

UDK: 327(4-672EU)
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1148, str. 52–66.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. septembar 2012. godine

Mr Srđan PETKANIĆ¹

Neofunkcionalistički teorijski pristup i proces evropskih integracija

SAŽETAK

Ideja stvaranja Evropske unije predstavlja rezultat hiljadugodišnjeg procesa integracije jedinstvenog evropskog tla. Celokupan istorijski, geopolitički i ekonomski razvoj našeg kontinenta prožet je idejom stvaranja unifikacionog generatora asocijacije identiteta celovite i samožive Evrope i predstavlja najviši stepen zajednice država na dobrovoljnoj osnovi.

Praktična formulacija evropske integracione ideje u stvarnost počela je da se realizuje odmah po završetku Drugog svetskog rata kada je fokus ekonomskog i političkog zajedništva, kohabitacije i korisne saradnje nadvladao koncepte konfrontacije, rata i nemaštine.

Ključne reči: Evropska unija, proces evropskih integracija, neofunkcionalizam, pretakanje.

Uvod

Teorijske osnove stvaranja jedinstvene Evrope bile su verna pratilja i izraz pluralizma mišljenja na evropskom tlu. Pojava i razvoj institucija ekonomske integracije u Evropi posle Drugog svetskog rata stvorili su povoljne uslove ne samo za primenu postojećih teorija već i za nastanak i razvoj novih teorijskih dostignuća. Njihova praktična primena doživela je punu aplikaciju već od samog stvaranja Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZC) 1951. godine i zaključivanja Rimskih ugovora 1957. godine o formiranju Evropske ekonomske zajednice (EEZ). Time su po prvi put u istoriji uvedeni sistemi odlučivanja sa elementima nadnacionalnosti.

¹ Srđan Petkanić je istraživač – saradnik u Institutu za evropske studije, Beograd. E-mail: psergio1@yahoo.com. Rad je rezultat rada na projektu 179014 koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

Supranacionalni fenomen pratile su i teorije evropskih integracija. One od samog početka integracionih procesa postavljaju u središte svog interesovanja nekoliko krucijalnih pitanja koja se tiču uzroka nastanka nadnacionalne vlasti, uslova pod kojima se razvijaju, opsega političke integracije, pozadine procesa integracija i granica ovog procesa.

Pokazalo se da je šest prvobitnih država članica poslužilo kao test na kome se supranacionalni identitet počeo graditi u mnogo širem obimu nego što se očekivalo. Granice Evrope su definitivno prevazišle granice onoga što se u prethodnom periodu smatralo Evropom i univerzalna dinamika regionalnih integracija mogla je da uzme maha na mnogo širem opsegu i u mnogo kraćim vremenskim intervalima nego što se to pre pojave integracionih teorija moglo naslutiti. Integracione teorije su tako postale kamen-temeljac budućeg integrativnog razvoja, ploča na kojoj je sve bilo upisano, bez tačke, a sa mnogo zareza.

Integracione teorije su veliki deo svog „rečnika“ pozajmle iz discipline međunarodnih odnosa tako da postoji nasleđena terminološka koincidencija. Razlog za terminološku povezanost leži u činjenici da su integracione teorije u prvim godinama posle Drugog svetskog rata stavljale akcenat na međudržavni sistem i odnose između država. Tada su odnosi države i pitanje rata, tj. post-nacionalni oblici organizacije, i mira, zaokupljali pažnju integracionih teorija tako da se predmet interesovanja u velikoj meri poklapao sa disciplinom međunarodnih odnosa. U tom periodu su stvorene prve federalističke i funkcionalističke teorije o mehanizmima koji doprinose stvaranju zajednica. Neofunkcionalistička reakcija stiže vrlo brzo. Grupa elitnih američkih politikologa dokazivala je da iskustvo stvaranja EZC i EEZ treba proširiti po regionalnom principu u obliku ekonomskih fuzija, čime je označen početak najznačajnije evolucije u razvoju teorijskog aparata u procesu evropskih integracija.

Teorija i integracija Evrope

„Svaka analiza započinje određenom pretpostavkom koja određuje tip pitanja koje želi da se postavi, a samim tim i odgovor koji želi da se dobije. Teorije su kao igračke – vozovi na različitim kolosecima, koji putuju sa različitim početnih stanica do različitih, predodređenih destinacija, a da pritom jedna drugoj ne ulaze u put.“²

Postoji više definicija teorije i teorijske rasprave. Teorijska rasprava može da se definiše kao sukob o različitim načinima prihvatanja i davanja informacija. Neophodnost teorijskog pristupa u cilju istraživanja predstavlja fundamentalnu naučnu determinantu u okviru društvenih nauka. U slučaju postojanja teorijskog vakuuma nema naučnog progressa, a društveni fenomeni u takvim situacijama ostaju neistraženi. Voleli mi to ili ne, teorijske perspektive nas sve informišu čak i kad javno ne prihvatamo teorijski pristup.³ Ovaj rad

² S. Strange, S., *States and Markets*, Pinter, London, 1994, p. 16.

³ Na ovakav zaključak možemo doći na osnovu: Axford et al., *Politics: an introduction*, Routledge, London, 1997.

ima cilj da istraži glavni diskurs u sferi evropskih integracionih teorija: neofunkcionalizam. On je proistekao iz funkcionalističkih premisa, i često je, bez razloga, bio osporavan da služi aspiracijama spoljne politike SAD, naročito u prvim godinama posle Drugog svetskog rata.⁴ Set teoretskih pretpostavki neizbežno je povezan sa relevantnim događajima u evolutivnoj istoriji Evropske unije. To se posebno odnosi na usvajanje Jedinštenog evropskog akta 1986. godine, čime je proces evropske integracije doživeo značajan zaokret u smislu konvergencije politika najmoćnijih evropskih država i postizanja konsenzusa oko bazičnih pretpostavki funkcionisanja Unije i učvršćivanja nadnacionalnih identiteta.

