

UDK: 339.924:061.1EU  
Bibliid 0543-3657, 66 (2015)  
God. LXVI, br. 1158-1159, str. 37-51  
Izvorni naučni rad  
Primljen: 3. maj 2015.

Miloš JOVANOVIĆ<sup>1</sup>

## Zapadni Balkan i EU: obrnuti perspektivu

### SAŽETAK

Odnosima država Zapadnog Balkana i Evropske unije, koji se uglavnom posmatraju iz ugla reformi koje su navedene države ostvarile na svom evropskom putu kao i poteškoća sa kojima se susreću, autor u okviru ovog rada pretpostavlja pitanje budućnosti EU. Nezavisno od postojeće ekonomske krize, odsustvo osećaja pripadnosti i nepostojanje evropskog identiteta osnovni je problem sa kojim se EU suočava. Primeri tenzija i problemi sa očuvanjem državnog jedinstva koji postoje u određenom broju zemalja članica EU, poput Spanije ili Belgije, pokazuju da je vrlo teško izgraditi kolektivni osećaj pripadnosti u okviru političke zajednice koja je u identitetskom i kulturološkom smislu heterogena. Pošto je EU potrebno stvaranje evropskog identiteta kako bi se legitimisalo produbljivanje političke integracije na koju je osuđena zarad prevazilaženja aktuelne krize evro-zone, rešenje problema će najverovatnije biti pronađeno kroz diferenciranu integraciju njenih država članica.

*Ključne reči:* Ujedinjeni u različitosti, Škotska, Katalonija, Belgija, EU, neofunkcionalizam, kolektivni identitet, ustavni patriotizam, diferencijacija.

### Uvod

„Ima li Evropska unija alternativu za zemlje Zapadnog Balkana?” – glasio je naziv jednog od panela na skupu posvećenom evropskim integracijama država „Zapadnog Balkana” održanom početkom 2015. godine.<sup>2</sup> Ovo pitanje

<sup>1</sup> Dr Miloš Jovanović, docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, e-mail: milosjovanovic@ius.bg.ac.rs. Ovaj rad je jedan od rezultata projekta Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU”.

<sup>2</sup> „Spoljnopolitički dijalozi: Države Zapadnog Balkana na putu ka evropskim integracijama”, 10–12. februar 2015. godine, Tara, Institut za međunarodnu politiku i privredu/Hanns Seidel Stiftung. Usmeno izlaganje u okviru navedenog panela predstavlja osnovu ovog rada.

često se postavlja u javnosti kada je reč o evropskom putu Srbije i delimično se može razumeti kao proizvod specifičnog konteksta u kom se Srbija našla nakon mnogobrojnih preživljenih kriza i ratova, i posledično, perspektive iz koje srpske elite sagledavaju Evropsku uniju (EU). Ipak, učestalost navedenog pitanja ne podrazumeva istovremeno i njegovu logičku validnost. Kada se, naime, stvari posmatraju bez ideološkog vela, neminovno se uočava činjenica da je pitanje ima li „EU alternativu za zemlje Zapadnog Balkana” metodološki višestruko problematično.

Za početak potrebno je podsetiti na činjenicu da je sama terminologija preuzeta iz političkog života, odnosno da predstavlja preslikanu političko-propagandnu parolu koja se pojavila 2008. godine i kojom se tvrdilo da „Evropa nema alternativu”. Naravno, uvođenje ideje prema kojoj određena spoljno-politička orijentacija nema alternativu – uz dramatizaciju koji takav stav nužno nosi – potpuno je legitimno u okviru političkog nadmetanja. Ako se pak stvari posmatraju iz akademskog ugla, upotreba navedene terminologije predstavlja ograničavajući i neprimeren faktor koji šteti pokušaju pravljenja objektivne analize.

Pored ovog prvopomenutog problema, navedeno pitanje pretpostavlja i neku vrstu dinamike odnosno nužnog kretanja ka nečemu čime se takođe, neprimetno ali suštinski, sužava obim domena pojmljivog. Naime, konstrukcija koja proverava iz navedenog pitanja jeste da se Srbija, kao jedna od država „Zapadnog Balkana” kreće ka EU, a da se za slučaj da od EU odustane, neminovno mora postaviti pitanje kuda će onda ići?<sup>3</sup> Drugim rečima, nameće se ideja nužnog kretanja ka nečemu čime se gubi iz vida elementarna mogućnost razvijanja zemlje bez sticanja, i bez želje za sticanjem, punopravnog članstva u EU ili u bilo kojoj drugoj organizaciji koja bi eventualno mogla nastati u budućnosti.<sup>4</sup>

Kovanica „Zapadni Balkan” takođe je problematična utoliko što, stavljajući pod istu kategoriju Srbiju sa državama regiona, prikriva (s namerom ili ne) jednu krupnu specifičnost srpskog puta ka EU. Naime, za razliku od ostalih država „Zapadnog Balkana”, pa uostalom i svih drugih država, od prvog proširenja evropskih zajednica 1973. godine do danas, od Srbije se traži da se odrekne dela svoje teritorije (južne pokrajine Kosovo i Metohija) kako bi postala članica EU. Ova specifična situacija čini svrstavanje

<sup>3</sup> Kako nije lako zamisliti da se Srbija može kretati u nekom drugom smeru (premda ne bi bilo apsolutno nemoguće) – ka nekakvoj Evroazijskoj uniji na primer – onda nas ideja „nužnog” kretanja „nužno” vraća ka EU.

<sup>4</sup> Ne samo da je reč o logički elementarnoj mogućnosti, već i sama praksa pokazuje da nisu sve evropske države odlučile da budu punopravne članice EU. Primeri Švajcarske, Norveške ili Islanda sasvim su dovoljni i argument po kojem Srbija nije nijedna od tih zemalja, u logičkom i teorijskom smislu nije nimalo validan (zapravo je besmislen: naravno da Srbija nije Norveška, kao što Island nije Švajcarska, kao što se uostalom sve države ovog sveta, manje ili više, razlikuju). Pitanje da li bi takav put bio poželjan za Srbiju sasvim je druge prirode i ne može biti predmet akademskog rada.

