

*Драган Ђукановић**

Факултет политичких наука Универзитета у Београду

*Милан Крстић***

Факултет политичких наука Универзитета у Београду

РЕГИОНАЛНА САРАДЊА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ – ДУГОРОЧНО ЧЕКАЊЕ НА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И/ИЛИ „БАЛКАНСКА УНИЈА”

Сажетак

Генеа регионалне сарадње на Западном Балкану протекле две и по деценије имала је различите етапе, уз дуготрајне кризе и проблеме у вези са развојем властитог концепта. У овом раду аутори стога анализирају њене досадашње домете, са посебним акцентом на период након трансформације Пакта за стабилност у Југоисточној Европи у Савет за регионалну сарадњу почетком 2008. године, као и на покушај реконцептуализовања сарадње у оквиру Западнобалканске шесторке током 2013. године. Истовремено они пажњу посвећују и дометима Берлинског процеса након 2014. године и стварања новог облика преласка регионалне сарадње у регионалну економску интеграцију (Заједничко регионално тржиште) с краја 2020. године. У том контексту аутори разматрају да ли ће да уследи и продубљивање политичке сарадње кроз евентуално оснивање заједничког парламента Западног Балкана и увођење редовних састанка председника влада и министара иностраних послова.

Аутори зато указују и на одређена страховања у региону да би већ отпочета интеграција у области економске сарадње, која би била праћена и продубљеном политичком

* Имејл-адреса: dragan.djukanovic@fpn.bg.ac.rs.

** Имејл-адреса: milan.krstic@fpn.bg.ac.rs.

сарадњом, могла резултирати оснивањем „Балканске уније”. То суштински наилази на значајне отпоре и противљења у региону Западног Балкана због страха да ће она постати трајно решење, које као такво дугорочно искључује чланство држава региона у Европској унији.

Кључне речи: регионална сарадња, Западни Балкан, Европска унија, Берлински процес, Заједничко регионално тржиште, Савет за регионалну сарадњу

На почетку треће деценије 21. века наговештавају се могуће велике промене у регионалној сарадњи на Западном Балкану. Заједничко регионално тржиште је протекле године и званично концептуализовано као оквир ка коме ће се кретати Западни Балкан, а поставља се питање и да ли би дубљу економску интеграцију требало да прати и компонента продубљене политичке сарадње. Овакв контекст ствара друштвену и научну потребу за проценом докле се до сада дошло у регионалној сарадњи на Западном Балкану, те куда она даље може да иде. Имајући то у виду, у овом раду се најпре сумира досадашњи ток регионалне сарадње и указује на обрасце и домете који су постојали у претходним деценијама, а који могу бити од користи и при анализирању домета будуће сарадње. Потом се анализира и да ли би најављену економску интеграцију региона могла да прати и политичка интеграција.

Тврдња овог рада је да досадашњи ток регионалне сарадње показује како ће реализација нових планова за продубљену интеграцију региона бити веома изазовна. Кључни изазов за будућу продубљену сарадњу могу представљати страхови код одређених актера од тога да би оваква „Балканска унија” могла да успори пут читавог региона ка Европској унији, као и страхови од тога да би оваква унија довела до доминације једног актера у односу на остале (најчешће се у том контексту помиње Србија). Стога се закључује да није изгледно да у скоријем периоду дође до међувладине политичке сарадње по угледу на Бенелукс, балтичку или нордијску сарадњу, те да ће динамика политичке сарадње и даље бити везана превасходно за спољне подстицаје и да ће у том погледу бити кључна улога

Европске уније. Са друге стране, продубљивање економске сарадње у региону је далеко извесније и реалније, иако ће и за успех на овом пољу бити потребно време и труд.

У првом делу рада сумира се досадашњи ток регионалне сарадње на Западном Балкану, почевши од деведесетих година протеклог века. У другом делу ставља се посебан нагласак на Берлински процес и појашњава се предлог регионалне економске интеграције, који је и званично артикулисан у оквиру Берлинског процеса крајем 2020. године. Потом се указује на „баук (западно)балканске уније” и на страхове који постоје код одређених актера у вези са дубљом интеграцијом. Коначно, у последњем делу рада се испитује да ли ипак постоји простор и за продубљену политичку интеграцију региона, која би пратила најављено економско продубљивање сарадње.

