

**Веран Станчетић\***  
Факултет политичких наука  
Београд

## **ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА КАО ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКЕ ИЗГРАДЊЕ МИРА И СТАБИЛНОСТИ – ШПАНСКО ИСКУСТВО И МОГУЋНОСТИ ПРИМЕНЕ НА НАШИМ ПРОСТОРИМА**

**Сажетак:** Тема овог рада су прекограничне сарадње локалних и регионалних заједница тј. власти у складу са Уредбом ЕУ о Европској групацији за територијалну сарадњу, на основу које сарадње односно међудржавни ентитети добијају правни субјективитет и сопствену управљачку структуру. У раду се описују ови облици сарадње у Шпанији и анализира се допринос овог инструмента у очувању мира и стабилности у регионима који имају националне специфичности (Галиција) и/или тенденцију ка сецесионизму (Баскија, Каталонија). Осим тога разматра се питање да ли би примена овог приступа у земљама Западног Балкана био ефикасан начин за изградњу трајног мира и стабилности.

**Кључне речи:** прекогранична сарадња, еврорегион, ЕГТС, демократија, Шпанија, Западни Балкан

---

\* E-mail: [veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs](mailto:veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs) tel: 064 120 12 30.

## Увод

Краљевина Шпанија је слично некадашњој СФР Југославији сложена држава саздана од већег броја националности и народа који имају специфичне језике, културу и историјско–политичко наслеђе. Историју шпанске државе карактеришу бројни изазови у односу шпанске државе (централне власти) и региона, а нарочито оних у којима живе Каталонци или Баски, са израженим тенденцијама ка напуштању шпанске државе. Након пада Франковог режима и процеса демократизације шпанска држава је уместо политике потискивања регионалних идентитета и суровог кажњавања оних који су имали сецесионистичке тежње почела да примењује политику мирења различитих идентитета и давања бројних права регионима односно аутономним заједницама. Данас, иако и даље постоје они који подржавају идеју о независности Каталоније или Баскије, Шпанија је и даље целовита држава. Баскијски сецесионизам који је раније имао карактеристике насилне борбе (терористичка група *Euskadi Ta Askatasuna* – ЕТА) данас је у оквирима институција и демократских принципа. Штавише, већина Баска данас прихвата шпанску државу као своју па и шпански идентитет (62% грађана Баскије сматра себе у идентитетском смислу и као Баскима и као Шпанцима) (Петровић, 2022: 312). Каталонски сецесионизам је такође оцењен као претежно демократски и ненасилан. Слично као и у Баскији последњих година већина грађана Каталоније ипак не подржава идеју о њеној независности (Петровић, 2022: 280–282), што наравно не значи да и даље не постоје јаке политичке опције које заступају ову идеју.

Данас, Баскија (али и Навара, регион у коме живи доста Баска), Каталонија, а слично и остале аутономне заједнице у Шпанији имају широку аутономију и велику слободу да сарађују са сународницима из других држава. Шпанија је као држава очувана а при томе се негују и регионални идентитети. Иако и даље постоје тенденције ка независности (понајвише у Каталонији) и проблеми који одатле произилазе мало је вероватно да ће у догледној будућности то угрозити шпанску државу или да ће се проблеми решавати насилно.

Насупрот шпанском искуству стоји југословенско. Етничке и националне разлике унутар некадашње Југославије биле су основа за насиље, рат, патње великог броја грађана и распад државе. Чак и данас постоје бројне тензије и нерешени односи и питања, нарочито у

подручјима Босне и Херцеговине, Србије (нарочито косовски проблем), Црне Горе и Македоније. Многи грађани услед историјско–политичких околности живе ван матичне државе (тј. државе са којом се идентификују) и настоје да се повежу са сународницима тј. онима са којима имају блиске везе, а налазе се са друге стране границе. Оваква настојања су сасвим очекивана и уобичајена. Међутим, проблеми могу настати када ово настојање укључује и негирање или непоштовање постојеће државе. С обзиром на оптерећујуће наслеђе распада Југославије, осетљивост новонасталих држава и проблема који у овој сфери постоје, негирање постојећих држава и идеје о новом прекрајању граница буде бојазан од насилног решавања ових проблема. Да ли ће временом доћи до пацификације и стабилизације нашег региона, отварања граница и повезивања људи у функцији свеукупног развоја, демократије и кохезије или ће пак доћи до продубљивања тензија, које у најгорем случају могу ескалирати у насиље, зависиће највише од квалитета политике која се у овом пољу буде водила.

Основна идеја овог рада је да мудра политика у области прекограничних сарадњи међу државама и народима нашег региона може довести до реализације потреба грађана (нарочито у пограничним подручјима), а да се истовремено очувају успостављени поредак и постојеће државе. У том смислу Европска унија је права лабораторија овог приступа, укључујући и Шпанију која је мудро политиком успела да се сачува као целовита и данас солидно развијена и демократска држава.