Srbije u isti koš sa Makedonijom, Crnom Gorom ili Bosnom i Hercegovinom nemogućim te je upotreba kovanice „Zapadni Balkan” zaista neadekvatna.

Ipak, najvažniji problem leži u suženoj i samim tim, iz analitičkog ugla posmatrano, nezadovoljavajućoj perspektivi iz koje proističe navedeno pitanje. Naime, postaviti stvari kroz upitan oblik koji glasi „Ima li Evropska unija alternativu za zemlje Zapadnog Balkana?” iznad svega pretpostavlja da će Evropska unija biti dugovečna (ako ne i večna). Samo se pod tom pretpostavkom budućeg i dugog postojanja EU može postaviti, kao što smo videli, i inače problematično pitanje o tome može li ona imati alternativu za zemlje Zapadnog Balkana. Šta se međutim dešava sa navedenim pitanjem ako EU nestane?<sup>5</sup> Ili u blažoj i verovatnijoj varijanti kada se stvari posmatraju iz savremene perspektive, šta ako EU ne opstane u obliku u kakvom je poznajemo danas? Iz ovog razloga neophodno je obrnuti perspektivu i na pitanje koje nam je ponuđeno naslovom panela potrebno je odgovoriti kontra-pitanjem, odnosno postavljanjem pitanja o budućoj sudbini EU. Ovo tim pre jer je očigledno da EU danas preživljava ozbiljnu krizu koja nije primarno ekonomske prirode. Naravno, van svake sumnje je da trenutna ekonomska kriza može imati ozbiljne negativne posledice po koheziju i budućnost EU kakva danas postoji (naročito ako dođe do bankrota Grčke i njenog izlaska iz evro-zone). Međutim, ekonomski problemi sa kojima se suočava EU samo ukazuju na ozbiljnije probleme koji se tiču kako samog modela integracije, tako i jednog važnijeg i dubljeg problema. Reč je o problemu suštinskog nepostojanja osećaja kolektivne pripadnosti i sledstveno tome, istinske solidarnosti u okviru EU. Drugim rečima, kriza sa kojom se suočava EU pokazuje dve važne stvari: da je vrlo teško ostvariti „jedinstvo u različitosti” s jedne strane (1.), i da je, s druge strane, vrlo moguće da se rešenje krize može pronaći samo kroz neki oblik razgradnje EU (2.).

### 1. Poteškoće jedinstva „u različitosti”

Moto EU glasi: *In varietate concordia* ili u zvaničnom srpskom prevodu „Ujedinjeni u različitosti”. U praksi se međutim pokazuje da ostvarivanje i produbljivanje političke integracije u šarolikom identitetskom, kulturološkom i jezičkom kontekstu predstavlja krajnje delikatan proces. Zapravo, i sam istorijat zvanične parole EU upućuje na takav zaključak. U Ugovoru o ustavu za Evropu član I-8 definisao je simbole EU: plavu zastavu sa dvanaest žutih zvezdica, Odu radosti kao himnu, 9. maj kao Dan Evrope i gore pomenutu devizu. Ipak, nakon odbijanja *Ustava za Evropu* na referendumu u Francuskoj, potom i u Holandiji 2005. godine, iz Lisabonskog

<sup>5</sup> Koliko god bi na prvi pogled moglo delovati, navedeno pitanje nije nimalo provokativno. Tokom istorije čovečanstva nestajali su mnogi oblici političkog organizovanja, od Rimskog carstva do Sovjetskog Saveza, u čiju večnost većina savremenika nikada ne bi posumnjala.

ugovora izbačen je član o simbolima i oni danas čak i nisu ugovorno ozvaničeni. Međutim, 16 zemalja članica potpisalo je tada Deklaraciju br. 52 kojom te države afirmišu svoju privrženost simbolima EU za koje nije nađeno mesto u samom Lisabonskom ugovoru.<sup>6</sup> Pored navedene geneze zvanične parole EU, koja dovoljno govori o uvek problematičnom postizanju saglasnosti unutar političke zajednice sa velikim brojem članova, zanimljivo je istaći i jednu razliku u prevodu, koja takođe simboliše, makar i na nesvesnom planu, poteškoće stvaranja „sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope”. Naime, prva reč evropske devise se u principu odnosi na Evropu tako da glasi, shodno francuskoj verziji, „Ujedinjena u različitosti” (*Unie dans la diversité*). Time se želelo naglasiti da je zaista reč o devizi Evrope, a ne devizi Evropljana.<sup>7</sup> U nekim prevodima međutim (kao u hrvatskom, ali i u srpskom), „Ujedinjena u različitosti” pretvorilo se u „Ujedinjeni u različitosti”, čime je sa Evrope naglasak prebačen na države i narode. Koliko god ove semantičke varijacije delovale bezazleno, činjenica da se i sama deviza koja upućuje na jedinstvo razlikuje, dovoljno govori o poteškoćama stvaranja navedenog jedinstva.

Ipak, da je delikatno *ujediniti se u različitosti*, mnogo više od same parole EU, pokazuju unutrašnje tenzije koje postoje u okviru EU (1.1.). Videćemo da njihov značaj i potencijalno negativan efekat danas naročito proizlaze iz činjenice da opstajanje EU zavisi od njene dalje izgradnje, odnosno produbljivanja političke integracije (1.2.).

### 1.1. Unutrašnje tenzije u okviru EU...

Ovde nije reč o tenzijama između država članica u okviru EU, koje su delimično prouzrokovane ekonomskom krizom, poput nesuglasica koje postoje između Nemačke i Grčke, već o tenzijama koje postoje u okviru samih država članica, ili barem nekih od njih, i koje nisu beznačajne za promišljanje budućnosti evropskog projekta. Nedavno održani referendum u Škotskoj (18. septembra 2014. godine), potom i u Kataloniji (9. novembra iste godine) o otcepljenju od Velike Britanije (tj. Ujedinjenog Kraljevstva) i Španije, odnosno o nezavisnosti Škotske i Katalonije, pokazuju da su u okviru EU identitetska pitanja živa i da mogu prouzrokovati ozbiljne promene na političkoj mapi Evrope.

