

UDK: 341.232(497)
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)
God. LXVI, br. 1158-1159, str. 128-142
Izvorni naučni rad
Primljen: 7. jul 2015.

Marina JOVIĆEVIĆ¹

Regionalna saradnja na Balkanu, od devedesetih do danas – uticaj Evropske unije

SAŽETAK

Na početku rada predstavljene su informacije o teritoriji zemalja u regionu Balkana i njihovim međusobnim odnosima, a razmatraju se i mogućnosti za formiranje regionalnog identiteta. U drugom delu rada predložen je proces razvoja regionalne saradnje na Balkanu, koji započinje kratkim pregledom prvih oblika regionalne saradnje, koji se razvijaju još u 19. veku a okončava se sa postkonfliktnim regionalnim pristupom Evropske unije, sredinom devedesetih. U trećem delu rada predstavljen je elaborativniji pregled prvih regionalnih inicijativa koje na Balkanu uspostavljaju ključni akteri međunarodne zajednice, a posebno je objašnjena uloga Evropske unije u tom procesu. U četvrtom delu navode se informacije o novom procesu regionalne saradnje, koji podržavaju Evropska komisija i neke od država članica Evropske unije, a čiji je cilj uspostavljanje boljeg povezivanja u balkanskom regionu. U poslednjem delu rada daje se procena dosadašnjih dostignuća regionalne saradnje na Balkanu, sa osnovnim procenama za budućnost, u srednjeročnom roku.

Ključne reči: regionalna saradnja, Balkan, Jugoistočna Evropa, Evropska unija, Evropska komisija, Pakt stabilnosti za JIE, Savet za regionalnu saradnju, ZB6, Berlinski proces.

Balkan ili Jugoistočna Evropa?

Balkansko poluostrvo, po kome čitavo područje nosi ime Balkan, s jedne strane jeste homogeno jer se geografski odnosi na krajnji jugoistok, uslovno

¹ Dr Marina Jovićević, ambasador, v.d. pomoćnika ministra za EU, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd, e-mail: makijov@yahoo.com.

Pogledi izneti u radu predstavljaju lični stav autora, a ne Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije.

rečeno periferiju Evrope, gde krajnju granicu ovog geografskog područja, koje u širem smislu obuhvata jedanaest država,² ka jugu među Jadransko more.³ S druge strane, radi se o vrlo heterogenom području, u geopolitičkom smislu, jer ga odlikuje izuzetna kompleksnost u kojoj su etničke, verske, ideološke, vojne razlike vekovima unazad stvarale okolnosti koje su vodile sukobima većih ili manjih razmera. Poslednjih decenija, ovo područje naziva se Zapadni Balkan ili Jugoistočna Evropa, što podrazumeva zemlje bivše Jugoslavije, bez Slovenije, ali uz uključivanje Albanije. Unazad par godina pojavio se i novi entitet Kosovo*,⁴ čiji status nije rešen, a koje kao nezavisnu državu priznaje većina članica Evropske unije i zemalja regiona.

Mada se do II svetskog rata znatno češće koristio izraz Balkan, od kraja devedesetih umesto termina Balkan koristio se pretežno termin Jugoistočna Evropa. U suštini, u pitanju je pokušaj formiranja pozitivnog međunarodnog identiteta, jer je, zbog tragičnih konflikata devedesetih, pojam Balkan uglavnom upotrebljavan u negativnom i stigmatizovanom kontekstu, pa je u skladu sa pokušajem novog brendiranja bilo potrebno koristiti i novo ime.⁵ Ne treba isključiti ni uticaj blokovske podele, gde je jedan deo zemalja, osim Jugoslavije, pripadao Istočnom bloku, pa je u sklopu analize uticaja Rusije njena interesna sfera u Evropi deljena na istočno-centralnu i jugo-istočnu, koja je obuhvatala područje Balkanskog poluostrva, što se zadržalo i kroz literaturu.⁶

Pokušaj izgradnje jugoistočnog evropskog identiteta na račun balkanskog identiteta išao je ruku pod ruku sa talasom novog regionalizma koji je zapljusnuo Balkan nakon okončanja sukoba devedesetih godina, kroz uspostavljanje brojnih formi regionalne integracije o kojima će kasnije biti više reči. Svakako da je i u kontekstu evropske integracije i perspektivne budućnosti regiona, kako je tada izgledalo, u odnosu na članstvo u Evropskoj uniji, bilo oportunističke definisati se kao jugoistočni Evropljanin nego kao Balkanac, što je podrazumevalo pežorativno određivanje. Upitno je da li uopšte postoji zajednički identitet, i ako ga ima, na čemu se zasniva.

Geografska bliskost, zajednička jezička osnova kod većine i kulturno nasleđe, porodični obrasci, popularna kultura, slični politički i društveni

² Albanija, Grčka, Rumunija, Bugarska, Turska, Srbija, Crna Gora, Hrvatska, BiH, Makedonija i Slovenija.

³ O Balkanu, videti više u: Jovan Cvijić, *Balkansko poluostrvo i južnoslovenske zemlje* (Beograd: Državna štamparija Kraljevine SHS, 1922).

⁴ „Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova“.

⁵ Dimitar Bechev, „Contested Borders, Contested Identity: The Case of Regionalism in South East Europe“, *Journal of Southeast Europe and the Black Sea Studies*, Volume 4, Number 1 (Winter 2004): pp. 77-96.

