

ČLANCI - ARTICLES

Duško Lopandić*

UDK 327:341.174(4-672EU)

str. 5-17.

MALE I SREDNJE ZEMLJE U EVROPSKOJ UNIJI - IZMEĐU POJAVA FRAGMENTACIJE EU I NOVIH VIDOVA SUBREGIONALNE SARADNJE

Apstrakt

U novoj Evropi veličina više nije ekvivalent za moć. U Evropi su, pored kontinentalnih regionalnih organizacija, odavno vrlo primetni i oblici multilateralne subregionalne saradnje većinom između manjih država članica na određenom manjem geografskom području. Ove organizacije su postale sve brojnije sa pojavom tzv. neoregionalizma u periodu nakon raspada bipolarnog sistema u Evropi 1990-1991. Sa razvojem i najavljenom transformacijom Evropske unije, paralelno sa krizama i brexitom, primetna je i sve veća saradnja njenih država članica u okviru manjih grupacija, poput Višegradske grupe, Saveta ministara za baltičku saradnju, Beneluksa i drugo. Evropski subregioni su uglavnom prirodne geopolitičke-geoekonomske oblasti tako da se razvoj subregionalne saradnje prirodno odvija uz paralelan proces evropske integracije. Dalji napredak subregionalne saradnje verovatno će biti povezan sa evolucijom izgradnje "EU u više brzina". Ukoliko bi došlo do slabljenja ili neuspjeha evropske integracije, posledica bi bila fragmentacija evropskog (političkog i ekonomskog) prostora i uspostavljanje neke vrste mini-savezništva i

* Ambasador u MIP-u, Beograd. Stavovi izneti u ovom tekstu predstavljaju isključivo lično mišljenje autora. dulopand@yahoo.com.br Rad je primljen 18.11.2017, a prihvaćen za štampu 23.12. 2017.

multilateralnih koalicija koje bi se formirale po linijama postojeće subregionalne saradnje. Ovakav vid aktivnosti ne prestaje sa pristupom Uniji, što je poruka koja je značajna i za zemlje Zapadnog Balkana. Srbija je tradicionalno vrlo aktivna u brojnim oblicima regionalne saradnje na Balkanu. Razni oblici subregionalne saradnje sa susedima u celini olakšavaju realizaciju glavnog strateškog cilja Srbije – članstva u Evropskoj uniji.

Ključne reči: Evropska unija, regionalna saradnja, subregionalna integracija, Višegradska grupa, Balkanska saradnja, proširenje.

"U novoj Evropi veličina više nije ekvivalent za moć", istakao je belgijski politikolog Pol Manjet.¹ Predsedavanje Malte i Estonije Evropskom unijom tokom 2017. godine, kao i *ad hoc* skupovi (održani 21. juna 2017. godine uoči sastanka Evropskog saveta) devet zemalja članica EU iz grupacija Beneluksa (Belgija, Holandija, Luksemburg), Baltičkog regiona (Litvanija, Letonija i Estonija) i Skandinavije (Švedska, Finska i Danska) skrenuli su ponovo pažnju na ulogu i značaj manjih i srednjih zemalja u Evropskoj uniji, kao i na oblike subregionalne saradnje u EU.

1. Članstvo u EU i stalno pregovaranje: između "small is beautiful" i "size matters"

U klasičnim međunarodnim odnosima, moć i uticaj svake države (kako velikih sila, tako i ostalih) definisani su, pre svega, njenim vojnim, ekonomskim, demografskim kao i drugim potencijalima.² Položaj malih i srednjih zemalja (MSZ) je relativno povoljniji u situaciji kada one čine deo šireg, čvrstim pravilima definisanog saveza, koji im pruža mogućnost korišćenja posebnih instrumenata delovanja i uticaja. Najbolju ilustraciju ovoga predstavlja sama Evropska unija. Nekadašnja EEZ je nastala sredinom prošlog veka kao zajednica zemalja koje su nastojale da udruživanjem stvore jednu vrstu ekonomske i političke protivteže u međunarodnom sistemu u kome su dominirale supersile.

Iako ne postoji čvrsta definicija oko toga šta je mala zemlja ili zemlja srednje veličine, obično se smatra da u EU većina država članica spada u ove dve

¹ P. Maignette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Science Po, Paris, 2006, p. 60.