Kada je Škotska u pitanju, iako se na pomentom referendumu 55,3% Škota odlučilo za ostanak u Ujedinjenom Kraljevstvu, očigledno je da postoji snažna volja, koja se ogleda u rezultatima Škotske nacionalne partije iz poslednjih decenija, za što većom samostalnošću Škotske. Navedena volja,

<sup>6</sup> Potpisnice deklaracije su Belgija, Bugarska, Savezna Republika Nemačka, Grčka, Španija, Italija, Kipar, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Austrija, Portugal, Rumunija, Slovenija i Slovačka.

<sup>7</sup> François-Xavier Priollaude, David Siritzky, *Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article*, La documentation française, Paris, 2008, p. 55.

koja nalazi uporište u jakoj škotskoj srednjovekovnoj državnoj tradiciji i koja je sedamdesetih godina prošlog veka dobila novi zamah, između ostalog i usled pronalaska nafte u Severnom moru istočno od obala Škotske, za sada poprima oblik autonomije koja je sukcesivno uobličena kroz proces devolucije, odnosa prenosa nadležnosti sa centralnog na „lokalni” nivo.<sup>8</sup>

Kada je o Kataloniji reč, razlike između Barselone i Madrida deluju naglašenije od onih koje postoje između Edinburga i Londona. Na referendumu iz novembra 2014. godine, koji su centralne vlasti smatrale nelegalnim, Katalonci su se masovno izjasnili za nezavisnost Katalonije. Poteškoće sa kojima se suočava Španija u očuvanju državnog jedinstva pojedini autori objašnjavaju istorijskom asimetrijom između političke i vojne moći koja je pripadala Kastilji, i ekonomske moći koja je pripadala Kataloniji.<sup>9</sup> I zaista, počivavši na ideji da fiskalna solidarnost sa centralnim vlastima predstavlja teret za Kataloniju, ekonomsko pitanje uvek je bilo u centru katalonskih zahteva za većom autonomijom. Ipak, i ovde se početna tačka sekvence nalazi u različitom kolektivnom identitetu Katalonaca koji sebe doživljavaju kao naciju, o čemu svedoči i naziv protesnog pokreta koji je usledio nakon odluke španskog ustavnog suda iz 2010. godine kojom su poništene pojedine odredbe statuta autonomije (među kojima i one koje su se odnosile na „katalonsku naciju”) – „Som una nació”.<sup>10</sup> Drugim rečima, u osnovi stava da se ne želi deliti s drugima ili plaćati za druge, stoji činjenica da postoje „drugi” i podela na „nas” i „njih”. S tom činjenicom se Španija, od demokratskih promena 1975/82. godine do danas, još uvek nije izborila nezavisno od usvajanja posebnog teritorijalnog uređenja i davanja autonomije Kataloniji 1979. godine.<sup>11</sup>

Ako ostavimo po strani aktuelna politička događanja, poput nedavnog održavanja pomenutih referenduma, postoje države u samom srcu EU koje se takođe susreću sa ozbiljnim problemima kada je u pitanju očuvanje državnog jedinstva. Belgija tako predstavlja idealnotipski primer poteškoća koje mogu postojati kada se teži uspostavljanju političke zajednice na heterogenom terenu. U slučaju Belgije, jezičko pitanje leži u osnovi svih kriza i političkih razdora i to od samog osnivanja Belgije kao nezavisne države 1830. godine.<sup>12</sup> Reagujući već od 40-ih godina XIX veka na dominaciju

<sup>8</sup> Videti opširnije: Keith Dixon, „Les ambitions du nationalisme écossais”, *Le Monde diplomatique*, Septembre 2014, p. 16.

<sup>9</sup> Antoni Castelis, „Catalonia and Spain: political and fiscal conflict”, *Pôle Sud*, n° 40, 2014/1, p. 60.

<sup>10</sup> Jean-Sébastien Mora, „La société catalane se rallie à l’indépendance”, *Le Monde diplomatique*, Octobre 2013, p. 10.

<sup>11</sup> Videti opširnije: Andrew Dowling, „Accounting for the turn towards secession in Catalonia”, *International Journal of Iberian Studies*, Vol. 27, n° 2/3, 2014, pp. 219-234.

<sup>12</sup> Jezičke razlike predstavljaju u istorijskom smislu osnov za rastuću diferencijaciju zajednica koje žive u Belgiji i koja postepeno poprima nacionalne obrise. Videti: Jacques Nobécourt, „La classique opposition nord-sud s’exprime dans le heurt de deux nationalismes nous

francuskog jezika, dugo jedinog *de facto* službenog jezika, flamanska zajednica vremenom je organizovala otpor koji se danas, osim donošenja „jezičkih zakona“ iz 1962. godine kojim je utvrđena jezička granica, ogleda u vrlo komplikovanoj državnoj arhitekturi Belgije koja se sastoji iz tri zajednice (flamanske, frankofonske i germanofonske) i tri regije (Valonija, Flandrija i Brisel) sa krajnje isprepletanim nadležnostima. Navedeno kompleksno administrativno uređenje ipak nije sprečilo veliki broj političkih kriza koje u ovoj evropskoj zemlji izbijaju u relativno redovnim vremenskim intervalima. Belgija je, na primer, tokom 2007/08. godine zbog nemogućnosti izbora nove vlade ostala sa vladom u tehničkom mandatu punih 194 dana, dok je nakon izbora koji su održani 2010. godine bio potreban 541 dan kako bi bila sastavljena nova vlada. Pored toga, i dalje se periodično otvaraju sporna pitanja, poput pitanja glavnog grada Brisela (i njegovih prigradskih opština) koji je u dva veka najvećim delom postao frankofonski grad a koji se nalazi, kao neka vrsta frankofonske enklave, u flamanskoj regiji. Jezičke razlike, i ne uvek istovetna istorijska iskustva belgijskih zajednica, učinile se procese dezintegracije belgijske države pojmljivim o čemu verovatno ponajbolje svedoče lažna specijalna informativna emisija nacionalne frankofonske belgijske televizije o otepljenju Flandrije „Bye Bye Belgium“, koja je emitovana 13. decembra 2006. godine, kao i reakcije koje su tom prilikom izazvane.<sup>13</sup>

