

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИЧКЕ САРАДЊЕ КРОЗ БЕРЛИНСКИ ПРОЦЕС

Сажетак: До отпочињања „Серије самита Западног Балкана“, тзв. Берлинског процеса, политичка сарадња у овом региону одвијала се спорадично и без платформе фокусиране искључиво на Западни Балкан. Рад ће настојати да докаже да је Берлински процес у периоду од 2014. до краја 2018. године стекао обележја институције регионалне политичке сарадње, по критеријумима „новог“ институционализма. Тиме је створен потенцијал за убрзање интеграције држава региона, иако нема доказа да је овај развој догађаја био намеравана последица иницијатора процеса. Рад ће указати на карактеристике, ток, резултате и исходе Берлинског процеса, показаће како се кроз њега институционализује регионална политичка сарадња и предложити могуће правце унапређења политичке сарадње на Западном Балкану кроз дизајн институције Берлинског процеса.

Кључне речи: Берлински процес, Западни Балкан, институционализација, регионална са-радња, дизајн институција

Увод

Текуће процесе регионалне сарадње – економског, друштвеног и безбедносног приближавања на Западном Балкану (ЗБ)¹ – не треба посматрати само као одговор на захтеве у процесу придруживања Европској унији (ЕУ). Они треба да доведу до регионализације, тј. постепених промена кроз које ова географска област постаје све мање хетерогена, а све више засебан ентитет (Hettne and Soderbaum, 1998:2-4). У пост-конфликтном контексту ЗБ, регионализација, односно регионална интеграција, има и додатну улогу – да допринесе стабилизацији и помирењу.

Савремени теоретичари регионализма не дефинишу појам региона, сагласни у оцени да је реч о друштвеном конструкту чија се садржина и субјек-

* ana.marjanovic.rudan@gmail.com

¹ Овај термин се користи у смислу дефинисаном стратешким документима политике проширења Европске уније тако да обухвата Албанију, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Косово* (у складу са Резолуцијом СБ УН 1244), Северну Македонију и Србију

тивитет одређују кроз процесе интеракције актера. Сагласност постоји и о томе да пост-хладноратовски узлет регионализма (као политика интеграције региона) треба посматрати не као алтернативу национализму, већ као начин да националне државе удруживањем ресурса и/или одустајањем од дела суверенитета одговоре на економске, еколошке, безбедносне и друге изазове међузависности. Због тога, аналогно односу општег и посебног који постоји између глобалног и националног (Симеуновић, 2009:124), однос регионалног и националног треба посматрати као однос два идентитета који зависе један од другог. Штавише, региони и настају кроз сарадњу националних држава и недржавних актера.

Регионална сарадња се дефинише као „процес у коме три или више држава прилагођавају понашања на координисан начин, да би постигле заједничке циљеве“ (Bechev, 2011:3), током којег државе усклађују јавне политике у областима у којима сарађују. Док су у периоду „старог“ регионализма, после Другог светског рата до краја 1970-их, претежни облици сарадње били трговински режими и војна савезништва, „нови“ регионализам проширује не само области, већ и актере сарадње, тако да укључује и недржавне. Међутим, за одвијање „спонтаног процеса друштвене и економске интеграције“ (Bechev, 2011:4) пресудан значај има политичка сарадња – активности и интеракције влада региона.

Политички аспект регионалне сарадње чине мултилатерални самити, дипломатске конференције и сарадња у оквиру међувладиних организација, које демонстрирају посвећеност лидера и институција извршне власти регионалном повезивању. Сарадња на највишем нивоу подстиче „регионално власништво“ над процесима интеграције, тј. аутохтону мотивацију и самостално управљање процесом. Политичка сарадња даје замах секторској тако што осигурава приближавање политика и хармонизацију прописа и обезбеђује функционисање регионалних институција координације. Према теоретичарима регионалне сарадње и интеграције (Borzal, 2015:11), учинковито управљање овим процесом подразумева заједничке институције, у смислу организационих аранжмана који усклађују очекивања и чине вероватнијим остварење жељених политичких исхода.

„Нови“ институционализам (Hall, у Lowndes and Roberts, 2013:47) одређује институције као „стандардне оперативне процедуре“, протоком времена утврђена правила понашања настала изричито или прећутно, око којих постоји сагласност актера у једној политичкој средини и која они поштују. У институцијама се аналитички могу раздвојити три елемента конфигурације – правила, као писани, формални документи, која одражавају вредности и утичу на понашања; праксе, у смислу понашања која актери понављају следећи логику прикладности или опортунитета; и наративи, „приче“ које образлажу постојање институције и доказују њену ваљаност (Hall, у Lowndes and Roberts, 2013:50). Правила, праксе и наративи обликују се кроз процес институционализације.

