

Šest decenija od Rimskih ugovora EU: svetlost i senke

dr Duško Lopandić*

Ivan Knežević**

Razvoj evropske integracije, kao prvog mirnodopskog poduhvata ujedinjenja kontinenta, predstavlja jedinstven slučaj u istoriji. Primenjujući sasvim nova rešenja u međudržavnoj saradnji, EU je postigla velike rezultate i tokom decenija obezbedila mir, stabilnost i proseperitet većeg dela Evrope. Godišnjica Rimskih ugovora se obeležava u uslovima složene multikrize i očekivanja početka pregovora o izlasku Velike Britanije iz Unije. U izboru između više scenarija daljeg razvoja, može se očekivati da će EU postati fleksibilnija integracija koja će imati „više brzina“ ili koncentričnih krugova.

Napuniti šest decenija predstavlja zrelo doba za jednu osobu, vreme svođenja računa, podvlačenja crte ispod životnih rezultata i sabiranja onog što se postiglo i što je još možda preostalo. Seti se da si star, napisao je car-filozof Marko Aurelije, na početku svog jedinstvenog spisa *Samome sebi*. „*Jer ništa nije čoveku zauvek dato, dodao bi pesnik (Aragon), ni snaga mu ni slabost... a kad misli da grli sreću, on je drobi, jer život je čudan, neprestani gubitak. I nema sretne ljubavi.*“ Ipak, države - ti *hladni monstrumi* (Veber) - nemaju emocije, a međunarodne organizacije nisu ličnosti. One mogu opstati generacijama; decenije u njihovom slučaju predstavljaju jedva

kratak istorijski momenat, a obeležavanje njihovih „rođendana“, poput šest decenija Rimskih ugovora o osnivanju Evropskih zajednica, nije samo prilika za sećanje na „*godine kada su se voleli*“ (Junker), nego može biti i povod za pokretanje novih politika i podsticanje budućih reformi.

EU kao neidentifikovani politički objekt

Evropska integracija je nastala u spoju tri istorijska procesa: posleratnog šoka koji su izazavala neviđena razaranja i varvarstvo tokom Drugog svetskog

rata, ideje o očuvanju *večnog mira* ujedinjavanjem evropskih država, kao i posledica specifičnih odnosa zapadnoevropskih zemalja u okviru podele Evrope i uticaja SAD. Nakon značajnih postignuća Evropske zajednice za uglj i čelik, stvorene 1951. godine, abiciozni ciljevi političke i odbrambene zajednice šest zapadnoevropskih zemalja, zaustavljeni su u francuskom parlamentu (1954.). Uz to, Suecka kriza (1956.) pokazala je da bivše evropske sile više ne mogu računati na bespogovorno savezništvo sa SAD i da se moraju više okrenuti međusobnoj saradnji. Na konferenciji organizovanoj u Mesini (Italija, 1955.), šest zapadnoevropskih zemalja (Francuska, SRN, Italija i zemlje Beneluksa) dogovorilo se da naprave novi korak u pravcu ekonomske integracije: objedinjavanjem nacionalnih privreda, stvaranjem zajedničkog tržišta, kao i razvojem zajedničkih institucija. Napuštajući pregovore pre njihovog kraja, britanski diplomata-posmatrač napisao je, u celini promašeno, evroskeptično proročanstvo: *„Ovi pregovori neće dovesti do sporazuma. A ako i dovedu do sporazuma, ti ugovori neće biti ratifikovani. A iako se ratifikuju, oni nikada neće biti primenjeni“*. Ipak, u Rimu su 25. marta 1957. godine, rođene dve nove zajednice: Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju. *„Uvek sam smatrao da će se Evropa graditi tokom kriza i da će ona predstavljati zbor rešenja koja budu pružena na te krize. Ali treba pronaći ta rešenja i zatim ih primeniti“*, zapisao je tom prilikom jedan od „očeva“ EU, Žan Mone.

Nastanak Evropskih zajednica nije prošao bez otpora: potencijalno protekcionistički instrument, za jedne, one su predstavljale opasan iskorak ka nesputanom ekonomskom liberalizmu, za druge. U prvo vreme nisu samo Britanci ili francuski komunisti bili protiv EEZ. Na istoj strani je bila i konzervativna suverenistička desnica, poput degolista, ali i borci za veća socijalna prava i protivnici konzervativne hrišćanske demokratije, poput nemačkih socijaldemokrata. S druge strane, propaganda sa istoka Evrope je grmela o EEZ kao o „novom instrumentu NATO“, dok je diplomatija SSSR i njegovih istočnih saveznika decenijama ignorisala čak i pravno postojanje evropskih zajednica. Izuzetak je bila socijalistička, ali nesvrstana Jugoslavija, koja je vrlo rano početkom šeste decenije XX veka uspostavila prve diplomatske kontakte sa novim organizacijama u Briselu.

„Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države ograničile svoja suverena prava... i čiji subjekti nisu samo države članice nego i njihovi građani“, istakanuto je u istorijskoj presudi Suda pravde EZ *Van Gend en Loos* iz 1963. Ništa slično do tada nije viđeno, ni izgrađeno u međudržavnim odnosima: suverene države su dobrovoljno prenele deo svojih suvereniteta (carine, spoljna trgovina, nadzor tržišne konkurencije itd.) na nadnacionalnu organizaciju, stvoreno je zajedničko izvršno telo – neka vrsta vlade (Komisija), dogovoren je originalan način donošenja odluka uz mogućnost preglasavanja između država (Savet), formiran je prvi demokratski izabran međunarodni

parlament. Sud pravde u Luksemburgu je dobio ovlašćenje da samostalno i nezavisno tumači pravila organizacije (*aquis communautaire*), a njegove presude su se direktno primenjivale u državama članicama.

EU između tehnokratske ekonomske vizije i nedovršene političke zajednice: *gordost i predrasude*

Uprkos prvim rezervama i kritikama, pokazalo se da je evropska integracija značajno doprinela prosperitetu i stabilnosti evropskog kontinenta. Prvobitna šestorica su već sredinom osamdesetih godina postali „dvanestorica“. U isto vreme započeo je i dvodecenijski period tokom kog je, uz dalja proširenja, trajao i proces skoro stalnih institucionalnih promena, odnosno produbljivanja integracije: Jedinstveni evropski akt (1985.), ujedinjenje Nemačke (1990.), stvaranje unutrašnjeg tržišta (1992.), ugovori iz Mاستrihta (1993.), Amsterdama (1997.), Nice (2001.), realizacija monetarne unije (2001.), ugovor iz Lisabona (2008.).

Tokom svake decenije krajem prošlog veka, evropska integracija se širila u proseku na tri nova člana (1973: 9 članica, 1986: 12, 1995: 15) da bi se u ovom veku skoro udvostručila („veliki prasak“ na 25 članica u 2004, 2007: 25, 2013: 28). Od prvobitne, prvenstveno ekonomske integracije, EU se ugovorom iz Mاستrihta transformisala i u političku uniju koja se bavi i spoljnopolitičkim i međunarodnim temama, kao i pitanjima pravosuđa i

unutrašnjih poslova. *Stvaranje Evropske unije predstavljalo je poslednje veliko dostignuće svetskih razmera* koje bi moglo da se pripíše evropskom duhu (Pery Anderson, *The New Old World*, 2009). Danas gotovo da nema oblasti javnih nadležnosti kojima se, na ovaj ili onaj način, bave organi EU, bilo kao svojim isključivim nadležnostima, bilo kao podeljenim i dopunskim, subsidijarnim nadležnostima uz države članice: od jedinstvenog tržišta do klimatskih promena, od nauke i istraživanja do prava na slobodno kretanje i boravak građana na celom prostoru EU, od socijalnih prava radnika i građana do izgradnje transevropskih infrastruktura itd.

Evropska unija predstavlja jednu od najznačajnijih privreda na svetu koja obuhvata 17% svetskog proizvoda i čini glavno izvozno tržište za više od 80 zemalja sveta. Njen međunarodni značaj potvrđuje i činjenica da je ona glavni davalac razvojne pomoći u svetu (56% od ukupne pomoći). Kao posledica uspostavljanja zajedničkog tržišta došlo je do dinamičnog rasta međusobne razmene. Prema podacima iz 2015. godine, članice EU, sa izuzetkom Malte i Velike Britanije, u međusobnoj trgovini realizuju između 52% i 86% izvoza roba. Kredibilitet EU kao globalnog činioca posebno zavisi od njene sposobnosti da oblikuje procese u svom neposrednom susedstvu. Jedno od najvećih dostignuća EU se odnosi i na proširenje na zemlje centralne i istočne Evrope (CIE). Politika proširenja EU je podstakla reforme i ekonomski razvoj. Sredinom 90-ih godina, prosečan BDP po glavi stanovnika u 10 zemalja CIE je bio na nivou od oko jedne trećine BDP-a po glavi stanovnika

(tadašnjih 15 članica EU), dok je neposredno pre ekonomske krize 2008, taj odnos porastao na oko jedne polovine BDP-a EU. Gotovo sve nove zemlje članice su u periodu od 5 godina nakon proširenja beležile dinamičniji ekonomski rast, nego pre integracije. Kombinovani BDP četiri članice Višegradske grupe (Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka) na primer, danas ovu grupaciju čini petnaestom na spisku najvećih privreda sveta.