Konačno, možda je Francuska zemlja u kojoj danas najviše dolazi do izražaja ograničenost dominantne ideologije koja počiva na ideji multikulturalizma i relativizma kolektivnih identiteta. Sazdana na republikanskoj ideologiji nakon Revolucije 1789. i utemeljenja Treće republike 1875. godine, Francuska predstavlja tipičan primer građanske države, u kojoj je akcenat stavljen na univerzalna načela, voljni momenat u želji da se postane deo nacije tj. političke zajednice kao i na *ius soli* (u suprotnosti sa *ius sanguinis*) kada je reč o sticanju državljanstva. Ipak, kao što to nedvosmisleno pokazuju događaji u protekle dve decenije – situacija u predgrađima velikih francuskih gradova, islamski terorizam i (odsustvo) reakcije Francuza islamske veroispovesti na njega, fenomeni preveravanja i prihvatanja islama, svakodnevni problemi, od nošenja feredže do izbora jela u školskim kantinama – francuska politička zajednica više nije sposobna za dalju integraciju verski i kulturno šarolikog stanovništva. Drugim rečima, današnja Francuska predstavlja antipod devize EU: *In varietate concordia*.

déclare M. Lode Claes, sénateur de la Voksunie”, *Le Monde diplomatique*, Novembre 1976, p. 26. Navedene zajednice – Valonci i Flamanci – nisu uvek živeli u duhu zajedništva o čemu svedoče i njihova, unekoliko, drugačija iskustva tokom Prvog i Drugog svetskog rata.

<sup>13</sup> Vrlo su ilustrativna i svedočanstva belgijskih građana – Valonaca i Flamanaca – koje je francuski dnevni list „Svet“ prikupio tokom političke krize 2008. godine i koji su objavljeni pod naslovom: „U Belgiji, već živimo u odvojenim svetovima“, „En Belgique, nous vivons déjà dans des mondes séparés“, *Le Monde*, 31.07.2008. Internet, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2008/07/31/en-belgique-nous-vivons-deja-dans-des-mondes-sepa-res\\_1079235\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2008/07/31/en-belgique-nous-vivons-deja-dans-des-mondes-sepa-res_1079235_3214.html).

I upravo u tome leži značaj svih nabrojanih slučajeva koji, nezavisno od njihovih specifičnosti, pokazuju da heterogenost nije uvek prijatelj političke integracije. Drugim rečima, svaki od navedenih slučajeva faktički pokazuje da različitosti, jezičke, verske ili kulturološke prirode predstavljaju prepreke a ne prednosti za dublju političku integraciju. Naravno, formalno-pravno gledajući, otcepljenje Škotske, Katalonije ili Flandrije ne bi ugrozilo postojanje EU iako bi na simboličkom planu takvi procesi dezintegracije predstavljali ozbiljan udar za proces evropske integracije.<sup>14</sup> Tačno je i da navedeni problemi – naročito problem koji se tiče heterogenosti i produbljivanja političke integracije – ne moraju nužno u slučaju EU predstavljati kritične tačke same po sebi. Naime, koliko god bio dubok, nivo integracije EU još nije dosegao nivo integrisanosti država članica, makar one bile i federalnog tipa poput Nemačke ili Belgije. Utoliko identitetski problemi i „različitosti” ne moraju u okviru EU imati potencijalno destruktivan efekat koji pokazuju u Španiji ili Belgiji. Drugim rečima, ako bi EU mogla da ostane na trenutnom nivou integracije, svi navedeni problemi sa kojima se suočavaju neke od njenih država članica ne bi nužno bili relevantni i za samu EU. Problem je međutim što se budućnost EU teško može zamisliti bez daljeg produbljivanja integracije. U tom se kontekstu gore navedeni primeri mogu tumačiti kao skoro nepremostive prepreke.

## 1.2. ...ukazuju na nemogućnost dublje političke integracije

Odgovarajući na predlog Evropske komisije da se uvedu migracione kvote, odnosno da se za svaku zemlju članicu odredi, shodno predefinisanim kriterijumima (poput BDP-a, broja stanovnika ili nivoa nezaposlenosti) procenat azilantata koji bi trebalo da primi, francuski prvi ministar Manuel Vals (*Manuel Valls*), naglasio je – odbijajući pomenuti predlog – da bi bilo potrebno da Evropa definiše istinsku politiku azila i da bi se morao stvoriti „evropski sistem graničara” (odnsono granične policije).<sup>15</sup> Ovaj kontra-predlog francuskog premijera pruža dobru ilustraciju neofunkcionalističkog *spill-over* efekta, odnosno funkcionalnog preliivanja ili barem logike na kojoj ono počiva (jer se u pomenutom slučaju ne radi o preliivanju iz jednog sektora u drugi). Naime, mehanizam *preliivanja* zasniva se na ideji da političke odluke, koje su donete u skladu sa početnim zadatkom, mogu zaista postati stvarne tj. delotvorne samo ako se i sam zadatak proširi.<sup>16</sup> Reč je dakle o nekoj

<sup>14</sup> Navedeni procesi bi, doduše, zasigurno prouzrokovali i određen broj tehničkih poteškoća za EU. Videti: Nicholas Wood, „Things Fall Apart, Why the Future of Europe Rests on Scotland”, *Harvard International Review*, Spring 2014, pp. 35-37.

<sup>15</sup> „Valls opposé aux quotas migratoires dans l’Union européenne”, *Le Monde*, 16.05.2015. Internet, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/05/16/valls-s-oppose-a-l-instauration-de-quotas-migratoires-dans-l-union-europeenne\\_4634750\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/05/16/valls-s-oppose-a-l-instauration-de-quotas-migratoires-dans-l-union-europeenne_4634750_3214.html).

<sup>16</sup> Ernst B. Haas, „International Integration: The European and the Universal Process”, *International Organization*, Vol. 15, No. 3, 1961, p. 368.

vrsti unutrašnje dinamike koja zarad smislenosti i efikasnosti početnih odluka o udruživanju, navedeno udruživanje konstantno širi i produbljuje.