ДВЕ И ПО ДЕЦЕНИЈЕ РЕГИОНАЛНЕ САРАДЊЕ: ОД ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ ДО УСРЕДСРЕЂИВАЊА НА ЗАПАДНИ БАЛКАН

Мултилатералне форме сарадње на Балкану, које су се развијале пре свега протекле две деценије, имале су првобитно за циљ да регион на неки начин уведу у нову етапу постконфликтне стабилизације, а после оружаних сукоба на подручју бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (Lopandić i Kronja 2010, 57–212). Међутим, сасвим су реално лимитиране могућности овог вида међувладине сарадње да побољша прилике у осетљивом региону какав је Балкан. Штавише, он је и иначе тешко опорављен од наслеђа Хладног рата ушао у нову еру конфликта, односно у процес који је пратио дисолуцију некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. „Велики” национални планови засенили су нужност сарадње, тако да се она само у обрисима појављивала кроз неколико форума и иницијатива током прве половине 90-их година 20. века. Међутим, постојали су паралелно видови повезивања земаља Средње Европе (Вишеградска група), а Хрватска и Словенија су значајније покушавале да се заправо повежу са тим кругом земаља укључујући и Аустрију и Немачку. То је подразумевало да мултилатерална сарадња ових двеју

западних постјугословенских држава, а данас чланица Европске уније и НАТО, са другим државама Западног Балкана никако није пожељна (Ђукановић 2019, 113–115).

Наравно, многа су европска (суб)регионална искуства приликом концептуализовања регионалне сарадње на Балканском полуострву била навођена и коришћена, попут нордијских, Бенелукса, сарадње балтичких земаља, а у последње време и везано за Вишеград–4 групу (В4).¹ Бројне специфичности савремених балканских односа нису осигуравале реалну основу за њихову примену, а пре свега догађаји везани за оружани распад некадашње „Титове Југославије” и све што га је пратило. Како ова некадашња држава није успела ни на који начин да се одржи и да настави да опстане и поред покушаја унутрашње трансформације у савремену федерацију, савез јужнословенских држава и сл. током 1990. године, реалне могућности сарадње са оним „другим” постале су сведене на минимум (Documentation 1990, 11–22).

Треба имати на уму да период до окончања рата у некадашњој централној југословенској републици – Босни и Херцеговини 1995. године ни на који начин није допринео развоју наведених облика сарадње. Током 1996. године је већ било основано неколико десетина регионалних иницијатива (око 30), а половином 1999. године настао је поприлично амбициозни Пакт за стабилност у Југоисточној Европи (Minić i Kronja 2007, 18–19). Његови су првобитни циљеви били везани за побољшање међусобних односа овдашњих држава, унутрашње демократске и привредне реформе ових земаља, али и суштинско геостратешко везивање за Запад (Minić i Kronja 2007, 18–19). Такво изненадно повећање броја иницијатива никако није кореспондирало са побољшаном делотворношћу овог вида сарадње. Напротив, дешавало се често да иницијативе оснивају само зарад осигурања властитог пројектног финансирања, а да то не прате и одређене активности које би допринеле побољшању односа у регији.

Тако се и након промене власти у Загребу, Београду и Сарајеву током 2000. године стање мултилатералне сарадње на Западном Балкану није побољшало и рефлектовало на

¹ Видети званичне *Web* странице Нордијског савета (www.norden.org), Бенелукса (www.benelux.int), Балтичке скупштине (www.baltasam.org) и Вишеградске четворке (www.visegradgroup.eu).

њену ширу, односно југоисточну компоненту. Ово је значило да првобитна консолидација односа на постјугословенском подручју не може бити побољшана развојем регионалне сарадње јер су државе и даље остале предоминантно фокусиране на бројне проблеме проистекле из ратова. Фаза коју су многи означили преласком из постконфликтне стабилизације у етапу убрзаних европских интеграција подразумевала је и ремоделирање регионалне сарадње. Тако је кренуло реконцептуализовање и постепена трансформација Пакта за стабилност у Југоисточној Европи у данашњи Савет за регионалну сарадњу, што је и формално окончано почетком 2008. године (Ђукановић 2007, 173–190). Тада је било промовисано и начело „регионалног власништва” (*regional ownership*) са превасходним циљем прихватања саме сарадње од стране овдашњих балканских држава и земаља Југоисточне Европе. Ово је подразумевало и да се одговорност за финансирање и укупно функционисање регионалне сарадње преузме од самих чланица, а не као до тада искључиво од страних иницијатора и донатора (пре свега САД и ЕУ). Но, и даље су остала бројна нерешена питања везана за мултилатералну сарадњу, као и *de facto* неспремност држава Југоисточне Европе да се озбиљније укључе у рад регионалних иницијатива, неретко их притом сматрајући наметнутим и изразито неповољним.