⁶ O Balkanu i okolnostima koje su definisale njegov imidž u svetu videti u: Maria Todorova, *Imagining of Balkan*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2009).

modeli, nisu se pokazali kao dovoljan osnov za izgradnju pozitivističkog pristupa i osećaja zajedništva na Balkanu, tako da se o balkanskom identitetu moglo govoriti pre u negativnoj nego pozitivnoj konotaciji. Otuda i potreba Slovenije i Hrvatske da se identifikuju sa zemaljama koje pripadaju Evropi, a ne Balkanu, koji se češće vezivao za istok i Orijent i time ukazivao na nešto mračno i primalno.⁷ Sama Evropa dobrano je potpomagala podeljenost na Balkanu, što implicira zaključak da „politička identifikacija regiona nije proizašla iz nekog internog osećaja „regionalnog identiteta“, nego iz spoljnog odnosa prema politički nestabilnoj i slaboj oblasti Balkana“.⁸ Određena homogenizacija unutar uže balkanske grupe zemalja istog govornog područja⁹, koje može voditi kreiranju pozitivnog zajedničkog identiteta, poslednjih godina činila se izglednija jer su napravljeni određeni koraci u cilju uspostavljanja poverenja i pomirenja; zemlje su demokratski i ekonomski stabilizovane i sve teže istom cilju – evropskim integracijama.¹⁰

Proces građenja regionalne saradnje na Balkanu

Mada se regionalna saradnja na Balkanu gotovo po pravilu razmatra u kontekstu novog talasa regionalizma do koga dolazi pod uticajem međunarodne zajednice, naročito Evropske unije, u formi projekta za izgradnju mira devedesetih godina nakon međuetničkih sukoba, regionalna saradnja na ovom području započinje kada i u ostatku Evrope, u XIX veku, nakon stvaranja nezavisnih nacionalnih država i oslobođanja od vlasti Habsburške monarhije i Otomanskog carstva. Međutim, za razliku od Evrope, koja se ujedinjavala u carinske unije i težila liberalizaciji tržišta, na Balkanu su prvi savezi uglavnom bili vojno-odbrambenog tipa, kakvi su Prvi balkanski savez¹¹ i Drugi balkanski savez.¹² Prva konkretna integracija bilo je formiranje Države Slovenaca, Hrvata i Srba i neposredno potom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, 1918. godine, koja je menjajući u više

⁷ Više o balkanskom identitetu videti u: Dimitar Bechev, nav. članak, str. 77-96, kao i u: Dimitar Bechev, „Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe“, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 8, Number 1, (April 2006): rr. 27-43.

⁸ *Izveštaj o humanom razvoju Srbije 2008. Regionalna saradnja* (Beograd: UNDP Srbija, 2008).

⁹ Hrvatska, BiH, Srbija i Crna Gora.

¹⁰ Jovan Teokarevic, Milan Simurdic, *Review of Relations in the Region. 10 years of Normalisation of Relations – First Decade of the Igman Initiative, Policy Paper* (Novi Sad: Center for Regionalism, May 2010).

¹¹ Uspostavljen 1866-67 godine, obuhvatao Srbiju, Crnu Goru, Grčku, Rumuniju, kao i programe saradnje i ujedinjenja sa slovenskim narodima pod turskom i austro-ugarskom vlašću.

¹² Formiran uoči Prvog balkanskog rata, kao priprema za rat sa Turskom, obuhvatao mrežu bilateralnih ugovora Srbije sa Bugarskom, Grčkom, Crnom Gorom i ugovor između Bugarske i Grčke.

navrata ime¹³ i društveno i ekonomsko uređenje, opstala do 1992. godine. Tokom XX veka bilo je više pokušaja uspostavljanja balkanske saradnje, od kojih su vredne pomena četiri Balkanske konferencije, koje su izrodile Balkansku antantu¹⁴ (1934-1940), ali i brojne inicijative o funkcionalnoj saradnji na Balkanu u oblasti intelektualnog zbližavanja, saobraćaja, socijalnim i higijenskim pitanjima, privredi, ekonomiji, industriji, trgovini, ukidanju viza, usaglašavanju pozitivnog prava i dr., kao i Drugi balkanski savez (1953-1955). U periodu nakon II svetskog rata, a neposredno pre izbijanja sukoba u bivšoj Jugoslaviji (1988-1990) u više navrata organizovani su sastanci ministara spoljnih poslova balkanskih zemalja.¹⁵ Suživot u zajedničkoj državi, pod komunističkim režimom, mada je okončan krvavim sukobima, imao je svoje pozitivne posledice u formiranju sličnih političkih kultura i ekonomskih sistema, tako da su i prepreke sa kojima se region u posleratnom periodu suočava donekle slične.¹⁶

Nakon urušavanja Istočnog bloka u Evropi se javlja novi talas regionalizacije, usmeren uglavnom na regionalnu saradnju sa ciljem približavanja evropskim integracijama. Tako nastaje jedan broj regionalnih organizacija u kojima Jugoslavija uzima učešća, kao što su Centralno-evropska inicijativa, Crnomorska ekonomska saradnja, Jadransko-jonska inicijativa ili Dunavska komisija, ali ova saradnja neće imati veće domete u odnosu na region Balkana.¹⁷

U međuvremenu, dolazi do fragmentacije Jugoslavije i lančanih međuetničkih sukoba koji traju do druge polovine devedesetih, nakon čega se, od strane međunarodne zajednice, uglavnom Evropske unije i njenih članica, indukuje osnivanje namenskih regionalnih inicijativa čiji je osnovni cilj uspostavljanje mira, poverenja i tolerancije na politički i bezbednosno trusnom Balkanu. Ovaj proces teče paralelno sa Procesom stabilizacije i pridruživanja (PSP), koji Evropska unija pokreće 1999. godine.¹⁸ Njime se formalizuje politika Evropske unije prema Balkanu, vođena od 1996. na bazi tzv. „regionalnog pristupa“,¹⁹ koji je uključio i

¹³ Kraljevina Jugoslavija, Demokratska Federativna Republika Jugoslavija, Federativna Narodna Republika Jugoslavija, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, Savezna Republika Jugoslavija

¹⁴ Rumunija, Jugoslavija, Grčka i Turska.