Tako se, u okviru stvaranja evropskog *Prostora slobode, bezbednosti i pravde* – koji je i sam označen kao cilj Ugovorom iz Amsterdama, a sa osloncem na dugu i postepenu saradnju država članica u domenu unutrašnjih poslova koja je konačno ozvaničena u obliku trećeg stuba EU Mاستrihtskim ugovorom 1992. godine – postepeno uobličavala i evropska politika imigracije. Prema članu 67. Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), „Unija predstavlja prostor slobode, bezbednosti i pravde u skladu sa fundamentalnim pravima i različitim pravnim sistemima i tradicijama država članica [...] Obezbeđuje odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama i razvija zajedničku politiku u domenu azila, imigracije i kontrole spoljnih granica koja je zasnovana na solidarnosti država članica [...]”. Član 77. UFEU predviđa i postepeno stvaranje sistema integrisanog upravljanja spoljnim granicama, što, kako podvlače François-Gzavije Priolo (*François-Xavier Priollaud*) i David Siricki (*David Siritzky*), pruža pravni osnov za čvršću saradnju u tom domenu, iako samo stvaranje kora evropskih graničara nije pomenuto, zbog suprotstavljanja država poput Poljske ili Finske.<sup>17</sup> Bez potrebe da ulazimo dublje u razmatranja o evropskoj politici imigracije ili opštije, o Prostoru slobode, bezbednosti i pravde, dovoljno je naglasiti da je kriza sa izbeglicama koje, dolazeći sa kriznih žarišta (Sirije, Iraka, ali i Libije i Avganistana), pokušavaju da stupe na teritoriju EU tj. na teritoriju njenih država članica, pokazala funkcionalne nedostatke postojećeg evropskog dispozitiva kada je u pitanju kontrola spoljnih granica. Utoliko se predlog francuskog premijera Manuela Valsa o potrebi stvaranja evropskog kora graničara, odnosno o potrebi produbljivanja evropske integracije u domenu kontrole spoljnih granica, zaista nalazi na tragu neofunkcionalističke teorije.<sup>18</sup>

Ipak, mnogo bliže čistom značenju i zahvatu *spill-over* efekta nalazi se problematika ekonomske i monetarne unije.<sup>19</sup> Naime, ekonomska kriza i kriza javnog duga pokazale su da je vrlo teško odvojiti monetarnu politiku – koja se u okviru EU odvija isključivo na komunitarnom nivou pod rukovodstvom Evropske centralne banke za devetnaest država članica evrozone, i ekonomsku, odnosno poresku politiku, koje su velikim delom ostale u nadležnosti država članica. Drugim rečima, efikasno upravljanje evro-

<sup>17</sup> François-Xavier Priollaud, David Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, op. cit., p. 209.

<sup>18</sup> Činjenica da je kontra-predlog francuskog premijera političke i kontekstualne prirode, jer je usledio kao rezultat odbijanja predloga Evropske komisije da se izbeglice sa raznih kriznih žarišta ranvopravno raspodele shodno principu solidarnosti – inače afirmisanom u članovima 67. i 80. UFEU – po državama članicama sistemom određivanja kvota, ne umanjuje njegovu ilustrativnost u pogledu funkcionalnog mehanizma produbljivanja evropskih integracija.

<sup>19</sup> Videti opširnije: Ivana Radić Milosavljević, „Neofunkcionalistička logika razvoja evropske integracije unutar Ekonomske i monetarne unije”, u Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević, *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 27-44.

zonom podrazumeva daleko sadržajniju integraciju u okviru ekonomskih i fiskalnih politika država članica. Potpisivanje Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji početkom 2012. godine samo je delimično otklonilo probleme koje stvara ova hibridna konstrukcija. Iz tog razloga je krajem iste godine, tadašnji predsednik Evropskog saveta Herman Van Rompaj (*Herman Van Rompuy*) predstavio plan koraka koje je potrebno preduzeti kako bi se dovršilo stvaranje ekonomske i monetarne unije.<sup>20</sup>

I ovde bez potrebe da ulazimo u detalje, važno je naglasiti da oba navedena primera pokazuju, velikim delom u skladu sa neofunkcionalističkom teorijom i pojmom „prelivanja“, da evropska izgradnja predstavlja jedan dinamički proces (koji se neretko poredi sa vožnjom bickla – *pada se ako se stane*) i da se EU u procesu integracija mora kretati dalje. Uostalom, svaka integracija ima i svoje logičko ishodište a u slučaju političke integracije kao što je evropska, logičko ishodište predstavljalo bi stvaranje neke vrste savezne države. I upravo ovde dolazimo do problema. Tenzije koje postoje u okviru određenih država članica, i o kojima smo prethodno govorili, pokazuju da puna politička integracija nije lako ostvariva kada postoji određena heterogenost stanovništva. Drugim rečima, iskustvo govori u prilog činjenice da je za dublju političku integraciju potrebno nešto više od pukog zbira građana – potrebno je postojanje istinskog kolektivnog identiteta. Očigledno je, međutim, da snažan kolektivni identitet građana u odnosu na državu čiji su državljani, odnosno političku zajednicu čiji su pripadnici, koji ne postoji uvek ni u svim državama članicama EU, a *fortiori* ne postoji ni u okviru EU.

## 2. Ostvariti jedinstvo kroz razjedinjenje?

Istaći činjenicu prema kojoj postojanje kolektivnog identiteta, odnosno osećaja pripadnosti, predstavlja neophodan element za postojanje stabilne političke zajednice, ne govori ništa o tome kakva je priroda navedenog identiteta i da li se osećaj pripadnosti može stvoriti kada je u pitanju EU (2.1.). U verovatnoj nemogućnosti stvaranja istog, videćemo da neki oblik razgradnje EU kakvu poznajemo danas predstavlja jedinu izvesnu opciju njenog očuvanja i eventualnog napredovanja (2.2.).

