

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

BUDUĆNOST EU I ZAPADNI BALKAN – POGLED IZ SRBIJE

03/2016



Evropski pokret
Srbija
Forum za međunarodne odnose

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

**BUDUĆNOST EU
I ZAPADNI BALKAN –
POGLED IZ SRBIJE**

03/2016

Beograd 2016. godine

Spoljnopolitičke sveske 03/16

Budućnost EU i Zapadni Balkan – pogled iz Srbije

IZDAVAČI:

Fondacija Fridrih Ebert
Dositejeva 51/1, Beograd
Tel/Fax: 011/3283-285
fes.bgd@fes.rs
www.fes.rs

Evropski pokret u Srbiji

Forum za međunarodne odnose
Kralja Milana 31/II, Beograd
Tel: 011/ 3640-174
office@emins.org
www.emins.org

ZA IZDAVAČE:

Hajnc Albert Hutmaher i Maja Bobić

UREDNIKA:

Jelica Minić

AUTORI:

Jelica Minić
Tanja Mišćević
Dušan Proroković
Irina Žarin

KOORDINATORKE PROJEKTA:

Ivana Račić i Svetlana Stefanović

LEKTURA I KOREKTURA:

Marija Todorović

DIZAJN:

Marko Zakovski

ŠTAMPA:

Grafolik doo, Vojvode Stepe 375, Beograd

ISBN 978-86-83767-59-5

TIRAŽ: 500 kom

CIP - Katalogizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217(4-672EU)
061.1EU
327(497-15)

SPOLJNOPOLITIČKE sveske. 3, Budućnost EU i zapadni Balkan - pogled iz Srbije / [autori Jelica Minić ... et al.]. - Beograd :
Fondacija Fridrih Ebert : Evropski pokret u Srbiji, Forum za međunarodne odnose, 2016 (Beograd : Grafolik). - 24 str. ; 30 cm

Tiraž 500. - O autorima: str. 24. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86- 83767-59- 5 (FFE)

1. Минић, Јелица, 1946- [аутор]

а) Европска унија б) Међународни односи - Западни Балкан

COBISS.SR-ID 226748684

Mišljenja i stavovi izraženi u publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Forumu za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji niti Fondacije Fridrih Ebert.

Sadržaj

1. Jelica Minić: Budućnost EU i Zapadni Balkan - pogled iz Srbije	5
2. Tanja Mišćević: Sedam decenija ideje EU – kako dalje ili kako nazad?	7
Stanje Unije – bez unije u Uniji	7
Unija bez Britanije – „obrnuto“ proširenje.....	9
3. Dušan Proroković: Budućnost EU iz ugla geopolitike: između kontrolisane atrofije i kontrolisane konsolidacije	13
4. Irina Žarin: Da li je sadašnja Evropska unija budućnost za Zapadni Balkan?	18
Evropske vrednosti	18
Grčka i evropska ekonomska kriza – jedinstveno evropsko tržište	18
<i>Charlie Hebdo</i> – sloboda izražavanja	19
Ilegalne imigracije – pravo na slobodu kretanja ljudi	20
Slučaj „Bregzit“ – referendum o EU u Velikoj Britaniji	20
Evropeizacija vs. regionalizacija	21
Budućnost EU – budućnost Zapadnog Balkana i Srbije	22
Zaključak	23
5. O autorima	24

Jelica Minić¹

Budućnost EU i Zapadni Balkan - pogled iz Srbije

U trećem broju Spoljnopolitičkih sveski, koji je posvećen analizi mogućih pravaca transformacije Evropske unije nakon Bregzita i brojnih kriza i izazova u poslednjoj deceniji, date su ocene unutrašnjih odnosa u Evropskoj uniji (EU), položaja EU na globalnoj sceni i moći/ukorenjenosti/ugroženosti evropskog sistema vrednosti. U sva tri aspekta, autori pokušavaju da sagledaju kako se uočene promene i preispitivanja ogledaju u politici proširenja EU i njenom odnosu prema Zapadnom Balkanu (ZB). Pokušava se odgovoriti na pitanje: kako se nastale promene na evropskoj sceni odražavaju na položaj i perspektive regiona, koji je po prvi put u istoriji jedinstven u zajedničkoj težnji da se integriše sa svojim EU okruženjem? Jer, kao što je migrantska kriza pokazala, region nije na spoljnim granicama EU, nije njeno zadnje ili prednje dvorište, već njen uglavnom još neuređen unutrašnji vrt.

Ovi autorski tekstovi predstavljaju pogled iz Srbije, u kojoj se ukrštaju različite strateške opcije i različiti pogledi na navedena pitanja, što ima posledice po karakter, dubinu i tempo reformskih procesa i stvarnu posvećenost procesima evropskih integracija.

Svi će se složiti da je region izgubio mnogo vremena i entuzijazma u procesu pridruživanja i pristupanja EU i da nakon čvrstih obećanja o jasnoj evropskoj perspektivi na Solunskom samitu EU – ZB, 2003. godine, nisu ostvarena očekivanja većine zemalja regiona (izuzev Hrvatske) da se u najavama sa Samita radilo o doglednoj budućnosti. Sam Proces stabilizacije i pridruživanja, koji je osmišljen kao mehanizam integracije regiona u EU, nije imao odgovarajuću snagu i tempo da bi dovoljno ubrzao konsolidaciju postkonfliktnog regiona i pomogao njegovu suštinsku dugoročnu stabilizaciju, što najnovije tenzije u regionu pokazuju. Ipak, radi se o politici koja se u ukupnom bilansu mora oceniti kao uspešna, jer koliko god udaljena, perspektiva članstva u EU je ipak bila sidro svih pozitivnih promena u regionu.

Region se u brojnim oblastima već integrisao ili se ubrzano integriše u EU – trgovina, investicije, energetika, transport, telekomunikacije, istraživanja i razvoj, ali i policijska saradnja, zaštita evropskih granica i dr. Negde je proces u podmakloj, a negde je u ranoj fazi. Visok stepen ekonomske integracije je upravo jedan od uzroka preliivanja ekonomske krize iz EU na Zapadni Balkan. Nakon početnog oporavka u prethodnoj deceniji, region je ušao u fazu recesije i stagnacije, što se odrazilo na dalje zaostajanje regiona, visoku nezaposlenost, korupciju i organizovani kriminal, ali i na pogoršanje političke klime u regionu. Uz to, u odsustvu snažnijeg angažovanja EU i njenih zemalja članica, otvorena su vrata za brojne nove aktere (Rusija, Kina, Turska, Saudijska Arabija i dr.), koji su u poslednjoj deceniji zauzeli znatan ekonomski i politički prostor u regionu.

A onda je došao Bregzit, kao novi udarac koji je pokrenuo suštinska preispitivanja same osnove evropske integracije. Jedni veruju da će odlazak Velike Britanije dovesti do konsolidacije EU kroz nove i neizbežne reforme. Ako se ispostave kao tačne prognoze da će se EU rekonstituisati u više koncentričnih krugova i da će u poslednjem krugu koji će predstavljati zajedničko/jedinstveno tržište ostati Velika Britanija, ovog puta sa Turskom i verovatno Zapadnim Balkanom, dobićemo neku vrstu *asimetrične federacije* (poređenje sa mogućim opcijama prilikom raspada Jugoslavije), to jest asimetriju za koju se Velika Britanija uvek zalagala. A to ne bi morao biti kraj EU. Ako se pogleda sadašnja struktura učešća u evrozoni, Euro-plus paktu, Sporazumu o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji i šengenskom viznom režimu, vidi se da je u EU već funkcionisao svojevrstni sistem *a la carte*, koji je uključivao u nekim domenima i evropske zemlje koje nisu članice EU.

¹ Predsednica Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji.

Drugi veruju da je Bregzit početak kraja EU, najava poplave nacionalističkih i populističkih političkih snaga koje će vršiti pritisak na dalje napuštanje Unije (Holandija, Danska, Švedska, Slovačka, pa čak i Francuska i Italija, koje su zemlje osnivači). U EU nema mehanizama kojima bi se to moglo sprečiti. Jedina brana tome bi bila otvorena debata o ozbiljnijim ekonomskim i socijalnim pitanjima unutar EU koja je do sada izostala, što regrutuje nezadovoljne i na levici i na desnici koja je daleko moćnija.

Najzad, u globalnim razmerama EU slabi sa izlaskom Velike Britanije. U SAD, demokrate izražavaju žaljenje, a konzervativci zadovoljstvo zbog ishoda. Rusija je u prvi mah ispoljila očekivanja da može doći do labavljenja sankcija i boljih odnosa sa EU. Turska je, odmah nakon Bregzita, u istom danu ponudila pomirenje Rusiji i prihvatila pomirenje sa Izraelom, a Kina i Indija preispituju dalje investiranje u Britaniji i sudbinu postojećih investicija.

Proces *razdruživanja* će trajati najmanje dve godine po predviđenoj proceduri iz Ugovora iz Lisabona. Ovo je do sada prvi slučaj izlaska iz EU. Britancima se ne žuri, a zvaničnici EU žele što brži proces, mada ima onih koji su pozivali na trezvenost i promišljanje. Prvi se boje *domino efekta*, drugi razmišljaju o obostrano najboljim rešenjima za koja je potrebna vremenska distanca i hladna glava.

Na Zapadnom Balkanu nema jasne predstave o posledicama Bregzita, mada je on izazvao zadovoljstvo evroskeptika kojih ima sve više. Nove članice EU su zabrinute i podsećaju da je EU najvažniji mirovni projekat u Evropi, da je Britanija veliki neto finansijer budžeta EU, da je za neke od tih zemalja bila važan faktor u uspostavljanju bezbednosti i stabilnosti i ekonomske podrške u posleratnom periodu. Ipak, velika Britanija nije važan trgovinski, investicioni i tehnološki partner Zapadnog Balkana. To je u izvesnoj meri olakšavajuća okolnost. Ali, do sada je ona bila važan zastupnik politike proširenja i protivteža dominantnoj ulozi Nemačke, ne samo na Balkanu.

Zvaničnici EU tvrde da se proširenje nastavlja, ali je ono sasvim izvesno palo još niže na listi njihovih prioriteta. Treba pažljivo pratiti promene koje će nastati u EU i koristiti svaku šansu za brže parcijalno/funkcionalno/sektorsko integrisanje – što uređivanje odnosa EU sa Velikom Britanijom može otvoriti i za zemlje koje još nisu članice. Berlinski proces je na neki način takvu putanju anticipirao. Bilo bi dobro da se zemlje regiona izbore da se on ne ugasi iduće godine, kako se najavljuje. Jer, nakon Italije 2017, upravo je Velika Britanija bila ta koja je trebalo da ugosti Samit ZB6 u 2018. A nje tada već neće biti u toj priči. A kako redovni sastanci na vrhu, između EU i zemalja regiona, kako je bilo predviđeno Solunskom agendom, nisu zaživeli, Berlinski proces je preuzeo važnu ulogu komunikacije na najvišem nivou, mada sa ograničenim brojem zemalja članica EU. Za političke lidere i najširu javnost u regionu on zato ima i praktičan i simbolički značaj.

Tanja Mišćević²

Sedam decenija ideje EU – kako dalje ili kako nazad?