² D. Lopandić, "Male i srednje zemlje u međunarodnim odnosima i u Evropskoj uniji", *Međunarodni problemi*, str. 79-113; L. Goetchel (ed), *Small States inside and outside the EU, Interests and Politics*, Suisse Peace Foundation, Springer, 1998, p. 289.

kategorije - uz izuzetak šest zemalja koje u evropskim okvirima predstavljaju relativno "velike" države (SR Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Italija, Španija i Poljska). Prema tome, u manje i srednje zemlje (MSZ) bismo mogli svrstati ukupno 22 od 28 članica Unije. Danas su MSZ u EU u znatnoj većini u odnosu na veće zemlje - za razliku od početaka ove organizacije kada je odnos bio pola-pola (SR Nemačka, Francuska i Italija prema zemljama Beneluksa). Osnovna pogodnost koje imaju MSZ unutar EU zasniva se na činjenici da Unija predstavlja transparentan politički i pravni sistem koji funkcioniše na osnovu utvrđenih pravila (a ne prema trenutnom odnosu snaga) i na načelima traženja kompromisa i usklađivanja interesa svih članica, bez obzira na razlike u veličini.

"Podsticane da sukobe interesa rešavaju pregovorima ili putem suda, države članice EU su sklone smanjenoj agresivnosti u međusobnim odnosima" (P. Manjet).

Formalni poredak EU je, u celini, nešto naklonjeniji MSZ-u jer im omogućava povoljniji položaj unutar sistema u odnosu na njihovu veličinu. Kada se posmatraju institucionalna rešenja iz ugovora o EU (učešće MSZ-a u Evropskom parlamentu ili Evropskoj komisiji, broj glasova svake zemlje u telima EU, sistem "rotiranja" predsedavajućeg EU i slično), može se zaključiti da je od samog nastanka organizacije primenjivano načelo izvesne "pozitivne diskriminacije" prema MSZ-u. Tako, svih 28 zemalja EU predlažu po jednog člana Evropske komisije. Sadašnji predsednik Evropske komisije dolazi iz male zemlje (Luksemburg). Bugarska, na primer, ima 18 evro-parlamentaraca ili 2,4% od broja članova Evropskog parlamenta, iako je učešće njenog stanovništva tek 1,6% u stanovništvu Unije itd. Uz to, princip "blokirajuće manjine" (prilikom glasanja u Savetu ministara) garantuje MSZ da ne mogu biti lako preglasane od strane onih većih. MSZ su prilikom reformi EU, u načelu, bile nešto naklonjenije podršci klasičnom funkcionisanju EU - takozvanom "komunitarnom metodu" rada i organizacije (podrška "nacionalnim" organima, poput Evropske komisije, suda i drugim) - što je, takođe, viđeno i kao način "zaštite" od dominacije većih članica.³ Države članice, takođe, nastoje da ostvare efikasniji uticaj na donošenje odluka i putem konsultacija unutar različitih subregionalnih grupacija.

Ipak, kako je jednom naglasio irski premijer, uticaj njegove zemlje, ili drugih zemalja, u telima EU ne proizilazi koliko iz formalnih činilaca, kao što je broj glasova i slično, toliko iz mogućnosti da u organima EU na neformalan način može da utiče na svoje kolege. Unija se može posmatrati i kao velika "mašina za pregovaranje", odnosno sistem u kome se neprestano odvijaju pregovori o

³ S. Hicks, *Politički sistem EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 472; Z. Horvath, B. Odor, *The Union after Lisbon, The Treaty reform of the EU*, HVGORAC, Budapest, 2010, p. 436.

desetinama i stotinama tema za koje se svaki put traži odgovarajuća većina u Savetu ministara EU ili konsenzus u Evropskom savetu. Dinamika pregovaranja podrazumeva kombinovanje nacionalnih interesa i načela solidarnosti svih članova "kluba". Proces odlučivanja u EU ogleda se tako u neprestanoj potrazi za *ad hoc* savezima, pri čemu je najvažniji "koalicioni kapacitet" svake zemlje, koji uglavnom ne zavisi od njene veličine nego mnogo više od ideološke i interesne orijentacije država.