Да би оваква политика била успешна, потребно је: 1. сагледати њен значај и увидети да је она најпре у интересу грађана јер поспешује мир и стабилност, 2. затим упознати се са могућностима и праксом у овом пољу (учење из искуства) и 3. на основу тих искустава и проблематике конкретног подручја креирати адекватну јавну политику прекограничних сарадњи. Сходно овоме сачињена је и основа структуре овог рада. Најпре се актуелизује значај територијалних сарадњи као основе мира и стабилности, потом се сагледавају инструменти сарадњи у ЕУ са посебним фокусом на регулативу о Европској групацији за територијалну сарадњу (скр. ЕГТС). Након тога, представљено је шпанско искуство (прекограничне сарадње у Галицији, Баскији и Каталонији). У завршном делу рада се дискутује у којој мери је ова политика допринела очувању шпанске државе и мира те да ли би сличан приступ би благотворан за грађане земаља Западног Балкана.

## Територијалне сарадње као темељ мира и стабилности – значај за демократију и благостање грађана

Предуслови благостања грађана у савременој демократској држави јесу стабилност и мир, односно одсуство екстремног начина решавања конфликта (оружјем). Због тога, држава која је демократска и истински посвећена благостању грађана као један од основних задатака има очување мира и стабилности те конструктивно решавање конфликта. Опредељеност (барем начелна) држава ка миру, стабилности и демократији је уписана и у њиховим конститутивним актима као и бројним међународним документима. Она се рефлектује и у бројним међународним организацијама које за циљ имају очување мира.

Упркос томе ратови су се водили од давнина, како у стара времена када је планета била практично „безгранична“ за тадашње људе, тј. када је било више него довољно места за све, тако и данас у време хипер–производње добара, високе технологије и уопште у условима материјалног богатства какво до сада није виђано. Штавише, према Глобалном индексу мира последњих година долази до његовог значајног пада (Global Peace Index, 2022: 11).

Упоредо са ратовима и разарањима људи су настојали да их ограниче, украте и коначно укину (Кантов вечни мир, идеја вестфалске Европе, Лига Народа, Уједињене нације...). На простору Европе последњи велики и за сада успешан мировни пројекат јесте Европска унија. Она се постепено развила у годинама после Другог светског рата из Заједнице за угљ и челик (односно из сарадње у области основних руда ратовања), затим кроз сарадњу у пољопривреди, трговину и регионалним политикама. Главни мотив сарадње је био да се обезбеди да европске државе (у то време барем западне европске и демократске државе) међу собом више никад не ратују. Заиста, данас иако постоје бројни проблеми са којима се и ЕУ као целина али и њене чланице суочавају, оне су далеко од тога да своје проблеме и евентуалне међудржавне конфликте решавају ратом.

Када се говори о овим темама тј. миру и стабилности није довољно посматрати само државе и њихове односе већ и многе друге актере и факторе политике и јавног управљања који постоје унутар или мимо држава. Ту спадају уже територијалне заједнице (региони, градови и општине), разне етничке скупине и многи други, по разним основама

интересно повезани ентитети. Треба напоменути и то да данас у свету постоји више хиљада разних народа тј. етничких скупина и тек нешто мање од 200 држава. То значи да највећи број народа заправо нема своју националну (независну) државу. Такође, доста је примера када значајан број припадника једног народа (који имају своју матичну националну државу) услед историјских околности остао да живи с друге стране границе, као мањина у другој држави. Осим тога долази и до демографских кретања и све интензивнијег кретања људи, робе, капитала и услуга, док су државе просторно фиксиране.

Укратко, ради се о сложеном и комплексном амбијенту у коме државе али и надржавне организације (ЕУ) морају пажљиво да управљају како би се сачували стабилност и мир и омогућио несметан друштвени развој. Покрета за независност и сецесионистичких стремљења има у многим европским државама, нпр. у Великој Британији (Ирска, Шкотска), Шпанији (Баскија, Каталонија), Француској (Корзика), Канада (Квибек), Италији (Лига Север), Белгији (анимозитети фламанског и валонског региона) (Станчетић, 2016: 68). Теоријски гледано могу се заузети два крајња односа према овим тенденцијама – један је потпуно конзерваторски по коме се из постојеће државе може изаћи тек под врло строгим и специфичним условима, а други је крајње либералан у коме би сваки ентитет, тј. свако ко би то желео могао да постане независан (што је тешко прихватљиво из практичних разлога) (више у: Станчетић, 2016). Међутим, садашња политичка пракса је блиска првом приступу, док се либерални приступ такође промовише али унутар постојећих политичких заједница односно држава.

Сходно томе, могло би се закључити да је рецепт за стабилност и мир рестриктивни услови (мада не и непостојећи) када је реч стицању потпуне независности (тј. стварању нове државе, издвајањем из постојеће), али и либерални приступ овој проблематици унутар постојећег оквира (давање одређеним заједницама да управљају сами собом и својим јавним политикама (нарочито када је реч о политикама која утичу на идентитет – културна, језичка, образовна). Другачије речено, формално–правно национална држава је и даље доминантна форма политичког организовања (наслеђе Вестфалског мира и Европе), али услед велике диверсификације и бројних народа, национална држава се у извесном смислу и релативизује (у свакодневном практичном животу) што се манифестује у процесима децентрализације држава (јачање

општина, градова и региона) (Станчетић, 2012: 175–176), наднационалних сарадњи и интеграција (на првом месту ЕУ), али и стварањем бројних међудржавних и „мимодржавних“ ентитета.