Институционализација регионалне политичке сарадње на Западном Балкану

Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) регионална политичка сарадња на Балкану обнавља се после закључивања мировног споразума у Дејтону, али у знатно ширим оквирима у односу на ЗБ. Тако је Иницијатива за сарадњу у југоисточној Европи (енгл. *Southeast Europe Cooperative Initiative* – SECI), покренута од стране Сједињених Америчких Држава 1996. године да би помогла очувању мира у БиХ, била уперена на државе настале из СФРЈ, али и на Албанију, Грчку и Мађарску. Са друге стране, процес Роајамон (фр. *Roayamont*) из исте године, покренут као одговор на америчку иницијативу и први регионални приступ ЕУ земљама југоисточне Европе (ЈИЕ) укључивао је државе бивше СФРЈ, Албанију, Бугарску и Румунију.

Наспрам ових облика сарадње подстакнутих споља, прву пост-хладноратовску аутохтону иницијативу за регионалну политичку сарадњу у ЈИЕ представља Процес сарадње југоисточне Европе (енг. *Southeast Europe Cooperation Process* – SEЕСР). У њему, поред држава насталих распадом СФРЈ, учествују и Албанија, Бугарска, Грчка, Молдавија, Румунија и Турска. SEЕСР је бугарско-грчка иницијатива, настала као одговор на рат у СФРЈ и на урушавање биполарне парадигме, са циљем да помогне очувању мира и безбедности и дистанцира остале државе ЈИЕ од сукоба на простору бивше СФРЈ (Bechev, 2013:131-3). SEЕСР траје и данас у формату годишњих сусрета шефова држава или влада и министара спољних послова. Међутим широки географски обухват, различите трајекторије развоја и данашњи различити статуси држава-учесница у оквиру ЕУ, те сходна дивергенција политичких приоритета условиле су изостанак институционализације политичке сарадње у формалном смислу, тј. оснивање организације са међународноправним субјективитетом.

SEЕСР добија своје „оперативно крило“ 1999. године, формирањем Пакта за стабилност ЈИЕ (енгл. *Stability Pact for SEE*), који ће 2008. године бити трансформисан у Савет за регионалну сарадњу (енгл. *Regional Cooperation Council* – RCC). SEЕСР даје политички оквир деловању RCC, а председавајући SEЕСР учествује и у имплементацији стратегије RCC. Сарадња у RCC одвија се у пет сектора приоритетних за чланице – инфраструктурно повезивање, конкурентност, развој тржишта рада, владавина права и област безбедности. Он је номинално кровна организација за секторску сарадњу у ширем региону ЈИЕ, али су у пракси њени програми фокусирани на ЗБ.

Иако RCC координира рад преко педесет регионалних организација и програма (Лопандић и Кроња, 2010:99) од којих у неким учествују представници извршне власти, он представља институцију за секторску, не и за политичку сарадњу западнобалканске шесторке (ЗБ6). Са друге стране, ни сам SEЕСР није представљао формат политичке сарадње фокусиран на ЗБ. Због тога се, све до започињања Серије самита ЗБ, „Берлинског процеса“ (БП), и поред напретка у секторској, политичка сарадња у региону одвијала без сопственог оквира, спорадично и неструктурирано.

Берлински процес

Ситуација почиње да се мења 2014. године, покретањем „Серије самита Западног Балкана“ – тзв. Берлинског процеса (БП), утолико што политичка сарадња сада компактније одређеног региона у односу на СЕЕСР, добија сопствени формат и нову динамику. БП је покренут на иницијативу немачке канцеларке Ангеле Меркел (Angela Merkel) као четворогодишња платформа са циљем да мотивише наставак проевропских реформи на ЗБ у тренутку када је, због окретања сопственим проблемима, опао интерес ЕУ за даље проширење. За разлику од процеса приступања ЕУ заснованог на националном приступу, БП је уперен на регион, па је зато дискурзивни оквир мера које ће уследити током процеса теза о „повезивању“ (енг. *connectivity*) – економском, инфраструктурном, друштвеном и политичком – унутар самог региона, као и региона ЗБ са ЕУ.

Састав учесника БП обухвата ЗБ6 и државе-чланице ЕУ – Немачку, Француску, Аустрију, Хрватску, Словенију, Италију, Велику Британију и Пољску. Њих у БП представљају председници и премијери, министри спољних послова и ресорни министри и недржавни актери (представници привредних комора, научних института и експертских организација и цивилног друштва). У БП учествују и највиши представници ЕК и Службе спољних послова ЕУ, представници међународних финансијских институција (МФИ) и регионалне организације².