Teorija je od samog početka bila utkana u evropsku arhitekturu i postoji neraskidiva povezanost teorije i integracionih procesa od samog početka kreiranja jedinstvene Evrope. Teoretske pretpostavke ni u kom slučaju ne služe kao maska za političku i ekonomsku integraciju kontinenta već su vremenom postale srž i model na kome se ceo proces počeo zasnivati.

Teoretski doprinos prihvatanju neoliberalnih načela i ekonomskih principa slobodnog tržišta od neprocenjivog je značaja za formiranje savremenog identiteta Evropske unije. Najbitnije teorijski doprinose u pogledu decentralizacije državne moći i povećanja moći privatnih aktera u ekonomskoj sferi služe kao osnova globalnog progressa politike Evropske unije i njenog učvršćivanja kao jednog od relevantnih subjekata u globalnoj političko-ekonomskoj areni. Značaj usvajanja Jedinštenog evropskog akta još je kontroverzna tema u savremenim teorijskim razmatranjima što daje još veću potvrdu tezi da različitost početnih teoretskih tvrdnji predstavlja osnovu funkcionisanja Evropske unije.

Pojam evropskih integracija

Pojam integracije je novijeg datuma i njegovo korišćenje otpočelo je oko 1950. godine kako bi označio do tada nezabeleženi proces međunarodne saradnje i prateće institucionalizacije. Sistem Novog svetskog poretka predviđa prilagođavanje, dinamičnu upotrebu i konformaciju termina integracija u standardni vokabular, budući da globalizacija predstavlja sveobuhvatan i dugotrajan proces koji prevazilazi do sada poznate granice međunarodne ekonomske i političke saradnje. Integracija sve više postaje i višedimenzionalan proces budući da je u pitanju korenita transformacija društva pri kojoj se kao „finalni proizvod” stvara super-država koja će imati supremaciju u odnosu na uske okvire nacionalnih država. Integracija tako pobija istorijsku opravdanost postojanja nacionalnih država, budući da država nastoji da ostvari celokupnu kontrolu svoje teritorije i infiltrira se u sve pore društva bez pravog opravdanja. Taj fenomen se iz ugla evropskih integracionih teorija i prihvaćenih

⁴ Teoretičari Milvord i Sorensen zastupaju tezu da su neofunkcionalisti trojanski konj koji služi aspiracijama spoljne politike SAD. Oni smatraju da neofunkcionalistička teorija predstavlja projekat koji daje legitimitet stvaranju federalne Evrope kroz integraciju nacionalnih ekonomija pod dirigentskom palicom SAD.

demokratskih standarda počeo shvatati kao uzurpacija ili zloupotreba moći proistekla iz monopolskog položaja države. Ishod integrativnog procesa u „monopolskim“ uslovima bio bi neizostavno usporen, a sam karakter integracije bio bi određen međuvladinim odnosima ili bi većina preferenci u integrativnom procesu bila izražena kroz volju najmoćnijih država. To nije integracija kojoj se teži, pa, prema tome, neizostavno je pojavljivanje uticajnih aktera u svetskoj političkoj areni koji mogu na liberalan način da vode poslove iz domena svojih aktivnosti i koji nisu povezani sa državnim strukturama.

Kao rezultat novog tumačenja tekućih integrativnih procesa moglo bi se zaključiti da integrativna teorija doprinosi stvaranju novih međunarodnih odnosa gde racionalno postaje dominantno, gde kvalitet dolazi do izražaja, gde generalni progres postaje vodilja i gde nacionalno nema nikakav uticaj na formiranje krajnjih preferenci. Teorija je u integrativnom procesu postala moćno oruđe koje oblikuje sam karakter integracije koja sve više postaje verni sledbenik svog teorijskog opusa. Integracija je na taj način zakoračila u naredni korpus ljudske samobiti koji stvara pogodno tlo za razvoj reprezentativnih elitnih struktura, izdvajanja najkvalitetnije i najperspektivnije arhitekture nasuprot iracionalnosti i konzervativizmu koji proizvode zabunu i udaljavaju nas od odgovora na pitanja: koji su integrativni kvaliteti kojima se teži, šta je zaista vredno i kakva integrativna efikasnost predstavlja vodilju u procesu stvaranja supranacionalnih identiteta.

Teorija nesumnjivo služi kao najsnažniji oslonac za formiranje integrativnih procesa. Dokaz za to su dalekosežni dometi teoretskih dostignuća koji vrše jak uticaj i oblikuju integrativni proces. Haas,⁵ jedan od najvećih teoretičara procesa evropske integracije, definiše proces integracije kao „voljno stvaranje većih političkih jedinica“⁶ koji karakteriše samosvest o nužnosti uzdržavanja u upotrebi sile u odnosima između institucija koje učestvuju u integrativnom procesu. Haas smatra da se bez rešenja problema *zavisne varijable* ne može na pravi način pristupiti razmatranju procesa stvaranja institucija i integracije.

On smatra da: „(...) zadatak selekcije i opravdavanja zavisnih faktora i objašnjenje hipotetičke prirode njihove međusobne zavisnosti, ne može da se ostvari bez dogovora o mogućim uslovima do kojih se očekuje da će proces dovesti. Ukratko, nama je potrebna *zavisna varijabla*“.⁷ Ovako postavljen teoretski okvir nameće nam čitav niz komplementarnih i opravdanih pitanja kao što su: 1) da li je priroda integracije politička ili ekonomska?; 2) ako je to ekonomski proces, koliki stepen međusobne zavisnosti između nacionalnih ekonomija treba da bude postignut da bi se one smatrale integrisanim?; 3) da li je krajnji cilj ekonomske integracije stvaranje carinske unije, zajedničkog tržišta, ili potpuna ekonomska i monetarna unija?; 4) da li ekonomska integracija

⁵ E. B. Haas, „The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing“, u: L. N. Lindberg i S. A. Scheingold, *European Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1971.