¹⁵ Videti više u: Duško Lopandić, Jasminka Kronja, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu* (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2010).

¹⁶ Othon Anastasakis, Vesna Bojicic-Dzelilovic, *Balkan regional cooperation and European integration* (London: The London School of Economics and Political Science, Hellenic Observatory, The European Institute, July 2002).

¹⁷ Duško Lopandić, "Regional Initiatives in South Eastern Europe: an Assessment" (paper presented at International Conference Restructuring Stability and Development in Southeastern Europe, Volos, Greece, 2001).

¹⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

¹⁹ Videti, između ostalog, u: Malinka Ristevska Jordanova, *Regional Cooperation in the Balkans 1996-2008*, in *Dialogues. Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan*

princip uslovljavanja evropskih integracija sprovođenjem efektivne regionalne saradnje. PSP je imao za cilj da regionu pomogne da se putem efikasnih instrumenata koje uvodi Evropska unija obezbedi regionalna i ekonomska stabilizacija, uz perspektivu potpisivanja Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, kada se ispune predviđeni uslovi.²⁰ U ovom kontekstu, znači, uz spoljnu asistenciju, kreće polako uspostavljanje brojnih regionalnih oblika saradnje, dok se manji deo osniva u dogovoru samih zemalja regiona.

Kraj ratova i početak pomirenja kroz mehanizme regionalne saradnje

Po okončanju rata u Bosni i Hercegovini, 1995. godine i potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, dva stabilizirajuća hegemoni uključuju se u mirovni proces na Balkanu inicirajući 1996. godine Proces Rojamon (Royamont) (Evropska unija) i Inicijativu za saradnju u jugoistočnoj Evropi, poznatu kao SECI (SAD), pokušavajući da stvore klimu u kojoj će se zemlje regiona u subregionalnom formatu izneti sa izazovima nastalim nakon sukoba na političkom, ekonomskom i društvenom planu.²¹ Jedan od razloga bio je i da se Srbija, žestoko anatemisana nakon ratova, reintegriše u regionalne i evropske strukture.²² Ujedinjavanjem ova dva regionalna projekta, koji su se borila za primat a suštinski tekla paralelno, formiraće se Pakt stabilnosti za JIE.²³

Uspostavljanje Pakta, na inicijativu tadašnjeg Predsedavajućeg Evropske unije - Nemačke 1999. godine, bio je prvi konkretan korak ka suštinskoj regionalnoj saradnji. Osnovni cilj Pakta bio je da poveže zemlje regiona, da im pomogne da definišu zajedničke prioritete za sprovođenje neophodnih reformi, kao i da okupi i podstakne međunarodne donatore da pomognu razvoj regiona i napredak u procesu evropskih i evro-atlantskih integracija. Pod okriljem Pakta formirano je 27 inicijativa i radnih grupa, od kojih je većina i danas aktivna.²⁴ Pakt je, uz Evropsku uniju i deo njenih članica, doprineo

Countries, edited by Michael Weichert (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, June 2009), rr. 53-78.

²⁰ Milica Delević, "Regional cooperation in the Western Balkans", *Chaillot Paper*, No. 104 (July 2007), videti i: Jasminka Kronja, Duško Lopandić, "Regional Cooperation in Southeast Europe and the European Integration Process - Searching for Necessary Complementarity" (paper presented at debate entitled Regional Cooperation and European Integration, organized by European Movement in Serbia and Fridrich Ebert Foundation in Belgrade on 6 June 2012).

²¹ Sophia Clément, "Subregionalism in South Eastern Europe", in *Regionalism in the Post-Cold War*, edited by Stephen C. Calleya. (Aldershot: Ashgate, 2000), rr. 81-82.

²² Andrew Cottey, "Sub-regional Cooperation in Europe: An Assessment", *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers*, 3/2009 (UNU/CRIS, College of Europe, 2009).

²³ Svetlozar Andreev, "The Quality of Sub-Regional Cooperation and the Expanding EU: The Balkans and the Black Sea Area in a Comparative Perspective" (Sofia: Sofia University, 2007-8).

²⁴ Transportna opservatorija, Regionalni centar za kontrolu malog i lakog naoružanja, Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala koji je transformisan u

usaglašavanju veoma značajnih multilateralnih sporazuma - Sporazuma o slobodnoj trgovini - CEFTA 2006,²⁵ Ugovora o energetske zajednici jugoistočne Evrope,²⁶ Sporazuma o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja, kao i Memoranduma o razvoju osnovne saobraćajne mreže u regionu koji treba da preraste u Ugovor o transportnoj zajednici. S obzirom da je Pakt uspostavljen sa određenim ciljem, koji je, po nekim ocenama, ispunjen onog trenutka kada su sve zemlje Balkana potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, odnosno da je pokazao da Evropska unija ima kapacitet za rešavanje kriza, krenulo se u razmatranje na koji način osnažiti regionalnu strukturu i prebaciti veću odgovornost na zemlje regiona. To 2006. vodi ka odluci da se umesto Pakta uspostavi Savet za regionalnu saradnju, sa takozvanim „regionalnim vlasništvom“.²⁷

Savet za regionalnu saradnju od 2008, kada je preuzeo funkciju od Pakta, deluje komplementarno sa Procesom saradnje u jugoistočnoj Evropi.²⁸ Mada je Proces osnovan 1996. godine, pun uzlet doživljava od 2000. godine kada se usvaja ključni dokument koji definiše ciljeve i aktivnosti Procesa - Povelja o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u JIE.²⁹ Proces je kao glavni regionalni forum za politički dijalog zemalja članica na najvišem nivou i političko usmeravanje saradnje u oblastima od zajedničkog interesa od

Regionalni centar za sprovođenje zakona u JIE, Inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala, Regionalni centar za borbu protiv korupcije, Inicijativa za elektronsku JIE, Inicijativa za prevenciju i delovanje u slučaju katastrofa, Regionalni centar za migracije, azil i vize, Centar za kontrolu naoružanja i konverziju odbrane, Inicijativa za reformu obrazovanja, Međunarodna komisija za sliv reke Save, Asocijacija šefova policija JIE, Proces saradnje na Dunavu, Program za implementaciju sporazuma Otvoreno nebo, Zdravstvena mreža JIE, Centar za bezbednosnu saradnju, Inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala i dr.