### 2.1. Nemogućnost stvaranja evropskog identiteta?

Podaci Eurobarometra pokazuju da građani EU još uvek nemaju izgrađen osećaj pripadnosti prema ovoj državolikoj supranacionalnoj organizaciji. Naime, 2004. godine je 43% građana EU sebe smatralo isključivo državljanima

<sup>20</sup> Videti opširnije: Philippe Delviet, *Les politiques de l'Union européenne*, La documentation Française, Paris, 2013, pp. 104-119.

svojih nacionalnih država, dok je 47% građana smatralo sebe prvo državljanima svojih država pa tek onda građanima EU.<sup>21</sup> Deset godina kasnije se te brojke nisu značajno promenile. Da su isključivo državljani svojih država smatra 39% građana EU dok njih 51% definiše sebe prvo kroz državljanstvo a tek onda kroz pripadnost EU (pored toga, 6% smatra sebe prvo Evropljanima pa tek onda pripadnicima nacionalnih država, dok 2% sebe definiše isključivo kao Evropljane).<sup>22</sup> Koliko god bili rudimentarni, ovi podaci pokazuju da EU u skoro 60 godina postojanja (ako za početnu tačku uzmemo Rimske sporazume) i više od 20 godina nakon zaokreta od ekonomske ka političkoj uniji, nije uspjela da proizvede osećaj kolektivne pripadnosti kod svojih građana. Uostalom, pitanje je da li se uopšte može stvoriti neki vid evropskog, odnosno nadnacionalnog identiteta koji nije povezan sa jakim etničkim i (ili) zajedničkim kulturološkim elementima. Koliko god je postalo moderno (u poslednjih tridesetak godina) tvrditi u društvenim naukama da su kolektivni identiteti, kao društveni konstrukti, mnogo podložniji promenama i oblikovanju i da ni u kom slučaju ne predstavljaju čvrste datosti, nije sasvim izvesno da bi se tako lako „škotski ili danski identitet mogao zameniti za britanski ili skandinavski, ili čak evropski”.<sup>23</sup> Tenzije koje postoje u okviru pojedinih država članica, i o kojima je bilo reči u prvom delu ovog rada, pokazuju ne samo da takva zamena ne bi bila laka već da u praksi stvari teku u sasvim suprotnom smeru. Nadasve, navedene tenzije pokazuju da kolektivni identiteti zaista počivaju na postojanju zajedničkih etničkih i (ili) kulturoloških crta – jezika, kulture, istorijskih sećanja, tradicija i religije između ostalih – određene grupe. I ovde dolazimo do problema kada je u pitanju EU. Naime, teško bi bilo odrediti šta je to što je zajedničko svim evropljanima i što bi moglo da posluži kao osnova za građenje kolektivnog identiteta. „Šta je to što mogu da kažu da dele i šta je to što bi ih činilo različitim od ne-evropljana?”<sup>24</sup> Na ova pitanja nema zadovoljavajućih odgovora jer se, kako tvrdi Entoni Smit (*Anthony Smith*), „Evropljani među sobom razlikuju koliko i sa ne-Evropljanima u pogledu jezika ili pravne tradicije”.<sup>25</sup> U tom odsustvu zajedničkih elemenata, zajedničke mitologije i simbola, izgradnja čisto evropskog identiteta zaista deluje nedostižno.

S druge strane, postoje tvrdnje prema kojima se kolektivni identiteti mogu izgraditi van čisto kulturoloških okvira. Pojam „ustavnog patriotizma”, pruža

<sup>21</sup> Mattias Kumm, „Why Europeans will not embrace constitutional patriotism”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6 (1), 2008, fus nota 5, p. 118.

<sup>22</sup> Videti: Standard Eurobarometer 82, Autumn 2014, European citizenship report, The sense of European citizenship compared with national citizenship, p. 32. Internet, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/e\\_b82/eb82\\_citizen\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/e_b82/eb82_citizen_en.pdf).

<sup>23</sup> Anthony D. Smith, „A Europe of Nations. Or the Nation of Europe?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 30, n° 2, 1993, p. 129.

<sup>24</sup> Anthony D. Smith, „National identity and the idea of European unity”, *International Affairs*, Vol. 68, n° 1, 1992, p. 70.

<sup>25</sup> Ibid.

najbolju ilustraciju ideje prema kojoj se nacionalni identiteti mogu prevazići osloncem na univerzalne vrednosti i norme koji upravo treba da posluže kao temelj za izgradnju novih, post-nacionalnih identiteta. Ako ostavimo po strani specifičan kontekst iz kog je ova ideja potekla, i koji sam po sebi pokazuje da se ova Habermasova teorijsko-filozofska postavka teško može primeniti u praksi, navedene tvrdnje, koliko god bio upitan njihov krajnji domet u pogledu mogućnosti izgradnje kolektivnih identiteta, ne treba u potpunosti isključiti.<sup>26</sup> Naime, iako je teško zamislivo da se na jedan takav, polu-apstraktan način – kroz privrženost demokratskim procedurama deliberacije – može razviti istinski osećaj pripadnosti političkoj zajednici ili *a fortiori*, stvoriti emotivan odnos koji bi obuhvatio i spremnost na žrtvu zarad opstanka date političke zajednice, ne treba u potpunosti potceniti konstruktivističke mehanizme na kojima ova ideja počiva.<sup>27</sup> Recimo tako da je, na primer, nesumnjivo da bi jačanje Evropskog parlamenta i politizacija Evropske komisije doprineli stvaranju evropskog političkog prostora i jačanju političke debate u okviru EU čime bi se povećao i osećaj jedinstva među njenim građanima.<sup>28</sup> Ipak, pored evidentnog cirkularnog problema (koji ćemo u okviru ovog rada ostaviti po strani) koji glasi da je možda preduslov za politizaciju upravo postojanje kolektivnog identiteta, dakle identiteta koji se u navedenoj postavci želi izgraditi politizacijom, jedno je sigurno: sve i kada bi neka vrsta izgradnje identiteta po uzoru ideje „ustavnog patriotizma” (tj. po uzoru njenog konstruktivističkog pristupa) bila moguća, ona bi, paradoksalno, imala veće šanse za uspeh u EU manje šarolikoj od postojeće, koja danas broji 28 država članica. Drugim rečima, kroz stalnu saradnju, interakciju i proces socijalizacije između različitih država članica EU (npr. Francuske i Nemačke) svakako se može uticati na izgradnju (konstrukciju) novog, ili barem na modifikaciju postojećih identiteta. Ipak, nesumnjivo je da će ta izgradnja biti onoliko uspešna koliko je početna osnova manje heterogena. Utoliko je proširenje članstva iz 2004. godine verovatno predstavljalo najveći udar za evropsku izgradnju zbog naglo povećane heterogenosti EU. Utoliko i dalji napredak Unije i produblјivanje političke integracije sasvim izvesno pretpostavljaju suprotan proces.