Osnovni kriterijumi identifikovanja stavova ili grupisanja država članica EU proizilaze iz sledećih činjenica: da li su u pitanju bogatije ili siromašnije zemlje, da li su više ili manje "liberalne" ili "protekcioniističke", da li su više ili manje "zaštitnice" potrošača nasuprot poslovnim krugovima, kakav im je geografski položaj i geopolitička orijentacija u međunarodnim odnosima i slično. U dinamici pregovaranja unutar EU ne može se, ipak, ignorisati i činjenica da "veličina ima značaj" (*size matters*) i da su države sa većim kapacitetom, poput SR Nemačke i Francuske, u većoj mogućnosti da nametnu svoje poglede (posebno u telima koja primenjuju metod "međuvladine saradnje", poput Evropskog saveta). Međutim, s druge strane, MSZ mogu biti usmerenije (fokusirane) na postizanje određenog broja ograničenih, ali bitnih nacionalnih ciljeva. Ovakav pristup im, neretko, pruža bolji taktički manevarski prostor u odnosu na veće zemlje čiji ciljevi su, uglavnom, brojniji, pa time i razuđeniji.

Položaj unutar EU daje priliku MSZ da, u širem kontekstu međunarodnih odnosa, koriste mehanizme Unije putem kojih mogu značajno da uvećavaju svoj međunarodni kapacitet i time da ostvare spoljnopolitičke ciljeve. Jedna Švedska, na primer, zahvaljujući "evropeizaciji" svojih spoljnopolitičkih interesa (drugim rečima transformacijom nacionalnih ciljeva u zajedničke evropske ciljeve) u mogućnosti je da vrši daleko veći uticaj u međunarodnim odnosima nego što bi to mogla kao individualna zemlja. Slično bi se moglo reći i za neke druge MSZ koje su bile u stanju da u pojedinim slučajevima efikasno "evropeizuju" važne nacionalne ciljeve (na primer, Grčka u odnosu na Tursku, Poljska i Baltičke zemlje u odnosu na Rusiju, Portugal u odnosu na Indoneziju u slučaju Istočnog Timora itd.). Treba, ipak, napomenuti da je ovakva praksa tokom poslednjih godina dovela do brojnih pokušaja članica EU da vrlo uske nacionalne interese (na primer, odnose prema susedima i slično) automatski proglase "evropskim", odnosno da pokušaju da, na neki način, potpuno "nacionalizuju" spoljnu politiku EU. Ovakav trend je proizveo različite tenzije unutar EU - kako između država članica, tako i u odnosima država članica sa Evropskom komisijom koja je zvanični zastupnik zajedničkih interesa (jedan od primera je i prošlogodišnji

sukob Hrvatske i Evropske komisije po pitanju ispunjenja uslova za otvaranje poglavlja u pregovorima o proširenju sa Srbijom).

2. Članstvo u EU kao platforma za jačanje uticaja manjih i srednjih zemalja

Možemo, u celini, zaključiti da su, pod uslovom uspešne interne adaptacije na članstvo u EU ("evropeizacija" nacionalnih poredaka), MSZ i pored ograničene veličine, u mogućnosti da efikasno i na razne načine utiču na politike EU, a preko nje i na šire odnose u međunarodnoj zajednici.⁴ Ovo proizilazi iz:

- efekta "saveza" - činjenice da se manje i srednje zemlje osećaju bezbednije kao članice šireg kluba razvijenih evropskih zemalja, pa time mogu i slobodnije i energičnije da deluju, uz podršku saveznika; u ovom okviru posebno je važna i primena načela solidarnosti između država članica, koje je jedno od važnih principa Ugovora o EU;
- efekta "stabilnog poretka" - čvršćeg pravnog poretka i uređenijeg sistema unutar Unije koji sprečava arbitranost, odnosno garantuje zaštićeniji položaj manjih i srednjih zemalja u odnosu na njihove veće partnere iz EU;
- efekta transformacije i "evropeizacije" - činjenice da je u procesu ulaska i članstva u EU svaka zemlja, na neki način, podstaknuta da prilagođava svoje nacionalne institucije ("evropeizacija") i da ih učini efikasnijim i modernijim (izgradnja institucija, izgradnja administrativnih kapaciteta, finansijska podrška fondova EU i drugo), kako bi mogle da učestvuju u kompleksnom radu mašinerije EU (takozvani *smart power* - "moć putem pameti");
- efekta "pozitivne diskriminacije" - uspostavljene ravnoteže između većih i manjih zemalja u procesu donošenja odluka (duh kompromisa, postojanje glasačkih koalicija i slično) koji garantuje poredak EU i "pozitivne diskriminacije" u ponderisanju glasova između većih i manjih zemalja;
- efekta "ravnopravnosti u kreiranju politika" - takve strukture/organizacije EU koja omogućuje relativno efikasno promovisanje interesa zemalja članica u formulisanju i realizaciji pojedinih politika EU, uključujući i

