

MALE I SREDNJE ZEMLJE U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA I U EVROPSKOJ UNIJI

APSTRAKT

Autor analizira promenjenu ulogu malih i srednjih zemalja u međunarodnom sistemu. Iako veličina i potencijali zemlje ne podrazumevju automatski i veći međunarodni uticaj, osnovni kriterij moći u međunarodnom sistemu ostaje vojna i ekonomska sila. Sa pobedom Vilsonovih principa i stvaranjem UN relativni položaj manjih i srednjih zemalja se poboljšao. Položaj manjih i srednjih država je povoljniji u situaciji kada one čine deo čvrstim pravilima definisanog saveza, koji im pruža mogućnost korišćenja dodatnih instrumenata međunarodnog uticaja. Evropska unija je tako pružila mogućnost za izraženiju ulogu manjih zemalja. Autor je u ovom smislu identifikovao šest institucionalnih mehanizama kojima se pojačava uloga manjih zemalja, kao što su: karakter pravnog sistema EU, efekat „saveza”, funkcionisanje pojedinih organa EU, način glasanja u Savetu EU, način formiranja politika EU, kao i proces „evropeizacije”.

Ključne reči: Male i srednje zemlje, EU, međunarodni poredak, jednakost država, međudržavni odnosi, evropeizacija

Čuvena je izjava atinskih poslanika upućena građanima malog grada Melije koju navodi Tukidid u svom Peloponeskom ratu (431. g. pre nove ere). Kada su tražili da se Melija pridruži Atini, odnosno da se praktično preda ili će biti uništena, Atinjani su izjavili: „Pravda (tj. međunarodno pravo) u ovom svetu važi samo za one koji su međusobno podjednake snage. Jer moćni uvek čine ono što mogu, a slabi podnose onoliko koliko moraju.”² Ako se prisetimo bombardovanja Srbije ili invazije Iraka, onda možemo da se zapitamo da li se

1 Duško Lopandić, viši naučni saradnik, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, e-mail adresa: dlopandic@yahoo.com.

2 Tukidid, *Peloponeski rat*, knjiga V, str. 17.

promenila suština odnosa između država za poslednjih 2.500 godina? Ipak, međunarodni sistem se u određenoj meri neprestano menja, pa tako i relativna uloga manjih zemalja. Ideja o načelnoj (međunarodnopravnoj) jednakosti svih država, velikih i malih članica međunarodne zajednice, je, na primer, relativno nov koncept koji nije stariji od jednog veka. Prvi irački rat je vođen u cilju zaštite suvereniteta male zemlje – Kuvajta. Napadi velikih sila na male zemlje (Srbiju, odnosno Poljsku) bili su povodi i za početak svetskih ratova u XX veku. T.G. Ash ilustruje značaj manjih zemalja ulogom Belgije i Luksemburga u stvaranju Evropskih zajednica.³ Sličnih primera ima dosta.⁴

U ovom tekstu razmatraćemo pitanje evolucije položaja srednjih i manjih zemalja u međunarodnim odnosima danas, posebno imajući u vidu pojavu Evropske unije i razvoj „Zajedničke spoljne i bezbednosne politike” (ZSBP). U prvom delu teksta nastojaćemo da prikazemo opšte trendove u razvoju međunarodnog sistema iz ugla manjih i srednjih zemalja. U nastavku analiziraćemo okolnosti koje utiču na relativno povoljan položaj manjih zemalja u sistemu EU. U tom smislu, uloga manjih i srednjih zemalja-članica EU se može prikazati iz dva ugla. S jedne strane može se analizirati na koji način su male i srednje zemlje uklopljene u sistem EU (odnos većih i manjih zemalja, broj glasova pri odlučivanju u organima EU, tzv. „evropeizacija” i sl.). S druge strane, može se razmatrati način na koji male zemlje utiču na formulisane politike (internih ili spoljnih) Unije (proces odlučivanja, povratno dejstvo nacionalnih politika na politike Unije i sl.). Ove pojave ćemo prikazati i na konkretnim primerima spoljne politike nekih od manjih i srednjih zemalja članica EU.

MALE I SREDNJE ZEMLJE I MEĐUNARODNI SISTEM

„U pitanjima države, za onoga koji ima moć podrazumeva se da je u pravu, dok onaj koji je slab vrlo teško može da izbegne da mu većina sveta ne pripišu greške.” (*kardinal Rišelje*)

Diferencijacija država prema njihovoj potencijalnoj snazi u međunarodnom poretku – male zemlje, „srednje sile”, velike sile

Podela zemalja po njihovoj snazi proizilazi iz definicije onoga što se može podrazumevati pod snagom ili moći (power, puissance) neke države. Ovo opet

3 Thimoty Garden Ash, “What does it mean to be European, and what is Europe s Future?”, interview, June 07, 2009, Radio Free Europe/Radio Liberty.

4 Da se međunarodni običaji ipak sa vremenom menjaju, pokazuje i sudbina građana Melije u sukobu sa Atinom. Atinjani su sve odrasle muškarce pobili, a žene i decu pretvorili u robove. Sudbina poraženih danas je, uglavnom i uz izuzetke, nešto blaža.

proizilazi iz razumevanja suštine međunarodnog poretka, odnosno, u krajnjem vidu od načina na koji se uspostavljaju i funkcionišu odnosi među državama. Moro-Defarž ističe, sledeći realističke teorije Klauzevica i Rejmon Arona, da se „od početka istorije, krajnji test (državne) sile (moći) izražava kroz ratovanje” i da „pobednici uređuju međunarodni poredak.”⁵ Rat je od pamtiveka bio onaj instrument koji u krajnjoj meri određuje rang neke države u međunarodnoj zajednici. Ovo, dosta cinično (ili realistično) obrazloženje suštine odnosa među državama, naravno nije i jedino. Narodi, odnosno države, u načelu ne ulaze olako u rat samo zato da bi izrazile svoju moć – nego prvenstveno kada dođu u situaciju da brane neki vitalni interes, neki resurs (poput teritorije) ili neke opšte vrednosti (poput npr. nezavisnosti, slobode). U međudržavnom poretku u kom prevladavaju konfliktni odnosi, vojna i ekonomska snaga će biti glavni kriteriji moći, pa time i klasifikacije, odnosno hijerarhije zemalja.⁶ Razlikovanje država prema njihovim kapacitetima i snazi često podrazumeva razudenu strukturu analizu, koja bi obuhvatila više elementata, poput teritorije, stanovništva, ekonomskih potencijala, geopolitičkog položaja i, naravno, vojnih potencijala zemlje. U novije vreme ističe se razlika između „tvrde moći” (vojna snaga) i “meke moći” (soft power) neke zemlje (opšti uticaj koji zemlja može da ustvari kroz saradnju sa drugima, putem politike, kulture, nedržavnih veza i dr.).

Karlos Gašpar ukazuje na generalni trend izmena međunarodnog poretka u poslednjih stotinjak godina koji se ogleda u (1) smanjenju ukupnog broja vodećih, odnosno najmoćnijih sila, (2) povećanju broja srednjih i malih država i (3) produblivanju razlika u potencijalima (vojnim, ekonomskim i drugim) između prve i druge grupe, odnosno između najmoćnijih sila i ostalih.⁷ Broj velikih sila se menjao tokom istorije. Dok je 1815. godine za međunarodnu silu smatrana ona zemlja koja je mogla da angažuje vojsku od preko 100.000 vojnika, sa praksom opštog regrutovanja i industrijskog rata ta brojka se drastično povećala. Već 1914. godine velike sile su imale vojske od preko milion vojnika, dok su za rat mobilisani gotovo kompletni ekonomski i društveni potencijali sukobljenih zemalja. U vreme Bečkog kongresa (1815)

5 Ph. Moreau Defarges, *Relations internationales, 2. Questions mondiales*, 7e ed., Seil, Paris, 2007, pp. 58, 85.

6 “Sposobnost da vodite rat i pravite novac javlja se kao dva ključna indikatora političkog uspeha.” (Chris Patten: *What next? Surviving the 21st Century*, Pinguin Books, London, 2008, p. 19.

7 Carlos Gaspar, “Portugal, os Pequenos Estados e a Uniao Europeia”, *Nacao e Defesa*, No. 118, Outono/Inverno 2007, p. 113.

bilo je priznato pet velikih sila (onih koje su donosile sve ključne odluke): Velika Britanija, Rusija, Austrija, Pruska i Francuska. Šest sila je učestvovalo na Berlinskom kongresu (1878) kada je Srbija dobila nezavisnost.⁸ Na mirovnoj konferenciji u Parizu (1919) samo tri velike sile su donosile sve glavne odluke (SAD, Velika Britanija i Francuska), iako su u izvršnom komitetu Društva naroda uz njih, kao stalne članice učestvovala i Japan i Italija. Nakon 1945. godine, preostale su dve supersile (SAD i SSSR), dok je broj stalnih članica Saveta bezbednosti ostao na broju pet. Nakon raspada istočnog bloka (1991) se govorilo o „unipolarnom svetu” kojim u potpunosti dominira samo jedna sila: SAD.

Razlika između najvećih sila i ostalih zemalja se pravi i uvođenjem međukategorije – regionalne velike sile ili sekundarne sile. U ovakve sile (ne računajući Kinu i Rusiju, koje su u višoj kategoriji) bi u Evropi, na primer, mogle biti svrstane Nemačka, Francuska i Engleska. Posmatrano još uže na regionalnom nivou, diferencijacija između država može da se produbi, tako da bi (u Evropi) dodatni broj država iz različitih razloga mogao da bude svrstan u „manje regionalne sile” (npr. Italija, Španija, Holandija, Poljska, a u nekoj perspektivi i Ukrajina na istoku). Sve ove podele obuhvataju kombinovano korišćenje različitih faktora državne i društvene moći pojedinih zemalja. Kada se izdvoji samo jedan element pojedinačno (demografija, BNP isl) razlike između regionalnih sila postaju izuzetno velike.⁹

Nije uvek jednostavno dati uopštenu definiciju šta su to srednje, odnosno male zemlje u međunarodnom poretku. Ne postoji opšte prihvaćena i zadovoljavajuća definicija.¹⁰ Već primena pojma mali ili srednji za neku zemlju implicitno podrazumeva hijerarhizaciju država, što odgovara realnosti koja se proučava u okviru političkih i diplomatskih odnosa, ali u izvesnom smislu odstupa od fikcije o pravnoj jednakosti i ravnopravnosti svih suverenih subjekata u međunarodnom pravu, koja je prihvaćena tokom XX veka.¹¹ Iako

8 Osim nabrojanih velikih sila (Rusija, Velika Britanija, Austrija, Nemačka i Francuska) učestvovala je i novostvorena Italija, dok je sedma učesnica – Otomanska imperija – više bila predmet razmatranja Kongresa.

9 Na primer, demografska razlika između Australije i Kine je 1 prema 60, a razlika u nivou BNP između Nigerije i Japana je bila 1 prema 20.

10 Videti: Jeanne Hey (ed.), *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behaviour*; Lienne Rienner Publisher, 2003, p. 229.

11 Handel navodi da pravna “jednakost” malih zemalja u odnosu na velike sile po prvi put biva prihvaćena tokom Haških konferencija 1899-1907. godine. (Michel Handel, *Weak States in International System*, 2d. ed, Taylor and Francis, 1990, p. 318).

savremeno međunarodno pravo uglavnom ne razlikuje zemlje po veličini ili moći, pojam suverene „države” u praksi je uvek obuhvatao razne sadržine. Tako fleksibilan koncept¹² je i omogućio univerzalno prihvatanje ideje „suverene nacije-države” za veoma različite realne situacije. „Suverena država” – međunarodnopravno jednakih subjekata – podrazumeva u stvari veoma različite entitete i stvarnosti – od transkontinentalnih supersila, preko zabačenih ostrvaca u Pacifiku do teritorija koje su pod faktičkim starateljstvom (kao neke na Balkanu) i koje su samo na papiru, delimično „suverene”.¹³

Sa globalizacijom, odnosno postepenom promenom međunarodnog sistema, odnosno sa povećavanjem uloge „meke moći”, postavlja se i pitanje u kojoj meri je razlika između „manjih”, „srednjih” i „većih” zemalja uopšte relevantna. Već nas istorija uči da veličina države i njena moć ne moraju da budu ekvivalentne, odnosno da mali obim zemlje ne mora da automatski znači i „nemoć” u konkretnoj situaciji i kontekstu i obrnuto.¹⁴ I male zemlje danas često raspolažu instrumentima (npr. članice su u nekom – vojnom ili ekonomskom savezu) čijim korišćenjem mogu da po uticaju prevaziđu neke veće zemlje, odnosno da nametnu svoje interese.¹⁵ Handel deli države na: mini države, slabe zemlje, srednje sile, velike sile i super sile.¹⁶ Rejmon

12 Moreau Defarges metaforično ističe da “*Le pavillon nation couvre des marchandise tres heterogenes*” (Brod pod zastavom “nacije” prevozi vrlo različite proizvode”), op. cit., p. 73.

