

УДК:  
329.12:327(4-672EU)

Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXIII) X, vol=27  
Бр. 1 / 2011.  
стр. 327-343.

*Дејана М. Вукчевић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## **ДОПРИНОС ЛИБЕРАЛНЕ ТЕОРИЈЕ МЕЂУВЛАДИНИХ ОДНОСА У ИЗУЧАВАЊУ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ\*\***

### **Сажетак**

*Циљ овог чланка је да анализира допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, која подвлачи значај унутрашњег процеса преговарања између држава и недржавних актера, који одређују природу националних преференција, које државе затим следе на европском нивоу. Либерална теорија међувладиних односа сматра да међудржавно преговарање у оквиру ЕУ може довести до збира са позитивним исходом, као и да су националне преференције производ притисака домаћих учесника. Кључно становиште ове теорије је да процес европске интеграције јача моћ држава тако што повећава ефикасност међудржавног преговарања, услед постојања заједничког преговарачког форума и процедура за доношење одлука, али и јача аутономију националних политичких лидера у односу на домаће друштвене учеснике. Чланак ће бити подељен у два дела. У првом ће се разматрати основе либералне теорије међувладиних односа, и њен допринос модернизацији теорија интеграције и појашњењу еволуције европског интеграционог процеса. Други део ће се бавити предностима и недостацима ове теорије, сагледаним из угла у којој мери и колико ефикасно је ова теорија успела да објасни процес европске интеграције.*

\* Научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд

\*\* Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

*Кључне речи: либерална теорија међувладиних односа, националне преференције, недржавни актери, међувладин приступ, међународно преговарање, европска интеграција.*

Две велике теорије наметнуле су се од самог почетка развоја процеса европске интеграције: неофункционализам и теорија међувладиних односа. У средишту ових теорија је питање утицаја аутономије националних држава на процес европске интеграције. Да ли је европска интеграција резултат слабљења националне суверености и значајног утицаја недржавних актера и супранационалних институција, или националне државе одређују степен европске интеграције и задржавају аутономију у овом процесу? На ово питање неофункционалисти и представници теорије међувладиних односа одговарају различито. Неофункционализам настоји да објасни процес европске интеграције помоћу механизма тзв. «преливања» (spillover). Дакле, оног тренутка када је започет процес европске интеграције, постоји «преливање» из једног (економског) сектора на други, који условљава даљу интеграцију. Покретачи процеса «преливања» су недржавни чиниоци, пре него суверене државе. Постоји функционално преливање, и у том процесу се појављују нове политичке, економске и друштвене снаге, при чему супранационални бирократски апарат игра кључну улогу. Ефекат овог преливања доводи до постепеног пребацивања надлежности држава на супранационалне институције. Затим следи и политичко преливање, које значи да синдикати и економски лобији преносе политичку игру на европски ниво, што доводи до образовања нових група, које следе своје интересе, и тада долази до преноса «лојалности» са националног на ниво ЕУ. Тако се постепено образује трансационална политичка заједница са централизованом владом. Насупрот функционализму, теорија међувладиних односа (intergovernmentalism) сматра да основни експликативни елемент у процесу европске интеграције представљају преференције влада држава чланица ЕУ, те је отуда за изучавање порекла, развоја и перспектива политика ЕУ неопходно поћи од ставова држава чланица. Представници ове теорије објашњавају процес европске интеграције као резултат «политике одозго», што значи да државе сарађују на европском нивоу уз минимални губитак аутономије. Дакле, супранационални бирократски систем није одређујући фактор европске интеграције, као што тврде неофункционалисти. Државе

само делимично преносе своја овлашћења на институције ЕУ, која не поседује истинску аутономију. Овај пренос се лакше остварује у областима које спадају у домен тзв. *law politics* (економска сфера) него у области безбедности и одбране која је део тзв. *high politics*. Преферентније држава су диктиране рационалним интересима (моћ, економија), и у случају консензуса између националних влада, процес европске интеграције напредује, а у случају неслагања, овај процес стагнира или назадује.<sup>1)</sup> Теорија међувладиних односа сматра да су основни покретачи европске интеграције интереси и деловање националних држава, чији је циљ да заштите своје геополитичке интересе (национална безбедност, сувереност). Сарадња држава на нивоу ЕЗ/ЕУ је, према овој теорији, игра са нултим збиром, «јер нико не жели да буде преварен».<sup>2)</sup>