⁴ R. Steinmetz, A. Wivel, *Small States in Europe, Challenges and Opportunities*, Ashgate, Farnham, 2009, p. 249.

zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (na primer, posredstvom pozicije "predsedavajućeg", sistemom "komitologije" i drugo);

- efekta "nacionalnosti u radu organa EU" - stavova i funkcionisanja "nacionalnih" organa EU (Evropske komisije, Suda pravde) čija neutralnost i nacionalni karakter pogoduju zaštiti zajedničkih interesa EU – pa time i interesa manjih zemalja u odnosu na nacionalne strategije većih zemalja.

3. Nova faza uspona subregionalne saradnje

Sa razvojem i najavljenom transformacijom Evropske unije, paralelno sa krizama i *bregzitom*, primetna je i sve veća saradnja njenih država članica u okviru manjih, subregionalnih grupacija. U ovome, čini se, najvidljivije su zemlje Višegradske grupe, ali su vrlo aktivne i Baltičke zemlje kao i skandinavske zemlje, dok tri zemlje Beneluksa, koje su bile među osnivačima Evropske zajednice, tradicionalno održavaju svoje pripremne sastanke uoči svih važnijih skupova EU. Da li je reč tek o normalnoj saradnji neposrednih suseda, ili je ova pojava nagoveštaj produbljenije fragmentacije prostora EU, koji je povezan sa slabljenjem procesa sveobuhvatne evropske političke i ekonomske integracije, odnosno kao nužna posledica izgradnje "Evrope koncentričnih krugova"?

Mnogostruke krize u Evropskoj uniji i njenim državama članicama tokom ove decenije, uključujući i poslednje u nizu – *bregzit* i katalonsku krizu, svedoče, između ostalog i o krizi sistema upravljanja demokratskih poredaka, tradicionalnih ideologija, kao i o složenosti u odnosima vlasti i građana u vremenu globalizacije i četvrte industrijske revolucije.⁵ Država nacija, kao glavni oblik moderne društvene organizacije, daleko je od mogućnosti da odgovori na sve prirodne, ekonomske, demografske i socijalne izazove pred kojim se nalaze moderna društva – ali to ne mogu u celini ni regionalne ili svetske organizacije, poput EU ili UN. Stoga nije neobično da se u međunarodnom poretku pojavljuju i drugi, specifičniji oblici saradnje među državama, poput različitih subregionalnih, transnacionalnih ili subnacionalnih entiteta, makroregiona i slično. U Evropi su, pored kontinentalnih regionalnih organizacija, odavno vrlo primetni i oblici multilateralne subregionalne saradnje između država članica na određenom manjem geografskom području. Ove organizacije su postale sve

⁵ D. Lopandić, *Evropska unija između nacije i globalizacije*, Arhipelag, Beograd, 2017, str. 222.

brojnije sa pojavom tzv. *neoregionalizma* u periodu nakon raspada bipolarnog sistema u Evropi 1990-1991.⁶

Kada se radi o subregionalnim oblicima saradnje unutar EU, ova pojava, ima različite činioce, među kojima bismo mogli navesti sledeće:

- postoji *prirodan interes i tendencija susednih zemalja* u pojedinim regionima da međusobno intenzivnije sarađuju, posebno u onim pitanjima o kojim zbog geografskih, ekonomskih ili društvenih razloga dele iste stavove ili koja nisu od većeg interesa za EU kao celinu,
- *proces donošenja odluka u Evropskoj uniji* spontano podstiče njene države članice da stvaraju različite vidove *ad hoc* koalicija o raznim pitanjima o kojima se raspravlja. Ovo je posebno značajno za manje zemlje članice koje izolovano - nasuprot većim i uticajnijim državama - nemaju mogućnost da nametnu svoje stavove u širokoj organizaciji od 28 članica,
- *slabljenje ili neefikasnost pojedinih politika EU* (npr. regionalna politika, strategije makroregiona,⁷ ekonomske mere, angažovanje strukturnih fondova i sl.) utiče na pojedine države, posebno zemlje geografske periferije EU da traže zajednički način za reformu tih politika ili za alternativna rešenja,
- određene regionalne grupe zemalja zbog istorijskih ili geopolitičkih razloga ponekad *dele sličan širi pogled na svet*, odnosno opšti pristup određenim temama (poput na primer, podrške liberalnoj ekonomskoj politici, veće ili manje otvorenosti prema svetu, stava prema ulozi države u ekonomiji, načela socijalne zaštite, uloge poljoprivrede i slično) što ih spontano navodi da se udružuju u odgovarajuće subregionalne koalicije,
- ekonomska i druge krize koje su tokom poslednjih desetak godina pogodile EU uticale su na *pojave dubljih strukturnih "pukotina" među državama članicama*, posebno po linijama "sever-jug" (evrokriza), odnosno po pravcu "istok-zapad" EU, odnosno između uslovno kazano "starih i novih" članica EU (odnos prema migracijama i dr.),

⁶ Pojmovi regionalizma i subregionalizma kao oblika međudržavne saradnje i/ili integracije se prepliću i često označavaju istu pojavu "*multilateralnu, institucionalizovanu i višedimenzionalnu saradnju između susednih i međusobno povezanih zemalja na istom kontinentu*". V. M. Telo, *L'Europe en crise et le monde*, EUB, Bruselles, 2016, p. 14 kao i posebno p. 75-91; Takođe G. Hook and I. Kearns (eds), *Subregionalism and World Order*, Palgrave, 1999, p. 264.

⁷ Evropska unija je do sada razvila tzv. makroregionalne strategije za baltički, dunavski, crnomorski i alpski makroregion. Vid. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/.

- najzad, postoji i neka vrsta modernog *trenda* u međunarodnim i geopolitičkim odnosima, da države organizuju raznovrsne *multilateralne sastanke* i forume u različitim oblicima. U pojedinim slučajevima, ovi forumi imaju i jasnu geopolitičku pozadinu ili sadrže potencijalne naznake specifičnijih savezništava.

Dok je pojava subregionalne saradnje u ranijim periodima uglavnom objašnjavana specifičnim ekonomskim potrebama saradnje između bliskih suseda, primetno je da u novije vreme dolazi do delimičnog pomeranja fokusa subregionalne saradnje i koordinacije na politička ili strateška pitanja - što je bez sumnje povezano i sa novom fazom međunarodnih odnosa i debatom o budućnosti EU. Iako Evropska unija kao takva ostaje glavni i najširi okvir i referenca za saradnju i integraciju njenih članica u celini,⁸ aktiviranje pravnih mehanizama predviđenih Lisabonskim ugovorom, kao što su "unapređena (ojačana) saradnja" ili "stalna strukturisana saradnja"⁹ omogućavaju i produbljeniju integraciju ograničenog broja članica EU, odnosno izgradnju tzv. *Evrope koncentričnih krugova* ili *Evrope u više brzina*. Ovakva arhitektura Evropske unije, kombinovana sa nekim novim političkim ili ekonomskim krizama, može da u negativnom scenariju dovede i do slabljenja ukupne centripetalne privlačnosti integracije, odnosno da dovede do "okoštavanja" određenih geografskih podela i do dublje fragmentacije EU na manje geografske podceline, kao što su to subregionalne grupacije.

4. Od Baltika do Sredozemlja - između ekonomskih i geopolitičkih ciljeva

U nastavku ćemo ukazati na neke karakteristike glavnih subregionalnih grupacija u EU, bez ulaženje u detaljnije nabranje i objašnjenje njihovih razgranatih institucija.

*Beneluks*¹⁰ je osnovan još pre same Evropske zajednice (1944) i predstavljao je neku vrstu pokusne laboratorije za kasnije oblike šire evropske integracije (carinska unija, prostor Šengena i sl.). Tri zemlje Beneluksa su ekonomski i razvojno, kao i u svom stavu prema evropskoj integraciji u načelu najbliže onome

⁸ U *Rimskoj deklaraciji* sa samita EU posvećenog budućnosti EU nakon bregzita (od 27.3.2017) posebno se naglašava da će članice biti posvećene "još većem jedinstvu i solidarnosti", <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>, preuzeto 17.9.2017.