У истом раздобљу отпочело је и вођење нових расправа о функционалности регионалне сарадње, тј. њене политичке компоненте кроз Савет за регионалну сарадњу и Процес сарадње у Југоисточној Европи као централних форума каналисане регионалне сарадње и њеног поступног „преласка” или релоцирања са Југоисточне Европе на суштински ужи геополитички појам Западног Балкана. Изгледни улазак Хрватске у чланство Европске уније (2013) само је оснажио дискурс који је заговарао реконцептуализацију дотадашње регионалне сарадње, али у пракси неће доћи до великих промена. Иако су многи сматрали да ће „одлазак” Хрватске са Западног Балкана релаксирати регионалну сарадњу у његовом остатку, то се заправо никада није догодило. Наиме, Хрватска се стално налазила на својеврсној клацкалици између сарадње са западнобалканским окружењем (која је била пожељна из угла ЕУ) и њене тежње да овај регион политички и идентитетски напусти што је пре могуће.

Премда је још трансформација Пакта за стабилност у Југоисточној Европи у Савет за регионалну сарадњу 2008. године утврдила његову круцијалну улогу као извршног тела доминантног „политичког” формата сарадње – Процеса сарадње у Југоисточној Европи, те утврдила и кључне смернице ове сарадње, то у пракси није било довољно. Резултати ове трансформације нису били задовољавајући, односно није пружен велики допринос оснаживању пре свега политичке, али и економске сфере регионалне сарадње. Истовремено као реакција на ово стање јавља се идеја везана за концепт Западнобалканске шесторке у другој половини априла 2013. године, којег су предложили Штефан Филе (*Stefan Füle*), европски комесар за проширење и Игор Лукшић, тадашњи министар иностраних послова Црне Горе (Ђукановић 2020, 156). Овај концепт предочен у посебном *Non paper* документу није заживео онако како је било планирано (*Non paper* 2013). Тадашње прилике у региону нису биле повољне за оснажену мултилатералну сарадњу, те је и иницијатива у својој целини заправо поступно одумрла. Иницијално је преживео само термин „Западнобалканска шесторка”, али нису били преузети и конкретни концепти развоја политичке, безбедносне и привредне сарадње предвиђени наведеним документом (Ђукановић 2020, 151–156).

БЕРЛИНСКИ ПРОЦЕС (2014–): АМБИЦИОЗАН ПОЧЕТАК, ЕВИДЕНТНА КРИЗА И ПОНОВНО ОЖИВЉАВАЊЕ РЕГИОНАЛНЕ САРАДЊЕ

Берлински процес је од отпочињања свог деловања 2014. године имао различите етапе. Све је у почетку било фокусирано на регионалну инфраструктуру и сарадњу у области енергетике, као и на билатералне односе (Ђукановић и Krstić 2016, 169–185). Међутим, у каснијим етапама заправо и није било напретка ове регионалне иницијативе. Покушај да Берлински процес поновно оснажи регионалну сарадњу на Западном Балкану није дао жељене резултате у првих пет година његовог постојања. Такође, ни покушај да се активирају постојеће форме сарадње, а пре свега Савет за регионалну сарадњу и Процес сарадње у Југоисточној Европи, истовремено није дао жељени ефекат због фактичке неспремности лидера држава у региону да она постане

оснажена. Заправо, Берлински процес је након немачког и аустријског председавања током 2014. и 2015. године упао у извесну кризу и није допринео значајнијим резултатима међувладине сарадње у овом делу Европе.

Најзначајнији домети француског и британског председавања током 2016. и 2018. године били су везани за коначну успоставу дуго најављиване Регионалне канцеларије за сарадњу младих са седиштем у Тирани (*Regional Youth Cooperation Office – RYCO*), као и у извесној мери ојачану сарадњу у области контроле илегалних миграција. Истовремено, током италијанског председавања 2017. године у Трсту започето је формирање Регионалног економског подручја (*Regional Economic Area – REA*), али су и унутрашњи проблеми у Европској унији успорили овај процес, иако је започето са реализовањем Вишегодишњег акционог плана за његово успостављање (Ђукановић и Ђорђевић 2020, 595–618). Прилично су оскудни били и резултати пољског председавања Берлинским процесом током 2019. године.

Заједничко председавање Бугарске и Северне Македоније Берлинским процесом током 2020. године довело је до извесног напретка у регионалној сарадњи. Као што је и на самитима лидера држава Европске уније и Западног Балкана било указивано, рачунајући и загребачки Самит ЕУ–Западни Балкан одржан маја 2020. године, од држава региона се очекује пуна „политичка и социјално-економска конвергенција” са Европском унијом (*Chair’s Conclusion 2020*). Такође, истакнута је нужност пуне заједничке сарадње у вези са борбом против пандемије COVID-19, сарадње у области економије, а посебно је утврђена и „Зелена агенда” за Западни Балкан (*Chair’s Conclusion 2020*). Пажња је посвећена и положајима ромске заједнице у региону, сарадњи младих, а акценат је стављен и на нужан наставак самог Берлинског процеса, чиме је он на одређени начин поновно редефинисан и оснажен до 2024. године.

