

## BERLINSKI PROCES: JUČER, DANAS I SUTRA

*dr. sc. Hrvoje Butković*

### Uvod: Novi impuls za regionalnu suradnju

Berlinski proces uspostavljen je kao platforma za suradnju na visokoj razini između visokih službenih predstavnika šest zemalja Zapadnog Balkana i njihovih kolega iz više zemalja članica Europske unije (Austrije, Bugarske, Hrvatske, Grčke, Francuske, Njemačke, Italije, Poljske, Slovenije, te Velike Britanije kao bivše članice). Berlinski proces također uključuje institucije Europske unije (EU), međunarodne financijske institucije, regionalno civilno društvo, te predstavnike mladih i poduzeća iz regije.

Proces je 2014. godine pokrenula savezna vlada Njemačke zajedno sa zemljama regije i ostalim partnerima kako bi se promovirala regionalna suradnja i time ubrzalo približavanje između zemalja Zapadnog Balkana i EU-a (European Union, 2014). Bio je to pokušaj da se održi zamah europskih integracijskih procesa na Zapadnom Balkanu koji je te iste godine doživio težak udarac, nakon što je predsjednik Europske komisije Jean Claude Juncker izjavio da pod njegovim vodstvom neće biti novog proširenja. Tijekom godina format procesa postao je ne samo vodeća inicijativa, već i najistaknutija pokretačka sila iza procesa proširenja, s ciljem poticanja regionalne suradnje i međusektorske integracije.

Sam proces ima više specifičnih ciljeva: rješavanje otvorenih bilateralnih i unutarnjih pitanja; postizanje pomirenja unutar i između društava u regiji; jačanje regionalne gospodarske suradnje i postavljanje temelja za održivi rast; ostvarivanje stvarnog napretka u provedbi reformi; ostvarivanje dodatnog napretka po pitanju vladavine prava; te dodatnog napretka u području sigurnosti. Unutar ovako zadanog okvira inicijativa nastoji pokrenuti projekte koji se uglavnom financiraju iz sredstava EU-a.

Proces ima fleksibilnu strukturu, bez središnjeg mehanizma koordinacije. Motor pokretač Berlinskog procesa su godišnji samiti na najvišoj razini, koji se pripremaju i dopunjavaju serijom sastanaka na nižim razinama. Važno je istaknuti da Berlinski proces nije dio Procesu stabilizacije i pridruživanja EU-a (eng. Stabilisation and Association Process - SAP), već predstavlja dopunu SAP-a kao neovisan format koji se fokusira na regiju u cjelini.

Pojedinačne države članice koje održavaju sastanke na vrhu izrađuju nacrt dnevnog reda. U tom smislu one su slobodne usredotočiti se na odabrane dimenzije, te dodavati ili vraćati komponente s dnevnog reda ovisno o svojim nacionalnim interesima ili prioritetima. Njemačka je, primjerice 2014., postavila temelje procesa, dok je Austrija kasnije stavila fokus na bilateralne sporove i migracije. Ujedinjeno Kraljevstvo je 2018. stavilo sigurnost, zajedno s gospodarstvom i pomirenjem, na vrh dnevnog reda Londonskog samita.

Berlinski proces nije stvorio novu pravnu stečevinu koja bi zamijenila EU *acquis*. Također, on ne počiva na novim institucijama, niti je osigurao nove kapacitete financiranja. Pokrenut je kao dodatni i komplementarni proces, u osnovi usidren u normativnom pristupu EU-a članstvu kao i u regionalnoj strategiji konkurentnosti i rasta. U osnovi se Berlinski proces temelji na postojećim pristupima. Stoga mu cilj nije generiranje dijalektičkih promjena po pitanju europskih integracija već pružanje novog poticaja uobičajenom pristupu koji se do sada primjenjivao (Marciacq, 2017: 8).