<sup>26</sup> Videti: Jean-Werner Müller, „On the Origins of Constitutional Patriotism”, *Contemporary Political Theory*, 2006/5.

<sup>27</sup> Ciaran Cronon, „Democracy and Collective Identity: In Defence of Constitutional Patriotism”, *European Journal of Philosophy*, Vol. 11 (1), 2003.

<sup>28</sup> Videti: Jürgen Habermas, „Mais que veut dire une ‘Europe forte’”, *Esprit*, Mai 2014/5, pp. 87-88; Jürgen Habermas, „L’Europe paralysée d’effroi – La crise de l’Union européenne à la lumière de la constitutionnalisation du droit international public”, *Cités*, n° 49, 2012/2, p. 145. Pojedini autori upravo u nedostatku „politizacije” EU vide razlog zbog kog Evroplјani neće postati „ustavne patriote”: Mattias Kumm, „Why Europeans will not embrace constitutional patriotism”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6 (1), 2008.

## 2.2. Opstajanje EU kroz njenu diferencijaciju odnosno razgradnju

„Za solidarnu i deferenciranu Uniju” naslov je tribine čiji su autori Zigmar Gabrijel (*Sigmar Gabriel*) i Emanuel Makron (*Emmanuel Macron*), nemački i francuski ministri ekonomije.<sup>29</sup> Simptomatično, i u skladu sa drugim delom njenog naslova, tribina je objavljena 4. juna 2015. u dnevnim listovima u Nemačkoj (*Die Welt*), Francuskoj (*Le Figaro*), Belgiji (*Le Soir*), Italiji (*La Repubblica*), Španiji (*El Pais*) i Švajcarskoj (*La Tribune de Genève* i *Tages-Anzeiger*), a ne recimo i u Irskoj, Holandiji, ili Slovačkoj (i svakako ne u državama koje nisu članice evro-zone, recimo Ujedinjenom Kraljevstvu ili Poljskoj).

Polazeći od konstatacije prema kojoj se EU nalazi u ozbiljnoj krizi, autori smatraju da se ona može prevazići samo kroz „jačanje evro-zone u sklopu šire reforme EU – Unije u okviru koje svaka država članica mora pronaći svoje mesto”. U tom smislu, pišu autori, potrebno je ubrzati izgradnju ekonomske i socijalne unije, što podrazumeva da se etapno sprovedu „strukturne reforme (tržište rada), institucionalne reforme (u domenu upravljanja ekonomijom), ali i približavanje poreskih i socijalnih sistema (putem bolje koordinisanih minimalnih plata ili harmonizacije poreza na dobit preduzeća)”. Kao najznačajniju meru međutim, ministri ekonomije dveju zemalja, koje istorijski predstavljaju lokomotivu evropske izgradnje, navode uspostavljanje zajedničkog budžeta evro-zone koji predstavlja „uslov efikasnosti naše monetarne unije”. Navedeni budžet, koji bi postojao paralelno sa nacionalnim budžetima i koji bi raspolagao sopstvenim prihodima („na primer taksa na finansijske transakcije ili deo harmonizovanog poreza na dobit preduzeća”) imao bi dva segmenta – jedan okrenut ka proizvodnji odnosno investicijama, drugi ka stabilizaciji.

Navedeni predlog Gabrijela Zigmara i Emanuela Makrona direktno se oslanja na ideju i praksu prema kojoj, kako je to nekada rekao nemački kancelar Helmut Kol (*Helmut Kohl*), „najsporiji brod ne sme da usporava razvoj Evrope” i utoliko nimalo ne predstavlja novost.<sup>30</sup> Naime, sa konstantnim povećanjem država članica EU, vremenom se javila i potreba za većom fleksibilnošću kada je u pitanju proces produbljivanja integracija tj. ideja da je potrebno ostaviti mogućnost državama koje žele da se bliže povežu da to zaista i učine. Primeri takvog bližeg povezivanja u koji nisu bile uključene sve države članice jesu i Šengenski sporazumi (koji su inicirani izvan ugovora) i stvaranje evro-zone. Naravno, rizik je bio da se od EU napravi Evropa „više brzina”, „koncentričnih krugova” ili „jezgra”, kako je sve bio nazivan proces diferencirane integracije.<sup>31</sup> Međutim, potreba za takvom vrstom procesa integracije sasvim očigledno pojavila se kao neophodnost, te je i rizik postao realan onoliko koliko je potreba nužna.

<sup>29</sup> Sigmar Gabriel, Emmanuel Macron, „Pour une Union solidaire et différenciée”, *Le Figaro*, 4 juin 2015, p. 16.

<sup>30</sup> François-Xavier Priollaoud, David Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, op. cit., p. 103.

<sup>31</sup> Korišćene su i druge metafore kako bi se opisao ovaj proces. Predsednik Evropske komisije Žak Delor (*Jacques Delors*) govorio je o „avangardi” misleći na države koje žele da prodube

Ovde je važno istaći da je ono što je bilo tačno za petnaest država članica, koliko ih je bilo u EU kada je Amsterdamskim ugovorom institucionalizovan mehanizam „pojačane saradnje“, danas još aktuelnije. Naime, očigledno je da EU sa 28 država članica, i sa različitostima koje one nose, ne može da napreduje u procesu integracija kao jedan monolitni blok. Naprotiv, napredak se može ostvariti samo ako nisu sve države članice uključene u proces produbljivanja integracija, o čemu upravo govore Zigmar i Makron. Jasno je, naravno, da takav diferencirani proces integracije predstavlja ujedno i proces dezintegracije EU kakva postoji u sadašnjem obliku.