²⁵ Više o CEFTA videti u: Vojislav Bajić, Miroslav Zdravković, „CEFTA 2006 - Limits and Opportunities“, in *Dialogues. Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries*, edited by Michael Weichert (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, June 2009), pp. 101-116.

²⁶ Više o Energetskoj zajednici videti u: Ana-Maria Boromisa, „Traditional Solutions in the Traditional Sector - (Un)expected Outcomes“, in *Dialogues. Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries*, edited by Michael Weichert (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, June 2009), pp. 117-129.

²⁷ Više o dometa Pakta videti u: Erhard Busek, „Responding to crisis on our doorsteps - The Stability Pact and Regional Co-operation in South Eastern Europe: Achievements, shortcomings and lessons for future“, in *From Stabilization to Integration. The Stability Pact for South Eastern Europe*, edited by Erhard Busek, Björn Kühne (Wien-Koeln-Weimar: Boehlau, 2010), pp. 255-266.

²⁸ Članice Procesa su: Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovenija, Srbija i Turska, više o Procesu videti u: Charalambos Tsardanidis, *New Regionalism in South Eastern Europe: the Case of South-Eastern European Cooperation Process (SEEC)*, http://www.seedcenter.gr/projects/MNE/1stconf/1stconf_papers/tsardanidis1.pdf.

²⁹ Tekst Povelje dostupan na: <http://kenny2.bnet.hr/mingorp.hr/UserDocsImages/zakoniugovorieng/SEEC-Charter.pdf>

početka predstavljao svojevrsni „glas regiona“, tako da je povezivanjem ova dva regionalna formata stvorena političko-funkcionalna osovina koja je trebalo da učvrsti i konkretnije postavi pravac regionalne saradnje. Savet je, kao i Pakt, bio usmeren ka konkretnim oblastima saradnje: ekonomskom razvoju (regionalna trgovina, domaće i strane investicije, posebno primena multilateralnog sporazuma *CEFTA*), infrastrukturi (saobraćajna infrastruktura sa fokusom na glavne koridore JIE; energija (uključujući i gas), vazdušni prostor, zaštita životne sredine, elektronska JIE), pravosuđu i unutrašnjim poslovima (borba protiv organizovanog kriminala i korupcije), saradnji u sektoru bezbednosti (konverzija odbrane i reforma sektora bezbednosti), jačanju ljudskog potencijala (podrška reformama i uključivanju u evropske tokove u oblasti obrazovanja, naučno-tehnoloških istraživanja) i parlamentarnoj saradnji.³⁰

Zahvaljujući Paktu za stabilnost i potom Savetu za regionalnu saradnju, uspostavljena je čitava mreža raznovrsnih institucija regionalne saradnje, koje su uključivale i aktere koji nisu iz državnih struktura, uz značajno angažovanje nevladinog sektora. Savet je nastavio saradnju sa inicijativama osnovanim pod okriljem Pakta, koju je ojačao uspostavljanjem koordinacije i sa regionalnim inicijativama van tog okvira, odnosno sa ukupno 45 raznovrsnih inicijativa.³¹ Osnivanje Saveta obezbedilo je, na određeni način, nedostajući Sekretarijat za Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi, koji je uprkos svim regionalnim turbulencijama uspevao da se očuva i da ojača obezbeđujući efikasan dijalog na najvišem nivou i u oblastima od interesa, koje bi definisao Predsedavajući, po principu rotacije. Savet je uspeo da se u prvih pet godina postojanja nametne kao najvažniji predstavnik regiona na međunarodnoj i evropskoj sceni, postizujući određeni napredak u funkcionalnoj programski orijentisanoj saradnji u regionu.³²

Međutim, ako realno sagledamo njegov učinak, nakon tih početnih godina funkcionisanja, moramo se složiti sa ocenom da se „Savet, pod tehničko-birokratskom upravom, sa smanjenim finansijskim prilivom, bori za svoj legitimitet, kredibilitet, uticaj i smer delovanja“.³³ Na to ukazuje

³⁰ O transformaciji Pakta u Savet videti u: Björn Kühne, „Transforming the Stability Pact into a „regionally owned“ Regional Cooperation Council“, in *From Stabilization to Integration. The Stability Pact for South Eastern Europe*, edited by Erhard Busek, Björn Kühne (Wien-Koeln-Weimar: Boehlau, 2010), pp. 245-254. O strukturi, članicama, aktivnostima i radu Saveta videti na: www.rcc.int.

³¹ Spisak svih regionalnih inicijativa dat je u okviru „Regional Cooperation Council - Strategy and Work Programme - 2014-2016“, annex III „Overview of Regional Initiatives and Task Forces in SEE“.

³² Jasminka Kronja, Duško Lopandić, „Regional Cooperation in Southeast Europe and the European Integration Process – Searching for Necessary Complementarity“ (paper presented at debate entitled Regional Cooperation and European Integration, organized by European Movement in Serbia and Fridrich Ebert Foundation in Belgrade on 6 June 2012).