Berlinski proces nije opremljen ugrađenim mehanizmom praćenja i vrednovanja, što se može istaknuti kao jedna od njegovih slabosti. Države članice koje organiziraju godišnje sastanke na vrhu odgovorne su za praćenje inicijativa koje su pokrenuli njihovi prethodnici. Međutim, niti jedna institucija nema zadatak nadzirati strateški razvoj cjelokupnog procesa ili pratiti njegova postignuća (Balkan Forum, 2020). Partikularni format i slaba institucionalizacija Berlinskog procesa omogućuju veću fleksibilnost, ali ostavljaju otvorenim pitanje kontinuiteta i dosljednosti (Marciacq, 2017: 14).

Nedostatak internog mehanizma praćenja i vrednovanja nastojao se kompenzirati putem vanjskog vrednovanja. Tako Europska komisija kontinuirano ističe postignuća Berlinskog procesa u sklopu svojih strategija proširenja kao i u sklopu izvješća o napretku prema članstvu pojedinačnih država Zapadnog Balkana. Ipak, najučinkovitiji oblik vanjskog vrednovanja predstavljaju izvještaji stručnjaka i nevladinih udruga iz zemalja Zapadnog Balkana koji razmatraju napredak u okviru ovog procesa.

Prednost Berlinskog procesa je u tome što je to inicijativa koja funkcionira uglavnom kao element strukture EU-a, što se pozitivno odražava na njegove dosege i mogućnosti financiranja. Zbog manjeg broja članova u sklopu Berlinskog procesa odluke ne moraju dobiti zeleno svjetlo svih 27 država članica. Kao rezultat toga, odlučivanje o različitim inicijativama puno je brže nego na institucionalnoj razini EU-a (Markiewicz, 2021).

## Postignuća Berlinskog procesa

Proteklih godina Berlinski proces doveo je do niza značajnih rezultata u domeni regionalne suradnje – područjima gospodarske, političke i sigurnosne politike, socijalnih te ekoloških promjena. U nastavku analize istaknut ćemo samo neke primjere.

Prespanski sporazum između Grčke i Sjeverne Makedonije potpisan 2018. bio je jedan od vrhunaca Berlinskog procesa, rješavajući dugogodišnji spor oko imena Makedonije. Od potpisivanja sporazuma, dvije zemlje poduzimaju korake za poticanje regionalne suradnje, te bilježe napredak u području gospodarske suradnje, poslovnih kontakata, povezanosti itd. Prespanski sporazum značajan je jer je otvorio put Sjevernoj Makedoniji prema ponovnom pokretanju pregovora za članstvo u EU-u i NATO-u. Sjeverna Makedonija je 2020. postala članica NATO-a. Međutim, suprotno očekivanom, sporazum nije odmah po potpisivanju otvorio vrata pristupnih pregovora sa Sjevernom Makedonijom. To se dogodilo tek dvije godine kasnije, nakon što je udovoljeno francuskom zahtjevu za usvajanje nove i složenije metodologije pristupanja.

Za povezivost se slobodno može reći da u tematskom smislu predstavlja središnji aspekt Berlinskog procesa. Prometna i energetska infrastruktura u zemljama Zapadnog Balkana uvelike je proširena od 2014. godine i povezana je s koridorima EU-a (Schütz, 2021). Stoga se može reći da je povezivost postala simbol težnje za postavljanjem temelja infrastrukturi koja će omogućiti dinamično povezivanje vlada, institucija, poduzeća i ljudi

unutar regije. Važan projekt u ovoj domeni predstavlja Online investicijska platforma koja je pokrenuta 2018. godine u sklopu Londonskog samita. Inicirana od strane regionalnih gospodarskih komora te podržana od strane Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD), Online investicijska platforma stranim ulagačima zainteresiranim za Zapadni Balkan na jednom mjestu pruža informacije o pravnim i regulatornim okvirima svih šest zemalja regije.