Свакако најзначајнији домет у оквиру Берлинског процеса представља план за успостављање Заједничког регионалног тржишта (*Common Regional Market – CRM*), чији је циљ заправо пуна конвергенција са европским заједничким тржиштем. (*Chair’s Conclusion 2020*) Заправо, на овај начин је „преузета” иницијатива „Мали Шенген”, која је била започета у Новом Саду почетком октобра 2019. године. Међутим, њу

није пратила инклузија свих западнобалканских актера, те је њено преусмеравање од стране Берлинског процеса схваћено као могућност да се сви актери укључе у конституисање подручја имплементације четири основне слободе Европске уније (Ђукановић и Ђорђевић 2020, 595–618).

Заједничко регионално тржиште, за чије је успостављање донет и посебан Акциони план за временско раздобље од 2021. до 2024. године, предвиђа заправо четири темељна начела (Action Plan 2021–2024). Прво је везано за стварање регионалне зоне слободне трговине засноване на пуној имплементацији четири слободе Европске уније (слобода кретања људи, капитала, услуга и роба). Друго начело је везано за стварање регионалног инвестиционог подручја, а треће за успостављање регионалног дигиталног подручја. И на крају, четврто начело је везано за формирање регионалног индустријског и иновационог подручја (Action Plan 2021–2024).

Самити Европска унија–Западни Балкан у Софији 2018. и Загребу 2020. године указали су на нужност интензивне и свеобухватне инклузивне сарадње у овом региону (Sofia Declaration 2018/Zagreb Declaration 2020). Нови и значајнији продор у регионалној сарадњи на Западном Балкану се може очекивати поновим немачким председавањем Берлинским процесом током 2021. године. Ово би засигурно требало да подразумева јачање политичке компоненте сарадње. Но, предуслов свега је потпуна стабилност у регији Западног Балкана и претходно решавање отворених (гео)стратешких питања – пре свега потпуног уређења односа између Београда и Приштине. Свако промишљање будућности мултилатералних видова сарадње на Западном Балкану фактички је „заробљено” управо овом темом, тј. наведеним односима.

Значајну препреку унапређењу регионалне сарадње чине и проблематични односи између Босне и Херцеговине, Србије и Хрватске, као и онедавно поново лоше тенденције у односима између Бугарске и Северне Македоније (Weiss 2020, 20–58). Посебно је евидентно и да ставови званичног Загреба утичу на унутрашње прилике у суседној Босни и Херцеговини због сталних указивања на „неадекватан” положај тамошњих Хрвата везано за „леgitимно представљање” у органима државе (Zebić 2020). Сви наведени

проблеми нису близу превазилажења, а то утиче и на више него оскудне домете Берлинског процеса током протеклих година. Наведене „неуралгичне” западнобалканске тачке су тако засениле потенцијалне позитивне домете релаксације односа између овдашњих актера на мултилатералном плану и, што је посебно битно нагласити, објективно потиснуле идеје за убрзаним путем региона у Европску унију.

„БАУК” (ЗАПАДНО)БАЛКАНСКЕ УНИЈЕ „КРУЖИ РЕГИОНОМ...”

Готово паралелно са трасирањем идеје о Заједничком регионалном тржишту, почело се у круговима европских *think tank*-ова и експерата, али и медија говорити о нужности оформљења „Балканске уније”, која би укључила све садашње западнобалканске актере (Grimm 2019). Она би након потенцијалног конституисања изградила неку форму посебних односа са Европском унијом, и генерално била сматрана сигурним подручјем довољно повезаним/умреженим са њом (Grimm 2019). Наведене идеје о Балканској унији, конституисаној на искуствима Европске уније, везане су пре свега за реално одсуство политичке воље и спремности водећих актера и јавности у западноевропским државама да се настави процес проширења на Западном Балкану. Ово је посебно било истицано у дебатама у Црној Гори, Босни и Херцеговини, као и на Косову (RTS 2020; Portal Analitika 2019). Са друге стране, реално не постоји ни било каква спремност Европске уније да државе Западног Балкана препусте другим било „традиционалним” актерима који су присутни на Балкану – Русији и/или Турској, или евидентном оснаженом утицају Народне Републике Кине (Grimm 2019).