БП је замишљен као инструмент подстицаја реформама, кроз иницијативе и пројекте у областима од регионалног значаја. Берлинска Декларација председавајућег навела је четири циља: „стварни, додатни напредак“ (у односу на постојеће инструменте ЕУ) у решавању билатералних питања, постизању помирења, унапређењу економске сарадње и постављању темеља за одрживи раст. Замисао је била да се унапреде три димензије повезивања на ЗБ: економска, социјална и политичка (Gjipali, 2016:5), а свака држава-домаћин годишњих самита усмеравала је процес проширујући списак тема и „задатака“ за ЗБ³. Од 2014. до 2018. године премијери и министри сусрели су се на пет годишњих самита⁴ и тридесет седам састанака између њих, одржаних у вези са реализацијом договора са самита и као припрема наредних самита (Марјановић Рудан, 2018).

Као резултат БП, највише пројеката покренуто је у економској димензији повезивања – у области унапређења транспортних и енергетских инфрас-

² РСС, Транспортна опсерваторија ЈИЕ (SEETO), Енергетска заједница (EnC), Централноевропски споразум о слободној трговини (CEFTA) и Регионална анти-корупцијска иницијатива (RAI).

³ Тако су на годишњим самитима и састанцима на нижем нивоу и пратећим догађајима између самита покретане иницијативе које су повезивале регион у областима инфраструктуре, економије, дигитализације, заштите животне средине, сарадње младих, научне сарадње, меке безбедности и иницијативе за решавање билатералних питања и помирење.

⁴ У Берлину (2014.), Бечу (2015.), Паризу (2016.), Трсту (2017.) и Лондону (2018.), а на њиховим маргинама састанци форума који су саставни део процеса: Форуми цивилног друштва (2015.-2018.), Бизнис форуми (2015.-2017.) и Форуми младих (2016.-2018.)

структура⁵, под условом усвајања „меких“ мера; одвојена су средства за помоћ малим и средњим предузећима, основан Форум инвестиционих комора (CIF), Транспортна заједница ЗБ (WBTC) и Западнобалканска истраживачка фондација (WBRF). Појединачни пројекат најширег обухвата је иницијатива за стварање Регионалног економског простора (REA), у склопу које је план за инвестиционе реформе (RIRA). Знатно мање пројеката покренуто је у социјалној димензији: основана је Регионална канцеларија за сарадњу младих (RYCO) и актуализован ранији план за покретање Западнобалканског фонда (WBF), налик на Вишеградски фонд, као подстицај регионалној сарадњи цивилног сектора. У димензији меке безбедности потписани су споразуми о сарадњи служби безбедности и борби против корупције, а направљени су и планови сарадње и договорени механизми праћења њихове реализације. На крају, у домену политичког повезивања интензиван је дијалог Београда и Тиране, потписане декларације о билатералним питањима, о несталим особама и ратним злочинима и покренут програм размене државних службеника (YCSPPS).

Аналитичари као недостатке БП наводе непостојање надзора над реализацијом пројеката, (BIERAG, 2017), лошу комуникацију (Марјановић Рудан и Драјић, 2017: 25), занемаривање теме владавине права (Fouéré и Blockmans, 2017), као и кашњење у реализацији пројеката (Наскај и Наскај, 2018:29) и друге. Најаве о наставку БП након окончања планираног периода у делу стручне јавности изазвале су оспоравања заснована на ставу да у светлу поновно оживљеног интереса ЕУ за проширење на ЗБ нема потребе за БП (Вопоти, 2018:3). Међутим, не само што је тај оптимизам нарушен већ до краја године у којој је имао узлет (2018.), већ сам БП не треба посматрати као „додатак“ Процесу стабилизације и придруживања (SAP)⁶ или, као „утешну награду“ због опадања интересовања за ЗБ у ЕУ, те потребу за њим разматрати у том контексту. Његов допринос треба проценити кроз улогу коју има у унапређењу регионалне политичке сарадње на ЗБ.