Primjer još jedne dobre prakse u domeni povezivosti je Regionalni sporazum o *roamingu*, koji je potpisan 1. srpnja 2019., čime su značajno smanjene naknade za *roaming*. Dvije godine kasnije, kada je sporazum u potpunosti stupio na snagu, ukinute su sve naknade za *roaming* unutar regije. Sljedeći korak koji je u pripremi usmjeren je ka postupnom ukidanju naplate *roaminga* između zemalja Zapadnog Balkana i EU-a (European Commission, 2021). U studenom 2022. čelnici šest zemalja Zapadnog Balkana potpisali su u Berlinu sporazum o uzajamnom priznavanju osobnih iskaznica, koji predviđa slobodno kretanje, priznavanje sveučilišnih diploma i stručnih kvalifikacija (European Western Balkans, 2022).

Osnivanje Regionalnog ureda za suradnju mladih (eng. Regional Youth Cooperation Office - RYCO) 2016. godine može se također istaknuti kao jedan od uspjeha Berlinskog procesa. RYCO je organizacija koja sustavno radi na pomirenju kroz promoviranje mobilnosti mladih i interkulturalnog dijaloga. Projekti ureda potaknuli su stvaranje bliske sinergije ne samo s organizacijama civilnog društva i aktivistima, već i s obrazovnim institucijama u sklopu formalnog sustava obrazovanja.

Na summitu u Londonu 2018. godine vlade država Zapadnog Balkana obećale su da će se pozabaviti korupcijom. Svaka država potpisala je antikorupcijski sporazum, prema kojem se obvezuju razotkrivati i sankcionirati korupciju u svim sektorima. Od Vlada se očekuje da pokažu duh suradnje s međunarodnim organizacijama koje će podržavati i pratiti ovaj proces. Preduvjet uspješnog djelovanja je provedba svih preporuka Grupe država protiv korupcije (eng. Group of States against Corruption - GRECO). Napori za suzbijanje korupcije u sklopu Berlinskog procesa naglasak stavljaju na međusektorski pristup odozdo prema gore, što predstavlja svojevrsni *novum* u regiji gdje su antikorupcijske inicijative i institucionalna rješenja obično dolazili odozgo prema dolje.

Uključivanje Foruma civilnog društva 2018. kao sastavnog dijela godišnjih sastanaka na vrhu, dopunjeno službenom inauguracijom organizacija civilnog društva kao partnera u regiji za sve nacionalne, regionalne i europske dionike, bio je velik korak koji je prepoznao ulogu civilnog društva

u promicanju ciljeva Berlinskog procesa. Civilno društvo prepoznato je kao politički akter koji bi trebao aktivno sudjelovati u reformama i razvoju budući da ima kapacitet pridonijeti pomirenju, pratiti kako vlade provode sporazume te podići svijest građana o demokratizaciji.

Samit u Sofiji, 2020. godine, predstavio je Inicijativu zajedničko regionalno tržište (eng. Common Regional Market - CRM), s primarnim ciljem stvaranja regionalnog tržišta unutar Zapadnog Balkana. Inicijativa dijeli isti cilj s Inicijativom otvoreni Balkan koja želi uspostaviti četiri slobode na Zapadnom Balkanu. Međutim, za razliku od Inicijative otvoreni Balkan, CRM obuhvaća svih šest država Zapadnog Balkana i koncipiran je na transparentniji način (Nemeth, 2022).

## Diskusija i zaključci

Berlinski proces nastao je kao posljedica zamora proširenjem, te među državama Zapadnog Balkana nastoji održati korak s reformama koje su potrebne za članstvo u EU-u (Lange, 2016). Ujedno je odraz činjenice da EU danas više energije troši na pitanja dezintegracije i na diferenciranu integraciju nego li na daljnje proširenje (Marciacq, 2017: 17). Stoga se može zaključiti da je Berlinski proces odraz činjenice da se politika i proces proširenja danas nalaze u dubokoj krizi. Između ostalog problem je u tome što širenje pravne stečevine EU-a nameće transformativne troškove državama Zapadnog Balkana koji su puno veći nego prije dvadesetak godina kada su Uniji pristupale zemlje Srednje i Istočne Europe.