Pre tačno sedamdeset godina, Vinston Čerčil je u svom čuvenom govoru u Cirihi, najavio viziju za Evropu, tek izašlu iz užasa Drugog svetskog rata. Septembra 1946. godine, obraćajući se studentima tamošnjeg Univerziteta, pozvao je na obnavljanje evropske porodice kroz regionalnu strukturu koju je on nazvao Sjedinjene Evropske Države. Cilj ove strukture bio bi „...spasavanje običnih ljudi svih rasa i svih država od rata i ropstva... zasnovano na stabilnim osnovama”.³ Ako države Evrope u početku ne žele ili ne mogu da se priključe uniji, one koje to žele, moraju se okupiti i nastaviti tim pravcem. U tom poslu Francuska i Nemačka moraju imati vođstvo, a „...Velika Britanija, Komonvelt, snažna Amerika i Sovjetska Rusija, moraju biti prijatelji i sponzori nove Evrope”.

Jedan drugi značajan Evropljanin, koji je tokom rata promišljao o Evropi nakon njega, Altijero Spineli u Manifestu iz Ventotena, vrlo jasno kaže da buduća Evropa mora biti bez granica, zasnovana na jedinstvu njenih naroda i na evropskim vrednostima. Da podsetimo, to je isti onaj Spineli koji je bio prvi predsednik direktno izabranog Evropskog parlamenta 1979. godine i jedan od tvoraca predloga Ugovora o EU osamdesetih godina.

Današnja EU počiva na ovim idejama i u svojoj suštini je politički projekat. Nije reč samo o 28 država koje saraduju, već koje su tokom decenija svog postojanja stvorile nadnacionalne institucije koje imaju izvršne i pravosudne nadležnosti nad članicama, koje mogu da donose zakone koji se odnose na fizička i pravna lica u državama članicama. Unija ima svoj sud, Evropski sud pravde koji ima primat nad nacionalnim sudovima, ali i Evropski parlament koji zajedno sa Savetom ministara donosi zakone koji su nadređeni nacionalnim zakonima. Nadnacionalnost/izvršne funkcije ima i Evropska komisija koja u nekim politikama, kao što su konkurencija i državna pomoć, ali i spoljna trgovina, ima prvu i završnu reč.

Posebno je integrisano njeno tržište: na njemu nema carina, ali postoji jedinstveni/zajednički set pravila i standarda čije je sprovođenje pod kontrolom Evropske komisije, a primat imaju zajednička pravila konkurencije i kontrole državne pomoći i ravnomeran doprinos zajedničkom dobru, pa i kroz budžet. Osnovno obeležje ovog jedinstvenog/zajedničkog/unutrašnjeg tržišta jesu četiri slobode: kretanja robe, kapitala, usluga i ljudi (radne snage).

Ali Unija nisu samo uspesi, već i veliki broj različitih izazova sa kojima se hvatala u koštac. Današnja EU se takođe suočava sa velikim brojem nerešenih (nerešivih) pitanja – nezaposlenost posebno mladih, povećanje javnog duga, veliki izazov integracije izbeglica, ozbiljna pretnja ljudskoj bezbednosti, a posebno perspektiva da jedna od članica napusti EU. Okružena je geopolitičkim prilikama u kojima nije u mogućnosti da se snađe niti da njene članice jedinstveno deluju, sa migrantima koje ne mogu da integrišu, sve većom opasnošću od terorizma, ali nesmanjenom potrebom za rastom, razvojem i konkurentnošću. Današnja Unija funkcinije u uslovima u kojima svaki dan u kome se bavi sama sobom znači gubljenje koraka sa inovativnošću i investicijama, koje druge ekonomske (i vojne) sile vrlo uspešno koriste.

Stanje Unije – bez unije u Uniji

Predsednik Evropske komisije, Žan Klod Juncker je u svom govoru o stanju Unije, septembra 2016. godine, bio veoma jasan kada je rekao da „...EU nisu Sjedinjene Evropske Države, već mnogo kompleksnija Unija... a ignorisati tu složenost bi vodilo u pogrešna rešenja.”⁴ Posebno je naglasio da nema dovoljno Evrope u Uniji, niti dovoljno unije u Uniji. On čak govori o egzistencijalnoj krizi, jer ne vidi dovoljno

² Šef Pregovaračkog tima Srbije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

³ Winston Churchill, *United States of Europe*, Speech, Zurich, Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/europe/churchills-united-states-europe-speech-zurich/p32536>

⁴ Jean Claude Juncker, *State of Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*, Strasbourg, September 14, 2016, SPEECH/16/3043

zajedničkih tačaka na kojima države članice mogu da rade, da lideri članica govore uglavnom o svojim unutrašnjim problemima, a Evropu i ako pomenu, to je u prolazu. Nikada ranije nije bilo moguće videti da predstavnici institucija EU utvrđuju prioritete koji su toliko različiti, ponekad i u direktnoj suprotnosti sa nacionalnim vladama i njihovim parlamentima i da među tim prioritetima nema gotovo nikakvog poklapanja. Zaključuje da je „...tako mnogo fragmentacije, a tako malo zajedništva u Uniji.”

Neophodno je - smatra Junker - naći odgovore na pet ključnih pitanja koje vidi kao prioritete: Evropa koja treba da zaštiti, sačuva evropski način života, osnaži građane, odbrani kod kuće i van granica i preuzme odgovornost. Na samitu šefova država ili vlada koji će u martu biti održan u Rimu, kako bi bilo obeleženo potpisivanje Sporazuma o EEZ, Evropska komisija sprema Belu knjigu u kojoj će dati viziju jačanja i reforme ekonomske i monetarne unije. Zaključujući svoje viđenje stanja Unije, poručuje da samo evropske države mogu da odbrane razlog za jedinstvo i niko drugi to ne može učiniti osim njih.⁵

Naravno da to otvara pitanje koje sve opcije ima Evropska komisija da predloži za spas evropskog projekta. Tako je počela trka koja je u akademskim krugovima u poslednjih par meseci dovela do toga da nema niti jednog ozbiljnog autorskog članka koji ne govori o mogućim scenarijima budućnosti EU.⁶ Čini se da se svi slažu da je ovo pravi momenat za ponovno promišljanje budućnosti Unije, ali ne u smislu konačnog izgleda, već tranzicije koja će joj pomoći da preživi ključne izazove sa kojima se suočava. Kao da za stratešku raspravu o *finalite Europeen*, nema niti snage niti onih koji bi je započeli.

Moguće je napraviti sistematizaciju ovih predloga o daljem putu EU – nije to gubljenje vremena za nas koji smo van Unije, naprotiv. To je razumevanje našeg mesta u svakoj od opcija koje mogu biti na stolu evropskih lidera u narednim godinama. Kao država koja pregovara o članstvu u EU, Srbija mora biti ne samo spremna da razume šta su potencijalni pravci, već i da u njima nađe svoje mesto i tokom pristupnih pregovora, ali i posle njih. Oduvek smo znali da je EU pokretna meta, jer se svakoga dana menja, ali nismo mogli slutiti da će do suštinske izmene procesa dalje unutrašnje evropske integracije članica EU doći u momentu našeg procesa integracije u EU.

Prva, najjednostavnija opcija ili scenario je onaj koje je pre referendumu dugi niz godina zagovarala i Britanija, a to je vraćanje na početne osnove, sa jedinstvenim tržištem kao ključnim elementom. Euro je po ovim mišljenjima zapravo glavni problem, a rasprava o sve bližoj Uniji bi trebalo da bude zatvorena. Način je ispravljanje grešaka, a prva je napuštanje evra, čime se ne bi uništila EU, već bi to značio početak pragmatičnog i efikasnog procesa integracije. Dodatno, to znači i preispitivanje da li aktivnosti same EU imaju dodatnu vrednost u nekim važnim politikama i da bi mnoge od njih mogle biti renacionalizovane. To svakako znači i ograničavanje uloge Evropskog parlamenta i Komisije, uz jačanje uloge nacionalnih vlada i parlamenata u donošenju odluka na nivou EU. Time se, svakako, razvodnjava nadnacionalnost, i jedan od osnovnih principa suprematije prestaje da bude glavno obeležje evropske integracije. Zapravo, umesto više unije, to bi značilo više nacionalnog.

Druga opcija je ona koju zagovaraju autori koji smatraju da Lisabonski sporazum (koji je stupio na snagu 2009. godine), sekundarno pravo, kao i odluke Suda pravde, koji zajedno čine *acquis*, zapravo sadrže sve instrumente kojima bi se postojeći problemi mogli prevazići. Njihova osnovna zamerka, zapravo osnovna greška u delovanju je što svi ti predviđeni i dogovoreni instrumenti nikada nisu korišćeni na pravi način i u potpunosti, jer nije bilo političke saglasnosti među članicama. Njihova potpuna primena ne bi značila dodatno ograničavanje suverenosti članica u nekim oblastima za koje one još uvek nisu spremne, kao na primer porezi, socijalna i politika zapošljavanja. Smatraju da je neophodno povratiti ugled Unije u javnom mnjenju, a to je moguće uraditi samo ako ona bude konzistentna u primeni postojećih dogovora.

⁵ Ibid, p. 4.

⁶ Videti npr: Stephen M. Walt, *Does Europe Have a Future?*, Foreign Policy, July 16, 2016; *Strategic Options for Europe's Future*, New Pact for Europe, www.newpactforeurope.eu, Tim Oliver, Bregzit: What Happens Next, LSE Ideas, Jun, <https://medium.com>

Treća opcija je ambiciozan dalji razvoj ali postupno (po uzoru na predloge u samom korenu evropskog projekta, razvojnost), što podrazumeva da nije dovoljno samo konsolidovati dostignuti stepen integracije. Potrebna je dalja integracija, koja bi značila veća ovlašćenja za EU kako bi mogla biti efikasnija u delovanju prema ključnim izazovima, uz mere za jačanje demokratskog legitimiteta. Za ovo je neophodna javna debata o izmenama ugovora na kojima EU počiva, koja mora uključiti i široku javnost, ali koja bi zahtevala opreznost kako razlike među članicama ne bi bile produbljene. Zagovornici ove opcije razlikuju se u rasponu da li bi to značilo i uvođenje trajnog principa „Evropa u više brzina”, ili bi on bio korišćen samo u nekom kraćem periodu kao elemenat već definisane unapređene saradnje onih koji žele dublju integraciju. To bi svakako značilo i davanje većih ovlašćenja institucijama EU i jačanje nadnacionalnosti, pa i u domenu budžeta i strukturnih politika, kako bi dalja integracija imala potporu u finansijskim sredstvima.

Potpuno jasno, postoje i dve potpuno ekstremne mogućnosti koje polaze od činjenice da današnja EU ne funkcioniše i nije u stanju da odgovori na izazove. Jedni smatraju da iskustvo dosadašnjeg delovanja EU pokazuje da dalji prenos konceptata nacionalne politike i demokratije na evropski nivo nije zapravo ni bio moguć, pre svega zbog nedostataka ovih konceptata u samim državama članicama. Rešenje vide u kreiranju Unije koja bi bila odgovornija javnosti za svoje delovanje, nalazila nove načine da uključi građane u donošenje odluka i jača kapacitet da sačuva osnovna prava, kao i garantuje osnovna socijalna prava jačajući sopstvenu socijalnu dimenziju.