Ако га посматрамо на тај начин видећемо да је послужио као платформа за политичке договоре (нпр. око одабира инфраструктурних пројеката или формирања међувладиних организација) и аутохтоне иницијативе регионалних политичких лидера (нпр. иницијатива за стварање јединственог регионалног економског простора, или за унапређење дијалога Београда и Тиране). Такође,

⁵ Реч је о раније дефинисаним пројектима у оквиру SEETO и EnC, који треба да повежу регион са ЕУ. Током БП лидери ЗБб усаглашавали су се током приоритизације конкретних пројеката развоја енергетске и саобраћајне инфраструктуре

⁶ Према наводима саме ЕК (European Commission, 2014:17), БП доприноси циљевима за које у ЕУ не постоје одговарајући инструменти. Наиме, значај регионалне сарадње на ЗБ за напредак ка ЕУ наглашава се у званичним документима SAP. Са друге стране, осим инструмената који подстичу регионалну сарадњу у области економије и инфраструктуре и регионалних иницијатива (MB IPA), оних који комуницирају симболичну подршку региону (самити ЕУ-ЗБ) или комбинују финансијске подстицаје са укључивањем у политичке процесе ЕУ у виду посматрача (инструменти који се најављују у новој Стратегији), у оквиру SAP не постоје инструменти који директно подстичу мултилатералну сарадњу на највишем нивоу на ЗБ. Са друге стране, БП чини управо то. У том смислу, БП је комплементаран ПСП – он подстиче повезивање региона са ЕУ и регионално повезивање – ослањајући се на ефикасније искоришћавање постојећих финансијских инструмената ПСП и на увећано учешће ЕК.

он је до краја 2018. године четрдесет два пута окупио све највише представнике извршних власти ЗББ, у формату оријентисаном искључиво на овај регион, што је новина у односу на период пре започињања процеса, када таквих сусрета није било. БП отвара простор за уходавање политичке сарадње на највишем нивоу и, како се показало, инспирише актере на „политичко предузетништво“ – мада ниједан од ова два исхода није био непосредан разлог покретања БП, ако је судити по завршној декларацији са самита у Берлину. Зато о будућности БП треба расправљати имајући на уму ове, можда непланиране исходе, као и то да је он већ у свом првом циклусу (2014.-2018.) допринео институционализацији регионалне политичке сарадње на ЗБ, и самим тим међусобном приближавању ЗББ и регионалној интеграцији, о чему ће бити речи у наредном поглављу.

Берлински процес као институција регионалне политичке сарадње

Иако без централне координационе структуре и међународноправног субјективитета, БП је за четири године првог циклуса постао институција регионалне политичке сарадње на ЗБ. Ову тврдњу настојаћу да докажем употребљивањем одлика БП са елементима Халове (Hall) дефиниције институција и анализом конститутивних елемената БП кроз призму елемената конфигурације институција, онако како их одређују теоретичари „треће фазе“ институционалиста.

Прво, БП одговара Халовој дефиницији институција као „стандардних оперативних процедура“ јер су током његовог трајања кроз одредбе Завршне декларације из Берлина и касније декларације самита и закључке премијера и министара иза Лондона, као и кроз праксе држава-домаћина и актера са ЗББ, утврђена правила понашања у вези са начином на који ће БП тећи, која су актери током процеса прихватили и поштовали.

Друго, у оквиру БП садржана су сва три елемента конфигурације институција – правила, праксе и наративи. Прецизније:

(1) Правила по којима се одвија БП, у смислу писаних докумената која одређују циљеве, учеснике и динамику процеса, одражавају вредности оних који их доносе и кроз артикулацију смерница дају оквир за будуће активности. Она су садржана су у завршним декларацијама самита БП:

– Завршна декларација председавајућег из Берлина (2014.) одређује учеснике процеса, циљеве, формат будућих самита, трајање и континуитет рада и поставља смернице за будуће активности и учеснике процеса. Она се позива се на заједничке вредности, што је такође одлика правила као елемента конфигурације институција⁷.

⁷ У тачки 4. стоји да „све државе са ЗБ чврсто верују да је њихова будућност у ЕУ“, у тачки 6. „све учеснице подвлаче потребу да се реше преостала билатерална питања што је пре могуће, у интересу добросуседских односа и увећања стабилности у региону“, у тачки 7. „државе ЗБ наглашавају вољу да увећају међусобну сарадњу“, у тачки 10. „државе ЗБ понављају посвећеност реформама које ће увећати правну извесност, подржати и оснажити независност судства и интензивније приступити прекограничној и регионалној сарадњи“.

– Декларације на самитима које су уследиле надовезују се на ова правила и уводе нова⁸, а декларација из Трста предвиђа наставак БП после 2018.