⁹ V. D. Lopandić, "EU ponovo u pokretu? Razvoj ZBOP i EU u više brzina", *CEP Pogled*, jun 2017; J. Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u EU*, Sl. glasnik, Beograd, 2011, str. 322.

¹⁰ Organizaciju Beneluks zemalja, koja ima i svoj sekretarijat u Briselu čine Belgija, Holandija i Luksemburg.

što se podrazumeva pod mogućim "jezgrom EU" (evrozona, i dr.) što se odražava i u njihovim stavovima u vezi sa daljom evolucijom Unije. Na ovo za sada ne utiču sve приметniji evroskepticizam u holandskom društvu, niti specifična situacija federalizovane, interno sve podeljenije Belgije.

Višegradaska grupa (V4) je nastala odmah nakon raspada istočnog bloka kao politički klub četiri zemlje centralne i istočne Evrope¹¹ koje su nastavile sa ovom formom saradnje i nakon ulaska u EU. Članice V4 nastoje da koordiniraju stavove unutar EU i da, kada je to moguće, nastupaju jednoglasno, kao npr. u debatama oko spoljnih migracija ili socijalnih uslova za kretanje radne snage u EU. Zemlje V4 u načelu naglasak stavljaju na suverenitet država članica kao osnovu za dalji razvoj evropske integracije, iako treba napomenuti da one u raznim pitanjima politika EU često nisu sasvim saglasne. Politička evolucija u Poljskoj, odnosno Mađarskoj otvorila je i pitanje pojave tzv. "neliberalne demokratije" unutar EU.

Tri Baltičke zemlje¹² sistematski sarađuju u okviru *Baltičkog saveta ministara*¹³ i pokazuju zapaženo usaglašeno delovanje posebno u nekim pitanjima spoljnih odnosa EU, kao što je politika istočnog susedstva i odnosi sa Rusijom. Slučaj ove tri male i geografski periferne zemlje ilustruje do koje mere regionalni nastup povećava uticaj i efikasnost manjih država članica u sistemu EU. Ove zemlje u pristupu mnogim internim politikama EU pokazuju bliskost sa liberalnim stavovima Velike Britanije ili skandinavskih zemalja, što znači da će one nakon *bregzita* izgubiti važnog saveznika unutar EU.

Skandinavske zemlje blisko međusobno sarađuju u okviru *Nordijskog saveta ministara* koji geografski prevazilazi okvire EU,¹⁴ pa uz *Evropski ekonomski prostor*,¹⁵ stoga predstavlja važan i koristan primer mogućih varijacija u široj evropskoj institucionalnoj arhitekturi. Nordijska saradnja sadrži još jedno rešenje koje bi možda bilo zanimljivo za neka buduća pitanja na evropskom nivou: autonomne teritorije Finske, odnosno Danske (Grenland, Farska ostrva i

¹¹ Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka su paralelno razvile i ekonomsku saradnju u okviru sporazuma *CEFTA* koji je nakon njihovog članstva u EU preuzet (u novoj formi) od strane zemalja jugoistočne Evrope.

¹² Litvanija, Letonija i Estonija.

¹³ U tekstu se nećemo zadržavati na drugim institucijama ove saradnje u regionu, poput Baltičke skupštine dr.

¹⁴ Nordijski savet ministara i druge institucije nordijske saradnje čine članice EU Švedska, Danska i Finska, kao i nečlanice Norveška i Island.

¹⁵ EEP čine Evropska unija i tri zemlje EFTA: Norveška, Island i Lihtenštajn.

Alandska ostrva) imaju status posmatrača unutar Nordijske saradnje, dakle neku vrstu *mini* subjektiviteta (ali bez suvereniteta) na međunarodnom nivou.