I naravno, moguće je da današnja EU, kako to tvrdi značajan broj autora, zapravo i nema nikakve instrumente kojima bi mogla da se nosi sa problemima. Zato oni predlažu potpunu ekonomsku, fiskalnu, finansijsku, socijalnu i političku uniju sa snažnom evropskom vladom i zakonodavnom vlašću, koji bi bili u stanju da donose autonomne odluke u pravom evropskom interesu. One članice koje se tome protive treba zanemariti i dati priliku onima koje takvu integraciju žele.

Ono što je potpuno sigurno, u svim ovim opcijama i scenarijima, niko ni ne pomišlja o odustajanju od koncepta evropskih vrednosti – doduše, iskreno, niti ih pominje. Krenućemo od pretpostavke da se ne pominju zato što se podrazumevaju. To, za nas, zapravo znači da u kom god pravcu Unija bude krenula i iz koje god perspektive da se posmatra njen dalji razvoj, naš proces dostizanja evropskih vrednosti i standarda nije niti ometen niti se može smatrati kao neodgovarajući. Da, svakako, biće sporiji jer će pažnja članica biti mnogo više na drugoj strani. Ali, ako posmatramo svoj proces integracije u Uniju mnogo više kao posao unutrašnjih reformi, a ne uključivanje u institucije, zastoja ne bi trebalo ni da bude. Nakon otvaranja poglavlja koja se tiču vladavine prava (poglavljia 23 i 24), potreba ostvarivanja mera koje tu pravnu sigurnost treba da uvedu u Srbiji, nama zapravo ostavlja veoma veliki posao. Svakako ne bi bilo dobro da se *momentum* pregovaranja ne nastavi otvaranjem novih poglavlja za pregovore, jer nas to uključuje mnogo više ne samo u unutrašnje reforme već i tera da razmišljamo o budućoj Evropi.

I zbog našeg evropskog puta, ali i zbog opasnosti od bezbednosnih pretnji u prostoru evropskog, azijskog i bliskoistočnog geopolitičkog regiona iziskuju od EU konsolidovano upravljanje za koje je potrebna snažna, a ne oslabljena Evropa – ona koja može da nađe odgovor na bezbednost, slobodu i dobrobit svojih građana.

Unija bez Britanije – „obrnuto” proširenje

Svakako najzanimljivije pitanje sa kojim će se Unija suočavati naredne (narednih) godina jeste posledica referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu, održanog juna 2016. godine, kada je većina onih koji su na referendum izašli odlučila da ova država napusti EU. Podsetićemo, Velika Britanija nije jedna od osnivača Unije, ona je 1973. godine (zajedno sa Irskom i Danskom) postala njena članica. Stupanje u članstvo nije bilo jednostavno, jer je dva puta zaustavljano, pre svega zbog stava tadašnjeg francuskog predsednika Šarla de Gola, da Britanija ne može da se uklopi u zajedništvo koje se tada stvaralo.⁷ Ni samo članstvo nije

⁷ Dezmon Dinan, *Menjanje Evrope – Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, 2010, str. 46.

bilo jednostavno ni za Britaniju niti za EZ, kasnije EU, niti njene države članice. Vrlo teški pregovori oko poljoprivrede, i kreiranje regionalne politike kao odgovora na disbalans u pristupu tadašnjim razvojnim sredstvima Zajednice, neprihvatanje nekih zajedničkih politika (socijalna je bila prva od njih), do čuvene rasprave o rabatu i povraćaju sredstava iz budžeta EU u budžet UK. Bilo bi, ipak, potpuno jednostrano reći da je Britanija samo stvarala probleme i da nije imala značajno mesto u evropskom projektu, jer je ubrzo nakon stupanja u članstvo postala deo osovine (Berlin-Pariz), koji je kreirao i unapređivao različite evropske politike. Unija kakva je danas, pre svega kao ekonomska super sila meke moći, rezultat je i članstva i uloge Britanije.

Svakako da Unija bez UK neće biti više ista Unija, ali daleko od toga da mislimo da je to kraj Unije. UK može napustiti Uniju, ali se ne može izmestiti iz Evrope. Izlazak Britanije će otvoriti veliki broj rasprava o posledicama prvog istupanja iz članstva nakon što je Ugovor iz Lisabona dao takvu mogućnost uvodeći sada već čuveni član 50 u Ugovor o EU, s nadom da nikada neće biti primenjen. Zato je namera i bila da način i procedura istupanja iz članstva bude nedorečena, jasno izražavajući stav da do istupanja bilo koje članice nikada zapravo neće ni doći.

Međutim, do referenduma je došlo, a njegovi rezultati su sada već svima dobro poznati. Posle par meseci rasprave, nova premijerka Velike Britanije Tereza Mej je najavila da će Britanija početkom naredne godine, marta 2017, započeti proceduru po članu 50. Par reči o odredbama koje su u tom slučaju predviđene: kada država članica, koja u skladu sa svojim ustavnim procedurama odluči da napusti Uniju, obavesti Evropski savet o toj nameri, započinju pregovori za zaključenje sporazuma o uslovima tog povlačenja, koji treba da stvori okvir za buduće odnose sa EU.⁸ Savet ministara će, na preporuku Evropske komisije, usvojiti odluku kojom se otvaraju pregovori za Sporazum o istupanju i nominovati pregovarača ili šefa pregovaračkog tima.⁹ Sporazum zaključuje Savet u ime Unije, na osnovu kvalifikovane većine i posle dobijene saglasnosti Evropskog parlamenta.

Osnivački ugovori EU prestaju da se odnose na državu koja se povlači iz članstva danom stupanja na snagu Sporazuma o istupanju ili dve godine od notifikacije istupanja, osim ako Evropski savet u dogovoru sa državom u pitanju ne produži taj period. U periodu pregovora o istupanju, država koja želi napuštanje članstva neće učestvovati u raspravama u Evropskom savetu niti Savetu, niti u odlukama koje se na nju odnose. Nova kvalifikovana većina će biti određena na osnovu odredbi ovog Sporazuma, kako bi rad Saveta bio neometan dok traju pregovori o istupanju.¹⁰ I za kraj, poruka državi koja želi da istupi – ako ponovo zatraži članstvo, onda se pokreće ista procedura kao za bilo koju evropsku državu po članu 49 Ugovora o EU. Drugim rečima, u slučaju ponovne želje za članstvom, Britanija bi morala kao i Srbija da vodi pregovore o pristupanju i usklađivanju sa evropskim standardima.

Nakon referenduma i odluke o napuštanju EU, niko zapravo ne zna kako dalje. Plan za izlazak iz situacije, očigledno, ni jedna ni druga strana nisu pripremile, te se zato tek sada počinje razmišljati o toku i sadržini pregovora o istupanju. Sve se češće čuje da će to zapravo biti *reverse enlargement* kako bi se u poznate okvire stavilo razmišljanje o rešenjima. To zapravo znači da predmet pregovora, za razliku od pregovora o pristupanju gde je osnovno pitanje kada će država kandidat biti u stanju da harmonizuje svoje pravo, politiku i standarde sa onim koji postoje u EU, ovde će biti otvoreno pitanje kada i kako će Britanija razdružiti svoje pravo, politiku i standarde od EU, i kako će se to odraziti na dostignuti stepen integracije ostalih 27 država članica.

⁸ Član 50, stav 2 Ugovora o EU, *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty of the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union, C 83/1, 30. 3. 2010.

⁹ Član 218, stav 3, Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹⁰ Zapravo, primenjuju se odredbe člana 238, stav 3, po kome se kvalifikovana većina određuje da čini najmanje 55% država članica koje učestvuju u radu, kao i njihovih 65% stanovnika.

Zapravo, o celokupnom *acquis*-u niko previše ne razmišlja, jer je u fokusu pristup tržištu. Kako je premijerka Mej vrlo jasno objasnila „...Bregzit znači potpunu repatrijaciju političkog ovlašćenja iz Brisela. Sve drugo bi bilo neprihvatljivo... To znači slobodu da donosimo sopstvene odluke u celokupnom spektru različitih pitanja, od načina na koji označavamo našu hranu do toga kako da odaberemo da kontrolišemo imigraciju.”¹¹ To znači da je za Britaniju prihvatljiv dogovor o slobodnoj trgovini, a ne kompromis o slobodnom tržištu, kako bi kompanije imale maksimalnu slobodu da trguju i funkcionišu na evropskom tržištu, ali bez dopuštanja slobode kretanja radne snage za građane članica EU i svakako bez jurisdikcije Evropskog suda pravde.¹²

Reakcija iz Brisela je bila više nego zanimljiva - zapravo prave reakcije nije ni bilo. Samo je iz Junkerovog kabineta poručeno da ne reaguju na izjave za medije, već će imati reakciju tek na podnetu notifikaciju za istupanje, koju očekuju u što kraćem vremenskom periodu. Međutim, sve češće zvaničnici EU upozoravaju Britaniju da neće dopustiti neformalne razgovore bilo koje vrste, jer znaju da stavovi članica o tome šta se želi postići u dogovoru o istupanju Britanije nisu ujednačeni.

Mada, sada se već može videti šta će biti teško postići u tim pregovorima. Sasvim je sigurno, početna pozicija Unije je da tokom njih neće dozvoliti Britaniji da ona bude ta koja će birati šta joj od *acquis*-a odgovara a šta ne, i da će učesće u jedinstvenom tržištu značiti da mora učestvovati i u obezbeđivanju sredstava za njegovo funkcionisanje, odnosno, uplaćivati u budžet Unije. Takođe je sigurno da ako do dogovora ne dođe, kako kaže član 50, automatski se prelazi na način trgovine koji je u skladu sa pravilima STO (Svetske trgovinske organizacije), u kojoj su članice i Velika Britanija ali i EU – to znači ista pravila spoljne trgovine kao i sa, na primer, Ruskom Federacijom!

I druge opcije postoje, ali se niti jedna ne može primeniti u čistom obliku. Tako model odnosa koji je svima najpre pao na pamet, a koji EU ima unutar Evropske ekonomske oblasti pre svega sa Norveškom, podrazumeva i slobodno kretanje radne snage, što Britanija isključuje kao mogućnost. Model odnosa Unije sa Švajcarskom, zasnovan na brojnim bilateralnim sporazumima nije, pak, prihvatljiv za samu EU jer se (kao u slučaju refrenduma u ovoj državi o imigrantima) bez njenog uticaja stvari mogu značajno promeniti. Moguće je dogovorima predvideti i niži nivo integracije, carinsku uniju, kao u slučaju Turske – to bi za Britaniju značilo samostalno pregovaranje sporazuma o slobodnoj trgovini sa svim partnerima koje je imala kao članica EU, što je stavlja u veoma neravnotežan položaj onoga kome je do sporazuma više stalo.

Rešenje bi mogao biti i sporazum o slobodnoj trgovini između EU i Velike Britanije, poput našeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, ili Sporazuma o partnerstvu, ili Sporazuma o trgovini nedavno zaključenog sa Kanadom. To bi dalo osnova članicama EU da od Britanije zahtevaju da u sporazumu moraju biti predviđeni momentalno usaglašavanje sa novim pravilima EU prava, ali i kontrola i nadgledanje njegovog sprovođenja.

Sve to već sada govori da će pregovori biti dugi i veoma zanimljivi. Glavni pregovarač koga je imenovala EU, Mišel Barnije, bivši član Evropske komisije zadužen za trgovinu, veoma je vešt u postizanju dogovora i odlično poznaje pravo Unije, ali sa idejama još uvek ne izlazi u javnost. Njegov je plan da obezbedi podršku država članica u pregovorima kako bi sve zajedno stale iza postignutog dogovora.

