „штетну регионалну иницијативу без визије“, одбивши да се придружи јер Србија не признаје Косово као независну државу (N1 2022b). Претходна влада коју је предводио Авдулах Хоти (Avdullah Hoti), обавезала се на придруживање мини-шенгенској зони потписивањем Вашингтонског споразума са Београдом у септембру 2020. године, под покровитељством бившег председника САД Доналда Трампа. Међутим, садашња влада у Приштини генерално није придавала много значаја својим обавезама из Вашингтонског споразума, уверена да фокус регионалне сарадње на Западном Балкану треба да буде на Берлинском процесу који предводи ЕУ.

Стога је локално власништво над иницијативом, независно од надзора Брисела, постало највећа тачка спорења за њене критичаре, уместо да буде хваљена као достигнуће од стране регионалних актера (Surlić, Lazarević i Kolarski 2022). Тврди се да локално власништво над Отвореним Балканом такође представља опасност од откривања неспособности локалних политичких лидера и неопходност за руковођење од стране ЕУ у региону, уколико иницијатива не успе да оствари и спроведе своје замишљене циљеве (Semenov 2022). На крају крајева, земље Западног Балкана имају две различите перцепције иницијативе Отворени Балкан: противници је виде као непожељну дистракцију од процеса приступања ЕУ, док њени заговорници тврде да ће се „боље повезати регион Западног Балкана брже и успешније интегрисати у ЕУ“ (RSE 2020).

Стога је било изненађујуће када је у јулу 2023. премијер Албаније Еди Рама изјавио да је Отворени Балкан испунио своју мисију и да државе чланице сада треба да се фокусирају на Берлински процес (Taylor 2023). Ово је подстакло многе аналитичаре да пожуре са спекулацијама да је иницијатива завршена, да је Рама једнострано ставио тачку на Отворени Балкан (*Euronews Albania* 2023) и да ће „мало ко оплакати његов крај“ (Sinoruka 2023). Међутим, неколико месеци касније, Рама је изјавио да је погрешно протумачен, да никада није намеравао да затвори Отворени Балкан (*Koha* 2023) и да је „Отворени Балкан испунио мисију да све у региону, али и ван њега, учини свесним стратешког и виталног значаја регионалне сарадње“ (*Atlantic Council* 2023). Постало је јасно да су Рамине првобитно оштре опаске биле резултат недавних политичких догађаја и појачаних тензија које су се у то време јавиле између Београда и Приштине и које су настале због хапшења полицајаца са Косова од стране Србије, што је Рама осудио. Иако је касније исправио своје речи, ова реакција покренула је питања у вези са стабилношћу и одрживошћу иницијативе

Отворени Балкан током геополитичких спорова који су у случају Западног Балкана уобичајена појава. Способност влада земаља чланица да брзо промене став о чланству у иницијативи Отворени Балкан на основу неслагања око дневне политике, открива крхкост ове иницијативе.

Штавише, са променама на македонском политичком пејзажу након парламентарних избора у мају 2024. године и формирања нове владе коју је предводио Христијан Мицковски (Hristijan Mickoski) као премијер, македонски став о иницијативи постао је двосмислен. Док је био у опозицији, Мицкоски је изразио резерве према Отвореном Балкану, наводећи да није сигуран у суштину иницијативе и њених стварних достигнућа. Тврдио је да све регионалне иницијативе које служе побољшању животног стандарда македонских грађана треба подржати, али није познато да ли је Отворени Балкан таква иницијатива и да у сваком случају никада не би требало да буде замена за пуноправно чланство у ЕУ (*Fokus* 2023). Његово дистанцирање од овог регионалног пројекта наставило се и након што је постао премијер, уз изражене критике да Отворени Балкан има много недостатака, да је иницијатива непотпуна и да учешће С. Македоније треба додатно размотрити са стратешким партнерима (имплицирајући да стратешки партнери заправо нису Србија и Албанија). Ипак, само неколико месеци касније, у новембру 2024. године, Мицкоски је наизглед променио мишљење, присуствујући годишњем догађају „Wine Vision by Open Balkan“ у Београду, где је изразио подршку иницијативи, наводећи да су земље посвећене унапређењу економских веза, културне размене и промоцији туризма, додајући да ова регионална иницијатива отвара могућности за повезивање Балкана са светом (*Kanal 5* 2024).

Иронично, Рама није присуствовао догађају и у години која је уследила, није постигнут значајан напредак у сарадњи између партнера унутар Отвореног Балкана. Ово се поклопило са отварањем првог преговарачког кластера Албаније са ЕУ у октобру 2024. и обновљеним напорима за чланство у ЕУ, након неких охрабрујућих гестова Уније, попут одлуке о одвајању приступних преговора Тиране и Скопља. Прилично брзо и на изненађење многих, до новембра 2025. године, Албанија је успела да отвори сва преговарачка поглавља са ЕУ, иако ниједно до сада није затворено.

Стога, како лидери земаља чланица делују нејасно по питању тога да ли је Отворени Балкан и даље приоритет, на будућност ове иницијативе стављен је знак питања. Пошто се о крају Отвореног Балкана спекулише већ неко време, док су главни поступци за омогућавање слободе кретања робе и радника већ на снази, посматрачима је тешко да утврде да ли је иницијатива још увек активна или је ова политика препуштена прошлости.

Табела 3. Јавно мњење на Западном Балкану

Земља	СРБ	МКД	АЛБ	БИХ	ЦГ
Подржава иницијативу Отворени Балкан	75%	61%	67%	68%	66%
Слаже се да регионална сарадња може да допринесе политичкој, економској и безбедносној ситуацији у њиховом друштву	81%	76%	83%	67%	80%

Извори: RCC 2023; IRI 2022.

За разлику од званичних ставова влада на Западном Балкану, мишљење јавности о иницијативи Отворени Балкан изразито је позитивно. Анкете показују да велика већина у свим друштвима Западног Балкана, изузев на Косову*⁶, подржава ову иницијативу. Наиме, 75% испитаника у Србији, 61% испитаника у С. Македонији и 67% испитаника у Албанији, подржава Отворени Балкан (IRI 2022; Hallunaj i Strati 2023). Штавише, међу државама које не учествују у овој иницијативи, 68% испитаника у Босни и Херцеговини (и већина сваке етничке групе), као и 66% испитаника у Црној Гори сматра да је Отворени Балкан добра идеја (IRI 2022). Ово поткрепљују анкете које показују да се висок проценат од 67–83% грађана у свим земљама Западног Балкана слаже да регионална сарадња може да допринесе политичкој, економској и безбедносној ситуацији у њиховом друштву (RCC 2023).

Закључци

У суштини, иницијатива Отворени Балкан тежи да олакша слободно кретање људи, робе, услуга и капитала међу државама чланицама, што одражава кључне аспекте јединственог тржишта ЕУ. Смањењем граничних контрола, усклађивањем прописа и признавањем стручних квалификација, иницијатива има за циљ смањење трансакционих трошкова, привлачење страних инвестиција и унапређење конкурентности. Присталице ове иницијативе тврде да Отворени Балкан може да стимулише економски раст, смањи стопу незапослености и припреми земље учеснице за евентуално чланство у ЕУ, путем подстицаја за усвајање европских стандарда и пракси.

⁶ На Косову* је јавна подршка иницијативи за отворени Балкан 42% (IRI 2022), док се 72% испитаника слаже да регионална сарадња може да допринесе политичкој, економској и безбедносној ситуацији у њиховом друштву (RCC 2023).

Упркос декларисаним циљевима, иницијатива је изазвала дебату у региону. Једна од главних резерви изражених у вези са иницијативом Отворени Балкан, јесте нејасна разлика између њених и циљева Берлинског процеса. У складу са другом литературом на ову тему, овај рад такође открива да постоји мало тога што би разликовало иницијативу Отворени Балкан од претходних мултилатералних иницијатива, имајући у виду да је позајмила неколико идеја, као што су сарадња у области инфраструктуре и четири слободе. Многи споразуми потписани у оквиру иницијативе Отворени Балкан подсећају на оне који су већ прокламовани као саставни делови Берлинског процеса. На пример, током Самита Западног Балкана 2022. године, лидери свих земаља Западног Балкана обавезали су се на слободно кретање људи и признавање личних карата за све грађане региона, као и на међусобно признавање универзитетских диплома и стручних квалификација у региону. Три државе чланице копирале су ове споразуме унутар иницијативе Отворени Балкан.

Оно чиме иницијатива може да се похвали, јесте бржи темпо напретка у реализацији споразума у оквиру Отвореног Балкана у поређењу са Берлинским процесом. У том погледу, иницијатива је успешна, иако не и револуционарна. У теорији, иницијатива има потенцијал да у знатној мери превазиђе друге споразуме за регионалну интеграцију. Међутим, ограничена доступност статистичких података о досадашњим резултатима које су пружиле владе учеснице, отежава прецизну процену њене ефикасности. Из ових разлога се њен успех у смислу реализације јединственог тржишта између чланица, може оценити само као делимичан.

Ипак, вредност Отвореног Балкана може да се пронађе у локалном власништву над иницијативом и последичном политичком образложењу за њено постојање. На сличан начин, ограничено чланство у иницијативи могло би се сматрати снагом, а не слабошћу. Иницијативи Отворени Балкан се замера што укључује само три земље од Западнобалканске шесторке, док је у ствари управо то омогућило државама учесницама да се крећу ка реализацији споразума, попут оног о заједничком тржишту рада, брже него што је то било могуће у Берлинском процесу. Нажалост, регион Западног Балкана оптерећен је великим неповерењем између земаља, које произилази из нерешених сукоба, међуетничког огорчења и некомпатибилних националних интереса. Стога, напори за унапређење регионалне сарадње често бивају скрајнути, постајући таоци дугогодишњих и тешко решивих политичких спорова. Иницијатива са мање земаља учесница, под условом да све имају пријатељске односе једна са другом, могла би да буде предност која омогућава заједничке конструктивне кораке

напред. Ово наглашава потребу да се минимизује ризик од потенцијалних сукоба између чланица Отвореног Балкана, тако што би се осигурало да су све земље учеснице решиле билатералне спорове.

Упркос томе, време је показало да владе земаља учесница могу да буду подложне повлачењу подршке иницијативи која је вођена политичком сврсисходношћу или неслагањима око спољне политике са суседним земљама. Управо због тога, слаба тачка иницијатива Отворени Балкан лежи у томе што нема јасне и дугорочне оквире који превазилазе политичке циклусе, како би се осигурао континуитет и предвидивост без обзира на промене у руководству. Напредак иницијативе зависи од способности да се обезбеди доследност у договорима између влада, како би се олакшало кретање људи, робе и услуга преко граница, јер би међу компанијама и радницима само доследност створила поверење у дуговечност ових политика. Кашњења у спровођењу или промена курса од стране нових политичких актера у земљама учесницама, указују на неизвесност, недостатак истинске посвећености и потенцијал за преокрете у политици. Такве околности одвраћају и стране и домаће инвеститоре, чиме се поткопава очекивани економски раст и прекогранични напредак као резултат договора унутар Отвореног Балкана. Политичко трајање Отвореног Балкана остаје упитна и овај недостатак може да буде показатељ нечег већег. Наиме, поштовање обавеза преузетих у географски мањем међувладином пројекту, показује способност земаља Западног Балкана да послују без произвољних промена политика од стране политичких актера након њиховог приступања ЕУ.

На крају, изражена је и забринутост у вези са политичким асиметријама међу учесницима иницијативе. Владе чланица Отвореног Балкана требало би да се позабаве двосмисленошћу репутације саме иницијативе, како међу сопственим политичким актерима, тако и међу потенцијалним будућим чланицама. Транспарентност статистике и унапређење комуникације са јавношћу у вези са циљевима, напретком и утицајем споразума потписаних у оквиру иницијативе, заједно са мерљивим резултатима за сваку од земаља учесница, гради поверење и подршку јавности, осигурава добру вољу међу чланицама и јача веру у вредност и доприносе ове регионалне иницијативе. Један од разлога је тај што би се, надајмо се, ублажили страхови (међу земљама учесницама и потенцијалним будућим чланицама) да ће Србија имати несразмерно највећу економску корист од ове иницијативе, на рачун других земаља у региону. Други разлог је тај што би релевантност, погодност за дату сврху и дугорочна одрживост иницијативе постали јаснији.

This paper is based upon research conducted as part of the COST Action CA20123 – Intergovernmental Coordination from Local to European Governance (IGCOORD), supported by COST (European Cooperation in Science and Technology). www.cost.eu.

Bibliography/Библиографија

- Atlantic Council. 2023. "Albanian Prime Minister Edi Rama on Western Balkans integration and the EU". Uploaded on November 27, 2023. YouTube video, 36:39 min. <https://www.youtube.com/watch?v=xvA8B3NaUfk>.
- Baletić, Katarina, Sinisa Jakov Marusic, and Fjori Sinoruka. 2024. "Lost in Translation: Open Balkan ID Initiative Yet to Take Off". *Balkan Insight*. 24 October 2024. <https://balkaninsight.com/2024/10/24/lost-in-translation-open-balkan-id-initiative-yet-to-take-off/>.
- Bjelić Predrag, and Miloš Rajković. 2022. "Regional Economic Integration in Southeast Europe: To Many Initiatives to Little Effects". In: *Proceedings of 14th SCF International Conference on "Economic, Social, and Environmental Sustainability in the Post Covid-19 World"*, edited by Yilmaz Bayar, 44–56. Antalya: Scientific Cooperation for Future (SCF).
- Matić Bošković, Marina. 2022. "Open Balkan Initiative—What Can We Learn from the EU Area of Freedom, Security and Justice?". *Collection: Regional Law Review*: 118–131. DOI: https://doi.org/10.56461/iup_rirc.2022.3.ch7.
- B92. 2019. "Ohrid Agreement: Open Borders, Labor and Student Exchange, Travel with ID Cards Only". *The Srpska Times*. 10 November 2019. <https://thesrpskatimes.com/ohrid-agreement-open-borders-labor-and-student-exchange-travel-with-id-cards-only/>.
- Chamber of Commerce and Industry of Serbia. 2024. "Signed Agreements". Accessed 10 October 2025. <https://en.pks.rs/open-balkan-section/signed-agreements>.
- Cooper, Ian, and Federico Fabbrini. 2022. "Regional Groups in the European Union: Mapping an Unexplored Form of Differentiation". *European Papers* 7 (2): 949–968. DOI: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/588>.
- Dangerfield, Martin. 2008 "The Visegrád Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation". *East European*

- Politics and Societies* 22 (3): 630–667. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325408315840>.
- Delevic, Milica. 2007. *Regional cooperation in the Western Balkans*. Paris: Institute for Security Studies.
- Dhimolea, Antonela. 2022. *Open Balkan: A Step Forward towards Common Regional Market*. Tirana: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- EU Debates. 2025. “Edi Rama: We Were Used to Punches! Today We Open All Clusters! Historic Day for Albania in Brussels!”. Uploaded on November 17, 2025. YouTube video, 7:22 min. <https://www.youtube.com/watch?v=j7UMjd7BDLw>.
- Euronews Albania*. 2023. “Did PM Edi Rama Unilaterally Decide to End Open Balkan Initiative?”. 2 July 2023. <https://euronews.al/en/did-pm-edi-rama-unilaterally-decide-to-end-open-balkan-initiative/>.
- Eurostat. 2025. “Enlargement countries - statistical overview”. Accessed 10 January 2026. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enlargement_countries_-_statistical_overview.
- Felbermayr, Gabriel, Jasmin Gröschl, and Thomas Steinwachs. 2018. “The trade effects of border controls: Evidence from the European Schengen Agreement”. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56 (2): 335–351. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12603>.
- Frieden, Jeffrey A., and David A. Lake, eds. 2000. *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. New York: Bedford/St. Martin's Press.
- Fokus. 2023. “Мицкоски: ‘Отворен Балкан’ не смее да е замена за полноправното членство во ЕУ”. 18 March 2023. <https://fokus.mk/mitskoski-otvoren-balkan-ne-smee-da-e-zamena-za-polnopravnoto-chlenstvo-vo-eu/>.
- Gilpin, Robert. 1975. *US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York: Basic Books.
- Griessler, Christina. 2020. “The Berlin Process. Bringing the Western Balkan Region Closer to the European Union”. *Comparative Southeast European Studies* 68 (1): 1–24. DOI: <https://doi.org/10.1515/soeu-2020-0001>.
- Hallunaj, Mirsada, and Nino Strati. 2023. *Public Perceptions towards Regional Cooperation and Bilateral Relations of Albania with Serbia and Kosovo with Serbia*. February 2023. <https://csdgalbania.org/wp-content/uploads/2023/03/Barometer-2023-Albania-3-Eng.pdf>.

- Harmsen, Robert, Anna-Lena Högenauer, and Spero Simeon Z. Paravantes, eds. 2026. *The Benelux, Regional Groupings and the Dynamics of European Integration*. Leiden: Brill.
- Hettne, Björn, and Fredrik Söderbaum. 1998. "The New Regionalism Approach". *Politeia* 17 (3): 6–21.
- [IRI] International Republican Institute. 2022. *2022 Western Balkans Regional Survey*. June 29. <https://www.iri.org/resources/2022-western-balkans-regional-survey—january-february-2022/>.
- [ISRA] Institute of Statistics of Republic of Albania. 2025. *Wage Statistics, Quarter 1/2025*. June 11. <https://www.instat.gov.al/media/4bncjxqf/wage-statistics-q1-2025.pdf>.
- Kajaneč, Tomas. 2022. "The power of small EU member states after Brexit: how powerful is the Visegrad Group?". *Journal of Liberty and International Affairs* 8 (1): 170–191. DOI: <https://doi.org/10.47305/JLIA2281170k>.
- Kajosević, Samir. 2022. "Montenegro European Affairs Ministry Criticizes 'Open Balkan' Initiative". *Balkan Insight*. 25 November 2022. <https://balkaninsight.com/2022/11/25/montenegro-european-affairs-ministry-criticizes-open-balkan-initiative/>.
- Kamberi, Donika. 2021. "Open Balkan vs. Berlin Process—Same, Same but Different?". *FREEDOM: Journal for Peacebuilding and Transcultural Communication* 2 (3–4): 60–71.
- Kanal 5. 2024. "Мицкоски: Регионалната иницијатива 'Отворен Балкан' е платформа за поврзување со светот". 22 November 2024. <https://kanal5.com.mk/mickoski-regionalnata-inicijativa-otvoren-balkan-e-platforma-za-povrzuvanje-so-svetot/a670962>.
- Keating, Michael. 2011. "Regions and regionalism". *Regions & Cohesion* 1 (1): 4–7. DOI: <https://doi.org/10.3167/reco.2011.010102>.
- Koha. 2023. "Edi Rama Says That the Open Balkans Has Not Disappeared". 30 December 2023. <https://www.koha.net/en/arberi/404251/edi-rama-these-ballkani-i-hapur-nuk-eshte-shuar>.
- Kolaković-Bojović, Milica and Ivica Simonovski. 2023. "The Accession Negotiations of North Macedonia to the EU: Between New Methodology and Old Challenges". In: *"Law Between the Ideal and the Reality" Thematic Conference Proceedings*, edited by Duško Čelić and Strahinja Miljković, 103–114. Kosovska Mitrovica and Belgrade: University of Pristina – Faculty of Law and Institute for Comparative Law.

- Kovačević, Despot. 2024. "Izborna (ne)stabilnost na Zapadnom Balkanu u fokusu geopolitičkih promena". *Politički život: časopis za analizu politike* 27: 7–29. DOI: https://doi.org/10.18485/fpn_pz.2024.27.1.
- Kraja, Gresa. 2021. "Albania, North Macedonia, Serbia Deepen Ties at 'Open Balkan' Summit". *Radio Free Europe/Radio Liberty*. 21 December 2021. <https://www.rferl.org/a/albania-macedonia-serbia-summit/31619866.html>.
- Kulo, Edis, and Aliksandr Novikau. 2023. "The Open Balkan Initiative: A Step Forward towards European Integration or Running on Empty?". *Journal of Contemporary European Studies* 32 (1): 125–137. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2204422>.
- Marusic, Sinisa Jakov. 2022. "Montenegro Mulls Joining 'Open Balkan' Initiative, Kosovo Remains Opposed". *Balkan Insight*. 9 June 2022. <https://balkaninsight.com/2022/06/08/montenegro-mulls-joining-open-balkan-initiative-kosovo-remains-opposed>.
- Milošević, Aleksandar, and Miloš Hrnjaz. 2023. *Regionalne ekonomske integracije Zapadnog Balkana: međunarodnopravni i ekonomski aspekti inicijative Otvoreni Balkan*. Jun 2023. <https://static1.squarespace.com/static/61b2443d5b1a2e2050e767c9/t/649d8513f5e3c4520359cc0e/1688044821173/Otvoreni+Balkan+-+medjunarodnopravni+i+ekonomski+aspekti%2C+Beogradski+medjunarodnopravni+krug.pdf>.
- Minić, Jelica. 2018. "Regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu". In: *Evropa za mene*, edited by Dragan. R. Simić, Dejan Milenković and Dragan Živojinović, 367–377. Belgrade: University of Belgrade – Faculty of Political Science.
- Miteva-Kacarski, Emilija, Kostadinka Panova, and Olivera Gjorgieva-Trajkovska. 2022. "Analysis of the Trade Relations between the Countries Being Part of the Open Balkan Initiative". *Journal of Economics* 7 (2): 40–47. DOI: <https://doi.org/10.46763/joe227.2040mk>.
- Musiał, Kazimierz, and Zane Šime. 2021. "How to Build the Legitimacy of Regional Integration on Rational Foundations: A Case of Epistemic Communities in the Baltic Sea Area". *Journal of Baltic Studies* 52 (4): 483–501. DOI: <https://doi.org/10.1080/01629778.2021.1964995>.
- N1. 2022a. "Vučić: Open Balkan Initiative Is Unstoppable". 8 June 2022. <https://n1info.rs/english/news/vucic-open-balkan-initiative-is-unstoppable/>.
- N1. 2022b. "Kurti Refuses Invitation to Open Balkan Summit". 3 June 2022. <https://n1info.rs/english/news/kurti-refuses-invitation-to-open-balkan-summit/>.

- N1. 2023. "Milatović: Open Balkans Better Than Closed Balkans". 20 April 2023. <https://n1info.rs/english/news/milatovic-open-balkans-better-than-closed-balkans/>.
- Petrevska, Biljana. 2022. "Open Balkan Initiative: Prospects for Tourism Development". *UTMS Journal of Economics* 13 (2): 214–220.
- Petrović, Miloš, Maja Kovačević i Ivana Radić Milosavljević. 2023. *Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Ranković, Petar and Petar Milutinović. 2023. "Doprinosi i dometi regionalnih ekonomskih inicijativa u unapređenju političkih odnosa između država Zapadnog Balkana". *Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu* 17 (29): 51–68.
- [RCC] Regional Cooperation Council. 2023. *Balkan Barometer 2023: Public Opinion*. <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>.
- Rikalović, Gojko M, Dejan S. Molnar, and Sonja N. Josipović. 2022. "The Open Balkan as a Development Determinant of the Western Balkan Countries". *Acta Economica* 20 (36): 31–51. DOI: <https://doi.org/10.7251/ACE2236031R>.
- [RSE] *Radio Slobodna Evropa*. 2020. "Rama: Mini Šengen Nije Plan B za Zapadni Balkan". 14 February 2020. <https://www.slobodnaevropa.org/a/30434350.html>.
- Semenov, Andrej. 2022. "Open Balkan: Objectives and Justifications". *Comillas Journal of International Relations* 24: 24–34. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i24.y2022.002>.
- Sinoruka, Fjori. 2021. "Leaders Sign New 'Open Balkan' Agreements in Albania". *Balkan Insight*. 23 December 2021. <https://balkaninsight.com/2021/12/21/leaders-sign-new-open-balkan-agreements-in-albania/>.
- Sinoruka, Fjori. 2023. "Put to Bed by Albania, 'Open Balkan' Had Long Flattered to Deceive". *Balkan Insight*. 17 July 2023. <https://balkaninsight.com/2023/07/14/put-to-bed-by-albania-open-balkan-had-long-flattered-to-deceive/>.
- Söderbaum, Fredrik, and Timothy M. Shaw. 2003. *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan UK.
- [SORS] Statistical Office of the Republic of Serbia. 2025. *Prosečne zarade po zaposlenom, januar 2025*. 25 March 2025. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/HTML/G20251080.html>.
- [SSORNM] State Statistical Office of the Republic of North Macedonia. 2025. *News Release: Average monthly gross wage paid per employee, January 2025*. 21 March 2025. https://www.stat.gov.mk/pdf/2025/4.1.25.28_mk.pdf.

- Stie, Anne Elizabeth, and Jarle Trondal. 2020. "Introducing the study of Nordic cooperation". *Politics and Governance* 8 (4): 332–341. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3726>.
- Surlić, Stefan, Andrijana Lazarević, and Ljiljana Kolarski. 2022. "Integration vs. Sovereignation: The 'Open Balkan' in the Framework of Status and Identity Disputes". *Srpska Politička Misao* 77 (3): 57–78. DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.7732022.3>.
- Taylor, Alice. 2023. "Rama: Open Balkan Fulfilled Its Mission, Time to Focus on Berlin Process". *Euractiv*. 3 July 2023. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/rama-open-balkan-fulfilled-its-mission-time-to-focus-on-berlin-process/>.
- Tmušić, Marko B., and Stevan Rapaić. 2022. "The 'Open Balkan' Initiative: An Outward-Directed Populism". *The Review of International Affairs* 73 (1186): 5–31. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2022.73.1186.1.
- Tota, Elton, and Gjon Culaj. 2023. "Open Balkan Initiative: A Contested Issue in the EU Membership Perspective". *Journal of Liberty and International Affairs* 9 (1): 312–324. DOI: <https://doi.org/10.47305/JLIA2391318t>.
- Jelisavac Trošić, Sanja, and Mitko Arnaudov. 2023. "Open Balkans—Between Economic Opportunities and Political Reality". *Proceedings of the Tenth International Scientific Conference 'Social Changes in the Global World' 2* (10): 511–520. DOI: <https://doi.org/10.46763/scgw232511jt>.
- Uzunov, Vanco. 2022. *Economic Effects of the Open Balkan Initiative: Rapid Analysis within the Assessing and Streamlining Potentials of the Open Balkan Initiative*. Skopje: Center for Economic Analyses (CEA).
- Ushkovska, Mare. 2023. "China's Pandemic-time Public Diplomacy in the Balkans and the Challenge to the EU's Regional Leadership". *New Perspectives* 31 (4): 314–330. DOI: <https://doi.org/10.1177/2336825x231206724>.
- Ushkovska, Mare, and Laposava Ognjanoska. 2025. "Restoring Enlargement Credibility Amid Declining Enthusiasm: (New) Prospects for Upholding the Macedonian EU Integration Process". In: *From Transition To Transformation: An Economic Analysis Of North Macedonia (1991–2023)*, edited by Ahmet Lokce and Andrijana B. Danevska, 353–586. Skopje: Balkan University Press.
- Walter, Andrew, and Gautam Sen. 2009. *Analyzing the Global Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wang, Yuzhu. 2020. "New Regionalism Reshaping the Future of Globalization". *China Quarterly of International Strategic Studies* 6 (2): 249–265. DOI: <https://doi.org/10.1142/S2377740020500116>.

Serbia's Foreign Policy Approach Between Strategic Indeterminacy and the Operationalization of the “Four Pillars” Doctrine

Nevena STANKOVIĆ¹, Dragana DABIĆ²

Abstract: In the absence of a codified strategic document, the foreign policy orientation of the Republic of Serbia can be more clearly observed through the patterns of its positioning *vis-à-vis* leading global actors, as well as through its responses to the pressures of the international system. This paper analyzes the aspects that have been shaping Serbia's current foreign policy approach, with the aim of identifying the dominant pattern of its strategic behavior and assessing its operational scope. Based on the identified determinants of foreign policy, the research examines how these factors determine the choice, combination and operationalization of the state's strategic options. The central hypothesis of the paper is that over the past two decades, the hedging strategy—operationalized through the “four pillars” policy — has been profiled as the dominant pattern of Serbia's foreign policy behavior due to its high adaptability to growing geopolitical uncertainty and shifting distribution of power. Empirical findings confirm that the combination of strategic ambiguity, selective alignment, and indirect balancing—alongside the effort to protect foreign policy autonomy and the imperative of protection territorial integrity— constitutes the operational core of Serbia's contemporary foreign policy approach. Particular analytical attention is devoted to the issue of Kosovo and Metohija, conceptualized as a key determinant and intervening variable in understanding how Serbia operationalizes its foreign policy conduct, adapts to external pressures and defines the boundaries of its strategic orientation toward major global actors. The final section problematizes the sustainability of the hedging

¹ Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. Email: nevena@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1800-6227>.

² Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. Email: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6427-4244>.

strategy in current international circumstances, particularly in the period following 2022. In conclusion, the article demonstrates that hedging—while functional and adaptive under conditions of multipolarity—remains strongly conditioned by the structural constraints of the international system and the unresolved status issue of Kosovo and Metohija. Together, these factors define the limits of Serbia’s foreign policy autonomy and shape the framework of its future strategic practice.

Keywords: Republic of Serbia, strategy, “four pillars”, hedging, balancing, Kosovo and Metohija.

Introduction

The foreign policy behavior of the Republic of Serbia has, over time, been shaped by a wide range of interrelated factors. These include the issue of Kosovo and Metohija as a key domestic and security challenge, complex regional political and security dynamics, Serbia’s positioning regarding the war in Ukraine, and the increasingly global transformations of the international order. Contemporary scholarship does not offer a single theoretical model capable of providing a comprehensive framework for analyzing the determinants of Serbian foreign policy in the twenty-first century. The absence of such a model stems from divergent approaches to defining, identifying, and classifying these determinants in both domestic and international research. Relying on Visković’s proposed classification of foreign policy determinants underscores the particular importance of the international environment, whose multilayered components—interacting with the evolving dynamics of the international system—have significantly shaped Serbia’s foreign policy orientation (Visković 2018, 12).³ Within this framework, special attention must be paid to the interaction between structural changes at the systemic and regional levels, manifested in the transformation of the European security architecture, shifts in the balance of power among major powers, and the intensification of political

³ Professor Ivo Visković proposed a systematization of the determinants of Serbia’s foreign policy into four principal categories: historical determinants, determinants of the international environment, determinants of the domestic (societal) system, and idiosyncratic factors. This classification is grounded on the combination of several analytical criteria. First, it incorporates a temporal criterion, distinguishing between historical and contemporary determinants. Second, it applies a level-of-analysis criterion, differentiating between factors originating in the international environment and those stemming from the state’s internal system. Finally, it employs a criterion of type, according to which determinants are divided into objective and subjective.

and security processes in the Western Balkans. These factors not only define the structural constraints within which small and medium-sized states operate, but also directly influence the adjustment of their strategic options to the available foreign policy maneuvering space. The analysis of the foreign policy of small states suggests that their patterns of behavior tend to evolve along a continuum including the formal preservation of autonomy, various forms of institutional integration, and pragmatic strategies of restraint and adaptability in the foreign policy decision-making process (Kovačević 2019, 411).

Foreign policy conduct is closely linked to geopolitical positioning, which functions as one of the fundamental determinants of Serbia's behavior in international relations. The specific interests and relationships with four major international actors—the European Union (EU), the Russia, China, and the United States (US)—represent a determinant whose relevance has been consistently recognized by all Serbian foreign policy decision-makers since 2000. Although these relationships further complicate the alignment of foreign policy choices with Serbia's strategic commitment to European Union membership, they are formally framed as essential for the realization of key national interests, particularly in the domains of security, economic development, and the preservation of diplomatic capacity. An analysis of the typology of national interests, based on dominant value orientations within the domestic scholarly literature, confirms the hierarchical primacy of defense and security interests, followed by economic interests, while regional and ideological-identity interests are positioned at a lower level (Đukanović, Krstić and Dašić 2025, 175).

The current National Security Strategy of the Republic of Serbia identifies seven principal national interests. These include: the preservation of sovereignty, independence, and territorial integrity; the maintenance of internal stability and security; preservation of the existence and protection of the Serbian people wherever they reside, as well as national minorities and their cultural, religious, and historical identity; the preservation of peace and stability in the region and globally; European integration and membership in the European Union; economic development and overall prosperity; and the protection of the environment and the Republic of Serbia's natural resources (Strategija nacionalne bezbednosti 2019, 12). EU membership is constructed as a multidimensional national interest, encompassing economic, value-based and identity-related, as well as security dimensions (SSP 2008). Nevertheless, in the context of concrete foreign and domestic policy challenges, Serbia's foreign policy practice reveals a certain gap between its declarative commitment to European integration and its actual foreign policy priorities, which increasingly involve reliance on an alternative geopolitical environment, primarily through

intensified relations with China and Russia (Đukanović 2024, 342–344). Such a foreign policy orientation derives from the state’s strategic narrative and the complexity of a multipolar international environment, in which global powers diverge on issues concerning Serbia’s territorial integrity, economic diversification, and diplomatic maneuvering space. Some authors indicate that a strategy of diplomatic diversification brings Serbia to the point of intersection of ambition and structural constraint, simultaneously demonstrating a high degree of flexibility and ambiguity in its foreign policy conduct—features that significantly reduce the state’s perceived reliability on the international stage (Vučković and Radeljić 2024).

Against this background, the authors analyze the key factors that are shaping Serbia’s current foreign policy approach, with the aim of identifying the dominant patterns of its international behavior and assessing the scope and effectiveness of such activities. Based on the identified determinants of foreign policy, the research examines how these factors determine the choice, combination and operationalization of the state’s strategic options. The central hypothesis of the paper is that over the past two decades, the hedging strategy—operationalized through the “four pillars” policy — has been profiled as the dominant pattern of Serbia’s foreign policy behavior due to its high adaptability to growing geopolitical uncertainty and shifting distribution of power. From an empirical point of view, the research demonstrates that the operational basis of Serbia’s foreign policy approach rests on a combination of strategic ambiguity, selective alignment, and indirect balancing—accompanied by sustained efforts to preserve foreign policy autonomy as well as territorial integrity. In this context, particular attention is devoted to the issue of Kosovo and Metohija as a key determinant and intervening variable in understanding how Serbia operationalizes its foreign policy, adapts to external pressures, and defines the limits of international orientation. The concluding section problematizes the sustainability of a hedging strategy under contemporary international conditions, particularly in the period following 2022.

Based on the presented initial argumentation, the structure of the article is designed so that, following the necessary conceptual premises, it proceeds to examine the key strategies of action that shape Serbia’s contemporary foreign policy approach. The subsequent section assesses their scope, limitations and implications in the context of an altered international environment. A distinct thematic unit is devoted to Serbia’s strategic positioning through the prism of the Kosovo and Metohija issue, which is analyzed as a persistent determinant of foreign policy conduct and a significant factor in defining Serbia’s relations with leading global actors.

Conceptual Premises

When addressing the domestic determinants of the Republic of Serbia's foreign policy positioning at the beginning of the twenty - first century, the issue of the status of Kosovo and Metohija stands out as the most sensitive and enduring factor. Within Visković's classification, it is situated in the category of historical determinants. The fundamental challenge in reconciling Serbia's national interests derives from the unresolved status of its southern province, given the simultaneous (un)attainability and (in)compatibility of the national interests defined as the "preservation of sovereignty, independence and territorial integrity" and "European integration and membership in the European Union" (Subotić 2021, 69). In the context of Kosovo's self-declared independence and Serbia's relations with states that have recognized it, the Kosovo issue has become one of the central factors in defining Serbia's foreign policy objectives. Since 2009, it has significantly shaped both the limits and the dynamics of Serbia's strategic options within the international environment. The specificity of this issue, in comparison to other secessionist claims, partly derives from the high degree of involvement of international actors in the process of its resolution. This extensive external engagement has had a profound impact on Serbia's foreign policy positioning and has imposed clear constraints on its relations with key global actors. Within this framework, the limited effectiveness of the European Union in leading the Brussels Dialogue has become increasingly evident. The Union's *de facto* role after 2011, as well as its capacity to shape the narrative of the conflict's „ripeness for settlement" has been concerning (Dašić 2025, 120).

Given the heterogeneity of the determinants that are shaping Serbia's foreign policy, particular analytical significance can be attributed to domestic structural factors, which condition the institutional and political capacity of the state to articulate and implement its foreign policy objectives. Considering these internal factors, the absence of a formally defined foreign policy strategy indicates a persistent lack of internal consensus among the leading political actors. The deficit of strategic alignment thus becomes one of the constraining factors in the selection of foreign policy options, as it places Serbia, from the beginning, in a position of normative ambiguity. This, in turn, reduces the predictability of its foreign policy behavior and narrows the scope for proactive engagement in international affairs.

Although they articulate Serbia's key national interests and foreign policy objectives, these determinants, under contemporary geopolitical conditions, manifest themselves as a complex interplay of opportunities and constraints, thereby necessitating a systematic analysis of the state's strategic responses.

Since Serbia's strategic orientation has not been articulated within a single doctrinal framework, it is operationalized through flexible and situationally conditioned practices of external positioning.

Based on the outlined foreign policy determinants, the research focus of this article is directed to the analysis and empirical examination of the key strategies of contemporary Serbia's foreign policy conduct as well as to the assessing their scope, applicability and operational limitations. For the purposes of such an analysis, it is necessary to draw a distinction between a foreign policy strategy as a formal document defining a state's foreign policy objectives and priorities, and a broader conceptual framework of behavior adopted by a government in order to articulate and protect national interests in its relations with international actors (Stanković 2024, 22–25).

Changing international circumstances and structural constraints requiring adjustments in patterns of behavior place small states before specific foreign policy challenges. Contemporary scholarship suggests that states seek to compensate for these constraints by relying on international law, joining international organizations, adopting policies of military neutrality, as well as through strategies of institutional binding and selective security restraint as instruments for preserving foreign policy autonomy (Hey 2003, 6; Panke 2012, 313–328). The shared contribution of these authors lies in the theoretical grounding of the argument that a highly institutionalized and cooperative international order represents the most favorable environment for small states, as it expands their maneuvering space and facilitates the pursuit of national interests (Thorhallsson and Steinsson 2017, 5). Considering the range of available options under conditions of geopolitical uncertainty, some scholars identify several types of foreign policy strategies available to small states, including balancing, bandwagoning with a major power, neutrality, and the strategy of "avoidance", better known as hedging (Gajić 2020, 70–73). Within this framework, Zachariades emphasizes that small states "are not merely reactive, but actively contribute to shaping their external environment" (Zachariades 2025, 24). Consequently, it is analytically necessary to take into account the capacity of the state not only to adapt to external circumstances, but also to interpret, direct and normatively articulate those circumstances in accordance with its own priorities. Such an approach overcomes the reductionist understanding of the state as a passive object of the international structure and opens space for incorporating of political leadership, strategic culture and discursive practices as relevant factors of foreign policy conduct.