13 Stephen Krasner ističe da je pitanje suvereniteta, odnosno međunarodnog priznanja države pre svega politička činjenica, a ne fizička, intelektualna ili legalna. (Stephen Krasner, “Who gets a State and why?” *Foreign Affairs*, March 2009)

14 “Veličina, položaj i ostalo uvek sadrže i koristi i troškove za datu zemlju. Ovo se ne može unapred izračunati. Veliki obim ne znači uvek i velike resurse. Sve zavisi od konkretnog prostora i demografije, kako to pokazuju istorije Rusije, Kine i Indije. S druge strane, mala površina može da predstavlja i prednost za državu, kao kod Švajcarske i Singapura.” Videti: Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, New York, 2003, p. 169.

15 Kao primer možemo uzeti odnose Grčke prema mnogo većoj Turskoj, ili, u novije vreme aktivnosti baltičkih zemalja u odnosu na Rusiju i sl. Dobar primer daje i M. Corgan u vezi “s ratom oko bakalara” između Islanda i Velike Britanije. Dve strane su u ovom ekonomskom sukobu čak prekinule diplomatske odnose 1975-1976. Autor navodi da je Island maksimalno iskoristio svoj geostrateški položaj (u NATO), medije (“David protiv Golijata”) i fokusirano i produbljeno poznavanje spornog problema, kako bi obezbedio rešenje koje mu odgovara. Videti: Michel Corgan, *Small State Diplomacy*, Avgust 12, 2008, <http://www.e-ir.info/?p=549>.

16 Michel Handel, *Weak States in International System*, op. cit., p. 11.

Aron¹⁷ iznosi neku vrstu kvalitativne definicije malih zemalja, navodeći da one tipično imaju ograničenu teritoriju, relativno malobrojno stanovništvo i ograničene resurse. Male i srednje zemlje se ponekad nazivaju i „slabije zemlje”, a definišu i negativno kao „one zemlje koje nisu velike sile”.¹⁸ Danas se pod „mikro” državama podrazumevaju uglavnom one zemlje čije stanovništvo ne prelazi 1,5 miliona stanovnika,¹⁹ a za „male” zemlje se arbitrarno predlaže da to budu zemlje sa manje od 15 miliona stanovnika. Neki autori smatraju da su umesto po veličini, mnogo relevantnije podele država na „centralne” i „periferne” zemlje, zavisno od njihovog položaja u geopolitičkom i ekonomskom sistemu. Danas se u jednom drugom kontekstu često i koristi pojam „propale države”, što se može odnositi, kako na manje, tako i na geografski veće zemlje. Ovim pojmom, koji predstavlja kvalitativnu, a ne kvantitativnu definiciju (slično je sa pojmom „slabe države”), karakterišu se one države čije institucije nisu u stanju da ispune minimalne funkcije koje bi trebalo da vrši javna vlast (npr. interna bezbednost stanovništva, snabdevanje javnim servisima, obezbeđenje ishrane i dr).²⁰

*Evolucija položaja malih i srednjih zemalja u međunarodnom poretku:
između sile i prava*

Tokom XX veka broj suverenih država je stalno rastao pod uticajem principa samoodređenja i stvaranja nacionalnih država i usled procesa dekolonizacije. Tako su na Mirovnu konferenciju u Versaju (1919) pozvane 32 države, dok su na Konferenciju u San Francisku, kada su stvorene UN (1945) pozvane 51 država. Danas UN imaju 192 članicu koje se smatraju za međunarodno priznate i „suverene” zemlje. Neki autori predviđaju pojavu još više od stotinjak novih država u ovom veku, ukoliko se nastavi proces secesija i usitnjavanja zemalja.²¹

17 Videti: Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calman Levy, Paris, 2001. p. 794.

18 Michel Handel, *Weak States in International System*, op. cit.,, p 11.

19 U tekstu Ali Naseer Mohameda: *The Diplomacy of Micro-States*, Discussion Papers in Diplomacy, Clingendael Institute (NIIR) nabrojano je 37 država Afrike, Kariba, Mediterana, Indijskog okeana i Pacifika koje se smatraju *mikro-državama* (kriterij je stanovništvo ispod 1,5 miliona). Komonvelt države ispod 1,5 miliona st. naziva “malim zemljama”.

20 Videti: Imre Levai, “Small States un the complex world system and the European sub-system, *Foreign Policy Review*, 5, 2007, www.kulugyiintezet.hu/en/fpr/2007. Noam Chomski, *Failed States*, A Metropolitan, New York, 2001, p. 311.

21 Videti na primer: Jacques Attali, *Une brève histoire de l’aveni*, Fayard, Paris, 2006, p. 180.

U poslednja dva veka, osnovni napor i interes manjih i srednjih zemalja je bio usmeren na stvaranje što „uređenijeg” međunarodnog sistema, koji bi bio zasnovan na jasnim pravilima, odnosno na poštovanju međunarodnog prava. Kako navodi K. Gašpar, u interesu je manjih i srednjih država da budu deo stabilnog institucionalnog poretka, bez čega „nemaju uslove da se odupru eventualnim spoljnim pritiscima”, odnosno efektima poremećaja međunarodnog poretka. U klasične oblike ponašanja malih i srednjih zemalja u međunarodnim odnosima, J. Hey,²² između ostalog, uključuje:

- nisku involviranost u svetsku politiku i ograničenost delovanja na neposredno geografsko okruženje,
- relativno uzak krug međunarodnih tema koje su im značajne,
- primena diplomatskih i ekonomskih instrumenata, umesto vojnih instrumenata,
- insistiranje na „moralnim aspektima” međunarodnih odnosa, poput međunarodnog prava, načela i sl,
- usmerenost ka multilateralnoj saradnji i multilateralnim organizacijama,
- zauzimanje neutralnih stavova,
- oslonac na velike sile u cilju zaštite i obezbeđenja resura,
- usmerenost ka saradnji kako bi se izbegao konflikt,
- trošenje proporcionalno natprosečne energije i resursa u cilju obezbeđenja fizičke i političke bezbednosti i „preživljavanja” države.

Obično se ukazuje da u međunarodnoj komunikaciji država ima dva cilja: da nametne svoj interes (ostvarenje uticaja) i da se odbrani od tuđeg uticaja (nezavisnost, autonomija). Da bi se zaštitile od nametanja gole sile od strane moćnijih, male zemlje primenjuju razne taktike i strategije. U periodu između dva svetska rata, male zemlje su pokušale da se zaštite od predatorskog ponašanja moćnih zemalja izjavama o „neutralnosti”, što ih u većini slučajeva međutim nije spasilo od Hitlerove i/ili Staljinove agresije. Male zemlje takođe tradicionalno nastoje da stvore saveze sa većim silama koji će im omogućiti veću zaštitu od arbitrarnosti kojoj je sklona svaka politika, a posebno međunarodna politika. Povezivanje sa jednom silom u cilju zaštite od druge, međutim uvek ima svoju cenu, koja se ogleda u određenoj zavisnosti od velikog saveznika (to se jasno kaže već u Načertaniju Ilije Garašanina iz

22 Jeanne Hey, *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behaviour*, op. cit., p. 5.

1844. godine u pogedu odnosa Rusije i Srbije²³). Kako navodi K. Gašpar, u međudržavnim savezima „velike sile ustupaju jedan (manji) deo svoje autonomije kako bi obezbedile legitimitet svom (političkom) liderstvu, dok male države ustupaju (veći) deo svoje autonomije kako bi mogle da odbrane svoje interese unutar zajedničkih institucija, koje im garantuju bezbednost”.²⁴ Morgentau navodi da su „Male zemlje zasnivale svoju nezavisnost bilo na činjenici ravnoteže snaga (Belgija i Balkanske zemlje do II sv. rata) ili postojanju sile-zaštitnice (Portugal, Južna Amerika) ili nedostatku privlačnosti za osvajačke ambicije (primer Švajcarske i Španije).²⁵ Male zemlje imaju interes da se zaštite od apsolutne dominacije velikih sila ugovorima, pozivanjem na primenu međunarodnih principa ili međunarodnog prava. Iz sveta „džungle” ili anarhije u kome vlada pravo jačega („realpolitika”) primenom prava bio bi formiran uređeni svet, kojim dominiraju opšta načela i pravda.

Savremeni međunarodni poredak je nastao transformacijom evropskog međudržavnog poretka XIX veka koji se u suštini bazirao na „evropskom koncertu” formiranom od strane velikih sila (u prvoj polovini XIX veka), odnosno na „ravnoteži snaga” između najjačih zemalja (druga polovina XIX veka).²⁶ Na Bečkom kongresu 1815. godine male zemlje su uglavnom imale ulogu objekta i nisu ni učestvovala u donošenju odluka koje su se njima ticale, već su samo naknadno bile informisane o odlukama.²⁷ Slično se dešavalo i kasnije, kao na Berlinskom kongresu (1878) kada se odlučivalo o statusu i granicama Bugarske, Srbije, Rumunije, Crne Gore i drugih zemalja. U takvom sistemu, male i srednje zemlje su imale vrlo ograničenu ulogu, koja se svodila na obezbeđivanje dovoljno jakog saveznika među velikim silama. Tako se spoljna politika Srbije tokom XIX veka i do I svetskog rata uglavnom zasnivala

23 “Rusija ne da sebi od tako male države, kao što je Srbija, uslovlja propisati; ona zahteva da se njeni sovjeti kao zapovesti bezuslovno slušaju i oni koji njoj služiti žele moraju se njoj sa svim predati”, v: Radoš Ljušić, *Knjiga o Načertaniju*, Beograd 1993.

24 Carlos Gaspar, “Portugal, os Pequenos Estados e a Uniao Europea”, op. cit., p. 118.

25 Hans A. Morgentau, *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, New York, 1948.

26 Videti: Henry Kissinger, *Diplomacy*, Ed. Simon and Schuster, New York, 1994, Chapters 4-6.

27 Videti: A. Zamoyski, *Rites of Peace, The Fall of Napoleon and the Congress of Vienna*, Harper Perennial, 2007, p. 558. Izuzetak u ovom je možda bila Švajcarska, povodom čijih granica je na Bečkom kongresu osnovan poseban komitet, u koji su, izuzetno, bili uključeni i neki predstavnici zainteresovanih strana.

na osciliranju između dve velike sile – Rusije i Austrougarske – i na naporu da se obezbedi odgovarajuća zaštita i pomoć od jedne od ove dve države.²⁸ Mala Srbija je morala da prihvati Austrougarski „diktat” prilikom aneksione krize 1908. godine, jer u tom trenutku Rusija nije bila spremna da uđe u rat da bi zaštitila svog šticećenika. Nekoliko godina kasnije, 1914. godine Srbija je bila u situaciji da se brani od agresije, odnosno da se sukobi sa Austro-Ugarskom jer je mogla da računa na vojni savez sa Rusijom.