Neke od internih promena u EU, kao prva posledica činjenice da je Britanija glasala za izlazak, pre svega se mora odnositi na izmenu ponderacije glasova unutar kvalifikovanog većinskog odlučivanja, ponovnu raspodelu poslaničkih mesta u Evropskom parlamentu, pitanje službenika britanskih državljana u EU institucijama, kao i na izmene u budžetu i troškovima. Ovo poslednje, doprinos Velike Britanije ali i svake

¹¹ Tom McTague, Charlie Cooper, *Theresa May sets Bregzit course on hard*, POLITICO, October 2, 2016, <http://politico.eu/article/theresa-may.sets-Bregzit-course-on-hard>

¹² *Ibid*, p. 5.

druge članice budžetu jeste i biće jedno od najznačajnijih pitanja rasprave i pregovora i direktno će zavisići od modela koji se želi ostvariti. Ovo nisu samo tehničke izmene, usaglašavanja upravljanja zbog izlaska jedne države – to je važno pitanje ravnoteže snaga unutar institucionalnog balansa Unije.

Isto tako, moguće je da pozicija evrozone bude ojačana zbog toga što njen najveći protivnik više ne može da na ovu politiku utiče. Ima naznaka da bi suočavanje sa izlaskom Britanije iz članstva vodilo u pravac jačanja integracije, pre svega od strane Nemačke i Francuske. To je veoma teško, jer u uslovima snažnog evroskepticizma, jačanja populizma i ultradesnih snaga ne samo u zemljama članicama, već i u Evropskom parlamentu, snažni zaokret bi izazvao veliki otpor javnog mnjenja.

Da se, zaključujući, vratimo Čerčilu, Spineliju, ali i Moneu, Šumanu i Deloru – niko od njih nije tvrdio da će projekat evropskog zajedništva biti jednostavan, jeftin i lak. Ali su tvrdili da je njegova dodatna vrednost tolika da odgovara na najveći broj problema za Evropljane (i bezbednosne i ekonomske prirode), zapravo, da odgovara interesima Evrope. Šta bismo onda drugo mogli da zaključimo nego da EU treba da ide putam dalje integracije kako bi se vratili na početne pozicije jačanja zajedništva i podele odgovornosti za unapređenje evropskih vrednosti.

Malo je mudrosti potrebno to reći, ali je puno veštine, znanja, takta potrebno da bi se to i postiglo.

Budućnost EU iz ugla geopolitike: između kontrolisane atrofije i kontrolisane konsolidacije

Pretpostavljam da se sa mojim zaključcima neće složiti ubedljiva većina čitalaca. U svakom slučaju, to je značajan napredak. Jer, pre osam godina, kada sam na sličnu temu raspravljao sa kolegama iz evropskih država, procenat neslaganja je bio 100%. Takve su reakcije bile sredinom 2008. godine, pošto sam konstatovao da je EU na početku svog kraja.¹⁴ Ko je mogao poverovati u tako nešto? Kišor Mahbubani, iako uverljivo dokazuje da je era dominacije zapadnih sila u globalnim okvirima završena, sudbinu EU ne dovodi u pitanje. U poslednjem predlogu rekonstrukcije Saveta bezbednosti UN iz 2013. godine, on predlaže da umesto dve stalne članice iz Evrope - Velike Britanije i Francuske, ostane jedno rezervisano mesto za EU.¹⁵ Još uvek ne znam šta može biti novi predlog posle Bregzita!

Na formiranje mog mišljenja o budućnosti EU su uticale stvari koje sam primetio tokom višegodišnjeg učešća u procesu pregovora o statusu Kosova pod pokroviteljstvom UN. Do tada, na EU sam gledao analizirajući mnogobrojna strateška dokumenta i političke odluke institucija ove organizacije uz prateće statističke pokazatelje. Tada sam se sreo sa praksom EU i u prvom trenutku ostao potpuno zatečen.

Naime, ubrzo posle otvaranja pregovora je bilo jasno da EU svoj stav o dugoročnom rešavanju kosovskog pitanja jednostavno nema. Odluka se donosila u Vašingtonu, a Brisel je tu služio samo da se iznađu tehnička rešenja i stvar privede kraju sa što manje problema. Ali, Kosovo je u Evropi. Srbija je i srednjoevropska, podunavska zemlja. Međunarodne odnose moramo sagledavati iz uglova geopolitike i međunarodne bezbednosti. Da ostavimo idealističke teorije po strani i podsetimo se realističke škole mišljenja: međunarodni odnosi se odigravaju u anarhičnom okruženju i osnovni cilj aktera je da obezbede opstanak koristeći princip samopomoći.¹⁶ Bez jasnih geopolitičkih ciljeva i političkih odluka koje iz njih proizilaze nije moguće održati dugoročnu stabilnost na celokupnoj teritoriji posmatranog entiteta.¹⁷ U konkretnom slučaju, posmatrani entitet je Evropa. Geopolitički cilj je trebalo da bude stvaranje dugoročno stabilne periferne zone u regionu Balkana. Političke odluke su morale da idu ka ovom cilju. Da li je podrška političko-pravnoj vratolomiji na Kosovu doprinela stabilizaciji Balkana? Da li danas Balkan doprinosi regionalnoj bezbednosti Evrope ili predstavlja potencijalno izvoriste novih problema?

Kosovski problem je prvorazredno geopolitičko pitanje. Sve do izbijanja ukrajinske krize Kosovo je bilo i najveće geopolitičko žarište na kontinentu. Kako je moguće da se to previdi? U suštini, odgovor je jednostavan: EU se nije bavila geopolitikom. Istina, pojedine zemlje, poput Nemačke i Velike Britanije su imale svoje geopolitičke ciljeve koji su se ticali težnji za daljim geografskim usitnjavanjem balkanskih političkih jedinica. To je taktika stara koliko i svet, kako bi velike sile lakše kontrolisale određeni geografski prostor. U tom kontekstu posmatrano, čak je moguće da Kosovo ne predstavlja poslednji slučaj secesije na Balkanu. Međutim, sa jedne strane, to su ciljevi koji se definišu na osnovu devetnaestovekovnih geopolitičkih matrica. Britanski pristup, utemeljen na atlantističkoj koncepciji i kontinualnim pokušajima izgurivanja Rusije iz kontinentalne Evrope u određenoj meri nije iznenađenje. Po ovom pitanju Velika Britanija je

¹³ Autor je izvršni direktor Centra za strateške alternative i predavač na Fakultetu za diplomatiju i bezbednost.

¹⁴ Proroković, Dušan, *Kosovo: medzietnické a politické vzťahy*, SSNS, Bratislava, 2013, str. 189-192.

¹⁵ Mahbubani, Kišor, *Velika konvergencija: Azija, Zapad i logika jednog sveta*, CIRSD, Beograd, 2015, str. 262.

¹⁶ Waltz, Kenneth, *Theory of International Relations*, Addison-Wesley, Reading, 1979; Цыганков П.А., *Теория Международных отношений*, Гардарики, Москва, 2003; Mearsheimer, John J., „Structural Realism”, In: Dunne, Tim, Kurki, Milja, Smith, Steve (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3rd Edition, Oxford University Press. Oxford, 2013, pp. 77-93.

¹⁷ Šta za politiku jedne države znače geopolitički ciljevi i kako se definišu može se bolje shvatiti čitajući na primer: Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York, 2007; дергачев, Владимир А., *Геополитика*, ВИРА-Р, Киев, 2000; Дулин, Александар, *Основи геополитике*, 1-2, Екопрес, Зрењанин, 2004. Срукман, Nicholas, *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*, Harcourt, Brace and Co., New York, 1942.

potpuno usaglašavala svoj nastup sa SAD još od početka XX veka.¹⁸ Ali, istovetan stav ostalih itekako iznenađuje. Interes kontinentalne Evrope nije da učestvuje u stvaranju globalnog rimlenda. Prvo, ta zona relativne destabilizacije (gde god su geopolitička sučeljavanja dolazi do određene destabilizacije) prelazi preko trećine njene teritorije. I drugo, okolnosti se menjaju. Kontinentalna Evropa (bez postsovjetskog prostora) ima oko 462 milion stanovnika, što je ispod 6% ukupne svetske populacije. Pre Prvog svetskog rata u našem delu sveta je živelo 15% svetske populacije. Švedska je 1900. imala 5,14, a Abisinija (današnja Etiopija) 4,1 miliona stanovnika. Danas Švedska ima oko 10, a Etiopija preko 92 miliona. Francuska je 1923. godine imala 15 puta veći BDP od Turskog, Italija i Japan su bili na istom nivou sa dvostruko manjim ekonomijama od kineske. Danas je BDP Francuske 3,5 puta veći nego turski, japanski je 2,5 puta veći od italijanskog, a kineski čak 6 puta.¹⁹ Nove su okolnosti, te su potrebni i novi pristupi. Evropa mora razmišljati o sopstvenoj bezbednosti na nov način. Ništa nije isto kao na početku XX veka.

Nije jasno kako razdrobljeni Balkan sa zavisnim državicama i državolikim tvorevinama može pomoći evropskoj bezbednosti i u krajnjoj liniji - kako može odigrati ulogu stabilne periferije EU u vremenu kada se oblikuje multipolarni poredak? Kina je već obezbedila svoje mesto druge najvažnije sile u multipolarnom sistemu, Rusija će sa najvećim nuklearnim potencijalom i relativno konsolidovanom ekonomijom takođe imati značajnu ulogu, a slične ambicije pokazuju i Turska i Saudijska Arabija. Sve navedene zemlje su još tada, 2008. godine, otvoreno ispoljavale šta su im interesi na Balkanu. Čak nisu skrivale ni koja će sredstva koristiti da ojačaju svoje prisustvo. Da li se u Briselu računalo sa tim kako će radikalno rešenje za Kosovo gurnuti Srbe u zagrljaj Rusiji? Da li se mislilo o domino efektu i kakve posledice radikalno rešenje može izazvati u BiH i Makedoniji? Ili u Abhaziji i Južnoj Osetiji? Možda Pridnjestrovlju, na Krimu? Da li se verovalo u sposobnost kosovskih Albanaca da izgrade održiv sistem kada to nije uspeo njihovim sunarodnicima u Albaniji za sto godina!? I šta će se desiti ako sistem ne bude uspostavljen? Slom sistema na Kosovu može od ovog područja stvoriti regrutnu bazu za radikalne islamiste. Osama bin-Laden je boravio u Albaniji tokom devedesetih!²⁰ Teren je odavno pripremljen. Nedostatak vizije i nepostojanje jedinstvenih geopolitičkih ciljeva su učinili da Balkan ostane bezbednosni problem za EU. Dok su drugi jasno znali šta hoće, EU to ni danas ne zna.