Са тим у вези веома је важан концепт Европе одоздо (Bucker, 2012; Valibar, 2013) и принцип субсидијаритета по коме су извор демократије и државе сами грађани. Субсидијарност је један од темељних принципа демократије и подразумева да јавне надлежности и послови по аутоматизму припадају најнижем нивоу власти, тј. оном нивоу који је најближи грађанима (општина, град), а да само у условима немогућности тога нивоа да ефикасно реализује посао та надлежност се преноси на виши ниво власти (округ или регион) (Ђорђевић, 2017: 13). Овај концепт подразумева и слободу општина (и других територијалних заједница тј. нивоа локалне власти) да сарађују са другим општинама, како унутар државе тако и са заједницама ван других држава. У пракси су државе на различитом степену примене овог принципа. У неким у којима доминира централистичка и ауторитарна политичка култура ово је више идеја и форма, док је у неким заиста дошло до његове реализације.

### **Територијалне прекограничне сарадње у Европи и значај ЕГТС уредбе**

За стабилност једне државе важан је принцип кохезивности који подразумева да су сви њени делови интегрисани, међусобно повезани, да се грађани свих подручја идентификују са заједницом којој припадају и да не постоје неприхватљиво велике разлике у развоју. У пракси није лако све ово остварити, тако да се у многим државама у већој или мањој мери јављају подручја која су из разних разлога мање интегрисана или повезана са националном државом. Изазов у великом броју европских држава представљају погранична и удаљена подручја (од административног центра или великих градова), која су слабије инфраструктурно опремљена или су услед географских карактеристика теже доступна. То најчешће резултира заостајањем у економском и уопште укупном развоју што може створити тензије на релацији локално подручје – централна власт. Уколико при томе на том подручју становници имају специфичан идентитет или припадају другом народу (национална мањина), онда постоји „критична количина услова“

који могу довести до тензија и конфликта тј. нестабилности унутар државе (Станчетић, 2010).

У европским државама је одавно уочена ова проблематика те су прекограничне сарадње препознате као инструмент који може допринети релаксацији оваквих ситуација. Уз помоћ овог инструмента, подручја (најчешће општине, окрузи, региони) које су из ма ког разлога међусобно упућени (географски, економски, историјски, инфраструктурно, културолошки, политички) реализују разноврсне активности у којима препознају заједнички интерес. Те сарадње се могу кретати од лабавијих и мање формалних које подразумевају мреже за размену знања и искуства, затим реализацију заједничких пројеката па до интегративних форми сарадње које подразумевају заједничко доношење одлука и управљање развојним питањима одређеног подручја. Сходно реченом, овај вид сарадње значајно доприноси демократији и благостању грађана. Када се општине или градови удруже и делују као целина, то подразумева већу партиципацију грађана у процесу доношења одлука. Оваква врста сарадње ствара простор за већу размену информација и мишљења међу грађанима, што доприноси квалитетнијем процесу доношења одлука. Такође, бројни пројекти и активности имају утицај на благостање грађана (сарадње на основу које јавне услуге постају јефтиније и доступније, заједничко привлачење инвеститора и бреднирање подручја...). Укратко, овакве сарадње грађане чине задовољнијим, а то је најбољи пут ка кохезији и стабилности.

Прве прекограничне сарадње у Европи (назване еврорегиони) су настале пре више од 60 година. Први еврорегион је настао 1958. године на немачко–холандској граници. Такође, један од најстаријих региона је и онај из 1963. године настао на границама Немачке, Француске и Швајцарске. Током 1960–их година, многа питања регионалног развоја, образовања, транспорта, инфраструктуре, језика, животне средине почели су да се решавају уз помоћ разних форми прекограничне сарадње. Током каснијих деценија овај приступ се развио широм Европе тако да данас постоји преко 100 еврорегиона. Разне форме прекограничне сарадње укључујући и еврорегионе су формализоване кроз регионалну политику Европске уније и имају значајну финансијску подршку из буџета ЕУ. Данас се овај сегмент регионалне политике ЕУ назива Европска територијална сарадња, а три њена главна сегмента су прекогранична, интеррегионална и транснационална сарадња.

Прекогранична сарадња позната и под акронимом *СВС* (од енглеског *cross-border cooperation*) подразумева сарадњу између НУТС 3 пограничних региона из најмање две државе, са циљем да се у пограничним регионима решавају изазови и проблеми на основу неискоришћених потенцијала, али и да се јача сарадња која је вредност сама по себи, јер доприноси хармоничним односима и развоју Уније. Овај вид сарадње подразумева и заједничку административну структуру (обично стационарана у једној од држава) која управља програмима сарадње.

Интеррегионална сарадња представља сарадњу подручја из различитих држава широм Европе (тачније ЕУ и партнерских држава), без обзира на то да ли су она погранична. Реч је о паневропским мрежама које служе за размену информација односно за развој и преношење добре праксе, те трансфер знања приликом решавања друштвених проблема.

Транснационална сарадња се односи на сарадњу великих транснационалних (често морски удаљених) територија углавном око морских сливова (*Interreg, ЕС*).

Кључна година за развој ових сарадњи у ЕУ јесте 2006. година када је донета Уредба о европској групацији за територијалну сарадњу (скр. ЕГТС) (*Regulation (EC) No 1082/2006*). Донета је са циљем да повећа правну извесност и стабилност разних врста сарадњи а у коначници да унапреди кохезију унутар ЕУ. Велика новина ове Уредбе је то што разним формама сарадње омогућава да имају правни субјективитет и сопствену управљачку и административну структуру. Такође, омогућава и велику флексибилност јер актери сарадње могу бити: држава (мада се обично мисли на територијално мале државе), регион или локална власт, јавно предузеће или било које јавно тело.