Format signalizira da EU ostaje strateški zainteresiran za regiju i da interes za proširenje nije potpuno nestao. On uživa podjednaku potporu zemalja regije i EU-a, kao inicijativa koja otvara nove perspektive i donosi dodatni poticaj procesu proširenja. Putem Berlinskog procesa unaprijeđena je regionalna suradnja, osobito kroz projekte koji imaju gospodarski i društveni učinak, te se tim putem nadopunjavaju ambicije pojedinačnih zemalja prema članstvu u EU-u.

Berlinski proces uključuje sve zemlje Zapadnog Balkana podjednako, bez obzira na status njihovog odnosa s EU-om. Drugim riječima, uključuje i zemlje koje još nisu otvorile pristupne pregovore. Stoga se može reći da se logika i pristup Berlinskog procesa ne podudaraju s obrascem koji je, po pitanju proširenja na Zapadni Balkan, EU oblikovao na Zagrebačkom samitu 2000. godine. U to vrijeme EU se odlučio za individualizirani pristup proširenju na zemlje Zapadnog Balkana, koji je bio utemeljen na ideji da će pojedinačnim

ocjenjivanjem napretka Europska unija potaknuti konstruktivno natjecanje među potencijalnim članicama. Činjenica da gotovo deset godina nakon proširenja na Hrvatsku na horizontu u bližoj budućnosti ne nalazimo neke nove članice sa Zapadnog Balkana govori u prilog tomu da individualizirani pristup možda nije optimalan za regiju, te bi ga trebalo ponovno razmotriti.

Rezultat Berlinskog procesa svakako je veći broj interakcija što dovodi do bolje socijalizacije unutar političkog sustava EU-a kao i sveopćeg intenziviranja odnosa između EU-a i zemalja regije. Zato se može zaključiti da Berlinski proces potiče administracije zemalja regije da ustraju na putu europeizacije, ali i, neovisno o tome, unapređuje stupanj međusobnog razumijevanja između pojedinih zemalja na Zapadnom Balkanu.

Ipak, bez obzira na uspjehe postoje i kritična mišljenja prema kojima Berlinski proces u osnovi predstavlja kreativnu prilagodbu EU-a kako bi se održao duh proširenja među i unutar zemalja Zapadnog Balkana, dok se u isto vrijeme program proširenja kao takav vrlo sporo ili uopće ne provodi (Prelec, 2017; Musliu, 2019). Putem ove platforme zemlje Zapadnog Balkana još uvijek dobivaju verbalnu potporu na putu integriranja u EU, ali se od njih u međuvremenu traži međusobna suradnja dok se ne stvore povoljniji uvjeti unutar Europske unije koji će omogućiti istinski nastavak proširenja (Musliu, 2019). Premda ovakva kritika nije sasvim neutemeljena teško je zanjekati da proces sam po sebi doprinosi stvaranju lokalnog vlasništva nad reformama koje su od ključne važnosti za članstvo u EU-u.

Očito je da Berlinski proces pati od stanovitih manjkavosti. Najvažnija se odnosi na nepostojeće mehanizme praćenja i vrednovanja, pa bi u tom smislu bilo važno da ih Vlade i institucije uključene u Berlinski proces uspostave. Drugim riječima, uključene strane trebale bi se dogovoriti kako i tko će vršiti praćenje i vrednovanje. Ovaj iskorak od ključne je važnosti jer je u suprotnom vrlo teško ocijeniti postignuti napredak, pogotovo kad je riječ o društvenim promjenama koje je i inače teško kvantitativno pratiti.

Neki analitičari naglašavaju da bi dionici Berlinskog procesa trebali uz svaku deklaraciju i sporazum usvojiti i akcijske provedbene planove koji bi bili garancija uspješne implementacije (Balkan Forum, 2020: 28; Markiewicz, 2021). Naime, slabu točku čitavog procesa svakako predstavlja činjenica da su deklaracije i sporazumi koji se donose pravno neobvezujući, pa uspješna provedba njihovog sadržaja u znatnoj mjeri ovisi o dobroj volji ugovornih strana. Akcijski i provedbeni planovi u tom smislu bili bi važan iskorak prema transformaciji potpisanih dokumenata u konkretne politike.