Da tragedija bude veća, gotovo istovetna greška je ponovljena u Ukrajini. Šefovi diplomatija Francuske, Nemačke i Poljske su postigli dogovor sa Viktorom Janukovičem 20. februara 2014. godine, o raspisivanju prevremenih izbora i mirnoj tranziciji vlasti. Dan kasnije su naoružani demonstranti počeli da upadaju u državne institucije i Janukovič je morao da beži iz zemlje. Ono što je usledilo posle toga je već deo istorije. Evropska trojka se pokazala kao nesolidan partner. Čak ni ukazana šansa da se kroz Minski proces dođe do dugotrajnog mira nije iskorišćena. EU ne sme da vrši pritisak na Porošenka i ostale američke protagoniste u Kijevu. Zbog toga, održavanje tenzija u Ukrajini nastavlja da iscrpljuje EU, a posledice poremećenih odnosa sa Rusijom su katastrofalne u ekonomskom, ali još više u političkom smislu.

Sa druge strane, to što vodeće evropske zemlje imaju svoje geopolitičke ciljeve nije značilo i da ih ima EU kao celina. U redu, na Kosovu i uopšte prema srpskom pitanju su se u velikoj meri poklopili geopolitički interesi Berlina i Londona, te donekle i Pariza i u najmanjoj meri Rima, ali je ostalo otvoreno pitanje šta će se desiti sa EU kada oni budu dijametralno suprotni oko nekog drugog pitanja? Kako se EU može dugoročno postaviti i projektovati svoje politike prema Bliskom istoku, postsovjetskom prostoru ili ekvatorijalnoj Africi u kojoj se upravo dešava demografska eksplozija?

Sve dok je funkcionisala kao trgovinski savez i prelazila svoj put od carinske do monetarne unije, evropska integracija se pokazala uspešnom i korisnom za sve učesnike u tom procesu. Međutim, kada je trebalo da se transformiše u političku uniju, ona se saplela. Šta se zapravo desilo sa EU odlično je opisao Henri Kisindžer:

¹⁸ Mackinder, H, „The Geographical Pivot of History”, *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, 1904, pp. 421-437.

¹⁹ *Monitoring the World Economy 1820-1992*, OECD, Paris, 1995; *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD Development Centre, Paris, 2001.

²⁰ Jovanović, Živorad, *Kosovsko ogledalo*, BCSP, Beograd, 2006, str. 55.

„Evropa, koja je pre manje od jednog stoleća imala skoro monopol u planiranju globalnog poretka, sada je u opasnosti da bude otcepljena od savremenih traganja za svetskim poretkom identifikujući unutrašnju izgradnju sa konačnim geopolitičkim ciljem”.²¹ EU je bila okrenuta ka unutra, slabo anticipirajući šta se dešava van nje. Čak je i pitanje Kosova ostalo spoljnog karaktera. A svet, nekima u Briselu bi trebalo dodati - verovali ili ne, postoji i van Evrope. Preciziranje unutrašnjih pravila igre i razvoj birokratskih procedura jesu važne stvari, ali od njih nikako ne zavisi sudbina EU. Sudbina EU zavisi od toga da li će postojati usaglašeni geopolitički ciljevi, odnosno jedinstvena spoljna i bezbednosna politika. Ukoliko oni postoje, to je prvi znak da jednako shvatamo izazove i pretnje. Ukoliko ne postoje, onda je percepcija stvarnosti Grka i Finca sasvim drugačija, pa njih dvojica mogu da trguju, ako im je to od obostranog interesa, ali i ništa više od toga. A uspešno trgovati bez ičega više od toga se može i sa Bangladešom. Ako se različito shvataju izazovi i pretnje, iznosim ovo samo kao ilustraciju, zamislite da se sutra Finci obrate Turskoj kako bi im pomogla da se zaštite od Rusije, a Grci da se obrate Rusiji kako bi im pomogla da spreče dalje nekontrolisane migracije iz Turske. I pored toga što je mastrihtskom konstrukcijom predviđen poseban stub za spoljnu i bezbednosnu politiku Unije, u praksi se nije daleko odmaklo sa njegovim podizanjem. Suštinski, to se nije ni moglo učiniti pošto je bezbednost EU i dalje zavisila od NATO, odnosno od SAD. Kako voditi sopstvenu bezbednosnu politiku bez adekvatne vojne moći? Svestan ovog problema Robert Kuper navodi kako je „neprihvatljivo da odbrana 450 miliona Evropljana toliko zavisi od 250 miliona Amerikanaca. Besplatna odbrana ne postoji. Niko još uvek ne zna tačno i kada, ali u jednom trenutku Evropljani će shvatiti da moraju da plate takve aranžmane. Ne postoje garancije da će se američki i evropski interesi uvek podudarati.”²² Dinamičan razvoj međunarodnih odnosa od sredine 2000-ih je pretekao sporu i anemičnu aktivnost EU koju najavljuje Kuper.

Kao i uvek u istoriji, sada će doći na naplatu to što je drugima prepušteno da brinu o našoj bezbednosti. Pol Kenedi sredinom devedesetih navodi da „sile u ekonomskoj ekspanziji - Britanija 1860-ih godina, Sjedinjene Države 1890-ih godina, Japan danas – zapravo mogu da daju prednost tome da postanu bogate, a ne tome da puno troše na naoružanje. Pola veka kasnije, prioriteti mogu potpuno da se izmene. Ranija ekonomska ekspanzija donela je prekomorske obaveze (zavisnost od stranih tržišta i sirovine, vojne saveze, a možda i baze i kolonije). Drugo, suparničke sile se sada ekonomski razvijaju po brzjoj stopi, a zauzvrat žele da prošire svoj uticaj u svetu. Svet je postao mesto sa više takmaca, i udeo na tržištu je podlokkan. Pesimistički posmatrači govore o opadanju; patriotski državnici pozivaju na obnovu. U takvim neugodnijim okolnostima, velika sila će se verovatno naći u situaciji da troši više na odbranu nego što je činila pre dve generacije, pa ipak da otkrije da je svet nesigurnije okruženje - prosto zato što su druge sile rasle brže i što postaju jače”.²³ Stalna okrenutost ka unutra i fokusiranje skoro pa isključivo na ekonomske teme je donelo tekuću korist evropskim društvima, ali i oslabilo poziciju u budućnosti. Da li je EU spremna da se više pozabavi pitanjima bezbednosti i spoljne politike? Koliko će to koštati? U nastavku članka izneću dva moguća scenarija koja predstavljaju dve moguće krajnosti. Između dve krajnosti je, podrazumeva se, bezbroj varijacija i mogućih raspleta.

Najpre da se vratim na početak članka: ako je EU 2008. godine bila na početku kraja, onda je Bregzit označio njen kraj. Onako kako je bila postavljena, bez jedinstvenih geopolitičkih ciljeva, bez zajedničke spoljne i bezbednosne politike, bez sopstvenih oružanih snaga, EU nije mogla da preživi kao politička unija. Suštinski, one EU koju je zamislio Žak Delor, više nema. Sumnjam da će njen kraj biti dramatičan kao u slučajevima Jugoslavije ili Sovjetskog Saveza, da ćemo prisustvovati brzom urušavanju. Verovatnije je da će to biti odumiranje u etapama, kroz agonije koje će donositi svaka nova velika geopolitička kriza i uz održavanje određenih instituta, pre svega trgovinskih, koji su svima od koristiti. Pod istim imenom integracija će verovatno nastaviti da postoji, sa sve manje ingerencija i zajedničkih ciljeva.

²¹ Kisindžer, Henri, *Svetski poredak*, Klub PLUS, Beograd, 2014, str. 107.

²² Kuper, Robert, *Raspad nacija*, Filip Višnjić, Beograd, 2007, T . 159.

²³ Kenedi, Pol, *Uspom i pad velikih sila*, CID, Podgorica, 1999, str. 18.

Biće to proces *kontrolisane atrofije*, a scenario koji nas očekuje je sledeći. Velika Britanija je već izašla i ona će nastaviti sa politikom *atlantskog partnerstva* zahvaljujući kojoj može biti aktivniji igrač u drugim svetskim regionima. Time će bolje štititi svoje interese nego kroz EU. Nemačkoj i Francuskoj će biti sve teže da kroz sve slabije institucije EU brane svoje interese i drugima nameću rešenja, te će zbog toga morati da vode samostaliju politiku. Francuska će se tada sresti sa neprijatnim iznenađenjem da je mnoge pozicije izgubila, te da je njen uticaj mnogo manji nego pre dvadeset godina, što utiče na otvaranje neprijatnih pitanja u unutrašnjoj politici. Nemačka će videti koliko je se većina istočnoevropskih država plaši. Zbog toga će obe kontinentalne velike sile biti opet više okrenute ka unutra, nego ka spolja. A to je gubitnička varijanta. Prostor koji ostane prazan slabljenjem EU popunjavaće drugi akteri. Izuzimajući tri navedene zemlje, još samo Italija, Španija i donekle Poljska raspolažu vojnim potencijalima dovoljnim za osiguravanje nacionalne bezbednosti. Da bi se zaštitile, evropske zemlje će morati da ulaze u razne aranžmane sa ostalim velikim silama. SAD i Rusija su već pozicionirani kao aktuelni ili potencijalni partneri nizu država, Kina se kroz realizaciju geoekonomske koncepcije „Jedan pojas - jedan put” pojavljuje kao sve važniji faktor u centralnoj i istočnoj Evropi, dok Turska, Saudijska Arabija i Iran ulažu puno napora u povezivanje sa balkanskim muslimanima, ali i sa dijasporom u zapadnoj Evropi. Očekujem da *evropsku agendu* relativno brzo obelodani i Indija, pošto je ona druga najmnogoljudnija zemlja, četvrta vojna sila (sa tendencijom da postane treća nuklearna sila) i sedma svetska ekonomija (do 2020. će verovatno postati peta). Kao temu za razmišljanje postavljam pitanje: šta će se desiti ako Indija bude sve više insistirala na zaštiti Roma u Evropi? U poslednje dve decenije sam prisustvovao mnogobrojnim događajima koje su organizovale indijske državne institucije i redovno sam nailazio na političke predstavnike lokalnih Roma. Bez obzira na velike reči, Evropljani su dozvolili da Romi i dalje budu drugorazredna nacionalna manjina, a tenzije po ovom pitanju su ozbiljne u Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj, Rumuniji... Još jedan, pogotovo opasan akter je globalni islam, svedoci smo njegovih ambicija i akcija. Po ovom scenariju, Evropa postaje poligon za geopolitičko nadmetanje drugih i dobija status koji, na primer, danas ima jugoistočna Azija. I u tom regionu funkcioniše regionalna ekonomska integracija ASEAN, ali su članice politički udaljene jedna od druge. Najmanje dve, a najviše pet velikih evropskih država će moći da zaštite svoje bazične nacionalne interese, ali ne i da se uključe u kreiranje globalnog poretka. Zapravo, jedina evropska zemlja koja će moći da se uključi u globalne rasprave biće Velika Britanija.