Položaj manjih i srednjih zemalja se posebno promenio stvaranjem „Društva naroda” (1919. godine)²⁹ odnosno velikim odjekom koje su „Četrnest tačaka” tadašnjeg američkog predsednika Vudroa Vilsona imale na dalji razvoj međunarodnih odnosa (a posebno na princip jednakosti svih država i samoopredeljenja naroda). Prema Vilsonu, kao i konventu Društva naroda, međunarodni poredak bi trebalo da se zasniva na zabrani rata, pravdi, poštovanju međunarodnih obaveza, strogo poštovanju ugovora, kao i na poštovanju prava etičkih i verskih manjina, odnosno na etičkim principima i na pravu. U govoru, koji je održao prilikom objave o ulasku SAD u I svetski rat, Vilson je izjavio: „...Pravo je dragocenije od mira. Mi ćemo se boriti za stvari koje smo uvek držali najbliže srcu, za demokratiju..za prava i slobodu malih nacija, za sveopštu vladavinu prava u okviru sistema slobodnih naroda...”³⁰ Vilson je takođe isticao da mir i međunarodni sporazumi moraju biti zasnovani na punoj jednakosti, bez obzira na veličinu ili snagu pojedinih država.³¹ Međutim, u praksi, ova načela je često bilo teško slediti, kako se uverio i sam Vilson tokom pregovora u Versaju (1918). Ipak, može se bez preterivanja ukazati da od kraja I svetskog rata dolazi do postepene promene u položaju manjih i srednjih zemalja, koja proizilazi i iz suštinske promene u vrednosnih sudova na kojima se zasniva legitimitet međunarodnog sistema. Postepeno, taj legitimitet sve više biva zasnovan i na

28 Videti: Ilija Pržić, *Spoljašnja politika Srbije (1804-1914)*, Politika, Beograd 1939 (fototipsko izdanje), str. 91-161.

29 „Nikada jedan ugovor kojim se želelo sve regulisati nije rešio tako malo.” N. P. Lenoir, *Preface a la Paix*, Parizeau, 1944, p. 189; Sjajan prikaz pregovora u Versaju 1918. dat je u knjizi: M. McMillan, *Peacemakers* (francusko izdanje): *Les Artisan de la Paix*, Le livre de Poche, Paris, 2008, p. 828.

30 Citirano prema: Henri Kisindžer, *Diplomacy*, op. cit., p. 48.

31 Vilsonova izjava o jednakosti država kao osnovu mira glasi: „Da bi se trajno održao mir, on mora da se zasniva na jednakosti nacija; uzajamni sporazumi ne smeju niti eksplicitno da priznaju niti implicitno da podrazumevaju razlike između velikih i malih nacija, između onih koji su moćni i onih koji su slabi”, citirano kod: Michel Handel, *Weak States in International System*, op. cit., p. 267.

ideji o jednakosti i slobodi manjih naroda (odnosno njihovih država), što je na specifičan način podstaknuto i načelima koja su zastupali komunistički pokret, odnosno SSSR nakon njegovog nastanka 1917. godine.

*Složenost modernog međunarodnog sistema i potencijali manjih
i srednjih zemalja*

Bez ulaženja u detaljne razloge neslavnog kraja Društva naroda (Kisindžer navodi da je „Versajski ugovor doveo u praksi do neke vrste međunarodno-diplomatskog „gerilskog ratovanja” umesto do svetskog poretka”)³² treba ipak ukazati i na činjenicu da je članstvom manjih i srednjih zemalja u Savetu Društva naroda u kome su odluke donošene jednoglasno, u izvesnom smislu došlo do daljeg velikog napretka u praksi izjednačavanja velikih i manjih država – i to ne samo na pravno-teorijskom, nego i na političkom novu (tj. za diplomatskim stolom, onde gde se realno donose odluke). Društvo naroda je bilo prva međunarodna organizacija koja je pokušala da garantuje teritorijalni integritet svojih članica (doduše bez uspeha). U stvarnosti, Društvom naroda su dominirale velike sile. Ono nije moglo da zaštiti svoje manje članice od agresije moćnijih zemalja uoči II svetskog rata. Tome nije pomogla ni politika neutralnosti manjih zemalja, niti stvaranje odbrambenih saveza (poput „Male Antante”, Balkanskog saveza i dr.).

Ideje demokratije, samoopredeljenja i ravnopravnosti naroda i država, koje su propagirale „nove” velike sile – kako SAD, tako na svoj način i tadašnji SSSR, a kasnije i pokreti malih zemalja (poput nesvrstanih) postale su dominantne nakon II svetskog rata, odnosno nakon propasti fašističke i nacističke ideologije. Poveljom UN su dodatno zagwarantovani jednakost svih država – članica međunarodne zajednice, kao i pravo na samoopredeljenje naroda u kolonijama što je trebalo da omoguće Povelja UN i Savet bezbednosti, kao i ceo mehanizam UN. Rat je proglašen za nelegalno sredstvo, osim u slučajevima kolektivne ili individualne odbrane. Hladni rat i nadmetanje dva ideološki suprotstavljena bloka su dobrim delom ograničili efikasnost UN. Međutim, princip načelne jednakosti svih država – članica sproveden je (bar formalno) i u blokovskim organizacijama poput NATO, odnosno u Varšavskom paktu.³³

32 Henri Kissindžer, *Diplomacy*, op. cit., p. 258.

33 Odluke u NATO se u formalnom smislu donose jednoglasno, bez obzira na ogromne razlike u vojnim kapacitetima SAD u odnosu na male članice NATO.

S druge strane, proces dekolonizacije i pojava novog organizovanja država šesdesetih godina XX veka i kasnije (poput pokreta nesvrstanih) dali su dodatne mogućnosti manjim i srednjim zemljama da – grupisane – u određenoj meri efikasnije realizuju sopstvene interese, i to bez automatskog ulaska u savez sa jednom od velikih sila. Tako je relativno mala zemlja, kakva je bila SFR Jugoslavija, mogla da vodi neku vrstu svetske diplomatije u pokretu nesvrstanih, čime je značajno ojačala svoj međunarodni ugled i položaj u odnosu na velike sile. Sa krajem Hladnog rata, mnoge male države u Trećem svetu su „prestale da igraju ulogu piona u globalnoj trci za svetsku suprematiju”.³⁴

Kompleksnost današnjeg međunarodnog sistema, koji uz suverene države obuhvata nove učesnike, poput regionalnih organizacija i nedržavnih činilaca, složenost oblasti i tema kojima se bave države (od klime do energetske izvora i drugo) i slično, daju širi manevarski prostor manjim i srednjim zemljama da izgrade mrežu veza i savezništava, kao i svoju nišu aktivnosti, što im pruža osnov da se na efikasniji način postavu u odnosu na veće zemlje ili velike sile.³⁵ U relativno miroljubivom poretku, moć i uticaj neke zemlje neće proizlaziti samo iz njene gole snage, odnosno veličine, nego i iz drugih elementata koji državi mogu da omoguće da realizuje svoj interes i uticaj izvan sopstvenih granica, kako na zemlje saveznike i partnere, tako i šire. Pобољшanje položaja, odnosno drugačiji treman manjih zemalja u međunarodnom sistemu ilustruje i činjenica da su i tzv. mikro-države u poslednjim godinama prihvaćene kao članice UN sa istim pravima i načelnom pretpostavkom suverene jednakosti, kao i sve ostale zemlje.³⁶ Ekonomska supersila, kakva je Evropska unija, sklapa sporazume o pridruživanju ili o carinskoj uniji i sa jako malim zemljama (mikro-državama), poput Andore, San Marina ili Pacifičkih ostrva.³⁷ S druge strane, neki noviji

34 Jeanne A. Hey, *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behaviour*, op. cit., p. 1.

35 M. Porto tako navodi da su, od 30 najvećih svetskih kompanija, njih četiri pripadaju manjim zemljama: Nokia – Finska, Nestle – Švajcarska, ABB – Švajcarska i Švedka i Royal Dutch/Shell – Holandija/VB. Osim toga, dve su nemačke firme (Daimler Benz, BMW), jedna britanska (BP), jedan japanska (Sony), a sve ostale, njih 22 su američke (izvor: *Financial Times*, 11. 02. 2002). Videti: Manuel Porto: “Os Países Pequenos na União Europeia, Universidade de Coimbra, www.ieei.pt/paises_pequenos_UE_Manuel_Porto.pdf.”

36 Tako su i evropske mikrodržave, Andora, Monako, San Marino i Lihtenštajn, kao i druge mikrodržave u toku decenije 1990-2000 primljene u UN. Videti: I. Neumann, S. Gstohl, *Lilliputians in Gulliver's World, Small States in International Relations*, Working Paper 1-2004, Center for Small States Studies, University of Island.

37 Lihtenštajn je tako punopravna članica organizacije EFTA, kao i Evropskog ekonomskog prostora EU-EFTA. San Marino je čak nedavno podneo zahtev za punopravno članstvo u EU, što nije prihvaćeno.

koncepti koji su razvijeni u SAD i drugim zapadnim zemljama, poput mogućnosti „preventivnog napada”, „humanitarne intervencije”, kao i relativizacija poštovanja pravila UN ukazuju na i dalje osjetljiv i izložen položaj manjih i srednjih zemalja, posebno onih koje nemaju osiguranu zaštitu većih sila ili regionalnih vojnih saveza. Kako navodi Hill, manje zemlje u novije vreme teško mogu da dovode u pitanje „istine koje je proglasio Zapad” posebno u oblasti spoljne politike. Umesto da se iscrpljuju dovodenjem u pitanje međunarodnih odnosa, one se najčešće orijentišu na pitanje samoodržanja, kao najvažnijeg.³⁸

Nakon raspada bipolarnog sistema (1991. godine), izuzetna svetska hegemonija SAD u poslednjim decenijama navela je neke posmatrače da u imperijalnom ponašanju ove supersile nazru klice stvaranja svetskog „federativnog imperijalnog sistema”, koji više ne bi funkcionisao na bazi vestfalskih principa načelne jednakosti suverenih država, nego na načelima određene hijerarhije (moći).³⁹ Ipak, vojni i ekonomski neuspesi SAD tokom poslednjih godina, s jedne strane i jačanje Kine i Indije, kao i obnova Rusije, sa druge, pre vode ka multipolarnom svetskom sistemu kojim upravljaju koalicije najmoćnijih (poput, na primer „Grupe 8” ili nedavnog primera „G20” u ekonomskoj oblasti).⁴⁰

Prilikom analize položaja manjih i srednjih zemalja, treba takođe imati u vidu posebnost situacija u pojedinim svetskim regionima (kontinentima), koji se mogu posmatrati i kao specifični međunarodni podsistemi. Tako odnosi u Aziji i na Bliskom istoku najviše podsećaju na klasičnu politiku „odnosa snaga” iz Evrope XIX veka;⁴¹ Južna Amerika tradicionalno nije imala mnogo međudržavnih sukoba – klasičnih ratova, nasuprot čestim unutrašnjim

38 Christopher Hill, *The changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, p. 182.

39 Videti: Luis Moita, “A Proposito do Concepto de Imperio” (*Povodom koncepta imperije*), *Nacao e Defesa*, Lisboa, No. 110, Primavera 2005, p. 9-32. Litvanski autori R. Lopata i N. Statkus proširuju koncept imperijalnog delovanja, pored SAD i na Rusiju, Kinu i EU. Videti: Raimundas Lopata, Mortautas Statkus, “Empires, the World Order and Small States”, *Lituanian Foreign Affairs Review*, 2005, pp. 16-50.

40 “Neorealistični” prikaz današnjice videti kod Robert Kagana, *The return of History and the End of Dreams*, Atlantic Books, London, 2008. O multilateralizmu videti: Philippe Moreau Defarges, “Retour du multilateralisme ou retour des nations?” *RAMSES*, IFRI, Paris 2008, 37-44.