⁶ Ibidem, p. 26.

⁷ Ibidem, p. 18.

podrazumeva političku integraciju?; 5) koji nivo institucionalizacije treba ostvariti na ekonomski integrisanom prostoru?; 6) ako integraciju posmatramo kao politički fenomen, da li ovaj proces dovodi do raspadanja nacionalnih vlasti na određenom geografskom prostoru?

U savremenoj teoretskoj misli, bez obzira na to da li su pristupi konstitutivni⁸ ili kritički,⁹ teorija se fragmentirala u nekoliko glavnih grupacija u odnosu na predmet interesovanja.

Skot Burčil¹⁰ je napravio šestodelnu klasifikaciju kriterijuma pomoću kojih teorija može biti evaluirana. Burčilova maestralna klasifikacija danas predstavlja usvojeni međunarodni standard evaluacije generalnih teorijskih dostignuća. Pri evaluaciji teorija mora se voditi računa:

- u kojoj meri teorija utiče na *razumevanje* procesa ili predmeta interesovanja;
- o teoretskoj moći *objašnjavanja* teorija;
- u kojoj meri teorija poseduje *moć predviđanja* događaja;
- da li teorija sadrži intelektualnu *konzistentnost* i *koherentnost*;
- kakav je *domašaj* teorija;
- o mogućnosti teorije da izvrši *kritičku samorefleksiju* i intelektualnu *utakmicu* sa suprotstavljenim teorijama.

Teorijski nosioci procesa evropskih integracija

Različite teoretske perspektive pratile su proces integracije u Evropi od samog začetka. One su nastojale da objasne prirodu, višedimenzionalni karakter i smisao procesa integracije, kako u samom njegovom nastanku, tako i u kasnijim fazama, kada je proces uzeo maha. Među mnoštvom teoretskih doprinosa čiji je cilj da objasne smisao procesa evropske integracije mogu se izdvojiti teorije Karla Dojča i Ričarda Higota, mada se i doprinos drugih teoretičara ne može zanemariti. Gore napomenuta dva teoretičara razlikuju se od drugih jer su od samog početka procesa integracije na jasan način prikazala glavne odrednice integrativnog razvoja ulazeći u samu suštinu celokupnog procesa. U isto vreme, njihov rad predstavlja najbolji dokaz narastajućeg interesovanja za fascinantnu pojavu evropske integracije i pokušaja da se pronikne suština nastanka i razvoja ovog fenomena.

Karl Dojč predstavlja jednog od rodonačelnika teorije evropske integracije koji je između 1950. i 1960. godine, onda kada je bilo najpotrebnije, dao izvanredan doprinos njenom oformljavanju kao i definiciji bazičnih

⁸ Više u: S. Burchill, "Introduction", u: S. Burchill, A. Linklater sa R. Devetak, M. Paterson i J. True, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1996.

⁹ R. W. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Milenium: Journal of International Studies* 10, 1. Jun 1981, pp. 126-155, SAGE, London.

¹⁰ S. Burchill, *Theories of International Relations*, op. cit., p. 24.

postavki.¹¹ On je bio specifičan u svom pristupu verujući da se suština integracije ogleda u kreiranju bezbednosnih zajednica ili mirovnih zona između država u regionu. Definicija pojma integracija kod Dojča ne uključuje prelazak formalnih granica koje zadiru u državni suverenitet. Suverenitet je kod Dojča ostao neokrnjen, ili bolje rečeno, nespomenut, ali je njegov rad imao veliki uticaj na pojavu kasnijih teorijskih postavki koje zahtevaju minimalizaciju ili opštu redukciju monopola države. On je po prvi put spomenuo integraciju kao proces u kojem se državna suverenost ili monopol državne vlasti ne stavlja u prvi plan, tako da su kasnije integrativne teorije proširile njegove teze o stvaranju bezbednosnih zajednica i isključile državu kao glavnog aktera integrativnih procesa na eksplicitan način. U tome je doprinos Dojča ostao neizmeran.

Ričard Higot polazi od stava da evropske integracije imaju višedimenzionalni karakter.¹² Po njemu formalna i neformalna integracija predstavljaju nužan ali ne i dovoljan preduslov da bi se objasnio smisao procesa integracije. On zato pravi razliku između *de facto* strukturalne regionalizacije i *de jure* insitucionalne ekonomske kooperacije. U oba slučaja radi se o kategorijama iz oblasti političke ekonomije koje nastoje da prikažu odnos između političkih i ekonomskih procesa u aktuelnim promenama. Higot, međutim, uključuje moguće permutacije u svoju *de facto* i *de jure* teoriju. Do takvih pojava može doći u određenim slučajevima u toku neformalne ekonomske integracije kada je vlada primorana da ostvari saradnju kroz izgradnju političkih institucija koje imaju zadatak da kontrolišu ekonomske procese. On smatra da ovakva situacija ne treba da bude uobičajena već da do nje može doći u krajnjim slučajevima kada vlada nema alternative. Pri permutacijama regionalna politička integracija postaje direktna posledica regionalne ekonomske integracije. Higot smatra da se ekonomska integracija može ostvariti u slučajevima kada država vodi politiku koja omogućava narastanje neformalne ekonomske aktivnosti koja prevazilazi granice država. On smatra da je to kulminacija procesa integracije u kome dolazi do pojave ključnih dilema: da li činioци koji utiču na pojavu integracije mogu da objasne dugotrajnost i prirodu integrativnog procesa i da li različiti periodi integracije zahtevaju različite teoretske pristupe? To su još uvek aktuelna pitanja na koja integrativne teorije pokušavaju da daju odgovor i ona su utkana u sam fokus interesovanja svih značajnih teorija evropske integracije.