Serbia's foreign policy practice exhibits variations that reflect its complex position within the international system. In the context of the Republic of Serbia's

limited maneuvering space, the choice among foreign policy strategies does not arise only from autonomous strategic will, but rather from the need to adapt to competing external pressures and domestic political constraints. At the same time, explanations of foreign policy choices remain incomplete if the capacity of political leadership to actively shape and reinterpret systemic incentives is overlooked. For this reason, analyzing foreign policy behavior—alongside the structural determinants of the international system—also requires the incorporation of the concept of agency. Research findings suggest that, under conditions of increased geopolitical uncertainty, a hedging approach has enabled the flexible combination of strategic ambiguity, partial alignment, indirect balancing, and multivector diplomatic engagement. The observed patterns of foreign policy behavior correspond to the so-called “four-pillar” policy, which after 2000 became established as a combination of prioritizing European integration, maintaining relations with Russia, intensifying cooperation with China, and developing partnership ties with the United States. A multivector foreign policy approach, in conjunction with a policy of military neutrality, is legitimized in official discourse as a model for preserving foreign policy autonomy (Vučić 2023). Within such a configuration of priorities, the protection of sovereignty and territorial integrity functions as a superior national interest that, over the long term, guides the selection and operationalization of Serbia’s foreign policy strategies.

Although contemporary foreign policy discourse reaffirms the logic of balanced development of Serbia’s relations with key global actors (Vučić 2023), the multivector approach faces the challenge of adapting to evolving geopolitical circumstances. Accordingly, following the outbreak of the war in Ukraine, Serbia’s foreign policy practice has revealed varying significance of individual pillars in shaping its subsequent strategic choices. In this sense, the redistribution of priorities—intensified by contemporary geopolitical turbulence—points to the structural constraints of a hedging strategy and underscores the need to analyze its operational reach and long-term sustainability.

Theoretical and Methodological Framework

Within the theoretical framework of research, neoclassical realism provides the explanatory basis for understanding the causes and context of foreign policy choices, while Cheng-Chwee Kuik’s analytical model of hedging enables their operationalization and systematic empirical analysis. Such a framework allows

a systematic examination of Serbia's foreign policy positioning through a dynamic combination of classical theoretical models and contemporary concepts in international relations. In line with the arguments of neoclassical realism, states' foreign policy behavior is interpreted as the result of the interaction between structural pressures of the international system and domestic political, institutional, and perceptual factors. In this sense, the international system establishes the general frameworks and constraints of state behavior, but does not directly determine specific foreign policy choices.

Systemic factors are therefore considered as the principal independent variable, whose influence manifests itself indirectly—through the process of foreign policy formulation, which is shaped by factors at the unit level of analysis as intervening variables (Rose 1998, 147). Within this analytical framework, Serbia's foreign policy strategies toward major powers are examined as the dependent variable. These strategies are operationalized through the identification of the dominant pattern of behavior—hedging, balancing, limited balancing, or bandwagoning—based on an analysis of diplomatic activities, economic cooperation, security arrangements, and the degree of normative alignment.

The synergistic effect of the absence of an immediate external threat, the lack of open great-power rivalry in the region, and the multipolar character of the international order points to expanded opportunities for Serbia in articulating its foreign policy choices. These conditions enable the implementation of a so-called balanced approach toward major powers while preserving a degree of foreign policy autonomy. In this context, the hedging strategy is employed in the article as an operational analytical framework for empirically examining the manner in which Serbia navigates external constraints and strategic uncertainty. It is not taken as an autonomous theory of international relations, but rather as a central analytical model that facilitates the operationalization of concrete strategic choices under conditions of multipolarity and heightened geopolitical complexity.

Regarding conceptual positioning, this strategy overcomes the dichotomy between balancing and bandwagoning by integrating elements of both approaches in order to manage risks and maximize foreign policy benefits. Although there is no consensus regarding its precise definition, the concept of hedging—originally developed in the field of economic studies—was soon adopted within the theory of international relations. Unlike earlier definitions that describe hedging as a strategy of “avoiding the choice of one side at the expense of another” (Goh 2005, 8), the explanation by Mohammad Salman focuses on the conditions of power distribution during the transformation of a unipolar system into another systemic configuration. Within this framework, hedging emerges as a strategy through which “second-tier states may improve

their relative position toward the system's leading power" (Salman 2017, 359). This analytical model is primarily applicable to the analysis of the foreign policies of major and middle powers, whose position relative to the leading power tends to strengthen under conditions of shifting power distribution. This can be observed in the cases of Russia, China, and Brazil in their relations with the United States. By contrast, the concept of hedging developed in the works of Cheng-Chwee Kuik provides a more suitable framework for understanding the behavior of small states. In the observed theoretical model, hedging is understood as a state's effort to reduce risks by applying multiple policy options designed to produce mutually opposing effects under conditions of "high uncertainty and high stakes" (Kuik 2008, 163). Pursuing such a behavioral pattern presupposes the fulfilment of certain structural conditions. Among these, Kuik highlights the absence of an immediate threat that would compel a state to align with a major power, the lack of rigid ideological divisions, and the absence of open great-power rivalry that would otherwise constrain the possibility of maintaining strategic ambiguity. Under such conditions, small states enjoy a broader maneuvering space for the implementation of hedging strategies.

The typology developed by Cheng-Chwee Kuik (2008, 159–185) distinguishes five principal modalities of hedging behavior: indirect balancing, dominance denial, economic pragmatism, binding engagement and limited bandwagoning. In this research, these components are employed as analytical indicators for identifying and interpreting the dominant pattern of Serbia's foreign policy behavior during the observed period. The policy of military neutrality, which has for centuries figured as an important model of security strategy and an instrument for the survival of small states in an environment dominated by great powers, is closely related to the hedging strategy (Goetschel 1999). Radoman's study from 2021, which examines the cases of Serbia and Sweden, provides further support for this approach, illustrating the increasingly frequent use of neutrality as a mechanism for protecting national sovereignty and preserving autonomy (Radoman 2021).

From a methodological perspective, the research is based on qualitative content and discourse analysis of primary and secondary sources. The analyzed corpus includes official strategic documents of the Republic of Serbia—such as the National Security Strategy, the Defense Strategy, and relevant resolutions of the National Assembly—as well as documents of the European Union, particularly the annual reports of the European Commission on Serbia's progress. In addition, the study examines public statements and speeches of political actors from the period after 2009. The sampling of sources was conducted in accordance with the research objectives, with particular emphasis on materials

that directly reflect foreign policy decision-making and Serbia's strategic positioning toward leading international actors such as Russia, China, and the United States. Content analysis focuses on identifying foreign policy practices in the areas of diplomacy, security arrangements, economic relations, and institutional alignment. Discourse analysis, by contrast, is directed toward identifying dominant narratives and strategies of legitimizing foreign policy decisions, particularly through the use of strategic ambiguity and the adaptation of messages to different domestic and international audiences.

Discursive patterns identified in the speeches of state officials (Tadić 2009; Vučić 2023)—including the emphasis on sovereignty, skepticism toward international norms, and the parallel development of relations with competing powers—indicate a foreign policy rationality grounded in realist premises. At the operational level, this rationality manifests itself through hedging as the dominant pattern of strategic adaptation. The conclusions are derived inductively through systematic comparison of empirical findings with the theoretical assumptions of the study. The temporal and contextual scope focuses on the period after 2009, which is relevant for the consolidation of a multivector foreign policy, the transformation of relations with key partners such as the European Union, Russia, China, and the United States, as well as for the gradual consolidation of the concept of military neutrality within the public discourse.

Key Strategic Patterns of Serbia's Foreign Policy

Within discussions on the divergence between internally perceived and externally perceived identity, Serbia has been characterized either as “a small and internally weak state in transition” or as “a middle power when it comes to engagement in global or regional issues” (Kovačević 2016, 120–123). Its foreign policy in the twenty-first century has largely been shaped by calculations in relation to key geopolitical factors. Given that a comprehensive internal consensus among the leading political actors on the definition of the Republic of Serbia's foreign policy has not been achieved, Serbia lacks a developed strategic document devoted exclusively to foreign policy, up to this day. Within this context, the idea by former president Boris Tadić in August 2009 regarding the “four pillars” of Serbia's foreign policy—relations with the European Union, the United States, Russia, and China—emerged as a starting point for shaping Serbia's contemporary foreign policy course, even though it was never doctrinally elaborated in written form (Tadić 2009). In practice, this concept laid a path to

the so-called multivector foreign policy, which, in a slightly modified form, continues to represent the dominant framework of the country's foreign policy conduct. Nevertheless, the absence of a coherent foreign policy document revealed both formal and substantive problems regarding multivector approach from the outset. In formal terms, normative elements are dispersed across various strategic documents and official statements, creating ambiguity in the definition of objectives and priorities. In substantive terms, inconsistencies between the statements of state officials and key policy documents have produced tensions among competing priorities and broader foreign policy goals. This contradiction becomes most evident in the fact that the negotiation process for membership in the European Union—formally defined as a strategic objective—remains persistently constrained by the parallel need to protect sovereignty, independence, and territorial integrity.

The existing normative framework defines both national interests as objectives of foreign and security policy, which raises the question of their internal coherence (Rezolucija Narodne skupštine 2007; Strategija nacionalne bezbednosti 2019; Strategija odbrane 2019).

On the other hand, within the context of the accession process to the EU, the absence of a predictable foreign policy document constrains closer alignment with Brussels and the effective implementation of reforms in key areas, including the judiciary, the fight against corruption and organized crime, the protection of human rights, the rule of law, and fundamental civil rights. In this regard, political rhetoric that simultaneously shifts responsibility into the EU while maintaining the alleged strategic importance of accession, often serves as an instrument for justifying the postponement or avoidance of reform measures. This trend—further conditioned by the issue of Kosovo and Metohija and relations with Russia—discourages efforts toward Europeanization and limits the effective implementation of European standards (Petrović 2024a). In this context, the lack of transparency and substantiated justification, as well as the personalized nature of political decision-making, are identified as factors that further weaken the clarity and consistency of Serbia's foreign policy course (Pešić 2024, 333).

Structural and normative limitations of the multivector foreign policy framework open space for a deeper examination of the strategic logic underlying Serbia's external conduct. Although formally presented as a policy of diversifying strategic alignments, the approach in practice reflects more complex strategic calculations under conditions of geopolitical uncertainty. For this reason, to adequately understand it, the analysis must be expanded through conceptual models of strategic behavior.

Although public discourse over the past decade has frequently referred to successful “balancing” among the four pillars of foreign policy, the findings of the analysis indicate that Serbia’s foreign policy practice has not fully realized a balancing strategy in its classical, theoretically consistent form. This model has traditionally been associated with Serbia’s efforts to maintain long-term relations with the European Union (SSP 2008) and with NATO as instruments of political stabilization and economic development, but also as a counterweight to its close relations with Russia and China.

Within neorealist theoretical premises, the concept of balancing is primarily associated with the strategy of forming alliances with a stronger state (or states) in order to mitigate the risks arising from the potential rise of a particular power, or alternatively with the formation of alliances with weaker states in order to increase one’s own influence and expand the available maneuvering space within systemic constraints (Walt 1987). The choice between balancing and bandwagoning with a stronger power does not derive exclusively from the structural logic of the international system, but also from the assessment of state interests and the agent-level interpretation of security challenges (Schweller 1994, 77). This theoretical divergence within the realist paradigm suggests that the binary dichotomy of balancing and bandwagoning does not exhaust the full spectrum of possible foreign policy responses available to states in the contemporary international system.

The implementation of these postulates to the case of the Republic of Serbia requires their contextualization within specific security and institutional frameworks. Balancing in its “pure” form could be interpreted either through Serbia’s institutional accession to the NATO as a form of balancing toward the East, or through strategic alignment with Russia via mechanisms of the Collective Security Treaty Organization, as a form of balancing toward the West. However, throughout the observed two-decade period, the Serbian political elite has demonstrated no readiness to formally join either security bloc, despite its declared orientation toward EU membership and its developed cooperation with NATO within the framework of the Partnership for Peace (Strategija odbrane 2019). At the same time, strong economic, energy, cultural, and political ties with Russia have constituted a constraint on an unambiguous strategic rapprochement with Western structures. Conversely, Serbia’s foreign policy practice has not displayed elements of full alignment with either Russia or China that would be characteristic of classical bandwagoning. Therefore, in the case of Serbia it is more appropriate to speak of selective or partial alignment, which enables small states to align with a particular power while simultaneously maintaining relations with its competitors (Kuik 2008).

Such a pattern is particularly visible in the domain of Serbia's alignment with the European Union's Common Foreign and Security Policy, where Chapter 31 has emerged as one of the most demanding chapters in the accession negotiations. Despite the noted progress in certain segments of security and defense policy, the analysis of Serbia's alignment within this chapter indicates that the country continues the practice of non-alignment with declarations that run counter to its strategic interests, while the main points of divergence with the EU remain relations with Russia and the People's Republic of China. Although alignment with the CFSP increased by 12 percent in 2025 (to 63 %), high-level contacts with Russia, anti-Western narratives, and the Free Trade Agreement with China concluded in 2024, have been identified as strategic challenges for Serbia's European integration (EC 2025).

In sum, the conceptual frameworks of classical balancing and bandwagoning demonstrate limited analytical applicability in explaining Serbia's contemporary foreign policy conduct, thereby opening space for the consideration of more flexible strategic patterns. These strategic options entail ideological and security choices that Serbia seeks to avoid through the consistent implementation of a policy of military neutrality and the maintenance of multivector relations. Since 2007, Serbia's commitment to military neutrality—based on non-membership in military alliances—has gradually evolved from a declarative position into an institutionalized pillar of the country's national security and foreign policy doctrine. Today, this politico-military orientation is anchored in strategic documents that define Serbia's foreign and security policy (National Security Strategy 2019, 21–22). Despite continuous cooperation with NATO, Serbia does not express an intention to join the Alliance, while simultaneously developing a strategic partnership with Russia, based on economic, political, and military ties. The Serbian government's inclination toward non-alignment and military neutrality reflects key characteristics of small states. Its refusal to support Western sanctions against Russia—while supporting Ukraine's territorial integrity—further illustrates this approach (Zordan 2022).

In the context of the Russian invasion of Ukraine, such a position acquires an additional dimension, as it may be interpreted as an indirect alignment with Russian strategic interests in the Balkans. Nevertheless, although Serbia continues to officially emphasize the principle of military neutrality, in practice its political application proves more complex and conditioned by specific circumstances. Domestic scholars argue that strategic ambiguity, limited security cooperation, and the maintenance of moderate self-defense capabilities constitute key elements of Serbia's strategic approach (Lišanin 2023, 144). In this regard, Serbia has implemented elements of indirect balancing, manifested,

among other things, in strengthening security cooperation with multiple external actors, while simultaneously enhancing its own military capabilities in preparation for potentially diverse security scenarios. At present, members of the Serbian Armed Forces participate in three military missions under the Common Security and Defense Policy of the European Union—EUTM Somalia, EUTM Central African Republic, and EUMAM Ukraine. Furthermore, with the entry into force of the Law on the Participation of Civilians in International Missions and Operations Outside the Borders of the Republic of Serbia in December 2023, a legal framework was established for the quantitative expansion of Serbia's engagement in EU missions and operations through civilian resources. Such a configuration indicates a stable but selective pattern of Serbia's security engagement.

Considering recent developments, the growing role of the defense industry in the country's foreign policy articulation, as well as changes in the regime governing arms export controls, may be interpreted in two ways. On the one hand, as a continuation of the existing policy of military neutrality and strategic restraint; on the other, as an indication of gradual strategic adjustment under conditions of intensified international pressure. In this context, Serbia temporarily suspended arms exports under Russian pressure but resumed ammunition sales to European partners several months later, including deliveries that could indirectly reach Ukraine (RSE 2025a). Claims regarding the growing significance of the defense-industrial sector are further supported by quantitative indicators: the value of exports of arms and military equipment increased from approximately USD 1.2 billion in 2021 to more than USD 1.8 billion in 2023. According to available customs data, during the first half of 2025 Serbia exported weapons and ammunition worth approximately €55.5 million, exceeding the total export value recorded for the entire year of 2024, which amounted to €47.9 million (Rakić 2025). Considered alongside the institutional and legal framework governing international engagement, these indicators confirm that economic instruments and defense production are becoming increasingly relevant factors in shaping Serbia's foreign policy behavior.

Taken together, the presented findings point to a gradual transition of Serbia's foreign policy from a model of approximate balancing toward a hedging strategy, which over the past decade has demonstrated greater capacity to adapt to changing international circumstances. In contrast to traditional models of foreign policy positioning based on clear alliances or classical balancing, this approach has stood out as a functional response to the complex and multipolar structure of the contemporary international system. The strengthening of multipolarity, accompanied by the growing influence of Russia and China, has

created more favorable conditions for Serbia's foreign policy flexibility, particularly given the support of these actors for the preservation of its territorial integrity following the unilateral declaration of independence of so-called Kosovo. In the absence of an immediate security threat and the lack of open rivalry between major powers in the region, Serbia's foreign policy course in the past decade has been dominantly shaped by a strategy aimed at maintaining balanced relations with leading global actors, while seeking to preserve foreign policy autonomy (*Strategija nacionalne bezbednosti 2019*, 13–16).

On this basis, the domestic scholarly literature increasingly recognizes the analytical relevance of Cheng-Chwee Kuik's hedging model for interpreting Serbia's foreign policy toward Russia, China, and the European Union (Nikolić 2023; Mitić 2024). In this sense, hedging may be understood as a combination of partial alignment, indirect balancing, economic pragmatism, and binding engagement, which Serbia operationalizes through the policy of the "four pillars." The effort to maintain balanced relations over the past fifteen years with the European Union and the United States on the one hand, and with Russia and China on the other, is rationalized in political discourse as a strategy of maximizing benefits while minimizing risks (Vučić 2023).

Serbia's relationship with the European Union may be characterized as a form of selective engagement, representing one of the key dimensions of its hedging strategy. The prospect of membership generates significant economic and political benefits, including access to the single market, development funds, and a higher level of institutional stability (Mitrović 2021). At the same time, historical, cultural, and economic ties with Russia and China narrow the scope for full foreign policy alignment with Western actors, thereby confirming the pragmatic orientation of Serbian foreign policy, which is primarily based on the calculation of interests rather than exclusive alliances (Brkić 2023).

Within such a framework, the asymmetric character of Serbia's relations with key global actors becomes evident. The EU remains its most important foreign trade partner, while relations with the USA are characterized by complex but functional cooperation of limited intensity. By contrast, cooperation with Russia and China—formalized through strategic partnerships—is primarily oriented toward securing economic, energy, and political support, including the consistent backing of Serbia's position regarding the status of Kosovo. Empirical indicators further confirm this structure of relations. According to available analyses, during the period 2010–2024 Serbia conducted the largest volume of foreign trade with the EU, while China and Russia ranked as its second and third partners. Particularly dynamic growth has been recorded in trade relations with China: Serbian exports increased 270.5 times, while imports rose 5.6 times, indicating

a strong expansion of bilateral economic cooperation (Filipović and Zakić 2025, 509). The strategic partnership with China, based on institutionalized political dialogue and infrastructure-economic projects, is assessed in the literature as a stable foundation for long-term cooperation (Lađevac 2024, 459–467). When considered in parallel, accession negotiations with the European Union, trade liberalization, visa policy, and access to EU pre-accession funds—alongside the development of multilateral cooperation formats with China and bilateral arrangements with Russia—indicate the presence of elements of binding engagement as an important component of Serbia’s hedging strategy. In a broader analytical framework, the 17+1 Initiative is interpreted as an instrument for deepening economic and political ties and as part of a broader concept of transforming the international system through the model of a “community of shared interests” (Dimitrijević 2020, 265–266).⁴ On the other hand, the Balkan vector of Russia’s foreign policy, despite significant cooperation in the fields of energy, infrastructure, and political-military relations, remains only weakly institutionalized and largely subordinated to Moscow’s broader strategy of preserving its global and regional influence (Proroković 2020, 205–206).

Potential inconsistencies in the practical application of the multivector approach are most evident in the relatively underdeveloped dimension of relations with the United States compared to the remaining three pillars of Serbia’s foreign policy. This asymmetry can partly be explained by the presence of negative perceptions of American policy within Serbian society, as well as by differences in positions regarding the future political status of Kosovo. Although the volume of bilateral trade between Serbia and the United States remains relatively limited in comparison with Serbia’s leading foreign trade partners, available statistical data confirm its comparatively modest scale. According to official US trade statistics, the total merchandise trade between the two countries in 2024 amounted to approximately USD 1.05 billion, with US exports to Serbia reaching around USD 210 million and imports from Serbia totaling approximately USD 841 million (U.S. Department of Commerce 2025). Despite the absence of a formalized strategic partnership agreement, the enhancement of relations with Washington continues to be positioned as one of Serbia’s relevant foreign policy priorities. Deepening cooperation in this direction may function as a complementary instrument for diversifying foreign policy options, strengthening Serbia’s negotiating position, and mitigating structural dependence on certain centers of power.

⁴ The platform currently operates as 14+1, following the withdrawal of the Baltic states from the framework.

The observed uneven development of individual foreign policy pillars simultaneously indicates that the operational scope of the hedging strategy is not determined exclusively by systemic pressures, but also by domestic perceptions, value orientations, and political constraints that shape its practical implementation.

Scope and Limitations of the Current Foreign Policy Approach

Complex and high-risk international circumstances after February 2022 have had a significant impact on the very foundations of the Serbian hedging strategy. The deterioration of relations between the European Union and Russia, which escalated from the Ukrainian crisis into the Russian invasion of Ukraine, has also affected Serbia's foreign policy position. The prolonged duration of this armed conflict has increasingly problematized the concept of Serbia's delicate balancing between Russia and the West, raising questions about the inconsistency between the proclaimed objectives and the practical priorities of its foreign policy. The turbulence of global geopolitical and economic developments that marked 2024 and 2025—such as Russia's military advances in the Donbas region, the growing influence of China in the electric vehicle industry, the electoral victory of Donald Trump in the United States, and the geo-economic reorientation of the European Union—have undermined the conditions that previously enabled successful hedging and have further narrowed Serbia's maneuvering space in articulating and implementing its foreign policy and economic priorities. Although this foreign policy strategy has proven to be a pragmatic response to conditions of limited power and a complex security environment, its long-term stability has increasingly become structurally constrained.

Under current circumstances, Serbia simultaneously faces US sanctions against the Serbian oil company Naftna Industrija Srbije (NIS), stagnation in the accession process to the European Union, and growing energy dependence on Russia.⁵ Contemporary discourse on Serbia's foreign policy positioning points to a gradual distancing from the normative and value-based framework of the European Union, despite its declarative commitment to continuing the process of European integration. In this context, Serbia's European path is increasingly

⁵ This dependence is dominantly reflected in the structure of natural gas supply, since more than four fifths of the total gas consumption in Serbia is provided from Russian sources, with long-term contractual arrangements and the dominant role of Russian companies in the country's key energy capacities.

marked by ambivalence between proclaimed European integration and a practical policy that leads toward foreign policy ambiguity. Further delays in the prospect of membership in the European Union indicate that, without substantial reforms in the areas of the rule of law, democratization, and the functioning of legal institutions, Serbia will be unable to benefit from any renewed momentum in the enlargement process. This is supported by the noticeably stricter tone of the latest European Commission report on Serbia's progress, which stands in contrast to Serbia's long-standing self-perception as the "most advanced" candidate for membership (EC 2025). Warning of increasingly pronounced internal political polarization in Serbia, the report's main findings point to a reduced pace of reform activities across all sectors, declining trust in institutions, and concerning instances of excessive use of force against protesters and journalists (EC 2025). As the central themes of public and political discourse during the mass social protests in Serbia throughout 2025 focused on the state of the rule of law, the independence of institutions, and the degree of media freedom, the European Union continues to insist on measurable progress in the so-called "*fundamentals*" domain before opening a new negotiation cluster. An additional current obstacle is created by the inconsistent advocacy of the once-praised model of normative activism in the external dimension of EU policy, combined with the aspiration to uphold the ideals of a community of values internally. The simultaneous promotion of normative ideals and the pursuit of pragmatic policies—often described as "pragmatic normativity"—constitutes a *contradictio in adjecto* and is ultimately unsustainable (Dabić 2019, 208).

The escalation of pressures in the energy sector currently emerges as a factor that may significantly influence the shaping of Serbia's foreign and security policy strategy in the years to come. In light of the recent developments surrounding NIS, which have once again brought the issue of Serbia's energy security to the forefront, the imposition of US sanctions on Russian energy companies has renewed the need to reassess relations with Russia and to adapt Serbia's energy hedging to evolving geopolitical circumstances. It remains uncertain whether Serbia will be able to redefine the ownership structure of NIS to minimize the risk to its energy security. Uncertainty on the Russian side stems from the fact that Gazprom has offered Serbia only a two-month extension of its gas supply contract, rather than the previously anticipated long-term agreement. Over the past several years, within the framework of its defense and security policy, Serbia has terminated or cancelled previously agreed military contracts with Russia, including planned arms procurement programs (FONET 2025). At the same time, during 2024–2025, Belgrade concluded significant defense agreements with

several European states, including the procurement of combat aircraft, indicating a gradual diversification of military cooperation beyond traditional partners (RSE 2025b). The decision to temporarily suspend ammunition exports, followed by their subsequent resumption to selected European partners during the period 2024–2025—often interpreted as a response to energy-related pressures from both Russia and the United States—points to the reactive nature of Serbia’s foreign policy decision-making in this area. These processes suggest that Serbia, despite continuous attempts at tactical adaptation within a complex and shifting geopolitical structure, is increasingly experiencing the structural constraints stemming from its status as a small state. While such a position encourages flexibility and selective balancing among different international actors, it simultaneously limits the capacity to sustain balanced relations with leading global powers over the long term. Consequently, Serbia’s foreign policy conduct increasingly takes on the character of adaptation to external pressures rather than proactive strategic shaping of its international position.

On the other hand, it seems that Serbia’s foreign policy towards China has also been put to the test, as such an orientation has provoked certain reservations within European political circles, which increasingly perceive China as a strategic competitor in the Western Balkans region. In this context, Serbia has come under intensified external pressure to reduce the scope of its hedging policies and to reassess its strategic options. Although relations with China remain one of the central elements of Serbia’s current foreign policy position, some of the interpretations within the expert community suggest that certain recent foreign policy steps by Serbia—such as the absence of President Aleksandar Vučić from the BRICS summit in Kazan—may also be understood as indicators of a possible shift toward a more constructive relationship with the EU (Mitić 2025, 44). In the context of Serbia’s moderate reliance on Chinese investments in infrastructure and technological sectors, alignment with a stricter European regulatory framework could generate short-term economic costs and temporary disruptions. However, the scope and duration of such effects would largely depend on the state’s capacity to accelerate accession to the EU within the framework of the enlargement policy and thereby secure access to significantly larger financial funds.

On this basis, it can be expected that the evolution of the conflict in Ukraine has the potential to significantly modify the foreign policy orientation of the Republic of Serbia. In a scenario of de-escalation, it would be possible to anticipate a redefinition of spheres of influence among relevant regional and global actors. Conversely, the maintenance of the *status quo* may contribute to relative regional stability, but also to the possible escalation of pressure on states

that maintain a position of neutrality, both from the West and from Russia. The complex network of regional and global connections that has shaped Serbia's positioning in the Western Balkans, over the past two years, is reflected in the strengthening of bilateral and strategic relations with Hungary and Slovakia. These relations have developed in parallel with the deepening of those countries' partnerships with China, as well as with their explicit or implicit reliance on the political and energy support of Russia. Such a constellation points to a multilayered geopolitical context in which regional cooperation intersects with the interests of global actors, further complicating Serbia's foreign policy positioning in the Western Balkans. In addition, increasing pressures in the energy sector represent another factor that will shape Serbia's foreign policy and security strategies in the period ahead.

The key shortcoming of the existing strategy lies in the fact that the inconsistent application of hedging—whose core logic is the avoidance of explicit alignment with any single side—may undermine the trust of key actors and thereby jeopardize national security (Petrović 2024b, 11). Rather than ensuring greater flexibility, insufficiently successful “balancing” may generate distrust among all parties, which could ultimately lead to political isolation and reduced support from major powers at critical moments.

In this sense, the failure of Serbian authorities to adequately address the specific challenges faced by small states—particularly regarding constraints in achieving economic growth, ensuring the provision of basic public services, and maintaining control over the use of force within their own borders—could confront the country with a profound crisis of identity. Such a crisis would complicate the understanding of political realities and hinder the formulation of coherent foreign policy objectives (Vučković and Radeljić 2024).

Strategic Positioning Through the Prism of the Kosovo and Metohija Issue

In the context of the Republic of Serbia, the concept of territorial integrity primarily refers to the preservation of sovereignty over Kosovo and Metohija, as well as the prevention of further separatist and disintegrative tendencies that could threaten the state and its key national interests. As such, this factor functions as a constant of Serbia's foreign policy conduct, articulated through normative, declarative, operational, and instrumental discourse (Pešić 2024, 308). Since the end of the twentieth century, the process of preserving territorial

integrity has unfolded within a multilayered institutional and political framework, including international administration and the security presence of missions such as UNMIK, KFOR, EULEX, alongside the direct involvement of key global actors—the United States, Russia, and China.

In foreign policy terms, the constitutionally grounded obligation to protect sovereignty has been operationalized through priority action aimed at preventing the international recognition of the unilateral declaration of independence of Kosovo (Ustav Republike Srbije 2006, Art. 8). The normative continuity of this approach is further evidenced by a series of documents adopted by the National Assembly of the Republic of Serbia between 2003 and 2007, which articulated the state's key positions regarding the status of its southern province. Particular significance is attributed to the 2007 Resolution of the National Assembly, which established a hierarchy of foreign policy priorities placing the preservation of sovereignty and territorial integrity at its apex. Following Kosovo's declaration of independence in 2008, the contestation of that decision became a permanent feature of Serbia's foreign policy, reaffirmed in the National Security Strategy of the Republic of Serbia adopted in 2019.

Within this analytical framework, the Kosovo issue transcends the character of an isolated territorial dispute and emerges as a structural determinant of Serbia's foreign policy positioning. Simultaneously, it functions as an intervening variable that mediates between systemic constraints and the state's concrete strategic choices. In realist foreign policy thought, Kosovo and Metohija is thus conceptualized as a "red line" of state policy. Its secession represents not merely a territorial loss, but also a normative challenge to the principles of sovereignty and non-interference, which are perceived as fundamental to the survival of the state within the international system (Krasner 2002; Koskenniemi 2006). Consequently, the imperative of preserving territorial integrity narrows the range of available strategic options and encourages reliance on hedging as an adaptive strategy under conditions of competing international pressures.

This logic is also reflected in the discourse of Serbian state authorities. In his address to the UN General Assembly in 2023, the President of Serbia, Aleksandar Vučić, framed the Kosovo issue within a broader narrative of the violation of state sovereignty, arguing that the breach of the United Nations Charter in Serbia's case constituted one of the early factors that contributed to the subsequent political and security challenges facing the state (Vučić 2023). In this context, the diplomatic discourse of the state leadership can be understood as an instrument of strategic legitimation of foreign policy conduct, aimed at projecting the rationality of Serbia's international positioning and consolidating a legal narrative centered on the violation of sovereignty.

Nevertheless, the divergent positions of leading global actors on the Kosovo issue are strongly reflected in Serbia's foreign policy positioning. Support from Russia and China in the United Nations Security Council represents a key diplomatic pillar, while relations with Western actors—primarily the United States and the European Union—are marked by political tensions and certain forms of normative conditionality. Consequently, tensions associated with the Kosovo issue reveal deep divisions and growing divergences in Serbia's relations with Western actors. This has contributed to the perception that Serbia, despite its status as an EU candidate country, largely coordinates its foreign policy actions with the interests and policies of Eastern actors.

In this context, EU functions simultaneously as a mediating and transformative actor, shaping Serbia's policy toward Kosovo, while also redefining its broader strategic priorities. Although overtly anti-European positioning carries the risk of economic repercussions and deeper dependence on Eastern partners, the perception of political backing from Russia and China further complicates Serbia's foreign policy alignment with the West. At the same time, Russia's advantage lies in its capacity for rapid and flexible decision-making, although the actual scope and effectiveness of its influence on the Kosovo issue remain uncertain. Russia's engagement on the Kosovo issue fits within a broader strategy aimed at constraining the expansion of NATO and preserving its regional influence, with the Kosovo issue serving as a multilayered geopolitical instrument.

Serbia's diplomatic efforts aimed at preserving its territorial integrity are primarily focused on the negotiations between Belgrade and Pristina, facilitated by European Union. A review of the dynamics of the Brussels Dialogue since 2011 reveals an uneven intensity of negotiations, alternating technical and political phases, the existence of two negotiating tracks—the Brussels and the Washington track—as well as the rotation of several key negotiators from both Belgrade and Pristina, and from the EU as mediator, most recently with the appointment of Peter Sorensen as Special Envoy for the dialogue. In the current phase of negotiations, relations between Belgrade and Pristina have been integrated into Serbia's broader negotiating framework with the European Union, as part of Negotiating Chapter 35. In this respect, it is widely acknowledged that the Kosovo issue constitutes one of the potential obstacles to Serbia's full membership in the EU, with possible implications for other political issues. As noted in academic debates, although Belgrade and Pristina formally negotiate the "normalization" of relations—leaving the key issue of sovereignty outside the formal negotiating framework—in practice it remains continuously present and significantly influences the further dynamics of the negotiation process (Igrutinović 2024, 82). Previous diplomatic initiatives—from

the Berlin Process to the Washington Agreement—have demonstrated limited effectiveness in achieving a sustainable solution. The key issues of the Serbian–Albanian conflict remain centered on the concept of mutual recognition, as well as on the establishment of the Community of Serb Municipalities. In this regard, the Ohrid Agreement has also failed to produce substantive progress, given the continued security tensions, particularly in northern Kosovo (Stanković 2025, 335). Domestic scholars point out that the main obstacles to normalization continue to be the inadequate implementation of agreements, the issue of mutual recognition, the influence of Russia, the credibility of mediators, and the broader geopolitical context (Đukanović and Vučić 2024, 644–650). The dominant reliance on intergovernmental dialogue, combined with the neglect of the local dimension of the conflict, has further limited the transformative potential of the process. Consequently, the absence of effective implementation mechanisms has resulted in prolonged instability, cyclical crises, and the reproduction of conflict (Axyonova and Kartsonaki 2024, 461–465; Hajrullahu 2019, 102). This, in turn, problematizes the role of external support for normalization processes in secessionist conflicts and its potential to add new dimensions to existing disputes.

Despite its instrumental value, Serbia’s diplomatic engagement aimed at preserving territorial integrity operates under inherent constraints imposed by the structure of the international system (Jovanović 2025). The fact that so-called Kosovo has been recognized by more than one hundred states illustrates how global asymmetries of power limit the scope of outcomes that small states can realistically achieve through negotiation and legal-diplomatic instruments (Fidler 2011). These structural constraints are further reinforced by the conditionality linking the continuation of Serbia’s European integration process to the normalization of relations with so-called Kosovo.

In this context, interaction with the European Union—alongside parallel pressures and incentives from the United States, Russia, and China—decisively shapes Serbia’s foreign policy priorities and its capacity to implement long-term strategies and determine its geopolitical orientation within both the regional and the broader international framework.

Within such a configuration, the Kosovo and Metohija issue remains a persistent determinant of Serbia’s foreign policy conduct. It simultaneously structures the balance between the country’s European integration trajectory and its strategic ties with Eastern partners, while also testing the operational viability of a hedging strategy under contemporary geopolitical conditions. Consequently, Serbia increasingly faces the imperative of assuming a more proactive role in the process of articulating a sustainable solution to the status

of Kosovo and Metohija, grounding its strategic approach in national interests, available political and economic resources, and the instruments of international law at its disposal.

Conclusion

Relying on the established theoretical and methodological framework, this study sought to identify the key strategic patterns that have been shaping the contemporary foreign policy approach of the Republic of Serbia and to assess their scope and limitations in light of the principal determinants of its foreign policy. Within this analytical perspective, the concept of the “four pillars”—based on the parallel development of relations with the European Union, the United States, Russia, and China—has emerged as an institutionalized framework of multivector engagement which, under contemporary geopolitical conditions, can be interpreted as the operational manifestation of a hedging strategy.

The findings confirm the study’s initial hypothesis that this strategic pattern has gradually consolidated over the past two decades as the dominant mode of Serbia’s foreign policy conduct. Empirical evidence indicates that, prior to the outbreak of the war in Ukraine, Serbia combined elements of limited bandwagoning, indirect balancing, economic pragmatism, and binding engagement, in an effort to maximize strategic benefits while simultaneously mitigating political and security risks. Within the discourse of the Serbian political leadership, engagement with the European Union is framed as a pragmatic strategic orientation primarily aimed at stimulating economic development and consolidating domestic political stability. Within this narrative framework, the aspiration for EU membership is instrumentalized through objectives related to economic growth and the strengthening of Serbia’s international standing, while simultaneously maintaining a normative emphasis on the preservation of sovereignty and foreign policy autonomy. At the same time, the reluctance to significantly reduce relations with Russia and China is justified by the need to maintain strategic flexibility and diversify Serbia’s external political and economic partnerships. The deepening of cooperation with these actors is thus presented as a mechanism for reinforcing Serbia’s security and developmental position, thereby framing European integration as a complementary—rather than exclusive—foreign policy orientation. Such a configuration of foreign policy priorities reflects core realist assumptions, as it prioritizes the protection of

national interests and the management of power relations within the international system.

Under contemporary conditions of global power restructuring, the Republic of Serbia is entering a phase of intensified reflection on its positioning within the international system and a reassessment of its strategic options for protection of national interests. Although the hedging model has been consistently applied in the preceding period, the outbreak and prolonged duration of the war in Ukraine have raised a key research question concerning its long-term sustainability. A foreign policy approach that previously rested on rational foundations within a multipolar environment and a relatively open strategic maneuvering space, now faces increasingly pronounced constraints amid deepening geopolitical polarization and the growing complexity of foreign policy determinants. Within a disrupted European security environment, relations with China present an additional analytical challenge, particularly considering the possibility that China could emerge as Serbia's primary eastern partner. At the same time, recent years have witnessed a noticeable decline in the level of trust among certain Western actors toward Belgrade's foreign policy course. Although Serbia remains normatively and strategically committed to European integration, deep societal polarization, the persistence of anti-European discourse, the slow pace of reforms, and limited alignment with the Common Foreign and Security Policy of the EU, point to a widening gap between declarative commitments and practical implementation. Despite an unfavorable geopolitical context, the continuity of Serbia's European trajectory should not be called into question, as the country's European orientation transcends day-to-day political contingencies and rests upon long-term identity-based and developmental premises.

Ultimately, the Kosovo and Metohija issue continues to function as a key determinant that directly shapes the scope and dynamics of Serbia's foreign policy conduct. Its influence extends beyond formal diplomatic choices and is reflected in pragmatic decision-making in the fields of security, economic policy, and international positioning, thereby conditioning the state's ability to maintain a balance among competing global actors.

Although the objectives of the foreign policy of the Republic of Serbia are normatively articulated with relative clarity, their operationalization remains insufficiently convincing from the perspective of long-term feasibility. The existing foreign policy framework thus exhibits elements of fragmentation and limited systematic capacity in anticipating broader societal and developmental consequences. In this regard, the first step toward a more coherent and sustainable strategic orientation would involve the adoption of a comprehensive

foreign policy document, accompanied by an integrated institutional and analytical mechanism for assessing the long-term effects of foreign policy decisions. Maintaining foreign policy stability under such circumstances also requires a higher degree of domestic political consensus on key strategic issues, together with a clearly defined hierarchy of goals and priorities grounded in fundamental societal values and the national interests. On this basis, the question of agency emerges as a functional continuation of the previously established normative and institutional framework. In this context, assuming responsibility for strategic orientation and more precisely defining national priorities does not imply abandoning the policy of diversified international engagement but rather strengthening its normative and institutional foundations.