41 Videti: Therese Delpech, *L'Ensaivagement: Le retour de la barbarie au XXIe siècle*, Grasset, Paris, 2005, p. 366.

socijalnim sukobima i gerilskom ratovanju; Afrika je više nego ijedan kontinent opterećena internim vojnim sukobima i fenomenom slabih i propalih država; U Evropi se razvio regionalni podsistem koji najviše favorizuje stabilniji, istaknutiji položaj manjih i srednjih država, što ćemo razmatrati u nastavku.⁴²

MALE I SREDNJE ZEMLJE U OKVIRU SISTEMA EU

„Istorijski i politički smisao Evrope nije u prevazilaženju nacija, nego u prevzilaženju međunarodnog poretka koji je od poretka imao samo tu reč.”(Paul Magnette)

Osnovna pogodnost koje imaju male i srednje sile unutar EU zasniva se na činjenici da je EU transparentan politički i pravni sistem, koji funkcioniše na osnovu jasno utvrđenih pravila (a ne *ad hoc* privremeno uspostavljenog odnosa moći) i na načelima kompromisnih dogovora i usklađivanja interesa svih njegovih članica, bez obzira na razlike u veličini između država. „Sprečene da se međusobno previše brutalno takmiče, podsticane da sukobe interesa rešavaju pregovorima ili posredstvom suda, države (članice EU) su sklone smanjenoj agresivnosti.”⁴³

Evropska unija je od osnivanja prve Evropske zajednice bila zasnovana na ravnoteži između načela ravnopravnosti svih država članica, s jedne strane (u suštinskim pitanjima) i načela demokratičnosti i realističnosti u procesu donošenja odluka u tekućim pitanjima. Članice EU su tako u načelu ravnopravne kada se radi o donošenju svih ključnih odluka, poput reforme ili proširenja Unije, formulisanja osnovnih načela pojedinih internih politika, formulisanja ZSBP ili JHA⁴⁴ i drugo. Kada se radi o realizaciji navedenih politika, u procesu donošenja odluka se vodi računa u određenoj meri o razlikama, što podrazumeva i uzimanje u obzir (u određenoj meri) fizičkih razlika u veličini (ekonomskoj, demografskoj) većih i manjih zemalja u EU,

42 O razvoju međunarodnih odnosa u pojedinim regionima sveta videti godišnja izdanja publikacije *RAMSES, IFRI, Paris, 2009*, 351. str (poslednje izdanje). O razvoju sadašnjeg međunarodnog sistema videti i: Duško Lopandić, “Evropska unija u novom međunarodnom okruženju”, *Međunarodni problemi*, LX, 2-3, 2008, pp.199-226.

43 Pierre Magnette, *Le regime politique de l'Union euroeenne*, Science Po, Paris, 2006, p. 292.

44 Oblast unutrašnjih poslova i pravosuđa. Ravnopravnost se izražava i u nekim drugim pitanjima koja ovde nećemo raspravljati, poput jednakosti u primeni svih zvaničnih jezika država članica u dokumentima i radu organa EU, u popnjavanju značajnijih pozicija u organima EU idr.

kada je reč o glasanju (unutar Saveta EU ili Evropskog parlamenta). Ipak, nisu retke ocene da je pravni poredak EU u celini „naklonjeniji” manjim zemaljama (koje su nakon nekoliko talasa proširenja postale i mnogo brojnije članice Unije) jer im omogućava relativno veći uticaj unutar sistema, u odnosu na njihovu veličinu.⁴⁵ Sistem EU je tako u izvesnoj meri do sada bio zasnovan na pozitivnoj diskriminaciji manjih zemalja. Osim toga, male i srednje države su često bolje usmerene („fokusrane”) na promociju ograničenog broja svojih ciljeva u politikama EU, što im omogućava bolju manevarsku i pregovaračku poziciju u odnosu na veće zemlje, čije su aktivnosti i ciljevi često širi, brojniji, pa često zbog toga i rasplnutiji.⁴⁶ Konstantno širenje Evropske unije je dovelo do promena u njenoj arhitekturi kada se radi o odnosu većih i manjih zemalja. Dok je u vreme osnivanja EEZ taj odnos bio pola/pola (tri veće prema tri manje zemlje), danas je mnogo više manjih i srednjih država članica EU (21) u odnosu na one veće (šest).⁴⁷ Stalni porast broja manjih zemalja u odnosu na veće, doveo je i do određenih tenzija u pitanjima načina restrukturacije internih odnosa u EU, odnosno povodom pregovora o daljnim reformama Unije (u okviru Evropskog konventa o Ustavu za Evropu 2003. g i kasnije).⁴⁸ Da napomenemo, uzgred da je pozitivna diskriminacija manjih zemalja imala i druge međunarodne posledice, poput podsticaja centrifugalnim silama u federalnim državama (poput bivše Jugoslavije).⁴⁹

Komentarišući spoljnu politiku Grčke tokom predsedavanja Evropskom unijom, L. Klarevasa navodi da „države koje danas imaju važnu ulogu ne moraju da budu velike zemlje, niti moraju da imaju ogromne resurse ili izuzetne vojne

45 Videti: Laurent Goetschel (ed), *Small States inside and outside the EU, Interests and Politics*, Suisse Peace Foundation, 1998, p. 295.

46 Videti: Silvy von Steinsdorf: “The Small EU Member States: Engines of Integration?”, *Eurtopics Magazine*, 8/3/2007.

47 Španija i Poljska su negde na sredini između onoga što se računa kao “velike” članice EU (SRN, VB, Francuska i Italija) u odnosu na “srednje i manje članice”.

48 Videti: Paul Magette, Kalypso Nicolaidis, “Coping with the Lilliput Syndrome: Large vs. Small Member States in the European Convention”, *European PublicLaw*, Vol. 11, Issue 1, 2005, pp. 83-103.

49 „...Evropska konstrukcija u ogromnoj meri favorizuje „male” i time podstiče fragmentaciju.” Videti: Thierry de Montbrial, “Perspectives”, *RAMSES*, IFRI, Paris, 2007, p. 25. Kao empirijski dokaz ovom stavu, možemo npr. ukazati na evoluciju Slovenije, koja je nesumnjivo podsticala raspad biše jugoslovenske federacije imajući u vidu svoje članstvo u EU.

kapacitete. Dovoljno je da one pruže odgovorajuće usluge (u međunarodnoj zajednici) uz integritet, legitimnost i pouzdanost (npr. uloga posrednika u raznim pitanjima). Delujući na taj način, one dobijaju poseban identitet (niche-identity) – identitet koji sam po sebi postaje izvor meke moći.”⁵⁰ U međunarodnom kontekstu, Evropska unija se pojavljuje kao specifičan instrument posredstvom kojeg se ispoljava „meko moć” njenih članica i koji mogu da koriste i male i srednje države u realizaciji svojih spoljnopolitičkih ciljeva, ali usklađenih u širi kontakt onoga što se naziva „evropeizacija” spoljne politike.

U nastavku ćemo se osvrnuti na nekoliko aspekata organizacije i funkcionisanja EU od kojih zavisi ravnoteža uticaja između manjih i većih zemalja. Kao prvo, razmotrićemo razliku između međunarodnog poretka i poretka EU. Zatim ćemo prikazati značaj funkcionisanja pojedinih organa EU za male i srednje države, kao i proceduru glasanja u organima EU. Na kraju, osvrnućemo se na proces „evropeizacije” u oblasti spoljne politike, posebno zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), u okviru koje male i srednje članice EU često igraju posebnu ulogu.

Države nacije i poredak Evropske unije – pravo umesto sile

Poredak Evropske unije je specifičan međudržavni „podsistem” koji se samo delimično može porediti sa „normalnim” međunarodnim sistemom. Kao što ni pravo EU („komunitarno pravo”) nije deo međunarodnog prava, nego specifičan pravni sistem sui generis (kako je to utvrdio već šesdesetih godina Sud pravde Evropskih zajednica), tako ni međudržavni odnosi unutar EU nisu identični sa klasičnim međunarodnim odnosima. U poznatoj presudi *Costa v. Enel*, Evropski sud pravde je istakao da „(Evropska) zajednica ima svoje organe, svoj subjektivitet i pravnu nadležnost, kao i nadležnost predstavljanja u međunarodnim odnosima”...čime su... „države članice ograničile svoja suverena prava, iako u tačno određenim oblastima, i stvorile pravni sistem koji važi kako za njihove državljane, tako i za njih same” (tj. za države članice).⁵¹

Evropska unija predstavlja specifičan subjekt, sličan konfederaciji.⁵² Ovo u praksi znači da se države Evropske unije ponašaju na jedan način kada deluju

50 Louis Klarevas, *Greek Bearing Consensus, An Outline for Increasing Greece's soft power in the West*, september 2004, The Hellenik Observatory, The European Institute, London School of Economics and Political Science, London.

51 Case 6/64 *Costa*, videti: *Enel* (1964), *E.C.R.* 585.

52 Prema mišljenju Ustavnog suda SRN iz 1993. godine (oko Ugovora iz Mastrihta) EU nije ni federacija, ni konfederacija, već prelazni oblik između klasičnih međunarodnih

u klasičnom međunarodnom sistemu, a nešto drugačije kada su u sistemu EU.⁵³ Ključna razlika između dva sistema (međunarodnog i komunitarnog) nije u razlici osnovnih subjekata koji ga čine (u oba slučaja radi se o modernim državama nacijama) nego u prirodi i razlikama pravnih i političkih (pod)sistema, odnosno uticaja normi i regulativa na države, koje u višoj ili manjoj meri poštuju pravo u međusobnim odnosima (iz ugla međunarodnog prava, s jedne strane i komunitarnog prava /prava EU sa druge strane). Članstvo u EU „radikalno modifikuje za države EU uslove pod kojima se ostvaruje suverenitet (pojam zajedničkog/deljenog suvereniteta).⁵⁴ Za države članice pravni sistem EU ima elemente „unutrašnjeg”, odnosno internog pravnog sistema koji je direktno primenjiv i na fizička (građane) i pravna lica, a ne samo na države i čije poštovanje je u načelu čvršće garantovano i sankcionisano (obavezujućom sudskom procedurom i slično) nego što je to slučaj sa klasičnim međunarodnim sistemom baziranim na običajima, povelji UN i drugim međunarodnim aktima. Iz našeg ugla posmatrano, bitno je konstatovati da rat, kao klasičan način regulisanja međudržavnih odnosa, odnosno nasilje u širem smislu i primena sile postaju gotovo nezamislivi u odnosima između članica EU. Kako to ilustrativno iznosi P. Mignette: „Evropska građevina civilizuje odnose između nacija i primitomlje države.”⁵⁵

Međunarodni pravni poredak se razlikuje od unutrašnjeg poretka prvenstveno po tome što u međunarodnom poretku kršenje prava nije u potpunosti sankcionisano, odnosno ne postoji vrhovni tumač i zaštitnik pravnog poretka, kao što je to slučaj u unutrašnjem. Kršenje „komunitarnog” pravnog poretka je sankcionisano, u krajnjoj meri odlukom Evropskog suda pravde, čije presude će određena država članica sprovesti dobrovoljno, na bazi obaveze da se poštuje pravni poredak EU. Sud pravde EU je odavno proglasio princip „prvenstva” (primacy, primauté) normi EU u odnosu na propise zemalja

organizacija i savezne države – zajednica država (*Staatenverbund*), videti prema B. Košutić, *Uvod u Evropsko pravo*, ZZU, Beograd, 2006, str. 57. Po našem mišljenju, mala je razlika između pojma konfederacije i pojma saveza država koji ima nadnacionalne ciljeve.

53 I. Seidl-Hohenveldern kaže: “Države članice su stvorile EZ kao entitet za koji je nadležna posebna vrsta evropskog prava – to pravo nije ni ustavno pravo federalne države, niti međunarodno pravo, nego nešto između”. (C. Timmermans, E. Volker (ed), *Division of powers between the EC and their Member States in the field of external relations*, Europa Institute, Kluwer, 1981, p. 65.)

54 Ph. Moreau- Defarge, *Relations internationales, 2. Questions mondiales*, op. cit., p. 77.

55 Paul Mignette, *Le regime politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 292.

članica Unije, što je u dobrom broju tih zemalja regulisano i u samom nacionalnom Ustavu.⁵⁶ Ipak, možemo zamisliti i situaciju u kojoj neka zemlja ni pod kakvim uslovima ne pristaje da sprovede neku sudsku presudu. U tom slučaju, jedina sankcija bi bile mere drugih država članica, koje bi eventualno u krajnjem slučaju mogle da isključe neku državu iz pravnog sistema EU (suspenzija prava i slično, kako je to već predviđeno u slučaju kršenja nekih fundamentalnih prava koje štiti poredak Unije).