Za razliku od subregionalne saradnje na severu i istoku Evrope, mediteranske članice juga EU donedavno nisu razvijale praksu međusobnog multilateralnog sastajanja. Ovo je verovatno posledica činjenice da, Francuska, Španija i Italija¹⁶ pripadaju grupi većih članica EU, pa su stoga imale manje potrebe da (uz periferne Portugal, Grčku i ostrva Maltu i Kipar) primene praksu subregionalnog grupisanja. Ipak, sa nastupanjem evrokrize, jačanjem položaja Nemačke kao neke vrste homogene u Evropi i naznakama ekonomskih i političkih "naprslina" po liniji sever-jug EU, formirana je 2013. g. neformalna "*Med - grupa*" (ili *klub "Mediteran"*) članica EU na nivou premijera, koji se sastaju jednom godišnje.¹⁷ Sastanci ovih zemalja su prvenstveno fokusirani na ekonomska pitanja u EU, budućnost Unije posle brexita, kao i na šire stanje na Sredozemlju. Noviji oblik subregionalne saradnje u EU predstavlja "*Inicijativa tri mora*" (Baltik-Crno more-Jadran)¹⁸ dvanaest zemalja iz centralne i istočne Evrope - članica EU, koja formalno kao cilj ima koordinaciju razvoja evropskih infrastruktura na pravcu "sever-jug". Međutim, čini se da se motiv za pokretanje ove inicijative može tražiti, ne toliko u pitanjima vezanim za EU koliko u širim geostrateškim projektima, odnosno u želji zemalja CIE za potvrdom saveza sa SAD, nasuprot konfrontaciji prema Rusiji, s jedne strane, a možda, sa druge strane, i u traženju zajedničke protivteže naspram već pomenutom rastućem značaju centralne sile EU - Nemačke, odnosno dominaciji unutar EU tradicionalne osovine Berlin-Pariz.

Ovde se spisak različitih supraregionalnih formi saradnje u EU ili šire u Evropi ne završava. Izvan same EU, broj subregionalnih foruma ili sastanaka u Evropi je značajan - pomenućemo samo Organizaciju za crnomorsku ekonomsku saradnju (BSEC), Centralnoevropsku inicijativu (CEI), Jadransko-jonsku inicijativu (AII), Savet država Baltičkog mora (CBSS), Nordijsko-baltičku saradnju (5+3), Mediteransku uniju, Evroazijsku uniju, GUAM i druge. Specifičan regionalni

¹⁶ Treba napomenuti da je Italija bila pokretač više subregionalnih inicijativa koje su prvenstveno usmerene ka nečlanicama EU iz centralne, istočne i jugoistočne Evrope, poput Centralnoevropske inicijative i Jadransko-jonske inicijative.

¹⁷ Sedmero članica "kluba Mediteran" čine Francuska, Španija, Italija, Portugal, Grčka, Kipar i Malta.

¹⁸ Članice inicijative pokrenute 2016. godine su Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Letonija, Litvanija, Estonija, Rumunija, Bugarska, Hrvatska, Slovenija i Austrija. Zanimljivo je da su prvom samitu inicijative (2016) prisustvovali i predstavnici SAD i Kine, dok je na drugom samitu (2017. u Poljskoj) prisustvovao i predsednik SAD D. Tramp.

forum predstavlja i saradnja "16 plus 1", koja je od 2012. g. postala oblik strateške razvojne kooperacije Kine sa zemljama centralne i istočne Evrope (koje su članice EU ili kandidati za članstvo EU).¹⁹

Možemo zaključiti da je subregionalna saradnja jedan od oblika delovanja država u Evropi. Evropski subregioni su uglavnom prirodne geopolitičke-geoekonomske oblasti tako da se razvoj subregionalne saradnje prirodno odvija uz paralelan proces evropske integracije. Ova forma saradnje pojedinih država članica EU tokom poslednjih godina se intenzivira, što se može povezati i sa strateškim pozicioniranjem zemalja u kontekstu priprema i pregovora za izgradnju evropske arhitekture posle bregzita, odnosno sa postavljanjem pojedinih zemalja u novim geopolitičkim uslovima u Evropi. Dalji napredak subregionalne saradnje verovatno će biti povezan sa evolucijom izgradnje "EU u više brzina". S druge strane, ukoliko bi došlo do slabljenja ili neuspeha evropske integracije, posledica bi bila fragmentacija evropskog (političkog i ekonomskog) prostora i uspostavljanje neke vrste mini-savezništva i multilateralnih koalicija koje bi se formirale po linijama postojeće subregionalne saradnje.