Спољнополитички приступ Србије између стратешке неодређености и операционализације доктрине „четири стуба“

Невена СТАНКОВИЋ⁶, Драгана ДАБИЋ⁷

Сажетак: У одсуству кодификованог стратешког документа, спољнополитичка оријентација Републике Србије може се јасније сагледати кроз обрасце њеног позиционирања према водећим глобалним актерима, као и кроз одговоре на притиске међународног система. Рад анализира аспекте који обликују актуелни спољнополитички приступ Србије, са циљем идентификовања доминантног обрасца њеног стратешког деловања и процене његових оперативних домета. Полазећи од идентификованих детерминанти спољне политике, истраживање испитује на који начин оне условљавају избор, комбиновање и операционализацију стратешких опција државе. Рад полази од хипотезе да се током последње две деценије стратегија хеџинга, операционализована кроз политику „четири стуба“, профилисала као доминантан образац спољнополитичког деловања Србије, услед високе адаптивности на растућу геополитичку неизвесност и променљиву дистрибуцију моћи. Емпиријски налази потврђују да комбиновање стратешке двосмислености, селективног приклањања и посредног балансирања — уз настојање очувања спољнополитичке аутономије и потребу заштите територијалног интегритета — чини оперативну основу савременог спољнополитичког приступа Србије. Посебна аналитичка пажња посвећена је питању Косова и Метохије, које се концептуализује као кључна детерминанта и интервенишућа варијабла у разумевању начина на који Србија операционализује своје спољнополитичко деловање, прилагођава се спољним притисцима и дефинише границе стратешког усмерења према водећим глобалним актерима. У завршном делу рада проблематизује се одрживост хеџинг стратегије у савременим међународним околностима, нарочито у периоду након 2022. године. Закључно, рад показује да хеџинг, иако функционалан и адаптиван у условима мултиполарности, остаје снажно

⁶ Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. Email: nevena@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1800-6227>.

⁷ Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. Email: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6427-4244>.

условљен структурним ограничењима међународног система и нерешеним статусним питањем Косова и Метохије. Ови фактори настављају да одређују домете спољнополитичке аутономије Србије и оквир њеног будућег стратешког деловања.

Кључне речи: Република Србија, стратегија, „четири стуба“, хеџинг, балансирање, Косово и Метохија.

Увод

Спољнополитичко деловање Републике Србије током времена обликовао је широк спектар међусобно повезаних фактора, од питања Косова и Метохије као кључног унутрашњег и безбедносног изазова, преко сложене политичке и безбедносне динамике на регионалном плану, до позиционирања према рату у Украјини и све израженијим глобалним трансформацијама међународног поретка. У савременој литератури не постоји јединствен теоријски модел који би омогућио свеобухватно проучавање детерминанти спољне политике Србије у 21. веку. Одсуство таквог модела произлази из различитих приступа дефинисању, идентификовању и класификацији ових детерминанти у домаћим и међународним истраживањима. Ослањање на Висковићев предлог класификације детерминанти спољне политике упућује на посебан значај међународног окружења, чије су вишеслојне компоненте, у спреси са динамиком међународног система, значајно генерисале спољнополитичку оријентацију Србије (Visković 2018, 12).⁸ У том оквиру, до изражаја долази интеракција структурних промена на системском и регионалном нивоу, која се манифестује кроз трансформацију европске безбедносне архитектуре, промене у равнотежи моћи великих сила и интензивирање политичко-безбедносних процеса на простору Западног Балкана. Ови чиниоци не само да обликују оквире деловања малих и средњих држава, већ непосредно утичу на прилагођавање њихових стратешких опција расположивом

⁸ Проф. Иво Висковић је изнео предлог систематизације детерминанти спољне политике Србије у четири основне групе: историјске детерминанте, детерминанте међународног окружења, детерминанте друштвеног (унутрашњег) система и идеосинкратичке чиниоце. Ова класификација заснива се на комбинацији више аналитичких критеријума, укључујући временски критеријум, који разликује историјске и савремене детерминанте; критеријум „нивоа“, којим се разграничавају чиниоци међународног окружења и чиниоци унутрашњег система државе; као и критеријум врсте, према којем се детерминанте деле на објективне и субјективне.

спољнополитичком маневарском простору. Анализа спољне политике малих држава показује да се њихови обрасци деловања крећу дуж континуума који обухвата формално очување аутономије, различите облике институционалне интеграције, као и прагматичне обрасце уздржаности и прилагодљивости у процесу доношења спољнополитичких одлука (Kovačević 2019, 411).

Спољнополитичко деловање у тесној је вези са геополитичким положајем, који делује као једна од основних детерминанти понашања Србије у међународним односима. Специфични интереси и односи са четири водећа актера међународних односа – Европском унијом (ЕУ), Русијом, НР Кином и Сједињеним Америчким Државама (САД), представљају детерминанту чију релевантност доследно препознају сви креатори спољне политике након 2000. године. Премда додатно усложњавају усаглашавање спољнополитичких избора са стратешким опредељењем Србије ка чланству у Европској унији, односи са наведеним међународним актерима формално су уоквирени као суштински у остваривању кључних националних интереса, нарочито у сфери безбедности, економског развоја и очувања дипломатског капацитета. Анализа типологије националних интереса, утемељене на доминантним вредносним оријентацијама у домаћој литератури, потврђује хијерархијски примат одбрамбено – безбедносних интереса, потом економских, док се регионални и идеолошко – идентитетски интереси позиционирају на нижем нивоу (Đukanović, Krstić i Dašić 2025, 175).

У важећој Стратегији националне безбедности Републике Србије, дефинисано је укупно седам најважнијих националних интереса. У том смислу издвајају се: „очување суверености, независности и територијалне целовитости; очување унутрашње стабилности и безбедности; очување постојања и заштита српског народа где год он живи, као и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; очување мира и стабилности у региону и свету; европске интеграције и чланство у Европској унији; економски развој и укупни просперитет и очување животне средине и ресурса Републике Србије“ (Strategija nacionalne bezbednosti 2019, 12). Чланство у ЕУ конструисано је се као вишедимензионални национални интерес, који обухвата економске, вредносно - идентитетске и безбедносне аспекте (SSP 2008). Ипак, у условима конкретних спољнополитичких и унутрашњих изазова, спољнополитичка пракса Србије показује изванредан раскорак између декларативне посвећености европским интеграцијама и стварних спољнополитичких приоритета, који све израженије укључују ослањање на

алтернативно геополитичко окружење, пре свега на односе са Кином и Русијом (Ђукановић 2024, 342-344). Таква спољнополитичка оријентација произилази из стратешког наратива државе и комплексног, мултиполарног међународног окружења, у којем се глобалне силе размимоилазе око питања територијалног интегритета Србије, економске вишестраности и дипломатског маневарског простора. Поједини аутори указује да стратегија дипломатске диверсификације доводи Србију до тачке пресека између амбиција и структурних ограничења, истовремено манифестујући високу флексибилност и нејасноћу спољнополитичког деловања, што знатно умањује перцепирану поузданост државе на међународној сцени (Vučković i Radeljić 2024).

Имајући у виду наведено, ауторке анализирају аспекте који обликују актуелни спољнополитички приступ Србије, у настојању да се препознају доминантни обрасци њеног међународног деловања и процене домети таквих активности. Полазећи од препознатих спољнополитичких детерминанти, истраживање испитује на који начин оне условљавају избор, комбиновање и операционализацију стратешких опција Србије. Основна хипотеза рада јесте да се током последње две деценије стратегија хеџинга профилисала као доминантан образац спољнополитичког деловања Србије, превасходно услед њене релативно високе адаптивности у условима растуће геополитичке неизвесности и променљиве дистрибуције моћи. У емпиријском погледу, истраживање показује да оперативна база спољнополитичког приступа Србије почива на комбиновању стратешке двосмислености, селективног приклањања и посредног балансирања — уз настојање очувања спољнополитичке аутономије, као и територијалне целовитости. С тим у вези, посебан фокус је на теми Косова и Метохије као кључној детерминанти и интервенишућој варијабли у разумевању начина на који Србија операционализује своје спољнополитичко деловање, прилагођава се притисцима и дефинише границе међународног усмерења. У завршном делу рада проблематизује се одрживост хеџинг стратегије у савременим међународним околностима, нарочито у периоду након 2022. године.

На темељу изложене полазне аргументације, структура рада конципирана је тако да се, након концептуалних разјашњења, разматрају кључне стратегије деловања које обликују савремени спољнополитички приступ Србије. У сегменту који следи, испитују се њихови домети, ограничења и импликације у измењеним међународним околностима. Посебна тематска целина посвећена је стратешком позиционирању Србије кроз призму питања Косова и Метохије, које се сагледава као трајна

детерминанта спољнополитичког деловања и значајан чинилац у дефинисању односа према водећим глобалним актерима.

Концептуална одређења

Говорећи о унутрашњим детерминантама спољнополитичког позиционирања Републике Србије на почетку XXI века, питање статуса Косова и Метохије издваја се као најосетљивији и најтрајнији фактор, који се у оквиру Висковићеве класификације позиционира у групу историјских детерминанти. Суштински изазов у усклађивању националних интереса Србије проистиче из неразрешеног статуса јужне српске покрајине, с обзиром на истовремену (не)достижност и (не)остваривост националних интереса „очувања суверенитета, независности и територијалне целовитости“ и „европских интеграција и чланства у Европској унији“ (Subotić 2021, 69). У контексту самопроглашене независности и односа према државама које су је признале, косовско питање постаје један од централних фактора у дефинисању спољнополитичких циљева Србије. Након 2009. године, оно у значајној мери усмерава границе и динамику стратешких опција Србије у међународном окружењу. Специфичност овог питања, у односу на друге сецесионистичке захтеве, делом произлази из високог степена укључености међународних актера у процесу његовог решавања, што суштински утиче на спољнополитичко позиционирање Србије и поставља јасна ограничења у односима са кључним глобалним чиниоцима. У тим оквирима, примећује се ограничена ефективност ЕУ у вођењу Бриселских преговора, чија фактичка улога након 2011. године и способност да обликује наратив о „зрелости“ конфликта за решавање, све чешће бива доведена у питање (Dašić 2025, 120).

Полазећи од хетерогености детерминанти, за спољну политику Србије, посебну аналитичку тежину имају унутрашњи структурални фактори, који условљавају институционални и политички капацитет државе да артикулише и спроводи сопствене спољнополитичке циљеве. У разматрању унутрашњих структура, одсуство формално дефинисане стратегије спољне политике указује на трајан недостатак унутрашњег консензуса међу водећим политичким актерима. Мањак стратешког усаглашавања постаје један од ограничавајућих фактора у избору спољнополитичких опција, јер Србију већ на почетку ставља у позицију нормативне неодређености, што

умањује предвидљивост њених спољнополитичких потеза и сужава простор за проактивно деловање.

Иако артикулишу кључне националне интересе и спољнополитичке циљеве Србије, у савременим геополитичким околностима, наведене детерминантне манифестују се као сплет могућности и ограничења, који условљава потребу систематске анализе стратешких одговора државе. Будући да стратешка оријентација Србије није артикулисана у оквиру јединствене доктринарне матрице, она се операционализује кроз флексибилне и ситуационо условљене праксе спољног позиционирања. На темељу изложених спољнополитичких одредница, истраживачки фокус рада усмерен је на анализу и емпиријско сагледавање кључних стратегија савременог спољнополитичког деловања Србије, као и на процену њихових домета, применљивости и оперативних ограничења. За потребе такве анализе, неопходно је направити дистинкцију између стратегије спољне политике као формалног акта којим се дефинишу спољнополитички циљеви и приоритети државе, и ширег концептуалног оквира деловања који влада једне државе усваја ради артикулације и заштите националних интереса у односима са међународним актерима (Stanković 2024, 22–25).

Променљиве међународне околности и структурна ограничења, која условљавају прилагођавање образаца деловања, стваљају мале државе пред специфичне спољнополитичке изазове. Савремена литература указује да државе та ограничења настоје да компензују ослањањем на међународно право, прикључивањем међународним организацијама, политиком војне неутралности, као и кроз стратегије институционалног везивања и селективне безбедносне уздржаности, као инструмената очувања спољнополитичке аутономије (Heу 2003, 6; Panke 2012, 313–328). Заједнички допринос ових аутора огледа се у теоријском утемељењу тезе да високо институционализован и кооперативан међународни поредак представља најповољније окружење за деловање малих држава, јер проширује њихов маневарски простор и олакшава остваривање националних интереса (Thorhallsson i Steinsson 2017, 5). Сагледавајући спектар расположивих опција у условима геополитичке неизвесности, поједини аутори идентификују више типова спољнополитичких стратегија малих држава, међу којима се издвајају балансирање, приклањање великој сили, стратегија неутралности и стратегија „врдања“ познатија као хеџинг (Гајић 2020, 70–73). У том оквиру, Zachariades истиче да мале државе „нису само реактивне, већ активно доприносе обликовању сопственог спољног окружења“ (Zachariades 2025, 24). Отуда је аналитички неопходно узети у обзир капацитет државе да, поред прилагођавања спољним околностима, те околности тумачи, усмерава и

нормативно артикулише у складу са сопственим приоритетима. Такав приступ превазилази редукционистичко разумевање државе као пасивног објекта међународне структуре и отвара простор за укључивање политичког лидерства, стратешке културе и дискурзивних пракси као релевантних чинилаца спољнополитичког деловања.

Спољнополитичка пракса Србије испољава варијације које рефлектују њен комплексан међународни положај. У контексту ограниченог маневарског простора Републике Србије, избор између стратегија спољнополитичког деловања не произлази из аутономне стратешке воље, већ из потребе прилагођавања супротстављеним спољним притисцима и унутрашњим политичким ограничењима. Са друге стране, објашњење спољнополитичких избора остаје непотпуно уколико се занемари способност политичког руководства да активно обликује и реинтерпретира системске подстицаје, због чега разматрање спољнополитичког понашања, уз структурне детерминанте међународног система, подразумева и увођење концепта агенцијског деловања. Налази истраживања сугеришу да је у условима повећане геополитичке неизвесности, приступ хеџинга омогућио флексибилно комбиновање стратешке двосмислености, делимичног приклањања, посредног балансирања и вишестраног дипломатског деловања. Уочени обрасци спољнополитичког деловања кореспондирају са тзв. политиком четири стуба, која се након 2000. године етаблира као комбинација приоритетног ослањања на европске интеграције, истовременог одржавања односа са Русијом, интензивирања сарадње са НР Кином и развијања партнерских веза са САД. Мултивекторски спољнополитички приступ, у спречи са политиком војне неутралности, у званичном дискурсу легитимише се као модел очувања спољнополитичке аутономије (Vučić 2023). У таквој конфигурацији приоритета, заштита суверенитета и територијалног интегритета делује као надређени национални интерес који дугорочно усмерава избор и операционализацију спољнополитичких стратегија Србије.

Иако савремени спољнополитички дискурс реafirмише логику уравнотеженог развијања односа Србије са кључним глобалним актерима (Vučić 2023), мултивекторска спољна политика суочава се са изазовом прилагођавања савременим геополитичким околностима. Сходно томе, спољнополитичка пракса Србије, након избијања рата у Украјини, показује неједнаку тежину појединих стубова у процесу њеног усмеравања даљих стратешких избора. У том смислу, редистрибуција приоритета, интензивирани савременим геополитичким превирањима, упућује на

структурна ограничења хеџинг стратегије и намеће потребу анализе њених оперативних домета и одрживости.

Теоријско - методолошки оквир

У теоријско-методолошком оквиру рада, неокласични реализам обезбеђује експланаторну основу за разумевање узрока и контекста спољнополитичких избора, док Куиков (Cheng-Chwee Kuik) аналитички модел хеџинга омогућава њихову операционализацију и систематску емпиријску анализу. Овакав оквир омогућава систематско сагледавање спољнополитичког позиционирања Србије кроз динамичну комбинацију класичних теоријских модела и савремених концепата међународних односа. У складу с аргументима неокласичног реализма, спољнополитичко понашање држава тумачи се као резултат интеракције структурних притисака међународног система и унутрашњих политичких, институционалних и перцептивних фактора. Међународни систем у том смислу поставља опште оквире и ограничења деловања држава, али не детерминише непосредно конкретне спољнополитичке изборе.

Системски чиниоци стога се у раду третирају као најважнија независна варијабла, чији се утицај испољава посредно – кроз процес формулисања спољне политике, на који делују фактори са јединичног нивоа анализе као интервенишуће варијабле (Rose 1998, 147). У том аналитичком оквиру, стратегије спољнополитичког деловања Србије у односу на велике силе посматрају се као зависна варијабла. Оне се операционализују кроз идентификовање доминантног обрасца понашања – хеџинга, балансирања, ограниченог балансирања или приклањања – на основу анализе дипломатских активности, економске сарадње, безбедносних аранжмана и степена нормативног усаглашавања.

Синергијско деловање одсуства непосредне спољне претње, изостанака отвореног ривалства великих сила у региону и мултиполарног карактера међународног поретка, указује на проширене могућности Србије у артикулацији спољнополитичких избора. Наведени аспекти омогућавају примену тзв. уравнотеженог приступа великим силама, уз очување релативне спољнополитичке аутономије. У том контексту, хеџинг стратегија у раду се користи као оперативни аналитички оквир за емпиријско сагледавање начина на који Србија управља спољним ограничењима и стратешком неизвесношћу. Она се не третира као самостална теорија

међународних односа, већ као централни аналитички модел који омогућава операционализацију конкретних стратешких избора у условима мултиполарности и повећане геополитичке сложености.

По свом концептуалном положају, ова стратегија превазилази дихотомију балансирања и приклањања, интегришући елементе оба приступа ради управљања ризицима и максимизације спољнополитичких користи. Премда не постоји консензус у погледу његовог дефинисања, концепт хеџинга који је изворно развијен у пољу економских студија, убрзо бива прихваћен у теорији међународних односа. За разлику од почетних дефиниција које хеџинг описују као стратегију „избегавања избора једне стране на рачун друге“ (Goh 2005, 8), Салманово (Mohammad Salman) објашњење усмерено је на услове расподеле моћи током трансформације униполарног система у други систем. У том оквиру хеџинг се појављује као стратегија којом „државе другог ранга могу унапредити свој релативни положај у односу на водећу силу система“ (Salman 2017, 359). И док је овај аналитички модел примењив, пре свега у анализи спољне политике великих и средњих сила, чија позиција у условима расподеле моћи према водећој сили јача (Русије, Кина, Бразил у односима са САД), концепт хеџинга разрађен у Куиковим радовима представља адекватнији оквир за разумевање понашања малих држава. У посматраном теоријском моделу, хеџинг се препознаје као настојање државе да ублажи ризике, применом више политичких опција које треба да производе међусобно супротстављене ефекте, у околностима „високог нивоа неизвесности и високих улога“ (Kuik 2008, 163). Примена оваквог обрасца понашања претпоставља испуњеност одређених структурних услова, међу којима Куик издваја одсуство непосредне претње која би државу приморала на савезништво са великом силом, изостанак ригидних идеолошких подела и непостојање отвореног ривалства великих сила које би ограничило могућност стратешке неодређености. У таквим околностима, мале државе располажу већим маневарским простором за примену хеџинг стратегије.

Куикова (2008, 159-185) типологија разликује пет основних модалитета хеџинг понашања: посредно балансирање (*indirect balancing*), порицање доминације (*dominance denial*), економски прагматизам (*economic pragmatism*), обавезујуће ангажовање (*binding engagement*) и ограничено приклањање (*limited bandwagoning*). Ове компоненте у раду се користе као аналитички индикатори за идентификацију и тумачење доминантног обрасца спољнополитичког понашања Србије у посматраном периоду. У блиску везу са хеџинг стратегијом доводи се и политика војне неутралности, која је вековима фигурирала као значајан модел безбедносне стратегије и

инструмент опстанка малих држава у окружењу доминације великих сила (Goetschel 1999). Радоманова студија из 2021. године, која разматра примере Србије и Шведске, представља значајну потврду оваквог приступа, илуструјући све чешће коришћење стратегије неутралности као механизма заштите националног суверенитета и очувања аутономије (Radoman J. 2021).

У методолошком погледу, истраживање се заснива на квалитативној анализи садржаја и дискурса примарних и секундарних извора. Анализирани корпус обухвата званичне стратешке документе Републике Србије (Стратегију националне безбедности, Стратегију одбране, релевантне резолуције Народне скупштине), документа Европске уније (годишње извештаје Европске комисије о напретку Србије), као и јавне изјаве и говоре политичких актера у периоду након 2009. године. Узорковање грађе спроведено је у складу с истраживачким циљевима, са фокусом на изворе који непосредно рефлектују спољнополитичко одлучивање и стратешко позиционирање Србије према водећим међународним актерима. Анализа садржаја усмерена је на идентификовање спољнополитичких пракси у областима дипломатије, безбедносних аранжмана, економских односа и институционалног усклађивања, док је анализа дискурса фокусирана на препознавање доминантних наратива и стратегија легитимизације спољнополитичких одлука, нарочито кроз употребу стратешке двосмислености и прилагођавање порука различитим домаћим и међународним публикама. Дискурзивни обрасци идентификовани у говору државних званичника (Tadić 2009; Vučić 2023) и инсистирање на суверенитету, скептицизам према међународним нормама и паралелно развијање односа са конкурентским силама, указују на реалистички утемељену спољнополитичку рационалност, која се у оперативној равни манифестује кроз хеџинг као доминантни образац стратешког прилагођавања. Закључци су извођени индуктивно, кроз систематско упоређивање емпиријских налаза са теоријским претпоставкама. Временски и контекстуални оквир фокусира се на период након 2009. године, који је релевантан за етаблирање мултивекторске политике, трансформацију односа са водећим партнерима као што су ЕУ, Русија, НР Кина и САД, те постепено консолидовање концепта војне неутралности у јавном дискурсу.

Кључне стратегије деловања у спољној политици Србије

У оквиру расправе о дивергенцији између интерно перципираног и спољашње перципираног идентитета, Србија се карактерише или као „мала и изнутра слаба држава у транзицији“ или као „држава средње моћи, када је реч о ангажману на глобалним или регионалним питањима“ (Ковачевић 2016, 120–123). Њена спољна политика у 21. веку у великој мери је резултат калкулација у односу на дате геополитичке чиниоце. Будући да потпуни унутрашњи консензус око дефинисања спољне политике Републике Србије међу водећим политичким факторима није постигнут, Србија до данашњих дана нема разрађен стратешки документ који се односи искључиво на спољну политику. У тим оквирима, идеја бившег председника Бориса Тадића о „четири стуба“ спољне политике Републике Србије (ЕУ, САД, Русија, Кина) из августа 2009. године издвојила се као полазиште у обликовању савременог спољнополитичког курса Србије, иако никада није била доктринарно разрађена у писаној форми (Тодић 2009). У пракси, овај концепт поставио је основу за развој тзв. мултивекторске спољне политике, која у донекле модификованом облику, и данас представља доминантну окосницу спољнополитичког деловања земље. Ипак, недостатак усклађеног спољнополитичког документа испољио је већ на почетку формалне и суштинске проблеме везане за мултивекторски приступ. У формалном смислу, нормативни елементи распоређени су по различитим стратешким документима и изјавама, што ствара нејасноћу у дефинисању циљева и приоритета. У суштинском смислу, присутна је неусклађеност између изјава државних званичника и кључних докумената, што резултира колизијом различитих приоритета и општих циљева спољне политике. Ово постаје најочигледније у чињеници да преговарачки процес о чланству у ЕУ, које је формализовано као стратешки циљ, остаје перманентно оптерећен потребом заштите суверенитета, независности и територијалног целовитости.

Постојећи нормативни оквир оба наведена национална интереса дефинише као циљеве спољне и безбедносне политике, што у полазишту отвара питање њихове унутрашње кохерентности (Rezolucija Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka 2007; Strategija nacionalne bezbednosti 2019; Strategija odbrane 2019). На другој страни, у контексту процеса приступања ЕУ, одсуство предвидивог спољнополитичког документа ограничава ближе усклађивање са Бриселом и ефикасно спровођење реформи у кључним областима, укључујући правосуђе, борбу против корупције и организованог криминала, заштиту људских права, владавину права и основна права грађана. У том погледу, политичка реторика

koja istovremeno prebacuje odgovornost na EU i odzdrava navodni strateski značaj pristupaња, neretko služi kao instrument opravdaња za odlaganje или избегавање спровођења реформских активности. Овај тренд, додатно условљен питањем КиМ и односима са Русијом, обесхрабрује настојања ка европеизацији и ограничава ефективну примену европских стандарда (Petrović 2024a). У правцу наведеног, недостатак транспарентности, аргументованости и персонализована природа политичких одлука, препознају се као проблеми који даље слабе јасноћу и доследност спољнополитичког курса (Pešić 2024, 333).

Структурна и нормативна ограничења мултивекторског спољнополитичког оквира отварају простор за дубље разматрање стратешке логике која стоји у основи спољног деловања Србије. Иако се формално представља као политика диверзификације спољнополитичких ослонаца, овакав приступ у пракси одражава сложеније калкулације позиционирања у условима геополитичке неизвесности. Стога је, ради његовог адекватног разумевања, анализу неопходно проширити концептуалним моделима стратешког деловања.

Мада се у јавном дискурсу током протекле деценије често говорило о успешном „балансирању“ између четири стуба спољне политике, налази анализе указују да спољнополитичка пракса Србије није у потпуности реализовала стратегију балансирања у њеном класичном, теоријски конзистентном облику. Овај модел традиционално се повезивао са настојањем Србије да одржи дугорочне односе са Европском унијом (SSP 2008) и НАТО-ом, као инструментима политичке стабилизације и економског развоја, али и као противтежу блиским односима са Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином.

Појам балансирања унутар неореалистичких теоријских поставки примарно се везује за стратегију стварања савеза са јачом државом (или државама), ради ублажавања ризика који произилази из потенцијалног успона одређене силе, или пак за креирање савеза са слабијим државама, у циљу повећања сопственог утицаја и ширења маневарског простора унутар системских ограничења (Walt 1987). Избор између балансирања или приклањања јачем, не произлази искључиво из структурне логике међународног система, већ и из процене државних интереса и „агенцијске“ интерпретације безбедносних изазова (Schweller 1994, 77). Оваква теоријска дивергенција унутар реалистичке парадигме указује да бинарна дихотомија балансирања и приклањања, не исцрпљује спектар могућих спољнополитичких одговора држава у савременом међународном систему.

Примена наведених постулата на случај Републике Србије захтева њихову контекстуализацију у конкретним безбедносно-институционалним оквирима. Балансирање у свом „чистом“ облику могло би се сагледавати кроз институционално приступање Србије НАТО савезу као вид балансирања према Истоку, односно отворено стратешко опредељење ка Русији кроз механизме ОДКБ-а као облик балансирања према Западу. Међутим, током посматраног дводеценијског периода, српска политичка елита није показала спремност за формално прикључење ниједном од ових безбедносних блокова, упркос декларативној оријентацији ка чланству у Европској унији и развијеној сарадњи са НАТО-ом у оквиру програма Партнерство за мир (*Strategija odbrane* 2019). Истовремено, снажне економске, енергетске, културне и политичке везе са Руском Федерацијом представљале су ограничење за недвосмислено стратешко приближавање западним структурама, док спољнополитичка пракса Србије није показала ни елементе потпуног приклањања Русији или Кини, карактеристичне за класични *bandwagoning*. Стога је у случају Србије примереније говорити о селективном или делимичном приклањању, које малим државама омогућава усклађивање са одређеном силом уз истовремено одржавање односа са њеним конкурентима (Kuik 2008).

Такав образац посебно је уочљив у домену усклађивања Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, где се Поглавље 31 наметнуло као једно од најзахтевнијих у приступним преговорима. Упркос забележеном напретку у појединим сегментима безбедносне и одбрамбене политике, анализа усклађивања Србије у оквиру овог поглавља показује да земља наставља праксу неусаглашавања са декларацијама које су у колизији са њеним стратешким интересима, при чему главне тачке размимоилажења са ЕУ остају односи са Русијом и НР Кином. Иако је усклађеност са ЗСБП у 2025. порасла за 12 одсто (на 63 %), високи контакти са Русијом, антизападни наративи и Споразум о слободној трговини са Кином из 2024. године представљени су као стратешки изазови за европску интеграцију (ЕС 2025).

Сумирајући изложено, концептуални оквири класичног балансирања и приклањања показују ограничену аналитичку применљивост у објашњењу савременог спољнополитичког деловања Србије, што отвара простор за разматрање флексибилнијих стратегијских образаца. Наведене стратешке опције подразумевају идеолошке и безбедносне изборе које Србија настоји да избегне кроз доследно спровођење политике војне неутралности и одржавање мултивекторских односа. Од 2007. године, опредељеност Србије за политику војне неутралности, засновану на неприступању војним

савезима, постепено је еволуирало из декларативног опредељења у институционализовани стуб националне безбедносне и спољнополитичке доктрине. Данас, оваква војнополитичка орјентација има утемељење у статешким документима која дефинишу спољну и безбедносну политику земље (*Strategija nacionalne bezbednosti 2019*, 21-22). Упркос континуираној сарадњи са НАТО-ом, Србија не исказује намеру за чланством у Алијанси, већ паралелно развија стратешко партнерство са Руском Федерацијом, засновано на економским, политичким и војним везама. Тежња српске владе ка несврстаности и војној неутралности рефлектује кључне карактеристике малих држава, а одбијање Србије да подржи западне санкције против Русије, док подржава територијални интегритет Украјине, додатно осветљава овај приступ (*Zordan 2022*).

У светлу руско-украјинског рата, оваква позиција добија нову димензију, будући да се може тумачити као индиректно усаглашавање са руским стратешким интересима на Балкану. Ипак, премда Србија и даље званично истиче принцип војне неутралности, у пракси се његова политичка примена показује сложенијом и условљеном конкретним околностима. Домаћи аутори оцењују да техника стратешке двосмислености, ограничена безбедносна сарадња и одржавање умерених самоодбрамбених капацитета, представљају кључне елементе српског стратешког приступа (*Lišanin 2023*, 144). У том погледу, Србија јесте спроводила елементе посредног балансирања, које се између осталог, манифестовало јачањем безбедносне сарадње са више спољних актера, уз унапређивање сопствених војних капацитета ради припреме за потенцијално различите безбедносне сценарије. У текућем периоду, припадници Војске Србије ангажовани су у оквиру три војне мисије Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније (*EUTM Somalia*, *EUTM Central African Republic* и *EUMAM Ukraine*), док је ступањем на снагу Закона о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије, у децембру 2023. године, успостављен правни оквир за квантитативно повећање ангажовања домаћих капацитета у мисијама и операцијама ЕУ кроз цивилне ресурсе. Оваква конфигурација указује на стабилан, али селективан образац безбедносног ангажовања Србије.

У светлу новијих околности, растућа улога наменске индустрије у спољнополитичкој артикулацији земље, као и промене у режиму контроле извоза наоружања, могу се тумачити двоструко: с једне стране као наставак постојеће политике војне неутралности и стратешке уздржаности, али и као назнака постепеног стратешког прилагођавања у условима појачаних међународних притисака. У том контексту, Србија је привремено

суспендовала извоз наоружања под притиском Москве, да би неколико месеци касније поново омогућила продају муниције европским партнерима, укључујући и испоруке које индиректно могу бити усмерене ка Украјини (RSE 2025a). Тврдње о растућем значају одбрамбено-индустријског сектора додатно потврђују квантитативни показатељи: вредност извоза наоружања и војне опреме порасла је са око 1,2 милијарде америчких долара 2021. године на више од 1,8 милијарди 2023. године. Према доступним царинским подацима, у првој половини 2025., Србија је извезла оружје и муницију у вредности од приближно 55,5 милиона евра, што премашује укупну вредност извоза забележену током целе 2024. године од 47,9 милиона евра (Rakić 2025). Посматрани у садејству са институционалним и правним оквиром међународног ангажовања, ови индикатори потврђују да економски инструменти и одбрамбена производња постају све релевантнији фактори у обликовању спољно-политичког понашања Србије.

Сагледани у целини, изложени налази упућују на постепени прелаз спољне политике Србије са модела приближног балансирања ка стратегији хеџинга, која је у последњој деценији показала већу способност адаптације на променљиве међународне околности. Насупрот традиционалним моделима спољнополитичког позиционирања заснованим на јасном савезништву или класичном балансирању, овај приступ наметнуо се као функционални одговор на сложену и мултиполарну структуру савременог међународног система. Јачање мултиполарности, праћено растом утицаја Русије и Кине, створило је повољније услове за спољнополитичку флексибилност Србије, посебно имајући у виду подршку ових актера очувању њеног територијалног интегритета након једнострано проглашене независности Косова. У условима одсуства непосредне безбедносне претње и изостанака отвореног ривалства великих сила у региону, спољнополитички курс Србије у протеклој деценији доминантно је обликован стратегијом усмереном на одржавање уравнотежених односа са водећим глобалним актерима, уз настојање очувања спољнополитичке аутономије (Strategija nacionalne bezbednosti 2019, 13–16).

На тој основи, домаћа литература све јасније препознаје аналитичку релевантност Куиковог модела хеџинга за тумачење спољне политике Србије према Русији, Кини и ЕУ (Nikolić 2023; Mitić 2024). Хеџинг се у том смислу може разумети као комбинација делимичног приклањања, посредног балансирања, економског прагматизма и обавезујућег ангажмана, коју Србија операционализује кроз политику „четири стуба“. Настојање да током последњих петнаест година одржава уравнотежене

односе са ЕУ и САД, с једне, и Русијом и Кином, с друге стране, у политичком дискурсу рационализује се као стратегија максимизације користи уз минимизацију ризика (Vučić 2023). Однос Републике Србије са ЕУ може се окарактерисати као облик селективног ангажмана, који представља једну од кључних димензија њене хеџинг стратегије. Перспектива чланства генерише значајне економске и политичке бенефите, укључујући приступ јединственом тржишту, развојне фондове, као и виши ниво институционалне стабилности (Mitrović 2021). Истовремено, историјске, културне и економске везе са Русијом и Кином сужавају простор за потпуно спољнополитичко усаглашавање са западним актерима, чиме се потврђује прагматична оријентација српске спољне политике, заснована пре свега на калкулацији интереса, а не на ексклузивном савезништву (Brkić 2023).

У таквој поставци уочљив је асиметричан карактер односа Србије са кључним глобалним актерима. Европска унија остаје њен најзначајнији спољнотрговински партнер, док односе са САД карактерише сложена, али функционална сарадња ограниченог интензитета. Насупрот томе, сарадња са Москвом и Пекином, формализована кроз стратешка партнерства, примарно је усмерена на обезбеђивање економске, енергетске и политичке подршке, укључујући и доследно заступање позиције Србије у вези са статусним питањем Косова. Емпиријски показатељи додатно потврђују овакву структуру односа. Према доступним анализама, у периоду 2010–2024. године највећи обим спољнотрговинске размене Србија је остварила са Европском унијом, док су Кина и Русија рангиране као други и трећи партнер. Посебно интензивна динамика забележена је у трговинским односима са Кином: српски извоз повећан је 270,5 пута, а увоз 5,6 пута, што указује на снажну експанзију билатералне економске сарадње (Filipović i Zakić 2025, 509). Стратешко партнерство са Кином, засновано на институционализованом политичком дијалогу и инфраструктурно-економским пројектима, у литератури се оцењује као стабилна основа дугорочне сарадње (Lađevac 2024, 459–467). Паралелно посматрано, приступни преговори са Европском унијом, либерализација трговине, визна политика и приступ претприступним фондовима ЕУ, уз развој мултилатералних формата сарадње са Кином и билатералних аранжмана са Русијом, указују на присуство елемената обавезујућег ангажмана као важне компоненте српске хеџинг стратегије. У ширем аналитичком оквиру, иницијатива „17+1“ тумачи се као инструмент продубљивања економско-политичких веза и део ширег концепта трансформације међународног система кроз модел „заједнице заједничких интереса“ (Dimitrijević 2020,

265–266).⁹ С друге стране, балкански вектор руске спољне политике, упркос значајној сарадњи у области енергетике, инфраструктуре и политичко-војних односа, остаје ограничено институционализован и у великој мери подређен широј стратегији очувања глобалног и регионалног утицаја Москве (Proroković 2020, 205–206).

Потенцијалне недоследности у практичној примени мултивекторског приступа, најизраженије се уочавају у релативно запостављеној димензији односа са САД, у поређењу са преостала три спољнополитичка стуба. Ова асиметрија делом се може објаснити постојањем негативних перцепција америчке политике у српском друштву, као и разликама у ставовима у погледу будућег политичког статуса Косова. Иако обим билатералне трговине Србије и САД остаје релативно ограничен у поређењу са водећим спољнотрговинским партнерима, доступни статистички подаци потврђују њен скромнији интензитет. Према званичним америчким трговинским статистикама, укупна робна размена две државе у 2024. години износила је приближно 1,05 милијарди америчких долара, при чему је извоз САД у Србију износио око 210 милиона долара, док је увоз из Србије износио око 841 милион долара (U.S. Department of Commerce 2025). Упркос одсуству формализованог споразума о стратешком партнерству, унапређење односа са Вашингтоном и даље се позиционира као један од релевантних спољнополитичких приоритета Србије. Продубљивање сарадње у том правцу може функционисати као комплементарни инструмент диверсификације спољнополитичких опција, јачања преговарачке позиције и ублажавања структурне зависности од појединих центара моћи.

Уочена неуједначеност у развоју појединих спољнополитичких стубова истовремено указује да оперативни домети хеџинг стратегије нису условљени искључиво системским притисцима, већ и унутрашњим перцепцијама, вредносним оријентацијама и политичким ограничењима која обликују њену практичну примену.

⁹ Платформа тренутно фигурира као 14+1, након изласка Балтичких земаља из овог оквира.

Домети и ограничења актуелног спољнополитичког приступа

Сложене и ризичне међународне околности након фебруара 2022. године имале су значајан утицај на саме основе хеџинг стратегије у оквиру српске спољне политике. Урушавање међусобних односа између Европске уније и Русије, које је након украјинске кризе ескалирало у руско-украјински рат, одразило се и на спољнополитичку позицију Србије. Дуготрајност овог оружаног сукоба гласније је проблематизовало концепт деликатног српског балансирања између Русије и Запада, отварајући питање неусклађености прокламованих циљева и практичних приоритета њене спољне политике. Турбулентност глобалних геополитичких и економских токова који су обележили 2024. и 2025. годину, попут, војног напретка Русије у Донбасу, растућег утицаја Кине у индустрији електричних возила, изборне победе Доналда Трампа (*Donald Trump*) у САД и геоекономског заокрета ЕУ, нарушили су услове који су омогућавали успешан хеџинг и тиме додатно сузили маневарски простор Србије у артикулацији и спровођењу спољнополитичких и економских приоритета. Иако се ова стратегија спољне политике показала као прагматичан одговор на услове ограничене моћи и сложеног безбедносног окружења, њена дугорочна стабилност током времена постаје структурно ограничена.