(2) Праксе БП односе се на сусрете на годишњим самитима и између њих, као и на реализацију пројеката:

– Држава-домаћин у сарадњи са владама ЗББ одређује теме самита и припрема текстове докумената који ће бити потписани. У периоду између самита на њену иницијативу, као и у склопу реализације раније покренутих пројеката и иницијатива, или као припрема нових, одржавају се састанци са премијерима и министрима ЗББ, као и са „шерпасима“, тј. изасланицима влада или министарстава ЗББ задуженим за БП. Државе-домаћини у својим министарствима спољних послова и у кабинетима премијера одређују изасланике за БП, који, када је у питању држава-домаћин, воде тимове чији су чланови задужени за поједине области дневног реда самита.

– Држава-домаћин задужена је за надзор над реализацијом пројеката и иницијатива покренутих током процеса и припрема извештај који, између осталог, чини садржину завршних декларација⁹. У том послу комуницира са владама и министарствима ЗББ, регионалним организацијама, цивилним друштвом, као и са ЕК и МФИ. У реализацији договора из БП, осим влада и министарстава ЗББ улогу имају и МФИ (нпр. код реализације инфраструктурних пројеката), владе држава ЕУ (нпр. Аустрија је преузела на себе да организује мониторинг реализације споразума о решавању билатералних питања, а немачки GiZ координира састанке представника министарстава спољних послова између самита), као и RCC (који нпр. координира имплементацију Акционог плана за REA). БП нема сопствени буџет – пројекти се финансирају из донација ЕК и аранжмана са МФИ¹⁰, али је подстакао ЗББ да заједнички финансирају регионалне иницијативе (RYCO и WBF).

(3) Наратив, који чине „приче“ о БП које му дају легитимитет, креира се кроз медијске извештаје, стручне анализе процеса и кроз изјаве и симболичне радње званичника, као актера БП.

– Док су правила и праксе БП стварани од самог почетка, уобличавање наратива није пратило ту динамику. Медији су до средине 2016. године извештавали о БП искључиво кроз вести о самиту, коментаре самита и вести са понеког регионалног састанка на високом нивоу између њих (Марјановић Рудан и Драјић, 2017:25-28). Вести које су се тичале састанака и пројеката нису стављане у контекст БП, па за јавност није било прилике да разуме циљеве и домете овог облика политичке сарадње који је временом добијао замах и у смислу редовности и у смислу финансијских средстава која је ангажовао.

– Вести са годишњих самита, а посебно „породичне фотографије“ (енгл. *family photo*) на којима су се лидери из региона из године у годину као група редовно појављивали са канцеларком Немачке, председником Француске, високом представником ЕУ за спољну политику и безбедност и са другим високим званичницима

⁸ Редовни мониторинг напретка у решавању билатералних питања и сарадње у области меке безбедности и нове смернице за рад по областима (миграције, образовање, наука, дигитализација, помирење, мека безбедност итд.)

⁹ Изузев у случају завршних докумената из Лондона.

¹⁰ Досадашње вредности преко милијарду евра – према European Commission (2015)(2016)(2017) – *Connectivity agenda – Co-financing of Investment Projects in the Western Balkans in 2015, 2016, 2017.*

„светске“ репутације, уз сходно коришћење лако памтљиве синтагме „Берлински процес“, створиле су оквир за наратив.

- Обликовање наратива од стране актера одвија се и кроз спорадичне јавне комуникације учесника у процесу, пре свега представника влада ЗББ – тј. кроз њихове изјаве и интервјуе у контексту састанака БП.
- Од 2016. године све су учесталије анализе БП које припремају регионалне и европске експертске групе (енгл. *think tanks*), које пружају консолидоване приказе процеса и дискутују његове резултате.
- Прегледом сајтова медија у региону (38 националних и 5 регионалних)¹¹ уочавају се поруке које доминирају у медијским објавама и творе наратив БП. Увидом у њихову садржину уочавају се преовлађујуће перцепције БП:
- Као функција БП наводи се регионално повезивање унутар ЗББ, што говори о томе да је процес препознат као платформа за политичку сарадњу регионалних лидера.
- БП се доводи у везу са придруживањем ЗББ ЕУ – било као комплементарни процес, било као процес који служи да очува интерес ЕУ за ЗБ и обрнуто. Док државни актери истичу тезу да БП није замена за проширење, коментатори често тврде супротно.
- Као срж БП виђени су крупни инфраструктурни пројекти (путеви, железничке пруге, енергетске мреже итд.) који без БП не би били покренути, неопходни за боље повезивање унутар региона и са ЕУ.
- БП је препознат и као формат за решавање регионалних политичких питања тј. билатералних односа, помирења и питања несталих особа.