Савремену варијанту ове теорије представља тзв. либерална теорија међувладиних односа, која на другачији начин настоји да објасни еволуцију комунитарног система, процес политичког одлучивања, и однос између домаће политике и интереса и међународне сарадње. Тежиште ове теорије је на интеракцији између држава и међународних организација, с једне стране, и односа између формирања националних преференција, коалиционог понашања и међудржавног погађања, с друге стране. Оно што ову теорију разликује од опште теорије међувладиних односа је што подвлачи значај унутрашњег процеса преговарања између држава и недржавних актера, који конституише националне преференције, које државе затим следе на европском нивоу. Отуда је ова теорија усмерена на развој узрочних разумевања између либералне интерпретације формирања националних преференција, рационалног понашања актера који следе своје интересе на централном нивоу и природе међудржавног погађања у оквиру комунитарног система.<sup>3)</sup> Полазна тачка ове теорије је да су државе рационални актери који следе своје интересе, тј. преференције, које се артикулишу на домаћем нивоу, услед притисака домаћих учесника, и да тешко чине уступке који нису у складу са тим интересима, због чега систем ЕУ

1) Видети Stanley Hoffmann, "Towards a Common Foreign and Security Policy?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 2, 2000, pp. 189-198 и Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Deadalus*, vol. 95, n° 3, 1966, pp. 862-915.

2) Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Deadalus*, vol. 95, n° 3, 1966, p. 882.

3) Dimitris Chrysochoou, *Theorising European Integration*, London, SAGE Publications, 2001, p. 105.

представља израз «најмањег заједничког имениоца», али не и израз нултог збира, како наглашавају представници класичне теорије међувладиних односа.

Циљ овог чланка је да укаже на допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције. Рад ће бити подељен у два дела. У првом делу ће се анализирати основе либералне теорије међувладиних односа, и њен допринос појашњењу еволуције европског интеграционог процеса. Други део ће се бавити предностима и недостацима ове теорије, сагледаним из угла у којој мери ова теорија даје валидно објашњење развоја процеса европске интеграције.

### ЛИБЕРАЛНА ТЕОРИЈА МЕЂУВЛАДИНИХ ОДНОСА И ЊЕН ДОПРИНОС ИЗУЧАВАЊУ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Либерална теорија међувладиних односа (*liberal intergovernmentalism*) настоји да објасни еволуцију процеса европске интеграције повезивањем више постојећих теорија у један кохерентни, јединствени приступ који би на одговарајући начин објаснио европски интеграциони процес.<sup>4)</sup> Њен циљ је, како истичу њени заговорници, да модернизује теорије интеграције кроз усвајање тзв. вишестепеног модела, тј. кроз обједињавање три теорије у једну целину: теорије о формирању државних преференција, о међудржавном преговарању (погађању) и институционалном избору.<sup>5)</sup> Основно полазиште ове теорије је да су државе основни актери у процесу политичког одлучивања ЕУ. Дакле, Европска унија је настала као производ једне кооперативне, рационалне активности држава, које постижу своје циљеве кроз међусобно преговарање, а не путем неке централизоване власти која доноси и спроводи политичке одлуке. У том смислу, Европска унија је сагледана као међународни оквир за политику координације.<sup>6)</sup> Државе су рационални актери, али се ово становиште разликује од неореалистичког поимања националног интереса, јер не сагледава националну безбедност као доминантну мотивацију за понашање држава, нити

4) Andrew Moravcsik, Frank Schimmelfenning, "Liberal Intergovernmentalism", in Antje Wiener, Thomas Dez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 68.

5) *Ibid.*, p. 69.

6) Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993, p. 480.

националне преференције држава третира као дате, тј. непроменљиве, већ сматра да су оне превасходно условљене унутрашњим политичким процесима уз одлучујуће притиске економских лобија. Разумевање унутрашње политике је предуслов за анализу стратешке интеракције између држава. Спољнополитички циљеви држава варирају у складу са притисцима домаћих друштвених група, и основни циљеви држава тј. државне преференције нису униформне, већ се разликују од државе до државе и у оквиру самих држава варирају током времена.<sup>7)</sup>

Корене овог схватања налазимо код историчара Алена Милворда (Alan Milward), који је истицао да европске владе користе процес европске интеграције како би оснажиле своју позицију у односу на опозицију, те да је то разлог због кога прихватају да делегирају један део својих овлашћења на ЕУ.<sup>8)</sup> Ову интеракцију унутрашње-међународно налазимо и код Роберта Патнама (Robert Putnam), који је развио тзв. теорију игре на два нивоа (two-level game). Овај аутор наводи да политика међународног преговарања може послужити као користан пример игре на два нивоа. На националном нивоу, групе остварују своје интересе тако што врше притисак на владу да усвоји одговарајућу политику, а политичари остварују моћ тако што образују коалиције између тих група. На међународном плану, националне владе теже да максимизују способност да задовоље домаћа очекивања, а да истовремено умање штетне последице спољног развоја. Ипак, ниједна влада неће пристати на уступке који угрожавају њен опстанак.<sup>9)</sup>