У текућим околностима, Србија се истовремено суочава са америчким санкцијама НИС-у, застојем у приступном процесу Европској унији и растућом енергетском зависношћу од Русије.¹⁰ Савремени дискурс о њеном спољнополитичком позиционирању указује на удаљавање од вредносног и нормативног оквира Европске уније, упркос декларативној посвећености наставку европских интеграција. У том контексту, европски пут Србије све више бива обележен амбивалентношћу између прокламоване евроинтеграције и практичне политике која води ка спољнополитичкој неодређености. Ново кашњење у перспективи чланства у ЕУ указује да, без темељитих реформи у области владавине права, демократизације и правне државе, Србија неће моћи да има користи од појачане динамике проширења. У прилог ового говори приметно строжији тон најновијег извештаја Европске комисије о напретку Србије, који је у

¹⁰ Ова зависност се доминантно огледа у структури снабдевања природним гасом, будући да се више од четири петине укупне потрошње гаса у Србији обезбеђује из руских извора, уз дугорочне уговорне аранжмане и доминантну улогу руских компанија у кључним енергетским капацитетима земље.

раскорак са вишегодишњом самоперцепцијом Србије као ‘најнапреднијег’ кандидата за чланство (ЕС 2025). Упозоравајући на све израженију унутрашњу политичку поларизацију у Србији, главни налаз Извештаја упућује на смањен темпо реформских активности у свим областима, пад поверења у институције и забрињавајуће примере прекомерне употребе силе према демонстрантима и новинарима (ЕС 2025). Како су се у контексту масовних друштвених протеста у Србији током 2025. године, централне теме јавног и политичког дискурса односиле на стање владавине права, независности институција и степен медијских слобода, ЕУ пре отварања новог преговарачког кластера наставља да инсистира на мерљивом напретку у области такозваних „основних принципа“. У садашњем тренутку, готово непремостиву препреку гради и неконзистентно заступање некада хваљеног модела нормативног активизма на спољном плану, уз тежњу ка идеалима заједнице вредности на унутрашњем плану, од стране саме ЕУ. Истовремено залагање за нормативне идеале и вођење прагматичне политике, тзв. „прагматична нормативност“, представља *contradictio in adjecto*, и у крајњем неодрживо стање (Dabić 2019, 208).

Ескалација притисака у енергетском сектору тренутно фигурира као фактор који у значајној мери може утицати на обликовање спољнополитичке и безбедносне стратегије Србије, у годинама које предстоје. У јеку последњих дешавања око НИС-а која су актуелизовала питање енергетске безбедности Србије, увођење америчких санкција руским енергетским компанијама изнова је наметнуло потребу преиспитивања односа са Москвом и прилагођавања српског енергетског хеџинга променљивим геополитичким околностима. У том смислу остаје упитно да ли ће Србија успети да редефинише структуру власништва у НИС-у, како би минимизовала ризик угрожавања своје енергетске безбедности. Неизвесност са руске стране проистиче из чињенице да је „Гаспром“ Србији понудио тек двомесечно продужење уговора о снабдевању гасом, уместо раније очекиваног дугорочног споразума. Србија је у последњих пар година, у оквиру своје одбрамбене и безбедносне политике, прекинула или отказала раније договорене војне уговоре са Русијом, укључујући и програм набавке оружја (FONET 2025). Истовремено, Београд је током 2024–2025., склопио значајне одбрамбене уговоре са европским државама, попут набавке борбених авиона, што указује на постепену диверзификацију војне сарадње ван традиционалних партнера (RSE 2025b). Одлука о привременој обустави извоза муниције, а затим и његовом поновном омогућавању према одабраним европским партнерима у периоду 2024–2025. године, често

тумачена као одговор на енергетске притиске Русије и САД указује на реактиван карактер спољнополитичког одлучивања Србије у овој области.

Ови процеси указују да Србија, упркос континуираним покушајима тактичког прилагођавања у сложеној и променљивој геополитичкој структури, све израженије осећа структурна ограничења која проистичу из њеног статуса мале државе. Иако такав положај подстиче флексибилност и селективно балансирање између различитих међународних актера, он истовремено ограничава капацитет за дугорочно одржавање уравнотежених односа са водећим глобалним силама. Последишно, спољнополитичко деловање Србије све више поприма карактер прилагођавања спољним притисцима, уместо проактивног стратешког обликовања сопствене међународне позиције.

На другој страни, чини се је на тест стављена и српска спољна политика према НР Кини, будући да је оваква оријентација изазвала одређене резерве унутар европских политичких кругова, који Кину све изразитије перципирају као стратешког конкурента у региону Западног Балкана. У том контексту, Србија се нашла под појачаним спољним притисцима да редукује интензитет својих хеџинг политика и преиспита своје стратешке опције. Премда су односи са Кином један од централних елемената актуелне српске спољнополитичке позиције, у стручној јавности појављују се тумачења у којима поједини, недавни спољнополитички потези Србије (попут изостанка председника Александра Вучића са самита БРИКС-а у Казану) могу бити схваћени и као индикатор приближавања конструктивнијем односу са Европском унијом (Mitić 2025, 44). У контексту умереног ослањања на кинеске инвестиције у инфраструктури и технолошким секторима, усклађивање Србије са строжијим европским регулаторним оквиром могло би генерисати краткорочне економске трошкове и застоје. Ипак, обим и трајање тих ефеката у великој мери зависили би од способности државе да кроз оквир политике проширења, убрза приступање ЕУ и тиме обезбеди приступ знатно већим финансијским фондовима.

На темељу наведеног, за очекивати је да еволуција конфликта у Украјини има потенцијал да значајно модификује спољнополитичку оријентације Републике Србије. У сценарију деескалације могуће је очекивати и редефинисање сфера утицаја међу релевантним регионалним и глобалним актерима. Супротно томе, одржавање *status quo* - а може допринети релативној регионалној стабилности, али и могућој ескалацији притисака према државама које заузимају позицију неутралности, како од стране Запада, тако од стране Русије. Сложена мрежа регионалних и глобалних веза која је у протекле две године обликовала позиционирање

Србије на Западном Балкану, огледа се у унапређењу билатералних и стратешких односа са Мађарском и Словачком. Ови односи развијају се паралелно са продубљивањем партнерстава поменутих држава са Кином, као и са њиховим отвореним или имплицитним ослањањем на политичку и енергетску подршку Руске Федерације. Таква констелација указује на вишеслојни геополитички контекст у којем се регионална сарадња преплиће са интересима глобалних актера, додатно компликујући спољнополитичко позиционирање Србије у региону Западног Балкана. Поред тога, повећани притисци у енергетском сектору представљају додатни фактор који ће условљавати спољнополитичке и безбедносне стратегије у наредном периоду.

Кључни недостатак постојеће стратегије препознаје се у чињеници да би недоследна примена хеџинга, у чијој је сржи избегавање експлицитног сврставања на једну страну, могла нарушити поверење кључних актера и тиме угрозити националну безбедност (Petrović 2024b, 11). Уместо да обезбеди већу флексибилност, недовољно успешно „балансирање“ може изазвати неповерење свих страна, што у крајњем може водити ка политичкој изолацији и смањеној подршци великих сила у критичним моментима. У том смислу, занемаривање специфичних изазова малих држава, од стране српских власти, нарочито у погледу ограничења у остваривању економског раста, обезбеђивању основних јавних услуга и контроли употребе силе унутар својих граница, могло би суочити земљу са дубоком кризом идентитета, која отежава разумевање реалности и формулисање кохерентних спољнополитичких циљева (Vučković i Radeljić 2024).

Стратешко позиционирање кроз призму питања КиМ

У контексту Републике Србије, концепт територијалног интегритета примарно подразумева очување суверенитета над Косовом и Метохијом, као и превенцију даљих сепаратистичких и дезинтеграционих тенденција које би могле угрозити државу и њене кључне националне интересе. Као такав, овај чинилац функционише као константа спољнополитичког деловања, артикулисана кроз нормативни, декларативни, оперативни и инструментални дискурс (Pešić 2024, 308).

Процес очувања територијалног интегритета од краја XX века одвијао се кроз вишеслојни институционални и политички оквир, укључујући

међународну управу и безбедносно присуство мисија попут УНМИК-а, КФОР-а и ЕУЛЕКС-а, уз директно учешће кључних глобалних актера — САД, Русије и Кине. У спољнополитичком смислу, уставно утемељена обавеза заштите суверенитета операционализована је кроз приоритетно деловање усмерено на спречавање међународног признања једнострано проглашене независности Косова (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 8). Нормативни континуитет таквог приступа потврђују и документа Народне скупштине Републике Србије из периода 2003–2007, којима су дефинисане кључне државне позиције о статусу јужне српске покрајине. Посебно се издваја Резолуција Народне скупштине из 2007. године, којом је успостављена хијерархија спољнополитичких приоритета са очувањем суверенитета и територијалне целовитости на врху. Након проглашења независности 2008. године, оспоравање те одлуке постаје трајна спољнополитичка константа, реафирмисана и у Стратегији националне безбедности Републике Србије из 2019. године.

У наведеном аналитичком оквиру, косовско питање надилази карактер изолованог територијалног спора и конституише се као структурна детерминанта спољнополитичког позиционирања Србије, истовремено делујући и као интервенишућа варијабла која посредује између системских ограничења и конкретних стратешких избора државе. Тако се у реалистичкој спољнополитичкој мисли КиМ конципира као „црвена линија“ државне политике: његова сецесија не представља само територијални губитак, већ и нормативни изазов принципима суверенитета и немешања, перципираним као темељним за опстанак државе у међународном систему (Krasner 2002; Koskeniemi 2006). Императив очувања територијалног интегритета, последично сужава спектар расположивих стратешких опција и подстиче ослањање на хеџинг, као адаптивни модел деловања у условима супротстављених међународних притисака.

Оваква логика рефлектује се и у дискурсу државног врха. У обраћању Генералној скупштини Уједињених нација 2003. године, председник Србије косовско питање интерпретира у оквиру наратива о повреди државног суверенитета, уз оцену да је кршење Повеље Уједињених нација у случају Србије представљало један од раних фактора који су допринели каснијим политичким и безбедносним изазовима са којима се држава суочава (Vučić 2023). У том оквиру, дипломатски дискурс државног врха може се разумети као инструмент стратешке легитимизације спољнополитичког деловања, усмерен ка пројектовању рационалности међународног позиционирања и консолидацији правног наратива о повреди суверенитета.

Ипак, супротстављени ставови водећих глобалних актера према косовском питању, умногоме се одражавају на спољнополитичко позиционирање Србије. Подршка Русије и Кине у Савету безбедности УН представља кључни дипломатски ослонац, док се односи са западним актерима, пре свега САД и ЕУ, одвијају у знаку политичких тензија и извесних нормативних условљавања. Самим тим, тензије повезане са косовским питањем откривају дубоке поделе и растуће дивергенције у односима Србије са западним актерима. Ово доводи до перцепције да Србија, упркос статусу европског кандидата за чланство у ЕУ, у великој мери координира своје спољнополитичко деловање са интересима и политикама Истока.

Европска унија у том контексту функционише као посреднички, али и трансформативни фактор, који истовремено обликује политику Србије према Косову и редефинише њене шире стратешке приоритете. Иако отворено анти-европско позиционирање носи ризик економских последица и продубљивања зависности од источних партнера, перцепција политичке подршке Москве и Пекинга додатно компликује спољнополитичко усклађивање Србије са Западом. С друге стране, предност Русије очитује се у њеној способности за брзо и флексибилно доношење одлука, док стварни домет и ефективност њеног утицаја на косовско питање остају неизвесни. Руски ангажман у вези са Косовом уклапа се у ширу стратегију ограничавања ширења НАТО-а и очувања регионалног утицаја, при чему косовско питање функционише као вишеслојни геополитички инструмент.

Дипломатски напори Србије у вези са очувањем територијалног интегритета фокусирају се на преговоре Београда и Приштине под окриљем Европске уније. Сумирајући динамику Бриселског процеса од 2011. године, може се уочити неуравнотежен интензитет преговора, смена техничке и политичке фаза, постојање два преговарачка колосека (бриселског и вашингтонског), као и смена више кључних преговарача, како са стране Београда и Приштине, тако са стране ЕУ као медијатора, закључно са ступањем Петера Соренсена (*Peter Sorensenn*) на место Специјалног изасланика за дијалог. У актуелној фази вођења преговора, однос између Београда и Приштине интегрисан је у шири преговарачки оквир Србије са Европском унијом, као део Преговарачког поглавља 35. У том смислу неоспорна је чињеница да косовско питање фигурира као једна од потенцијалних препрека за остваривање пуноправног чланства Србије у ЕУ, са могућим импликацијама на друга политичка питања. Како се у академској јавности уочава, иако Београд и Приштина формално преговарају о „нормализацији” односа, остављајући кључно питање

суверенитета по страни Преговарачког оквира, у пракси оно остаје перманентно присутно и утиче на даљу динамику преговарачког процеса (Igrutinović 2024, 82). Досадашње дипломатске иницијативе – од Берлинског процеса до Вашингтонског споразума – показале су ограничен домет у постизању одрживог решења. Кључна питања српско-албанског конфликта и даље остају усредсређена на концепт међусобног признања, као и на питање формирања Заједнице српских општина. У том смислу, ни Охридски споразум из 2023. године није резултирао суштинским напретком, имајући у виду континуиране безбедносне тензије, посебно на северу Косова (Stanković 2025, 335). Домаћи аутори препознају да главне препреке нормализацији остају неадекватна имплементација споразума, питање међусобног признања, утицај Русије, кредибилитет посредника и шири геополитички контекст (Ђукановић и Vučić 2024, 644–650). Доминантно ослањање на међувладин дијалог, уз занемаривање локалне димензије конфликта, додатно је ограничило трансформативни потенцијал процеса. Следствено, одсуство ефикасних механизма имплементације довело је до продужене нестабилности, циклчних криза и репродукције конфликта (Ахунова и Kartsonaki 2024, 461–465; Hajrullahu 2019, 102), проблематизујући питање у којој мери екстерна подршка процесима нормализације код сукоба који су сецесионистичке природе, додаје нове слојеве постојећем конфликту.

Упркос својој инструменталној вредности, дипломатско деловање Србије по питању очувања територијалног интегритета, суочава се са инхерентним ограничењима структуре међународног система (Јовановић 2025). Чињеница да је тзв. Косово признало више од сто држава, илуструје на који начин глобалне асиметрије моћи сужавају домете које мале државе могу остварити преговорима и правно-дипломатским средствима (Fidler 2011). Додатну димензију овог ограничења представља условљавање даљег процеса европских интеграција нормализацијом односа са тзв. Косовом. У том смислу, интеракција са Европском унијом, уз паралелне притиске и подстицаје САД, Русије и Кине, пресудно обликује спољно-политичке приоритете Србије и њену способност имплементације дугорочних стратегија и одређивање геополитичког курса у регионалном и ширем међународном оквиру. Питање КиМ, у том оквиру, остаје трајна детерминанта спољнополитичког деловања и фактор који истовремено усмерава баланс између европских интеграција и стратешких веза са Истоком, али и тестира оперативне домете хеџинг стратегије у савременим међународним околностима. Сходно томе, Србија је најпре суочена са потребом заузимања проактивне улоге у процесу формулисања решења за статус Косова и Метохије, заснивајући своју стратегију на националним

интересима, расположивим политичким и економским ресурсима, као и инструментима међународног права који јој стоје на располагању.

Закључак

Полазећи од постављеног теоријско-методолошког оквира, рад је имао за циљ да идентификује кључне стратегије деловања које обликују савремени спољнополитички приступ Републике Србије, као и да испита њихове дomete и ограничења у контексту кључних детерминанти спољне политике. У том аналитичком хоризонту, концепт „четири стуба“, заснован на паралелном развијању односа са ЕУ, САД, Русијом и Кином, профилисао се као институционализовани оквир мултивекторског деловања, који се у савременим околностима може тумачити као оперативна манифестација хеџинг стратегије.

Налази истраживања потврђују почетну хипотезу рада да се овај стратешки образац током последње две деценије консолидовао као доминантан вид спољнополитичког понашања Србије. Емпиријски уочени обрасци указују да је Србија, у периоду до избијања рата у Украјини, комбиновала елементе делимичног приклањања, посредног балансирања, економског прагматизма и обавезујућег ангажмана, настојећи да максимизује користи уз истовремено умањивање безбедносних и политичких ризика. У дискурсу државног врха ангажман Србије према Европској унији артикулише се као прагматично-стратешка оријентација примарно усмерена на подстицање економског развоја и консолидацију политичке стабилности. Тежња ка чланству у том наративном оквиру функционализује се кроз циљеве унапређења привредног раста и јачања међународне позиције државе, уз истовремено нормативно инсистирање на очувању суверенитета и спољнополитичке аутономије. Паралелно, изостанак спремности за значајнију редукцију односа са Русијом и Кином легитимише се потребом очувања стратешке флексибилности и диверзификације спољнополитичких и економских ослонаца. Продубљивање сарадње са овим актерима представља се као инструмент јачања безбедносне и развојне позиције Србије, чиме се европска интеграција уоквирује као комплементарно спољнополитичко усмерење. Таква поставка спољнополитичке оријентације рефлектује реалистичке постулате, будући да примат додељује заштити националних интереса и управљању односима моћи у међународном систему.

У савременим околностима глобалног реструктурирања моћи, Република Србија улази у фазу појачане рефлексије о сопственом позиционирању у међународном систему и преиспитивања стратешких опција за заштиту националних интереса. Иако је у претходном периоду забележена континуирана примена хеџинг модела, почетак и трајање рата у Украјини отворило је кључно истраживачко питање његове дугорочне одрживости. Спољнополитички избор који је у ранијим фазама имао рационално упориште у мултиполарним односима и релативно отвореном маневарском простору, суочава се са све израженијим ограничењима у околностима продубљене геополитичке поларизације и усложњавања спољнополитичких детерминанти. У поремећеном европском безбедносном окружењу, додатни аналитички изазов представљају односи са НР Кином и могућност њеног позиционирања као примарног источног партнера Републике Србије. Паралелно с тим, током последњих година уочљиво је опадање поверења појединих западних актера према спољнополитичком курсу Београда. Иако је Србија нормативно и стратешки опредељена за европске интеграције, дубока друштвена поларизација, присуство антиевропског дискурса, успорен темпо реформи и ограничено усклађивање са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ указују на раскорак између декларативних опредељења и практичне имплементације. Упркос неповољном геополитичком контексту, континуитет европског пута не би требало доводити у питање, будући да европска оријентација Србије превазилази дневно-политичке околности и почива на дугорочним идентитетским и развојним премисама.

У завршној инстанци, питање Косова и Метохије наставља да функционише као кључна детерминанта која непосредно дефинише домете и динамику спољнополитичког деловања Србије. Њен утицај превазилази раван формално-дипломатских избора и рефлектује се на прагматичне одлуке у областима безбедности, економије и међународног позиционирања, условљавајући способност државе да одржава равнотежу између конкурентних глобалних актера.

Премда су циљеви спољне политике Републике Србије нормативно јасно артикулисани, њихова операционализација остаје недовољно уверљива са становишта дугорочне остваривости. Постојећа спољнополитичка поставка стога показује елементе фрагментираности и ограничене систематичности у антиципирању шире друштвених и развојних последица. У том смислу, први корак ка кохерентнијем и одрживијем стратешком усмерењу подразумевао би израду свеобухватног спољнополитичког документа, праћеног интегрисаним институционално-

аналитичким механизмом за процену дугорочних ефеката спољно-политичких одлука. Одржање спољнополитичке стабилности у таквим околностима захтева и виши степен унутрашњег политичког консензуса о кључним питањима, уз јасно дефинисану хијерархију циљева и приоритета, заснованих на темељним друштвеним вредностима и националним интересима државе. На тој основи, питање агенцијског деловања долази до изражаја као функционални наставак претходно успостављеног нормативно-институционалног оквира. Преузимање одговорности за стратешко усмерење и прецизније дефинисање националних приоритета, том контексту, не подразумева одустајање од политике диверзификације односа, већ њено доследније нормативно и институционално утемељење.

The paper presents findings of a study developed as a part of the research project “Serbia and challenges in international relations in 2026”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by Institute of International Politics and Economics, Belgrade, during the year 2026.

Bibliography/Библиографија

- Axyonova, Vera, and Argyro Kartsonaki. 2024. “The European Union’s Normalisation Policies for Kosovo: Contributing to a Durable Peace?”. *Ethnopolitics* 24 (4): 461–478. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2024.2358647>.
- Brkić, Dejan. 2023. “Serbian energy sector in a gap between East and West”. *Energy Exploration & Exploitation* 42 (1): 330–340. DOI: <https://doi.org/10.1177/01445987231215445>.
- Dabić, Dragana. 2019. „Krizа демократије у Istočnoj Evropi: (ne)uspešna politička integracija novih članica?“. *Međunarodni problemi* 71 (2): 188–214. DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1902188D>.
- Dašić, Marko. 2025. „Ulogа Evropske unije u pregovorima o kosovskom pitanju: (ne)ravnoteža normativne moći i strateškog pozicioniranja“. U: *Evropske vrednosti: između osporavanja i afirmacije*, uredili Ivana Radić Milosavljević, Janja Simentić Popović i Milan Krstić, 113–124. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.

- Dimitrijević, Duško. 2020. "Contemporary relations of Serbia and China in a changing World". In: *Security Challenges and the place of the Balkans and Serbia in a Changing World*, edited by Ana Jović-Lazić and Alexis Troude, 246–273. Belgrade: Institute of International Politics and Economics and University of Belgrade – Faculty of Security Studies. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_balkans_rssc.2020.
- Đukanović, Dragan. 2024. "Serbia and the Western Balkans Confronted with Wars on the Edges of Europe and the Mediterranean". *National Interest(s) in World Politics*, edited by Dragan Đukanović, Saša Mišić and Nikola Jović, 341–364. Belgrade: University of Belgrade – Faculty of Political Science.
- Đukanović, Dragan, Milan Krstić i Marko Dašić. 2025. *Savremena spoljna politika Srbije - Kontinuitet i promene*. Beograd i Novi Sad: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Akademska knjiga Novi Sad.
- Đukanović, Dragan i Mihajlo Vučić. 2024. "Between Geopolitics and Legal obligations: the EU and the Continuation of the Normalization Process between Belgrade and Priština". In: *EU at the Crossroads – Ways to Preserve Democracy and Rule of Law*, edited by Dunja Duić and Tunjica Petrašević, 640–665. Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek – Faculty of Law. DOI: <https://doi.org/10.25234/ecllc/32295>.
- [EC] European Commission. Serbia 2025 Report. SWD (2025) 755 final. Brussels, 4.11.2025.
- Fidler, David P. 2011. "Navigating the global health terrain: mapping global health diplomacy". *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy* 6 (1): 1–43.
- Filipović, Sanja, and Katarina Zakić. 2025. "Serbia's Contemporary Multi-vector foreign policy and its Economic implications". *The Review of International Affairs* 76 (1195): 503–528. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2025.76.1195.6.
- FONET. 2025. „Otkazana nabavka oružja“ 12.01.2025. <https://fonet.rs/politika/Srbija/36600142/otkazana-nabavka-oruzja-.html>.
- Gajić, Aleksandar Saša. 2020. „Bezbednosne strategije malih država u savremenom svetu: slučaj Srbije“. *Politika nacionalne bezbednosti* 19 (2): 63–87. DOI: <https://doi.org/10.22182/pnb.1922020.3>.
- Goetschel, Laurent. 1999. "Neutrality, a Really Dead Concept?". *Cooperation and Conflict* 34 (2): 115–139. DOI: <https://doi.org/10.1177/00108369921961807>.
- Goh, Evelyn. 2005. *Meeting the China challenge: The U.S. in Southeast Asian regional security strategies*. Washington, DC: East-West Center Washington.

- Hey, Jeanne A.K. 2003. "Introducing Small State Foreign Policy". In: *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, edited by Jeanne A.K. Hey, 1–12. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers
- Hajrullahu, A. 2019. "The Serbia Kosovo Dispute and the European Integration Perspective". *European Foreign Affairs Review* 24 (1): 101–120. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2019007>.
- Igrutinović, Milan. 2024. „Istorijski narativi i spoljna politika: Srbija i (neki) njeni susedi“. *Srpska revija za evropske studije* 3 (2): 70–101. DOI: <https://doi.org/10.18485/sres.2024.3.2.5>.
- Jovanović, Srđan M. 2025. "Diplomacy, Sovereignty, and Realism: Serbia's Geopolitical Balancing Act in Vučić's 2023 UN Speech". *Croatian Political Science Review* 62 (2): 107–127. DOI: <https://doi.org/10.20901/pm.62.2.04>.
- Koskenniemi, Martti. 2006. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kovačević, Marko. 2016. "What place for East and West? Discourses, reality and foreign and security policies of post-Yugoslav small states". *Third World Thematics* 1 (1): 110–113. DOI: <https://doi.org/10.1080/23802014.2016.1229133>.
- Kovačević, Marko. 2019. "Understanding the marginality constellations of small states: Serbia, Croatia, and the crisis of EU–Russia relations". *Journal of Contemporary European Studies* 27 (4): 409–423. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2019.1580564>.
- Krasner, Stephen D. 2002. "Realist views of international law". *Proceedings of the ASIL Annual Meeting* 96: 265–268. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0272503700063515>.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2008. "The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China". *Contemporary Southeast Asia* 30 (2): 159–185.
- Lađevac, Ivona. 2024. "Serbia and China: From Strategic Partnership to the Community with a Shared future". In: *Harvesting the Winds of Change: China and the Global Actors*, edited by Aleksandar Mitić and Katarina Zakić, 459–468. Belgrade: Institute of International Politics and Economics.
- Lišanin, Mladen. 2023. „Američka borba za globalno liderstvo i strateške opcije Srbije“. *Srpska politička misao* 80 (2): 133–157. DOI: <https://doi.org/10.5937/spm80-44288>.
- Mitić, Aleksandar. 2024. *Global Strategic Narrative Wars: The battle for Serbia*. Belgrade: Institute of International Politics and Economics.

- Mitić, Aleksandar. 2025. "Strategic Curbing of Serbia's Foreign Policy diversification: Wedging, De-Hedging, Cornering, Co-opting and Negative framing". In: *Risks for Serbian Foreign Policy in the Fragmentation of the International Order — Actors, Processes, and Outcomes*, edited by Toni Mileski, 35–54. Belgrade: Institute of International Politics and Economics.
- Mitrović, Miroslav. 2021. "Assessments and foreign policy implementation of the national security of the Republic of Serbia". *Security and Defence Quarterly* 34 (2): 7–19. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/135592>.
- Nikolić, Kristina. 2023. "Serbia Hedging Its Bets Between the West and the East". *Journal of Balkan Studies* 3 (2): 59–90. DOI: <http://doi.org/10.51331/A037>.
- Panke, Diana. 2012. "Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard". *Cambridge Review of International Affairs* 25 (3): 313–328. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.710590>.
- Petrović, Miloš. 2024a. "Unarticulated Foreign Policy as a Manifestation of Drifting Away from the EU Membership Goal". *National Interest(s) in World Politics*, edited by Dragan Đukanović, Saša Mišić and Nikola Jović, 77–97. Belgrade: University of Belgrade – Faculty of Political Science.
- Petrović, Predrag. 2024b. *Strateška (dez)orijentacija Vučićeve Srbije: nevoljno ka Zapadu, a željno ka Istoku*. 18 novembar. <https://atlantskainicijativa.org/atlantska-inicijativa-objavljuje-novi-policy-paper-strateska-dezorijentacija-vuciceve-srbije-nevoljno-ka-zapadu-a-zeljno-ka-istoku-autora-predraga-petrovica/>.
- Pešić, Zoran R. 2024. „Konceptualni okvir spoljne politike Srbije kao spoljnopolitički izazov“. U: *Evropa na raskrsnici – upravljanje krizama*, uredili Božidar Forca i Dragoljub Sekulović, 301–336. Beograd: Univerzitet Union – Fakultet za poslovne studije i pravo.
- Proroković, Dušan. 2020. "Russian vector in Serbian politics: Impacts and Outcomes on Regional relations". In: *Security Challenges and the Place of the Balkans and Serbia in a Changing World*, edited by Ana Jović-Lazić and Alexis Troude, 196–212. Belgrade: Institute of International Politics and Economics and University of Belgrade – Faculty of Security Studies. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_balkans_rssc.2020.
- Proroković, Dušan. 2020. "Russian vector in Serbian politics: Impacts and Outcomes on Regional relations". In: *Security Challenges and the Place of the Balkans and Serbia in a Changing World*, edited by Ana Jović-Lazić and Alexis Troude, 196–212. Belgrade: Institute of International Politics and Economics and University of Belgrade – Faculty of Security Studies. DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_balkans_rssc.2020.

- [RSE] Radio Slobodna Evropa. 2025a. „Srbija zaobilaznim putevima izvozi oružje u Ukrajinu, tvrdi ruska spoljna obaveštajna služba“. 25. jun 2025. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rusija-municija-ukrajina-spoljna-obavestajna-sluzba-izvoz-eu/33452514.html>.
- [RSE] Radio Slobodna Evropa. 2025b. „Srbija uzima kredit od oko 1,9 milijardi evra za preostalu isplatu francuskih ‘Rafala‘. 10. jun 2025. <https://www.slobodnaevropa.org/a/avioni-rafal-naoruzanje-francuska-srbija-zaduzivanje/33438946.html>.
- Radoman, Jelena. 2021. *Military Neutrality of Small States in the Twenty-First Century*. London: Palgrave Macmillan.
- Rakić, Snežana. 2025. “BIRN: Serbia exported more ammunition to Israel in the first half of 2025 than in the whole of 2024. *Serbian Monitor*”. 6 August 2025. <https://www.serbianmonitor.com/en/birn-serbia-exported-more-ammunition-to-israel-in-the-first-half-of-2025-than-in-the-whole-of-2024/>.
- [Rezolucija Narodne skupštine] Rezolucija Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“, 125/2007.
- Rose, Gideon. 1998. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”. *World Politics* 51 (1): 144–172.
- Salman, Mohammad. 2017. “Strategic hedging and unipolarity’s demise: The case of China’s strategic hedging”. *Asian Politics & Policy* 9 (3): 354–377. DOI: <https://doi.org/10.1111/aspp.12330>.
- Schweller, Randall L. 1994. “Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back In”. *International Security* 19 (1): 72–107. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539149>.
- [SSP] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. „Službeni glasnik RS“, 83/2008.
- Stanković, Nevena M. 2025. „Izazovi i dometi lokalnog nivoa u politici normalizacije odnosa Beograda i Prištine kroz prizmu Zajednice srpskih opština“. *Baština* 65: 335–344. DOI: <https://doi.org/10.5937/bastina35-57169>.
- Stanković, Nevena. 2024. *Srbija i Evropska unija: spoljnopolitičke dileme, ograničenja, implikacije – Poglavlja 35 i 31*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- [Strategija nacionalne bezbednosti] Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“, 88/2009.
- [Strategija odbrane] Strategija odbrane Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“, 94/2019.

- Subotić, Milovan. 2021. „(Ne)dostižnost određenih nacionalnih interesa proklamovanih Strategijom nacionalne bezbednosti Republike Srbije“. *Politika nacionalne bezbednosti* 20 (1): 55–73. DOI: <https://doi.org/10.22182/pnb.2012021.4>.
- Tadić, Boris. 2009. „Tadić: Četiri stuba spoljne politike“. *RTS*. 30. avgust 2009. <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/123741/cetiri-stuba-srpske-spoljne-politike.html>.
- Thorhallsson, Baldur, and Sverrir Steinsson. 2017. “Small State Foreign Policy”. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.484>.
- Ustav Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“, 89/2006.
- [U.S. Department of Commerce] U.S. Department of Commerce. 2025. “Country Commercial Guide: Serbia – Market Overview”. <https://www.trade.gov/serbia-country-commercial-guide>.
- Visković, Ivo. 2018. “Determinante spoljne politike Srbije: teorijski model i njegova primena“. *Međunarodna politika* 69 (1169): 5–30.
- Vučić, Aleksandar. 2023. “Address by the President of the Republic of Serbia at the General Debate of the 78th Session of the United Nations General Assembly”. 21 September 2023. <https://www.predsednik.rs/en/press-center/news/address-by-the-president-of-the-republic-of-serbia-aleksandar-vucic-at-the-general-debate-of-the-78th-session-of-the-general-assembly-of-the-united-nations>.
- Vučković, Vladimir i Branislav Radeljić. 2024. “You are either with us, or against us: the Small state of Serbia between domestic ambition and external pressures“. *Cogent Social Sciences* 10 (1). DOI: <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2389479>.
- Walt, Stephen M. 1987. *The origin of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Zachariades, Alexandros. 2025. “Between a rock and a hard place: small states, vulnerabilities and Greek foreign policy“. *International Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41311-025-00713-w>.
- Zordan, Nicola. 2022. *Serbia: Halfway between Brussels and Moscow*. 1 April 2022. <https://trendsresearch.org/insight/serbia-halfway-between-brussels-and-moscow/>.

UDC 339.7:061.1(100):330.131.7

Biblid: 0025-8555, 78(2026)
Vol. LXXVIII, No. 1, pp. 223–276
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2601223D>

Review paper
Received 6 November 2025
Accepted 10 March 2026
CC BY-SA 4.0

Reform Processes within the IMF in the Context of Financial Crises: The Perspective of Analytical Eclecticism

Ognjen DRAGIČEVIĆ¹

Abstract: This paper aims to provide a theoretical framework to address the constraints imposed by the epistemological exclusivity of researchers, manifested in the reliance on a singular theoretical approach or a limited array of interrelated theoretical concepts in the examination of the International Monetary Fund (IMF) development. The proposed framework offers an answer to the research topic addressing the function of analytical eclecticism in providing a more thorough and accurate elaboration of reform processes inside the IMF. The principal-agent (PA) approach, the theory of bureaucratisation, and the theory of crisis exploitation may all be unified relative to the theoretical framework built on this pragmatic epistemological stance. In keeping with the aforementioned, the article outlines the functions, pertinent ideas, application strategies, and connections between different theoretical perspectives in order to provide a unified and uniform starting point for the investigation of changes inside the IMF. The suggested theoretical framework acquires more coherence and strengthens its explanatory power by incorporating the idea of the axis of concretisation and connecting points. The perception of financial crises, such as the Asian financial crisis of 1997 and the financial crises of the late first decade of the twenty-first century, as both catalysts for the initiation and implementation of institutional reforms as well as a testing ground in which these changes are realised, represents a significant component in shaping this theoretical apparatus for researching reform processes within the Fund.

Keywords: international financial institutions, financial crises, principal-agent approach, bureaucratisation theory, crisis exploitation theories.

¹ Teaching Assistant with PhD, Faculty of Political Science, University of Belgrade, Serbia. E-mail: ognjen.dragicevic@fpn.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5023-6802>.

The study, based on the author's PhD dissertation, focuses on how a theoretical framework grounded in analytical eclecticism contributes to an in-depth and tangible explanation of the International Monetary Fund's reform initiatives.

Introduction

In the experts' community, the International Monetary Fund (IMF) has been the focus of numerous studies and discussions, whether it pertains to the way it operates (Bird 2007; Wade 2011; Reinhart and Trebesch 2016) or to the effects of its actions (Dreher and Vaubel 2004; Kentikelenis, Stubbs and King 2016), particularly in relation to financial crises (Grabel 2011; Joyce 2013). In addition to being pertinent to the subject of this study, the institution's development and reform processes have long been a matter of scholarly interest for years (Eichengreen and Woods 2016; Mohan 2021; Stiglitz and Gallagher 2022).

Specifically, the works pertaining to the Fund reforms mostly rely on the application of a single theoretical approach or concepts from epistemologically related theoretical directions, whether it is realist-based theoretical concepts (Stone 2004), institutionalism (Keohane 2003, 2017), rationalist approaches such as the PA model (Copelovitch 2010; Kaya 2012; Vaubel 2019), constructivist concepts (Clegg 2010; Chwieroth 2014; Moschella 2017) or the critical theoretical school (Mueller 2011; Clift and Robles 2021). The aforementioned monotheoretical approach to study has often sparked discussions among authors over the applicability and accuracy of theoretical approaches in understanding events and processes inside the Fund. The employment of a theoretical framework has often become a goal in itself in the aforementioned discussions, rather than highlighting the study topic, with the authors' attention continuing to be on the critique of alternative viewpoints and the purity of their own theoretical lens. These viewpoints have resulted in works pertaining to the study of changes within the Fund being overly narrowly focused on specific „niches” or viewing processes and phenomena related to this institution from a single perspective, which has prevented these works from offering more precise and objective answers to the questions put forth. Given the authors' rigid epistemology, the explanation for these results should be found in their refusal to correlate or embrace pertinent ideas from other systems.

The objective of this paper, based on the author's PhD study, is to highlight a potential solution to the above indicated constraints in exploring the operation and reforms of one of the most significant international financial institutions. More specifically, the objective of this work is to put forward a theoretical apparatus based on analytical eclecticism, providing answers while addressing the questions on how this theoretical and epistemological approach helps to more thorough and sufficient research on IMF reforms. Yet another objective of this paper is to encourage other authors to debate and improve the theoretical apparatus presented, as well as to develop similar frameworks based on this

example, not only for studying the operation of the IMF, but also for researching other processes and actors in international (economic) relations. In future study, the author intends to utilise examples of particular Fund reforms to clarify and validate the suggested theoretical apparatus. The paradigm presented in this study addresses the research topic of how analytical eclecticism helps to a more complete and accurate understanding of the reform operations within the IMF.

By applying analytical eclecticism, we actually challenge the rigid and inflexible epistemological stance of David Marsh and Paul Furlong, which exclusively shapes the perspectives of researchers (Marsh and Furlong 2005, 23; Dragičević 2023). The aforementioned authors insist on epistemological exclusivity, which clearly distinguishes between different epistemological approaches and hinders the cooperation and simultaneous application of ideas and theoretical concepts from multiple epistemological perspectives.

In a previous study, Dragičević (2023) refers to the creators of this approach, Rudra Sil and Peter Katzenstein, who describe analytical eclecticism as an effort to establish coherent connections between different analytical tools and concepts that, despite originating from different epistemological paradigms, remain mutually relevant for understanding research phenomena (Sil and Katzenstein 2010, 2). The eclectic approach begins with a set of pragmatic assumptions that enable the overcoming of strict epistemological perspectives and their limits (Sil and Katzenstein 2010, 2). The key objective is to provide analytically meaningful responses to particular research questions on complicated processes in international relations. This approach does not rule out the existence of various epistemological paradigms or the ideas that emerge from them. On the contrary, it is not intended to synthesise, reject, or replace current paradigms. The approach aims at integrating relevant concepts, narratives, and analytical insights that have developed from diverse, often contradictory theoretical views (Sil and Katzenstein 2010, 3).

Analytical eclecticism, along with similar approaches, remains primarily concerned with addressing particular research issues. Its objective is to provide a medium-range theoretical framework that makes it possible to formulate more thorough and accurate responses to well-defined research issues pertaining to intricate processes or occurrences (Dragičević 2023, 17)². Dragičević (2023) acknowledges the limits of this approach in an earlier work, citing the authors

² In light of this, the premises, methodologies, approaches, and conclusions that result from this framework are mostly relevant to the particular setting and study topic rather than claiming universal applicability.

listed below. One of them is the need for a minimum level of theoretical coherence among the approaches that comprise a common analytical framework, as well as the risk of an inadequately selective choice of ideas and methods. The criticism also refers to the inclination to observe pluralism as a goal in itself, rather than as a tool for better understanding the topic under research (Moravcsik 2003, 135-136). Furthermore, it emphasises the partial theorisation of the analytical viewpoint itself, as well as the restricted mechanisms for harmonising and linking ideas from other theories (Cornut 2015, 53). The key to avoiding these risks is a clear description of the study topic, as well as the precise selection of vocabulary, ideas, and methodological instruments. The construction of an internally consistent theoretical framework is very important, as is identifying the function of each specific theory that partakes in it (Lake 2011). At the same time, it is vital to demonstrate how diverse theoretical perspectives complement one another and what the aspects of complementarity are. To address this problem as comprehensively as possible, this study, based on a review of the relevant literature, specifies the functions of distinct theoretical approaches and provides methods for their integration into a unified and cohesive theoretical framework.