³³ Paul Stubbs, Christophe Solioz, „Regionalisms in South East Europe and Beyond“, in *Towards Open Regionalism in South East Europe*, edited by Paul Stubbs, Christophe Solioz (Baden-Baden: Nomos, 2012), 28.

njegova orijentisanost ka projektnim inicijativama, koje ne iziskuju previše sredstava i koje se uspostavljaju na bazi tehničkih i slabih sporazuma, što svakako jeste pomak ali nije suštinski.³⁴

Masovno spominjano „regionalno vlasništvo“ uglavnom se pokazalo kao floskula koja je bila nužna da se napravi otklon od dotadašnjeg načina upravljanja regionalnom saradnjom od strane Evropske unije, za vreme Pakta, jer je i u okviru Saveta za regionalnu saradnju zadržan veliki uticaj Evropske komisije i dela članica Evropske unije i drugih zemalja koje izdvajaju sredstva za rad i projekte Saveta a time stižu i pravo odlučivanja. Sama činjenica da Savet i dalje ima praktično isti broj članica kao i Pakt³⁵, te da je u Odboru zastupljeno čak 27 članica, koje donose odluke, najbolje govori o mogućnostima da članice iz regiona upravljaju regionalnom saradnjom. Sam Sekretarijat, koji se nalazi u Sarajevu, jeste regionalno vlasništvo jer osoblje dolazi isključivo iz članica Saveta iz regiona, uz zadržavanje osnovnog regionalnog balansa.

Od 2013. godine, kada je na čelo Saveta za regionalnu saradnju došao Goran Svilanović znatno je povećana vidljivost Saveta a naročito efektivnost njegovog rada, što se odrazilo i na povećanje finansijske podrške Evropske komisije, koja sada učestvuje u budžetu Saveta sa preko tri miliona evra godišnje.³⁶

Značajan uticaj u pozitivnom smislu na saradnju u regionu imali su i programi Evropske unije, od prekogranične saradnje,³⁷ preko regionalnih institucija, kakva je na primer Regionalna škola za javnu administraciju, do saradnje evroregiona³⁸ i saradnje u okviru makro-regionalnih strategija - Strategije EU za dunavski region i Strategije EU za jadransko-jonski region, u kojima zajedno sa državama članicama EU učestvuje i deo balkanskih zemalja.

Procesi usmereni na jačanje povezanosti na Balkanu

Evropska komisija nije se zadržala samo na konceptu regionalne saradnje koji se sprovodi kroz Savet za regionalnu saradnju i kroz saradnju u okviru evropskih makroregionalnih strategija, već je zajedno sa Crnom Gorom razmotrila i mogućnost formiranja određene uže forme saradnje na Balkanu, sa ciljem da se regionalna saradnja učini efikasnijom i usmeri na konkretne

³⁴ Ibid.

³⁵ 47 članova.

³⁶ Što je za preko 300% više nego u prvim godinama rada Saveta za regionalnu saradnju.

³⁷ Videti više u npr. Jens Bastian, "Cross-border cooperation in the Western Balkans: roadblocks and prospects", *Transconflict* (March 2010).

³⁸ Christophe Solioz, Paul Stubbs, "Emergent regional co-operation in South East Europe: "open regionalism"?", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, Nos. 1-2 (March-June 2009): pp. 1-16.

projekte. Tako je formalno Crna Gora, nakon konsultacija sa EK, u aprilu 2013. godine, predstavila predlog o formiranju nove regionalne grupe, tzv. „Balkanske šestorke plus dva“, koja je trebalo da obuhvati Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Kosovo*, Makedoniju i Srbiju („ZB6“ ili „G6“). Ključni cilj ove inicijative bilo je ubrzanje procesa evropskih integracija regiona, a bilo je planirano da se saradnja ostvaruje i sa drugim regionalnim integracijama na Balkanu, kao i da sastancima, makar u početku, prisustvuju i generalni sekretar Saveta za regionalnu saradnju i tadašnji komesar za proširenje i politiku prema susedima Evropske unije. Ovaj predlog sačinjen je prvenstveno po uzoru na model funkcionisanja nordijske saradnje, kao i prema modelu saradnje zemalja Beneluksa i Višegradske grupe. Predlagalo se da se politička saradnja odvija na nivou predsednika vlada i ministara spoljnih poslova, dok bi parlamentarna saradnja bila ostvarena kroz formiranje parlamentarnog foruma koji bi obuhvatio po 10 predstavnika iz svake od članica grupe, znači ukupno 60, koji bi bio logični nastavak Cetinjskog parlamentarnog foruma. Kao oblasti saradnje identifikovani su konkretni predlozi kao što su veća mobilnost u regionu, uspostavljanje unifikovanih pravila za zaštitu na radu, saradnja u oblasti obrazovanja i socijalne zaštite, u oblasti nauke i istraživanja, zaštiti životne sredine i održivom razvoju, zajednički nastup na trećim tržištima, jačanje socijalne kohezije, borba protiv organizovanog kriminala i korupcije i dr.³⁹

Ova inicijativa u predloženoj formi nikada nije zaživela, ali je zato, da tako kažemo, vaskrsela kada je na predlog, tada već odlazećeg komesara za proširenje, Štefana Filea 10. jula 2014. godine u Kotoru održan neformalni sastanak ministara spoljnih poslova Balkana, na kome je usvojen dokument koji je pripremila Evropska komisija o „Ojačanoj saradnji u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja“.⁴⁰ To je bio prvi korak u uspostavljanju novog pristupa u regionalnoj saradnji, koji su podstakli kako Evropska komisija tako i neke od najznačajnijih država članica EU. Ključni sastanak u ovom procesu održan je, na inicijativu nemačke kancelarke Angele Merkel, 28. avgusta 2014. godine u Berlinu,⁴¹ a cilj ovog Samita posvećenog Zapadnom Balkanu bio je postizanje zajedničkog dogovora o jačanju regionalne saradnje na ZB i utvrđivanje četvorogodišnjeg okvira (2014-2018) za rešavanje preostalih otvorenih pitanja u regionu. Razgovaralo se o četiri osnovne teme - evropskom putu ZB, jačanju regionalne saradnje kao osnove evropskog puta ZB, dobrom upravljanju i povećanju prosperiteta ZB kroz jačanje

³⁹ Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6), April 2013, Ministry of Foreign Affairs of Montenegro.