Ради прецизности треба напоменути и то да нису све помињане сарадње у форми ЕГТС ентитета. Дакле, укупан број прекограничних сарадњи и еврорегиона је већи од оних који су регистровани као ЕГТС ентитет, који има знатно већу формалност и степен интегрисаности у односу на сарадње које нису ЕГТС. У раду ће надаље бити фокус само на овим интегративним формама сарадње.

Поред омогућавања флексибилности и стицања правног субјективитета, важна карактеристика Уредбе је и то што омогућава различитим нивоима власти из различитих држава да се удружују ради заједничког пружања услуга или обављања одређених послова без претходног



потписивања и ратификације међународног споразума које би одобрили национални парламенти.

Уредбом је прописано и то да чланови који желе да формирају ЕГТС сарадњу треба да имају свој оснивачки односно темељни документ у коме се јасно наводе: име ЕГТС сарадње и седиште, подручје на коме делује, циљеви и задаци, трајање сарадње, чланови, управљачки органи и њихове надлежности. Такође, у свом статуту ЕГТС ентитет мора да има утврђен систем управљања (органи, ко их чини, надлежности и сл.), дефинисане процедуре одлучивања, радне језике, процедуре које се односе на ангажовање и рад службеника, као и одредбе које се односе на буџетирање и финансирање сарадње.

Такође прописани су и основни управљачки органи које један ЕГТС ентитет мора обавезно да има и то су: скупштина (коју чине представници чланица сарадње) и директор који представља ЕГТС. Осим ових основних и обавезних тела ЕГТС може успоставити и друга.

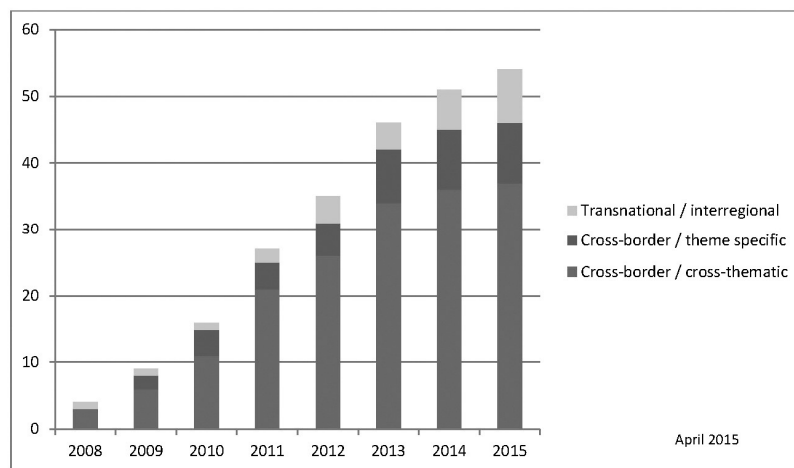
Дакле, на основу најзначајнијих одредби Регулативе 1082/2006 може се рећи да су битни елементи ЕГТС сарадње следећи:

1. правни субјективитет;
2. територија (суседне територије две или више држава);
3. актери сарадње: најчешће локалне и регионалне власти и бројна друга јавна тела
4. посебна управљачка структура (скупштина и директор) и администрација;
5. сет специфичних надлежности и буџет и
6. слобода формирања (без посебног одобравања конкретне сарадње и ратификације националног парламента).

Прве регистроване ЕГТС сарадње односно ентитети појавили су се 2008. године и то на француско–белгијској граници, словачко–мађарској, шпанско–португалској и једна на Медитерану у форми транс-националне сарадње (Грчка, Кипар, Албанија, Француска, Италија и, занимљиво, Палестина). Током наредних година бележи се значајан и перманентан раст броја ових сарадњи, тако да их по званичним информацијама у 2023. години има укупно 87. Последњи регистровани ЕГТС ентитет се зове *Eurocidade Porta da Europa* и формиран је на шпанско–португалској граници (European Committee of Regions, 2023).

Данашња Европа је премрежена оваквим облицима сарадње (European Committee of Regions, 2019) и највише их има на границама Мађарске, Словачке, Француске, Шпаније и Португала (ЕС - EU Monitor, 2018). Бројчано гледано доминира прекогранична сарадња (СВС) са врло шароликом тематиком тј. областима сарадње.

**Слика 1.** Развој ЕГТС сарадњи од 2008. до 2015. године



**Извор:** European Parliament (2015), Directorate-General for Internal Policies of the Union, Dallhammer, E., Celotti, P., Stead, D. et al., *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe*, p. 25.

## ЕГТС у Шпанији

Шпанија је једна од европских држава у којој је описани приступ сарадњи доста примењиван. Мапа из 2019. године на којој су приказани ЕГТС ентитети показује да је цела шпанско–француска и знатан део шпанско-португалске границе покривен овим облицима сарадње.

**Слика 2.** ЕГТС сарадње (еврорегиони) у Шпанији 2019. године

**Извор:** European Committee of the Regions (2019): EGTC Map.

По званичним подацима први ЕГТС ентитет се појавио на шпанско-португалској граници октобра 2008. под називом *Agrupación Europea de Cooperación Territorial* (скр. АЕСТ) *Galicia – Norte de Portugal*, али је такође и последњи (на дан 08.05.2023) регистрован фебруара 2023. такође на шпанско-португалској граници (*Eurocidade Porta da Europa*).