The foregoing serves as the foundation for the paper's structure. The first half focuses on the conceptualisation of the theoretical apparatus, presenting its essential theoretical parts and their interconnectedness. This is followed by chapters on particular theories, which describe their function in the theoretical framework for exploring reform processes inside the IMF by outlining the core principles, as well as their benefits and limits. The last section of the article presents a conclusion.

Theoretical apparatus for researching reforms within the IMF

The *principal-agent approach* (hereinafter referred to as PA), emerging from the theory of agency and the ideas of the interpretivist theory of bureaucratisation, is the theoretical apparatus that is the focus of this and the author's prior study (2023) and is based on analytical eclecticism. The theory of crisis exploitation, derived from organisational studies and crisis management, is added to these two theoretical approaches in order for the theoretical apparatus to include the internal dynamics of actor relations within the IMF as well as an understanding of the accompanying narratives shaping in the initiation and implementation of change. In particular, this theory provides clarity on the

significance of crises as a setting for the Fund's reform efforts. It is noteworthy that there are few instances in the literature on international (financial) institutions that use constructivist ideas and the PA strategy at the same time (Moschella 2012; Best 2010; Barnett and Coleman 2005). Even fewer scientific papers, particularly those founded on the aforementioned epistemological stance, use the previously indicated methodology to examine developments inside international (financial) organisations. Additionally, there are almost no works in the literature on the IMF reforms whose theoretical framework concurrently incorporates all three of the theories that comprise the suggested theoretical apparatus based on analytical eclecticism, which highlights the uniqueness and importance of such approach in this article.

The distinct roles that each of the aforementioned concepts plays in articulating the process, outcomes, and actions of those involved in the IMF reforms during and after financial crises, demonstrate the mutual complementarity of the concepts. *Figure 1* graphically illustrates the link between different theoretical orientations and their roles in the theoretical apparatus, showing that the said methods build upon one another in a certain sequence. The axis of concretisation, a method for characterising the degree of generality of the phenomena described by a certain theoretical approach, is shown in the figure itself. Alternatively, the aforementioned axis illustrates the direction of argument narrowing as well as the extent and function of each of the said theories inside the theoretical apparatus.

The PA approach, which is the most comprehensive in terms of its generality, serves as the theoretical foundation for researching reform processes inside the IMF. This strategy serves to highlight the IMF's position as an international institution, functioning as an agent on behalf of its principals (Dragičević 2023, 18). Consequently, member nations continue to play a crucial role in setting objectives, enacting reforms, altering course of action, and supplying resources to the organisation via the Fund's institutional organs. In addition, this theoretical framework makes it possible to analyse the sources of the Fund's autonomy in relation to its founders and to explain the motivations, strategies, and outcomes of such autonomous action. However, it is also limited in its ability to explain the specific forms and content of that autonomous behaviour. The model itself does not provide a more thorough understanding of the dynamics of their creation and implementation, nor does it offer adequate answers to the issue of why certain themes, policies, or standards become the focus of the Fund's attention and operations (Dragičević 2023, 18–19). For this reason alone, this approach serves as the first layer of the theoretical framework, upon which additional theoretical approaches are constructed in order to better define certain parts

of the study. In this theoretical framework, bureaucratisation theory and its ideas serve to supplement and make up for the PA model's previously identified shortcomings.

The works of James Fearon and Alexander Wendt highlight that, despite the distinctions between constructivist theories and the PA approach, collaboration between the two theories is both feasible and desirable in the study of numerous processes and phenomena (Fearon and Wendt 2002; Dragičević 2023). In a similar vein, Wendt contends that constructivist theories, such as the bureaucratisation theory, enhance the PA method and strengthen its defences against critiques regarding its lack of causation and superficiality (Wendt 2001, 1021) in their elaborations. The above-mentioned graph demonstrates how the application of bureaucratisation theory is more limited and focused on elucidating the rationale behind and methods by which certain topics get elevated to the top of the IMF reform agenda.

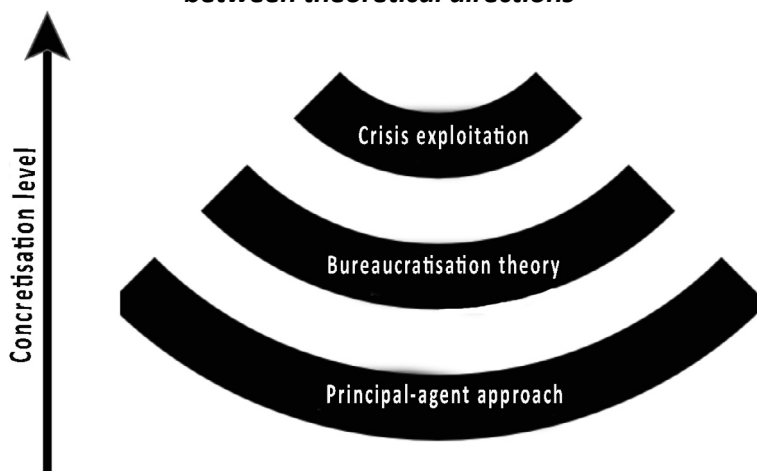
The theory of crisis exploitation is the last level on the axis of concretisation and is also the most directly focused on the study subject. This method enables the comprehension of the role that pertinent IMF actors play in initiating, advancing, and supporting reform initiatives as well as how specific narratives are used to justify and legitimise these reforms. The concept of crisis exploitation logically expands upon the theory of bureaucratisation by shedding more light on the larger context of action and the roles of important actors who initiate and influence the content of reform initiatives (Dragičević 2023, 19).³ In the previous research, from which this article is derived, the author emphasised that the coherence of the aforementioned theories and their mutual complementarity are further strengthened by "connecting points", i.e. elements in which at least two approaches from the theoretical framework provide coordinated explanations of specific aspects of the research subject (Dragičević 2023, 19). The PA approach and the theory of bureaucratisation are cited by the author as examples. These approaches, which begin from different analytical vantage points but come to complementary conclusions, provide insight into the question of the extent of autonomy as well as the sources of the International Monetary Fund's legitimacy and authority. The role of pertinent IMF representatives in redefining the discourse on socioeconomic challenges and financial crises, which is then reflected in the initiation and execution of reform processes within the Fund, is another significant connecting point that the author previously identified. The

³ The same source argues that this theory complements the principal-agent model by showing how IMF officials, in their capacity as agents, might utilise crisis conditions to increase their level of autonomy or operate outside of the organisation's typical structure.

simultaneous application of constructivist ideas and the theory of crisis exploitation serves as the unifying factor in this context.

In addition to avoiding criticism of the inconsistency and incompatibility of various theoretical approaches, connecting points represent a helpful tool that enables academics to analyse reform processes inside the IMF in a more thorough and accurate manner. Conducting analysis at two linked levels is implied by the theoretical apparatus created in this manner: at the level of the Fund's actions as an actor in international relations and at the level of the activities of significant actors inside the IMF (Dragičević 2023). The researcher may further develop his theoretical and methodological approach by using such a customised theoretical framework, which eventually enables the creation and testing of more accurate and persuasive theories and explanations. The components of these distinct levels are outlined in the paper's subsequent chapters, along with a more thorough explanation of their function in investigating the reforms inside the Fund.

Graph 1. Schematic representation of the relationship between theoretical directions



(Dragičević 2023, 20)

Principal – Agent approach postulates

The PA approach forms the foundation of our theoretical apparatus⁴ as was shown in the preceding section. The theoretical underpinnings of this approach were developed concurrently in the fields of management and organisational studies, which examine the operation and management of business organisations, as well as in theoretical models intended to investigate the relationship between political actors and the electorate in the domain of the internal political process, as Dragičević (2023) notes, citing the authors below. One of the pioneers of the principal-agent approach, Stephen A. Ross, indicates that the agency relationship represents one of the oldest and institutionally recognised models of social interaction (Ross 1973).

This type of connection develops between two or more parties in which one party, the agent, operates on behalf of another party or parties, referred to as principals, within a certain domain of activity governed by the relationship itself (Ross 1973, 134). Similarly to Ross, Barry Mitnick outlines the fundamental tenets of the PA model in his institutional theory of agency. Mitnick's dedication to studying the institutionalisation of PA relations including its constraints and flaws, as well as the motivations and solutions to overcome them, distinguishes these two authors (Mitnick 2019). The significance of Mitnick's writings is reflected by the fact that the author has opened the door for the broader use and advancement of agency theory by generalising its principles (Mitnick 2018, 8).

This approach's worth is found in its capacity to assist us in comprehending the context in which international organisations function. With the use of this analytical framework, we can assess the degree to which these institutions function independently of their principals as well as the ways in which outside variables, such as the dynamics of relationships between principals, affect their institutional stances and methods of operation (Woods 2006, 385–390). Whether a contract is formal or informal, an act of delegating always shapes the process of such delegation. The extent of power, resources, actors' reciprocal responsibilities, control and supervision procedures, along with rewards and penalties for the agent's conduct are all outlined in this act. As a result, the principal and the agent make up the points of the PA model triangle, while the actors' preferences/interests and the incentives that the agency generates for

⁴ The theoretical framework was first outlined in the author's doctoral dissertation. In this (and other sections of the paper), the apparatus is further analysed, examined, and explained through the lens of various approaches, particularly from the perspective of the IMF's processes.

their behaviour, make up the triangle's legs (Dragičević, 2023, 21). According to the author, the delegation of power has a restricted extent and suggests that it might be revoked. In order to prevent the agent from taking any further action on his behalf, the principle retains the right to revoke the authority that has been granted. The time-dependent character of agency, which primarily relies on the agent's capacity to effectively accomplish the objectives, is implicitly indicated by this dimension.

The form of activity based on the interaction between an agent and a collective principle is especially significant for the development of the theoretical framework. According to the literature, „two or more principals who have a single act of delegation with a single agent who acts in the name and interest of them as a collective” are referred to as collective principals (Lyne, Nielson and Tirenay 2006, 44; Dragičević 2023). According to the author (2023), the relationship between a collective principal and agent actually exemplifies the relationship between member states and the International Monetary Fund, whose organisation, methods of operation, financing, and competencies are decided by the founding agreement – that is, by a single act of delegation that reflects the consent of all principals.

The author (Dragičević 2023) responds to the PA model's central question – why do states delegate competences to international institutions at all? – by pointing out the significance of the public goods that institutions provide to their founders, i.e. the advantages that delegation offers them. The author continues to argue that Hussein Kassim and Anand Menon provide a number of potential explanations for why founding states assign power to international organisations, including lowering the expenses associated with individual and *ad hoc* action, increasing the certainty of policies and results, gaining experience, developing regulatory frameworks, and taking accountability (Kassim and Menon 2003, 123). Principals frequently choose to assign specific responsibilities to the IMF in the hopes that this will accomplish desired goals. These reasons include the need for specialisation in particular fields, complex expertise, information asymmetries, and issues arising from collective action (Hawkins et al. 2006).

As the author notes below, citing the extensive literature (Pollack; Martin; Hawkins, according to Dragičević 2023), the principal-agent relationship, the act of delegation and the delegation itself, the concepts of autonomy, zones of discretion, and issues in the industry are particularly important for this theoretical framework. These ideas are used to assess how much autonomy the IMF has as an agent with respect to the founding nations, particularly when it comes to establishing and carrying out policies and making other choices within the parameters of the entrusted authority. As there are limited opportunities for

control and insufficient incentives, the agent in a collective principal-agent relationship naturally strives to increase its independence and competencies (Pollack 1997, 100). This broadening of the agent's scope of action strengthens the agent's influence over the principals, increases the information asymmetry that already exists, helps the agent build own institutional capabilities, and makes the principals more reliant on the agent's actions. According to Mark Pollack, one of the most important tools available to agents in their attempts to both maintain and broaden the previously described independence and entrusted mandate is control over the agenda-setting process (Pollack 1997, 101).

The impact of IMF personnel on the decision-making process is increasing due to crisis conditions and the discontent of pertinent member nations. Lisa Martin's opinion that the Fund's administration leverages crisis events to influence the Board of Directors' choices as an effective representation of the principal and obtain support for its objectives via strategic behaviour, lends credence to this argument (Martin 2006, 140-143; 2024). The foundation for the agent's effectiveness in using the authority granted to it, is discretion and the resulting autonomy. Despite being oversimplified, the concept of the agent's discretion makes it abundantly evident that the Fund's actions are governed by the founding agreement as an act of delegation and are approved by the member nations. The agent's discretion is demonstrated by their capacity to decide on their own how best to do the given task. Discretion and autonomy should not be confused for the agency slack, which is defined by Darren Hawkins as "arbitrary activity of the agent that is unwanted or unforeseen by the principal" (Hawkins et al. 2006, 8) and cited by Dragičević (2023). Such a shift is explained within the theoretical approach by the idea of „agency problem / agency slack," rather than necessarily being a manifestation of the agent's impulsive and conflictual behaviour. This phrase describes a circumstance when the principle, or a group of principals, lacks adequate procedures for monitoring and managing the agent's behaviour throughout the creation and execution of policies. The agency problem simultaneously suggests that the principal's will determines the agent's role, but this does not restrict his behaviour to strictly specified competences or prevent him from reinterpreting an act of delegation in order to increase his autonomy. According to the PA model, this phenomenon is rather common, mainly due to information asymmetry, the agent's organisational resources, specialised knowledge and competence, and the kind of circumstances that shape his agency. The PA relationship itself encourages the agent to broaden the extent of his autonomy beyond the formally entrusted competencies because of the heterogeneity of interests, goals, and norms

between the principal and the agent. This is why the agent's arbitrariness is frequently viewed as a permanent feature of this model.

Some authors, such as Cortell and Peterson (Cortell and Peterson 2006), argue that there are factors that contribute to the onset of agent arbitrariness while also conditioning it to a certain extent. Therefore, these two authors referred to by Dragičević (2023), concentrate on institutional design, i.e. the need for operational and administrative resources that enable the agent to have an opposing standpoint and interests that differ from those of the principals (Cortell and Peterson 2006, 257). According to Helen Milner, the existence of a collective principle allows the agent to behave more independently and to be more arbitrary (Milner 2006, 110-114). This approach is based on the premise that the agent is encouraged to develop and pursue their own agenda outside of the principal's will due to differences and possible conflicts of preferences and interests. Additionally, the agent's discretionary action is greatly restricted when member states strongly agree on certain positions or have a strong interest in particular issues. At the same time, the principal's ability to monitor and regulate the agent's actions is strengthened. The premise that the agent's autonomy and zone of choice grow as the notion of environmental uncertainty becomes more sophisticated is, in our opinion, a crucial thesis concerning the agency issue. Under such circumstances, the principal's motivation and skill to be more actively engaged in the agent's functioning are diminished, as is the potential of control and supervision. Evidently, this does not imply that these actors' interests and preferences cannot overlap and converge under such circumstances.

It is evident that the uncertainty discussed in this research consists of global financial crises, which are truly crucial elements for starting and evaluating Fund reform initiatives. This theoretical framework's key explanation of how an agent strategically deepens or extends its autonomous activity is provided by the PA approach. Accordingly, Hawkins and Jacoby Wade identify four fundamental tactics that an agent uses to boost its autonomy and importance: interpreting the entrusted mandate; reinterpreting these rules after delegation; expanding leniency and buffering; (Hawkins and Wade 2006, 202; Dragičević 2023). By using these tactics, the IMF in fact defends its acts that go beyond the mandate that has been assigned to it or modifies its current capabilities to suit novel situations. They serve as helpful tools that enable us to comprehend how the Fund defended the autonomous initiation and execution of its reforms.

Application and limitations on the primary agent's ability to comprehend the IMF reforms

The understanding of the IMF as an agent, established by the states (principals) through the founding agreement (delegation act) which governs the mandate, degree of autonomy, functions, control mechanisms, and mutual relationship with the principals, provides justification for the thesis that the PA approach is the foundation of this theoretical apparatus (Dragičević 2023, 27). Although the founding act defines that the Board of Governors is the most significant representative body of the member states, the practice in the institution's operations shows that Board of Executive Directors on one side and the management and the employees on the other side have the agency relationship.

The International Monetary Fund's Executive Board is made up of managing directors who serve as the organisation's institutional representative and executive directors chosen by individual member states or groups of states (Dragičević 2023). Since they reflect the interests and opinions of the member states who nominate them, the managing directors serve as the most significant principles' representatives. The Article of Agreement states that the Executive Board plays a crucial role in supervising and administering the Fund's operations. Electing the managing director, making decisions, authorising credit arrangements, adopting pertinent papers and reports, and doing other actions required for the institution's operation are among its duties (IMF 2016). Despite being involved in this body's operations, the managing director often does not have the ability to cast a vote during the decision-making process, unless tied vote has to be solved. Along with this, the Managing Director is in charge of overseeing the day-to-day operations of the organisation and represents the Fund's management and administrative apparatus (IMF 2016). This institutional separation of responsibilities shows that important principles continue to have a decisive impact on the Fund's adoption and implementation of major changes within the IMF. To put it another way, the Executive Board i.e. the principals themselves, must first approve any major reforms to the IMF.

According to the author (2023), this theoretical approach begins with the presumption that the Fund's management and employees have some institutional autonomy in performing the tasks assigned to them by the mandate. Professional competence, a high degree of specialisation, and efficiency in performing their duties serve as justifications for this amount of autonomy. At the same time, the employees' knowledge and the principals' disparities and misalignment of interests increase the room for agent's arbitrariness. This is particularly apparent in the capacity of management and

employees to shape the objectives and subjects that are included in the institutional agenda. The Managing Director and IMF employees often base their strategic decisions on a later interpretation of the current mission in an attempt to broaden their own purview. The fact that Article 1 of the IMF's Articles of Agreement is written rather broadly and lacks a precise definition of jurisdiction, which allows for varying interpretations of the institution's mandate by its management and bureaucracy, is a major contributing factor to this behaviour. The IMF's management and expert bodies use a variety of techniques when reinterpreting the current mandate in an effort to broaden it. These include the creation of precedents, the growth of competence via agent arbitrariness, and methods of incremental reinterpretation. In contrast to the first two processes, which basically deepen and enhance current competencies, the third technique genuinely opens up a new area of operation for this organisation. This process often occurs at times of crisis or significant political and economic shifts. For instance, procedures and environmental changes that did not exist when the IMF was established, together with new economic knowledge on these subjects and shifts in the economic worldview, serve as justification for the enlargement of the Fund's mandate to cover problems of economic and gender inequality. In the previously described process, according to the author's doctoral study, the IMF relies on outside parties to broaden its mission, including partner development institutions, international think tanks, academics, and non-governmental organisations. External pressure, which manifests itself in the social, political, and economic ramifications of times of crisis, is a significant factor in the process of agents extending their mandate. These effects of the 1997 Asian crisis were one of the main catalysts for IMF reforms, and the Great Recession of 2008 was seen as a pivotal moment in the development and strengthening of the Fund's internal reforms. When analysing these processes, financial crises remain a crucial and recurring factor. They manifest in a variety of ways, such as outside forces that propel change, as a larger setting in which changes occur, and as a tool for its justification and advancement. The Fund often takes use of information asymmetry, its own knowledge, and institutional capabilities when it operates relatively independently of member governments. Simultaneously, the Fund can more successfully adopt tactics intended to increase its scope and degree of autonomy due to the founders' differing perspectives and lack of interest in certain topics.

The following formalisation of the agent's actions and the Board of Directors' approval of the initiated and implemented reforms were made possible by the aforementioned benefits, as well as the increased need for the IMF during times of crisis and the objective pressure brought on by financial crises. However, the

PA model also has several flaws that make it unable to explain the needs of IMF reform process research on its own. Its primary flaw is that it lacks analytical tools to analyse the internal dynamics of establishing, forming, and carrying out normative changes, policies, and reforms inside this organisation. The metaphor that the „black box PA approach” for analysing the causes of changes in the behaviour of agents and principals, i.e. that, as a middle-range theory, it cannot provide a comprehensive answer to the question of the outcome of institutional reforms, is how authors like Pollack summarise the limitations of this theoretical direction (Pollack 2007, 8–13; Colletta 2013).

The PA method may provide solutions to the concerns of how the IMF increases its autonomy and how, in certain situations, it acts „arbitrarily” due to information asymmetry, its specialisation, conflicts of interest, and major goals (Dragičević 2023, 31). It does not, however, give an explanation of the reasons for the Fund’s independent acts, nor can it explain why the Fund employs this increased autonomy and arbitrariness. This theoretical approach also has a limited capacity to explain the nature and substance of the reforms made to the IMF’s functioning. The PA model does not provide sufficient analytical tools to comprehend the substance of reforms, even while it is effective in identifying the processes and mechanisms through which they are accepted and incorporated into institutional practice. Specifically, the speed, scope, and quality of institutional changes, i.e. whether they are formal corrections that stay at the declaratory level or transformations that really alter the way the organisation operates, remain inadequately articulated. This leaves open the issue of whether these are more profound, fundamental alterations or more modest, incremental improvements.

One potential solution to these constraints is interpretivist theoretical methods. In addition to highlighting the significance of internal procedures and decision-making dynamics occurring inside the institutions, these methods also highlight the role that values, norms, and prevailing narratives have in understanding how international institutions operate.

Bureaucratisation theory concepts and application

The thesis of the advantages of integrating and collaborating with the PA method and constructivist theoretical concepts i.e. the advantages of their complementarity, poses as the starting point for basing the theoretical apparatus on analytical eclecticism (Dragičević 2023, also referring to the authors below). We are able to comprehend the IMF’s reform operations more precisely and thoroughly thanks to the interweaving and connecting of these ideas.

Understanding the nature, method, and extent of changes within the Fund is one of the benefits of incorporating constructivist ideas into the theoretical framework. The preferences, values, and interests of organisational units or pertinent individuals within them influence the aforementioned developments in international financial institutions, according to interpretivists (Chwieroth 2008; 2010a; 2010b; also: Clegg 2012; 2013; Momani 2005).

The author highlights in his doctoral dissertation, citing the writers listed below, that the foundation of the constructivist approach is the idea that international organisations are more than just an extension of the most significant principles; rather, they have the power to influence and guide the actions of their member states (Dragičević 2023). Understanding international organisations „as bureaucracies” is central to this viewpoint (Barnett and Finnemore 2004, 2). The idea that risks and threats, development difficulties, and their solutions are socially created and culturally conditioned is the fundamental tenet of interpretivist theories in international economic relations (Park and Vetterlein 2010, 10). The goal of the constructivist approach is to identify the conditions and processes that lead concepts and standards to play a major role in establishing international economic policy (Park 2018, 146). By using this theory, the analytical attention is shifted from the actors’ material interests to the cultural patterns, values, norms and discourses that influence their behaviour. Thus, it is highlighted that social and normative elements are crucial in determining how actors perceive and comprehend the global environment (Barnett and Duvall 2018). As previously mentioned, the theory of bureaucratisation and its central idea of organisational culture, which can be defined as the normative framework and foundation of an institution’s and its units’ organisational identity, are the main subjects of constructivist theories. According to Barnett and Finnemore (1999, 719), an organisation’s cultural identity indeed produces narratives that people employ to make sense of the processes and phenomena they witness or study. According to Michael Barnett and Martha Finnemore, bureaucracies use rule-making to establish common objectives, identify new subjects and their interests, establish paradigms and narratives, and work to portray their standards as universal (Barnett and Finnemore 1999, 700). This leads to the argument that the IMF establishes common global objectives, advances global economic policies, and changes other actors’ interests and perceptions through its regulations.

According to Dragičević (2023), referencing other writers, in the constructivist approach bureaucracy’s capacity to create broad, ostensibly objective regulations is the main way it exercises its influence. These regulations contribute in the „constitution and construction of the social world” in addition

to regulating interactions between actors (Barnett and Finnemore 2004, 163). Constructivism shifts away from a purely state-centric viewpoint by beginning with the idea that international organisations are not just agents serving the interests of their founders but also actors who may define their roles and influence others' behaviour (Barnett and Finnemore 1999, 700). According to Barnett and Finnemore, bureaucracies have some autonomy and authority when it comes to states and other actors. In this context, authority is defined as the capacity to deploy institutional and discursive resources to guarantee compliance (Barnett and Finnemore 2012, 4). International organisations have two types of authority. It is constitutive as well as regulatory, according to these authors (2012, 20–25). It is this dimension that makes it possible to connect the constructionist approach to the PA model. While the constitutive element relates to the formation of values, norms, and narratives that may also affect the behaviour of the principals themselves, the regulatory aspect represents the rules and delegated powers by which principals control the behaviour of agents. From this viewpoint, the Fund is observed as both an actor that interprets and provides meaning to the procedures that fall within its purview and an institution that carries out a mission assigned to it. Despite being seen as a bureaucracy, the IMF exhibits the capacity to provide fresh perspectives on reforms and, in light of these perspectives, suggest suitable policies and acting mechanisms.

One example of a link between the principal-agent model and bureaucratisation theory stands as an example of the extent of autonomy of international organisations (Dragičević 2023). A narrower definition of autonomy implies the ability of an institution to oppose and influence the most powerful principals, making such autonomy extremely rare in practice, while a broader definition refers to the capacity of international institutions to act and shape processes within their own scope independently of states, potentially changing state preferences, whereas a (Barnett and Finnemore 2012, 12). Proponents of the theory of bureaucratisation, as a starting point of the author's research, argue that institutions such as the IMF may categorise their autonomy with respect to states and other actors into five groups: (Barnett and Finnemore 2012, 28–31).

1. Having the autonomy to fulfil the mandate that the member states have assigned to it;
2. Independent activity in the absence of governmental involvement;
3. Acting arbitrarily against the principal's will;
4. Distortion and obstruction of the granted authority;
5. Creating a normative atmosphere to influence principals' opinions and preferences.

Based on prior research, the article's author suggests that the aforementioned typology substantially aligns with the principal-agent view of agent autonomy, particularly with regard to entrusted autonomy, objectives, and efforts at arbitrary action by the agent (Dragičević 2023). The power of the agent to hinder and form the principal's interests and preferences, i.e. the last two interpretations of autonomy in the aforementioned classification, is what distinguishes the constructivist approach. According to the author of the study, it is crucial to comprehend the Fund's autonomy as the capacity to define and redefine specific processes and, in doing so, to influence the interests and preferences of member states when examining reform processes within the IMF, particularly in light of the content of these reforms. In light of the above, the IMF is an organisation capable of giving meaning to the processes and events in which it finds itself, including initiating, analysing, and problematising specific challenges as well as suggesting solutions to them. It is not merely a passive executor of entrusted responsibilities. The idea that international organisations are not those „black boxes” that only respond to outside stimuli, as Polack cautioned us, explains this trait. Conversely, over time, they create their own organisational culture that moulds the institutional identity and how they see and understand the global context in which they function (Barnett and Finnemore 2012, 9). This supports the idea that organisational culture, a crucial idea in bureaucratisation theory, is vital for comprehending changes inside the IMF as well as for elucidating its autonomy and particular objectives in regard to member states.

International organisations aim to develop and strengthen aspects of their own organisational culture through their contacts with external actors. The development of such a culture also implies a clearer distinction between “internal” and “external” actors, that is, between those who share a common institutional identity and those who remain outside it (Barnett and Finnemore 2012, 19). In this context, organisations create and disseminate certain narratives, beliefs, and principles among their employees, which progressively creates a shared identity serving as the cornerstone of corporate culture. This culture gives actors rules of behaviour, even if it does not dictate it (Barnett and Finnemore 2012). The most common way these standards are expressed is through bureaucratic norms, regulations, and procedures that specify and govern these organisations' activities. The basis of international organisations' autonomy is the possession of authority, regardless of where it comes from. Within the framework of bureaucratisation theory, the IMF's autonomy is demonstrated not only by its capacity to use information asymmetry and expertise in relationships with principals, as highlighted by the PA model, but

also by its capacity to use this specialisation to interpret events and processes in international economic relations. The Fund's autonomy essentially means that its administration is somewhat independent in carrying out the task that has been assigned to it. Formal, normative, and expert authority serve as the foundation for the previously indicated autonomy. The IMF's organisational culture is shaped, promoted, and reproduced in a pivotal sense by its employees. The norms, ideals, institutional regulations, and procedures that underpin their operations have an impact on the outcomes of the relationships and behaviours of the entities the Fund deals with.

In terms of comprehending autonomy and authority, the constructivist component of this theoretical apparatus enhances the PA method by introducing a value dimension embedded in organisational culture. Specifically, the bureaucratisation theory highlights that the sources of institutional authority and autonomy also lie in the values, knowledge, and organisational identity of the institution itself, whereas the principal-agent model assumes that the IMF's authority, legitimacy, and credibility stem from the delegated powers entrusted to it by member states. In other words, the norms, values, and substance of autonomous action either support or contradict the legitimacy and credibility of that process, while the act of delegation gives the agent official authority and scope of activity. The aforementioned supports the idea that both theoretical perspectives are congruent. To put it in another way, the Fund's legitimacy and authority are based on its knowledge, its capacity to effectively fulfil its duties, and its capacity to define and redefine the discourses that influence not only its organisational culture but also the attitudes and actions of its member states (Dragičević 2023, 37). This knowledge enables the interpretation and meaningful connection of events and processes, as well as the development of policies that adapt to evolving circumstances, challenges, and needs. As noted by Barnett and Finnemore, a bureaucracy's power comes from its capacity to convert this enormous volume of data into relevant knowledge rather than just from its control over information (Barnett and Finnemore 2012, 30). It is crucial to stress that organisational culture is a dynamic concept that may change as a result of external influences or pressures brought on by the institution's crisis of legitimacy and credibility. This paper highlights that this kind of crisis happened both during and just after the Asian financial crisis. This issue is particularly pertinent since it explains why certain reforms were initiated during the 1997 Asian financial crisis and intensified throughout the 2008 global financial crisis, the 2010 Eurozone crisis, and their post-crisis stages. According to this theoretical paradigm, financial crises play two roles. In addition to offering a chance to start changes and give alternatives, they also serve as a test of the IMF's current

values, interests, and perspectives. The following section of the study devoted to the theory of crisis exploitation, will go into more depth on the significance of financial crises in this research's theoretical framework.

The role of crisis exploitation theory

The IMF's principal-agent interaction develops in the context of financial crises. Crises provide a chance to assess the viability of operations as well as potential paths for change, with decision-makers (change agents) assume a key role. Particularly crucial elements of these processes are how these actors see and understand crises, their effects, and potential remedies. The author begins with the idea of the theory of crisis exploitation, which was developed by writers around Arjen Boin and Paul t'Hart, in order to explain the motivations and reasons that led decision-makers within the IMF to start reform processes as well as their efforts aimed at redefining this institution in the international environment (Dragičević 2023).

In adjustments to these ideas, Boin and Hart modified them by including a political science component to enhance their practical and objective aspects. This contribution is evident in the examination of the narratives and policies that these actors create and promote to achieve desired results, as well as in highlighting the rivalry between the various preferences of important actors (Dragičević 2023, 47). According to the author, citing the aforementioned experts, this theory's function is to analyse and clarify the processes of crisis and post-crisis policymaking, i.e., to illuminate how crises impact actors' political positions (implications for representatives of governments and institutions) as well as the formulation and execution of public policies (Boin, t'Hart, and McConnell 2009, 82). The idea that relevant actors may utilise crises to further their own agendas is at the heart of this position. Accordingly, crisis exploitation entails using crisis rhetoric to promote alternatives to current decision-makers and their policies (Boin, t'Hart, and McConnell 2009, 82–84). The theory's name makes it abundantly evident that crisis remains at the core of their concept, i.e. the basis for studying crisis scenarios and their consequences. According to Boin, McConnell, and Hart (2008), the authors of this theory define crisis as a factor that threatens the stability and legitimacy of current institutions, objectives, and policies. Additionally, it may provide a „window of opportunity“ for alternatives to the current situation, allowing for the start of reform procedures (Birkland 1997, 147).

Similarly, according to Boin, t'Hart, and McConnell (Boin, t'Hart, and McConnell 2009, 83; according to Dragičević 2023), crises are defined as

disturbances of established social routines and expectations that generate political space for action by numerous actors, both inside and outside institutions. Rethinking current issues, developing novel or alternative public policies, and initiating organisational changes are all made possible in such a setting (Boin, t'Hart, and McConnell 2009, 83). This theory gives particular consideration to institutional crises, which are observed as a specific kind of crisis that raises concerns regarding institutional integrity as well as the legitimacy and efficacy of institutional action.

According to the theory of crisis exploitation, the institutional structure is often examined by breaking it down into the institution's „hardware” and „software.” The author of the study does the same, citing the authors listed below (Dragičević 2023). According to Alink, Boin, and t'Hart (2001), 291, „hardware” refers to the institution's formal components, such as its organisational structure, regulations, and processes, while „software” refers to the policies, values, and fundamental concepts that constitute the foundation of the organisation. When both of these factors are questioned, an institutional crisis arises. The 1998 financial crisis' aftermath prompted a re-evaluation of the institutional structure and normative foundation of the IMF's activities, which in turn sparked reform initiatives that were subsequently put to the test and refined during the crises of 2008 and 2010.

According to other authors (Ansell and Vogel 2006, 14–16), an institutional crisis occurs when there is a severe and pervasive dispute over the fundamental presumptions and institutional framework that govern the formulation and execution of public policy. According to Dragičević's dissertation, external crisis situations that highlight the shortcomings and ineffectiveness of current policies, modes of action, and institutional structures, represent the most common cause of these conflicts (Dragičević 2023, 49). These events serve as catalysts for a more thorough re-examination of the pertinent components that comprise institutions. Demands for reform are more likely to surface when a crisis calls into question the legitimacy of current power and authority relations as well as the discourses that uphold them and where the crisis exploitation is defined as the deliberate use of crisis rhetoric to gain political support for incumbents (t'Hart and Tindall 2009, 21–24). Additionally, crisis events provide stakeholders a chance to question established policies, prevailing narratives, and important institutional actors. These other parties attempt to impose their own views of the crisis's origins, trajectory, and outcomes at the same time. Both present decision-makers and those aspiring to hold that position may respond to a crisis in a variety of ways depending on how they perceive the kind and level of vulnerability it creates (Dragičević 2023). According to Boin, t'Hart, and McConnell (2009, 83), a key assumption of this

theory is that crises foster competition between various interpretations, or methods of framing the crisis itself.

The importance of using the theory of crisis exploitation is demonstrated by its emphasis on examining the intentions, objectives, and strategies of the IMF personnel, who are herein observed as change agents.⁵ A middle-of-the-road theory, crisis exploitation theory aims to explain the connection between institutional change, stakeholder activities, and crisis situations. A more thorough understanding of the conditions under which changes are initiated, is made possible by highlighting the involvement of actors themselves in crisis situations, i.e., their preferences, capacities, and action plans. This viewpoint also makes it possible to examine how narratives are developed and formed in order to justify and legitimise various reform initiatives.⁶

The value of the theory of crisis exploitation, despite being the final layer in the axis of concretisation, is highly significant for the proposed theoretical framework because it distinguishes it from other similar theoretical combinations and enables us to see how crises, on the one hand, shape the initiation and implementation of reforms by relevant actors within the Fund (complementing the elements of the PA model), but also how these agents use crises to impose their preferences and interests as the content of the aforementioned reforms (complementing the theory of bureaucratisation). Because of its complementarity, the theory of crisis exploitation clarifies the outcomes that PA and bureaucratisation theory cover in this theoretical framework, which not only adds value to this theoretical apparatus in and of itself but also further connects the other two theoretical approaches.

⁵ A particular emphasis is on how these players identified requirements and started reform processes using both internal, institutional crises of the Fund and external crisis situations, such as the financial crises of 1997, 2008, and 2010. Restoring the institution's legitimacy and credibility as well as situating it in the global context were the overarching objectives of these changes.

⁶ In this way, the crisis is seen as a platform where relevant IMF players try to reframe the organization's objectives, suggest new policies, and enforce their own interpretations of the problem. Actors have the chance to influence the prevailing understanding of the crisis situation and develop an institutional response in accordance with their narratives if they get more support from the general public and institutional partners.

Conclusion

The components of a theoretical framework that attempts to assist researchers in taking a more thorough and in-depth approach to the study of reform processes inside the International Monetary Fund were described in the preceding sections. In order to overcome the drawbacks that result from focusing on a single epistemological or theoretical viewpoint, this theoretical approach, founded on analytical eclecticism, epistemologically integrates several theoretical perspectives. To provide a more accurate scientific explanation, the theoretical framework that is being offered aims to eliminate epistemological rigidity and highlight the potential applications of various theoretical concepts. The concepts of the axis of concretisation and connecting points were introduced as mechanisms that allow authors to achieve the necessary coherence and harmony when shaping their unique theoretical approach, in addition to insisting on precise definition of roles of the theoretical elements used within the framework of the theoretical apparatus.

The study provides a theoretical framework that integrates the PA method, the idea of bureaucratisation and associated concepts, and the theory of crisis exploitation for research on changes and reform processes inside the IMF. In particular, each of these theories' functions, benefits, and limitations are explained in detail in the article, along with reference to the section they belong to and how they mutually complement. It is highlighted that the principal-agent method serves as the foundation for understanding the interactions between member states and the Fund's bureaucracy (personnel and directors), as well as the manner in which the IMF, acting as an agent, increases its autonomy through initiating and carrying out own reforms. The Fund's decision-making processes, where the IMF bodies representing the principals indeed have the last word in approving the said changes, serve as confirmation of the principal-agent relationship.

The PA model is enhanced by the theory of bureaucratisation, which also adds value in explaining the Fund's independence in initiating, promoting, and carrying out reforms. The theory of bureaucratisation actually provides the rationale behind why changes occur at all (mainly in terms of norms, perceptions, and the organisational culture of the IMF), what these changes entail, and how they affect this organisation's policies and methods of operation. A view of the IMF as an autonomous actor whose choices influence member state behaviour is achieved by including a constructivist component into the theoretical framework. Both of these views emphasise the significance of financial crises in different ways. The theory of bureaucratisation sees crises as a chance to test the institution's established values and policies and as an

opportunity to alter the norms and organisational culture of the IMF, whereas the PA approach sees them as a factor that increases the autonomy and arbitrariness of agents. In both cases, the context in which changes are initiated and carried out is represented by the crisis as an external given variable. The introduction of the theory of crisis exploitation, which offers a different perspective on the role of financial crises as well as the institutional crises of the Fund as a means of instrumentalisation for the purpose of initiating and implementing the reform agenda of actors within the IMF, represents a unique feature of this theoretical framework that in a way sets it apart from similar alternatives. In fact, this theory offers us a new perspective on the function of crises and enables us to comprehend the internal conflict between interested parties in the IMF over differing views of reforms. In other words, this theory explains how different perceptions of actors shape these reforms, as well as what mechanisms actors use when advocating and then implementing these changes within the Fund.

When examined through the lens of financial crises, this conceptualised theoretical approach, which has clearly defined responsibilities for its constituent elements, represents a productive and multi-layered analytical starting point for comprehending reform processes inside the IMF. This theoretical framework is very distinctive and original in the literature dedicated to the study of reforms inside international financial institutions as it unifies the three previously stated ideas into a single, cohesive theoretical apparatus based on analytical eclecticism.