Treba ukazati i da se kompleksnost EU ogleda i u postojanju tzv. tri stuba saradnje u okviru kojih funkcioniše Unija (sa primenom Lisabonskog ugovora ovo razlikovanje će biti ukinuto). Tako koherentnost internog sistema EU nije ista kada se radi o oblastima komunitarnog prava (prvi stub saradnje), u poređenju sa oblastima spoljne politike i bezbednosti (drugi stub saradnje). Stoga se delovanje država članica u okviru drugog stuba saradnje (ZSBP) može smatrati nekim prelaznim oblikom (podložnim evoluciji), između klasične međudržavne saradnje (sistemi UN, OEBS ili Savet Evrope) i saradnje koja ima elemente „nacionalnosti” (komunitarno pravo).⁵⁷

Istovremeno, cela konstrukcija Unije i dalje počiva na klasičnim međunarodnim ugovorima, a ne na ustavu. Države članice su osnovni elementi u konstrukciji Unije, odnosno one su i dalje ključni učesnici u pravnom i političkom sistemu EU.⁵⁸ Ovo se odnosi i na položaj manjih zemalja, koje s jedne strane moraju prilagoditi sistemu koji predviđa zajedničku realizaciju nekih suverenih prava. Treba takođe dodati da je sistem EU „kompleksan, dinamičan i promenljiv”, odnosno da je u gotovo

56 Videti: Jenő Czuczai, “Constitutional preparation for EU accession in the new Central and Eastern European Member States” in J. De Zwaan, J. Jans, S. Blockmans, *The EU, An ongoing process of integration, Liber Amicorum A. Kellermann*, Asser Press, The Hague, 269-283. Ovo načelo se, s vremena u vreme dovodi u pitanje od strane nacionalnog pravosuđa, kako je to nedavno bio slučaj i u SRN, prilikom davanja mišljenja Ustavnog suda SRN o ustavnosti Lisabonskog ugovora iz tačke gledišta nemačkog konstitucionalnog sistema.

57 Videti: Franck Petiteville, *La Politique internationale de l'Union européenne*, Sciences Po, Les Presses, Paris, 2006, 272 str; Fraser Cameron: *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, 2007, 255 p.; Youri Devost, *The EU at the crossroad*, P.I.E, Brussels, 2003, p. 199.

58 Raspravljajući o (neprihvaćenom) nacrtu Ustava za Evropu, W. Eijsbouts kaže: “Države članice će ostati tu gde su i sada i gde će zadržati svoj centralni položaj.” (“The Member States under the Constitution”, in: J. de Zwaan (ed), *The EU – an ongoing process of integration, Liber Amicorum Alfred Kellermann*, Asser Institute, 2004, p. 87.)

neprestanoj evoluciji.⁵⁹ Kompromis ostaje osnovni način rešavanja problema.⁶⁰

Male i srednje zemlje i uloga organa Evropske unije

Konstrukcija Evropske unije, odnosno nekadašnjih Zajednica je, kako smo videli, od početka vodila računa o odnosu između velikih i malih zemalja. Prvobitnu „šestoricu” osnivača EEZ su činile tri veće zemlje (SRN, Francuska i Italija), dve male zemlje (Belgija i Holandija) i jedna vrlo mala zemlja (Luksemburg). Ova činjenica je uzeta u obzir i prilikom sukcesivnih proširenja EU, kako u pogledu formiranja glavnih tela ove integracije, tako i u pogledu procesa odlučivanja. Razlika u veličini se tako uzima se u obzir prilikom određivanja broja članova Parlamenta, kao i u pogledu broja članova Evropske komisije (veće zemlje su dugo imale po dva, a male zemlje po jednog komesara). S druge strane, svaka zemlja je od početka na najvišem, političkom nivou imala samo po jednog člana Saveta ministara, odnosno Evropskog saveta. Način organizacije i funkcionisanja pojedinih organa EU (posebno Komisije, Suda pravde, Evropskog saveta idr.) su takvi da uravnotežuju položaj i odnose većih i manjih država članica u EU, odnosno pružaju određenu zaštitu manjim u odnosu na veće države.

Jedan od načina promocije interesa manjih i srednjih zemalja u EU je bila njihova podrška onim organima Unije koji imaju nadnacionalni karakter – u prvom redu Evropskoj komisiji. Uloga Evropske komisije je izuzetno značaja u okviru funkcionisanja „prvog stuba saradnje” ili „komunitarnog metoda”, jer ona kao izvršni organ, ima isključivo pravo inicijative (podnošenja zakonodavnih predlog i okvira za razvoj politika) i predstavlja izvršni organ u primeni propisa EU. Pri tome, Evropska komisija se tradicionalno postavljala kao zaštitnica „opštih evropskih interesa”, što je drugim rečima značilo da je ona objektivno u poziciji da spreči eventualnu hegemoniju većih država i nametanje njihovih usko nacionalnih interesa. Svaka država članica daje (nakon ugovora iz Nice) po jednog člana Evropske komisije (iako oni u formalnom smislu ne smeju da zastupaju nacionalne interese) što manjim zemljama omogućava da ravnopravno sa velikim zemljama učestvuju u ovom veoma važnom organu Unije.⁶¹

59 Videti: D. McGoldrick, *International Relations Law of the EU*, Longman, London, 1997, p. 42.

60 Videti: P. Magnette, *Le regime politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 302.

61 Prema odredbi Ugovora iz Nice (2001), predviđeno je da sve zemlje od 2005. godine imaju samo po jednog člana Evropske komisije, što je u pregovorima bilo povezano sa

Na nivou najznačajnijeg organa EU danas – Evropskog saveta nema preglasavanja o političkim pitanjima.⁶² Evropski savet okuplja šefove država ili vlada. On ima pre svega političku ulogu i odlučuje u načelu na osnovu saglasnosti svih učesnika (konsensusom). Time se takođe pojačava značaj manjih i srednjih zemalja u institucionalnom sistemu.

Evropski savet kao i Savet ministara EU (do reformi u Lisabonskom ugovoru) funkcionišu pod predsedavanjem svake države članice, koje su se između sebe rotirale na svakih šest meseci. Funkcija predsedavajućeg EU je naročito poslednjih decenija (nakon zaključenja Ugovora iz Mastrihta, jačanja međuvladine saradnje i postepenog relativnog opadanja nadnacionalne uloge Evropske komisije) izuzetno dobila na značaju i na političkoj vidljivosti, kako unutar, tako i izvan EU.⁶³ Time je omogućeno da svaka, pa i najmanja država članica (poput Luksemburga, Irske, Finske, Portugalije itd) bar u toku šest meseci predstavlja Evropsku uniju pred svojom javnosti i pred svetom. Položaj predsedavajućeg je pružao mogućnosti izuzetne promocije članica EU. Pri tome, često se pokazalo da su male zemlje zauzimale vrlo dobro i izuzetno efikasno ovaj položaj, postižući često i veće efekte u radu i rezultatima Saveta EU nego veće članice EU.⁶⁴ Ovo proizilazi iz načelno neutralnijeg položaja manjih zemalja za koje se smatra da nemaju specifične nacionalne interese u svakom od pitanja koja se razmatraju unutar EU, pa time mogu efikasnije da igraju ulogu posrednika u nekom pregovaračkom procesu (uloga tzv. „časnog posrednika”).⁶⁵ Značaj položaja predsedavajućeg za male i srednje zemlje je toliki da je tokom pregovora o reformi EU, kada je podnesen predlog o uvođenju stalnog predsedavajućeg (odnosno predsednika) Evropskog saveta i Saveta EU, ovo pitanje postalo jedno od glavnih tačaka spora velikih zemalja (koje su podržale predlog), s jedne strane i srednjih i manjih zemalja, sa druge strane. Ostaje da se vidi u kojoj meri će primena Lisabonskog ugovora

pitanjem redistribucije broja glasova država članica u Savetu ministara, videti: rg, 2001, pp. 84-85.

62 Postoje i izuzeci od ovog principa u slučajevima da Evropski savet (tj. vrhovno političko telo) donosi odluke u svojstvu Saveta EU (tj. vrhovno zakonodavno telo EU- uz Parlament), što je npr. slučaj u okviru monetarne unije i sl.

63 Ovde ne razmatramo promene koje će u ovoj oblasti doneti Lisabonski ugovor o reformi EU.

64 Esko Arkola, “Small States in the EU: Experiences and Challenges”, *Conference: “EU, Nordic Experience”*, Parliament of the Czech Republic, Prague, June, 12, 2001.

65 *Honest broker*.

(verovatno od 2010. godine) zaista predstljati značajnu promenu u institucionalnoj ravnoteži između zemalja članica.⁶⁶

U pogledu procesa odlučivanja u Savetu ministara EU, postoji razlika u slučajevima donošenja odluka jednoglasno ili prostom većinom, gde su po definiciji, sve zemlje u načelu jednake (bilo koja zemlja članica – pa i ona najmanja – može blokirati odluku) i donošenja odluka tzv. kvalifikovanom većinom – glasanjem, u kom slučaju svaka zemlja ima ponderisan broj glasova (što ćemo razmotriti u sledećem odeljku). Treba odmah naglasiti da se uticaj manjih i srednjih zemalja unutar EU ne zasniva toliko na njihovom glasačkom potencijalu, koliko na činjenici da, kako navodi S. Hiks, „unutar Saveta EU postoji jasno izražena kultura konsensusa koja omogućava da on retko kad donosi odluke kvalifikovanom većinom, čak i kada je on na to ovlašćen.”⁶⁷ P. Maignette navodi da je „od sredine 90-ih, između 75% i 85% svih tekstova razmatranih u Savetu ministara usvojeno jednoglasno.”⁶⁸ Ovo znači da će uticaj jedne zemlje unutar EU više zavisiti od njenih pregovaračkih sposobnosti i kapaciteta da formira neformalne koalicije i promovise sopstvene interese u radnim telima Saveta EU, nego od toga da li je u fizičkom ili ekonomskom smislu velika, srednja ili mala država. U ovom procesu, zemlje članice imaju mogućnost da sopstvene interese izraze kao interese celokupne Evropske unije, što u ogromnoj meri uvećava njihove potencijale i relativni uticaj (moć) u međunarodnim odnosima.

Za razliku od Evropskog saveta i Evropske komisije, u Evropskom parlamentu je od početka bila izrazitije istaknuta razlika između manjih, srednjih i većih zemalja. Od Ugovora iz Nice (2001) došlo je čak prvi put do razlike u broju članova Parlamenta u slučaju najvećih zemalja (u skladu sa njihovim stanovništvom), pa je tako Nemačka dobila 99 parlamentaraca, a Francuska 87 (time je ovom prilikom je po prvi put u istoriji Evropske unije

66 O iskustvima jedne manje države članice, poput Portugala, u ulozi predsedavajućeg EU, videti: “Balanco da presidencia portuguesa da UE”, *Relacoes Internacionais*, 17, Mar. 2008, pp. 5-75; Nuno S. Teixeira, “Portugal e a UE, Vinte Anos Depois”, *Nacao e Defesa*, No. 115, Outono/Inverno 2006, 169-175.

67 Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, p. 97.

68 P. Maignette, *Le regime politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 118. Politički analitičari uočavaju specifičnosti kod pojedinih zemalja u pogledu njihove “kulture kompromisa”. Tako se ukazuje da Švedska, Danska, Belgija, Holandija, Austrija, tj. manje zemlje, uobičajeno pokazuju veću spremnost za kompromise, nego zemlje kao što su SRN, VB ili Francuska, videti: Silvia von Stensdorff, “The Small EU Member States: Engines of Integration?”, *Eurotopics Magazine*, 08. 03. 2007.

„priznata” razlika u snazi između SRN i Francuske), dok jedna Belgija ima, na primer 24 parlamentarca itd. Iako je rad Parlamenta prvenstveno zasnovan na ideološkoj podeli na transnacionalne partijske grupe, svaka parlamentarna grupa ima i svoje nacionalne delegacije, koje u pojedinim pitanjima zauzimaju stavove zemlje iz koje dolaze. U pojedinim, bitnim nacionalnim pitanjima, nacionalne delegacije iz različitih stranaka glasaju zajedno (npr. grčki parlamentarci kada se radi o pitanjima oko Kipra), bez obzira na generalne uputstva njihovih stranačkih grupa.