Иако више спонтано развијан него свесно дизајниран, наратив БП сачињен је од конзистентних „прича“ које га описују као платформу за унапређење регионалне сарадње. Аутори медијских навода понекад му учитавају очекивања у вези са решавањем проблема средине из које потичу, али га махом сагледавају реалистично, разазнајући вредности и функционалистички принцип на којима почива – регионални економски развој и повезивање унутар региона и региона са ЕУ као пут ка политичкој стабилности превазилажењу пост-конфликтног наслеђа.

Могуће смернице за дизајн институције Берлинског процеса

БП помера границе мултилатералне политичке сарадње на ЗБ на два начина. С једне стране, он обезбеђује платформу за политичку сарадњу каква за ЗБ до сада није постојала. Са друге, стимулишући „политичко предузетништво“ лидера региона он чини помак у превазилажењу „апатичних, конфликтних и некооперативних“ политичких култура региона, које одликују друштва склона ауторитарности и ненапредовању (Симеуновић, 2009-1:158).

¹¹ У периоду 8.1.-15.1 2019. претраживани су по кључним речима („Берлински процес“) сајтови медија наведени на крају текста. Од тршћанског самита до краја 2018. године извештавање се интензивира. Тип садржаја су вести и репортаже о годишњим самитима и о активностима БП између самита, анализе, коментари и интервјуи са актерима процеса (редовно: владе ЗББ).

Наставак БП и после „првог циклуса“ прилика је за унапређење ове институције. Уз интервенције, она може постати ефективнија, тј. енергичније подстицати регионалну политичку сарадњу, и ефикаснија, тј. њени инструменти (састанци, пројекти и иницијативе) могу имати већи учинак.

Прво, да би била ефективнија и још више доприносила стабилности, економском и друштвеном напретку региона кроз приближавање политика ЗБб, потребно је да БП буде устројен тако да „производи“ међусобно поверење актера, и државних и недржавних, као и жељу за сарадњом. Постоји неколико начина који би помогли овакав развој:

- Према Ротштајну (Rothstein, 2005), институције ће унапредити међусобно поверење актера онда када је у њима примењен принцип партиципативности, што би, у случају БП, могло да значи укључивање парламената у процес, као у што је нпр. учињено у моделу „нордијске сарадње“. На тај начин ће кроз присуство шире јавности доносиоци одлука бити свеснији одговорности и још више мотивисани за „политичко предузетништво“.
- Кредибилитет институције БП такође се може унапредити кроз постепено преузимање „власништва“ над процесом од стране ЗБб, што може да укључи: одржавање самита у региону, преузимање иницијативе за одређивање тема годишњих самита, заједничким наступом ЗБб према државама-чланицама ЕУ укљученим у БП, ЕК и другим актерима БП, као и преузимање одговорности за техничко управљање процесом.
- У идеалном случају, политичка одважност лидера ЗБб да се темељније посвете заједничком решавању осетљивих питања као што су владавина права, слобода медија или заштита животне средине, значила би не само приврженост ЗБб демократским променама, већ би представљала и „квантни скок“ у регионалној политичкој сарадњи.
- Да би уопште постојала жеља лидера и потражња грађана за регионалном политичком сарадњом, потребно је да између актера постоји свест о повезаности. Ако се не може говорити о заједничком, регионалном идентитету, могуће је апеловати на елементарни осећај заједништва, „ми-осећај“, заснован на свести од користи од заједничког наступа и на признању културне блискости¹². Оно што је препрека „освешћивању“ овог осећаја, важном за одвијање политичког приближавања ЗБб је чињеница да су, након распада СФРЈ, да би очувале онтолошку безбедност и олакшале изградњу „државности“ током бурних политичких промена, новонастале државе креирале „аутобиографске идентитетске наративе“, кроз реинтерпретације и (де)активирање појединих сегмената до тада важећих наратива (Суботић, 2016:614). Поред историјског ревизионизма, настојања да учини отклон од „југословенског“ укључила су и интервенционизам у културним политикама, а посебно напоре да се некада заједнички језик званично подели по линијама нових држава. Зато је извесно да је као најмањи садржалац „заједничког“, судећи по званичним политикама ЗБб, остала амбиција приближавања политичком Западу, али реалност међусобног разумевања услед сличних друштвених прилика, одвијање размена у области културе, интересовања медија за збивања у суседству, повезаност кроз личне везе – сугеришу да постоји потенцијал за развој осећаја заједништва. У том смислу, као јединствена институција политичке сарадње, БП треба да настоји да помаже стварању свести и о заједничкој култури кроз иницијативе које би до-

¹² Која није ограничена на ЗБб, али се овде разматра у том оквиру.