Реформски процеси унутар ММФ-а у контексту финансијских криза: Перспектива аналитичког еклектицизма

Огњен ДРАГИЧЕВИЋ⁷

Апстракт: Сврха овог рада јесте да понуди теоријски оквир за превазилажење ограничења која произилазе из епистемолошке искључивости истраживача, изражене кроз инсистирање на једном теоријском приступу или уском скупу међусобно сродних теоријских концепата у проучавању развоја Међународног монетарног фонда (ММФ). Понуђени оквир представља одговор на истраживачко питање на који начин аналитички еклектицизам доприноси свеобухватнијем и прецизнијем објашњењу реформских процеса унутар ММФ-а. Теоријски апарат заснован на овом прагматичном епистемолошком стајалишту омогућава обједињавање принципал-агент (ПА) приступа, теорије бирократизације и теорије експлоатације кризе. У складу са наведеним, у раду су дефинисане улоге, релевантни концепти, као и начини примене и међусобне повезаности ових теоријских праваца, а у циљу креирања јединственог и конзистентног полазишта у истраживању промена унутар ММФ-а. Кроз увођење концепта осе конкретизације и везивних тачака, предложени теоријски оквир добија додатну вредност у погледу кохерентности, те и додатно оснажење својих експланаторних могућности. Важан сегмент у обликовању овог теоријског апарата за истраживање реформских процеса унутар Фонда представља перцепција финансијских криза, попут Азијске финансијске кризе 1997. године и финансијских криза са краја прве деценије 21. века, не само као окидача за иницирање и спровођење институционалних реформи, већ и као полигона у ком се ове промене остварују.

Кључне речи: међународне финансијске институције, финансијске кризе, принципал-агент приступ, теорија бирократизације, теорије експлоатације кризе.

⁷ Асистент са докторатом, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Србија. Е-mail: ognjen.dragicevic@fpm.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5023-6802>.

Рад проистиче из докторског истраживања аутора, а фокус чланка усмерен је на сагледавање начина на који теоријски апарат заснован на аналитичком еклектицизму доприноси обухватнијем и конкретнијем објашњавању реформских подухвата унутар Међународног монетарног фонда.

Увод

Међународни монетарни фонд (ММФ) предмет је бројних истраживања и расправа у стручној јавности, било да се ради о начинима његовог функционисања (Bird 2007; Wade 2011; Reinhart i Trebesch 2016) или последице његовог деловања (Dreher i Vaubel 2004; Kentikelenis, Stubbs i King 2016), а посебно у контексту финансијских криза (Gabel 2011; Joуce 2013). Еволуција и реформски процеси у оквиру ове институције представљају научно релевантну тему годинама уназад (Eichengreen and Woods 2016; Mohan 2021; Stiglitz i Gallagher 2022), а тичу се и предмета овог истраживања.

Наиме, радови посвећени реформама унутар Фонда углавном су засновани на примени једног теоријског приступа или концепата епистемолошки блиских теоријских праваца, било да је реч о реалистичким теоријским концептима (Stone 2004), институционализму (Keohane 2003, 2017), рационалистички приступима као што је ПА модел (Copolovitch 2010; Кауа 2012; Vaubel 2019), конструктивистичким концептима (Clegg 2010; Chwieroth 2014; Moschella 2017) или о критичкој теоријској школи (Mueller 2011; Clift i Robles 2021). Споменути монотеоријски приступ истраживању неретко је подстицао дебате међу ауторима о исправности и позиву теоријских праваца у тумачењу процеса и догађаја у оквиру Фонда. У наведеним дискусијама, употреба неког теоријског оквира углавном је постајала циљ по себи, уместо да акценат буде на предмету истраживања, при чему је фокус аутора остајао на чистоти сопствене теоријске призме, као и на критици алтернативних перспектива. Последица оваквих ставова јесте да су радови посвећени истраживању промена унутар Фонда били преуско усмерени на поједине „нише“, или су сагледавали процесе и појаве у вези са овом институцијом само из једног угла, тиме пропуштајући да на објективнији и прецизнији начин пруже одговоре на постављена питања. Разлог за овакве исходе треба тражити у одбацивању повезивања или преузимања релевантних концепата из различитих теорија услед епистемолошке строгости аутора.

Намера овог чланка који проистиче из докторског истраживања аутора јесте да укаже на могући начин за превазилажење ове ушанчености и понуди решења за поменута ограничења у истраживању функционисања и реформи једне од најзначајнијих међународних финансијских институција. Прецизније речено, сврха овог рада јесте да изложи теоријски апарат заснован на аналитичком еклектицизму и тиме да пружи одговоре на који начин овај теоријски и епистемолошки приступ доприноси

свеобухватнијем и адекватнијем истраживању промена унутар ММФ-а. Додатни циљ овог рада јесте да мотивише друге ауторе да дебатују и унапређују понуђени теоријски апарат, као и да на основу овог примера развијају сличне оквире и то не само за изучавање функционисања ММФ-а, већ и за истраживање других процеса и актера у оквиру међународних (економских) односа. Намера аутора за будућа истраживања јесте да на примерима конкретних реформи унутар Фонда образложи и потврди предложени теоријски апарат. У овом раду, понуђени оквир представља одговор на истраживачко питање на који начин аналитички еклектицизам доприноси свеобухватнијем и прецизнијем објашњењу реформских процеса унутар ММФ-а.

Применом аналитичког еклектицизма заправо одбацујемо строго и нефлексибилно епистемолошко стајалиште Дејвида Марша (David Marsh) и Пола Фурлонга (Paul Furlong) које на искључив начин уобличава перспективе истраживача (Marsh i Furlong 2005, 23; Dragičević 2023). Споменути аутори инсистирају на епистемолошкој искључивости која прави јасну одељеност између различитих епистемолошких приступа и онемогућава сарадњу и истовремену употребу теорија и теоријских концепата различите епистемолошке позадине.

У ранијем истраживању Драгичевић (Dragičević 2023) реферише и на творце овог приступа – Рудра Сил (Rudra Sil) и Петер Каценштајн (Peter Katzenstein) – који аналитички еклектицизам описују као настојање да се успоставе кохерентне везе између различитих аналитичких алата и концепата који су, иако потичу из различитих епистемолошких парадигми, међусобно релевантни за разумевање истраживачких феномена (Sil i Katzenstein 2010, 2). Полазиште еклектичког приступа представља прагматичан скуп претпоставки који омогућава превазилажење ригидних епистемолошких позиција и њихових ограничења (Sil i Katzenstein 2010, 2). Основна интенција је да се понуде аналитички корисни одговори на конкретна истраживачка питања у вези са сложеним појавама у међународним односима. Овај приступ не негира постојање различитих епистемолошких парадигми нити теорија које из њих произилазе. Напротив, његова сврха није синтетизација, одбацивање или замена постојећих парадигми. Намера приступа огледа се у повезивању релевантних концепата, наратива и аналитичких увида који су настали у оквиру различитих, понекад и супротстављених теоријских позиција (Sil i Katzenstein 2010, 3).

Аналитички еклектицизам, као и сродни приступи, у основи је усмерен на решавање конкретних истраживачких проблема. Његов циљ је изградња

теоријског оквира средњег домета који омогућава формулисање што прецизнијих и свеобухватнијих одговора на јасно дефинисана истраживачка питања у вези са комплексним процесима или појавама (Dragičević 2023, 17).⁸ Овај приступ носи и одређена ограничења, што препознаје у ранијем истраживању Драгичевић (Dragičević 2023) позивајући се на ауторе у наставку. Једна од њих односи се на потребу за минималним степеном теоријске конзистентности између приступа који чине заједнички аналитички оквир, као и на опасност од недовољно селективног избора концепата и метода. Критика се односи и на тенденцију да се плурализам понекад третира као циљ сам по себи, а не као средство за боље разумевање истраживаног феномена (Moravcsik 2003, 135–136). Поред тога, указује се и на делимичну теоретизацију саме аналитичке перспективе, као и на ограничено механизме за усклађивање и повезивање концепата који потичу из различитих теорија (Cornut 2015, 53). Начин да се ови ризици отклоне лежи пре свега у јасном одређењу предмета истраживања, као и у прецизном одабиру појмова, концепата и методолошких алата који се користе. Посебно је значајно формирање унутрашње кохерентног теоријског оквира, што подразумева дефинисање улоге сваке појединачне теорије која у њему учествује (Lake 2011). Истовремено, неопходно је показати на који начин се различити теоријски приступи међусобно надопуњују и који су елементи њихове комплементарности. Са циљем што свеобухватнијег сагледавања ове проблематике, у овом раду су, на основу прегледа релевантне литературе, дефинисане улоге појединачних теоријских приступа, као и предложени механизми који омогућавају њихово повезивање у јединствен и кохерентан теоријски оквир.

На трагу изреченог произилази и структура рада. Први део је посвећен концептуализацији теоријског апарата, у оквиру које су изложени његови кључни теоријски елементи и њихова међусобна повезаност. Затим следе поглавља посвећена појединачним теоријама у којима се, кроз прецизирање основних концепата, као и њихових предности и ограничења, објашњава улога сваке од њих у теоријском оквиру за истраживање реформских процеса унутар ММФ-а. Последњи сегмент рада чини закључак.

⁸ Имајући то у виду, тезе, методи, приступи и закључци који произилазе из оваквог оквира немају претензију на универзалну примену, већ су пре свега везани за специфичан контекст и предмет истраживања.

Теоријски апарат за истраживање реформи у оквиру ММФ-а

Заснован на аналитичком еклектицизму, теоријски апарат који је предмет овог и ранијег ауторовог истраживања (2023) је *приступ принципал-агент* (у даљем тексту: ПА) који је проистекао из теорије делатништва, као и концепти интерпретативистичке теорије бирократизације У циљу да теоријски апарат обухвати унутрашњу динамику односа актера унутар ММФ-а, као и разумевање обликовања пратећих наратива у иницирању и спровођењу промена, ова два теоријска приступа надограђена су теоријом експлоатације криза, преузете из организационих студија и кризног менаџмента. Ова теорија посебно доприноси сагледавању важности криза као окружења у којем се одвијају реформски процеси унутар Фонд. Важно је истаћи да у литератури посвећеној проучавању међународних (финансијских) институција постоје ретки примери који истовремено користе ПА приступ и конструктивистичке концепте (Moschella 2012; Best 2010; Barnett i Coleman 2005). Још је мање научних публикација које наведеним приступом истражују промене унутар међународних (финансијских) институција, посебно они који се заснивају на поменутом епистемолошком стајалишту. Такође, у литератури о реформама унутар ММФ-а готово да нема радова чији теоријски оквир истовремено интегрише све три теорије које чине предложени теоријски апарат заснован аналитичком еклектицизму, што додатно истиче оригиналност и вредност овог приступа у овом чланку.

Међусобно допуњавање концепата преузетих из наведених теорија огледа се у јасној расподели улога која свака од њих има у објашњењу процеса, исхода и понашања актера у реформама унутар ММФ-а током и након финансијских криза. Однос између ових теоријских праваца и њихових функција у теоријском апарату шематски је приказан на *Скици 1*, која указује да се наведени приступи надовезују један на други у одређеном редоследу. На самом приказу може се уочити оса конкретизације, која представља механизам којим се описује ниво општости феномена који се објашњава појединим теоријским приступом. Другим речима, наведена оса показује правац сужења аргументације, обим и сврху коју свака од наведених теорија има у теоријском апарату.

Основу теоријског апарата за проучавање реформских процеса унутар ММФ-а чини споменути ПА приступ, чији је домет, по степену општости, најшири. Улога овог приступа је да укаже на чињеницу да ММФ

функционише као међународна институција, односно агент који делује у оквиру интереса својих принципала (Dragičević 2023, 18). Из тога следи да државе чланице, у крајњој инстанци, преко институционалних органа Фонда задржавају одлучујућу улогу у одређивању циљева, усвајању реформи, променама у приступима деловања и обезбеђивању ресурса институције. Поред наведеног, овај теоријски оквир омогућава анализу извора аутономије Фонда у односу на своје осниваче, као и објашњење разлога, начина и последица таквог самосталног деловања, мада, с друге стране, поседује и ограничења када је реч о објашњавању садржаја и конкретних облика тог аутономног понашања. Сам модел не пружа довољно одговора на питање због чега управо одређене теме, политике или норме постају предмет интересовања и деловања Фонда, нити омогућава детаљније разумевање динамике њиховог развоја и примене (Dragičević 2023, 18-19). Управо из тог разлога, овај приступ представља полазни слој теоријског оквира, на који се надовезују други теоријски приступи са задатком да додатно разјасне ове аспекте анализе. Улога теорије бирократизације и њених концепата у овом теоријском оквиру јесте да употпуни и надомести наведена ограничења ПА модела.

У радовима Џејмса Ферона (James Fearon) и Александра Вента (Alexander Wendt) се истиче да упркос разликама између ПА приступа и конструктивистичких теорија, у изучавању многих процеса и феномена сарадња између ових теорија је могућа и пожељна (Fearon i Wendt 2002; Dragičević 2023). На истом трагу, Вент даље тврди да конструктивистичке теорија попут теорије бирократизације обогаћују ПА приступ, чинићи га тако отпорнијим на критике о површности и одсуству каузалности у својим објашњењима (Wendt 2001, 1021). На споменутој скици уочава се да је примена теорије бирократизације ужа и фокусирана на објашњење разлоге зашто и начине како одређена питања постају приоритет реформске агенде ММФ-а.

Последњи ниво на оси конкретизације, који је уједно најнепосредније усмерен на предмет истраживања, чини теорија експлоатације кризе. Овај приступ омогућава боље разумевање улоге релевантних актера унутар ММФ-а у покретњу, промовисању и заступању реформских процеса, као и начина на који се кроз одређене наративе те реформе оправдавају и легитимишу. Теорија експлоатације кризе логично се надовезује на теорију бирократизације, јер додатно осветљава шири контекст деловања и позицију кључних актера који покрећу и обликују садржај реформских

иницијатива (Dragičević 2023, 19).⁹ У свом претходном истраживању из којег проистиче и овај чланак, аутор је истакао да кохерентност наведених теорија и њихову међусобну комплементарност додатно оснажују „везивне тачке“, односно елементи у којима најмање два приступа из теоријског оквира пружају усклађена објашњења појединих аспеката предмета истраживања (Dragičević 2023, 19). Као примере наводи ПА приступ и теорију бирократизације, који, полазећи од различитих аналитичких перспектива, али са комплементарним закључцима, осветљавају питање степена аутономије, као и извора ауторитета и легитимитета Међународног монетарног фонда. Још једну важну везивну тачку коју је аутор раније идентификовао односи се на улогу релевантних представника ММФ-а у редефинисању дискурса о друштвено-економским изазовима и финансијским кризама, што се потом одражава на иницирање и спровођење реформских процеса унутар Фонда. У том контексту, повезујући елемент представља истовремена примена конструктивистичких концепата и теорије експлоатације кризе.

Везивне тачке су користан механизам који истраживачима омогућава да реформске процесе унутар ММФ-а сагледају на обухватнији и прецизнији начин, као и да избегну критику о неусклађености и неспојивости ових теоријски приступа. На тај начин осмишљен теоријски апарат подразумева спровођење анализе на два повезана нивоа: на нивоу деловања Фонда као актера у међународним односима и на нивоу активности релевантних релевантних актера унутар ММФ-а (Dragičević 2023). Употреба овако скројеног теоријског оквира истраживачу омогућава да додатно заокружи свој теоријски и методолошки приступ, што на крају омогућава формулисање и проверу прецизнијих и аргументованијих хипотеза и објашњења. У наредним поглављима рада су изложени елементи ових појединачних слојева и детаљније је објашњена њихова улога у истраживању реформи унутар Фонда.

⁹ Према истом извору, ова теорија комплементарна је и моделу принципал-агент, будући да указује на то како представници ММФ-а, делујући у својству агената, могу користити кризне ситуације како би проширили степен сопствене аутономије или деловали изван њених уобичајених оквира.

Скица 1. Шематски приказ односа теоријских праваца

(Dragičević 2023, 20)

Поставке приступа *Принципал – Агент*

У претходном делу је истакнуто да окосницу нашег теоријског апарата¹⁰ чини ПА приступ. Како наводи Драгичевић позивајући се на ауторе у наставку (Dragičević 2023) теоријски темељи овог приступа обликовали су се упоредо у оквиру дисциплина управљања и организационих студија, које анализирају функционисање и управљање унутар привредних организација, али и у теоријским моделима усмереним на проучавање односа између политичких актера и бирачког тела у сфери унутрашњег политичког процеса. Један од пионира приступа принципал–агент, Стивен Рос (Stephen A. Ross), указује да однос делегирања овлашћења (agency relationship) представља један од најстаријих и институционално препознатих модела друштвене интеракције (Ross 1973).

¹⁰ Теоријски оквир у свом основном облику оригинално је постављен у оквиру докторске дисертације аутора, а кроз призму различитих приступа, у овом (и другим деловима рада) се апарат додатно анализира, сагледава и појашњава, нарочито кроз перспективу процеса у ММФ-у.

Овај однос настаје између две или више страна, при чему једна страна, агент, делује за и у име друге стране или више њих, означених као принципали, у оквиру јасно дефинисане области деловања која је регулисана самим овим односом (Ross 1973, 134). Слично попут Роса, у својој институционалној теорији делатништва Бери Митник (Barry Mitnick) дефинише основне постулате ПА модела. Разлику између ова два аутора чини Митникова посвећеност истраживању институционализације ПА односа, ограничењима и несавршености овог односа, као и подстицаја и начина за њихово превазилажење (Mitnick 2019). Вредност Митникових радова огледа се у томе да је кроз уопштавање концепата теорије делатништва аутор отворио пут њеној широј примени и даљем развоју (Mitnick 2018, 8).

Вредност овог приступа лежи у томе што нам помаже да схватимо окружење у ком међународне организације спроводе своје активности. Овај аналитички оквир омогућава испитивање степена у којем наведене институције делују аутономно у односу на своје принципале, као и анализу начина на који спољни фактори, попут динамике односа међу самим принципалима, утичу на њихов институционални положај и облике деловања (Woods 2006, 385–390). Процес делегирања формира се увек актом о делегирању било да је реч о формалном или неформалном уговору. Овим актом се дефинише обим надлежности, ресурси, међусобне обавезе актера, механизми контроле и надзора, као и подстицаји и санкције за деловање агента. Делегирање као такво, принципал и агент чине тачке троугла ПА модела, катете у овом троуглу су преференције/интереси актера и подстицаји које делатништво производи за њихово понашање (Dragičević, 2023, 21). Како аутор наводи, делегирање ауторитета има ограничен обим и подразумева могућност његовог опозива. Принципал задржава право да у сваком тренутку повуче додељена овлашћења и тиме ускрати агенту могућност даљег деловања у његово име. Ова димензија посредно указује и на временску условљеност делегирања, која у великој мери зависи од способности агента да успешно оствари постављене циљеве.

За изградњу теоријског оквира од изузетног значаја јесте форма делатништва заснована на интеракцији агента и колективног принципала. У литератури под појмом колективни принципал подразумева се постојање „два или више принципала који имају јединствени акт о делегирању са једним агентом који делује у име и за интерес њих као колектива“ (Lyne, Nielson i Tireney 2006, 44; Dragičević 2023). Како наводи аутор (2023), однос колективног принципала и агента заправо илуструје однос између држава

чланица и Међународног монетарног фонда, чије се надлежности, организација, начина функционисања и финансирања одређују кроз оснивачки уговор, односно кроз јединствени акт о делегирању који одражава сагласност свих принципала.

На кључно питање које намеће ПА модел – зашто државе уопште делегирају надлежности међународним институцијама – аутор (Dragičević 2023) нуди одговор да ово питање лежи у значају јавних добара које институције испоручују својим оснивачима, тј. у бенефицијама које им делегирање доноси. Како аутор даље наводи, Хусеин Касим (Hussein Kassim) и Ананд Менон (Anand Menon) наводе распон могућих разлога због којих државе оснивачи делегирају овлашћења међународним институцијама и који се креће од смањења трошкова појединачног и *ad hoc* деловања, веће извесности политика и исхода, до акумулације експертског знања, креирања регулаторних оквира и преузимања одговорности (Kassim i Menon 2003, 123). Потреба за специјализацијом у одређеним пољима, комплексна стручна знања и асиметрија информација, као и проблеми проистекли из колективне акције, представљају једне од најчешћих мотива зашто се принципали одлучују да пренесу одређене надлежности на ММФ у нади да ће се на овај начин испунити жељене циљеве (Hawkins et al. 2006).

Поред односа принципал-агент, акт делегирања и саме делегације, концепти аутономије, зоне дискреције и проблеми у индустрији су од посебног значаја за овај теоријски оквир, како наводи аутор у наставку позивајући се на обухватну литературу (Полак; Мартин; Хокинс, према Dragičević 2023). Ови појмови служе за одређивање степена слободе деловања који ММФ, у својству агента, има у односу на државе осниваче, посебно у погледу иницирања и спровођења политика и доношења других одлука у оквиру поверене аутономије. Природна тенденција у односима колективног принципала и агента јесте да услед ограничене могућности контроле и неадекватних подстицаја, агент тежи ка проширењу својих надлежности и самосталности (Pollack 1997, 100). Овакво проширење делокруга деловања доводи до јачања утицаја који агент остварује у односу на принципале, увећава постојећу асиметрију информација, доприноси развоју сопствених институционалних капацитета и повећава степен зависности принципала од деловања агента. Марк Полак (Marck Pollack) наглашава да је контрола над процесом постављања агенде један од кључних инструмената којима агенти располажу у настојању да очувају, али и прошире поменути самосталност и поверени мандат (Pollack 1997, 101).

Кризне околности и незадовољство релевантних држава чланица доприносе расту утицаја особља ММФ-а на процес одлучивања. У прилог овој тези говори и став Лисе Мартин (Lisa Martin) да менаџмент Фонда користи кризне ситуације како би кроз стратешко понашање обезбедио подршку за своје агенде и утицао на одлуке које доноси Одбор директора као ефективни представник принципала (Martin 2006, 140-143; 2024). Дискреција и аутономија која из ње произилази су темељи ефикасности агента у вршењу овлашћења која су му поверена. Овај појам дискреционог права агента, иако поједностављен, јасно указује на то да је ово понашање Фонда регулисано оснивачким уговором, као актом о делегирању, и ужива сагласност држава чланица. Дискреција се испољава у способности агента да самостално изабере најсврхисходније начине за вршење додељеног мандата. Појмове дискреције и аутономије не треба мешати са појмом самовоље агента (agency slack) коју Dragičević (2023) наводи а Дарен Хокинс (Darren (Hawkins) дефинише као „самовољну активност агента која је нежељена или непредвиђена од стране принципала“ (Hawkins et al. 2006, 8). Овакво одступање не представља нужно израз импулсивног и конфликтног понашања агента, већ се у оквиру теоријског приступа објашњава концептом „проблема делатништва“ (agency problem / agency slack). Овим појмом означава се ситуација у којој принципал, или група принципала, не располаже довољно ефикасним механизмима контроле и надзора над деловањем агента у процесу формулисања и имплементације политика. Проблем делатништва истовремено имплицира да агендова функција проистиче из воље принципала, али да то не ограничава његово понашање на круто дефинисане надлежности нити спутав његову тежњу да изнова реинтерпретира акт о делегирању у циљу ширења своје аутономије. ПА модел указује да је ова појава прилично распрострањена, пре свега као последица асиметрије информација, специјализованих знања и експертизе агента, његових организационих ресурса, као и природе фактора који обликују његово деловање. Услед хетерогености интереса, циљева и норми између принципала и агента, сам ПА однос подстиче агента да проширује степен своје самосталности изван формално поверених надлежности, због чега се самовоља агента често посматра као трајна карактеристика овог модела.

Поједини аутори попут Кортел и Питерсон наводе да постоје фактори који доприносе и донекле условљавају појаву самовоље агента (Cortell i Peterson 2006). Тако ова два аутора на које Драгичевић реферише (Dragičević 2023) фокус стаљају на институционални дизајн, односно на нужности да постоје административни и оперативни ресурси који

омогућавају агенту да има супротан став и интересе у односу на принципале (Cortell i Peterson 2006, 257). За Хелен Милнер (Helen Milner), постојање колективног принципала отвара пут независнијем деловању агента и ширењу његове самовоље (Milner 2006, 110-114). У основи наведеног става јесте теза да разлике и потенцијални сукоби преференција и интереса принципала подстичу агента да креира и следи своју агенду мимо воље принципала. Такође, уколико међу државама чланицама постоји висок степен сагласности у погледу одређених ставова или снажна заинтересованост за конкретна питања, простор за дискреционо деловање агента се значајно сужава, док се истовремено појачава капацитет принципала да врше надзор и контролу над његовим поступањем. За нас важна теза у вези са проблемом делатништва јесте да се зона дискреције агента и његова аутономија повећава са усложњавањем коју са собом носи концепт несигурности окружења. У оваквим условима се додатно смањује могућност контроле и надзора, као и мотива и стручности да се у таквим околностима принципал активније бави функционисањем агента. То наравно не значи да у оваквим условима не може доћи до приближавања и поклапања интереса и преференција ових актера. За потребе изградње овог теоријског оквира, посебно је значајна теза према којој се самосталности и аутономија агента повећавају у условима пораста сложености и неизвесности окружења. У таквим околностима способност принципала да врше ефикасну контролу и надзор над деловањем агента додатно се смањује, док истовремено опадају и мотиви и експертиза принципала и њихова способност да равнорпавно учествују у процесима одлучивања. Ипак, присуство оваквих услова не искључује могућност да у одређеним ситуацијама дође до приближавања, па чак и поклапања интереса и преференција између ових актера.

Очигледно је да је у овом раду поменути несигурност чине међународне финансијске кризе које су заправо кључни фактори за покретање и тестирање реформских процеса унутар Фонда. Приступ ПА нуди за овај теоријски оквир врло важно објашњење на који начин агент стратешки шири/продубљује своје аутономно деловање. У том светлу Хокинс и Џејкоби Вејд (Jacoby Wade) истичу четири основне стратегије које агент примењује како би увећао своју самосталност и значај: интерпретација повереног мандата; реинтерпретација ових правила након делегирања; ширење попустљивости и тампоновање (Hawkins i Wade 2006, 202; Dragičević 2023). Кроз ове стратегије, ММФ заправо оправдава своје деловање које излази изван повереног мандата или прилагођава своју постојећу надлежност новим околностима. Оне представљају корисне

механизме који нам помажу да схватимо на који начин је Фонд правдао самостално иницирање и спровођење својих реформи.

Примена и ограничења приступа главном агенту у разумевању реформи унутар ММФ-а

Оправданост тезе да ПА приступ темељ овог теоријског апарата произилази из схватања ММФ-а као агента, којег су успоставиле државе (принципали) кроз оснивачки уговор (акт делегирања), којим се регулише мандат, степен аутономије, функције, механизми контроле и међусобни однос са принципалима (Dragičević 2023, 27). Иако је у оснивачком акту предвиђено да је Одбор гувернера најважније репрезентативно тело држава чланица, у пракси и функционисању ове институције однос делатништва се успоставља између Одбора извршних директора с једне и менаџмента и особља с друге стране.

Извршни одбор Међународног монетарног фонда састоји се од извршних директора које бирају појединачне државе чланице или групе држава, као и од генералног директора, који у институционалном смислу представља ову институцију (Dragičević 2023). Извршни директори делују као представници најзначајнијих принципала, будући да у оквиру овог тела артикулишу интересе и ставове земаља чланица које их именују. Према оснивачком акту, Извршни одбор има кључну улогу у управљању и надзору над радом Фонда. У његове надлежности спадају избор генералног директора, доношење одлука, усвајање релевантних докумената и извештаја, одобравање кредитних аранжмана, као и предузимање других мера неопходних за функционисање институције (IMF 2016). Иако генерални директор учествује у раду овог тела, он, по правилу, нема право гласа у процесу одлучивања, осим у случајевима када је потребно превазићи нерешен исход гласања. Истовремено, генерални директор, представља управљачки и административни апарат Фонда, те је одговоран за оперативно управљање свакодневним активностима институције (IMF 2016). Оваква институционална подела улога указује на то да кључни принципали задржавају пресудан утицај у процесу усвајања и спровођења значајних промена унутар Фонда. Другим речима, свака значајнија реформа ММФ-а подразумева претходну сагласност Извршног одбора, односно самих принципала.

Овај теоријски приступ, како наводи аутор (2023) полази од претпоставке да особље и руководство Фонда поседују изванредан степен

институционалне аутономије у спровођењу функција које су им поверене мандатом. Такав степен аутономије се оправдава позивањем на стручну експертизу, висок ниво специјализације и ефикасност у обављању својих надлежности. Истовремено, споменута експертиза особља, као и разлике/неусклађеност интереса међу принципалима, додатно проширују простор за самовољу агента. То се нарочито испољава у способности менаџмента и особља да утичу на формулисање приоритета и тема које постају део институционалне агенде. У настојању да прошири сопствени делокруг, генерални директор и особље ММФ своје стратешко деловање често заснивају на накнадном тумачењу постојећег мандата. Оваквом понашању посебно доприноси то што је члан 1. оснивачког акта ММФ-а формулисан релативно опште и без детаљног прецизирања надлежности, што отвара простор за различита тумачења обима мандата институције од стране њеног руководства и бирократије. Приликом реинтерпретације постојећег мандата, са циљем његовог проширења, руководство и стручна тела унутар ММФ-а користе се бројним методама. Реч је о механизмима постепене реинтерпретације, успостављању преседана и ширењу надлежности кроз самовољу агента.

За разлику од прва два механизма која у суштини допуњују и продубљују постојеће надлежности, трећим начином се заправо креира ново поље деловања ове институције. Овај процес се најчешће одвија у кризним ситуацијама или у периодима великих политичких и економских промена. Примера ради, проширење мандата Фонда на питања економске и родне неједнакости правдано је процесима и променама у окружењу које нису постојале када је ММФ настао, као и новим економским сазнањима о овим темама и променама у економској парадигми. У споменутом процесу ширења свог мандата ММФ се ослањао на треће стране попут партнерских развојних институција, међународне истраживачке центаре, представнике академске заједнице и невладиног сектора, како се наводи и у докторском истраживању аутора. Важан аспект процеса ширења мандата од стране агента представља и спољашњи притисак, који се огледа у економским, политичким и друштвеним последицама кризних периода. Управо ове последице Азијске кризе из 1997. године биле су један од кључних окидача за реформе унутар ММФ-а, док је Велика рецесија из 2008. године означена као кључна прекретница у етаблирању и продубљивању унутрашњих реформи Фонда. Финансијске кризе представљају важан и константан елемент у анализи ових процеса. Оне се јављају у различитим улогама: као спољни покретачи промена, као шири контекст у којем се трансформације одвијају, али и као инструмент који се користи у њиховом оправдавању и

промовисању. У условима у којима Фонд делује релативно самостално у односу на државе чланице, он често користи предност коју му даје асиметрија информација, сопствена експертиза и институционални капацитети. Истовремено, разлике у ставовима међу принципалима, као и њихова ограничена заинтересованост за поједина питања, додатно олакшавају Фонду да ефикасније примењује стратегије усмерене ка проширивању свог делокруга и степена аутономије.

Наведене предности, заједно са повећаном потребом за ММФ-ом у кризним периодима и објективним притиском последица финансијских криза, допринеле су накнадној формализацији деловања агента и престанку Одбора директора на инициране и спроведене реформе. Међутим, ПА модел карактеришу и одређене мане које му онемогућавају самостално пружи објашњење на захтеве истраживања реформских процеса у оквиру ММФ-а. Његова основна слабост лежи у томе што не располаже аналитичким алатима за сагледавање унутрашње динамике иницирања, обликовања и имплементације нормативних промена, политика и реформи унутар ове институције. Управо на овом трагу аутори попут Полака сумирају ограничења овог теоријског правца у метафори да је „ПА приступ црна кутија“ за анализу узрока промена у понашању агента и принципала, односно да, као теорија средњег домета, не може да понуди целовит одговор на питање исхода институционалних реформи (Pollack 2007, 8–13; Colletta 2013).

ПА приступ може да понуди одговоре на питања како ММФ шири своју аутономију и на који начин у одређеним околностима користи асиметрију информација, своју специјализацију и сукобе интереса и циљева између принципала да би „самовољно“ деловао (Dragičević 2023, 31). Међутим, он не може да објасни шта су разлози за шта Фонд користи ту проширену аутономију и самовољу, односно не пружа објашњење садржаја тог аутономног деловања Фонда. На основу оваквог теоријског приступа произлази и ограничена способност да се објасни садржај и карактер реформи функционисања ММФ-а. Иако ПА модел успешно идентификује процедуре и механизме кроз које се реформе усвајају и интегришу у институционалну праксу, он не пружа довољно аналитичких инструмената за разумевање њихове суштине. Посебно остају недовољно објашњена питања темпа, домета и квалитета институционалних промена, односно да ли је реч о формалним прилагођавањима која остају на декларативном нивоу или о трансформацијама које заиста мењају начин функционисања институције. На тај начин отворено остаје и питање да ли се ради о ограниченим, постепеним прилагођавањима или о дубљим, структурним променама.

Управо интерпретативистички теоријски приступи представљају могући одговор на наведена ограничења. Ови приступи наглашавају улогу вредности, норми и доминантних наратива у објашњавању начина на који функционишу међународне институције, али и указују на значај унутрашњих процеса и динамике одлучивања који се одвијају у оквиру самих институција.

Концепти и примена теорије бирократизације

Заснивање теоријског апарата на аналитичком еклектицизму полази од тезе користи међусобног комбиновања и сарадње ПА приступа и конструктивистичких теоријских концепата, тј. бенефита од њихове комплементарности (Dragičević 2023, реферишући и на ауторе у наставку). Прожимање и повезивање ових теорија омогућава нам да разумемо на прецизнији и свеобухватнији начин реформске процесе унутар ММФ-а. Предности примене конструктивистичких концепата у теоријски оквир огледају се у способности да сагледамо природу, процес и обим промена унутар Фонда. Интерпретативисти указују да су наведене новине у међународним финансијским институцијама обликоване преференцијама, вредностима и интересима организационих јединица или релевантних актера унутар њих (Chwieroth 2008; 2010a; 2010b; такође: Clegg 2012; 2013; Momani 2005).

У својој докторској дисертацији, ослањајући се на ауторе у наставку, аутор истиче да је полазна теза конструктивистичког приступа да међународне институције као такве нису пука продужена рука најважнијих принципала већ имају способност да усмеравају и обликују понашање својих држава чланица (Dragičević 2023). Суштину овог става чини схватање међународних институција „као бирократија“ (Barnett i Finnemore 2004, 2). Кључно полазиште интерпретативистичких теорија у међународним економским односима представља теза да су ризици/претње, развојни изазови и њихова решења друштвено конструисани и контекстуално условљени (Park i Vetterlein 2010, 10). Конструктивистички приступ усмерен је на утврђивање околности и механизма кроз које идеје и норме постају значајан фактор у обликовању међународне економске политике (Park 2018, 146). Применом ове теорије аналитички фокус се помера са материјалних интереса актера ка културним обрасцима, вредностима, правилима и дискурсима који обликују њихово деловање. На тај начин се наглашава да друштвени и нормативни фактори имају кључну улогу у формирању начина на који актери тумаче и разумеју међународно

окружење (Barnett i Duvall 2018). Како је то већ истакнуто, под конструктивистичким теоријама пре свега се подразумева теорија бирократизације и њен кључни концепт организациона култура која се може дефинисати као нормативни оквир и основа организационог идентитета неке институције и њених јединица. Културни идентитет организације заправо ствара наративе које појединци користе да би произвели значење за процесе и феномене које посматрају / истражују (Barnett i Finnemore 1999, 719). Мајкл Барнет (Michael Barnett) и Марта Финмор (Martha Finnemore) наводе да бирократије кроз успостављање правила креирају парадигме и наративе, дефинишу заједничке циљеве, признају нове субјекте и њихове интересе, као и да теже да своје норме промовишу као универзалне (Barnett i Finnemore 1999, 700). Из овог проистиче теза да ММФ кроз своја правила обликује друге актере, њихове интересе и перцепције, дефинише заједничке међународне циљеве и промовише економске политике на глобалном нивоу.

У конструктивистичком приступу бирократија остварује свој утицај пре свега кроз способност формулисања општих и наизглед објективних правила, како наводи Драгичевић (Dragičević 2023) позивајући се на друге ауторе. Та правила не служе искључиво регулисању односа међу актерима, већ учествују и у „конституисању и изградњи друштвеног света“ (Barnett i Finnemore 2004, 163). Полазећи од става да међународне организације нису само агенти у служби интереса својих оснивача, већ актери који могу обликовати понашање других и дефинисати њихове улоге, конструктивизам се удаљава од строго државоцентричне перспективе (Barnett i Finnemore 1999, 700). У том контексту, Барнет и Финмор указују да бирократије поседују извесну аутономију и ауторитет у односу на државе и друге актере, при чему се ауторитет односи на способност коришћења институционалних и дискурзивних ресурса ради обезбеђивања послушности (Barnett i Finnemore 2012, 4). Ауторитет међународних институција има двојну природу. Она је истовремено и регулаторна и конститутивна (Barnett i Finnemore 2012, 20–25). Управо та димензија омогућава повезивање конструктивистичког приступа са ПА моделом. Регулаторни аспект одражава правила и делегирана овлашћења кроз која принципали усмеравају понашање агента, док се конститутивни односи на обликовање вредности, норми и наратива који могу утицати и на понашање самих принципале. Из те перспективе, Фонд се не посматра искључиво као институција која спроводи поверени мандат, већ и као актер који интерпретира и даје значење процесима у свом делокругу. Перципиран као бирократија, ММФ показује способност да формулише нове дискурсе

о реформама и да, полазећи од тих интерпретација, предложи одговарајуће политике и механизме деловања.

Разумевање опсега самосталности међународних организација представља пример везивне тачаке која обједињује модел принципал-агент и теорију бирократизације (Dragičević 2023). Уже схватање самосталности подразумева способност институције да се супротстави и утиче на најмоћније принципале, што такву аутономију чини веома ретком у пракси, док се шире поимање односи на способност међународних институција да делују и обликују процесе у оквиру сопственог делокруга независно од држава, уз могућност трансформисања преференција држава (Barnett i Finnemore 2012, 12). Заговорници теорије бирократизације од којих аутор полази у истраживању наводе да институција попут ММФ-а, своју аутономију у односу на државе и друге актере могу класификовати у пет категорија (Barnett i Finnemore 2012, 28–31):

1. Поседовање аутономију у циљу остварења повереног мандата од стране држава чланица;
2. Аутономно деловање када су државе равнодушне;
3. Самовољно деловање мимо воље принципала;
4. Ометање и искривљење поверених надлежности
5. Конституисање нормативног окружење, са циљем обликовања перцепцију и преференце принципала.