Данас, субнационалне територије односно локалне или регионалне власти у Шпанији учествују у око 20 ЕГТС ентитета, што је нешто испод четвртине укупног броја ових сарадњи.

**Табела 1.** ЕГТС у Шпанији

	<b>Име ЕГТС-а</b>	<b>седиште</b>	<b>државе</b>	<b>оснивање</b>
1.	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia – Norte de Portugal (GNP АЕСТ)	Vigo, ES	ES/PT	23/10/2008
2.	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro (Duero-Douro)	Trabanca, ES	ES/PT	21/03/2009
3.	GECT ArchiMed	Taormina, IT	IT/CY/ES/EL	06/03/2011
4.	GECT Pyrénées-Méditerranée АЕСТ Pirineos Mediterráneo АЕСТ Pirineus Mediterrània	Toulouse, FR	FR/ES	25/08/2009
5.	Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial ZASNET, АЕСТ (ZASNET)	Bragança, PT	PT/ES	19/03/2010

6.	Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya (AECT HC)	Puigcerdá, ES	ES/FR	26/04/2010
7.	GECT Pirineus – Cerdanya AECT Pirineus – Cerdanya	Saillagouse, FR	FR/ES	22/09/2011
8.	Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Espacio Portalet"	Sallent de Gállego, ES	ES/FR	03/06/2011 Dissolution: 05/05/2021
9.	GECT Eurorégion Nouvelle Aquitaine - Euskadi – Navarre	Hendaye, FR	FR/ES	12/12/2011
10	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Ciudades de la Cerámica, AECT limitada (AEuCC, AECT limitada)	Talavera de la Reina, ES	ES/FR/IT/RO	07/01/2014
11	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT) Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT) European Grouping of Territorial Cooperation Eurocity of Chaves-Verín (Eurocity of Chaves-Verín, EGTC)	Verín, ES	ES/PT	17/07/2013
12	Huesca Pirineos – Hautes Pyrénées (HP-HP)	Huesca, ES	ES/FR	11/11/2014 Dissolution: 09/12/2020
13	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Faja Pirítica Ibérica (AECT Faja Pirítica Ibérica)	Tharsis, ES	ES/PT	14/10/2014
14	GECT Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter AECT País d'Art i d'Història Transfronterer Les Valls Catalanes del Tec i del Ter AECT País de Arte e Historia Transfronterizo Los Valles Catalanes del Tec y del Ter (GECT PAHT)	Prats-de-Mollo-laPreste, FR	FR/ES	28/01/2015
15	Agrupación Europea de Cooperación Territorial León-Bragança Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial León-Bragança (AECT León-Bragança)	León, ES	ES/PT	29/12/2015
16	European Grouping of Territorial Cooperation "European Mycological Institute" Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Instituto Micológico Europeo" (EMI)	Soria, ES	ES/FR	10/05/2016
17	EGTC Interpal – MEDIO TEJO	Palencia, ES	ES/PT	24/11/2016

18	EGTC EUROCIUDAD DEL GUADIANA	Ayamonte, ES	ES/PT	07/02/2018
19	EGTC RIO MINHO	Valença, PT	PT/ES	20/02/2018
20	EGTC Pirineos Pyrénées	Jaca, ES	ES/FR	19/10/2020
21	EGTC Eurocidade Porta da Europa	Vilar Formoso, PT	PT/ES	17/02/2023

**Извор:** European Committee of Regions (2023): List of European Groupings of Territorial Cooperation.

Ове сарадње су врло шаролике по бројним критеријумима (циљ оснивања и послови које обављају, величина територије, број становника, тип сарадње, време на које су основани итд). Ипак, доминирају прекограничне форме сарадњи (СВС). Неке од ретких сарадњи које не спадају у ову групу су транснационална сарадња под називом *GECT ArchiMed (Archipel méditerranéen)* и интеррегионална сарадња која носи назив ЕГТС – Градови керамике (шп. *Agrupación Europea de Cooperación Territorial Ciudades de la Cerámica*, скр. *АЕуСС*). Ову сарадњу чини мрежа од више од 120 градова из седам европских држава који имају дугу традицију везану за керамику.<sup>1</sup> Највећи број ових сарадњи се оснива на неодређено време (трајно), док су неке сарадње орочене на одређен број година. Међутим, уколико су искуства позитивна ове сарадње се продужавају или прикључењем нових чланова постају шире. Пример овог приступа је *АЕСТ Espacio Portalet* сарадња у области граничних прелаза на шпанско–француској граници, а чинили су је шпански регион (аутономна заједница) Арагон и француски департман Атлантски Пиринеји (фр. *Le département des Pyrénées-Atlantiques*). Ова сарадња је формално распуштена маја 2021. године (*Espacio Portalet*, интернет страна), да би практично наставила да постоји у још развијенијој форми под називом *АЕСТ Pirineos-Pyrénées* у којој поред Арагона (тачније Влада Арагона) и Атланских Пиринеја учествују још и Уеска (*Huesca*), шпанска провинција у Арагону и француски департман Горњи Пиринеји (фр. *Hautes-Pyrénées*) (*Pirineos-Pyrénées*, интернет страна).