Izgradnjom evropske integracije kao da je bila nađena neka vrsta čarobne formule kojom su „*pripitomljene*“ evropske države-nacije, koje su navikle vekovima da svoje odnose najčešće rešavaju ratom. Postojanje EU je Nemačku, zemlju koja je izazvala dva svetska rata, „*učinilo bezopasnom*“ (K. Ofe, *Evropa u zamci*, 2016.). Hibrid između međunarodne organizacije, konfederacije i federacije („*neidentifikovani politički objekt*“ – Žak Delor) Unija nikada nije imala za cilj da zameni države nacije, koje su i dalje njeni temeljni elementi i bez kojih ona i ne može da postoji. EU nije postala „*novi centar moći*“, nego više „*novi način da se vodi politika u odnosima između suverenih država*“ (P. Manjet).

Nastala i dugo razvijena kao neka vrsta tehnokratskog projekta i dogovora između uskih političkih elita, EU je redovno kritikovana zbog nedostatka političkog legitimiteta i nedovoljne demokratičnosti. „Politika“ shvaćena kao rezultat opšte demokratske debate nekako se teško prenosila u institucije Unije. Uvođenje direktnih izbora za Evropski parlament (1978.) nije donelo dugoročno rešenje. Uz to, talas duboke ekonomske krize 2008. godine doveo je

do usporavanja rasta, pa i do nazadovanja. Sa pojavom *multikrize* u XXI veku - evroskepticizmom, evrokrizom i izbegličkom krizom, a posebno nakon odluke druge po veličini države članice – Velike Britanije - da napusti Uniju, otvorilo se i pitanje da li će evropska integracija opstati i kakav će oblik dobiti u narednim godinama. EU se iznova suočila sa egzistencijalnim problemima i krizom identiteta: narativ o „*sve jačoj Uniji*“ između evropskih naroda, ustupio je mesto temi „*obnove samostalnosti*“ evropskih država-nacija, kao navodno jedinog načina odbrane kulturnih identiteta i principa demokratičnosti. Tako je *gordost* pred rezultatima integracije, ustupila mesto *predrasudama* nacionalizma i populizma.

EU između Bregzita, daljih reformi i populizma: *razum i osećajnost*

Prema podacima koje je izneo predsednik Evropske komisije, Junker, u nedavno objavljenoj *Beloj knjizi* o budućnosti EU, preko 60% građana vidi EU kao mesto stabilnosti u današnjem svetu. Postoji još veća podrška građana EU zajedničkoj valuti i slobodi kretanja roba, usluga ljudi i kapitala. Istovremeno, EU dočekuje svoj šezdeseti rođendan suočena sa internim i eksternim iskušenjima. Svi glavni rezultati, ciljevi i vrednosti šestodecenijskog projekta, danas se dovode u pitanje ili jednostavno zaboravljaju i ignorišu: uspeh mirnodopske saradnje, prosperitet kontinenta, demokratičnost, plurikulturalnost i tolerantnost kao postignuća i glavne vrednosti Unije,

visoka socijalna prava, garancija pravne države i ljudskih i manjinskih prava, solidarnost i razvoj manje razvijenih regiona, međunarodna uloga EU, integracija kao najbolji način da se male evropske države bave glavnim problemima čovečanstva. Pojavile su se i nove podele u evropskoj konstrukciji - kako po liniji zapad/istok (migracije, *ililberalizam*), tako i sever/jug (evrokriza, rast, nezaposlenost).

Opadanje poverenja znači da podrška građana nije bezuslovna i da se mora raditi na unapređenju sposobnosti Unije da efikasno odgovara na današnje izazove u interesu svih. Za razliku od prethodnih godišnjica kojima se obeležavala potpisivanje Rimskih sporazuma, ova koja sledi krajem marta 2017. prevashodno je okrenuta pitanju budućnosti Unije. Šok bregzita i obnova ekonomskog rasta trebalo bi da predstavljaju dovoljan podsticaj

članicama EU da naprave izbor između *razuma i osećajnosti*, između racionalno definisanih interesa i mutnih zahteva za povratak u vreme u kojem je ideja nacije predstavljala glavno dobro.

U *Beloj knjizi* predsednik Evropske komisije je izlistao mogući izbor između pet scenarija evropske budućnosti. Trendovi i podele unutar Unije ukazuju na jačanje stavova o prihvatanju „Evrope u više brzina“ odnosno u više integracionih krugova. Uz vidne nedostatke, ovaj scenario bi možda mogao olakšati i proces postepenog širenja EU na zemlje Zapadnog Balkana. Proširenje EU ne predstavlja samo jednu od najuspešnijih politika iz prošlosti, nego će i u budućnosti pokazivati stepen vitalnosti EU i njene spremnosti da uz interne promene menja i svoje neposredno okruženje.

*** Koautor je bivši Šef misije Republike Srbije pri EU**

****Koautor je predsednik Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji**

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom eseju predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji.

Esej je objavljen u okviru aktivnosti „Evropski izazovi“ Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. Autori analiziraju aktuelne trendove u Evropi tokom 2017. godine.