⁴⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-481_en.htm

⁴¹ Učestvovali su predsednici vlada, ministri spoljnih poslova i ministri ekonomije Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova*, Makedonije, Crne Gore, Srbije, Slovenije, Austrije, Francuske, kao i predstavnici Evropske komisije.

održivog ekonomskog rasta. Jedan od bitnih zaključaka „Berlinske konferencije“ bio je da ciljeve treba realizovati putem jasno utvrđenih regionalnih projekata koji bi bili realizovani u preciziranim vremenskim rokovima a uz finansijsku pomoć EK i država članica EU. Usledio je Neformalni sastanak ministara spoljnih poslova i ekonomije „ZB6“ održan na marginama 69. zasedanja GS UN u Njujorku 23. septembra 2014. godine, na kome je tadašnji evropski komesar za proširenje Š. File predstavio koncept dokumenta: „Povezivanje na ZB“ (*“Connectivity in the Western Balkans”*), koji se odnosio na definisanje prioriteta saradnje regiona zapadnog Balkana u perspektivi, sa posebnim akcentom na projekte koji bi se mogli brzo realizovati, kao i na veće energetske i infrastrukturne projekte.

Potom se intenzivno ubrzava dinamika sastanaka i događaja u formatu tzv. Zapadnobalkanske šestorke (ZB6), koja sada postaje pripremni segment za samite koji će se do 2018. godine održavati u okviru tzv. „Berlinskog procesa“ (nakon Berlina, u kome je započet četvorogodišnji proces, domaćin 2015. je Austrija, a potom 2016. Francuska i 2017. godine Italija). Usledio je neformalni ministarski sastanak 23. oktobra 2014. u Beogradu, pod nazivom „Ekonomsko upravljanje i povezanost“ (*Western Balkan's Conference, Economic Governance and Connectivity*), a potom i održavanje neformalnog ministarskog sastanka u Prištini, 25. marta 2015. godine. Cilj je da se kroz koordinaciju na regionalnom planu omogući uspostavljanje osnovne mreže transportnih pravaca, kako bi se region Balkana bolje povezao sa EU u oblasti transporta i energije, odnosno da se tokom 2015. godine uspostavi osnovna mreža putnih pravaca (*Core network*) koja bi se uključila u mrežu evropskih transportnih koridora.

Dometi regionalne saradnje na Balkanu

Dosadašnja regionalna saradnja na Balkanu, u periodu od kraja devedesetih, imala je svakako brojne pozitivne iskorake po sam region, a naročito po njegovu percepciju iz spoljne vizure. Da ne sudimo samo po brojnosti uspostavljenih regionalnih inicijativa, jer ona sama ne donosi suštinu, ali činjenica je da su zemlje Balkana napredovale u međusobnoj komunikaciji i uspostavljanju zajedničkih struktura. Nažalost, veći deo ovog napretka ima se pripisati ne direktno zemljama i institucijama koje su saradnju inicirale, već pritisku spolja, bilo direktnom od strane Evropske unije koja je regionalnu saradnju postavila kao *par excellence* politički uslov za proces evropskih integracija, već i indirektnom koja se možda najbolje vidi na primeru Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi, jedinoj izvornoj i autohtonoj regionalnoj formi, koja je takođe nastala radi „boljeg brendiranja regiona prema Evropskoj uniji“.⁴²

⁴² Dimitar Bechev, „Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe“, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 8, Number 1 (April 2006): rr. 27-43.

Evropska unija i Savet Evrope, kao regionalne organizacije zasnovane na demokratiji, vladavini prava i tržišnoj ekonomiji, a promovišući princip tolerancije, pomirenja i saradnje kao model odnosa na evropskom tlu, postavile su regionalnu saradnju kao jedan od uslova za članstvo. Ovaj politički uslov naročito se potencira kada su u pitanju zemlje nastale nakon raspada bivše Jugoslavije i druge zemlje jugoistočne Evrope, a koje imaju pretenzije prema članstvu u Evropskoj uniji - „Regionalna saradnja je jedan od konstitutivnih elemenata procesa evropskih integracija čija je svrha uspostavljanje saradnje u uslovima mira, ekonomskog razvoja i demokratizacije, zbog čega je Evropska unija podstiče i promoviše kao uspešan primer i razvojni model za druge regione u svetu....“.⁴³ U tom smislu, regionalna saradnja uspostavljena na Balkanu u postkonfliktnom periodu ne može se posmatrati nezavisno od procesa evropske integracije, jer je ona faktički njegov integralni deo.

Pritisak Evropske unije po principu „štapa i šargarepe“ vodio je u očekivanom smeru, za šta dobar deo zasluga preuzimaju i regionalni akteri koji su uglavnom bili dobri đaci i postavljene zadatke izvršavali u skladu sa očekivanjima. Formiranjem Saveta za regionalnu saradnju započinje prelazna faza, tinejdžerski period regiona, u kome se testira sposobnost da se uz i dalje aktivnu asistenciju i naročito finansijsku potporu Evropske komisije i zainteresovanih zemalja i finansijskih institucija, saradnja nastavi i napreduje. Na neki način, region se ovim korakom usmerio na međusobnu interakciju, koja nije isključivo „dirigovana“ sa strane, već će njeni dometi ipak zavisi od sposobnosti regionalnih aktera da realizuju zacrtane pravce delovanja. Vrhunac regionalne integracije u ranijem periodu oličavao je Savet za regionalnu saradnju koji je, kako smo videli, načinio iskorak, ali je činjenica da nije uspeo da na agendu političara sa Balkana stavi osetljivija politička pitanja.