Drugi mogući scenario je da se izvede *kontrolisana konsolidacija*. Kako vidim ovaj proces? Cilj je: steći sposobnost da EU sama brine o svojoj bezbednosti. Razvod sa NATO je složen i spor posao, a EU nije u prilici da na bilo koji način iritira SAD. Do cilja se, dakle, može doći sasvim novim geopolitičkim pozicioniranjem. U ovim uslovima, logično je, proces mora početi oko nemačko-francuske osovine. Odnosno, kontinentalne osovine. Za definisanje geopolitičkih ciljeva to je od presudne važnosti. Geopolitička metodologija počiva na dihotomiji između pomorskih i kontinentalnih sila, između talasokratije i telurokratije.²⁴ U globalnom talasokratskom okviru kontinentalna Evropa je ostala samo *sanitarni kordon* prema evroazijskom centru (*Hartlendu*). Evropska integracija je bila u funkciji obuzdavanja Sovjetskog Saveza. Zato EU nije ni mogla da definiše sopstvene geopolitičke ciljeve. Kratak period velikog poslehladnoratovskog ekonomskog uzleta je uticao da se na to zaboravi, kao i da se prethodnih godina na ove procese sve manje gleda kroz cikluse dugog trajanja (*long duree*). Evropa je bila opijena uspehom! Postojeća kriza pomaže da se stvari sagledaju objektivnije i izvuku određeni zaključci. Sada nam sledi trežnjenje! Odlazak Velike Britanije zapravo može pomoći kontinentalnoj Evropi da se brže vrati telurokratskom stanovištu. Evropska geopolitika mora biti kontinentalnog karaktera.

Na spoljnom planu, to bi značilo da je prioritetno usklađivanje odnosa sa ostalim kontinentalnim polovima. Pre svega sa Rusijom, Kinom, Indijom, Turskom i Iranom. Niz je oblasti i inicijativa u kojima kontinentalna Evropa može učestvovati. Postojeću ekonomsku moć treba koristiti za nove akcije, bilo da se radi o koordiniranom uključivanju u kineski projekat „Jedan pojas - jedan put”, čime se otvara

²⁴ Schmitt, Karl, *Land and Sea*, Plutarch Press, Ann Arbor (Mi), 1997.

prostor za jačanje evropskog uticaja u Centralnoj Aziji i Istočnoj Africi ili o izgradnji novih strateških cevovoda ka Rusiji kojima će se dugoročno osigurati energetska bezbednost. Tako bi se ojačala i današnja istočna periferija EU, pošto zemlje između Baltičkog i Jadranskog mora ne bi bile deo atlantističkog rimlenda, već tranzitna zona preko koje bi se zapadnoevropske zemlje strateški povezivale sa krajnjim istokom evroazijske kontinentalne mase, što je od velikog značaja za unutrašnji plan. Jer, na unutrašnjem planu, ispostavilo se na primerima Bugarske, Rumunije i Hrvatske, članstvo u EU samo po sebi ne donosi rešenje. Nejednakosti su ostale izražene, pa je širenje EU dovelo do populacionog praznjenja ovih zemalja i donelo nove glavobolje. Prema podacima za 2015. godinu svaki četrdeseti Rumun i trideseti Bugarin je emigrirao²⁵. I taj trend će se nastaviti. Samo po sebi, uključivanje u članstvo ostalih perifernih država neće rešiti probleme sa kojima se one danas suočavaju. Neophodna je nova vizija njihovog razvoja. U suprotnom, ostaće to prostori sa sve malobrojnijim, sve starijim i sve lošije obrazovanim stanovništvom. Paralelno sa tim, EU mora insistirati na novim političkim rešenjima kako bi se ugasila postojeća geopolitička žarišta na tlu Evrope. Svakako, predlozi SAD se moraju donekle uvažavati, odnos moći je takav, ali se oni ne moraju i ispunjavati. Otvaranje ka novim *kontinentalnim partnerima* bi omogućilo pravljenje balansa snaga, što bi za EU proizvelo novi manevarski prostor. Zašto ne omogućiti Rusiji da ima aktivniju ulogu u traženju rešenja za Kosovo? Zašto ne uključiti Iran i Tursku u razgovore o BiH? Zašto nema mesta za Kinu kada se razgovara o budućnosti Ukrajine? Kada se rešenja traže između većeg broja aktera onda se ona temelje na načelima, a ne na tekućim političkim interesima jačeg. Načelna rešenja su dugoročno održiva, a nametnuta traju dok se ne promeni odnos snaga. EU ne može sebi dozvoliti luksuz da postane talac promene odnosa snaga u globalnom poretku, već mora kroz kreiranje načela tražiti svoje mesto u svetskom političkom sistemu i uticati na oblikovanje globalnog poretka. Gašenjem geopolitičkih žarišta na ovakav način se stabilizuje periferija, osigurava evropska bezbednost i stvaraju uslovi za dalje učvršćivanje kontinentalne političke integracije, na sasvim novim osnovama i na drugačiji način nego do sada. Da li u EU ima snage za ovako nešto? Sudeći po svemu do sada viđenom, više je razloga za pesimizam.

Između dva krajnja scenarija verovatno ćemo gledati međurešenja. Sa jedne strane, EU će nastaviti da funkcioniše po inerciji. Sa druge strane, umesto akcije, bićemo svedoci reakcija na odluke ostalih aktera. Put EU će se oblikovati od odluke do odluke, od jedne krizne situacije do druge. Ili će to možda biti stranputica!? U društvenim naukama je nemoguće prognozirati sa velikom pouzdanošću. Složene okolnosti u kojima se nalazimo čine stepen pouzdanosti još manjim. EU kakvu smo juče poznavali danas više ne postoji. Na šta će ličiti sutra zavisi od čitavog niza okolnosti i raspleta mnogih kriza u raznim delovima sveta na koje Brisel više ne može da utiče.

²⁵ Prema pokazatelju „*net migrations rate*” iznetom u: CIA *Worldfact Book*, CIA, Washington D.C., 2016. Dostupno na: <https://www.cia.gov/index.html>

Da li je sadašnja Evropska unija budućnost za Zapadni Balkan?

Protekle godine su u nekoliko navrata predstavljale svojevrsni test za sistem na kome počiva sadašnja Evropska unija. U političkom kao i akademskom diskursu bila je uočljiva sklonost da se pojave i procesi sa kojima se Evropska unija uhvatila u koštac karakterišu kao *izazovi* koje nameće proces evropeizacije kao deo procesa globalizacije. Ovako širok pristup vodi sagledavanju tokova političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih događaja na međunarodnom planu kao proizvode međuzavisnih i duboko isprepletenih međunarodnih režima po kojima funkcionišu savremene države i nadržavne tvorevine. Međutim, u osnovi svake od ovih organizacionih jedinica sadržane su osnovne vrednosti i principi koji određuju ne samo okvire njihovog delovanja već i granice do kojih oni mogu da se suočavaju sa izazovima. Geografski okviri Evropske unije, zajedno sa evropskim vrednostima i principima na kojima se ona danas temelji, dovedeni su u pitanje usled višegodišnje krize finansijsko-monetarne unije i od skora krize Šengen zone. U pozadini ovih turbulencija prisutno je pitanje egzistencijalnog karaktera, odnosno da li će Evropska unija, kakvu je danas poznajemo, opstati u narednom periodu. Ideja o održavanju referenduma o *odlasku ili ostanku* polako je dobila na značaju zauzimajući sve veći medijski prostor i time opterećujući svakodnevni život građana. Domino efekat ovih kriza bi uskoro mogao da usmeri pažnju javnosti i ka drugim dimenzijama evropskih integracija poput jedinstvenog tržišta ili Evropskog ekonomskog prostora. U takvim okolnostima za zemlje kandidate za članstvo, poput Srbije, nameće se pitanje da li članstvo u Evropskoj uniji zaista predstavlja jedinu alternativu.

Evropske vrednosti

Evolucija evropskog projekta pokazala je da su evropske vrednosti prilično *fluidna* kategorija. Termin *evropske vrednosti* sadrži u sebi brojne protivrečnosti. Iako je u osnovi bila namera da se ovim terminom obuhvate sve sličnosti koje povezuju različite evropske narode, uvažavajući pritom sve njihove različitosti, do danas ostaje nejasno šta se pod tim podrazumeva. Kodeks evropskih tekovina poznat kao *acquis communautaire* ostao je na nivou pokušaja država članica da se izgradi *evropski identitet* koji bi usaglasio sve postojeće razlike izdižući osećaj jedinstva kao dominantnu vrednost. Izazovi sa kojima se Evropska unija suočavala u poslednjoj deceniji svedoče o proizvoljnom tumačenju, ulozi i upotrebi evropskih vrednosti čime se u potpunosti urušava njihov legitimitet i sve otvorenije preispituje njihova univerzalnost i pouzdanost. Nastavak teksta sadrži osvrt na četiri ovakva primera koji se ogledaju u: 1) tekućim naporima da se finansijsko-monetarna unija stabilizuje, pored ostalog kroz pomoć Grčkoj; 2) slučaj „Charlie Hebdo”; 3) aktuelna (i)migrantska kriza i 4) Slučaj „Bregzit” – referendum u Velikoj Britaniji o ostanku ili izlasku iz EU.

Grčka i evropska ekonomska kriza – jedinstveno evropsko tržište

Grčka je postala epicentar evropske dužničke krize nakon implozije berze na Vol stritu 2008. godine. U oktobru 2009. godine, Grčka je objavila da je godinama unazad davala pogrešne statističke prikaze državnog deficita, čime je izazvala uzbunu među finansijskim institucijama oko pravog stanja u njenom celokupnom ekonomsko-finansijsko-monetarno-fiskalnom sistemu. Finansijska tržišta su ubrzo onemogućila Grčkoj povlačenje novih kredita, a do proleća 2010. godine Grčka je bila na rubu bankrota koji je pretio otvaranjem nove finansijske krize ne samo na evropskom već i na međunarodnom tržištu. Da bi se takva apokaliptična mogućnost izbegla, nakon dužih pregovora formirana je tzv. *Trojka*, koju su sačinjavali Međunarodni monetarni fond, Evropska Centralna Banka i Evropska komisija. Nakon intenzivnih susreta sa predstavnicima Grčke dogovorene su prve dve tranše međunarodne finansijske

²⁶ Irina Žarin je doktorand Briselske škole za međunarodne studije pri Univerzitetu Kent.

pomoći u iznosu od 240 milijardi evra. Međutim, ovakva pomoć nije odobrena bez određenih uslova. Od Grčke je zatražena, da bi uopšte mogla da povuče ove tranše, duboka društveno-ekonomska reforma, koja bi obuhvatila najvećim delom javnu administraciju, a potom i samu društvenu strukturu. Na prvom mestu zahtevale su se oštre fiskalne mere koje bi proizvele duboke budžetske rezove i povećanje poreza. Istovremeno, očekivalo se od Grčke da se uhvati u koštac sa političkom korupcijom, poboljšanjem investicione klime, kao i da pristupi uvođenju i sprovođenju ozbiljnih kaznenih mera za sve građane koji bi odstupili od zakona. Iako je ovaj dogovor imao za cilj da se Grčkoj omogući da *kupi vreme*, kako bi stabilizovala svoje finansije i razuverila finansijska tržišta o postojanju opasnosti od totalnog kraha sistema, unutrašnji ekonomsko-politički problemi nisu nestali. Paralelno sa ovim zbivanjima, Grčka je iskusila ozbiljna previranja na domaćem političkom planu, koja su dovela do pada Vlade, kratkog preuzimanja vlasti od ultradesničarskih snaga „Zlatna Zora”, ponovnih izbora, pa i referenduma koji je doveo do prekomponovanja inicijalnog sastava vladajuće strukture i dr. Prema ocenama analitičara, posledice ovakvog razvoja događaja unazadili su grčku ekonomiju za najmanje pet godina dok je nezaposlenost dostigla rekordnih 25%.