веле до културних размена и до приближавања политика меморијализације¹³ и образовања, које би истовремено допринеле напретку у регионалном помирењу, као једном од четири циља БП.

Друго, у смислу ефикасности инструмената БП, било би корисно:

- Установити транспарентни механизам за координацију и праћење спровођења активности договорених кроз БП – споразума, иницијатива и конкретних пројеката. На тај начин би било омогућена контрола над процесом и од стране актера и од стране цивилног друштва и јавности, као и процена његове успешности.
- Кроз стратешки осмишљене комуникације БП креирати јавну подршку за решавање билатералних питања, помирење, „меке мере“ (нове прописе) којима се усклађују тржишта региона и обезбеђује одржив развој, посебно када данас преовлађујући наративи делују супротно остваривању ових основних циљева БП.

Наведене препоруке примењиве су у било којој фази процеса. Међутим, сам почетак новог циклуса БП је добар повод да се заједничком иницијативом ЗБб прошире циљеви процеса одређени у Декларацији председавајућег из 2014. године и уведу друге потребне промене.

Закључак

Теоретичари регионализације слажу се у тврдњи да су за регионалну интеграцију пресудни процеси институционализације међудржавне сарадње. Иако се пост-хладноратовска регионална сарадња у ширем региону ЈИЕ одвија од 1996. године, на ЗБ институционализација је до скоро постојала само када је реч о секторској регионалној сарадњи.

Са друге стране, мултилатерална политичка сарадња „западнобалканске шесторке“ до 2014. не само да није била институционализована, већ се одвијала ретко и спорадично. Без обзира на допринос SEЕСР политичком повезивању у ширем региону и на напредак у појединачним секторима на ЗБ захваљујући сарадњи кроз РСС, највиши представници ЗБб нису се заједнички састајали у уредним интервалима, нити је постојала икаква платформа која би подстакла политичко повезивање унутар самог региона и била „клица“ за евентуални будући заједнички наступ ка ЕУ и на међународној сцени.

Четири године касније, сарадња премијера и министара ЗБб у оквиру БП, кроз годишње самите, састанке између самита и кроз реализацију пројеката и иницијатива покренутих у оквиру процеса – променила је ову слику. Како је рад настојао да покаже, кроз постепено доношење правила, установљење пракси и стварање наратива, БП је у периоду трајања свог првог циклуса (од 2014. до 2018. године) постао институција у смислу дефиниција „новог институционализма“ и „треће фазе“ институционалиста. Предмет институционализације БП представља мултилатерална регионална политичка сарадња, чиме БП доприноси приближавању политика и интеграцији региона, тј. постизању вишег нивоа „регионалности“ ЗБ.

¹³ Посебно у вези са конфликтима после распада СФРЈ, где меморијализација треба да се фокусира на жртве на начин који подстиче емпатију и солидарност, а не националистичке митове.

Као и свака друга институција и БП се може дизајнирати тако да увећава вероватноћу одређених политичких исхода. Да би био ефективнији, он као институција треба да настоји да увећа међусобно поверење актера и да као *perpetuum mobile* кроз „производњу“ осећаја заједништва и свести од користи од удруживања ресурса и заједничког наступа и да тако генерише жељу актера и потражњу грађана за регионалном политичком сарадњом. Да би био учинковитији, потребно је да буде транспарентнији и подложен грађанској контроли.

Тема регионалне сарадње, политичке или секторске, не изазива превише медијског, политичког, па ни научног интересовања. Имајући у виду њен значај, на помаке у институционализацији регионалне политичке сарадње могу посредно утицати научни институти и експертске организације. Они могу помоћи медијима да разумеју значај регионалне политичке сарадње за свакодневни живот грађана и да ту поруку пренесу јавности. Такође, заговарањем практичних политика, актери из цивилног друштва могу усмерити пажњу доносилаца одлука у ЗББ на користи од институционализације регионалне политичке сарадње и мотивисати их на деловање.