Основне поставке Патнамове анализе преузео је Ендрју Моравчик (Andrew Moravcsik), зачетник либералне теорије међувладиних односа. Као и Патнам, и Моравчик разликује два нивоа рационалног понашања држава. На првом нивоу, владе најпре дефинишу интересе, а затим, на другом, државе се погађају између себе у циљу остварења тих интереса. Метафорички, како наводи овај аутор, ове две фазе изражавају «понуду» и «потражњу» у међународној сарадњи. У првој фази, домаћи економски и друштвени учесници, дакле сви актери домаће сцене, учествују у процесу формирања националних преференција, тако што врше притисак на националне владе да промовишу њихове интересе. На тај на-

7) *Ibid.*, p. 481.

8) Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave, New York, 2000, pp. 138-139.

9) Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1988, p. 434.

чин се кристалишу државни приоритети (потражња). У другој фази, државе се погађају тј. «цењају» на наднационалном нивоу, у циљу испуњења својих интереса уз минималне уступке (понуда). Интеракција понуде и потражње, преференција и стратешких могућности, обликује спољнополитичко понашање држава.<sup>10)</sup> Свако објашњење процеса европске интеграције, које тежи да изолује било понуду било потражњу, погрешно је и непотпуно. Дакле, свака анализа која се ослања на домаће преференције уз игнорисање стратешког контекста у којем државе делују (*demand-side reductionism*) или која је усмерена на међудржавно погађање без сагледавања домаћих преференција (*supply-side reductionism*), према Моравчику је ограничена, те отуда његова либерална теорија међудржавних односа интегрише у јединствени оквир две теорије које су често сматране за контрадикторне: либералну теорију формирања националних преференција и међувладину анализу међудржавног преговарања (погађања).<sup>11)</sup>

Када је реч о формирању националних преференција, групе артикулишу, а владе групишу интересе. Основни интерес владе је да задржи власт, што подразумева стварање коалиција домаћих гласача, партија, интересних група и бирократије, чија су гледишта, директно или индиректно, изражена кроз домаће институције. Овај процес образује националне интересе и циљеве које државе затим стављају пред међународни преговарачки сто.<sup>12)</sup> Моравчик заступа став да државне преференције зависе од економских, пре него од геополитичких интереса. Ипак, како наводи овај аутор, либералну теорију међувладиних односа не треба схватити једнострано, као теорију у којој економски интереси доминирају политичком сфером. У случају ЕУ, истиче Моравчик, националне преференције у погледу европске интеграције су претежно одражавале конкретне економске, а не геополитичке интересе<sup>13)</sup>, али и геополитички интереси играли су «значајну секундарну улогу».<sup>14)</sup>

Што се тиче међународног преговарања, Моравчик полази од три основне претпоставке: међувладина сарадња у оквиру ЕЗ/ЕУ

10) Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach", *op. cit.*, p. 481.

11) *Ibid.*, p. 482.

12) *Ibid.*, p. 483.

13) Andrew Moravcsik, Frank Schimmelfenning, "Liberal Intergovernmentalism", *op.cit.*, p. 70.

14) *Ibid.*

је добровољна; окружење у којем владе преговарају је богато информацијама; трансакциони трошкови међудржавног погађања су мали. Тако институције ЕУ служе као «пасивна структура» која обезбеђује адекватно институционално окружење које погодује међувладином погађању.<sup>15)</sup> Моравчик сматра да главна међудржавна преговарања у процесу европске интеграције (Јединствени европски акт, Уговор из Мастрихта, итд.) нису била руковођена утицајем наднационалних институција, као што то тврди неофункционализам (ефекат преливања), већ постепеним процесом усклађености преференција између најмоћнијих држава чланица, које су, затим, преговарале између себе.<sup>16)</sup> Преговарање се своди на «најмањег заједничког имениоца» интереса најмоћнијих држава, док се мале државе приклањају великим, уз одређења задовољења (side-payments).<sup>17)</sup> Институције су у таквом преговарању прихватиле да служе државама чланицама да им пруже информације и смање трансакционе трошкове, али то не доводи до «преливања» суверенитета држава чланица ка новом центру, као што су предвиђали представници неофункционализма. Напротив, за Моравчика, процес европске интеграције јача моћ држава према домаћим економским и друштвеним учесницима. Управо је једна од Моравчикових кључних тврдњи да Европска унија јача моћ држава.<sup>18)</sup> Одбацујући као погрешну често навођену претпоставку да су јаке супранационалне институције антитеза међувладиној сарадњи, Моравчик тврди да јединствени институционални оквир ЕУ јача контролу националних влада над домаћим учесницима и да им омогућава да остваре циљеве које самостално не би могле да реализују. Институције ЕУ јачају моћ држава на два начина: 1) повећавају ефикасност међудржавног преговарања, услед постојања заједничког преговарачког форума и процедура за доношење одлука; 2) јачају аутономију националних политичких лидера у односу на домаће друштвене учеснике.<sup>19)</sup>

15) Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Inter-governmentalist Approach", *op. cit.*, p. 508.

16) Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act : National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, vol. 45, n° 1, 1991, pp. 47-49.

17) Mark Pollack, "International Relations Theory and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, 2001, p. 226.

18) Andrew Moravcsik, "Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", Center for European Studies, Working Paper, n° 52, 1994, p. 3.

19) Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Inter-governmentalist Approach", *op. cit.*, p. 507.

Уколико су вољне, државе делегирају, истиче Моравчик, политичку моћ на супранационалне институције. Делегирање суверености успоставља однос принципал-агент између влада држава чланица (многобројни принципали) и супранационалних представника (многобројни агенти).<sup>20)</sup> Када државе одлучују да се одрекну *ad hoc* једногласног политичког одлучивања у корист заједничког споразума да делегирају сувереност и тако омогуће гласање квалификованом већином у оквиру ЕУ? Моравчик сматра да је, на супрот једногласном одлучивању, делегирање суверености ефикаснија, али мање контролисана форма колективног одлучивања. Три су основна разлога због којих се државе одлучују да делегирају сувереност на супранационалне институције. Најпре, ради се о потенцијалној добити од сарадње. Што су веће очекиване користи од појачане сарадње, то је већа могућност да државе делегирају сувереност на супранационалне институције. Затим, ту је степен неизвесности у погледу детаља одређених одлука које су настале као резултат делегирања државне суверености. Уколико постоји недостатак сазнања о форми, детаљима и дометима будућих одлука донетих квалификованом већином, државе радије директно преговарају између себе и доносе одлуке једногласно. Коначно, битан фактор је и степен политичког ризика за владе и интересне групе. Уколико су домети очекиваних и потенцијалних губитака минимални, државе ће делегирати сувереност на супранационалне институције.<sup>21)</sup> У пракси, Моравчик даје пример заједничке трговинске политике, у којој постоји делегирање суверености, али националне владе врше сталну контролу и надзор преко Комитета који је установљен чланом 113 Римских уговора. Такође, онда када постоји широки консензус о задацима, и одређивање дневног реда се поверава супранационалној институцији (Комисија), јер то смањује ризик од кашњења и борбе више конкурентних националних предлога. Коначно, пример делегирања суверености је и код примене прописа, јер државе могу да избегавају (за њих) неодговарајуће обавезе, те делегирање суверености на супранационалне органе спречава подривање интегритета читавог система, и јача кредибилитет националних влада. Функције овог типа у оквиру ЕЗ су у области конкуренције (Комисија), и посебно у области тумачења

20) Andrew Moravcsik, "Liberal Intergovernmentalism and Integration : A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, 1995, p. 622.

21) Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach", *op. cit.*, pp. 510-511.



комунитарног права (Суд правде ЕЗ).<sup>22)</sup> Моравчик сматра да је Суд правде ЕЗ једини пример код кога је делегирање суверености довело до већег степена аутономности од минимума који је потребан за вршење својих задатака, онако како су предвиделе националне владе. Суд правде је «конституционализовао» Римске уговоре, развио сарадњу са домаћим судовима и интересним групама, и отворио нове путеве за иницијативу Комисије, као што је случај са пресудама АЕТР из области заједничке трговинске политике и *Cassis de Dijon* из области техничке хармонизације.<sup>23)</sup>