Kao što možemo primetiti, smisao i sam pojam integracije pretrpeo je snažnu evoluciju od nastanka integrativnog procesa do danas. U početku je integracija shvatana dosta suženo i to najviše u vojno-bezbednosnom smislu, da bi postepeno dobijala političko-ekonomsku konotaciju. Razlog za

¹¹ K. W. Deutsch, Burrell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Lichterman, M. Lindgren, R. E., Loewenheim F. L., i Van Wangeren, R. W., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957.

¹² R. Higgott, "De facto and De jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in the Asia Pacific", *Global society*, No. 2, 1997, pp. 165-197.

ovakvo shvatanje integracije leži u datim ekonomsko-političkim okolnostima koje su varirale zavisno i od prioriteta koji su se u takvim okolnostima stvarali. Teoretska dimenzija integracije bila je verni izraz društvenih preferenci tako da je na kraju došlo do oštrog razmimoilaženja teorija ekonomske i političke integracije. Novije teoretske škole evropske integracije potpuno odvojeno razmatraju ekonomsku i političku integraciju, što dokazuje potpuno odvojena literatura i zasebni naučni diskursi integrativnih modaliteta.

Osnovi neofunkcionalističkog pristupa

Neofunkcionalizam se može posmatrati kao pokušaj da se postavi teorija o strategijama osnivačkih elita posleratne Evrope. Pojave kao što su Žan Mone i Robert Šuman bile su prilično određene kada se radilo o njihovoj viziji puta ka integrisanoj Evropi. Njihov pristup je predstavljao direktno odbacivanje idealizma federalističkog pokreta. Izgleda da su federalisti do ranih pedesetih izgubili raspravu o putu ka posleratnoj uniji. Iako je ishod koji je podrazumevao federaciju još mogao biti krajnji cilj, on se nije mogao postići traženjem racionalnog objašnjenja i naprednog konstitucionalnog oblika, već strateškim sredstvima. Za mnoge, „teorija integracije” i „neofunkcionalizam” predstavljaju zapravo sinonime. Ovakav pristup je bio sastavni deo izučavanja Evropske unije u drugoj polovini dvadesetog veka. Neki od najboljih naučnika tog vremena iz oblasti politike definisali su, testirali, preformulisali i ponovo procenjivali glavne premise ovog pristupa. Nbrojeni doktoranti koristili su neofunkcionalistički šablon za sprovođenje istraživanja o Evropi i drugim pretpostavljenim primerima regionalne integracije i kooperacije. Uprkos najvećim naporima njenih najboljih praktičara da ovu teoriju proglase zastarelom,¹³ neofunkcionalizam je poslednjih godina pokazao zadivljujuće sposobnosti opstanka i revitalizacije. Iako možda nema mnogo fundamentalnih neofunkcionalista u savremenoj političkoj nauci, sigurno je veliki broj onih koji u svojim analizama koriste elemente neofunkcionalističke logike i neofunkcionalističkog rečnika.

Stoga, želeli mi to ili ne, ne možemo razmišljati o analizi evropskih integracija bez suočavanja sa neofunkcionalizmom. Ali postoje još dva bitna razloga zbog kojih je funkcionalizam važan. Prvo, literatura o neofunkcionalizmu otkriva mnogo o teoriji, građenju teorije i važnosti određenih događaja u nauci za načine proučavanja društvenih pojava. Dok federalizam i funkcionalizam duguju svoj nastanak pre svega nastojanju grupa intelektualaca da se krene ka mirnijem obliku svetske politike, neofunkcionalizam je – kao i transakcionalizam – bio proizvod novih naučnih pogleda o društvu koji su se pojavili u Sjedinjenim Državama posle Drugog svetskog rata i dostigli zrelost kasnih pedesetih i tokom šezdesetih godina. Kao što pokazuje ovo poglavlje, većina neofunkcionalističke literature nosi u sebi

¹³ E. B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies, Berkeley, 1975.

potrebu da objasni, klasifikuje i stvori hipoteze kojima bi se rukovodila dalja praktična istraživanja. Drugo, neofunkcionalistički projekat je usko povezan sa strategijama osnivača EZ. Ne postoji očigledna sličnost između „Moneovog metoda“ integracije i predloga koje su razvili autori neofunkcionalizma kao što je Ernst Has. Ovde se suočavamo sa međusobnim uticajem teorija – praksa koji je, naravno, deo svih društvenih teorija. Ipak, pri proučavanju neofunkcionalističke teorije integracije može se otkriti jedan posebno zanimljiv primer koji se čak može opisati i kao „autorizovana verzija“ evropske integracije.