Položaj zemalja u EU prilikom odlučivanja glasanjem – uspostavljanje relativne ravnoteže između većih i manjih članica

Sistem EU je u suštini zasnovan na načelu suverene jednakosti svih država članica, koje u mnogim odlučujućim pitanjima Unije zadržavaju poslednju reč, kao i pravo veta. Kako ističe S. Hiks, „Zapadnoevropska nacionalna država je i dalje suvereni učesnik u spoljopolitičkim pitanjima, te je EU... jednostavno sredstvo preko kojeg države članice ostvaruju one delove svojih spoljnih politika koje se poklapaju.”⁶⁹ Međutim, Unija nije klasična međunarodna organizacija. Dok je, na primer, prilikom stvaranja NATO saveza („vršnjaka” Evropske zajednice za uglj i čelik) fikcija o pravnoj „jednakosti” svih članica izražena kroz činjenicu o jednoglasnom donošenju svih odluka (bez preglasavanja – iako u praksi postoji prećutno priznanje hegemonije vodeće sile saveza, tj. SAD⁷⁰) sa stvaranjem Evropske zajednice za uglj i čelik (1951), a onda i EEZ (1957) i, najzad EU (1992), prihvaćeno je načelo neke vrste rangiranja država članica, koji se u prvom redu ogleda u razlici u broju glasova unutar Saveta ministara EU. Ovo je učinjeno kao kompromis između ideja međuvladine saradnje, s jedne strane i ideje federalizma, s druge strane.

Glasovi u Savetu EU su (sve do usaglašavanja najnovijeg – Lisabonskog ugovora) raspoređivani tako da veće zemlje imaju isti ili približno isti broja glasova, kao i da postoji određena ravnoteža u odnosu snaga (odnosno broju glasova) manjih i velikih zemalja, sa osnovnom idejom da je za kvalifikovanu većinu potrebna koalicija većih i manjih zemalja (drugim rečima da koalicija samo velikih ili samo malih zemalja nije dovoljna za donošenje odluke). Prvo rangiranje je izvršeno tokom stvaranja Evropske zajednice za uglji i čelik, kao i Evropske ekonomske zajednice (1957): Francuska, Italija i Nemačka su

69 Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, op. cit., str. 370.

70 Pravo veta u NATO je tako omogućilo Grčkoj da blokira pristup Makedonije u NATO, i sl.

dobile po četiri glasa, Holandija i Belgija po dva i, najzad Luksemburg, jedan glas. U kasnijim periodima broj glasova je menjan, ali su proporcije između većih i manjih ostajale slične. Tako je nakon prvog proširenja (na Veliku Britaniju, Irsku i Dansku), broj glasova većih zemalja povećan na deset, a kod većinje srednjih zemalja na pet (odnos je dakle, ostao jedan prema dva). U kasnijim fazama širenja EU, broj glasova država članica se dalje menjao. Nakon ugovora iz Nice (2001) i proširenja na istok Evrope (2004/2007), glasanje u Savetu EU je postalo još složenije, iako su i dalje zadržani osnovni principi podele glasova. Tako najveće zemlje u Savetu EU sada (prema Ugovoru iz Nice) imaju po 29 glasova, dok su glasovi srednjih i manjih zemalja raspoređeni između 14 (Rumunija) i 3 (Malta). Ukupan broj glasova je 345, pri čemu kvalifikovanu većinu čine 255 glasova, a „blokirajuću manjinu” 91 glas. Ugovorom iz Nice je takođe predviđeno i takozvana „dvostruka kontrola glasanja”, što znači da će u pojedinim slučajevima odluka biti donesena samo ukoliko zemlje koje su za nju glasale imaju ukupno 62% stanovnika. Ovim je na izvestan način pojačana specifična težina demografski većih zemalja (što je još više potencirano sa novim pravilima glasanja iz Lisabonskog ugovora). Tokom sukcesivnih pregovora u EU (Amsterdam, Nica, Konvencija o Ustavu EU, Lisabon) pokazalo se da je pitanje raspodele glasova u Savetu EU, povezano sa brojem članova Evropske komisije, kao i članova Evropskog parlamenta, jedno od najspornijih i najteže rešivih u pregovorima. Razlog tome je što se kroz pitanje ponderisanja glasova u stvari prelamaju i neka vrlo načelna pitanja o rangi i značaju pojedinih zemalja, kao i odnosu većih i manjih država članica EU.⁷¹

Možemo da zaključimo da su, bez obzira na sve nabrojane izmene broja ponderisanih glasova između država članica, od prve faze institucionalnog razvoja EEZ/EU pa do danas važili slični principi:

- s jedne strane, uspostavljena je određena hijerarhija između država prilikom donošenja odluka glasanjem (tj. nemaju sve zemlje istu glasačku moć, osim kada je predviđena jednoglasnost u odlučivanju),
- s druge strane, „neravnopravnost” u glasanju je kompenzirana činjenicom da su male zemlje osigurale relativno veće učešće u glasanju, odnosno veći

71 U toku pregovora o Lisabonskom ugovoru Poljska i Španija, koje su najviše “oštećene” novim sistemom glasanja pokušale da revidiraju ranije donesen dogovor. Tako je poljski predsednik čak izneo neobičan argument da Poljska treba da dobije više glasova jer bi njeno stanovništvo bilo brojnije da nije bilo nacističkog genocida u II svetskom ratu.

uticaj u odnosu na njihovu stvarnu veličinu, u odnosu na veće zemlje („pozitivna diskriminacija”).⁷²

- odluka, koja se uglavnom donosi kvalifikovanom većinom se postiže na nivou (grubo rečeno) koji se uvek nalazi između dve trećine do tri četvrtine ukupnog broja glasova (između 66% i 75%, odnosno uglavnom u rasponu 71%-73%). Ovo je bilo dovoljno da velike zemlje zajedno ne mogu preglasati male zemlje (i obrnuto). Ovim se podstiče stvaranje taktičkih koalicija zemalja unutar procesa donošenja odluka u EU, pri čemu se vodi računa o interesima, kako manjih, tako i velikih zemalja,
- relativno povećanje glasačke težine većih zemalja (u kasnijem periodu)⁷³ je više nego kompenzirano činjenicom uvećanja ukupnog broja manjih i srednjih zemalja-članica EU, čime je relativna glasačka snaga svake pojedine zemlje (pa prema tome i velikih) znatno smanjena, ali je ukupan broj glasova manjih i srednjih zemalja (zajedno) povećan. Na primer, Nemačka je u prvoj Zajednici „Šestorice” učestvovala sa 23,5% u ukupnom broju glasova (blizu jedne četvrtine). Ona u EU od 27 članica učestvuje sa samo 8,4% u ukupnom broju glasova.⁷⁴
- u procesu odlučivanja je takođe moguće obezbediti „blokirajuću manjinu” koja je dovoljna da se spreči donošenje neke odluke glasanjem. Ovim je takođe pojačan relativni uticaj malih i srednjih zemalja. Na primer, u sadašnjem sistemu, odluka ne može biti nametnuta protiv mišljenja četiri velike zemlje, ili protiv tri velike i jedne srednje zemlje ili protiv šest do sedam srednjih ili manjih zemalja.⁷⁵
- sa promenama načina glasanja u Savetu EU iz Lisabonskog ugovora (broj glasova je direktno vezan za broj stanovnika) doći će do značajnog pomeranja odnosa veće/manje države članice, u korist onih prvih.

72 Na primer u prvoj EEZ odnos između Nemačke i Luksemburga je bio jedan prema četiri u broju glasova, u odnosu na jedan prema sto u odnosu na broj stanovnika; Odnos Francuske i Belgije je bio jedan prema dva u broju glasova u odnosu na jedan prema četiri i po u broju stanovnika itd.

73 Na primer u EEZ odnos između Nemačke i Belgije je bio jedan prema dva. U EU danas, Belgija ima 12 glasova u odnosu na 29 za Nemačku – što znači da je odnos broja glasova Nemačke i Belgije izmenjen na oko dva i po prema jedan.

74 U okviru ponderacije glasova u Savetu, najmanja zemlja je (uzimajući u obzir broj stanovnika) čak *trideset puta bolje predstavljena nego najveća zemlja* (Luksemburg u odnosu na SRN). Odnos između VB i Belgije je, na primer, tri puta povoljniji za račun Belgije.

75 Paul Magonette, *Le regime politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 118.

Treba, na kraju naglasiti, da male i srednje zemlje u praksi vrlo retko čine jedan blok unutar EU u odnosu na veće zemlje. Mnogo su bitnije podele po drugim principima, poput razlika „više ili manje razvijeni”, severne i južne članice, blok „liberalnih” zemalja u odnosu na zemlje sa protekcionističkom tradicijom i tome slično.⁷⁶

Evropska diplomatija i „evropeizacija” u oblasti spoljne politike država članica EU – iskustva pojedinih manjih i srednjih država

Da bi jedna zemlja bila efikasnija i prodornija u okviru sistema EU, ona u prvom redu treba prethodno da evropeizuje svoju politiku i ciljeve, odnosno da nacionalne interese formuliše kao deo šireg interesa i ciljeva EU u celini. „Evropeizacija” je širok pojam koji treba da izrazi „transformativni uticaj EU” i kompletan proces prilagođavanja internog sistema jedne države članice i njenih politika (spoljnih i unutrašnjih) politikama, propisima i ciljevima Evropske unije.⁷⁷ Na primer, prilikom pregovora o proširenju Unije na neku novu članicu, od nje se traži da prihvati tzv. celokupni *acquis communautaire*, odnosno pravne tekovine i političke ciljeve Unije (zakonodavstvo, propise, politike, ciljeve i sl.). Proces evropeizacije je imao za jednu od posledica jačanje nacionalnih države, odnosno njenih administrativnih struktura (izgradnja institucija), bilo da se to dešavalo spontano, bilo da je svesno podstaknuto, poput prilagođavanja zemalja Centralne i istočne Evrope na ulazak u članstvo EU (*capacity building*, *institution building* i sl.). Kada se radi o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, u par. 2 člana 11 Ugovora o EU ističe da se „države članice aktivno i bezrezervno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku Unije, u duhu iskrenosti i međusobne solidarnosti.”⁷⁸ U drugoj fazi procesa evropeizacije ostvaruje se povratni uticaj jedne zemlje članice na strukturu i politike EU kao celine – nacionalna politika postaje element politika i utiče na opštu politiku EU.

76 Uporedi: Esko Askola, “What kind of Union for Small States?” <http://vanha.soc.utu.fi/jean-monnet/tutkimusprojektit/>.

77 Prema J. Magone: “Evropeizacija znači u svom najjednostavnijem smislu uticaj politika EU na političku organizaciju, na politiku i na realizaciju pojedinih politika država članica.” (José Magnone, “The Europeanisation of Portugal, 1986-2006, A critical view”, *Nacao e Defesa*, No. 115, 2006, p. 14).

78 U ogromnoj literaturi o ZSBP videti na primer, Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, 2007, p. 255.

Bez obzira da li se radi o novijim ili starim članicama Unije, sve one su prošle proces „odomaćenja” evropskih politika i pravila ponašanja. Pri tome, od svake pojedine članice i njenih aktivnosti, prioriteta i nacionalnih ciljeva, zavisi u kojoj meri su te zemlje bile u stanju da prihvate zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, kao sopstvenu (s jedne strane), odnosno da nametnu određena prioritetna spoljnopolitička pitanja celoj EU, kao deo ZSBP, s druge strane. Ako razmatramo spoljne odnose starijih članica EU (većih ili manjih, bez razlike), onda možemo konstatovati da je jedan vid evropeizacije, na primer, značio odustajanje od vezanosti tih zemalja za kolonijalne sisteme (Francuska i Magreb, Velika Britanija i Komonvelt, Belgija i Kongo i dr.), s jedne strane, i jačanje unutarevropskih ekonomskih i političkih veza. S druge strane, tadašnja Evropska zajednica je kao celina uspostavila novi tip odnosa sa bivšim kolonijama (npr. proces zaključenja sporazuma o pridruživanju sa zemljama u razvoju – Afirka i Pacifik, Mediteranska politika EU i dr.).