Моравчик настоји да потврди основне поставке либералне теорије међувладиних односа кроз анализу међувладиних конференција, тј. периода доношења најзначајнијих измена у уговорима ЕЗ/ЕУ. Примера ради, анализирајући Јединствени европски акт којим је установљено унутрашње тржиште, овај аутор закључује да међународно преговарање почива на усвајању «најмањег заједничког именуоца».<sup>24)</sup> Дакле, државе немају флексибилност ка вршењу уступака који би ишли изнад њихових сопствених интереса, те су уговори ЕЗ/ЕУ израз најмањег заједничког именуоца. Преговарање између држава засновано је преваходно на економским интересима и релативној моћи држава, која је изражена кроз тзв. «асиметричну међузависност». На овим премисама аутор настоји да објасни и процес проширења ЕУ. Наиме, земље кандидати се налазе у слабијој преговарачкој позицији у односу на постојеће чланице ЕУ и самим тим су спремне на многе уступке у замену за чланство.<sup>25)</sup> Примењујући логику асиметричне међузависности, Моравчик сматра да државе које ће добити највише користи од међудржавног преговарања, имају највеће преференције ка постизању споразума, те су самим тим и спремне на веће уступке. И државе чланице и државе кандидати ће имати користи од проширења ЕУ, али ће веће користи имати државе кандидати. Логика асиметричне међуповезаности налаже да ће државе кандидати бити принуђене да прихвате неповољније услове приступања, као што

22) *Ibid.*, pp. 511-512.

23) О ширењу судске моћи у систему ЕЗ, тј. «аномалији» коју представља Суд правде ЕЗ, опширније у Andrew Moravcsik, "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *op. cit.*, pp. 623-625.

24) Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *op. cit.*, p. 47.

25) Andrew Moravcsik, Milada Anna Vachudova, "National Interests, State Power and EU Enlargement", CES Working Paper, n° 97, 2003. [http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/ocs/pdfs/Moravcsik\\_Vachudova.pdf](http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/ocs/pdfs/Moravcsik_Vachudova.pdf), p. 3.

што су ниже субвенције у заједничкој пољопривредној политици у односу на претходне кандидате, као и дуже прелазне периоде у одређеним областима. По завршетку преговора, ове државе имају «субјективни осећај» да су биле принуђене да учине диспропорционалне уступке током преговора, али је укупна корист за ове државе велика. Тако је, наводи Моравчик, у току преговора о потписивању Римских уговора, Холандија, која је предложила образовање царинске уније и која је од њене реализације имала највише користи, била принуђена да учини највеће уступке ради постизања споразума.<sup>26)</sup>

### ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ЛИБЕРАЛНЕ ТЕОРИЈЕ МЕЂУВЛАДИНИХ ОДНОСА

Иако полази од становишта да су државе основни и рационални актери у процесу европске интеграције, либерална теорија међувладиних односа настоји да превазиђе ограниченост неореалистичког поимања националног интереса, који занемарује значај унутардржавних фактора, сматрајући да спољну политику држава покрећу исти системски фактори, те се отуда државе посматрају као «билијарске кугле».<sup>27)</sup> Отуда је њено основно полазиште да су националне преференције променљиве и условљене унутрашњим политичким процесима, те и спољнополитички циљеви држава варирају у складу са притисцима домаћих друштвених група. Исто тако, ова теорија представља спону између класичне теорије међувладиних односа и неофункционализма, јер сматра да међудржавно преговарање (у оквиру ЕУ) може довести до избора са позитивним исходом, као и да су националне преференције производ притисака домаћих учесника, што се може сагледати и као неофункционалистичко виђење националног интереса као резултата «плуралистичког процеса» у коме влада преговара са интересним групама, чија активност превазилази оквире националне територије.

Ипак, уочљиве су неке недоследности у овој теорији, на које су указали поједини аутори. Тако Данијел Винкот (Daniel Wincott) истиче да је становиште да Европска унија јача аутономију држава у односу на домаће учеснике супротно схватању да домаћи интереси одређују преференције држава. Јер, уколико је ЕУ средство за

26) *Ibid.*, p. 5.

27) Džon Miršajmer, *Tragedija politike velikih sila*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Beograd, 2009, str. 33.

државе да стекну аутономију у односу на домаће учеснике, онда државе нису ограничене домаћим притисцима. У том случају, Моравчик не објашњава процес формирања националних преференција. Другим речима, када домаћа политика не образује државне преференције, ко то чини и како? Који су мотиви за превазилажење домаћих притисака?<sup>28)</sup> Као и Винкот, и Фиоретос (Karl-Orfeo Fioretos) одбацује становиште да је основни циљ укључења држава у процес европске интеграције јачање њихове аутономије у односу на домаће интересне групе. Овај аутор наводи да у Моравчиковој теорији није јасно како владе бирају између својих преференција и преференција домаћих учесника и на који начин се преференције групишу. Такође, Моравчикова теорија претпоставља да интересне групе имају сличне преференције у различитим државама и да је структура домаћих институција мало значајна у обликовању политичких преференција дате друштвене групе.<sup>29)</sup> Критиком Моравчикове тезе о формирању националних преференција бавио се и Ентони Фостер (Anthony Foster), који оспорава Моравчиково становиште да формирање преференција претходи формулисању стратегија. Овај аутор наводи пример спољне и безбедносне политике ЕУ, у којој су политичке позиције биле предмет непрестаног дефинисања и редефинисања, и представљају мешавину међународних притисака, моћних политичких ривалитета и потребе за очувањем подршке домаћих учесника.<sup>30)</sup>