Pored navedenog, autori ovog predloga ne previđaju ni činjenicu da produbljivanje političke integracije podrazumeva da se obezbedi demokratski legitimitet za buduće donošenje odluka na evropskom tj. komunitarnom nivou te naglašavaju da je potrebno razviti „osećaj zajedničke pripadnosti“ ili *“affectio societatis”* bez kog ne može biti stabilne političke zajednice. U tu svrhu, i ovde se vraćamo na želju za izgradnjom (konstrukcijom) evropskog identiteta, autori predlažu da svi mladi Evropljani obavezno provedu minimum jedan semestar u drugoj zemlji tokom studija ili profesionalne obuke. Nezavisno od predložene mere, koja nije revolucionarna i koja *a priori* ne deluje kao mera koja bi mogla dati ozbiljnije rezultate u stvaranju evropskog identiteta, bitno je naglasiti da su autori – predstavnici političkih elita dve vodeće evropske države – u potpunosti svesni potrebe za stvaranjem istinskog evropskog identiteta u kontekstu EU koja je osuđena na produbljivanje političke integracije. Ukazali smo u okviru ovog rada na poteškoće sa kojima će se nužno sudariti ovakva ambicija. Ipak, jedno je sigurno: ako je uopšte moguće izgraditi istinski osećaj pripadnosti EU onda će to biti moguće samo kroz diferenciranu integraciju tj. u okviru manjeg broja država članica EU.

### Zaključak

Kada se prethodno rečeno ima u vidu, na pitanje ima li EU alternativu za zemlje Zapadnog Balkana zaista se ne može dati odgovor jer i pod pretpostavkom da Zapadni Balkan ostane stabilan (što je takođe krajnje upitno), nije nimalo izvesno kako će EU izgledati za desetak godina. Drugim rečima, pitanje ne može biti samo kada će države Zapadnog Balkana ući u EU, već i u šta će tačno moći da uđu, odnosno čega će tačno moći da postanu članice. Utoliko se zapravo, na paradoksalan način, pitanje alternative mora postaviti, ali sa sasvim drugačijim mogućim odgovorima od onih na koje na ovaj način formulisano pitanje inače želi da uputi.

---

evropsku integraciju. Britanski premijer Džon Mejdžor (*John Major*) koristio je pojam Evrope „à la carte“. Nemački ministar spoljnih poslova Joška Fišer (*Joschka Fischer*) pominjao je „centar gravitacije“, dok je francuski predsednik Žak Širak (*Jacques Chirac*) govorio o državama „pionirima“ evropske izgradnje.

## Bibliografija

- Castelis, Antoni, "Catalonia and Spain: political and fiscal conflict", *Pôle Sud*, n° 40, 2014/1.
- Cronon, Ciaran, "Democracy and Collective Identity: In Defence of Constitutional Patriotism", *European Journal of Philosophy*, Vol. 11 (1), 2003.
- Delviet, Philippe, *Les politiques de l'Union européenne*, La documentation Française, Paris, 2013.
- Dixon, Keith, "Les ambitions du nationalisme écossais", *Le Monde diplomatique*, Septembre 2014.
- Dowling, Andrew, "Accounting for the turn towards secession in Catalonia", *International Journal of Iberian Studies*, Vol. 27, n° 2/3, 2014.
- Gabriel, Sigmar, Macron Emmanuel, "Pour une Union solidaire et différenciée", *Le Figaro*, 4 juin 2015, p. 16.
- Haas, Ernst B., "International Integration: The European and the Universal Process", *International Organization*, Vol. 15, No. 3, 1961.
- Habermas, Jürgen, "Mais que veut dire une 'Europe forte'", *Esprit*, Mai 2014/5.
- Habermas, Jürgen, "L'Europe paralysée d'effroi - La crise de l'Union européenne à la lumière de la constitutionnalisation du droit international public", *Cités*, n° 49, 2012/2.
- Habermas, Jürgen, "Le sort de l'Europe", *Esprit*, Juillet 2010/7.
- Kovačević, Maja, "Diferencirana integracija i kriza ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova", u Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević, *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 147-159.
- Kumm, Mattias, "Why Europeans will not embrace constitutional patriotism", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6 (1), 2008.
- Mora, Jean-Sébastien, "La société catalane se rallie à l'indépendance", *Le Monde diplomatique*, Octobre 2013.
- Müller, Jean-Werner, "On the Origins of Constitutional Patriotism", *Contemporary Political Theory*, 2006/5.
- Priollaud, François-Xavier, Siritzky David, *Le traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article*, La documentation française, Paris, 2008.
- Radić, Milosavljević Ivana, "Neofunkcionalistička logika razvoja evropske integracije unutar Ekonomske i monetarne unije", u Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević, *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013, str. 27-44.
- Smith, Anthony D., "A Europe of Nations. Or the Nation of Europe?", *Journal of Peace Research*, Vol. 30, n° 2, 1993.
- Smith, Anthony D., "National identity and the idea of European unity", *International Affairs*, Vol. 68, n° 1, 1992.
- Wood, Nicholas, "Things Fall Apart, Why the Future of Europe Rests on Scotland", *Harvard International Review*, Spring 2014.

## THE WESTERN BALKANS AND THE EU: REVERSE PERSPECTIVE

### ABSTRACT

Prior to the question of the existing relations between the countries of the Western Balkans and the European Union, is the question of the future of the EU itself. The economic crisis set aside, the absence of any true sense of belonging and genuine European identity are seen as main obstacles that the EU is facing at the moment. The existing tensions and problems that several EU countries are encountering as regard to their unity, as Spain or Belgium, illustrates that it appears quite difficult to generate a collective sense of belonging within a culturally heterogeneous political community. As the EU needs an emergence of a true European identity, in order to legitimize the deepening of its political integration which is necessary to overcome the crisis of the euro-zone, the solution well might be found in the differentiation of the level of integration of its member states.

*Key words:* United in diversity, Scotland, Catalonia, Belgium, EU, Neofunctionalism, collective identity, Constitutional patriotism, differentiation.