U slučaju Portugalije (ušla u EU 1986. godine) J. Magnone navodi da je u procesu evropeizacije došlo do: (1) evropeizacije domaćih političkih institucija (npr. parlamentarna praksa je postala slična praksi drugih parlamenata unutar EZ, a domaći parlament se mnogo više bavio pitanjima Evropske zajednice), (2) evropeizacije javnih politika – u prvom redu finansijskih politika pod uticajem korišćenja budžetskih fondova EZ (strukturni, regionalni, socijalni fondovi i dr), (3) do mnogo većeg značaja koji je u javnom političkom govoru dat „Evropi” (posebno kao posledica predsedavanja Evropskom zajednicom od strane Portugala u dva navrata – 1992 i 2000⁷⁹) i , najzad (4) do reforme spoljne politike Portugala (uloga i rad MIP-a, odnosi sa bivšim kolonijama, postavljanje Portugala u odnosu na spoljne politike i prioritete EU i drugo). Posebno je bitno da autor navodi da je, u prvom periodu Portugal bio taj koji se prilagođavao (tadašnjoj) „Evropskoj političkoj saradnji” (EPC) zemalja EEZ, međutim da je kasnije „Portugal bio u mogućnosti da upotrebi EPC u svoju korist”, odnosno da utiče da „Evropska unija deluje kao glasnoigovornik u pitanjima koja su bila značajna za Portugal”. U ovom periodu, radilo se na primer, u prvom redu o pitanju okupacije Istočnog Timora od strane Indonezije, odnosno borbe portugalske spoljne politike da Istočni Timor dobije punu nezavisnost (što je i ostvareno u stanju da realizuje ovaj cilj na način na koji je to učinjeno zajedničkim delovanjem svih članica EU).

Slični primeri dvosmerne evropeizacije postoje i kod drugih članica Unije iako taj proces nije imao identične efekte u svakoj od članica. Vidljivo je da su

⁷⁹ Portugal je po treći put predsedavao Evropskom unijom u drugom delu 2007. godine.

neke zemlje ostale više ili manje proevropske, kao što postoje i razlike među članicama u stepenu implementacije propisa EU u njihove interne sisteme (što je posledica razlika u efikasnosti internog pravnog poretka). U ovom procesu prihvatanja/uticanja svaka zemlja ima donekle različite spoljnopolitičke i bezbednosne opcije koje su rezultat njenih istorijskih i internih iskustava. Na primer, Irska, kao neutralna dosta dugo je izbegavala da se involvira u bezbednosnom smislu unutar ZSBP.⁸⁰ S druge strane, Danska je pokazivala opreznost prema razvoju ZSBP, imajući u vidu njenu tradicionalnu vezanost za bilateralne odnose sa SAD.⁸¹ Holandija je nastojala da uravnoteži svoj položaj unutar NATO, s jedne strane, odnosno unutar ZSBP, sa druge.⁸² Švedska, iako neutralna, pokazala je veliku aktivnost u procesu razvoja ZSBP, posebno u razvoju bezbednosnih aspekata – ZBOP.⁸³ Kada su u pitanju nove članice EU iz Istočne i centralne Evrope, kod kojih proces „evropeizacije” još traje, primetno je da one nastoje da svoja specifična spoljnopolitička gledanja i bilateralne probleme uključe u kontekst ZSBP, odnosno da utiču na spoljne odnose EU kao celine sa zemljama bivšeg SSSR-a, u okviru Istočnog partnerstva, strategije odnosa sa Rusijom i drugo. Sukob oko Južne Osetije (avgusta 2008) na primer, pokazao je znatne razlike u reagovanju pojedinih država članica prema Gruziji, odnosno prema Rusiji. Baltičke zemlje i Poljska, na primer, takođe posebnu pažnju poklanjaju održavanju jakih transatlanskih odnosa (tj. veza sa SAD i uloge NATO u evropskoj odbrani), što utiče na njihov odnos prema ZSBP, a posebno na gledanja na razvoj Zajedničke politike bezbednosti i odbrane (ZBOP).⁸⁴

80 “Irska bezbednosna i odbrambena politika se karakteriše time što je izuzetna i različita od politika kod gotovo svih ostalih malih država članica.” Videti: B. Torna, S. Kopf, “The Irish Case, The Europeanisation of Priority and Policy Issues?”, in: *Nacao e Defesa*, No. 118, Outono/Inverno 2007, p. 186.

81 H. Larsen, “Danamark’s Choices between the US and the EU after 2001”, in: *Nacao e Defesa*, No. 118, Outono/Inverno 2007, pp. 165-183.

82 Rob De Wijk, “Seeking the Right Balance: NATO and EU in Deutch Foreign and Defense Policy”, in *Nacao e Defesa*, No. 118, Outono/inverno 2007, pp. 147-165.

83 L. Aggestam, “The European Internationalist: Sweden and European Security Cooperation”, *Nacao e Defesa*, No. 118, Outono/Inverno 2007, pp. 203-221.

84 A. Molis, uzgred, naglašava da stav zemalja CIEZ na razvoj EBOP ne proizilazi iz činjenice njihove veličine, koliko od drugih faktora poput: geopolitičke orijentacije, nacionalnog identiteta, pitanja domaće politike i stavova javnosti, videti: Arunas Molis: “The role and Interests of Small States in developing European Security and Defense Policy”, *Baltic Security and Defense Review*, Vol. 8, 2006, p. 81.

Za nas su možda posebno zanimljiva iskustva Grčke kao balkanske zemlje koja je približno slične veličine kao i Srbija. Može se konstatovati da je Grčka spoljna (i interna) politika prošla kroz razne faze evropeizacije od kada je ova zemlja ušla u EU (1981. godine). Ako je u početku, posebno u osamdesetim godinama u vreme socijalističke vlade Papandreua Grčka igrala ulogu enfant terrible u spoljnoj politici EU gde se u mnogim pitanjima distancirala od osnovnih stavova EU (npr. izbegavanjem da prihvati embargo prema SSSR-u prilikom njegove invazije Abganistana, mnogo izraženijom „pro-arapskom” politikom u kontekstu bliskoistočnog sukoba i drugo), Grčka je postepeno pokazala veliku sposobnost da mašineriju Unije, a u krajnjem vidu i ZSBP usmeri u pravcu koji je odgovarao njenim prioritenim spoljnopolitičkim ciljevima. U tom smislu, može se, kao najveći uspeh grčke politike istaći uključenje u EU podeljenog Kipra (bez rešenja kiparskog problema, što u praksi znači da je sada samo grčki deo Kipra zasada u EU). Kao širi primer evropeizacije, S. Stavridis⁸⁵ navodi promenu grčkog odnosa prema balkanskim susedima (uključujući i Tursku), gde „Grčka više ne sledi isključivo bilateralni pristup, nego nastoji da što više evropeizuje svoje odnose sa balkanskim susedima”. Drugim rečima, Grčka nastoji da svoje balkanske interese i opcije izrazi kroz zajedničku politiku EU, odnosno da svoje stavove pretoči u kontekst politike EU. U nekim pitanjima Grčka je možda bila uspešnija (npr. slučaj Kipra, odnosi EU prema Turskoj) dok u drugim, vrlo specifičnim pitanjima (npr. Makedonija i pitanje naziva zemlje) evropeizacija politike Grčke, iako dosta efikasna, nije bila sasvim ubedljiva.

ZAKLJUČAK

„Naše doba je i dalje doba države-nacije – jedini vid globalizacije gde globalizacija ne uspeva.” (Erik Hobsbaum, *Globalizacija, Demokratija i Terorizam*)

Kako navodi u svojoj novoj knjizi bivši britanski član Evropske komisije Kris Patten, globalizacija neće zameniti nacionalne države u rešavanju svetskih problema, ali novo doba ipak menja položaj i neke međunarodne funkcije država. „Džava-nacija nastavlja da igra ulogu ključnog činioca u svakom lancu efikasnog globalnog delovanja...”⁸⁶

85 Stelios Stavridis, *The Europeanisation of Greek foreign policy: A literature review*, LSE, Hellenic Observatory, London, 2003, www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/.

86 Chris Patten, *What next? Surviving the 21th Century*, op. cit., p. 87.

Kakva je uloga manjih i srednjih zemalja u tom procesu? Iako krajnji kriterij moći i uticaja neke države (kako velikih sila, tako i ostalih) ostaje njen vojni i ekonomski potencijal, koji u poslednjoj instanci regulišu odnose među državama, posmatrano u dužoj istorijskoj perspektivi (XIX-XXI vek) relativni položaj manjih i srednjih zemalja u međunarodnom sistemu se ipak menjao u pozitivnijem smislu. Ovo se dešavalo, kako zbog fizičkog porasta broja manjih i srednjih zemalja – aktivnih učesnica u međunarodnim odnosima- tako i zbog većeg naglaska koji u strukturi sve složenijeg međunarodnog poretka ima „meka moć”, odnosno zbog ipak ograničenih dometa grube sile koja nije dovoljna da sama po sebi reši složene društvene probleme, kako je to, među mnogim primerima, pokazao i nedavni rat u Iraku. Svet je dobrim delom zasnovan na međusobnoj saradnji država, a ne isključivo na sirovom nametanju uticaja. Ako se podsetimo klasične definicije koju daje Morgentau da je „velika sila ona država koja može svoju volju da nametne maloj sili...a koja (tj. mala zemlja) sa svoje strane nije u stanju da svoju volju nametne velikoj sili,”⁸⁷ možemo ipak da konstatujemo da postoje i brojni izuzeci od ovog pravila, odnosno da složenost međunarodnog sistema otvara prostor za male i srednje zemlje da u određenom kontekstu i u određenim pitanjima zaštite svoju autonomiju ili nametnu svoj interes – čak i nasuprot interesima većih sila. U kojoj meri će neka zemlja u tome biti uspešna zavisi od konkretnih okolnosti kako od umešnosti države (organizovanost, fokusiranost, veze, spoljna podrška i drugo), tako i od mnogih drugih elemenata datog slučaja. Mali Island je, na primer, uspeo da dobije „bakalarski rat” protiv Velike Britanije, ali situacija je bila sasvim drugačija u slučaju sukoba Velike Britanije i Argentine u pravom ratu oko Malvinskih (Folklandskih) ostrva.

Sudbina manjih i srednjih zemalja ipak i dalje ostaje obeležena dvema krajnostima međunarodnog poretka: s jedne strane anarhičnom prirodom međunarodnog sistema u okviru kog najveće sile uglavnom imaju poslednju reč i, s druge strane, nastojanjima da se stvori uređenija međunarodna zajednica, zasnovana na redu i pravu.

Položaj manjih i srednjih država je relativno povoljniji u situaciji kada one čine deo šireg, čvrstim pravilima definisanog saveza, koji im pruža mogućnost korišćenja dodatnih instrumenata međunarodnog delovanja i uticaja. Najbolja ilustracija ovome predstavlja Evropska unija (specifičan međunarodni podsistem). Pod uslovom uspešne interne adaptacije na članstvo EU (primena „*acquis communautaire*”, odnosno u još širem smislu „evropeizacija” nacionalnih

87 Hans Morgentau, *Politics among Nations*, New York, 1948.

poredaka) male i srednje zemlje su u stanju da efikasno i na razne načine utiču na politike EU, a preko nje i na odnose u međunarodnoj zajednici. „U novoj Evropi veličina više nije ekvivalent za moć.”⁸⁸ Ovo proizilazi, kao što smo videli, iz:

- (1) efekta „saveza” – činjenice da se male i srednje zemlje osećaju bezbednije kao članice šireg kluba razvijenih evropskih zemalja, pa time mogu i slobodnije i energičnije da deluju, uz podršku saveznika; U ovom okviru posebno je važna i primena načela solidarnosti između država članica, koje je jedno od važnih principa Ugovora o EU;
- (2) efekta „stabilnog poretka” – čvršćeg pravnog poretka i uređenijeg sistema unutar Unije koji sprečava arbitranost, odnosno garantuje zaštićeniji položaj manjih i srednjih zemalja u odnosu na njihove veće partnere u EU;
- (3) efekta transformacije i „evropeizacije” – činjenice da je u procesu ulaska i članstva u EU svaka zemlja na neki način podstaknuta da prilagođava svoje nacionalne institucije („evropeizacija” i da ih učini efikasnijim) i modernijim (izgradnja institucija, capacity building, finasijska podrška fondova EU i dr.) kako bi mogle da učestvuju u kompleksnom radu mašinerije EU (tzv. *smart power*, „moć putem pameti”),
- (4) efekta „pozitivne diskriminacije” – uspostavljene ravnoteže između većih i manjih zemalja u procesu donošenja odluka (duh kompromisa, postojanje glasačkih koalicija i sl) koji garantuje poredak EU i „pozitivne diskriminacije” u ponderisanju glasova između većih i manjih zemalja;
- (5) efekta „ravnopravnosti u kreiranju politika” – takve strukture/ organizacije EU koja omogućuje relativno efikasno promovisanje interesa zemalja članica u formulisanju i realizaciji pojedinih politika EU, uključujući i ZSBP i EPBO (npr. posredstvom pozicije „predsedavajućeg”, sitemom „komitologije” i dr).
- (6) efekta „nacionalnosti u radu organa EU” – stavova i funkcionisanja „nacionalnih” organa EU (Evropske komisije, Suda pravde) čija neutralnost i nadnacionalni karakter pogoduju zaštiti interesa manjih zemalja u odnosu na nacionalne strategije većih zemalja.