Либерална теорија међувладиних односа предмет је критике и представника тзв. теорије «управљања на више нивоа» (multi-level governance), који одбацују теорије државо-центризма, па самим тим и либералну теорију међувладиних односа. Њени заговорници полазе од становишта да у оквиру ЕУ не постоји централизовани систем управљања, већ да она представља сложени систем управљања на више нивоа (национални, супранационални, субнационални), у коме су националне владе, иако значајне, постале само један од актера у јединственом и комплексном систему управљања. Тако Марк (Gary Marks), Хуг (Liesbet Hooghe) и Бленк (Kermit Blank) истичу да државе остају значајни делови «европске слага-

28) Daniel Wincott, "Institutional Interaction and European Integration : Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, December 1995, p. 601.

29) Karl-Orfeo Fioretos, "The anatomy of autonomy : interdependence, domestic balances of power and European integration", *Review of International Studies*, vol. 23, n° 2, 1997, p. 299.

30) Anthony Foster, "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty : A Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 3, 1998, p. 358.

лице», али да немају монопол у политичком одлучивању, те да супранационалне институције имају независан утицај у политичком одлучивању, који се не може свести на улогу «агента» националних влада. Такође, државе не «монополизују» везу између домаћих и европских актера, сложени односи у домаћој политичкој арили се не завршавају на нивоу државе, већ се шире на европски ниво. Отуда заговорници ове теорије одбацују поделу између домаће и међународне политике.<sup>31)</sup> Аутори се у критици либералне теорије међувладиних односа посебно осврћу на положај Суда правде ЕЗ/ЕУ који је, према њиховом становишту, превазишао положај «агента» држава чланица. Суд је био активан у трансформацији правног поретка у супранационалном правцу, Римским уговорима је установио правне обавезе које умају примат над унутрашњим правним прописима и директно обавезују националне владе и грађане. Директна примена комунитарног права и супрематија су одлике суверености, и њихова примена од стране Суда правде сведочи да је ЕУ постала «конституционални режим».<sup>32)</sup>

Такође, либерална теорија међувладиних односа је превасходно усмерена на период доношења најзначајнијих измена у уговору ЕУ, тј. на међувладине конференције (Месина, Мастрихт, Амстердам, Ница, Лисабон). Међутим, ово уско дефинисано поље деловања не успева да објасни и анализира сложени процес европске интеграције, који се тешко може ограничити на рационалну борбу држава за националне интересе. На ову слабост теорије указали су представници институционализма рационалног избора, који су истицали неопходност анализе политичких последица различитих институционалних избора. Јер, како наводе Џефри Гарет (Geoffrey Garret) и Џорџ Цебелис (George Tsebelis), уколико су, како Моравчик тврди, потписници уговора рационални актери, потребно је објаснити зашто су они дали предност одређеном институционалном аранжману у односу на други.<sup>33)</sup>

У радовима Моравчика не наилазимо на анализу спољне и безбедносне политике ЕУ, с обзиром да се ова теорија не осврће на војну димензију ЕУ и безбедносна питања, већ даје приоритет еко-

31) Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, "European Integration from the 1980s : State Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, 1996, pp. 346-347.

32) *Ibid.*, p. 369.

33) Geoffrey Garret, George Tsebelis, "An Institutional Critique of Intergovernmentalism", *International Organization*, vol. 50, n° 2, 1996, p. 270.