Politički interes za saradnju postojao je, „zato što to tako treba i mora“, ali ne i „zato što drugačije ne može i zato što je to jedini pravi put“. Osećaj zajedništva, solidarnosti, razumevanja, potrebe da se podrži sused, nastojanja da se konkretni efekti te saradnje odraze na stanovništvo regiona, znači, sve ono što predstavlja saradnju u suštinskom smislu, na Balkanu se nije desilo.

Konkretnije korake u pokušaju rešavanja životno bitnih pitanja na regionalnom nivou vidimo na bilateralnom planu, pri čemu se neretko dešava da bilateralni sporazumi koji treba da omoguće pravni osnov građanima imenovanih država za rešavanje statusnih, socijalnih ili drugih problema, takođe bivaju birokratski usko postavljeni i u praksi slabo primenjivi. Stoga ih u takvoj formi i nema smisla pokušavati staviti u regionalni okvir. Određen pomak vidljiv je i na planu saradnje oko gorućih pitanja regiona, kakvi su borba protiv organizovanog kriminala i korupcije. Naravno, najkonkretniji efekti dosadašnje saradnje vide se kroz primenu

sporazuma o zoni slobodne trgovine u regionu - CEFTA 2006, što je uticalo i na oporavak ekonomija i jačanje ekonomskih odnosa u regionu.⁴⁴

Građane Balkana, a i njegovu političku elitu, morala bi da interesuje takva vrsta saradnje koja će od Balkana stvoriti integrisanu, bezbednosnu zajednicu, opredeljenu da eventualne sporove rešava dogovorom i mirnim putem, koju prožima osećaj zajedništva, na bazi zajedničkih interesa, koji se u periodu globalizacije svakako lakše ostvaruju regionalnim udruživanjem. Pretpostavka za to je socijalizacija, uspostavljanje međusobnih pokidanih veza, formiranje institucija, što je u ovoj fazi regionalne saradnje koja je sprovedena od kraja etničkih konflikata do danas donekle postignuto, tako da poslednjih godina imamo relativno stabilnu situaciju u regionu koja će biti dodatno osigurana ukoliko se u međusobnom dogovoru reši način kako će Kosovo* funkcionisati u postojećim okolnostima.⁴⁵ Izazov su i druga nerešena pitanja između država, od graničnih preko pitanja poštovanja nacionalnih osećaja manjinskih zajednica i vraćanja stečenih prava, sukcesija, položaj u odnosu na evropske integracije Bosne i Hercegovine, pa i Makedonije i brojna druga još uvek otvorena pitanja, koja delom opterećuju međusobne odnose.

Potrebno bi bilo izgraditi i regionalni identitet koji, po nama, ne mora biti nužno zavisen od evropskog identiteta već njemu komplementaran. Već smo videli primere da zemlje te veličine i značaja,⁴⁶ kakve su od reda zemlje na Balkanu, u okviru Evropske unije pojedinačno praktično nemaju nikakve šanse da se nametnu kao prepoznatljiv faktor, a još manje kao faktor odlučivanja. Pozicija „Balkana“, kao pozitivno prepoznatljivog regiona unutar Evropske unije ili drugih međunarodnih organizacija bila bi svakako bolja.

Saradnja u okviru „Zapadnobalkanske šestorke“, koja *de facto* funkcioniše kao integralni deo tzv. „Berlinskog procesa“, mogla bi biti od velike koristi za povezivanje regiona, naročito na infrastrukturnom ali i na ljudskom planu, jer je deo aktivnosti usmeren i na tzv. „meka pitanja“, kakvo je npr. formiranje Unije mladih, na čemu zajedno rade Srbija i Albanija. Ono što ovoj saradnji svakako ide u prilog jeste njena pragmatična crta i usmerenost na konkretne projekte koji se dogovaraju međusobno među zemljama regiona, uz intenzivnu uključenost Evropske komisije i jednog broja država članica. Kako sada izgleda, ova regionalna forma biće aktuelna najmanje tokom naredne decenije, možda i duže, jer će za realizaciju projekata koji treba da budu dogovoreni na predstojećoj konferenciji u Beču, u okviru tzv. „Berlinskog procesa“, 27. avgusta 2015. godine, trebalo 10-15 godina. Tokom

⁴⁴ O ekonomskoj situaciji na Balkanu tokom devedesetih i potrebi da se uspostavi CEFTA, videti: Milica Uvalic, „Regional Cooperation in southeastern Europe“, *South East and Black Sea Studies*, Vol. 1, No.1 (2001): rr. 55-75.

⁴⁵ Videti: Predrag Simić, „Euro-Atlanticism and Creation of ‘Security Community‘“, in *Balkans - Analysis*, *TransConflict* (July 2011).

⁴⁶ Primer nordijskih zemalja - Severna dimenzija EU, Višegradske grupe ili regiona Baltika.

ovog perioda očekuje se da bude okončan i proces evropske integracije Balkana prijemom većine zemalja regiona u punopravno članstvo Evropske unije. U tom smislu, aktivnosti u okviru „Berlinskog procesa“ i „Zapadnobalkanske šesterke“, treba posmatrati ne samo u ekonomskom i infrastrukturnom kontekstu, već i u političkom kontekstu jer je njihov cilj da pokažu privrženost Evropske unije regionu Balkana i da održe pozitivni smer kretanja ka Evropskoj uniji, u periodu kada politika proširenja više nije tako poželjna tema u državama članicama Evropske unije.