Neofunkcionalizam i tvorci Evropske unije

Neofunkcionalisti postavljaju teoriju osnivačkih elita Evrope kroz uvećavanja i strateška sredstva, što je do tada bio nezabeležen slučaj u istoriji teorija evropskih integracija. Ovaj pristup opisan je kao tehnokratski i funkcionalistički, ne samo od strane Ernesta Hasa, najvažnijeg zagovornika neofunkcionalizma. Za Hasa, Moneov metod je zasnovan na analizi zajedničkih sklonosti i tvrdokornih sopstvenih interesa političkih činilaca u Evropi. Takođe vredi spomenuti i Hasovo apostrofiranje važnih političkih činilaca:

Zajednički ekonomski ciljevi ugrađeni u birokratski, pluralistički i industrijski život moderne Evrope predstavljali su najveći podstrek. *Njihov razvoj potpomagali su ekonomski tehničar, planer, industrijalista inovator i sindikalac a ne političar, naučnik, pesnik, pisac.*¹⁴

Ova strategija za stvaranje evropskih zajednica mogla bi se izraziti sledećim predlozima:

1. U prvom trenutku izvršiti umerenu integraciju u oblastima „niže politike“, ali voditi računa da se obuhvate strateški ključne privredne grane (ugalj i čelik, na primer);

2. Stvoriti instancu više vlasti bez zadiranja u nacionalne interese, koja bi nadgledala proces integracije, i osposobiti je da deluje kao organizator budućih integracija;

3. Integracija određenih privrednih grana među nacijama izvršiće funkcionalni pritisak za integraciju srodnih privrednih grana. Ovakav sled događaja će se nastaviti, posebno sa vodećom ulogom i presijom više vlasti. Posledica je postepeno i progresivno preplitanje nacionalnih privreda;

4. Dublju integraciju neće organizovati samo viša vlast. Postupno, društveni interesi, čija je lojalnost do tada bila usmerena ka nacionalnim vlastodržcima, počće da uviđaju pomak kada je u pitanju mesto na kojem se nalaze značajni nosioci vlasti. Oni će preneti svoju lojalnost i preusmeriti svoje aktivnosti u skladu sa tim, tražeći najefikasniji način za ispunjenje svojih materijalnih interesa. Ovi interesi postaju deo evropskog sistema sa rađanjem novog nadnacionalnog poretka;

¹⁴ Za više pogledati: E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, drugo izdanje, Stanford University Press, 1968.

5. Produbljivanje ekonomske integracije stvorice potrebu za daljom evropskom institucionalizacijom pošto ce skuplje integracije zahtevati vecu slozenost regulative;

6. Drugim recima, politicka integracija je manje-vise neizbezna posledica ekonomske integracije;

7. Iz toga proizilazi da je ova postepena ekonomska integracija zajedno sa određenim stepenom nadnacionalne institucionalizacije efikasan put do stvaranja jednog dugotrajnog mirovnog sistema u Evropi.

Stepen do kojeg se ovaj „metod zajednice“ može direktno pripisati razmišljanjima Žana Monea je diskutabilan i još se raspravlja da li o Moneu treba razmišljati kao o federalisti, funkcionalisti ili nekoj mešavini ova dva pravca. Izgleda da je Mone najviše zagovarao funkcionalnu organizaciju po sektorima kao što je slučaj sa ECSC (*European Coal and Steel Community* – Evropska zajednica za uglj i čelik) i Euratom. S obzirom na to, nije mu se mogla svideti dominantna uloga EEZ tokom prve decenije postojanja Zajednice. Uprkos tome, njegov biograf tvrdi da Monea treba smatrati „ocem Zajednice“.¹⁵ Njegov „metod je bio da se potpuno svesno promeni pozadina u odnosu na koju se posmatra konflikt da bi se izašlo iz ćorsokaka i promenio tok događaja“.¹⁶ On je takođe podrazumevao i podsticanje dinamičkih procesa tako da se nikad ne izgubi zamah suštinske transformacije. Logika onoga što je Mone nazivao „dinamičkom ravnotežom“ bila je očigledno prisutna u Šumanovoj Deklaraciji od 9. maja 1950. godine – koja je bila temelj ECSC koja je osnovana Pariskim ugovorom iz 1951. godine. Ovde navodimo duži citat iz Šumanove Deklaracije:

„Evropa neće biti stvorena odjednom niti samo prema jednom planu. Biće izgrađivana kroz konkretna ostvarenja koja prvo teba da stvore *de facto* solidarnost. Stvaranje zajedništva među evropskim nacijama zahteva uklanjanje vekovima stare suprotstavljenosti između Francuske i Nemačke. Prve aktivnosti koje će biti preduzete moraju se odnositi na ove dve zemlje. Francuska vlada predlaže momentalno angažovanje na rešavanju jednog ograničenog ali odlučujućeg pitanja. Ona predlaže da se francusko-nemačka proizvodnja uglja i čelika u celini stavi pod zajedničku višu vlast, unutar okvira otvorenog za učešće drugih evropskih zemalja. *Udruživanje proizvodnje uglja i čelika bi trebalo odmah da omogući stvaranje zajedničkih osnova za privredni razvoj kao prvi korak ka federalizaciji Evrope...* Osnivanje ove moćne proizvodne jedinice, otvorene prema svim zemljama koje žele da uzmu učešće, čiji je krajnji cilj obezbeđivanje osnovnih elemenata za industrijsku proizvodnju svim državama članicama pod istim uslovima, *položiće kamen temeljac njihovog ekonomskog jedinstva.*“¹⁷

¹⁵ F. Duchene, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, Norton, New York, 1994, pp. 392–404.

¹⁶ Ibidem, p. 375.

¹⁷ D. Weigall, P. Stirk, *The Origins and Development of the European Community*, Leicester University Press, 1992, pp. 58–59.

Sasvim je jasno da su kreatori posleratne integracije imali na umu, kao krajnji cilj, neku vrstu političke unije između država na evropskom kontinentu – ili u najmanjoj meri neki dogovor koji bi omogućio integraciju Zapadne Nemačke u glavne tokove Zapadne Evrope i sprečio povratak francusko-nemačkih sukoba.¹⁸ To je trebalo postići ne toliko primenom nekog velikog plana koliko neprimetno. Političko jedinstvo, pa prema tome i mir, bile bi krajnje posledice ekonomskog preplitanja. Ali to se ne bi moglo postići bez stvaranja *svrsishodnih* institucija. One bi trebalo da budu napravljene sa specifičnom namerom da rukovode procesom integracije. Nadnacionalne institucije bi se takođe razvile u skladišta znanja da bi se osigurao dalji zamah integracije i trajnost njenih rezultata. Za Monea, institucije bi mogle da oličavaju ideje i uvode ih u područje realne politike i tako promovišu stvarne i trajne promene.