номским интересима. Отуда је било тешко применити ову теорију на област спољне и безбедносне политике ЕУ, која, из перспективе либералне теорије међувладиних односа, има «секундарни» значај у процесу европске интеграције.<sup>34)</sup> Изузетак представља Роберт Довер (Robert Dover), који кроз анализу европеизације европске одбрамбене политике настоји да покаже валидност ове теорије у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Довер наводи да је безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (European Security and Defence Policy-ESDP) резултат «најмањег заједничког имениоца», и да су француско-британски преговори у Сен Мало-у били кључан моменат у развоју ове политике, а не међувладина конференција у Ници, те је неопходно, при проучавању процеса европеизације одбране, усмерити пажњу на анализу међувладиних сусрета који су претходили међувладиној конференцији. Довер истиче да у случају безбедносне политике ЕУ, формулисање британске политике није био процес груписања, од стране владе, преференција домаћих интересних група. Напротив, радило се о процесу у коме је влада формирала одређени политички циљ који је подржан од стране домаћих група. Такође, Европска комисија и Парламент су подстицали развој европеизације домена одбране изван контроле националних влада, што указује на неопходност придавања већег значаја супранационалним институцијама у овом процесу.<sup>35)</sup>

\*

\* \*

Либерална теорија међувладиних односа иде корак напред у односу на класични међувладин приступ, јер одбацује његово становиште да државе неће пренети моћ на институције Европске уније, и сматра да је ограничење њихове суверености од стране ЕУ боља стратегија да државе задрже аутономију него да остану изван ЕУ. Иако проистекла из класичне теорије међувладиних односа (Хофман), Моравчикова теорија почива на становишту да међудржавно погађање може довести до збира са позитивним исходом,

34) René Schwok, "Le rôle international de l'UE et les théories de l'intégration européenne", in René Schwok, Frédéric Mérand (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Academia Bruylant, Université de Genève, 2009, p. 51.

35) Robert Dover, *Europeanization of British Defence Policy*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 151-152. На занемаривање улоге супранационалних институција од стране либералне теорије међувладиних односа указује и Хелен Валас (Helen Wallace) - Wallace, Helen, Caporaso, James, Schampf, Fritz, Moravcsik, Andrew, "Review Section Symposium : The Choice for Europe: Social Purpose and state power from Messina to Maastricht", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1999, p. 158.

пре него до избора са нултим збиром.<sup>36)</sup> Такође, развијањем тезе о формирању националних преференција услед притисака домаћих учесника, који су изазвани економском међузависношћу, ова теорија се делимично приближава неофункционалистичком виђењу процеса европске интеграције, који истиче да дефинисање националног интереса проистиче из «плуралистичког процеса» у коме влада преговара са интересним групама, чија активност превазилази оквире националне територије. Основна слабост либералне теорије међувладиних односа је занемаривање значаја безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, која није предмет њеног теоријског разматрања. У овој области, владе су довољно независне од домаћих учесника и имају довољно простора за «маневрисање» при формулисању националних преференција, те процес европске интеграције није неопходан за јачање њихове аутономије у односу на домаће учеснике. Отуда и значај критика ове теорије које указују на нејасноће у погледу тога на који начин владе бирају између својих преференција и преференција домаћих учесника и на који начин се преференције групишу.

**Dejana M. Vukcevic**

**LA PARTÉE DE LA THÉORIE DE  
L'INTERGOUVERNEMENTALISME LIBÉRAL DANS  
L'EXPLICATION DU PROCESSUS D'INTÉGRATION  
EUROPÉENNE**

**Sommaire**

*L'objectif de cet article est d'analyser la portée de la théorie de l'intergouvernementalisme libéral dans l'explication du processus d'intégration européenne. Cette théorie souligne l'importance du processus interne de négociation entre les gouvernements et les acteurs non-gouvernementaux, qui forme les préférences nationales, suivies ensuite au niveau européen par les Etats. Les préférences nationales sont changeables et dépendent des processus politiques internes. Le libéralisme intergouvernemental avance que la négociation au sein de l'UE peut conduire à un choix avec un résultat positif, et que les préférences nationales sont le produit des pressions des acteurs domestiques. L'idée de base est que le processus d'intégration européenne renforce le pouvoir des Etats car il accroît l'efficacité de négociation intergouvernementale à travers l'existence d'un forum commun de négociation et des procédures décisionnelles, mais il renforce égale-*

36) Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 35.

*ment l'autonomie des leaders politiques nationaux par rapport aux acteurs domestiques. L'article sera divisé en deux parties. Dans la première partie, on envisagera les bases du libéralisme intergouvernemental, et sa portée à la modernisation des théories d'intégration et à l'explication de l'évolution du processus de l'intégration européenne. La deuxième partie sera axée sur les avantages et les faiblesses de cette théorie sous angle dans quelle mesure cette théorie a réussi à expliquer efficacement le processus d'intégration européenne.*

*Mots-clefs : intergouvernementalisme libéral, préférences nationales, acteurs non-intergouvernementaux, intergouvernementalisme, négociation internationale, intégration européenne.*