Odnosi Grčke sa pojedinim državama članicama EU, poput Nemačke, kao i sa institucijama EU, poput Evropske komisije i dalje su veoma krhki. Pored toga što su probudili mnoge duhove iz prošlosti (ksenofobija, rasizam, i sl.), ovi događaji su nametnuli pitanje koliko su proizvoljna tumačenja kodeksa evropskih tekovina i njihova primena, ali pre svega koliko je zapravo uspešna internalizacija evropskih vrednosti u zemljama članicama. U ovom slučaju to su na prvom mestu vrednosti vladavine prava, solidarnosti, jedinstva i ravnopravnosti.

Charlie Hebdo – sloboda izražavanja

Slučaj „Charlie Hebdo” je suštinski pokrenuo lavinu preispitivanja univerzalnosti i legitimiteta evropskih vrednosti na kojima je sazdano evropsko društvo i celokupan sistem Evropske unije. On se ujedno može smatrati i udžbeničkim primerom distorzivnog opažanja stvarnosti i selektivnog prihvatanja činjenica. U osnovi ove tragedije leži pitanje dokle sežu granice (evropskog) prava na slobodu mišljenja i izražavanja i kada one kao (evropske) vrednosti bivaju uzurpirane?²⁷ Mnogobrojne teorijske škole koje se bave sistemima vrednosti slažu se da se o apsolutnoj slobodi ne može govoriti, jer ona funkcioniše po principu ograničenja; odnosno, slobodu jedne individue/grupe/društva određuje odnosno ograničava sloboda druge individue/grupe/društva. Pojedini mediji pružili su različite odgovore na ovo pitanje, ali većina njih se slaže da je satiričan prikaz verskih simbola dao dva različita tumačenja i to, prvog, koje se oslanjalo na pravo slobode mišljenja i izražavanja bez negativnih konotacija (npr. govor mržnje), i drugog, koje je doživelo dotični prikaz kao ismevanje verskog opredeljenja određene zajednice, sa negativnom konotacijom (npr. govor mržnje).²⁸ Ovakvi subjektivni doživljaji zatvorili su krug međusobnog optuživanja o krajnjim namerama satiričnog prikaza, koji su rezultirali tragičnim ishodom. Reakcije Evropljana unutar i van granica Evropske unije kretale su se od apsolutne solidarnosti sa žrtvama i porodicama nastradalih, sažete u transparentu „Je suis Charlie”, do značajnog porasta islamofobije i negativnog odnosa prema neevropskim doseljenicima.²⁹ Stoga se nameće pitanje gde leži ta fina granica koja razdvaja pravo na slobodu govora, odnosno slobodu mišljenja i izražavanja od samog mišljenja odnosno izražavanja koje ima funkciju govora mržnje ili bilo koju drugu negativnu konotaciju. Evropske vrednosti, koje su u ovom slučaju bile predmet preispitivanja, su bile prvenstveno sloboda govora/mišljenja/izražavanja, sloboda štampe, tolerancija, uzajamno poštovanje i dijalog.

²⁷ “Is the Charlie Hebdo attack really a struggle over European values?”, tekst u *New Statesman* preuzet sa <http://www.newstatesman.com/politics/2015/01/charlie-hebdo-attack-really-struggle-over-european-values>

²⁸ Ibidem.

²⁹ „Europeans all”, tekst u internet izdanju *The Economist* preuzet sa <http://www.economist.com/news/europe/21638220-debate-over-freedom-expression-v-religious-sensitivity-seems-have-been-decided-attack>

Ilegalne imigracije – pravo na slobodu kretanja ljudi

Većina političara i akademskih krugova slaže se da je talas imigranata, izbeglica, azilanata i interno raseljenih lica ukazao na samu suštinu neuspjeha u internalizaciji evropskih vrednosti unutar same Evropske unije. Politički diskurs, ponašanje i aktivnosti pojedinih članica Evropske unije su u velikoj meri pogazili prava i slobode kojima su se generacije evropskih građana ponosile. Pojedini činioci su išli do krajnjih ekstrema te su nametnuli brojna pitanja u rasponu od neusaglašenosti tumačenja do prozvoljnog primenjivanja evropskih zakona i uredbi. Tako je Mađarska prva podigla *evropski zid* kako bi se odbranila od navale imigranata; Češka i Austrija su uvele privremenu pograničnu kontrolu; Slovačka je izrazila spremnost da primi samo migrante *hrišćanske veroispovesti*, jer smatra da bi svi *ostali* imali problema da se integrišu u slovačko društvo; Nemačka je *pozvala* na stotine hiljada migranata da dođu da bi kasnije zataškala ovaj ishitreni korak; Velika Britanija je prisilno vraćala imigrante koji su pokušali da se probiju kroz tunel Lamanš, itd.³⁰

Zagovornici proširenja Evropske unije našli su se u manjini kao branioci osnovnih evropskih sloboda, dok su evroskeptici likovali nad sunovratom evropskog poretka. Većina medijskih izveštaja tokom prvih dvanaest meseci imigrantske krize beleži neočekivano i doslovno poštovanje slova evropskih tekovina u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU među kojima je prednjačila Srbija. Iznenaduje konstatacija većine medijskih glasila da su se ove zemlje, čija se spremnost za usaglašavanje sa evropskim normama i standardima godinama unazad ocenjivala, odmeravala i kritikovala, ponele kao veći Evropljani od članica Evropskog kluba ka kojem teže. Sa teorijskog aspekta, njihovi postupci predstavljaju udžbenički primer kojim se potvrđuje dvosmerno delovanje evropeizacije i to u pravcu *odozdo na gore*.

Evropska unija, koja teži da bude *otvoreno društvo* kakvim ga doživljava recimo Soroš, u velikoj meri nije odgovorilo izazovima globalizovanog sveta.³¹ Evropske vrednosti na koje se javna debata koncentrisala u ovom primeru obuhvataju demokratiju, pravo na slobodu kretanja, pravo na međunarodnu zaštitu i pomoć, pravo na integraciju, i na kraju kolaps Šengenskog sistema.

Slučaj „Bregzit“ – referendum o EU u Velikoj Britaniji

Rezultat referenduma o ostanku ili odlasku Velike Britanije iz EU, zapravo ne treba da bude iznenađenje. Iako se u pozadini opredeljenja za napuštanje EU nalaze razlozi poput visokog priliva imigranata, gubitka radnih mesta, porasta nezaposlenosti i pogoršanja životnog standarda, pravo objašnjenje nalazi se u iskonskoj potrebi ove ostrvske države da se *izoluje*, kako je problemi u susedstvu ne bi pogađali. Velika Britanija je oduvek više bila posmatrač nego učesnik evropskih integracija. Zahvaljujući tzv. *opt-out* klauzulama izborila se za udoban položaj koji joj je omogućio da učestvuje u procesu odlučivanja na komunitarnom nivou, ali ne i da nužno sprovodi postignute dogovore. Ovakav stav, takođe, predstavlja jedan od arhaičnih principa britanske izolacione politike koji nije dozvoljavao potpunu predanost evropskoj ideji već potrebu da se ona kontroliše i da se njome manipuliše. Stoga se postavlja pitanje: da li su britanski političari, koji su inspirisali raspisivanje referenduma, procenili da se ovom naddržavnom tvorevinom više ne može upravljati u skladu sa njihovim interesima? Izlaskom iz EU, *rastreslo* bi se evropsko tkivo i možda izgradila nova osnova koja bi bila povoljnija za sprovođenje britanske spoljne politike koja je više sklona da posmatra, ocenjuje i kontroliše nego da se zaista posveti i učestvuje u integracionim procesima multilateralne saradnje.

Referendum ukazuje na još jednu interesantnu činjenicu, a to je da je poslednjih nekoliko godina postojao ozbiljan raskorak između državne politike i podrške građanstva. Ovo se, pre svega, ogleda u imigracionoj politici, ali i u drugim pitanjima kao npr. budžetska izdvajanja i sl. Postoje mišljenja da je rezultat referenduma zapravo glas onih slojeva društva koje je proces evropeizacije/globalizacije *ispustio* u nekoj od etapa procesa. Drugi analitičari smatraju ovo malo verovatnim, jer da je to zaista bio slučaj ovaj referendum bi bio sazvan mnogo ranije.

³⁰ Vesti sa internet stranica www.bbc.com, www.france24.com, www.irishtimes.com, www.wsj.com

³¹ Intervju Gregora Petera Schmitza sa George Sorosom preuzet sa: <http://nybooks.com/articles/2016/02/11/europe-verge-collapse-interview/>

Izlazak Velike Britanije iz EU je pokazatelj sunovrata jednog od glavnih osnivačkih principa, ali i vrednosti EU, koji se ogleda u poštovanju i kohabitaciji svih vidova različitosti. Pored toga, proces odlučivanja se rukovodio principom ravnopravnosti svih država članica. Ovaj primer pokazuje da su neke zemlje smatrale da njihov glas ima veću težinu od drugih i da se u kritičnim trenucima većina manjih država mora povinovati njihovim interesima. Ovo ilustruje pokušaj pristalica *ostanka* da se sazove novi referendum radi potvrđivanja rezultata, što je EU jednoglasno odbila, ukazujući da nakon ove odluke britanskog naroda *nema nazad*.

Evropeizacija vs. regionalizacija

Evropeizacija je kao dvosmerna ulica i njen uspeh zavisi isključivo od recipročnih aktivnosti učesnika u saobraćaju. Postoji više različitih *upotreba* pojma evropeizacije od kojih, za potrebe ovog razmatranja, izdajamo tri: a) evropeizacija u kontekstu politike proširenja EU b) evropeizacija kao rekonstrukcija identiteta i c) evropeizacija kao transnacionalizam i kulturna integracija.

Studije o evropeizaciji zastupaju gledište da ovaj proces inicira paralelne, međusobno povezane i zavisne procese promena kako na nacionalnom tako i na nadržavnom nivou. Zemlje kandidati za proširenje nastoje da usklade svoje domaće politike sa evropskim tekovinama i dostignu očekivani nivo koji bi im olakšao preuzimanje predstojećih obaveza koje proizilaze iz članstva u Uniji. Ovo se, pre svega, odnosi na institucionalno usklađivanje i harmonizaciju zakonodavstva što bi omogućilo zemljama aspirantima za članstvo da se već u statusu kandidata bliže povežu i integrišu u postojeće političke, ekonomske i bezbednosne strukture Unije. Međutim, ovo ne funkcioniše po istom principu kada je u pitanju izučavanje rekonstrukcije nacionalnog identiteta i kulturne integracije. Ova polja u domenu studija o evropeizaciji su nedovoljno istražena i često veoma osporavana zbog nedovoljno temeljno zasnovane (*usidrene*) teorijske osnove. Za razliku od procesa evropske integracije koji vodi ka formiranju *evropskog jezgra* ili pak *evropske celine*, evropeizacija se prepoznaje kao druga dimenzija, odnosno kao proces koji teče paralelno sa integracijom i vodi dezintegraciji koja ide nasuprot naporima koji vode ka homogenizaciji na svim nivoima. Šta na evropskom odnosno *komunitarnom* nivou predstavlja identitet odnosno kulturna integracija evropskih naroda?