Аутор чланка, на основу претходног истраживања указује да наведена типологија у великој мери се преклапа са схватањем самосталности агента у принципал-агент приступу, посебно када је реч о повереној аутономији, циљевима и покушајима самовољног деловања агента (Dragičević 2023). Оно што конструктивистички приступ чини другачијим јесте способност агента да опструише и конституише интересе и преференце принципала, ондосно последња два схватања аутономије у наведеној класификацији. За аутора наведеног истраживања проучавање реформских процеса унутар ММФ-а, посебно у контексту садржаја ових реформи, од посебног је значаја схватити аутономију Фонда као способност да дефинише и редефинише одређене процесе и да кроз такво виђење обликује интересе и преференције држава чланица. Имајући у виду наведено, ММФ није само пасивни извршилац поверених надлежности, већ институција која има способност да даје значење процесима и догађајима у којима се налази, укључујући и покретање, испитивање и проблематизацију одређених изазова, као и препоручене реакције на њих. Ова карактеристика се објашњава ставом да међународне институције не представљају оне „црне кутије“, које

једноставно реагују на спољне подстицаје, а на које нас је Полак упозоравао. Напротив, оне временом развијају сопствену организациону културу која обликује њихов институционални идентитет, као и начин на који перципирају и тумаче међународно окружење у ком делују (Barnett i Finnemore 2012, 9). Тиме се потврђује теза да је организациона култура, као кључни концепт теорије бирократизације, од значаја не само за објашњење аутономије и посебних циљева ММФ-а у односу на државе чланице, већ и за разумевање промена унутар саме институције.

У интеракцији са спољним субјектима, међународне институције настоје да елементе сопствене организационе културе прошире и учврсте кроз те релације. Развој такве културе подразумева и јасније разграничење између „унутрашњих“ и „спољашњих“ актера, односно између оних који деле заједнички институционални идентитет и оних који се налазе изван њега (Barnett i Finnemore 2012, 19). У том контексту институције производе и деле одређене наративе, принципе и вредности међу својим запосленим, чиме се постепено изграђује колективни идентитет као темељ организационе културе. Иако ова култура не детерминише понашање актера, она пружа смернице за њихово деловање (Barnett i Finnemore 2012). Те смернице се најчешће манифестују кроз бирократска правила, норме и процедуре које дефинишу и усмеравају деловање ових институција. Поседовање ауторитета, без обзира на његов извор, представља темељ аутономије међународних организација. У оквиру теорије бирократизације, аутономија ММФ-а се огледа не само у способности те институције да користи асиметрију информација и експертизу у односима са принципалима како то наглашава ПА модел већ и у могућности да ту специјализацију употреби за давање значења процесима и догађајима у међународним економским односима. Под аутономијом Фонда првенствено се подразумева одређени степн самосталности менаџмента ове институције у вршењу повереног мандата. Наведена аутономија се темељи на формалном, нормативном и експертском ауторитету. Особље ММФ-а има кључну улогу у обликовању, промовисању и репродукцији организационе културе ове институције. Њихово деловање је утемељено у нормама, принципима и институционалним политикама и механизмима, који утичу на последице односе и деловање субјеката са којима Фонд остварује интеракцију.

Конструктивистички елемент у овом теоријском апарату кроз увођење вредносне димензије оличене у организационој култури, допуњује ПА приступ у погледу разумевања самосталности и ауторитета. Наиме, док принципал-агент модел полази од претпоставке да ауторитет, легитимитет и кредибилитет ММФ-а проистичу из делегираних овлашћења која су му

повериле државе чланице, теорија бирократизације наглашава да извори институционалног ауторитета и аутономије леже и у вредностима, знању и организационом идентитету саме институције. Другим речима, актом о делегирању агенту се додељују формални ауторитет и област деловања, док норме, принципи и садржај аутономног деловања потврђују или оспоравају легитимитет и кредибилитет тог процеса. Изреченим се потврђује теза о подударности ова теоријска приступа. Другим речима, ауторитет и легитимитет Фонда почивају на његовој експертизи, способности да успешно обавља додељене надлежности, као и на могућности да дефинише и редефинише дискурсе који обликују не само његову организациону културу већ и ставове и понашање држава чланица (Dragičević 2023, 37). Овакво знање омогућава да се догађаји и процеси интерпретирају и смислено повежу, као и да се на тој основи обликују политике које представљају одговор на нове околности, изазове и потребе. Како истичу Барнет и Финемор, ауторитет бирократије не произилази искључиво из контроле над информацијама, него из способности да се ти многобројни подаци претворе у релевантно знање (Barnett и Finnemore 2012, 30). Важно је нагласити да је организациона култура динамична категорија, подложна променама услед утицаја спољашњег окружења или притисака који произилазе из кризе кредибилитета и легитимитета институције. У овом раду се истиче да је до такве кризе дошло током и непосредно након Азијске финансијске кризе. Ово питање је посебно релевантно јер објашњава зашто су одређене промене инициране након азијске финансијске кризе из 1997. године и додатно продубљене током глобалне финансијске кризе из 2008. године и кризе Еврозоне 2010. године, као и у њиховим посткризним периодима. Финансијске кризе у овом теоријском оквиру имају двојаку улогу. Оне истовремено представљају тест постојећих вредности, интереса и парадигми ММФ-а, као и прилику за покретање реформи и увођење алтернатива. Важност које финансијске криза имају теоријски апарат овог рада биће детаљније размотрена у следећем делу рада посвећеном теорији експлоатације кризе.

Улога теорије експлоатације кризе

Финансијске кризе представљају контекст у оквиру којег се одвија однос принципала и агента унутар ММФ-а. Кризе представљају прилику за испитивање издржљивости функционисања, али и за разматрање праваца промена, при чему агенти промена (доносиоци одлука) имају пресудну

улогу. Начин на који ти актери посматрају и тумаче саме кризе, њихове последице и могућа решења представљају нарочито важне аспекте ових процеса. Како би се објаснили мотиви и разлози који су доносиоце одлука у оквиру ММФ-а подстакли на покретање реформских процеса, као и њихови напори усмерени ка редефинисању ове институције у међународном окружењу, аутор полази од концепта теорије експлоатације кризе коју су развили аутори око Аријена Боина (Arjen Bojn) и Пола т' Харта (Paul t'Hart) (Dragičević 2023).

Приликом прилагођавања ових концепата, Боин и Харт су им додали политиколошку димензију како би употпунили њихове прагматичне и циљно усмерене елементе. Та допуна се огледа у наглашавању такмичења између различитих преференција релевантних актера, као и у анализи наратива и политика које ти актери конструишу и заступају са циљем постизања жељених исхода (Dragičević 2023, 47). Како наводи аутор реферишући на споменуте стручњаке, улога ове теорије јесте да сагледа и објасни процесе кризног и посткризног креирања политика, односно да осветли како кризе утичу и на политички положај актера (последнице по представнике институција и влада), али и на садржај и имплементацију јавних политика (Bojn, t'Hart i McConnell 2009, 82). Централни елемент овог приступа представља схватање да релевантни актери кризе могу користити као средство за остваривање сопствених интереса. У том смислу, експлоатација кризе подразумева употребу кризне реторике ради оспоравања постојећих доносилаца одлука и њихових политика и промовисању њихових алтернатива (Bojn, t'Hart i McConnell 2009, 82–84). Из назива теорије јасно се види да је криза кључан њен концепт, односно полазиште у истраживању кризних ситуација и њихових исхода. Аутори ове теорије кризу разумеју као фактор који подрива стабилност и кредибилитет постојећих политика, циљева и институција (Bojn, McConnell и Hart 2008). Истовремено, она може отворити простор за покретање реформских процеса, односно представљати „прозор могућности“ за алтернативе постојећем стању (Birkland 1997, 147).

У истом светлу Боин, т'Харт и МекКонел кризе дефинишу као поремећаје устаљених друштвених рутина и очекивања који стварају политички простор за деловање различитих актера, како унутар тако и изван институција (Bojn, t'Hart i McConnell 2009, 83; према Dragičević 2023). Такав контекст омогућава редефинисање постојећих проблема, формулисање алтернативних или иновативних јавних политика, као и покретање организационих реформи (Bojn, t'Hart i McConnell 2009, 83). Посебна пажња унутар овог теорије посвећена је институционалним кризама, које се посматрају као специфичан

тип кризе који доведи у питање институционални интегритет, као и кредибилитет и ефикасност деловања институција.

У оквиру теорије експлоатације кризе, институционална структура се често анализира кроз поделу на „хардвер“ и „софтвер“ институције, што чини и аутор у истраживању, позивајући се на ауторе у наставку (Dragičević 2023). Под хардвером се подразумевају формални елементи институције, као што су њена организациона структура, правила и процедуре, док софтвер обухвата политике, уверења и основне принципе на којима институција почива (Alink, Voin i t'Hart 2001, 291). Институционална криза настаје онда када су оба ова аспекта доведена у питање. Управо су последице финансијске кризе из 1998. године довеле до преиспитивања и институционалног оквира и нормативних основа деловања ММФ-а, што је покренуло реформске процесе који су касније додатно тестирани и унапређивани након криза из 2008. и 2010. године.

Други аутори институционалну кризу описују као ситуацију у којој долази до интензивног и широко распрострањеног сукоба око основних претпоставки и институционалног оквира унутар којег се обликују и спроводе јавне политике (Ansell i Vogel 2006, 14–16). У својој дисертацији Драгичевић указује да такве конфликте најчешће подстичу или разоткривају спољне кризне околности које указују на ограничења и неефикасност постојећих политика, механизма деловања и институционалних структура (Dragičević 2023, 49). Ови догађаји функционишу као покретачи за шире преиспитивање релевантних елемената које чине институције. У ситуацијама када криза доведе у питање легитимитет постојећих односа моћи и ауторитета, као и дискурсе који их подупиру, повећава се вероватноћа да ће се појавити захтеви за реформама, при чему се експлоатација кризе посматра као стратешко коришћење кризне реторике са циљем обезбеђивања политичке подршке носиоцима функција (t'Hart i Tindall 2009, 21-24). Кризне ситуације такође представљају прилику за заинтересоване субјекте да доведу у питање постојеће политике, доминантне наративе и кључне представнике институција. Истовремено, ови други субјекти настоје да наметну сопствене интерпретације узрока, тока и последица кризе. Различите перцепције природе и степена угрожености које криза производи доводе до појаве више потенцијалних одговора на кризу, како од стране актуелних доносилаца одлука, тако и од оних који настоје да ту позицију заузму (Dragičević 2023). У том смислу, важна претпоставка ове теорије јесте да кризе подстичу такмичење између различитих интерпретација, односно начина уоквиравања саме кризе (Voin, t'Hart i McConnell 2009, 83).

Вредност примене теорије експлоатације кризе огледа се у њеној усмерености на анализу мотива, циљева и начина деловања представника ММФ-а који се у раду посматрају као агенти промена.¹¹ Теорија експлоатације кризе представља теорију средњег домета која настоји да објасни однос између кризних догађаја, деловања заинтересованих субјеката и институционалних промена. Наглашавање улоге самих актера у кризним ситуацијама, односно њихових преференција, способности и стратегија деловања, омогућава детаљније разумевање околности у којима се покрећу реформе. Истовремено, ова перспектива омогућава анализу начина на који се креирају и обликују наративи којима се ти реформски процеси оправдавају и легитимишу.¹²

Иако последњи слој у оси конкретизације, вредност теорије експлоатације кризе је врло зна чајна за предложени теоријски оквир јер га издваја од других сличних теоријских комбинација и омогућава сагледавање на који начин кризе, с једне стране, обликују иницирање и спровођење реформи од стране релевантних актера унутар Фонда (употпуњујући елементе ПА модела), али и на који начин ови агенти користе кризе како би своје преференције и интересе наметнули као садржај споменутих реформи (употпуњујући теорију бирократизације). Теорија кризне експлоатације не само да пружа додатну вредност овом теоријском апарату сама по себи, већ заправо додатно повезује друга два теоријска приступа, јер због своје комплементарности додатно појашњава исходе које ПА и теорија бирократизације покривају у овом теоријском оквиру.

¹¹ Посебан фокус је на томе како су ови актери користили и спољне кризне околности, попут финансијских криза из 1997, 2008. и 2010. године, али и унутрашњу, институционалну кризу Фонда, како би сагледали потребе и иницирали реформске процесе. У ширем смислу, циљ ових реформи био је обнова кредибилитета и легитимитета институције, као и њено репозиционирање у међународном окружењу.

¹² У том смислу, криза се посматра као простор у којем релевантни субјекти унутар ММФ-а настоје да редефинишу циљеве институције, предложе нове политике и наметну сопствене интерпретације кризе. Актери чији наративи стекну већу подршку јавности и институционалних партнера добијају могућност да обликују доминантно тумачење кризне ситуације и сходно томе креирају институционални одговор.

Закључак

У претходним деловима изложили смо елементе теоријског апарата који има за циљ да помогне истраживачима да на свеобухватнији и детаљнији начин приступе проучавању реформских процеса унутар Међународног монетарног фонда. Овај теоријски приступ, заснован на аналитичком еклектицизму, у епистемолошком смислу обједињује различите теоријске правце са циљем превазилажења ограничења која настају услед инсистирања на једној епистемолошкој или теоријској перспективи. Сврха представљеног теоријског оквира јесте да превазиђе епистемолошку крутост и укаже на могућности употребе различитих теоријских концепата са намером постизања прецизнијег научног објашњења. Поред инсистирања на прецизном дефинисању улога коришћених теоријских елемената, у оквиру наведеног теоријског апарата, уведени су концепти осе конкретизације и везивних тачака, као механизми који ауторима омогућавају постизање потребне кохерентности и усклађености приликом обликовања свог јединственог теоријског приступа.

За истраживање промена и реформских процеса у оквиру ММФ-а, рад нуди теоријски оквир који комбинује приступ ПА, теорију бирократизације и сродних концепата, као и теорију експлоатације кризе. Наиме, у чланку се јасно дефинише улога, предности и ограничења сваке од ових теорија, као и у ком сегменту и како се међусобно надопуњују. Истакнуто је да Принципал-агент приступ представља основу којом се објашњава динамика између држава чланица и бирократије (особља и директора) Фонда, као и начини како ММФ као агент проширује своју аутономију и иницира и спроводи сопствене реформе. Потврда принципал-агента односа се види у процедурама за доношење одлука унутар Фонда, где органи ММФ-а који представљају принципе заправо имају последњу реч у усвајању споменутих промена.

Теоријом бирократизације употпуњује се ПА модел и ствара се додатна вредност у објашњавању аутономије Фонда у иницирању, ширењу и спровођењу реформи. Теорија бирократизације заправо нуди и објашњење зашто до промена (пре свега у погледу норми, перцепција и организационе културе ММФ-а) уопште и долази, шта чини садржај тих промена, као и каква је њихов ефекат на политике и начине деловања ове институције. Укључивањем конструктивистичког елемента у теоријски апарат, добија се перспектива ММФ-а као самосталног актера чије одлуке обликују понашање држава чланица. Заједничко за обе ове теорије јесте да свака на свој начин придаје важност финансијским кризама. Док ПА приступ перципира кризе

као фактор који увећава аутономију и самовољу агента, с друге стране, теорија бирократизације их посматра као прилику за тестирање уврежених вредности и политика институције, те као повод за промене норми и организационе културе ММФ-а. У оба случаја криза представља спољну датост, односно окружење у којима се промене иницирају и спроводе. Посебан аспект овог теоријског оквира који га на неки начин издваја од сличних алтернатива јесте увођење теорије експлоатације кризе која доноси другачију перспективу у погледу разумевања улоге финансијских криза, али и институционалне кризе Фонда, као средства инструментализације зарад иницирања и спровођења реформске агенде актера унутар ММФ-а. Ова теорија заправо нам помаже да схватимо улогу криза из једне другачије позиције, која нам уједно омогућава да разумемо и унутрашњу борбу различитих перцепција реформи која се одвија између заинтересованих актера унутар ММФ-а. Другим речима, ова теорија објашњава на који начин различите перцепције актера обликују ове реформе, као и које механизме актери користе приликом заговарања а затим и имплементације ових промена унутар Фонда.

Овако конципиран теоријски приступ, са јасно дефинисаним улогама његових саставних елемената, представља плодно и ви шеслојно аналитичко полазиште за разумевање реформских процеса унутар ММФ-а, нарочито када се они сагледавају кроз призму финансијских криза. Обједињавање споменуте три теорије у јединствен и кохерентан теоријски апарат, заснован на аналитичком еkleктицизму, чини овај теоријски оквир прилично јединственим и иновативним у литератури посвећеној проучавању реформи унутар међународних финансијских институција.

The paper is based on doctorate research and represents an extension and elaboration of the theoretical portion of the doctoral dissertation that was defended in September 2023 at the University of Belgrade's Faculty of Political Sciences (Dragičević 2023, 15–56).

Bibliography/ Библиографија

- Alink, Fleur, Arjen Boin, and Paul t'Hart. 2001. "Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors: The Case of Asylum Policy in Europe". *Journal of European Public Policy* 8 (2): 286–306.
- Ansell, Christopher, and David Vogel, eds. 2006. *What's the Beef?: The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ansell, Christopher, Arjen Boin, and Sanneke Kuipers. 2016. "Institutional Crisis and the Policy Agenda". In: *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, edited by Nikolaos Zahariadis, 415–432. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Barnett, Michael N., and Martha Finnemore. 1999. "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations". *International Organization* 53 (4): 699–732.
- Barnett, Michael, and Liv Coleman. 2005. "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations". *International Studies Quarterly* 49 (4): 593–619.
- Barnett, Michael, and Martha Finnemore. 2004. "The Power of Liberal International Organizations". In: *Power in Global Governance*, edited by Michael Barnett and Raymond Duvall, 161–184. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, Michael, and Martha Finnemore. 2012. *Rules for the world: International organizations in global politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Barnett, Michael, and Raymond Duvall. 2018. "International Organizations and the Diffusion of Power". In: *International Organization and Global Governance*, edited by Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, 51–62. New York: Routledge.
- Best, Jacqueline. 2010. "Bringing Power Back In: The IMF's Constructivist Politics in Critical Perspective". In: *Constructing the International Political Economy*, edited by Rawi Abdelal, Mark Blyth and Craig Parsons, 194–210. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bird, Graham. 2007. "The IMF: A Bird's Eye View of Its Role and Operations". *Journal of Economic Surveys* 21 (4): 683–745.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A. 2017. "Agenda Setting in Public Policy". In: *Handbook of Public Policy Analysis*, edited by Frank Fischer and Gerald J. Miller, 89–104. New York: Routledge.

- Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart, eds. 2008. *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, and Allan McConnell. 2009. "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests". *Journal of European Public Policy* 16 (1): 81–106.
- Chwieroth, Jeffrey M. 2014. "Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations". *New Political Economy* 19 (3): 445–469.
- Chwieroth, Jeffrey M. 2008. "Organizational Change 'from Within': Exploring the World Bank's Early Lending Practices". *Review of International Political Economy* 15 (4): 481–505.
- Chwieroth, Jeffrey M. 2010a. "IMF Surveillance: 'Getting Tough' on Exchange Rate Policies". In: *Beyond the Dollar: Rethinking the International Monetary System*, edited by Paola Subacchi and John Driffill, 52–56. London: Chatham House.
- Chwieroth, Jeffrey M. 2010b. "Shrinking the State: Neoliberal Economists and Social Spending in Latin America". In: *Constructing the International Economy*, edited by Rawi Abdelal, Mark Blyth and Craig Parsons, 23–46. New York: Routledge.
- Clegg, Liam. 2010. "In the Loop: Multilevel Feedback and the Politics of Change at the IMF and World Bank". *Journal of International Relations and Development* 13 (1): 59–84.
- Clegg, Liam. 2012. "Post-crisis Reform at the IMF: Learning to Be (Seen to Be) a Long-term Development Partner". *Global Society* 26 (1): 61–81.
- Clegg, Liam. 2013. *Controlling the World Bank and IMF*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Clift, Ben, and Te-Anne Robles. 2021. "The IMF, Tackling Inequality, and Post-neoliberal 'Reglobalization': The Paradoxes of Political Legitimation within Economistic Parameters". In: *Reglobalization*, edited by Matthew Louis Bishop and Anthony Payne, 39–54. New York: Routledge.
- Coletta, Damon. 2013. "Principal-agent Theory in Complex Operations". *Small Wars & Insurgencies* 24 (2): 306–321.
- Copelovitch, Mark S. 2010. "Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending". *International Studies Quarterly* 54 (1): 49–77.

- Cornut, Jérémie. 2015. "Analytic Eclecticism in Practice: A Method for Combining International Relations Theories". *International Studies Perspectives* 16 (1): 50–66.
- Cortell, Andrew P., and Susan Peterson. 2006. "Dutiful Agents, Rogue Actors, or Both? Staffing, Voting Rules, and Slack in the WHO and WTO". In: *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, 255–280. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dragičević, Ognjen. 2023. *Politike i mehanizmi delovanja međunarodnog Monetarnog fonda u procesu smanjenja ekonomske nejednakosti u periodu od 1997. do 2018. godine*. Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.
- Dreher, Axel, and Roland Vaubel. 2004. "The Causes and Consequences of IMF Conditionality". *Emerging Markets Finance and Trade* 40 (3): 26–54.
- Eichengreen, Barry, and Ngaire Woods. 2016. "The IMF's Unmet Challenges". *Journal of Economic Perspectives* 30 (1): 29–52.
- Fearon, James, and Alexander Wendt. 2002. "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View". In: *Handbook of International Relations*, edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons, 66–99. London: SAGE.
- Grabel, Ilene. 2011. "Not Your Grandfather's IMF: Global Crisis, 'Productive Incoherence' and Developmental Policy Space". *Cambridge Journal of Economics* 35 (5): 805–830.
- Hawkins, Darren G., and Jacoby Wade. 2006. "How Agents Matter". In: *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, 199–228. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney. 2006. "Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-agent Theory". In: *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, 21–45. Cambridge: Cambridge University Press.
- [IMF] International Monetary Fund. 2016. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Washington, DC: IMF.
- Joyce, Joseph P. 2013. *The IMF and Global Financial Crises: Phoenix Rising?*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kassim, Hussein, and Anand Menon. 2003. "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?". *Journal of European Public Policy* 10 (1): 121–139.
- Kaya, Ayse. 2012. "Conflicted Principals, Uncertain Agency: The International Monetary Fund and the Great Recession". *Global Policy* 3 (1): 24–34.
- Kentikelenis, Alexander E., Thomas H. Stubbs, and Lawrence P. King. 2016. "IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014". *Review of International Political Economy* 23 (4): 543–582.
- Keohane, Robert O. 2003. "International Institutions: Can Interdependence Work?" In: *Power and Governance in a Partially Globalized World*, by Robert O. Keohane, 27–38. New York: Routledge.
- Keohane, Robert O. 2017. "Observations on the Promise and Pitfalls of Historical Institutionalism in International Relations". *International Politics and Institutions in Time*, edited by Orfeo Fioretos, 321–340. London and New York: Routledge.
- Lake, David A. 2011. "Why 'Isms' Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress". *International Studies Quarterly* 55 (2): 465–480.
- Lyne, Mona M., Daniel L. Nielson, and Michael J. Tierney. 2006. "Who Delegates? Alternative Models of Principals in Development Aid". In: *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, 44–76. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsh, David, i Paul Furlong. 2005. *Teorije i metode političke znanosti*, 1. izdanje. Zagreb: Politička misao i Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Martin, Lisa. 2006. "Distribution, Information, and Delegation to International Organizations: The Case of IMF Conditionality". In: *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, 140–164. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milner, Helen V. 2006. "Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-agent Problems". In: *Delegation and Agency in International Organizations*, edited by Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, 107–139. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Lisa L. „States and the IMF.” In *The Oxford Handbook of the International Monetary Fund*, edited by Bessma Momani and Mark Hibben. Oxford: Oxford University Press, 2024.

- Mitnick, Barry M. 2019. "Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators". SSRN. <https://ssrn.com/abstract=1020378>.
- Mitnick, Barry M. 2012. "Delegation of Specification: An Agency Theory of Organizations". In: *Theory of Agency*, edited by Barry M. Mitnick. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mohan, Rakesh. 2021. "IMF Quota Reforms and Global Economic Governance: What Does the Future Hold". In: *Building Back a Better Global Financial Safety Net*, edited by Kevin P. Gallagher and Haihong Gao, 34–60. Boston, MA: Global Development Policy Center.
- Momani, Bessma. 2005. "Recruiting and Diversifying IMF Technocrats". *Global Society* 19 (2): 167–187.
- Moravcsik, Andrew. 2003. "Theory Synthesis in International Relations: Real Not Metaphysical". *International Studies Review* 5 (1): 131–136.
- Moschella, Manuela. 2012. "IMF Surveillance in Crisis: The Past, Present and Future of the Reform Process". *Global Society* 26 (1): 43–60.
- Moschella, Manuela. 2017. "Seeing like the IMF on Capital Account Liberalisation." In: *Seeing Like an International Organization*, edited by André Broome and Leonard Seabrooke, 59–76. New York: Routledge.
- Mueller, Julie L. 2011. "The IMF, Neoliberalism and Hegemony". *Global Society* 25 (3): 377–402.
- Park, Susan, and Antje Vetterlein, eds. 2010. *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Park, Susan. 2018. "Constructivism". In: *International Organization and Global Governance*, edited by Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, 146–156. New York: Routledge.
- Pollack, Mark A. 1997. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community". *International Organization* 51 (1): 99–134.
- Pollack, Mark. 2007. "Principal-agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes". *Bruges Political Research Papers* 2: 1–20.
- Reinhart, Carmen M., and Christoph Trebesch. 2016. "The International Monetary Fund: 70 Years of Reinvention". *Journal of Economic Perspectives* 30 (1): 3–28.
- Ross, Stephen A. 1973. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem". *The American Economic Review* 63 (2): 134–139.

- Sil, Rudra, and Peter J. Katzenstein. 2010. *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*. London: Macmillan International Higher Education.
- Stiglitz, Joseph E., and Kevin P. Gallagher. 2022. "Understanding the Consequences of IMF Surcharges: The Need for Reform". *Review of Keynesian Economics* 10 (3): 348–354.
- Stone, Randall W. 2004. "The Political Economy of IMF Lending in Africa". *American Political Science Review* 98 (4): 577–591.
- t'Hart, Paul, and Karen Tindall. 2009. "Leadership by the Famous: Celebrity as Political Capital". In: *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*, edited by John Kane, Haig Patapan, Paul t'Hart, 255–278. Oxford: Oxford University Press.
- Vaubel, Roland. 2019. "The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice Analysis". In: *The Political Economy of International Organizations*, edited by Roland Vaubel and Thomas D Willett, 204–244. New York: Routledge.
- Wade, Robert H. 2011. "Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF". *Politics & Society* 39 (3): 347–378.
- Wendt, Alexander. 2001. "Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design". *International Organization* 55 (4): 1019–1049.
- Woods, Ngaire. 2006. "Understanding Pathways through Financial Crises and the Impact of the IMF: An Introduction". *Global Governance* 12: 373–393.

List of Reviewers

Name	Title	Affiliation
Bandov Goran	Full Professor	University of Zagreb, Croatia
Bauerová Helena	Assistant Professor	Metropolitan University Prague, Czech Republic
Bjelić Predrag	Full Professor	Faculty of Economics and Business, University of Belgrade
Blagojević Veljko	Senior Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Boromisa Ana-Maria	Principal Research Fellow	Institute for Development and International Relations, Zagreb, Croatia
Butković Hrvoje	Principal Research Fellow	Institute for Development and International Relations, Zagreb, Croatia
Božilović Jelena	Associate Professor	Faculty of Philosophy, University of Niš
Chandran Shamini	Senior Researcher	University of Colombo, Colombo, Sri Lanka
Čisar Petar	Full Professor	University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade
Čučković Bojana	Associate Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Dašić Marko	Associate Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Dimitrijević Duško	Principal Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Drenovak Ivanović Mirjana	Full Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Džuverović Nemanja	Full Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Đorđević Vladimir	Associate Professor	Police Academy of the Czech Republic, Prague
Đorđević Ivica	Associate Professor	Faculty of Security Studies, University of Belgrade
Đukanović Anđela	Research Fellow	Institute of Criminological & Sociological Research, Belgrade
Đukić Mihajlo	Senior Research Fellow	Institute of Economic Sciences, Belgrade
Ejdus Filip	Full Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Fatić Aleksandar	Principal Research Fellow	Institute for Philosophy and Social Theory, University of Belgrade
Filijović Marko	Researcher	Athens Institute for Education and Research – ATINER, Greece
Filipović Sanja	Principal Research Fellow	Institute of Social Sciences, Belgrade
Gajić Aleksandar	Principal Research Fellow	Institute of European Studies, Belgrade
Gajić Aleksandar	Associate Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Glušac Luka	Senior Research Fellow	Institute for Philosophy and Social Theory, University of Belgrade
Hrnjaz Miloš	Associate Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Ilik Goran	Full Professor	Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski”, Bitola, North Macedonia
Janković Slobodan	Senior Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Jeftić Zoran	Associate Professor	Faculty of Security Studies, University of Belgrade
Jovanović Miloš	Assistant Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Jovanović-Ajzenhamer Nataša	Assistant Professor	Faculty of Philosophy, University of Belgrade
Jovičić (Baranenko) Elena	Research Fellow	Institute of Economic Sciences, Belgrade
Jović Dejan	Full Professor	Faculty of Political Science, University of Zagreb, Croatia
Jović Lazić Ana	Senior Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade

Karadzovski Mladen	Full Professor	Faculty of Law, University "St. Kliment Ohridski", Bitola, North Macedonia
Knežević Bojović Ana	Principal Research Fellow	Institute of Comparative Law, Belgrade
Knežević-Predić Vesna	Full Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Korać Srđan	Senior Research Fellow	Institute for Political Studies, Belgrade
Kos Stanišić Lidija	Full Professor	Faculty of Political Science, University of Zagreb, Croatia
Kostić Ivan Ejub	Research Fellow	Institute for Philosophy and Social Theory, University of Belgrade
Kovačević Bojan	Full Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Kovačević Maja	Full Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Kovačević Marko	Assistant Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Kovačević Radovan	Full Professor	Faculty of Economics and Business, University of Belgrade
Krstić Ivana	Full Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Kulikova Vladimirovna Natalia	Principal Research Fellow	Institute of Economics Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
Lukić Radović Maja	Associate Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Lunić Anita	Lecturer	Faculty of Philosophy, University of Split, Split, Croatia
Marjanović Darko	Senior Research Fellow	Institute of Economic Sciences, Belgrade
Milenković Marko	Principal Research Fellow	Institute of Social Sciences, Belgrade
Milislavljević Bojan	Full Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Milošević Aleksandar	Associate Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Milošević Mladen	Full Professor	Faculty of Security Studies, University of Belgrade

Novaković Marko	Senior Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Novičić Žaklina	Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Osmanković Jasmina	Full Professor	Faculty of Economics, University of Sarajevo, Bosnia-Herzegovina
Özev Hilmi Muharrem	Associate Professor	Istanbul University, Istanbul, Türkiye
Petó Andrea	Full Professor	Central European University, Vienna, Austria
Petkovska Sanja	Research Fellow	Institute of Criminological & Sociological Research, Belgrade
Popović Petar	Associate Professor	Faculty of Political Science, University of Zagreb, Croatia
Popović Petrović Ivana	Associate Professor	Faculty of Economics and Business, University of Belgrade
Pribičević Ognjen	Principal Research Fellow	Institute of Social Sciences, Belgrade
Puljiz Jakša	Senior Research Fellow	Institute for Development and International Relations, Zagreb, Croatia
Radivojević Zoran	Full Professor	Faculty of Law, University of Niš
Rakić Branko	Full Professor	Faculty of Law, University of Belgrade
Rapaić Stevan	Senior Research Fellow	Institute for Political Studies, Belgrade
Rikalović Gojko	Full Professor	Faculty of Economics and Business, University of Belgrade
Samardžić Slobodan	Full Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Stanarević Svetlana	Associate Professor	Faculty of Security Studies, University of Belgrade
Stanković Vladan	Senior Research Fellow	Institute for Political Studies, Belgrade
Stanojević Nataša	Senior Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Stojković Dejan	Research Fellow	Ministry of Defence, Republic of Serbia
Surlić Stefan	Assistant Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

Šelo-Šabić Senada	Senior Research Fellow	Institute for Development and International Relations, Zagreb, Croatia
Tatalović Siniša	Full Professor	Faculty of Political Science, University of Zagreb, Croatia
Tmušić Marko	Associate Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Trailović Dragan	Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Vankovska Biljana	Full Professor	Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, North Macedonia
Veković Marko	Associate Professor	Faculty of Political Sciences, University of Belgrade
Vuković Nebojša	Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Vučić Mihajlo	Senior Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Vučković Vladimir	Assistant Professor	Masaryk University, Brno, Czech Republic
Zakić Katarina	Senior Research Fellow	Institute of International Politics and Economics, Belgrade
Zamani Mohsen	Researcher	University of Tehran, Iran
Zečević Slobodan	Full Professor	Institute of European Studies, Belgrade

INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS

Journal *International Problems/Međunarodni problemi* publishes the following types of articles:

Original research article presents the results of research with clear contribution with a view of expanding and/or deepening of existing knowledge. It should be structured to include the following elements: general context and aim of research; theoretical background (review literature) clearly stated in the introduction; departing hypothesis or research question; applied methods; presentation and explanation of the results; conclusion discussing the main research findings departing hypothesis or research question.

Review article provides a comprehensive summary of research on a certain topic or a perspective on the state of the field by describing current areas of agreement as well as controversies and debates. Review article identifies gaps in knowledge and the most important but still unanswered research questions and suggest directions for future research.

Book review is a systematic description and/or critical analysis of the quality and significance of a book, edited volume, and textbook. Book review should include a general description of the topic and/or problem addressed by the work in question, summary of the book's main argument, basic biographical information about the author, summary of contents, strengths and weaknesses, as well as a concluding statement summarizing reviewer's opinion of the book. Each book review should refer to at least three other academic sources.

Conference review is a systematic description and/or critical analysis of the quality and importance of an international or national scientific meeting, in which the main conclusions and scientific contributions are presented.

In preparing manuscripts authors are kindly requested to comply with the following rules:

FORMAT

All types of manuscripts should be submitted in Word and saved in .doc or .docx format.

Divide the article in two separate files:

(1) **File „Cover page“**, which contains:

- a. Article title;
- b. Authorship data (in accordance with the below-mentioned):
 - Under the title, write your name and surname (all caps) with an accompanying footnote stating your position, full name of the institution where you are employed, city, country, email address, and ORCID ID in English.
 - In case of two co-authors, the names should be written next to one another, with each containing the affiliation footnote. Although manuscripts co-authored by more than two researchers are untypical, they may be considered in rare occasions, depending on the scale of the research, its topic, main elements, structure and the extent of correspondence with the Editorial Policy.
 - In the footnote, the author also provides all details regarding the project under which the research presented in her/his article is conducted and/or sources of financial and other support. The author also may point to readers that some of the views presented in the article express her/his own opinion and not the one of the institution she/he works for.
 - Note: Upon publication, article metadata are stated once, on the first page of the respective manuscript, while the bibliography is listed once, at the end of the manuscript. Project information is provided after the main text of the manuscript.

Cover page example is available on the next page.

Title (font: Times New Roman, size 14, centered). I.e.:

The Russia- China strategic partnership

Author(s) name(s) (font: Times New Roman, size 12, last name capitalized, centered, with a footnote). I.e.:

Ivona LAĐEVAC¹

¹ Senior Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. E- mail: ivona@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4052-4426>.

The paper presents findings of a study developed as a part of the research project “Serbia in contemporary international relations: strategic development directions and strengthening the position of Serbia in international integrative processes – foreign-political, international economical, legal and security aspects“ (No. 179029) for the period 2011-2015, realized by the Institute of International Politics and Economics, and financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

(2) Anonymized file with the manuscript text

- This file should contain (in the following order):
 - Article title;
 - Abstract and keywords (in English language);
 - Manuscript text;
 - Reference list (bibliography);
 - Abstract and keywords (in Serbian language – Cyrilic script).
 - In case the author(s) do not speak or write in Serbian, the Editorial team will be in charge of translating the abstract in case of acceptance for publication.

Note: this file will serve for the double-blind review procedure. As such, it must not contain the authorship data, directly or indirectly, pertaining to the first/last name, gender, nationality, institution or any other relevant characteristic in that regard.

FONT, PAGINATION

Use Times New Roman font in size 12, with single-lined spacing, and with an empty line between paragraphs.

Use continuous line numbers starting on the first page, with page numbers on the right side of the bottom of the page.

LENGTH

Articles range from 6000–8000 words (excluding abstracts and bibliography). The length of book and conference reviews essays is up to 1500 words.

LANGUAGE

Authors submit their articles in English.

Final versions of manuscripts (that have reached the acceptance stage) are translated into Serbian Cyrillic. Both language versions are published.

Please use the language consistently, coherently and adequately, having in mind the academic scope of the journal. Both British and American English are equally acceptable.

TITLE

Use bold for the article title (size 14).

The title should not only accurately describe the content of manuscript (i.e. convey the main topics of the study and highlight the importance of the research) but it should be concise.

ABSTRACT AND KEY WORDS

Below the author's name include abstract of 150–200 words that describes the material presented in the manuscript.

In addition, the same abstract in Serbian Cyrilic script should be placed at the very end of the manuscript. In case of authors whose native language is not Serbian, the Editorial Team will organize the abstract translation into Serbian Cyrilic.

For original research article, the abstract must summarize the entire article, including theoretical background, the departing hypothesis or research question, the aim, a concise account of the methods, a clear description of the most important findings, and a brief presentation of the conclusions.

For review article, the abstract should include the primary objective of the review, the reasoning behind choice, the main outcomes and results of the review, and the conclusions that might be drawn, including their implications for further research, application, or practice.

The author provides up to 10 key words for the main idea of the article which can be used for indexing purposes. **Key words should not repeat the title.**

MAIN TEXT

The basic text should be justified.

Use no more than three levels of headings (all should be centered):

First-level headings – **Heading**

Second-level headings – **Heading**

Third-level headings – *Heading*

Do not number headings.

Each new paragraph, including headlines, needs to be indented. This doesn't apply to the Abstract. Indents are made by placing the cursor at the beginning of the paragraph and pressing the Tab key once. Define all abbreviations at first mention in the abstract and in the main text by giving the full term, then the abbreviation in parentheses, and use them consistently thereafter.

Only the following form of quotation marks should be put in the text: “ ”. In case the additional quotation marks are to be put within these ones it should be done in the following way: ‘ ’. The text should be clear, readable, and concise. Manuscripts should be well presented, with correct grammar, spelling and punctuation. Please use gender-neutral language throughout the article. If the English is unsatisfactory, we will return the manuscript for correction without review.

Please use the spelling style consistently throughout your manuscript.

Latin, Old Greek and other non-English words and terms in the text should be italicised (e.g. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*).

When citing dates in the text and bibliography (in accordance with the specific guidelines), use the month–day–year format (e.g., May 12, 2025).

CITATION STYLE

International Problems uses the author-date reference style based on *The Chicago Manual of Style* (16th ed). Sources are cited in the text, usually in parentheses, by the author's surname, the publication date of the work cited, and a page number if necessary. Full details are given in the reference list (use the heading References).

When citing sources in Serbian, please use the Serbian Latin script for both in-text citations and the bibliography, following the same guidelines as for English references (for example, see the 'Doctoral Dissertation' section). ***Serbian-language sources should be kept in their original language and not translated into English.***

The articles need to contain academically relevant, timely and verified sources (peer-reviewed, if feasible). Please refrain from inappropriate or biased citations that are disproportionately inclined towards a particular group, organization or publication. Likewise, please limit the number of self-citations to 2 (two).