### ЛИТЕРАТУРА

- Chrysochoou, Dimitris, *Theorising European Integration*, London, SAGE Publications, 2001.
- Dover, Robert, *Europeanization of British Defence Policy*, Ashgate, Aldershot, 2007.
- Fioretos, Karl-Orfeo, "The anatomy of autonomy : interdependence, domestic balances of power and European integration", *Review of International Studies*, vol. 23, n° 2, 1997.
- Foster, Anthony, "Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 3, 1998.
- Garret, Geoffrey, Tsebelis, George, "An Institutional Critique of Intergovernmentalism", *International Organization*, vol. 50, n° 2, 1996.
- Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2007.
- Hoffmann, Stanley, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, vol. 95, n° 3, 1966.
- Hoffmann, Stanley, "Towards a Common Foreign and Security Policy?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 2, 2000.
- Marks, Gary, Hooghe, Liesbet, Blank, Kermit, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, 1996.
- Матић, Петар, "Будућност институционализма – процеси и промене у XXI веку", *Политичка ревија*, вол. 24, бр. 2, 2010.
- Moravcsik, Andrew, "Liberal Intergovernmentalism and Integration : A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, 1995.
- Moravcsik, Andrew, "Negotiating the Single European Act : National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, vol. 45, n° 1, 1991.

- Moravcsik, Andrew, "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993.
- Moravcsik, Andrew, "Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation", Center for European Studies, Working Paper n° 52, 1994.
- Moravcsik, Andrew, Schimmelfenning, Frank, "Liberal Intergovernmentalism", in Antje Wiener, Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Moravcsik, Andrew, Vachudova, Anna, "National Interests, State Power and EU Enlargement", [http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/ocs/pdfs/Moravcsik\\_Vachudova.pdf](http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/ocs/pdfs/Moravcsik_Vachudova.pdf).
- Pollack, Mark, "International Relations Theory and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, 2001.
- Putnam, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1988.
- Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, New York, Palgrave, 2000.
- Schwok, René "Le rôle international de l'UE et les théories de l'intégration européenne", in René Schwok, Frédéric Mérand (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Academia Bruylant, Université de Genève, 2009.
- Станчић, Вишња, „Либерализам и демократија: сличности и разлике“, *Политичка ревија* бр. 2, Београд, 2010.
- Wallace, Helen, Caporaso, James, Schampf, Fritz, Moravcsik, Andrew, "Review Section Symposium: The Choice for Europe: Social Purpose and state power from Messina to Maastricht", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 1, 1999.
- Wincott, Daniel, "Institutional Interaction and European Integration : Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, December 1995.

### Résumé

*L'intergouvernementalisme libéral développé par Andrew Moravcsik représente une variante moderne de l'approche intergouvernementaliste, et vise à expliquer les grandes lignes de l'intégration européenne par la combinaison des théories de formation des préférences nationales, de négociation internationale et du choix institutionnel. Cette théorie avance que les Etats sont les acteurs principaux dans le système de l'UE. Donc, l'UE est le résultat d'une activité coopérative, rationnelle des Etats. Les préférences nationales ne sont pas inchangeables, elles dépendent des processus politiques internes où les pressions des lobbies économiques sont décisives. Le libéralisme intergouverne-*



*mental utilise l'approche dite "two-level games" quant à l'activité rationnelle des Etats. D'abord, les acteurs économiques et sociaux internes participent à la formation des préférences nationales à travers la pression exercée sur les gouvernements pour que leurs intérêts soient réalisés. Ensuite, les Etats négocient au niveau européen, afin de réaliser ces intérêts. Les gouvernements sont dépendants des opinions publiques, partis politiques et des groupes de pression pour pouvoir agir avec une grande marge de manœuvre. Les institutions européennes peuvent ainsi accroître l'autonomie des Etats par rapport aux acteurs domestiques. La théorie du libéralisme intergouvernemental représente une avancée par rapport à l'intergouvernementalisme classique car elle considère que pour les Etats la délégation de leur souveraineté aux institutions de l'UE est la meilleure stratégie pour qu'ils conservent leur autonomie. Cette théorie peut également être conçue comme un "pont" entre l'intergouvernementalisme classique et le néofonctionnalisme, car elle avance l'idée que la négociation interétatique au niveau européen peut conduire à un choix avec un résultat positif, et que les préférences nationales sont le produit des pressions des acteurs internes, ce qui est en ligne avec la thèse néofonctionnaliste de l'intérêt national comme le résultat du "processus pluraliste" dans lequel le gouvernement négocie avec les groupes d'intérêts, dont l'activité dépasse les frontières nationales.*

---

Овај рад је примљен 12. јануара 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. марта 2011. године.