Литература:

1. Bechev, D., (2011), *Constructing South East Europe – The Politics of Balkan Regional Cooperation*, St Anthony series, Palgrave Mc Millan
2. BiEPAG (2017), *The Future of the Berlin Process*, European Fund for the Balkans
3. Bonomi, M., (2018), *The Western Balkans and the European Union Moving? In the right direction?* CIFE Policy Paper N°77, Centre international de formation européenne
4. Borzel, T.A., (2015), *Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance* [Conference Proceedings] (Submitted), prepared for Börzel, T.A./ Risse T. (eds.) (2016), *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, dostupno na <http://aei.pitt.edu/78876/> (3.12.2018.)
5. Fouéré, E., Blockmans, S., (2017), *The ‘Berlin Process’ for the Western Balkans – Is it delivering?* CEPS Commentary, Center for European Policy Studies
6. Gjipali, G., (2016), *Explaining the Berlin Process to the Foreign Service – policy paper*, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Albania
7. Hackaj, A. and Hackaj, K., (2018), *The Berlin Process 2014-2018*, Cooperation and Development Institute/Shteti Web
8. Hettne, B. and Soderbaum, F., (1998), *The New Regionalism Approach*, *Politeia*, Vol. 17, No 3, Goteborg University, School of Global Studies
9. Lenz, T. and Marks, G., (2016), *Regional Institutional Design: Delegation and Pooling*, in Borzel, T., and Risse, T., (eds.) *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press
10. Lopandić D. i Kronja J., (2010), *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu – drugo izdanje*, Evropski pokret
11. Lowndes, V. and Roberts, M., (2013), *Why institutions matter – The New Institutionalism in Political Science*, *Political Analysis*, Palgrave McMillan

12. Marciacq, F., (2017), *The European Union and the Western Balkans after the Berlin Process Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty*, Friedrich Ebert Stiftung
13. Marjanović Rudan, A., (2018), *Berlin Process in a Nutshell*, Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit (GIZ)
14. Marjanović Rudan, A., and Drajić, M. (2017), *Communicating the Berlin Process*, Stocktaking of the Berlin Process, Foreign policy papers, European movement in Serbia
15. Rothstein, B., (2005), *Social Traps and the Problem of Trust, Theories of Institutional Design*, Cambridge University Press
16. Simeunović, D., (2009), *Nacija i globalizacija*, Zograf
17. Simeunović D., (2009), *Uvod u političku teoriju*, Institut za političke studije
18. Subotić, J., (2016), *Narrative, Ontological Security, and Foreign Policy Change*, Foreign Policy, Analysis, Volume 12, Issue 4, International Studies Association, Oxford Academic

Документи

1. European Commission (2018) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS – 2018 *Communication on EU Enlargement policy*
2. European Commission (2015) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *EU Enlargement Strategy*
3. European Commission (2018) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, European Commission
4. European Commission (2015, 2016, 2017) *Connectivity agenda – Co-financing of Investment Projects in the Western Balkans in 2015 / 2016 / 2017*
5. European Bank for Research and Development (2018, February 27), *Soft connectivity and the Western Balkans* [Press release]
6. European Commission, (2014) *Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015*
7. European Commission – European Neighbourhood Policy and Accession Negotiations https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en
8. The press and information office of the federal government of Germany (2014 August 28), *Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans*, Press release

Интернет сајтови

1. The Berlin Process Resource and Information Centre - <https://berlinprocess.info/>
2. Medijski sajtovi: Koha Jone, Zeri Amerikes, Gazeta globale, Tirana times, TV Klan, NOA, Klix, Nezavisne, Dnevni avaz , akta.ba , capital.ba, Vijesti, Dan, CdM, Volim Podgoricu, Pobjeda; Gazeta Ekspress, Koha Ditore, Zeri, lajmi.net, Telegrafi, Kosova press, Kurir (Makedonija), Sitel, time.mk, Republika, Reporter, Blic, Danas, Politika, RTS, Tanjug, Vreme, NIN, Nedeljnik, B92, ekapija.com, energetskiportal.rs,N1, Al Jazeera Balkans, European Western Balkans, Balkanalysis, Balkan Insight

INSTITUTIONALISATION OF REGIONAL POLITICAL COOPERATION THROUGH THE BERLIN PROCESS

Summary: Until the start of the Western Balkan Summit Series, the “Berlin Process”, regional political cooperation was occasional and without a platform focusing exclusively on the Western Balkans. The paper will aim to prove that in the period from 2014 to the end of 2018, the Berlin Process acquired the attributes of an institution of regional political cooperation, according to criteria set by “new” institutionalism. This has created a potential to rev up the integration of the regional countries, although there is no proof that this development has been a pre-meditated outcome of the Process’s initiators. The paper will point to characteristics, course and outcomes of the Berlin Process, demonstrate how institutionalisation of regional political cooperation is taking place through it, and put forward possible guidelines for improvement of political cooperation in the Western Balkans through design of the institution of the Berlin Process.

Key words: The Berlin Process, Western Balkans, institutionalisation, regional cooperation, institutional design