<sup>1</sup> Ова мрежа са седиштем у Италији је основана за подршку и развој керамичке уметности и заната кроз поспешивање друштвене и економске кохезије, а кроз пројектне активности и пружање услуга заинтересованим субјектима у керамичком сектору. Више: АЕуСС интернет страна <http://www.aeucc.eu/about-us/members-and-history/>.

Како је реч о великом броју ових сарадњи немогуће их је све представити у раду овог обима. Подручја које ове сарадње покривају могу се кретати у распону од врло малих територија (нпр. сарадња две или неколико општина или градова) до подручја од више десетина хиљада квадратних километара (већа од многих мањих европских држава). Стога ће бити представљена три индикативна случаја великих ЕГТС еврорегиона на северу Шпаније.

### **ЕГТС Галиција – Северни Португал (шп. *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal* – скр. *GNP-AECT*)**

Главни циљ овог еврорегиона је подстицање и подршка територијалне и институционалне сарадње између Галиције и Северног Португала како би се превазишле физичке и бирократске баријере које произилазе из државних граница, односно стварање ефективног и функционалног еврорегиона. То је место где се успостављају канали комуникације и везе између институција, компанија и грађана са циљем подстицања развоја и конвергенције између суседа.



Ради се о простору чији делови, иако се налазе у две државе, имају снажне друштвене, економске и културне везе и међусобну упућеност. Територија овог еврорегиона има површину од око 51.000 км<sup>2</sup> (Галиција 29.575 км<sup>2</sup> и Северни Португал 21.284 км<sup>2</sup>), а на њој живи око 6,5 милиона становника (Галиција 2,8 милиона и Северни Португал 3,7 милиона).

Ова сарадња има вишедеценијску историју и почела је још 1991. године када је створена на основу Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти (Савет Европе, 1980), али кључну улогу имала је ЕГТС уредба на основу које је 2008. потписан споразум о сарадњи између два региона, а која је у пракси почела да функционише од марта 2010. године.

Кад је реч о циљевима сарадње они су прилично уопштени и ша-ролики. Циљ је да се побољша привредни развој, социјална кохезија и генерално квалитет живота кроз размену знања, искуства и ресурса, те да се промовишу европске демократске вредности и интеграција. Ово се остварује кроз активности у разним областима попут туризма, културе, науке, иновација, екологије, енергетике, превоза и сл.

Главни органи су скупштина која има осам чланова (по четири представника оба региона), директор (постављају га заједничким до-говором шефови регионалних влада), секретар који је и заменик дирек-тора и високи савет који доноси стратешки смернице и врши надзор над сарадњом (GNP – АЕСТ, интернет страна).

### ЕГТС Нова Аквитанија – Баскија – Навара (шп. *Nouvelle-Aquitaine, Euskadi, Navarre*)

Главни мото овог еврорегиона је: три региона, две државе, једна територија односно простор за сарадњу и заједничке пројекте који до-приносе економском, друштвеном и културном развоју (NAEN, интер-нет страна). Реч је о изузетно великом региону, који је већи од многих европских држава. Има површину од 101,7 км<sup>2</sup> и 8,7 милиона станов-ника. Осим тога на овом подручју је око 3,5 милиона запослених, око 490.000 компанија и 1,8 милиона студената.



Званични језици овог евроре-гиона су баскијски, шпански и француски. Дакле, негује се вишејезичност у простору у коме се комуницира, дели, учи и повезује.

Главни циљ овог региона је, као и у претходном случа-ју, веома широко и генерално постављен, а то је стварање еврорегиона који спаја уда-љено и олакшава свакоднев-ни живот становника на ло-калном и регионалном плану,

помажући да се побољшају њихови животни услови, како тренутно, тако и у будућности.

Области сарадње и заједнички пројекти који су до сада реализовани су економија, запошљавање, образовање, животна средина, мобилност и сл. Такође инсистира се на комуникацији са грађанима, њиховој партиципацији и укључивању у пројекте. Четири главне осе деловања су: 1) еврорегионално грађанство, 2) економија знања, иновације и конкурентност, 3) одржива територија и транспорт и 4) отворена управа.

Управљачка структура овог еврорегиона се састоји од скупштине која има 18 чланова и извршног одбора који има шест чланова. Осим ова два главна управљачка тела постоји и административни и технички тим у чијим редовима је и директор еврорегиона.

Слично као и у претходном случају сарадња на овом подручју има вишедеценијско искуство и настала је још 1983. године када је основана Радна заједница Пиринеји (чинили су је: *Aquitaine, Languedoc-Roussillon and Midi-Pyrénées, Catalonia, Aragon, Euskadi, Navarra u Andorra*), а већ 1989. године формиран је заједнички фонд за финансирање прекограничних пројеката. Године 2009. сарадња је формализована као ЕГТС на основу Уредбе (1082/2006).

### ЕГТС – Пиринеји Медитеран (*Pyrenees Mediterranean*)

Овај еврорегион чине три региона: Окитанија (регион на југу Француске формиран 2016), Каталонија и Балеарска острва. Такође је реч о веома великом подручју површине од око 110.000 км<sup>2</sup> на коме живи 14,8 милиона становника.