In the text, the reference should be placed just before punctuation. If the author's name appears in the text, it is not necessary to repeat it, but the date should follow immediately:

Johnson and Axinn (2013, 136) argue that killing with emotions is morally superior to killing without emotions, because military honour demands a clear will to assume a risk of sacrifice of health and life.

If thereference is in parentheses, usesquarebracketsforadditional parentheses: (see, e.g., Johnson and Axinn [2013, 133–136] on this important subject).

In text, separate the references with semicolons:

(Jabri 2007; Herman 2004; Rohrbach 2020)

If citing more than one work by an author, do not repeat the name:

(Jabri 2007; 2011; Gregory 2014a; 2014b)

Book

Reference list entry:

Jabri, Vivienne. 2007. *War and the Transformation of Global Politics*. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

Tadjbakhsh, Shahrbanou, and Anuradha Chenoy. 2007. *Human Security: Concepts and Implications*, 2nd ed. Oxon: Routledge.

Vasquez, John A., Sanford Jaffe, James Turner Johnson, and Linda Stamato, eds. 1995. *Beyond Confrontation: Learning Conflict Resolution in the Post-Cold War Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bentham, Jeremy (1907) 2018. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Reprint, London: Clarendon Press. www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html.

Dal Lago, Alessandro, and Salvatore Palidda, eds. 2010. *Conflict, Security and the Reshaping of Society: The Civilization of War*. Oxon & New York: Routledge.

Hayek, Friedrich A. 2011. *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*. Edited by Ronald Hamowy. Vol. 17 of *The Collected Works of F. A. Hayek*, edited by Bruce Caldwell. Chicago: University of Chicago Press, 1988–.

In-text citation:

(Jabri 2007, 59)

(Tadjbakhsh and Chenoy 2007) (Vasquez et al. 1995) (Bentham [1907] 2018)

(Dal Lago and Palidda 2010) (Hayek 2011, 258)

Journal article

Reference list entry:

Nordin, Astrid H.M. and Dan Öberg. 2015. "Targeting the Ontology of War: From Clausewitz to Baudrillard". *Millennium: Journal of International Studies* 43 (2): 395–423.

Adams, Tracy, and Zohar Kampf. 2020. "Solemn and just demands': Seeking apologies in the international arena". *Review of International Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210520000261>.

In-text citation:

(Nordin and Öberg 2015, 401) (Tracy and Kampf 2020)

Article in edited volume

Reference list entry:

Herman, Michael. 2004. "Ethics and Intelligence After September 2001". In: *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, edited by Len V. Scott and Peter D. Jackson, 567–581. London and New York: Routledge.

In-text citation: (Herman 2004)

Conference paper (if not published in conference proceedings)

Reference list entry:

Korać, Srđan. 2016. "Human Security and Global Ethics: Can International Organizations be Moral Agents?". Paper presented at the Third International Academic Conference on

Human Security, Human Security Research Center (HSRC), Faculty of Security Studies, University of Belgrade, Belgrade, November 4–5.

In-text citation: (Korać 2016)

Book review

Reference list entry:

Firchow, Pamina. 2020. “Measuring Peace: Principles, Practices and Politics”, Review of *Measuring Peace*, by Richard Caplan. *International Peacekeeping* 27 (2): 337–338.

In-text citation: (Firchow 2020, 337)

Legal and official documents

International treaties

Reference list entry:

[PTBT] Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water. 1963. Signed by US, UK, and USSR, August 5. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20480/volume-480-I-6964-English.pdf>.

[TFEU] Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. 2012. *Official Journal of the European Union*, C 326, October 26. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

[UN Charter] Charter of the United Nations, October 24, 1945. <https://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html>.

In-text citation:

(PTBT 1963, Article III, para. 3)

(TFEU 2012, Article 87)(UN Charter, Chapter X)

UN documents

Reference list entry:

[UNSC] UN Security Council. Resolution 2222, Protection of Civilians in Armed Conflict, S/RES/2222. May 27, 2015. <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2015.shtml>.

[UNGA] UN General Assembly. Resolution 67/18, Education for Democracy, A/RES/67/18. November 28, 2012. <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/67/18>.

In-text citation:

(UNSC Res. 2222)

(UNGA Res. 67/18)

National legislation

Reference list entry:

[Constitution RS] Constitution of the Republic of Serbia. 2006. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 98/2006.

Homeland Security Act. 2002. United States of America, 107th Congress, 2nd Session (November 25). https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf.

In-text citation:

(Constitution RS 2006, Article 111)

(Homeland Security Act 2002)

Official reports

Reference list entry:

[YILC] Yearbook of the International Law Commission. 2014. Vol. 2, Part Two. https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2014_v2_p2.pdf&lang=ES.

[The 9-11 Commission] U.S. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Washington, D.C.: Government Publication Office.

US Congress. 1993. Nomination of R. James Woolsey to be Director of Central Intelligence: Hearing Before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate. 104th Congress, 1st session, February 2–3, 1993. <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/hearings/103296.pdf>.

[USAFH] United States Air Force Headquarters. 2014. United States Air Force RPA Vector: Vision and Enabling Concepts: 2013–2038. www.af.mil/Portals/1/documents/news/USAFRPAVectorVisionandEnablingConcepts2013-2038.pdf.

In-text citation:

(YILC 2014, 321)

(The 9-11 Commission 2004, 437) (US Congress 1993, 125)

(USAFH 2014)

EU legislation

Reference list entry:

Regulation (EU) No. 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosir). *Official Journal of the European Union*, L 295, 6 November 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=EN>.

[EC] European Commission. 2010. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM(2010) 673 final, Communication from the Commission

to the European Parliament and the Council, November 22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=GA>.

Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 141, 5 June 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>.

In-text citation:

(Regulation [EU] No. 1052/2013, Article 11, para. 4) (EC COM[2010] 673 final)

(Directive [EU] 2015/849)

Decisions of international courts and tribunals

Reference list entry:

[ICJ] International Court of Justice. Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, 22 July 2010, ICJ Reports. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>. [ICJ Order 1999] *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United Kingdom)*. International Court of Justice, Order ICJ Rep. 1999 (June 2). <https://www.icj-cij.org/files/case-related/113/113-19990602-ORD-01-00-EN.pdf>.

[ICTY Indictment IT-98-32-A] *Prosecutor v. Vasiljevic*, Case No. IT-98-32-A. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Indictment, 30 October 2000. <https://www.icty.org/x/cases/vasiljevic/ind/en/vasonly-ii000125e.pdf>.

Costa v Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, Case 6/64, [1964] ECR 585. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>. [CJEU Judgment T-289/15] *Hamas v Council*, Case T-289/15. Court of Justice of the European Union, Judgment, 6 March 2019, ECLI:EU:T:2019:138. <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?language=EN&critereEcli=ECLI:EU:T:2019:138>

[Opinion of AG Bobek] *Région de Bruxelles-Capitale v Commission*, Case C-352/19

P. Court of Justice of the European Union. Opinion of Advocate General Bobek delivered on 16 July 2020(1), ECLI:EU:C:2020:588. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=485A5D9AC129179D3D2F2.EC571A384CD?text=&docid=228708&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5064004>.

In-text citation:

(ICJ Advisory Opinion 2010, 411)

(ICJ Order 1999, para. 3)

(ICTY Indictment IT-98-32-A)

(*Costa v ENEL*)

(CJEU Judgment T-289/15, para. 23)

(Opinion of AG Bobek C-352/19 P)

Newspapers and magazines

Reference list entry:

Gibbs, Samuel. 2017. “Elon Musk leads 116 experts calling for outright ban of killer robots”, *The Guardian*, August 20.

Power, Matthew. 2013. “Confessions of a Drone Warrior”, *GQ*, October 22. <https://www.gq.com/story/drone-uav-pilot-assassination>.

Economist. 2015. “Who will fight the next war?” October 24. <https://www.economist.com/united-states/2015/10/24/who-will-fight-the-next-war>.

In-text citation:

(Gibbs 2017, A10)

(Power 2013)

(*Economist* 2015)

Audio and visual media

Reference list entry:

Scott, Ridley. [1982] 2007. *Blade Runner: The Final Cut*. Directed by Ridley Scott. Burbank, CA: Warner Bros. Blue-Ray disc, 117 min.

Future Weapons. 2019. Waddell Media. Aired on August 7–16 on Discovery Science HD, 3 seasons, 30 episodes (43 min. each). <https://go.discovery.com/tv-shows/future-weapons/>.

Tech Legend. 2020. “Best Drones 2020 – Top 8 Best Drone with Cameras to Buy in 2020”. Uploaded on February 7, 2020. YouTube video, 27:20 min. https://www.youtube.com/watch?v=Z6_4JU5Mspw.

In-text citation:

(Scott [1982] 2007)

(Future Weapons 2019)

(Tech Legend 2020)

Social media

Reference list entry:

National Library of Australia. 2020. “National Library of Australia’s Facebook Page”. Facebook, August 1, 2020. <https://www.facebook.com/National.Library.of.Australia/>.

Kruszelnicki, Karl (@DoctorKarl). 2017. “Dr Karl Twitter post.” Twitter, February 19, 2017, 9:34 a.m. <https://twitter.com/DoctorKarl>.

Trapara, Vladimir. 2018. "Victory or nil". *Unwrapping the Essence* (blog). May 29, 2018. <https://unwrappingtheessence.weebly.com/blog/pobeda-ili-nista>.

In-text citation:

(National Library of Australia 2020)

(Kruszelnicki 2017)

(Trapara 2018)

Doctoral dissertation

Reference list entry:

Rohrbach, Livia. 2020. *Beyond intractability? Territorial solutions to self-determination conflicts*. Doctoral dissertation. Department of Political Science, University of Copenhagen.

Petrović, Miloš. 2018. *Nepotpuna integracija kao prepreka političkom razvoju Istočnog partnerstva Evropske unije*. Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

In-text citation:

(Rohrbach 2020)

(Petrović 2018).

Internet source

If citing an undated online document, give an access date and use the year of access as year of publication.

Reference list entry:

Oxford Library. 2012. "Library Strategy". Oxford Library. Accessed 3 June 2012. <http://www.ol.org/library/strategy.html>.

Google Maps. 2015. "The British Library, London, UK". *Google*. Accessed February 5, 2015. <https://www.google.com.au/maps/place/The+British+Library/@51.529972,-0.127676,17z/data=!3m1!4b1!4m2!3m1!1s0x48761b3b70171395:0x18905479de0fdb25>.

IPE [Institute of International Politics and Economics]. n.d. "Mission". Accessed August 1, 2020. <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/en/mission/>.

In-text citation:

(Oxford Library 2012)

(Google Maps 2015) (IPE n.d.)

Personal communication (letter, emails, telephone conversation)

Personal communications include conversations, interviews, lecture material, telephone conversations, letters and e-mail messages. Place references to personal communications such as letters and conversations within the running text and not as formal end references, because they do not contain recoverable data:

... as mentioned in an e-mail to me from Dr Slobodan Jankovic, December 10, 2019 ...

When in published collections, letters are cited by date of the collection, with individual correspondence dates given in the text:

In a letter to Mary Louise Green from University of Belgrade, May 13, 2017 (Green 2012, 34), ...

Note: The author is responsible for obtaining the approval/permission from the person(s) quoted within the article. The process of obtaining permission should include sharing the article ahead of the submission, so that a person in question could verify the context in which they are being quoted. If permission cannot be obtained, the personal communication must be removed from the article. In cases where data are used in anonymized form, authors are expected to take appropriate measures to ensure compliance with ethical standards, confidentiality, and related requirements, and to ensure that all involved parties are familiar with and adhere to them.

Secondary source

If you read an article or book which cites or quotes some information that you want to use, always refer to both the original source and the source where you found the information:

In-text citation:

In his 1975 book *Power* [Macht], Luhmann bases his understanding of power mainly on the social exchange and community power literature (cited in Guzzini 2013, 79).

Reference list entry:

Guzzini, Stefano. 2013. *Power, realism, and constructivism*. Abingdon and New York: Routledge.

Archive sources

Archival sources are cited according to the following format:

[Acronym or abbreviation] Full name of the repository, [Acronym or abbreviation] Title of the fond, fond number, box number or *title* (if available), folder number, reference code (if available), "Title of the document" (if it is not available, provide a short description by answering the questions who? whom? what?), place, date or n.d. if no date is provided.

Please use commonly known acronyms of the institutions (MFA – Ministry of Foreign Affairs) or those listed on the institution's website (AJ – Archives of Yugoslavia, TNA – The National Archives (United Kingdom)).

Reference list entry:

[AJ] Arhiv Jugoslavije, [KPR] Kabinet Predsednika Republike, fond 837, kutija *Kriza na Bliskom Istoku*, f. I-5-c/88, „Predlog akcija u vezi sa Bliskim Istokom“, Beograd, 29. oktobar 1973.

[TNA] The National Archives (United Kingdom), [FO] Foreign Office, f. 371/5727, "Telegram of H. C. A. Eyres to Foreign Office," Durrës, June 2, 1921.

In-text citation:

(AJ, KPR, f. I-5-c/88)

(TNA, FO, f. 371/5727)

Policy papers

Practical or public policy proposals (policy paper) are cited as follows: Author. Year. Title (*italicized*). Date of publication. Link.

Reference list entry:

[BCSP] Belgrade Centre for Security Policy. 2012. *Gender Advisors in the Serbian Security Sector*. January 26. <https://bezbednost.org/en/publication/gender-advisors-in-the-serbian-security-sector/>.

In-text citation:

(BCSP 2012, 3)

TABLES, FIGURES AND GEOGRAPHICAL MAPS

It is necessary to give their number and full title – e.g. *Table 1: Human Development Index among EU members* or *Figure 2: State-Building or Sovereignty Strategy* or *Map 1: Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region*.

It is particularly important that you have been given written permission to use any tables, figures, and geographical maps you are reproducing from another source before you submit manuscript.

REFERENCE LIST

The list of references should only include works that are cited in the text, tables, figure legend, and footnotes, and that have been published or accepted for publication.

Personal communications and unpublished works should only be mentioned in the text. Do not use footnotes or endnotes as a substitute for a reference list.

Reference list entries should be alphabetised by the last name of author or editor. If no author/editor, order by title.

If the reference list contains two or more items by the same author in the same year, add a, b, etc. and list them alphabetically by title of the work:

Gregory, Derek. 2014a. "Drone Geographies". *Radical Philosophy* RP 183: 7–19. Gregory, Derek. 2014b. "The Everywhere War". *The Geographical Journal* 177 (3):238–250.

Manuscripts that do not comply with the above-mentioned instructions will not be taken into consideration for the reviewing process.

EDITORIAL POLICY

International Problems/Međunarodni problemi (in further text: *International Problems*) is the oldest peer-reviewed journal in Serbia and the Balkans publishing original research focused on international affairs. Its first issue was published in April 1949. *International Problems* is quarterly journal brought out by the Institute of International Politics and Economics, Belgrade.

International Problems welcomes the submission of scholarly articles on matters of international relations, international security, international law, and globalisation studies. *International Problems* publishes original and review research articles and book and conference reviews in English, that have not been published before and that are not under consideration for publication anywhere else. *International Problems* does not publish foreign policy commentary or policy proposals.

The Editorial Board favours manuscripts that present the research addressing contemporary controversial issues in international relations from various disciplinary and methodological perspectives. Espousing no specific political or methodological stance and aiming to advance our understanding of and provoke deeper dialogue on rapidly changing world politics in the 21st century, the Editorial Board prioritizes the following themes:

- Transformation of world politics in the early 21st century.
- Phenomenology and practice of transnationalism and cosmopolitanism.
- Institutionalisation of international relations and its challenges.
- Various theoretical standpoints on current global processes.
- Controversial use of foreign policy instruments by major global actors (old and emerging).
- The impact of the Fourth Industrial Revolution and its advanced technologies on international relations in the 21st century.
- Civilisations, religion, and identities in the context of world politics and globalisation.
- Conceptual and methodological innovations in epistemology of International Relations.

EDITORIAL RESPONSIBILITIES

Editorial Council is an advisory body that actively contributes to the development of the journal *International Problems/Međunarodni problemi*. The tasks and duties of the Editorial Council include: the support to the development of the journal, its promotion, encouraging scholars and academicians in the area of political, security, and legal aspects of international relations to get involved as journal's authors and/or reviewers, writing editorials, reviews and commentaries.

Members of Editorial Board have tasks to act as the journal's ambassadors in the academic community, to contribute with a view to identifying key topics, suggesting quality manuscripts on these topics, and encouraging potential authors to submit to *International Problems*, as well as to review submitted manuscripts and prepare editorials and comments.

Editor-in-Chief is accountable for published content and should strive to constantly improve the journal and the processes for assuring the quality of published material, as well as the protection of freedom of expression, integrity and standards of the research from the influence of political, financial and other interests. Editor-in-Chief is also in charge of issuing the potential corrections, clarifications, retractions, and apologies.

Editor-in-Chief is responsible for the final decision to accept or reject a manuscript, and the decision should be based on: 1) evaluation of the manuscript relevance to thematic scope of the journal defined by the editorial policy, 2) assessment of importance, originality, validity and disciplinary relevance of the study presented in the manuscript, 3) assessment of manuscript's compliance with legal requirements regarding libel, copyright infringement and plagiarism. Editor-in-Chief has the discretionary power to reject a submitted manuscript without the peer review process if it does not meet the requirements regarding thematic scope of the journal and universal standards of the research (i.e. if it does not have structural elements either of original or review article). Submitted manuscripts that do not meet technical standards defined in Instructions for authors will be sent back to the authors for correction.

Under normal circumstances, the author receives a notification within ten working days from the date of manuscript submission, informing them whether the manuscript's topic aligns with the editorial policy, as well as the status of the manuscript, such as when the review process is expected to begin.

New Editor-in-Chief must not overturn decision to publish a manuscript made by the previous editor-in-chief unless new facts are established referring to serious problems in quality of the manuscript.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board must not have a conflict of interest with regard to the manuscript they consider for publication. Members of Editorial Board who have conflict of interest will be excluded from the decision making on the submitted manuscript. If a conflict of interests is identified or declared, Editor-in-Chief selects reviewers and handles the manuscript. Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board are obliged to disclose a conflict of interests timely.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board decisions' to accept or reject manuscript should be free from any racial, gender, sexual, religious, ethnic, or political bias.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board must not use unpublished material from submitted manuscripts in their research without written consent of the authors. The information and ideas presented in submitted manuscripts must be kept confidential and must not be used for personal gain.

Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief and members of Editorial Board shall take all reasonable measures to ensure that the reviewers remain anonymous to the authors before, during and after the evaluation process and the authors remain anonymous to reviewers until the end of the review procedure.

RESPONSIBILITIES OF THE AUTHOR(S)

By submitting the manuscript to the editorial team of *International Problems/ Međunarodni problemi*, the author(s) warrant that the entire manuscript is their original work, that it has not been published before and are not under consideration for publication elsewhere. Multiple submission of the same manuscript constitutes ethical misconduct and eliminates the manuscript from consideration by International Problems.

The author(s) warrant that the manuscript, once published in International Problems, will not be published elsewhere in any language without the consent of Institute of International Politics. In addition, an article published in any other publication must not be submitted to International Problems for consideration.

When sending their manuscript, the author(s) attach the signed Author Statement (content available here: <https://internationalproblems.rs/wp-content/uploads/doc/author-statement-ip-02.pdf>)

In the case a submitted manuscript is the result of a research project, or its previous version has been presented at a conference (under the same or similar title), detailed information about the project, the conference, etc. shall be provided in a footnote attached to the manuscript title.

It is the responsibility of authors to ensure that manuscripts submitted to International Problems comply with ethical standards in scientific research. Authors warrant that the manuscript contains no unfounded or unlawful statements and does not violate the rights of third parties. The Publisher will not be held legally responsible should there be any claims for compensation.

Content of the manuscript

Submitted manuscript should contain sufficient detail and references to allow reviewers and, subsequently, readers to verify the claims presented by authors. The deliberate presentation of false claims is a violation of ethical standards. Book and conference reviews should be accurate and unbiased.

Authors are exclusively responsible for the contents of their submissions and must make sure that, if necessary, they have permission from all parties involved in the presented research to make the data public.

The authors wishing to include figures, tables or other materials that have already been published elsewhere are required to obtain permission from the copyright holder(s),

and provide it with the submission, not later. Any material received without such evidence will be assumed to originate from the authors.

Authorship

The authors must make sure that only contributors who have contributed to the submission are listed as authors and, conversely, that all contributors who have contributed to the submission are listed as authors.

A manuscript with more than two authors shall not be considered for publishing unless it undoubtedly presents the results of a large-scale empirical study.

If persons other than authors were involved in important aspects of the presented research study and the preparation of the manuscript, their contribution should be acknowledged in a footnote.

Acknowledgment of sources

The authors are required to properly acknowledge all sources that have significantly influenced their research and their manuscript. Information received in a private conversation or correspondence with third parties, in reviewing project applications, manuscripts and similar materials must not be used without the written consent of the information source.

Text recycling

Text recycling occurs when an author uses the identical sections of her/his text in two or more published articles, and it is considered a scientific misconduct and breach of publishing ethics. Editor-in-Chief considers how much of text is recycled in a submitted manuscript, the significance of places in which the text recycling occurs in the manuscript (e.g. whether are they part of the introduction, section on applied methodology, discussion or conclusion), whether the source of the recycled text has been acknowledged, and whether there is a breach of copyright.

If detected overlap is considered minor, action may not be necessary or the authors may be asked to re-write overlapping sections and cite their previous article(s), if they have not done so.

The authors cannot justify the text recycling only on the ground that she/he cited the source. More significant overlap constitutes a basis for rejection of the manuscript. When handling the cases of text recycling, the Editorial Board will follow guidelines and recommendations issued by the **Committee on Publication Ethics – COPE**.

Conflict of interests

The authors should disclose in their manuscript any financial or other substantive conflict of interest that might have influenced the presented results or their interpretation.

Complaints

In case of complaints, the Editorial Board will follow guidelines and recommendations issued by the Committee on Publication Ethics – COPE.

Fundamental errors in published works

When authors discover a significant error or inaccuracy in their own published work, it is their obligation to promptly notify Editor-in-Chief or the publisher and cooperate to retract or correct the paper. By submitting a manuscript, the authors agree to abide by International Problems' editorial policies.

RESPONSIBILITY OF THE REVIEWERS

The reviewers of articles for *International Problems/Međunarodni problemi* are required to provide competent, explained, and unbiased feedback in a timely manner on the scholarly merits and the scientific value of the manuscript.

The reviewers assess manuscripts for the compliance with the thematic profile of the journal, the relevance of the investigated topic and applied methods, the originality and scientific relevance of results presented in the manuscript, the presentation style and scholarly apparatus.

The reviewer should alert the Editor-in-Chief to any reasonable doubt or knowledge of possible violations of ethical standards by the authors. Reviewer should recognize relevant published works that have not been cited by the authors. The reviewer should alert the Editor-in-Chief to substantial similarities between a reviewed manuscript and any manuscript published or under consideration for publication elsewhere, in the event they are aware of such.

The reviewers should also alert the Editor-in-Chief to a parallel submission of the same paper to another journal, in the event they are aware of such.

The reviewer must be free from disqualifying competing interests with respect to the authors and/or the funding sources for the research. If such conflict of interest exists, the reviewers must report them to the Editor without delay.

The reviewer who feels unqualified to review the research topic presented in manuscript – or is not familiar with the research area in which it falls – should notify the Editor-in-Chief. Editor-in-Chief will respect requests from authors that an individual should not review their submission if these are well-reasoned and practicable.

The review must be conducted objectively. The reviewer's judgement should be stated in a clear manner and supported with arguments. Instructions for reviewers provide detailed guidelines and criteria for the assessment of manuscripts.

Any manuscripts received for review must be treated as confidential documents. The reviewers must not use unpublished materials disclosed in submitted manuscripts without the express written consent of the authors. The information and ideas presented in submitted manuscripts shall be kept confidential and must not be used for personal gain.

PEER REVIEW

The manuscripts submitted to the journal *International Problems/Međunarodni problemi* undergo a peer review process. The purpose of peer review is to assist the Editor-in-Chief in making decisions whether to accept or reject manuscript as well as the author in improving the paper. In normal circumstances, Journal strives to provide authors with the decision within 30 days of submission.

Peer review is double-blinded – both authors and reviewers are unknown to each other before, during and after the reviewing process. Editor-in-Chief is obliged to exclude all personal data on authors (name and affiliation) before sending manuscript to reviewers and to act in all reasonable ways to prevent the disclosure of authors' identity to reviewers. Reviewers of a manuscript act independently from each other during the reviewing process. Reviewers are not aware of each other's identities. If judgements of reviewers differ, Editor-in-Chief may ask for additional assessment.

The choice of reviewers is at the Editor-in-Chief's discretion. The reviewers must be knowledgeable about the subject area of the manuscript; they must not be from the authors' own institution and they should not have recent joint publications with any of the authors.

Editor-in-Chief sends a submitted manuscript along with the Review Form to two reviewers with the expertise in the field in which the manuscript's topic falls. In order to secure independent, impartial and objective evaluation, the reviews are not requested from the persons affiliated with the same institution as the author.

The Review Form includes a series of questions to help reviewers to cover all aspects that can decide the fate of a submission. In the final section of the Review Form, the reviewers must include observations and suggestions aimed at improving the submitted manuscript.

During the reviewing process, Editor-in-Chief may require authors to provide additional information (including raw data) if they are necessary for the evaluation of the scientific contribution of the manuscript. These materials shall be kept confidential and must not be used for personal gain.

With respect to reviewers whose reviews are seriously and convincingly questioned by authors, Editor-in-Chief will examine whether the reviews are objective and high in

academic standard. If there is any doubt regarding the objectivity of the reviewers or quality of the reviews, Editor-in-Chief will assign additional reviewers.

DEALING WITH UNETHICAL BEHAVIOUR

The Editor-in-Chief of *International Problems/Međunarodni problemi* has a duty to initiate adequate procedure when she/he has a reasonable doubt or determines that a breach of ethical standards has occurred – in published articles or submitted manuscripts. Anyone may inform the Editor-in-Chief at any time of suspected unethical behaviour by giving the necessary evidence.

The Editor-in-Chief in cooperation with the Editorial Board will decide on starting an investigation aimed at examining the reported information and evidences. During an investigation, any evidence should be treated as strictly confidential and only made available to those strictly involved in investigating procedure. The authors suspected of misconduct will always be given the chance to respond to any evidences brought up against them and to present their arguments.

The Editor-in-Chief in cooperation with the Editorial Board – and, if necessary, with a group of experts – concludes the investigation by making decision whether a breach of ethical standards has occurred or has not. In the case of determined breach of ethical standards, it will be classified as either minor or serious. Serious breaches of ethical standards are plagiarism, false authorship, misreported or falsified data or fabricated or falsified research results, and substantial text recycling (over 50% of a manuscript/article body text).

Along with the rejection of manuscript or retraction of published article from the journal (in accordance with the Retraction Policy), the following actions can be pursued, either individually or cumulatively:

- A ban on submissions for a two-year period in the case of a minor breach of ethical standards.
- A ban on submissions for a period 5–10 years in the case of a serious breach of ethical standards or repetitive minor breaches.
- Publication of a formal announcement or editorial describing the case of breach of ethical standards.
- Informing the wrongdoer's head of department and/or employer of the breach of ethical standards by means of a formal letter.
- Referring a case to a professional organisation or legal authority for further investigation and action.

When dealing with unethical behaviour, the Editor-in-Chief and the Editorial Board will rely on the guidelines and recommendations provided by the **Committee on Publication Ethics – COPE** (available at <http://publicationethics.org/resources/>).

PLAGIARISM

Plagiarism – that is, when someone assumes another’s ideas, words, or other creative expressions as one’s own without referring to the original author and source – is a clear case of scientific misconduct and a breach of publishing ethics. Plagiarism may also involve a violation of copyright law, punishable by legal action.

All manuscripts submitted to “Medjunarodni problemi” (International Problems) are subject to independent anti-plagiarism screening using specialized detection software: iThenticate 2.0.

Should the Editorial Team determine that a submitted manuscript contains plagiarized material, the manuscript will be rejected and appropriate sanctions will be imposed. In such cases, the authors will be prohibited from submitting or publishing manuscripts in the Journal for at least two consecutive volumes. This policy applies to all forms of plagiarism, including, but not limited to, direct copying without proper attribution, paraphrasing without appropriate citation, self-plagiarism, as well as the fabrication or falsification of data. Plagiarism includes, but is not limited to, the following:

- Word-for-word, or almost word-for-word copying, or purposely paraphrasing portions of another author’s work without clearly indicating the source or marking the copied fragment (for example, using quotation marks).
- Assuming other people’s ideas without stating the authorship and the sources in which those ideas are originally presented.
- Copying figures or tables from someone else’s paper without properly citing the source and/or without permission from the original author or the copyright holder.
- Self-plagiarism.
- Fabrication or falsification of data.

The procedure in cases where there are clear indications that a submitted manuscript or published article fall under the definition of plagiarism is described in the sections *Dealing with unethical behaviour* and *Retraction policy*.

By submitting a manuscript to “Medjunarodni problemi/International Problems”, authors acknowledge and agree that their submission may be software-screened, while appropriate measures may be taken in cases where plagiarism is detected.

RETRACTION POLICY

Legal limitations of the publisher, copyright holder or author(s), infringements of professional ethical codes, such as multiple submissions, bogus claims of authorship, plagiarism, fraudulent use of data or any major misconduct require retraction of an article. Occasionally a retraction can be used to correct errors in submission or publication.

In dealing with retractions, Editorial Board complies with guidelines developed by the **Committee on Publication Ethics COPE** (available at <https://publicationethics.org/files/retraction-guidelines.pdf>).

OPEN ACCESS POLICY

Journal *International Problems/Međunarodni problemi* is available in accordance with the open access principles. It is issued in hard-copy and digital forms. The articles can be downloaded free of charge from the website and distributed for academic purposes. The Journal adheres to the Budapest Open Access Initiative which states the following:

By “open access” to [peer-reviewed research literature], we mean its free availability on the public internet, permitting any users to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full texts of these articles, crawl them for indexing, pass them as data to software, or use them for any other lawful purpose, without financial, legal, or technical barriers other than those inseparable from gaining access to the internet itself. The only constraint on reproduction and distribution, and the only role for copyright in this domain, should be to give authors control over the integrity of their work and the right to be properly acknowledged and cited.

Journal enables free access to all its articles, without subscriptions and free of any related charges. Its content is released without any delays (such as the embargo period) and its materials may be used without asking for a specific permission on the condition that a reference to the original document is provided.

COPYRIGHT POLICY

The published articles will be disseminated in accordance with the Creative Commons Attribution ShareAlike 4.0 International license (CC BY-SA 4.0), allowing to share – copy and redistribute in any form or medium – and adapt – remix, transform, and build upon it for any purpose, even commercially, provided that an appropriate credit is given to the original author(s), a link to the license is provided, it is stated whether changes have been made and the new work is disseminated under the identical license as the original work. The users must provide a detailed reference to the original work, containing the author name(s), title of the published research, full journal title, volume, issue, page span and DOI. In electronic publishing, users are also required to link the content with both the original article published in the journal and the licence used. The authors may pursue separate, additional contractual arrangements for the non-exclusive distribution of the journal's published version of the work (e.g., post it to an institutional repository or publish it in a book), with an acknowledgement of its initial publication in *International Problems/Međunarodni problemi*.

The author(s) sign the Licence Agreement which regulates that domain. The specimen of this agreement is available here: <http://www.internationalproblems.rs>

The Author(s) warrant that their manuscript is their original work that has not been published before; that it is not under consideration for publication elsewhere; and that its publication has been approved by all co-authors, if any, as well as tacitly or explicitly by the responsible authorities at the institution where the work was carried out.

The Author(s) affirm that the article contains no unfounded or unlawful statements and does not violate the rights of others. The author(s) also affirm that they hold no conflict of interest that may affect the integrity of the Manuscript and the validity of the findings presented in it. If copyrighted works are included, the Author(s) bear responsibility to obtain written permission from the copyright owners. The Corresponding author, as the signing author, warrants that he/she has full power to make this grant on behalf of the Author(s). If the Author(s) are using any personal details of research subjects or other individuals, they affirm that they have obtained all consents required by applicable law and complied with the publisher's policies relating to the use of such images or personal information.

The Journal allows Author(s) to deposit Author's Post-print (accepted version) in an institutional repository and non-commercial subject-based repositories, or to publish it on Author's personal website and departmental website (including social networking sites, such as ResearchGate, Academia.edu, etc.), at any time after publication. Publisher copyright and source must be acknowledged and a link must be made to the article's DOI.

Upon receiving the proofs, the Author(s) agree to promptly check the proofs carefully, correct any typographical errors, and authorize the publication of the corrected proofs.

The Corresponding author agrees to inform his/her co-authors, of any of the above terms.

DISCLAIMER

The views expressed in the published articles and other materials do not express the views of Editor-in-Chief and Editorial Board.

The authors take legal and moral responsibility for the ideas expressed in the articles. Publisher shall have no liability in the event of issuance of any claims for damages. The Publisher will not be held legally liable in case of any compensation or similar claims.

AI USAGE STATEMENT

Policy on the Use of Generative AI Tools

'International Problems' (Medjunarodni problemi) permits the use of generative AI tools only for language enhancement (grammar, spelling, punctuation, and clarity). Use of AI for content generation, data analysis, interpretation, drafting substantive sections, or creating/altering images and figures is prohibited and constitutes a breach of authorship and research integrity.

Authors must ensure AI is used solely for language improvement and that the final

manuscript is reviewed and approved by all authors. *AI* tools may not be credited as authors. Disclosure is not required when used exclusively for language correction; any broader use must be disclosed at submission and may be subject to editorial review. The editorial team reserves the right to reject or retract work where *AI* use compromises originality or integrity.

Reviewing Process *AI* Policy

Use of large language models or *AI* tools in the peer review process—for analyzing manuscripts, drafting reviews, or making recommendations—is prohibited. Reviewers must not upload manuscripts into generative *AI* tools. *AI* use is permitted only for improving grammar and readability of review texts.

CIP - Каталогизacija y publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

327

MEĐUNARODNI problemi : naučni časopis Instituta za međunarodnu politiku i privredu = International problems : scientific journal published by the Institute of International politics and economics / glavni i odgovorni urednik Miloš Petrović. - Latinično izd. - God. 1, br. 1 (apr. 1949)- . - Beograd : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1949- (Beograd : Donat graf). - 24 cm

Tromesečno. - Drugo izdanje na drugom medijumu
: Međunarodni problemi (Online) = ISSN 2406-0690
ISSN 0025-8555 = Međunarodni problemi
COBISS.SR-ID 6012674

ТИПЕ
ИМПП 1949

IZ SADRŽAJA

Jelena ZVEZDANOVIĆ LOBANOVA, Mikhail LOBANOV
CO₂ Emissions and Institutions: the Moderating Role of Governance in Environmental Sustainability

Aleksandar JAZIĆ
Primena MehaniZama civilne zaštite Evropske unije tokom humanitarne krize u Ukrajini

Đorđe STOJKOVIĆ, Marko GOLUBOVIĆ
Uticaj ruske invazije na Ukrajinu na neutralnost u Evropi: slučaj Švedske, Finske, Austrije i Sloje

Stefano VALENTE
LNG as a Geopolitical Tool: Qatar's Role in a Transforming Global Market

MEĐUNARODNI PROBLEMI

INTERNATIONAL PROBLEMS

No 1/2025 Vol. LXVII

Beograd

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU
INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS



The Review of International Affairs

BELGRADE, VOL. LXXVI, No. 1193, JANUARY-APRIL 2025

IN THIS ISSUE

Stevan NEDELJKOVIĆ, Dragomir ŽIVONINČIĆ
DONALD TRUMP 2.0: MAIN CHALLENGES, STRATEGIC OPTIONS, AND THE "NEW" GRAND STRATEGY OF THE UNITED STATES

Alexey A. DARYDOV
THE US POWER PROJECTION IN THE POST-SOVIET SPACE: POLICIES AND PRACTICES

Vladimir TRAPINA
AN INDEFINITE WAR OF ATTRITION: THE BIDEN ADMINISTRATION'S STRATEGY FOR THE RUSSO-UKRAINIAN WAR

Robert Štepec AGIĆ, Olgun MITLI, Baki GÜRSOY
INTERNATIONALLY WELL-INTENTIONED BUT INSTITUTIONALLY FAILED: HUMAN SECURITY NETWORK

Sanela HADŽIĆ, Almir HADŽIĆ
NAVIGATING THE GLOBAL ALGORITHM ECONOMY: IMPLICATIONS FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA'S GEOPOLITICAL LANDSCAPE

Founded in June 1950

INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS

ISSN 0496-6096
ISSN (Online) 2955-9030



MEĐUNARODNA POLITIKA

BEOGRAD, GOD. LXXVI, BR. 1193, JANUAR-APRIL 2025.

Vladimir TRAPINA
ŠTA PUTIN ZAPRAVO ŽELI U UKRAJINI?

Dragana LUKOVIĆ JARLANOVIĆ
SAVREMENI PRESTUP Vatikanske DIPLOMATIJE: SOCIJALNO-EKONOMSKIM MEĐUNARODNIM LATENTNE AMERIKE

Štefan GAJIĆ
OSVRT NA RASPRAVE O ETIČKIM I CIVILIZACIJSKIM KORENIMA MEĐUNARODNOG PRAVA

Milo OBRENOVIĆ
PROSTORNA DIMENZIJA RATA U VOJNOM STRATEŠKOM PROMISLJANJU: "POSREDAVA" BIJEŠTA

Đorđe MALAČEVIĆ
EKONOMSKE POSLEDICE MIGRACIONOG TALASA IZ RUSIJE U SRBIJU I KONTEKSTU RUSSO-UKRAJINSKOG SUKOBA

Milo MIHAILOVIĆ
KONCEPT BALANSIRANOG PRIVREDEŠTVA: ODNOSI RUSIJE I IZRAELA U KONTEKSTU RATA U GAZI

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

ISSN 0443-3657
eISSN 2787-0618





ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

89/25

ИНСТИТУЦИЈЕ
ЗАКОНОДАВСТВО
ФИНАНСИЈЕ
ПОЉОПРИВРЕДА
ЕКОЛОГИЈА
БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА
ТЕХНОЛОГИЈА
СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА
ЉУДСКА ПРАВА

Beograd, 2025.

Institute of International Politics and Economics

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 011 3373 635, E- mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs



Данило Бабић, **Политичка мисао у Подсахарској Африци** – од ослобођења до данас, 2026.



Никола Марковић, **Краљевина СХС и грчко-турски рат (1919–1923), Уз осврт на европску и балканску дипломатију тога доба**, 2025.



150 years since the Herzegovina Uprising: impact on regional security and European geopolitics, Dušan Proroković, Draga Mastilović (Eds.), 2025



Bogdan Stojanović, Duško Dimitrijević, **Geopolitika svemira i međunarodno pravo**, 2025.



Recalibrating the Global Compass: China and Shared Future in a Fragmented World, Katarina Zakić, Dragan Trailović (Eds.), 2025



Mitko Arnaudov, **Male države u savremenim međunarodnim odnosima: između želje, kapaciteta i mogućnosti**, 2025.



Геополитика малих држава, Небојша Вуковић, Владимир Ајзенхамер (ур), 2025.



Драган Петровић, **Ратни сукоб у Украјини**, 2025.



Aleksandra Tošović-Stevanović, Sanja Jelisavac Trošić, **Ekonomska dimenzija održivog razvoja**, 2025.