88 Paul Magonette, Kalypso Nicolaidis, “Coping with the Lilliput Syndrome: Large vs. Small States in the European Convention”, *European Public Law*, Vol. 11, Issue 1, 2005, p. 84.

Članstvo u Evropskoj uniji se u celini može smatrati kao važan element u jačanju potencijalnih spoljnopoličkih kapaciteta i „meke moći” manjih i srednjih zemalja.⁸⁹ Ovo je jedan od važnih razloga zbog kojih Srbija ima interes da de što pre uključi u EU i na taj način skloni sa brisanog prostora međunarodnih odnosa koje definišu nadmetanje između država i odnosi snaga.

Institucionalne reforme Evropske unije koje imaju za cilj da je učine efikasnijom, koje su započele sa ugovorima iz Amsterdama (1997) i Nice (2001), a nastavljene na Evropskom konventu (o neusvojenom Ustavu EU-2004) i u Lisabonskom ugovoru (2007), menjajući delimično institucionalnu ravnotežu Unije utiču i na odnose veće/manje zemlje u EU. U tri važna elementa, Lisabonski ugovor o reformi EU dovodi donekle u pitanje dosadašnji položaj manjih i srednjih zemalja u institucionalnoj mašineriji EU: (1) promena odnosa glasova u Savetu EU, (2) ukidanje položaja rotirajućeg predsedavajućeg u Evropskom savetu i Savetu ministara i (3) izmena broja članova u Evropskoj komisiji. Na ovim pitanjima otpor promenama od strane manjih i srednjih zemalja bio je snažan,⁹⁰ ali su one na kraju ipak donekle prihvatile određena kompromisna rešenja, svesne da od sposobnosti EU da se prilagođava i da bude efikasnija zavisi u krajnjoj liniji i sudbina organizacije, a onda i položaj država članica.

Za razliku od ekonomske i trgovinske oblasti, EU se pokazala manje efikasnom da projektuje svoj uticaj u situacijama vojnog konflikta. Kao tzv. „miroljubiva sila” EU je još daleko od mogućnosti da položi krajnji test u međunarodnom sistemu – nametanje rešenja golom silom. Zbivanja na Balkanu su tako pokazala da EU ostaje nemoćna u situaciji ratne krize ukoliko pored (ispred) sebe nema vodeću svetsku silu – SAD i njen vojni savez – NATO. Sadašnji kapaciteti delovanja EU u međunarodnim krizama se završavaju sa akcijama pružanja dobrih usluga (posredovanja)⁹¹ i učešća u postkonfliktnim aktivnostima. Stoga proces daljeg razvoja EU, kao i jačanja ZSBP uključuje dodatnu dilemu za njene (ne samo za manje nego za sve) države članice: da bi EU u celini bila efikasnija u međunarodnom sistemu ona

89 Najnovija kandidatura Islanda za EU takođe pokazuje da se Unija i dalje smatra kao dobar instrument za zaštitu vitalnih ekonomskih interesa manjih zemalja, izloženih udarima globalne ekonomske krize.

90 “Konvent, kao i pregovori koji su usledili o Ugovoru o ustavu doveli su do isticanja novih razlika u Evropi, uključujući razlike između većih i manjih zemalja.” (Glyn Morgan, *The Idea of European Superstate*, Princeton University Press, Princeton 2005, p. 2.)

91 Takav slučaj je predstavljala akcija Francuske, kao predsedavajuće EU, tokom konflikta u Južnoj Osetiji, avgusta 2008.

treba da ima koherentniji međunarodni nastup i strukturu (uključujući i vojnu), odnosno da, koliko je to moguće ojača svoje centralne institucije,⁹² što predstavlja izbor: ili jačati sistem EU kao celine, ili zadržati ključni položaj država članica unutar sistema EU, koji onda nije dovoljno efikasan?⁹³ U naporima da se postigne ravnoteža između ove dve tendencije leži odgovor na pitanje o budućnosti Evropske unije, kao i položaja manjih i srednjih zemalja u tom procesu.

LITERATURA

1. Arkola Esko, "Small States in the EU: Experiences and Challenges", *Conference: "EU, Nordic Experience"*, Parliament of the Czech Republic, Prague, June, 12, 2001.
2. Arkola Esko, "What kind of Union for Small States?", <http://vanha.soc.utu.fi/jean-monnet/tutkimusprojektit/>.
3. Aron Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calman Levy, Paris, 2001.
4. Attali Jacques, *Une brève histoire de l'avenir*, Fayard, Paris, 2006.
5. Cameron Fraser: *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, 2007.
6. Chomski Noam, *Failed States*, A Metropolitan, New York, 2001.
7. Church, Clive and Phinnemore David, "EU and EC, A Handbook", Harvester, Hertfordshire, 1994.
8. Cohen-Tanguy Laurent, "Guerre ou paix, Essai sur le monde de demain", Pluriel, Hachette, Paris, 2007.
9. Czuczai Jenő, "Constitutional preparation for EU accession in the new Central and Eastern European Member States", in: J. De Zwaan, J. Jans, S. Blockmans, *The EU, An ongoing proces of integration, Liber Amicorum A. Kellermann*, Asser Press, The Hague, pp. 269-283.

92 U tom smislu Glyn Morgan kaže: "EU koja raspoređuje proces odlučivanja između svojih dvadeset i pet ili više političkih vodja, uvek će ostati... slaba, neefikasna i zavisna za svoju bezbednost od SAD." Glyn Morgan, *The Idea of European Superstate*, op. cit., p. X.

93 Ovu dilemu u razvoju spoljne politike EU je E. Hobsbaum izrazio na sledeći način: "Pre ili kasnije, Evropa će se naći u situaciji Saveta bezbednosti UN, gde države koje su zaista u mogućnosti da donesu odluke jednostavno neće hteti da prepuste svoju moć glasačkoj većini." (E. Hobsbaum, *On the Edge of the New Century*, The New Press, New York, 1999, p. 90.)

10. De Monbrial Thierry (ed), “*RAMSES 2007, L’Europe et le monde*”, Dunod, IFRI, Paris, 2007.
11. Defarges Philippe Moreau, *Relations internationales, 2. Questions mondilales*, 7e ed., Seil, Paris, 2007.
12. Delpech Therese, *L’Ensauvagement: Le retour de la barbarie au XXIe siècle*, Grasset, Paris, 2005.
13. Devost Youri, *The EU at the crossroad*, P.I.E, Brussels, 2003.
14. Gaspar, Carlos, “Portugal, os Pequenos Estados e a Uniao Europea”, *Nacao e Defesa*, No. 118, Outono/Inverno 2007.
15. Goetschel Laurent (ed), *Small States inside and outside the EU, Interests and Politics*, Suisse Peace Foundation, 1998.
16. Handel Michel, *Weak States in International System*, 2d. ed, Taylor and Francis, 1990.
17. Hey Jeanne (ed), *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behaviour*, Lienne Rienner Publisher, 2003.
18. Hiks Sajmon, „*Politički sistem EU*”, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
19. Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, New York, 2003.
20. Hobsbawm Eric, *On the Edge of the New Century*, The New Press, New York, 1999.
21. Kagan Robert, *The return of History and the End of Dreams*, Atlantic Books, London, 2008.
22. Kissinger Henry, *Diplomacy*, Ed. Simon and Schuster, New York, 1994
23. Košutić, Budimir, *Uvod u Evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006.
24. Krasner Stephen, “Who gets a State and why?”, *Foreign Affairs*, March 2009.
25. Lenoir Noel Pierre, *Preface a la Paix*, Parizeau, 1944.
26. Levai Imre, “Small States un the complex world system and the European sub-system, *Foreign Policy Review*, 5, 2007, www.kulugyiintezet.hu/en/fpr/2007.
27. Lopandić Duško: „*Reforma EU, Zapadni Balkan i Srbija*”, ECPD, Beograd, 2007.
28. Lopandić Duško: „*Ugovori Evropske unije*”, Kancelarija SCG za pridruživanje EU, Beograd 2004.

29. Lopandić Duško, „Evropska unija u novom međunarodnom okruženju”, *Međunarodni problemi*, LX, 2-3, 2008, 199-226.
30. Lopata Raimundas, Statkus Mortautas, “Empires, the World Order and Small States”, *Lituanian Foreign Affairs Review*, 2005, str. 16-50.
31. Magnette Pierre, *Le regime politique de l’Union euroeenne*, Science Po, Paris, 2006.
32. Magnette Paul, Nicolaidis Kalypso, “Coping with the Lilliput Syndrome: Large vs. Small Member States in the European Convention”, *European Public Law*, Vol. 11, Issue 1, 2005, pp. 83-103.
33. McGoldrick Dominic, “*International Relations Law of the EU*”, Longman, London, 1997.
34. McMillan Margaret, *Peacemakers, Les Artisan de la Paix*, Le livre de Poche, Paris, 2008.
35. Mohameda, Ali Naseer: *The Diplomacy of Micro-States*, Discussion Papers in Diplomacy, Clingendael Institute (NIIR).
36. Moita Luis, “A Proposito do Concepto de Imperio”, *Nacao e Defesa*, Lisboa, No. 110, Primavera 2005, pp. 9-32.
37. Molis, Arunas: “The role and Interests of Small States in developing European Security and Defense Policy”, *Baltic Security and Defense Review*, Vol. 8, 2006.
38. Morgan Glyn, *The Idea of European Superstate*, Princeton University Press, Princeton 2005.
39. Morgentau Hans A., *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, New York, 1948.
40. Patten, Chris: *What next? Surviving the 21th Century*, Pinguin Books, London, 2008
41. Petiteville Franck, “*La politique internationale de l’UE*”, Sc. Po, Paris, 2006.
42. Philippe Moreau Defarges, “Retour du multilateralisme ou retour des nations?” *RAMSES*, IFRI, Paris 2008, 37-44.
43. Porto Manuel: “Os Paisas Pecenos na Uniao Europea, Universidade de Coimbra, www.ieei.pt/paises_pequenos_UE_Manel_Porto.pdf.
44. Pržić Ilija, *Spoljašnja politika Srbije (1804-1914)*, Politika, Beograd 1939 (fototipsko izdanje).

45. Schnabela Rockzell, “*The Next Superpower? The rise of Europe and its challenge to the US*”, Rowman, Plymouth, 2007.
46. *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, European Parliament, DG External policies of the EU, Brussels, February 2008.
47. Timmermans C, Volker E. (ed), *Division of powers between the EC and their Member States in the field of external relations*, Europa Institute, Kluwer, 1981.
48. *Traite de Nice: Premieres analyses*, PUF, Paris, 2001
49. Von Steinsdorf Silvy: “The Small EU Memeber States: Engines of Integration?”, *Eurtopics Magazine*, 8/3/2007.
50. Vukadinović Radovan, *Pravo Evropske unije*, 4. izd, Kragujevac, 2006.

Dr. Duško LOPANDIĆ

**SMALL AND MEDIUM SIZE STATES IN INTERNATIONAL RELATIONS
AND IN EUROPEAN UNION**

ABSTRACT

The position of small and medium size countries in international context has been studied. The main criteria of power in international relation is still the military and economic force, despite the fact that the size and resources of a country is not equivalent to its actual international influence. With the imposition of Vilsonian principles and with the creation of UN, the position of small and medium size countries has been somehow improved. It becomes even more favourable in the context of a well defined State coalition, which provides with some additional instruments of power. The European Union is the best example of a coalition providing a good framework for small and medium countries. In this article, six specifics mechanisms providing additional influence to small and medium size countries of the EU have been identified. They include the specificity of the EU legal system, decision-making, the functioning of the EU bodies, the process of “europeisation” etc.

Key words: small and medium size countries, EU, international order, equality of states, interstates relations, europeisation.