Циљ овог еврорегиона јесте да до 2030. године постане територија отпорна на идентификоване изазове тако што делује и остварује циљеве у два кључна поља: 1) стварање услова на североистоку Медитерана за одрживи развој заснован друштвеној, еколошкој, културној и економској интеграцији територије и 2) допринос изградњи Европе региона која је уједињена, друштвено посвећена и блиска грађанима.



Пет година након оснивања 2009. године, дакле 2014. овај евро-регион је од Комитета региона признат као „најбољи европски ентитет територијалне сарадње“ и као лабораторија различитих приступа у сарадњи која је инспирисала многе друге иницијативе у Европи (Euroregio Pugnens Mediterraneum, интернет страна). И овај еврорегион има уобичајену управљачку структуру предвиђену Уредбом и Статутом еврорегиона коју прате технички секретаријат, радне групе и пет тематских комисија (култура, иновације, високо образовање и истраживање, животна средина / климатске промене и енергија и туризам).

### Дискусија и закључци

Описани феномени су појава и пракса новијег времена која се у земљама Западног Балкана још увек није развила. Овај исказ не треба мешати са генералним постојањем прекограничних сарадњи којих има и на нашим просторима, али не и оних са решењима по угледу на помињану Уредбу ЕК из 2006. године.<sup>2</sup> Подсетимо се, позивајући се на њу локалне и регионалне власти различитих држава могу да формирају међугранични ентитет који се састоји из пограничних подручја више држава, који има свој правни субјективитет, управљачку структуру, буџет и надлежности. Штавише, пракса показује да се овакви ентитети најчешће формирају трајно и са врло широко дефинисаним циљевима и могућим активностима. С обзиром на то да су присутни елементи: територија, становништво, посебна управљачка структура, затим председник (или директор) који репрезентује ту територију, буџет, те бројни послови које могу да обављају, може се рећи да је реч о „државоликом“ ентитету, односно новом нивоу локалног или регионалног међудржавног нивоа управљања.

Постоји још једна важна правилност која се уочава широм Европе, а нарочито у представљеним примерима. Наиме, иако се у Уредби,

---

<sup>2</sup> На простору укупном простору бивше Југославије и Западног Балкана (бивше југословенске републике и Албанија) постоји тек неколико ЕГТС сарадњи. То су ЕГТС Мура коју чине неколико општина из Хрватске и Мађарске које се налазе са две стране реке Муре, и две ЕГТС сарадње у којој учествују словеначке општине. Једна од њих је прекогранична сарадња са италијанским општинама, а једна је интеррегионална са партнерима из Италије, Аустрије и Немачке. Међутим, оваквих сарадњи нема између општина бивших југословенских република које су сада независне и суверене државе.

оснивачким актима еврорегиона, њиховим циљевима и планираним активностима не помињу националности, етницитети и сл., већ првенствено секторски проблеми и циљеви (екологија, транспорт, туризам, култура итд.), приметно је да многе еврорегионе креирају територије на којима живе веома блиски и међусобно упућени или чак исти народ (етницитет) који је сплетом историјских околности подељен државном границом. То је јасно уочљиво у сва три представљена еврорегиона.

Наиме, у Галицији и Северном Португалу живе људи који имају снажне економске и културне везе. Такође, Галиција је одувек имала снажан регионални идентитет с обзиром на специфичну културу и језик, те је то трећи регион који је добио аутономију 1981. године (после Каталоније и Баскије). Такође, Галицији је призната и историјска националност (Петровић, 2022: 50). Слична правилност се уочава и у еврорегиону Нова Аквитанија – Баскија – Навара. Са обе стране границе живе Баски, док део Каталонаца живи у Француској те није изнећајујуће што се један еврорегион појавио баш на том подручју.

Једна од главних тврдњи у овом рада јесте и то да је овај вид прекограничне сарадње и давање права локалним територијама и властима, а самим тим и грађанима да слободно сарађују са актерима с друге стране границе, политика која је значајно амортизовала потресе у Шпанији и тежњу неких територија за отцепљењем (на првом месту Баскија и Каталонија). Данас, и поред скоријих потреса у Каталонији („Пућдемонова република“ из 2017), она је и даље део Шпаније, а и већина грађана Каталоније то жели (Петровић, 2022: 180). Баскија која је била тврди заговорник независности уз ванинституционалну борбу и примену насиља, данас нема јаких политичких снага које се залажу за излазак из Шпаније. Неоспорно је и то да су напуштени насилни и ванинституционални методи борбе за независност. То не значи да заступника идеје о независној Баскији нема, али изгледа да су грађани прилично задовољни својим статусом који имају у садашњим условима. Заправо, Баскијци су вероватно и остварили своје циљеве, живе уједињени, слободно се крећу и сарађују, границе им нису препрека. А опет, све је то остварено уз поштовање постојећих држава и без примене радикалних инструмената.