Bez obzira na sve, bilo bi suviše pojednostavljeno posmatrati događaje posle 1951. godine kao posledicu uspešne primene Mone-Šumanove strategije. Period od šest godina između Pariskog i Rimskog ugovora može se posmatrati kao konačan vrhunac ekspanzivne logike integracije kada je usko zasnovan EZC zamenio nešto širi EEZ. Sem toga, dugoročna tranzicija od zajedničkog tržišta ka opšteprihvaćenoj monetarnoj uniji, sa pratećom institucionalizacijom i „pomeranjem” funkcija vlasti na evropski nivo, mogu se posmatrati na isti način. Neki analitičari bi požurili da ukažu na postojanje dogovora između vlada pojedinih zemalja tokom tog procesa. Na primer, Dezmond Dinan pripisao je Šumanovu deklaraciju „usko definisanom nacionalnom interesu”,¹⁹ a francusko-nemačku trgovinsku razmenu pogodbom dveju vlada u situaciji rastuće američke dominacije svetskim sistemom. Iz ove perspektive, za ljude kao što je Mone moglo bi se reći da su igrali tipičnu igru političke moći, koristeći pomodnu retoriku nadnacionalizma i Evropske unije. Drugačije objašnjenje bi, međutim, bilo da je strateška manipulacija materijalnim ili nacionalnim interesima bila jedini način da se krene ka integraciji privreda i politika Zapadne Evrope. Nijedno od ovih objašnjenja ne zadovoljava osećanja jednog idealiste.

Reč je o jednoj važnoj i još prisutnoj raspravi i prikloniti se jednoj strani u toj diskusiji značilo bi prihvatiti određeno teoretsko stanoviše kao i favorizovati određenu interpretaciju nekih istorijskih događaja. Međutim, ono što ovde treba naglasiti odnosi se na neoborivo postojanje veza i preklapanja između (a) političkih govora i aktivnosti „evropeiziranih elita” iz ranih pedesetih godina, (b) procesa koje su inicirali i kojima su upravljali, i (c) dominantnih teorijskih objašnjenja koja su se razvila.

¹⁸ Videti: F. Duchene, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, 1994.

¹⁹ D. Dinan, *Sve bliža Unija? Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 27.

Zaključna razmatranja

Sveobuhvatna suština integracionih teorija, bez obzira sa kog teoretskog aspekta gledaju na problematiku stvari, sastoji se iz seta pretpostavki o načinu na koji se integracioni procesi iniciraju, evoluiraju i doživljavaju različite pojavne varijetete i fragmentacije u postpojavnim razvojjima. Početni teoretski modeli predstavljaju iskustva na kojima se učilo, a stvaranje kasnijih supranacionalnih identiteta predstavlja racionalni i logični ishod inicijalnih teoretskih dostignuća i zaključaka do kojih se došlo. Samo teoretsko razgraničenje pojmova kojima se ovaj rad bavi doprinosi sveobuhvatnijem shvatanju i prihvatanju principa na kojima se temelji stvaranje Evropske unije, a u isto vreme govori zašto je integrativni proces uzeo širokog maha i postao prihvaćen i poželjan čak i izvan granica Evrope.

Neofunkcionalizam je nastao kao pokušaj da se objasne dinamički procesi integracije u Evropi, ali je Evropa posmatrana kao predmet proučavanja onih vrsta procesa koji se mogu javiti u bilo kojoj regionalnoj sredini. Pitanja lojalnosti i empirijskog iskustva evropske integracije šezdesetih godina takođe se javljaju i u kontekstu proširivanja zadatka neofunkcionalističkih teorija integracije na praćenje analognih procesa u drugim delovima sveta. Dela vodećih neofunkcionalista odnosila su se na iskustva država koje su inicirale nastanak procesa evropskih integracija. Širenje analitičkog dometa neofunkcionalizma predstavlja neizbežan razvoj osnovnih karakteristika neofunkcionalizma koji je doveo do stvaranja hipoteza za širu primenu izvan Evrope kao jedinog predmeta proučavanja. Ova teorija primenjena na samo jedan slučaj postala bi samo malo više od sofisticiranog opisa tog jednog slučaja. Sem toga, jedna od izrazitih osobina neofunkcionalističke analize bila je njena tvrdnja da do integracije može doći unutar neograničenih teritorijalnih regiona.²⁰ I zaista, ranih šezdesetih je izgledalo da postoje realni pokazatelji da se regionalna integracija razvija u jedan svetski trend sa ozbiljnim predlozima za stvaranje slobodnih trgovinskih zona širom sveta. S obzirom na očiglednu bliskost neofunkcionalizma sa trendovima integracije u Zapadnoj Evropi, bilo je jasno da bi sa javljanjem literature o međunarodnim odnosima koja se bavila novim trendovima u regionalizaciji, ona trebalo da istraži sposobnost neofunkcionalizma da pravi predviđanja izvan svog domaćeg evropskog domena. Zaista, veći deo su pisali oni koji su svoje neofunkcionalističke zube oštrili na istraživanju evropskih integracija.