Страх да би имагинарна Балканска унија заменила Европску унију у овом делу Европе продубио је одређене фрустрације. Недавно објављени чланак Тимоти Леса (*Timothy Less*) о формирању „ЕУ-гославије” само је допринео додатним страховањима (Less 2020). Такође, и Европска унија није успела да реалније представи грађанима овог дела Европе нужност њихове мултилатералне регионалне сарадње. Зато се, пре свега у Црној Гори, али и на Косову и Босни и Херцеговини, појавио дискурс да је свако продубљивање

регионалне сарадње *via facti* замена за пуноправно чланство у ЕУ, те одраз њене стварне неспремности да прими у своје чланство државе из овог региона. Ово је додатно оснажено и реториком и понашањем западнобалканских политичких лидера са изразито нестабилним прозападним агендама. Штавише, и овдашње државе и ентитети са привидним формама интерне плуралности, које суштински нема, и даље почивају на стереотипима о међусобним односима који су последица оружаних сукоба у овом региону. Паралелно, идеја интензивније западнобалканске сарадње заправо се не прихвата у овдашњим друштвима, како од стране националистичких кругова, тако и „технократских” проевропских структура у државама Западног Балкана који сматрају да су управо њихове земље много напредније (премоћније) у односу на друге и на тај начин замагљују нада све сложену реалност.

Наведени страх је посебно био евидентан након октобра 2019. године, односно након појаве концепта „Мали Шенген”/ имплементације четири основне слободе Европске уније на Западном Балкану. Пре свега је у питању страх других актера од потенцијалне доминације Србије у овако дефинисаним економским односима на Западном Балкану (Ђукановић и Ђорђевић 2020, 600–602). Но, и у Србији је провејавао дискурс (превасходно у појединим опозиционим круговима) како оваква форма сарадње представља могућност за албанску доминацију у региону и како је превасходно у њиховом интересу. Овакве перцепције су, заједно са поменутиим страхом од трајног останка у предворју ЕУ, представљају потенцијални проблем за имплементацију продубљених форми регионалне сарадње у перспективи.

Реакције западних актера на ову иницијативу нису биле потпуно усаглашене. Са једне стране идеја је безрезервно и на прву лопту прихваћена од стране Сједињених Америчких Држава (N1 2019). Сједињене Америчке Државе су кроз договор о економској нормализацији односа Београда и Приштине од 4. септембра 2020. године заправо подвукле значај ове иницијативе, али коју је већ два месеца касније у потпуности преузела Европска унија преко Берлинског процеса и Савета за регионалну сарадњу (Economic Normalization 2020). Са друге стране, ЕУ је заправо сматрала да се деловање „Малог Шенгена” треба ставити

под окриље Савета за регионалну сарадњу, а посебно одређених иницијатива које у оквиру њега делују (ЦЕФТА, ЦИФ, СЕЕИЦ, итд.) На овај начин би и преко Берлинског процеса ЕУ остварила и *de facto* (ин)директну контролу над делотворношћу „Малог Шенгена”, који у старту није био инклузиван јер је укључио тек половину западнобалканских актера (Албанија, Северна Македонија и Србија).

Репрограмирање идеје о имплементацији четири темељне слободе Европске уније на Западном Балкану тако је умногоме надишло „Мали Шенген” и заправо постало засновано на Заједничком регионалном тржишту из новембра 2020. године. Стога су поновно пробуђени стари страхови од Балканске уније, као посве непожељне форме сарадње у западнобалканским друштвима и својеврсне трауме од додатног заостатка/останка на потпуној „периферији периферије” Европске уније. Ту су и сталне опасности да ће изостанак перспективе чланства држава Западног Балкана бити везано за реалнији њихов улазак у Европски економски простор (*European Economic Area – EEA*), а према узору на садашњи статус Исланда, Норвешке и Лихтенштајна (Deutsche Welle 2021). Ово би значило дугорочно одсуство било које компоненте учешћа ових земаља у политичком одлучивању унутар ЕУ.

Бројни су заједнички проблеми са којима се суочавају државе у региону Западног Балкана. То су пре свега незапосленост, лошији животни стандард, масовна емиграција млађе и радно способне популације (Grimm 2019). Зато се превише оптимистичким могу сматрати идеје да се заправо кроз „укидање” граница у регији, стварање заједничког регионалног тржишта, и сл. међусобни односи на Западном Балкану могу побољшати. Нажалост, још увек у стварни фокус међувладине регионалне сарадње нису дошли принципи владавине права и основних људских права, иако се о томе формално говори у преговарачком процесу земаља регије са Европском унијом - такође поприлично неуспешно и без стварних домета. Суштинска мултилатерална балканска сарадња изостала је и у области пуне заштите права мањина, што на неки начин представља круцијални проблем не само Западног Балкана, већ и читавог полуострва. Потпуно „пресликавање” идеја и начела Европске уније у економској и/или политичкој сфери регионалне сарадње за сада заобилази

било какав „кровни” назив Балканска унија, који се за све у региону, а пре свега овдашње доминантне јавности, сматра осетљивим и неприкладним.