Tumačenje evropeizacije je da na nacionalnim i subnacionalnim nivoima integracije dolazi do značajnih promena koje mogu dopunjavati, ali podjednako i osporavati promene na nadnacionalnom nivou. Evropeizacija se stoga prepoznaje kroz ono što je integracija stvorila i što nastavlja da čini, a to je pomaganje diversifikacije na različitim nivoima evropskih društava. U tom smislu, na primeru Zapadnog Balkana, ne može se kategorično tvrditi da evropska integracija niti zavisi niti nužno utiče na razvoj integracije na nižem odnosno subregionalnom (intra-regionalna) nivou. Praktični primeri govore u prilog tvrdnji da se na osnovu praćenja dosadašnjeg odnosa evropske i intra-regionalne integracije mogu identifikovati četiri različita scenarija i to: 1) napredak integracija na evropskom i regionalnom nivou;³² 2) napredak na evropskom i stagnacija na regionalnom nivou;³³ 3) napredak na regionalnom i stagnacija na evropskom nivou;³⁴ 4) stagnacija na evropskom i regionalnom nivou.³⁵ Dakle, o regionalizaciji se ne može govoriti kao o suprotnosti evropeizacije, već kao o njenom sastavnom elementu. Shodno tome, regionalizacija može doprineti, ali isto tako i odmoći integracionim procesima na evropskom nivou. Za zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji je važno prepoznavanje i uvažavanje ovog elementa

³² Primer: Procvat regionalnih organizacija, inicijativa, mreža saradnje na Zapadnom Balkanu, uz podršku EU, puna saradnja zemalja regiona sa MKTJ u Hagu, status kandidata za Albaniju, prijava za članstvo BiH.

³³ Napredak u pregovorima o članstvu Crne Gore i Srbije, status kandidata za Albaniju, prijava za članstvo BiH, politički dijalog između Beograda i Prištine, uz istovremenu ustavnu krizu u BiH, politički *status quo* u Albaniji, korupciju i organizovani kriminal u Crnoj Gori, spor oko naziva makedonske države i stalno odlagani datum otvaranja pregovora za Makedoniju.

³⁴ Berlinski proces kao novi podsticaj regionalnoj saradnji, ali istovremeno pet zemalja članica EU koje i dalje kategorično odbijaju prihvatanje jednostranog priznanja nezavisnosti KiM.

³⁵ Aktuelna kriza u EU i zaoštavanje bilateralnih odnosa u regionu ukazuju na mogućnost ovakvog scenarija.

evropeizacije koji ukazuje na činjenicu da članstvo u Evropskoj uniji ne mora nužno biti krajnji ishod procesa integracija. Članstvo u Evropskoj uniji može biti jedna, ali ne i jedina alternativa zemljama koje su opredeljene za unapređivanje odnosa sa Unijom. Brojni su primeri međunarodnih režima poput EEA (European Economic Area), EFTA (European Free Trade Area) i dr. koji pokazuju da i drugi oblici kolektivne saradnje mogu biti podjednako uspešni i da im ni na koji način ne manjkaju beneficije koje proističu iz takvog vida saradnje sa Evropskom unijom. Sa formiranjem Regionalnog saveta za saradnju (Regional Cooperation Council - RCC) i zemlje Zapadnog Balkana su već napravile iskorak u tom pravcu.

Prethodno navedeni primeri ukazuju na mogućnosti koje treba imati u vidu prilikom praćenja daljeg razvoja Evropske unije, a koji će bitno uticati na odnos prema zemljama Zapadnog Balkana, ali i na postavljanje regiona prema Uniji. Zemlje Zapadnog Balkana, kao deo regionalnog okvira koji predstavljaju strukture kao što je RCC, mogu ostati u tesnoj vezi sa Evropskom unijom kao pridružene članice, ili pak nastaviti da vrše pritisak na nacionalne Vlade zemalja članica EU da ih prihvate kao nove članice. Prva mogućnost je prilično kontraverzna s obzirom na to da podseća na regionalni okvir koji je već postojao na ovim prostorima u formi nekadašnje SFRJ, što izaziva nelagodu kod određenih zemalja regiona. Druga mogućnost se ne razlikuje umnogome od prve osim što se za glavni centar moći priznaje i prihvata Brisel.

Budućnost EU – budućnost Zapadnog Balkana i Srbije

Aktuelni tok procesa proširenja, a pre svega, odnos sada sve većeg broja država članica i njihove domaće javnosti prema ideji daljeg proširenja ne uliva preterani optimizam. Upravo ova činjenica nameće razmatranje eventualnih scenarija daljeg razvoja Evropske unije kao nadnacionalne tvorevine. Jedan od pristupa daljem toku proširenja koje postaje sve izglednije je organizacija institucionalne strukture Unije u vidu sistema tzv. koncentričnih krugova.

Prvi krug bi činile države članice, osnivači, koje su odlučile da nastave sa političkom integracijom putem daljeg unapređenja saradnje na osnovu Ugovora o Evropskoj političkoj uniji.³⁶ Drugi krug činile bi sve države prvog kruga i ostale aktuelne države članice Unije koje žele da nastave sa ekonomskom integracijom, ali ne i političkom integracijom u okvirima Ugovora o Evropskoj uniji.³⁷ Treći krug bi uključivao države članice prethodna dva kruga i druge evropske zemlje koje ne bi želele da budu deo ni tešnje političke kao ni ekonomske integracije, već su zainteresovane samo za održavanje međuvladine saradnje sa državama članicama EU i za jedinstveno tržište. Na taj način, funkcionisanje Evropske unije kroz različite *krugove* saradnje, koji podrazumevaju ne samo različiti sastav učesnika, već i različiti nivo, brzinu, interese i ciljeve saradnje, uticao bi na potpuno prekomponovanje *snaga* unutar same Unije. Ovo bi suštinski uticalo na tok procesa evropske integracije koja bi se raščlanila na više različitih *osovina* evropskih integracija. Ove osovine ne bi bile nove sami po sebi, već bi dodatno institucionalno osamostalile i ojačale postojeće strukture kao što su jedinstveno tržište, evrozona, šengenska zona i dr. i eventualno omogućile stvaranje novih. Strukturiranje evropskog jezgra u više osovina na različitim nivoima evropskih integracija bi faktički bila posledica grupisanja članica Evropske unije u skladu sa njihovim interesima, potrebama i mogućnostima, a što bi se nužno odrazilo i na zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo.

Tako bi zemlje aspiranti za članstvo mogle biti dovedene u situaciju da biraju prilikom pristupanja kome od ovih krugova žele da se pridruže. Ova mogućnost u osnovi nije nova, s obzirom na to da je sadržana u pojedinim Ugovorima o pristupanju kao što su slučajevi Velike Britanije i Danske gde su ova izuzeća-specifičnosti prepoznate i prihvaćene uvođenjem tzv. *opt – out* klauzula. Shodno tome zemlje Zapadnog Balkana i same bi mogle doprineti ovom procesu formiranjem jedne ili više zasebnih celina evropskih integracija kroz već postojeći režim regionalne saradnje u okviru RCC i drugih regionalnih integracionih mehanizama (CEFTA 2006, Energetska zajednica, Transportna opservatorija za Jugoistočnu Evropu i dr.).

³⁶ *Treaty on European Political Union*, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm

³⁷ Primer saradnje članica EEA i EFTA sa EU.

Zaključak

Za sada je budući izgled Evropske unije neizvesan i sasvim je sigurno da će se svakim sledećim korakom sve dublje i dalje preispitivati. Ovo predstavlja veliku neizvesnost i za zemlje Zapadnog Balkana, s obzirom na to da proevropsko raspoloženje javnosti opada sa sve većim odugovlačenjem samog procesa i pozitivnog ishoda evropskih integracija po njihove zemlje koje su aspiranti za članstvo. Takođe, proširenje je sve manje prisutno na evropskoj agendi kako ga sukcesivno bacaju u zasenak krupniji i dugotrajniji problemi sa kojima se Unija sve više susreće. Grupisanje aktuelnog i budućeg članstva u Evropskoj uniji oko više različitih osovina i nivoa evropskih integracija ne znači nužno neuspeh za sadašnju Uniju. Naprotiv, ovakvo rešenje bi moglo biti povoljno kako za samu Uniju tako i za njene članice jer bi se bez nereálnih pretenzija usmerile na pravce delovanja koji bi bili usklađeni sa njihovim realnim interesima i mogućnostima.

O autorima

Jelica Minić je doktor ekonomskih nauka. Predsednica je i jedan od osnivača Foruma za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji. Bavila se istraživanjima i kreiranjem politike u oblasti evropskih integracija i regionalne saradnje. Bila je zamenica generalnog sekretara i rukovodilac ekspertskog tima Saveta za regionalnu saradnju, u Sarajevu (2008-2013) i bila na visokim upravljačkim funkcijama u državnoj administraciji (Pomoćnica ministra spoljnih poslova, 2000-2004), NVO (Generalni sekretar Evropskog pokreta u Srbiji, 1994-2000) i naučnim institucijama (rukovodilac projekata i istraživačkih jedinica, 1971-2000). Pored predavačkog rada objavila je preko 150 članaka, eseja i poglavlja knjiga u zemlji i inostranstvu, oko 60 izlaganja na konferencijama i bila je urednik više knjiga.

Tanja Mišćević prof. dr je Šef Pregovaračkog tima Srbije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji od septembra 2013. i vanredni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu. U Vladi Srbije je, između ostalog, bila posebna savetnica za evropske integracije potpredsednika Vlade i ministra za spoljnu i unutrašnju trgovinu, državni sekretar za politiku odbrane Ministarstva odbrane i direktor Kancelarije za evropske integracije. Vodila je modul Međunarodne organizacije na Diplomatskoj akademiji Ministarstva spoljnih poslova Srbije i predavala na nekoliko evropskih univerziteta kao gostujući profesor. Dobitnica je priznanja „Doprinos godine Evropi” 2006. godine, a 2014. godine, nagrade „Najevropljanka Balkana” i nagrade „Duga” za doprinos u borbi protiv homofobije. Potpredsednica je Evropskog pokreta u Srbiji.

Dušan Proroković je doktor političkih nauka i doktorand nauka bezbednosti. Predavač na Fakultetu za diplomatiju i bezbednost, izvršni direktor beogradskog Centra za strateške alternative i spoljnopolitički komentator „Večernjih novosti”. Objavio je više od dvadeset članaka u naučnim časopisima u zemlji i inostranstvu iz oblasti geopolitike, međunarodne bezbednosti i međunarodnih odnosa. Autor je monografija „Kosovo: međuetnički i politički odnosi”, „Geopolitika Srbije” i „Nemačka geopolitika i Balkan” i učesnik velikog broja naučnih konferencija međunarodnog značaja. Tokom pregovora o budućem statusu Kosova pod rukovodstvom Martija Ahtisarija obavljao je funkciju predsednika parlamentarnog Odbora za Kosovo i Metohiju (2004-2007), a tokom posredovanja Trojke bio je državni sekretar u Vladi Republike Srbije (2007-2008).

Irina Žarin je diplomatski službenik u Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije. Doktorand je na Univerzitetu Kent pri Briselskoj školi za međunarodne studije (*Brussels School of International Studies*). Glavna područja njenog akademskog rada su evropska i regionalna integracija zemalja Zapadnog Balkana, politika proširenja EU i proces evropeizacije. Autor je brojnih članaka i eseja iz oblasti evropske integracije. Članica je Evropskog pokreta u Srbiji i aktivni član Foruma za međunarodne odnose.



Evropski pokret
Srbija
Forum za međunarodne odnose

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**