Neofunkcionalistički diskurs pretpostavlja da je širenje integracionih projekata dobra stvar. Regionalni blokovi su imali potencijal da budu osnovi saradnje koja bi mogla da izgradi most ka svetskom miru. Za neofunkcionaliste je ovo bilo dvostruko pitanje: za koje „propratne uslove“ se može reći da vode integraciji i, još određenije, kakve pouke bi trebalo izvući iz evropskog iskustva sa EZC i ranom EEZ? Kao što se može videti, neofunkcionalisti su ustanovili da postoje tri sporedna uslova koji su bili

²⁰ Funkcionalizam je pre svega bio teorija *posle-teritorijalne* vlasti, dok je neofunkcionalizam bio jedna rana teorija *regionalizma*.

faktori uspešne integracije: pluralističke društvene strukture, znatan ekonomski i industrijski razvoj i zajednički ideološki obrasci učesnika. Sve je to postojalo u Zapadnoj Evropi i evropsko iskustvo je takođe predstavljalo pouku da se zamah integracije može održati tamo gde su nadnacionalnim posrednicima dati zadaci da olakšaju podizanje zajedničkih interesa na viši stepen. Pored toga, brza integracija i maksimalan potencijal za pretakanje dogodiće se u situacijama gde su većinski interesi sadržani u specifičnim zadacima odabranim za program integracije, a posebno tamo gde se ovi zadaci bave rešavanjem manjkavih kompromisa na nacionalnom nivou. Konačno, kontrola procesa integracije od strane racionalnih, urbanih industrijskih elita koje slede svoje interese doneće najviše u smislu pozitivnih ishoda integracije.²¹

Pitanje sporednih uslova postalo je najvažnija preokupacija pokušaja neofunkcionalista da razviju rani teorijski okvir za istraživanje onoga što bi se danas zvalo „komparativni regionalizam”.²² Jedno gledište je bila tvrdnja da je integracija manje-više neizbežan nus-proizvod modernizacije. Sa postepenom industrijalizacijom i urbanizacijom, pokrenuti su trendovi koji su kulminirali u međunarodnoj političkoj integraciji. Dok su neofunkcionalisti možda bili naklonjeni elementima ove premise o modernizaciji, njihovo interesovanje za političkog posrednika navelo ih je da odbace linearnije ili određenije elemente takvih tvrdnji, čak i ako im je pitanje „automatizma” procesa integracije ostalo bitno. Pitanje propratnih uslova formalizovali su Has i Šmiter (1964) koji su, podstaknuti javljanjem predloga za stvaranje Slobodne trgovinske zone Latinske Amerike (LAFTA), postali zainteresovani za propratne uslove koji su neophodni za stvaranje pretakanja od ekonomske integracije ka političkom jedinstvu. Has i Šmiter napravili su model od tri faze koji je omogućavao ispitivanje uslova koji su postojali tokom ovog procesa integracije. Ustanovljavanje stanja različitih uslova omogućilo bi da se predvide izgledi za „automatsku politizaciju”.

Na osnovu rada Hasa i Šmitera počeli su da se razvijaju načini na koje se mogu meriti pojave povoljne ili nepovoljne za integraciju. Međutim, oni su i dalje smatrali da do integracije u svim slučajevima dolazi kroz politizaciju tehničko-ekonomskih zadataka putem mehanizama pretakanja. I zaista, naredni pokušaji da se ustanove kriterijumi za operacionalizaciju različitih „promenljivih uslova”²³ direktno su usmeravani ka ustanovljavanju komparativne osnove za proučavanje dinamike političkog pretakanja. S druge strane, kao što je istakao Džozef Naj, pretakanje ne mora biti jedina integrativna dinamika, te stoga traženje povoljnih uslova za politizaciju može biti u najboljem slučaju pogrešno. Dakle, Naj je tvrdio da je pretakanje jedno

²¹ E. B. Haas, *International Integration: The European and the Universal Process*, 1961, pp. 377–378.

²² C. Pentland, *International Theory and European Integration*, poglavlje 5, 1973.

²³ Izraz „promenljivi uslovi” karakterističan je za M. Barrera i E. B. Haas, *The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note*, International Organization 23, Routledge, London, 1969.

ograničeno sredstvo za objašnjavanje, čak i u slučaju Zapadne Evrope. Strukturni uslovi uključivali su stepen simetričnosti jedinica (država) koje učestvuju u programu integracije, sposobnost država članica da reaguju i da se prilagode, nivo pluralizma unutar država članica i stepen do kojeg su vrednosti elita koje su rukovodile ekonomskom politikom komplementarne. Najeva razmatranja o perceptualnim uslovima dodala su nove slojeve raspravama neofunkcionalista o posredniku uvođenjem važnosti subjektivne interpretacije objektivnog konteksta. Tri uslova koja navodi Naj bila su potencijalno moćna i prihvatljiva objašnjenja sposobnosti nastavka programa integracije. Prvi se odnosio na percepciju jednakosti raspodele koristi koja proizilazi iz integracije. Široko doživljavanje integracije kao nečega što ne daje pozitivan rezultat može biti osnova za nacionalističko ukopavanje. Političari kao De Gol mogli bi dramatičnije nejednakosti i tako usporiti proces integracije. Drugo, Naj je tvrdio da je važan način na koji učesnici doživljavaju svoju spoljašnju situaciju. Napredak integracije može se objasniti zajedničkim doživljajem spoljašnje pretnje u kombinaciji sa dogovorom o odgovarajućim političkim strategijama. I konačno, ukoliko bi postojao utisak da su troškovi integracije mali ili eksportabilni, postojale su šanse za napredovanje ka dubljoj integraciji. Naj je takođe tvrdio da treba uzeti u obzir i „slučajne“ istorijske činioce. Pitanje koje bi ovde trebalo postaviti jeste da li je Zapadna Evropa bila na neki način poseban slučaj integracije.