ПОСТОЈИ ЛИ ПРОСТОР ЗА ОСНАЖЕНУ ПОЛИТИЧКУ МУЛТИЛАТЕРАЛНУ САРАДЊУ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ?

Евидентно је да за сада изостаје продубљивање политичке компоненте сарадње у Југоисточној Европи, односно на Западном Балкану. То је тренутно каналисано првобитним решењима из 2008. године када су Савет за регионалну сарадњу и Процес сарадње у Југоисточној Европи постали доминантни везано за координацију политичких активности у оквиру регионалне међувладине сарадње. Међутим, у међувремену су заживели више неформални састанци ресорних министара држава у региону, али је изостало оно што је било предвиђено за продубљивање политичке регионалне сарадње још 2013. године у *Non paper* (Non Paper 2013). Идеја да се председници влада и министри иностраних послова састају два пута годишње, у формату веома сличном постојећем Нордијском савету, није ни близу реализације (Non Paper 2013).

Ни на пољу сарадње законодавних власти у региону ситуација није боља. Замисао формирања Парламентарне скупштине Западног Балкана из 2013. године, на трагу ранијих иницијатива попут Цетињског парламентарног форума (годишњи састанци у организацији Скупштине Црне Горе од 2004. године), такође није ни близу реализације. Напротив, постоје отворена и вишестрана противљења формирању овог парламента у готово свим државама у регији Западног Балкана јер се то сматра „оживљавањем”, како се неретко наводи, превазиђених интегративних идеја на постјугословенском подручју. Постојала је замисао да ову скупштину чини 60 представника националних парламената држава региона, тј. по 10 из сваке учеснице западнобалканске сарадње) (Non Paper 2013). Међупарламентарна регионална сарадња се данас одвија махом на билатералним основама. Нужност међупарламентарне сарадње ће, међутим, и у наредном периоду бити потврђена кроз пре свега сталне консултације у области усвајања европског законодавства и

његове пуне имплементације у државама Западног Балкана.

Ни у пољу судске власти није дошло до продубљене сарадње. Постојале су идеје да би, по угледу на Бенелукс, могао бити основан посебни суд који би чиниле судије из „западнобалканске шесторке” и који би решавао потенцијалне спорове везане за мултилатералну међувладину сарадњу (Benelux Treaty 2008). Ова иницијатива није додатно операционализована, а показало се више пута у претходној деценији да су и постојећи арбитражни механизми (попут арбитраже ЦЕФТА) недовољно дорасли да одговоре на бројне изазове и проблеме који постоје у регионалним односима.

Заправо ни успостављање продубљене сарадње у области заштите мањинских заједница на Западном Балкану није успело да се наметне као релевантна област регионалне сарадње. Слично је и са ранијом назнаком за формирање Регионалног центра за борбу против организованог криминала и корупције (БАЛПОЛ), који је требало да настане спајањем две постојеће иницијативе које иначе делују у оквиру Савета за регионалну сарадњу (Non Paper 2013). Заживела је, ипак, са готово седмогодишњим закашњењем идеја везана за слободно кретање уз поседовање важеће личне карте широм региона Западног Балкана са изузетком постојања ове могућности између Босне и Херцеговине и Косова.

Политичка перспектива мултилатералне сарадње ће вероватно бити тема и наредног самита Берлинског процеса, под поновним председавањем Савезне Републике Немачке овом иницијативом током 2021. године. Делује да потреба за оваквом сарадњом у многим доменима постоји и да би могла бити у интересу свих актера. Ипак, међувладина политичка сарадња по угледу на Бенелукс, балтичке и нордијске земље, ипак није реално остварива у скоријем периоду. Могући напредак на овом пољу биће превасходно везан за спољне подстицаје – нарочито оне који долазе из Брисела. Исто се односи и на јачање капацитета прекограничне сарадње локалних/регионалних органа власти држава Западног Балкана. У том смислу државе готово на сваки начин покушавају очувати властити „ексклузивизам” везан за наведено питање и ни на који начин то нису спремне препустити мултилатералним формама сарадње на Западном Балкану.

ЗАКЉУЧАК

Економска интеграција Западног Балкана биће извесно у фокусу регионалне сарадње у наредним годинама. Претходну, 2020. годину обележила је криза условљена пандемијом COVID-19 (Вопони и др. 2020). Када се говори у регионалном контексту она је потврдила значај, али и нужност економске сарадње региона. Ово се посебно односи на функционисање регионалних „Зелених коридора” за несметано снабдевање овдашњих тржишта. Идеје о продубљивању економске сарадње кроз иницирање Заједничког регионалног тржишта у новембру 2020. године и настојање да се четири основне слободе Европске уније у потпуности имплементирају на Западном Балкану можда делују преамбициозно у овом тренутку, али регионалну сарадњу свакако каналишу у добром и пожељном правцу.