Bibliografija

- Anastasakis, Othon, Bojicic-Dzelilovic, Vesna, *Balkan regional cooperation and European integration* (London: The London School of Economics and Political Science, Hellenic Observatory, The European Institute, July 2002).
- Andreev, Svetlozar, "The Quality of Sub-Regional Cooperation and the Expanding EU: The Balkans and the Black Sea Area in a Comparative Perspective" (Sofia: Sofia University, 2007-8).
- Bajić, Vojislav, Zdravković, Miroslav, „CEFTA 2006 – Limits and Opportunities“, in in *Dialogues. Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries*, edited by Michael Weichert (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, June 2009), rr. 101-116.
- Boromisa, Ana-Maria, "Traditional Solutions in the Traditional Sector – (Un)expected Outcomes", in *Dialogues. Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries*, edited by Michael Weichert (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, June 2009), rr. 117-129.
- Busek, Erhard, "Responding to crisis on our doorsteps – The Stability Pact and Regional Co-operation in South Eastern Europe: Achievements, shortcomings and lessons for future", in *From Stabilization to Integration. The Stability Pact for South Eastern Europe*, edited by Erhard Busek, Björn Kühne (Wien-Koeln-Weimar: Boehlau, 2010), rr. 255-266.
- Bechev, Dimitar, "Contested Borders, Contested Identity: The Case of Regionalism in South East Europe", *Journal of Southeast Europe and the Black Sea Studies*, Volume 4, Number 1 (Winter 2004): rr. 77-96.
- Bechev, Dimitar, "Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 8, Number 1, (April 2006): rr. 27-43.
- Bastian, Jens "Cross-border cooperation in the Western Balkans: roadblocks and prospects", *Transconflict* (March 2010).
- Cvijić, Jovan, *Balkansko poluostrvo i južnoslovenske zemlje* (Beograd: Državna štamparija Kraljevine SHS, 1922).
- Clément, Sophia, "Subregionalism in South Eastern Europe", in *Regionalism in the Post-Cold War*, edited by Stephen C. Calleya. (Aldershot: Ashgate, 2000), rr. 81-82.
- Cottey, Andrew, "Sub-regional Cooperation in Europe: An Assessment", *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers*, 3/2009 (UNU/CRIS, College of Europe, 2009).

Delević, Milica, "Regional cooperation in the Western Balkans", *Chaillot Paper*, No. 104 (July 2007).

Izveštaj o humanom razvoju Srbija 2008. Regionalna saradnja (Beograd: UNDP Srbija, 2008).

Kronja, Jasminka, Lopandić, Duško, "Regional Cooperation in Southeast Europe and the European Integration Process – Searching for Necessary Complementarity" (paper presented at debate entitled Regional Cooperation and European Integration, organized by European Movement in Serbia and Fridrich Ebert Foundation in Belgrade on 6 June 2012).

Kühne, Björn "Transforming the Stability Pact into a "regionally owned" Regional Cooperation Council", In: in *From Stabilization to Integration. The Stability Pact for South Eastern Europe*, edited by Erhard Busek, Björn Kühne (Wien-Koeln-Weimar: Boehlau, 2010), 245-254.

Lopandić, Duško, Kronja, Jasminka, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu* (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2010).

Lopandić, Duško, "Regional Initiatives in South Eastern Europe: an Assessment" (paper presented at International Conference Restructuring Stability and Development in Southeastern Europe, Volos, Greece, 2001).

Ristevska Jordanova, Malinka, Regional Cooperation in the Balkans 1996-2008, in *Dialogues. Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries*, edited by Michael Weichert (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, June 2009), rr. 53-78.

Simić, Predrag, "Euro-Atlanticism and Creation of "Security Community", in Balkans – Analysis", *TransConflict* (July 2011).

Stubbs, Paul, Solioz, Christophe, "Regionalisms in South East Europe and Beyond", in *Towards Open Regionalism in South East Europe*, edited by Paul Stubbs, Christophe Solioz (Baden-Baden: Nomos, 2012).

Solioz, Christophe, Stubbs, Paul, "Emergent regional co-operation in South East Europe: "open regionalism?", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, Nos. 1-2 (March-June 2009): rr. 1-16.

Teokarević, Jovan, Simurdić, Milan, *Review of Relations in the Region. 10 years of Normalisation of Relations – First Decade of the Igman Initiative, Policy Paper* (Novi Sad: Center for Regionalism, May 2010).

Todorova, Maria, *Imagining of Balkan*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2009).

Tsardanidis, Charalambos, *New Regionalism in South Eastern Europe: the Case of South-Eastern European Cooperation Process (SEECp)*, dostupno na: http://www.seedcenter.gr/projects/MNE/1stconfer/1stconf_papers/tsardanidis1.pdf

Uvalic, Milica, „Regional Cooperation in southeastern Europe“, *South East and Black Sea Studies*, Vol. 1, No.1 (2001): rr. 55-75.

<http://kenny2.bnet.hr/mingorp.hr/UserDocsImages/zakoniugovorieng/SEECp-Charter.pdf>

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-481_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997IP0127:EN:HTML>

http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

Marina JOVIĆEVIĆ, PhD

REGIONAL COOPERATION IN THE BALKANS, FROM NINETIES TILL NOWADAYS - THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The paper starts with the explanation of the territory and relations between countries in the Balkan region, discussing further the possibility of the formation of regional identity. In the second part of the paper, the process of development of regional cooperation in the Balkans is given, starting with the short overview of the first forms of regional cooperation in 19th century and ending with the post-conflict regional approach of the European Union, in mid-nineties. In the third part more elaborative overview of first regional initiatives established in the Balkans at that time by key actors in international community is represented, and the role of the EU within this process is explained in particular. Fourth part provides the information about the new process of regional cooperation, supported by European Commission and some of the EU member states, which is meant to improve connectivity in the Balkan region. In the final part is displayed the evaluation of achievements of the regional cooperation in the Balkans, with basic estimates for the mid-term future.

Key words: regional cooperation, Balkans, Southeast Europe, European Union, European Commission, Stability Pact for SEE, Regional Cooperation Council, WB6, Berlin Process.