Najev rad – iako sličan načinu razmišljanja neofunkcionalista – privukao je neke žestoke kritičare neofunkcionalizma kao što je bio Stenli Hofman. Pored toga, njegova poboljšanja su posebno ukazala na to da neka od uobičajenih sredstava teorije neofunkcionalista mogu imati veoma ograničenu upotrebu u objašnjavanju ne samo promenljivih načina upravljanja evropskom ekonomijom pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka, nego takođe i u objašnjavanju eksperimenata regionalne integracije bilo koje grupe država tog vremena. Rasprava o komparativnom regionalizmu, u kombinaciji sa empirijskim teškoćama koje je pokazalo iskustvo EZ šezdesetih godina, naglasilo je neke suštinske dileme sa kojima se suočavala integraciona teorija neofunkcionalista. Kako pokazuje naredno poglavlje razvoja evropske integracije, to je postalo najvažnije.

Bibliografija

1. Axford, B., Browning, G., Huggins, R., Rosamond, B., Turner, J., *Politics: An Introduction*, Routledge, London, 1997.
2. Barrera, M., Haas, E. B., *The Operationalization of Some Variables Related to Regional Integration: A Research Note*, International Organization 23, Routledge, London, 1969.
3. Burchill, S., "Introduction", u: S. Burchill, A. Linklater sa R. Devetak, M. Paterson, J. True, *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 1996.
4. Caporaso, J.A., Keeler, J., "The EU and Regional Integration Theory", u: S. Mazey, C. Rhodes, *The State of the EU, Volume 3: Building a European Polity*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, USA, 1995.

5. Cox, R. W., "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Milenium: Journal of International Studies* 10, SAGE, London, 1. Jun 1981, pp. 126–155.
6. Deutsch, K. W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press of Glencoe, New York, 1963.
7. Deutsch, K. W., "Communication Theory and Political Integration", u: P. E. Jacob, J. V. Toscano, *The Integration of Political Communities*, J. P. Lippencott and Co, Philadelphia, 1964.
8. Deutsch, K. W., *Nationalism and Social Communication*, drugo izdanje, MIT Press, Cambridge, 1966.
9. Deutsch, K. W., *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1968.
10. Deutsch, K. W., Burrell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Lichterman, M. Lindgren, R. E., Loewenheim F. L., Van Wangeren, R. W., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957.
11. Dinan, D., *Sve bliža Unija? Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
12. Duchene, F., *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, Norton, New York, 1994.
13. Haas, E. B., *International Integration: The European and the Universal Process*, International Organization 15, Routledge, London, 1961.
14. Haas, E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, drugo izdanje, Stanford University Press, 1968.
15. Haas, E. B., "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", u: L. N. Lindberg, S. A. Scheingold, *European Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1971.
16. Haas, E. B., *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institute of International Studies, 1975.
17. Harrison, R. J., *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*, George Allen and Unwin, London, 1974.
18. Higgott, R., "De facto and De jure Regionalism: The Double Discourse of Regionalism in the Asia Pacific", *Global society*, no. 2, 1997, pp. 165–197.
19. Hodges, M., "Introduction", u: M. Hodges, *European Integration*, Penguin, 1972.
20. Lindberg, L. N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963.
21. Lindberg, L. N., "Integration as a Source of Stress on the European Community System", *International Organization*, vol. 20, mart 1966, pp. 233–265.
22. Lindberg, L. N., Scheingold, S. A., *Europe's Would-Be-Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ, 1970.
23. Milward, A. S., Sorenson, V., "Integration or Interdependence: A National Choice", u: A. Milward et al., *The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory*, Routledge, London, 1993.
24. Mutimer, D., "1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered", *Journal of European Integration*, vol. 13, mart 1989, pp. 75–101.
25. Nye, J. S., "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement", *International Organization*, vol. 22, issue 04, septembar 1968, pp. 855–880.

26. Nye, J. S., *Peace in Parts: Integration and Conflict in International Organization*, Little Brown and Co, Boston, MA, 1971.
27. Pentland, C., *International Theory and European Integration*, Faber and Faber, London, 1973.
28. Pentland, C., "Political Theories of European Integration: Between Science and Ideology", u: D. Lasok, P. Soldatos, *The European Community in Action*, Bruylant, Brussels, 1981.
29. Prokopijević, M., *Evropska unija – Uvod*, Službeni Glasnik, Beograd, 2009.
30. Scharpf, F., "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, vol. 66, no 2, mart 1988, pp. 239–278.
31. Schmitter, P. C., *Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration*, *International Organization* 23, mart 1969, pp. 161–166.
32. Schmitter, P. C., "A Revised Theory of European Integration", u: L. N. Lindberg i S. A. Scheingold, *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, 1971.
33. Scruton, R., *A Dictionary of Political Thought*, Pan, London, 1983.
34. Strange, S., *States and Markets*, drugo izdanje, Pinter, London, 1994.
35. Tranholm-Mikkelsen, J., "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete", *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 20, issue 1, mart 1991, pp. 1–22.
36. Wallace, W., "Introduction: The Dynamics of European Integration", u: W. Wallace, *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, 1990.
37. Webb, C., "Theoretical Prospects and Problems", u: H. Wallace, W. Wallace i C. Webb, *Policy-Making in the European Community*, drugo izdanje, John Wiley and Sons, Chichester, 1983.
38. Weigall, D., Stirk, P., *The Origins and Development of the European Community*, Leicester University Press, 1992.

Srđan Petkanić, MA

THE NEOFUNCTIONAL THEORETICAL APPROACH AND PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATIONS

ABSTRACT

The idea of creating the European Union is the result of a thousand years old integration process of the single European continent. The entire historical, geopolitical and economic development of our continent is permeated by the idea of creating a fully unified Europe. The theoretical bases for the creation of a unified Europe were a common spirit and an expression of pluralism of opinions. The emergence and development of institutions of economic integrations in Europe after World War II had created favourable conditions for the application of the existing theories and the development of new one.

Key words: European Union, European integrations, neofunctionalism, spillover.