Не треба занемарити отпоре развоју овакве сарадње, пре свега као израз различитих страхова од „нове Југославије”. Такође, поглед на развој регионалне сарадње у претходним деценијама сугерише да је потребно бити опрезан у очекивањима на овом пољу. Ипак, делује да неће бити непремостивих проблема за наставак рада на економској интеграцији региона. Наставак оваквог пута имаће и изражену подршку Брисела и Берлина. Ранијим инсистирањима на формирању Регионалног економског подручја (након 2017. године), а данас и Заједничког регионалног тржишта, Европска унија на неки начин ипак спрема „резервну опцију” за државе региона Западног Балкана. Један од циљева ових иницијатива могао би бити везан за улазак држава Западног Балкана у Европски економски простор, што представља обнављање/рециклирање „старих” идеја (Deutsche Welle 2021). Ово би свакако формално оставило државе региона на „европском путу”, али он би засигурно био пролонгиран за минимум једну деценију (Stojanović 2021).

Са друге стране, остаје отворено питање колико ће већ започети прелазак из регионалне економске сарадње у регионалну економску интеграцију бити прећен истим таквим процесом на политичком пољу (Uvalić 2019, 280–283). Тренутна ситуација на овом пољу није обећавајућа и не делује да ће у скоријем периоду бити могућ велики напредак. Међувлада и међупарламентарна сарадња актера на

Западном Балкану се не одвија истом динамиком као и економска, а не постоје ни индикатори да ће ускоро доћи до напретка. Раније предвиђени модели устаљених састанака премијера и министара иностраних послова држава региона нису заживели, премда постоје мање формални и *ad hoc* састанци појединих ресорних министарстава. Састанци на врху су, ипак, одржавани релативно учестало, како у оквиру Берлинског процеса, тако и током 2018. и 2020. године на самитима ЕУ–Западни Балкан у Софији и Загребу.

Јачање западнобалканске економске, али и политичке интеграције, по угледу на Европску унију, вероватно ће и даље остати пожељан модел сарадње коју промовише Брисел, као и поједине државе Уније, а пре свега Савезна Република Немачка. Свакако ће реализација таквих настојања наилазити на бројне изазове – нарочито у домену политичке интеграције. Стална борба појединих делова јавности унутар друштава Западног Балкана усмерених „за” и „против” сарадње, као и њихови сукоби са „другима” на регионалном плану овај процес чине још неизвеснијим и сложенијим. Штавише, и постојеће изразито компликоване европске и глобалне прилике ће оставити последице на процес западнобалканских регионалних односа и мултилатералне сарадње у наредном раздобљу. Будућа истраживања ове тема би требало да узму у обзир и утицај других актера на регионалну политичку и економску сарадњу, попут Русије, Турске и Сједињених Држава.

РЕФЕРЕНЦЕ

Action Plan 2021–2024. 2020. Berlin Process. Sofia.

Benelux Treaty 2008. “Treaty Revising the Treaty Establishing the Benelux Economic Union Signed on 3 February 1958.” 2008. https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/rbeu/trt_rbeu.pdf.

Bonomi, Mateo, Albana Merja, Theresa Toghlofer and Dušan Reljić 2020. *EU enlargement in Southeast Europe in Pandemic Times*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Chairman’s Conclusion. 2020. Berlin Process. Sofia.

- Deutsche Welle 2021. „За Балкан су потребна реалистична привремена решења.” 14. јануар 2021. <https://www.dw.com/sr/za-balkan-su-potrebna-realisti%C4%8D-na-privremena-re%C5%A1enja/a-56223819>.
- Documentation: “A Confederate Model Among the South Slavic States” Ljubljana, October 4, 1990. and “Draft of the Treaty of the Yugoslav Confederation – the Alliance of South Slavic Republics”, Zagreb, October 11, 1990. *Review of International Affairs* 42 (973): 11–22.
- Economic Normalization. 2020. White House. September 4, 2020.
- Grimm, Oliver. 2019. “Die EU und der Westbalkan: Zeit für einen Stopp und totalen Neubeginn.” *Die Presse*. 04. jun 2019. <https://www.diepresse.com/5639278/die-eu-und-der-westbalkan-zeit-fur-einen-stopp-und-totalen-neubeginn>.
- Less, Thimoty. 2020. “Under Biden the U.S. will push for a ‘EU-goslavia’.” 23. november 2020. <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/under-biden-the-us-will-push-for-a-eu-goslavia/>.
- Non Paper 2013. “Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkans countries aimed an intesyfng EU integration (Western Balkans Six – G6)”, April 2013. http://ceas-serbia.org/root/images/Non_paper_on_the_Western_Balkan_Six_G6_ENG_MEU.pdf.
- RTS 2020. „Kurti: Namera Srbije sa ‘Mini Šengenom’ je četvrta Jugoslavija”. 13. februar 2020. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3849835/kurti-mini-sengen-cetvrta-jugoslavija-opasnost.html>.
- Portal Analitika 2019. „Da Balkanska unija zemjeni Evropsku uniju – ne, hvala.” 21. decembar 2019. <https://www.portalanalitika.me/clanak/354469--dukanovic-da-balkanska-unija-zamijeni-evropsku-uniju-ne-hvala>.
- Sofia Declaration 2018. EU-WB Summit. May 17, 2018.
- Uvalić, Milica. 2019. “The Idea of Balkan Regional Economic Integration.” *IEMed. Mediterranean Yearbook* 2019: 280–283.