Proces proširenja na Zapadni Balkan danas je teško zamisliti bez Berlinskog

procesa koji je u međuvremenu postao njegov *spiritus movens*. Format bi stoga trebalo dodatno idejno i tehnički nadograditi kako bi u uvjetima sve složenije ekonomske, političke i sigurnosne krize, proširenje na Zapadni Balkan postalo i ostalo centralno pitanje Europske unije.

## Izvori

The Balkan Forum (2020) Berlin Process: Overview of the Progress by the Six Western Balkan Countries since London and Poznan Summits. Tirana. August 2020. Dostupno na: [https://thebalkanforum.org/file/repository/berlin\\_process\\_report\\_2020\\_WEB\\_2\\_.pdf](https://thebalkanforum.org/file/repository/berlin_process_report_2020_WEB_2_.pdf)

The Berlin Process (2022) German Cooperation. Dostupno na: <https://www.berlinprocess.de/>

European Commission (2021) Press Release: Berlin Summit: Western Balkans Strengthen Regional Cooperation and Foster Closer Ties with the EU. 05.07.2021. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_3401](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3401)

European Union (2014) Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkan. 28.08.2014. Dostupno na: [https://www.transport-community.org/wp-content/uploads/2021/02/Final-Declaration-by-the-Chair-of-the-Conference-on-the-Western-Balkans\\_Berlin-2014.pdf](https://www.transport-community.org/wp-content/uploads/2021/02/Final-Declaration-by-the-Chair-of-the-Conference-on-the-Western-Balkans_Berlin-2014.pdf)

European Western Balkans (2022) The Berlin Process: Western Balkans Leaders Sign Agreements on Increased Mobility. 03.11.2022. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2022/11/03/berlin-process-western-balkans-leaders-sign-agreements-on-increased-mobility/>

Lange, S. (2016) The Western Balkans: Back in the EU Spotlight. EUISS. March 2016. Dostupno na: [https://www.files.ethz.ch/isn/196412/Brief-9\\_Western\\_Balkans.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/196412/Brief-9_Western_Balkans.pdf)

Markiewicz, M. (2021) The Berlin Process Initiative and its Ability to Help its Western Balkan Member States with Countering the Rise of Extremism. GLOBSEC. 31 May 2021. Dostupno na: <https://www.globsec.org/what-we-do/commentaries/berlin-process-initiative-and-its-ability-help-its-western-balkan-member>

Marciacq, F. (2017) The EU and its Western Balkans after the Berlin Process: Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13948.pdf>

Musliu, V. (2019) The Berlin Process for the Western Balkans. What is in a

Name? Liège Université. The Journal of Cross-Regional Dialogues.  
Dostupno na: <https://popups.uliege.be/2593-9483/index.php?id=172>

Nemeth, F. (2022) Western Balkans: From the Berlin Process to the Open Balkan Initiative: Prospects for the Accession Process. IEMed Mediterranean Yearbook. Dostupno na: <https://www.iemed.org/publication/western-balkans-from-the-berlin-process-to-the-open-balkan-initiative-prospects-for-the-accession-process/>

Prelec, T. (2017) Has the Western Balkans 6 Process Become a Surrogate for the Real Thing? LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog. 14.07.2017. Dostupno na: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/07/14/has-the-western-balkans-6-process-become-a-surrogate-for-the-real-thing/>

Schütz, B. (2021) Zapadni Balkan ima koristi od Berlinskog procesa. Deutsche Welle. Dostupno na: <https://www.dw.com/hr/zapadni-balkan-ima-koristi-od-berlinskog-procesa/a-58147352>



**Nakladnik:**

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2  
10000 Zagreb  
[www.irmo.hr](http://www.irmo.hr)

**Za nakladnika:**

Sanja Tišma, ravnateljica

**Uredništvo:**

Ana-Maria Boromisa,  
Sanja Maleković,  
Jakša Puljiz,  
Sanja Tišma,  
Aleksandra Uzelac

**Lektura:**

Snježana Ivanović

**Grafičko uređenje:**

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).