5. Srbija i subregionalna saradnja na Balkanu

Srbija je tradicionalno vrlo aktivna u brojnim oblicima regionalne saradnje na Balkanu. Sa izuzetkom Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (*SEECP*) osnivanje većine glavnih foruma za saradnju zemalja zapadnog Balkana - nečlanica EU - politički je bilo podstaknuto od strane činilaca koji se nalaze izvan samog regiona (u prvom redu EU). To je bio slučaj sa Paktom stabilnosti za JIE, koji se 2008. g. transformisao u Savet za regionalnu saradnju (*RCC*), a slično je bilo i sa ugovorom *CEFTA* kao i sa novijom inicijativom okupljanja šest zapadnobalkanskih premijera - "*WB6*".²⁰ U *galaksiji* institucija formiranih oko *RCC* postoji preko 50 različitih foruma koji podržavaju brojne oblasti saradnje zemalja zapadnog Balkana i njihovih partnera, poput nedavno pokrenutog "regionalnog ekonomskog prostora". U kontekstu približavanja i pristupnih pregovora Evropskoj uniji, od posebnog značaja je i "*Berlinski proces*" koji je pokrenula SRN i koji je uglavnom integrisan sa aktivnostima *WB6*. Kao jednu od najnovijih subregionalnih aktivnosti Srbije možemo pomenuti i formiranje "*Krajovske grupe*" (2015) u okviru koje su premijeri Rumunije, Bugarske i Srbije

¹⁹ Radi se, uz Kinu o sledećim zemljama: Albanija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Makedonija, Crna Gora, Poljska, Rumunija, Srbija, Slovačka i Slovenija.

²⁰ Inicijativu je formalno pokrenula Crna Gora, ali iza predloga je stajala Evropska komisija.

(kao zemlje kandidata za članstvo EU) dogovorili redovne susrete (po uzoru na V4) sa ciljem bolje koordinacije u razvoju infrastruktura i razmatranja drugih pitanja, uključujući podršku pristupanju Srbije u EU. Njihovom sastanku se u 2017. pridružio i premijer Grčke.

Na kraju, možemo istaći da pregled delovanja subregionalnih foruma koji postoje unutar EU pokazuje da ovakav vid aktivnosti ne prestaje sa pristupom Uniji, što je poruka koja je značajna i za zemlje ZB. Razni oblici subregionalne saradnje sa susedima u celini olakšavaju realizaciju glavnog strateškog cilja Srbije – članstva u Evropskoj uniji. Osim prirodnog unapređenja susedske saradnje, subregionalne inicijative pomažu i u međunarodnoj vidljivosti kao i u izgradnji pozitivnije slike regiona zapadnog Balkana, što je takođe jedan od razloga za aktivnu ulogu Srbije u tom okviru.

Dusko Lopandic, PhD²¹

Small and Medium Sized States in the European Union - Between Possible EU Fragmentation and the New Forms of Sub-Regional Cooperation

Summary

In addition to continental regional organizations in Europe, other forms of multilateral sub regional cooperation between States in smaller geographical areas have long been noticeable. These geographically smaller organizations have become increasingly numerous with the appearance of the so-called "neo-regionalism" in the period following the collapse of the bipolar system in Europe around 1990-1991. With the expected further development and transformation of the European Union, following the euro-crisis and the Brexit, the cooperation of its member States in smaller groups, such as the Visegrad Group, the Council of Ministers of Baltic States, the Benelux and others, have been in the rise. The European sub regions are mainly natural geopolitical and economic areas. Therefore, the development of sub regional cooperation naturally takes place alongside a parallel process of European integration. Further progress on sub regional co-operation is likely to be linked to the evolution of the possible "multi-speed European Union". If there is a further weakening or failure of European

²¹ Ambassador, Belgrade.

integration, the result would be the fragmentation of European (political and economic) space and the establishment of some kind of mini, multilateral coalitions that would be formed along lines of existing sub regional cooperation. This kind of activity does not stop with access to the Union, which is a message that is also significant for the countries of the Western Balkans. Serbia has traditionally been very active in many forms of regional cooperation in the Balkans. Various forms of sub regional cooperation with neighbors as a whole facilitate the realization of the main strategic goal of Serbia - membership in the European Union.

Keywords: European Union, regional cooperation, subregional integration, Visegrad group, Balkan cooperation, Enlargement