- Weiss, Stefani. 2020. *Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans*. Wien: The Vienna Institute for International Economic Studies. Brussels: Bertelsmann Stiftung.
- Zagreb Declaration 2020. EU-WB Summit. May 6, 2020.
- Ђукановић, Драган, и Бранислав Ђорђевић. 2020. „Mali Šengen’ – koncept, implementacija i kontroverze”, *Međunarodni problemi* 72 (3): 595–618. doi: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2003595D>.
- Ђукановић, Драган, и Милан Крстић. 2016. „Berlinski proces – nemačka ‘zapadnobalkanska’ inicijativa.” *Srpska politička misao* 54 (4): 169–185.
- Ђукановић, Драган. 2007. „Transformacija Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi: novi podsticaji regionalnoj saradnji.” U *Međudržavni forumi za saradnju u Evropi: uporedni modeli*, ur. Драган Ђукановић, 173–190. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Ђукановић, Драган. 2019. *Spoljnopolitički identiteti Srbije: protivrečnosti i refleksije*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Ђукановић, Драган. 2020. *Balkan na posthladnoratovskom raskršću*. Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje. Beograd: Službeni glasnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Lopandić, Duško, i Jasminka Kronja. 2012. *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji, Friedrich Ebert Stiftung.
- Minić, Jelica, i Jasminka Kronja. 2007. *Regionalna saradnja za razvoj i ekonomsku integraciju*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- N1 2019. „Mediji: Grenel poručio da Mini Šengen mora da uključi i Kosovo.” 15. novembar 2019. <https://rs.n1info.com/vesti/a544015-mediji-grenel-porucio-da-nema-mini-sengena-bez-kosova/>.
- Stojanović, Marija. 2021. „Ekonomska integracija Balkana realnija od prijema u EU.” *Demostat*. 17. januar 2021. <https://demostat.rs/sr/vesti/ekskluziva/ekonomska-integracija-balkana-realnija-od-skorog-prijema-u-eu/1083>.

Dragan Đukanović*

Faculty of Political Sciences University of Belgrade

Milan Krstić**

Faculty of Political Sciences University of Belgrade

**REGIONAL COOPERATION IN THE WESTERN
BALKANS – LONG-TERM WAITING FOR
MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION AND/OR
THE “BALKAN UNION”**

Resume

The genesis of regional cooperation in the Western Balkans over the past two and a half decades has had different stages, with long-term crises and problems related to the development of its own concept. Therefore, in this paper, the authors have analysed its achievements so far, with special emphasis on the period after the transformation of the Stability Pact for Southeastern Europe into the Regional Cooperation Council in 2008, as well as on the attempt to reconceptualize cooperation within the Western Balkans Six in 2013. At the same time, they pay attention to the achievements of the Berlin Process after 2014 and the creation of a new form of transition of regional cooperation to regional economic integration (the Common Regional Market) from the end of 2020. In that context, the authors are considering whether it will come to the deepening of political cooperation through the eventual establishment of the Parliamentary Assembly of the Western Balkans and the introduction of regular meetings of prime ministers and foreign ministers.

The authors, therefore, point to certain fears in the region that the already initiated integration in the field of economic cooperation, which would be accompanied by intensified political cooperation, could result in the establishment of the “Balkan Union”. This essentially encounters significant resistance and opposition in the Western Balkans region due to the fear that it will become a permanent solution, which as such excludes the membership of the countries of the region in the European Union in the long run.

Keywords: regional cooperation, Western Balkans, European Union, Berlin Process, Common Regional Market, Regional Cooperation Council

* E-mail address: dragan.djukanovic@fpn.bg.ac.rs.

** E-mail address: milan.krstic@fpn.bg.ac.rs.

*** Овај рад је примљен 31. јануара 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 23. фебруара 2021. године.