Постоји још једна важна околност која иде у прилог описаној политици давања слободе локалним властима да сарађују мимо државе и преко државне границе, а то је принципи субсидијаритета и начин на

који је креирана шпанска државна структура. Ако се пажљиво проучи шпански устав (а нарочито поглавље о територијалној организацији државе) долази се до закључка да је територијално–административна структура креирана „од доле“ односно да је основна градивна јединица локална заједница. Наиме, шпански региони тј. аутономне заједнице нису као, рецимо, у Италији побројани у Уставу и креирани „од горе“. Они настају „од доле“, вољом општина и провинција па се могу сматрати (у формално–правном смислу) правом, а не обавезом. Тако, у члану 141. пише да је: „Провинција локални ентитет са својством правног лица који настаје груписањем општина“. У истом члану стоји још једна одредба која има значаја за међуопштинску сарадњу по којој се могу формирати групе општина чија је заједничка територија другачија од постојећих провинција. Потом у члану 143. пише да у остваривању права на самоуправу граничне провинције са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама могу преузети право самоуправе формирањем самоуправне заједнице (шп. *Comunidades Autónomas*). Дакле, субнационална управљачка структура Краљевине Шпаније је формирана „од доле“. Провинције настају удруживањем општина, а региони удруживањем провинција. Оваква решења временом креирају одређену врсту политичке културе која стимулативно делује на локалне заједнице и власти у смислу да буду активни актери у стварању бољих услова за живот, укључујући и разне врсте сарадњи, како унутар државе тако и преко границе.

Преостаје питање да ли је овај инструмент применљив на подручју бивше СФРЈ односно на Западном Балкану. Имајући на уму да је прекогранична сарадња базирана на ЕГТС Уредби пре свега инструмент хармонизације односа држава и њених грађана, стабилности и отклањања проблема који могу да проишају из жеље за прекрајањем граница, следио би логичан закључак да је један овакав инструмент на простору где има оваквих изазова био врло пожељан. Па ипак, он до сада није примењиван. Наравно, Уредба о ЕГТС није обавезна за земље Западног Балкана али то не значи да оне не могу да примењују исти модел сарадње. Парадоксално је да су све земље нашег региона на путу европских интеграција те да званично подржавају европске вредности али ипак у пракси не примењују инструменте који су у духу тих вредности.

На крају остаје отворено питање о могућим последицама примене описаног инструмента прекограничне сарадње у нашем региону. Шта

би се десило када би се попут описаних случајева сарадњи дала слобода општинама и градовима да сарађују, како унутар граница тако и са онима са друге стране границе? Да ли би то допринело релаксацији односа и превазилажењу неких отворених питања (на првом месту српско—албански односи и косовски проблем) који оптерећују читав регион или би услед дефицита демократске политичке културе и злоупотребе овог инструмента дошло до нових компликација и продубљивања конфликта? Одговор на ово питање би ваљало да буде предмет будућих истраживачких радова и научних скупова.

## Литература

- AEuCC - Agrupación Europea de Cooperación Territorial Ciudades de la Cerámica / European Grouping of Territorial Cooperation Cities of Ceramics: <http://www.aeucc.eu/>
- Balibar, Etienne. (2013): A new Europe can only come from the bottom up, OpenDemocracy: <https://www.opendemocracy.net/en/new-europe-can-only-come-from-bottom-up/>
- Bucker, Nicola. (2012): *Europe bottom-up: How Eastern Germans and Poles frame the European Union*, Nomos Publishers, Baden-Baden.
- Dorđević, Snežana. (2017): *Primena principa subsidijarnosti u Srbiji*, FPN, Beograd.
- EC - EU Monitor. (2018): Legal provisions of COM(2018)597 - Application of Regulation (EC) No 1082/2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), European Commission, 17.08.2018. Brussels.
- Espacio Portalet, интернет страна: <https://www.espalet.eu/el-aect/la-aect/>
- European Committee of Regions. (2019): EGTC Map, <https://cor.europa.eu/en/Documents/EGTC-Map-2019.pdf>
- European Committee of Regions. (2023): List of European Groupings of Territorial Cooperation, Brussels. [https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official\\_List\\_of\\_the\\_EGTCs.pdf](https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf)
- European Parliament. (2015): Directorate-General for Internal Policies of the Union, Dallhammer, E., Celotti, P., Stead, D. et al., European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/317929>
- Euroregion Pyrenees Mediterranean, интернет страна: <https://www.euroregion.eu/en/euroregion/objectives>
- Global Peace Index. (2022): Measuring peace in a complex world, Institute for Economics & Peace, Sydney.
- GNP – АЕСТ, интернет страна: <https://www.gnpaect.eu/portal-transfronterizo/>
- Interreg, European Commission: Interreg: European Territorial Co-operation: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/cooperation/european-territorial\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en)
- NAEN, интернет страна: <https://www.euroregion-naen.eu/leuroregion/qu-est-ce-que-euroregion/>

- Pirineos-Pyrénées, интернет страна: <https://www.pirineos-pyrenees.eu/> .
- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC).
- Stančetić, Veran. (2010): „Unutardržavni (regionalni) identiteti u evropskim državama – šansa ili rizik?“ u: *Očuvanje i zaštita kulturno-istorijskog nasleđa Srbije u inostranstvu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
- Петровић, Рајко. (2022): *Шпанија: сузбијање сецесионизма*, Catena mundi, Институт за европске студије, Београд.
- Савет Европе. (1980): European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, <https://rm.coe.int/1680078b0c>
- Станчетић, Веран. (2012): *Реформа управљања у савременој држави – развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд.
- Станчетић, Веран. (2016): „Смисао сецесије у доба глобализације“, *Култура полиса*, 29, Култура полис, Нови Сад и Институт за европске студије, Београд.

---

**CROSS-BORDER COOPERATION AS AN INSTRUMENT  
OF POLICY BUILDING PEACE AND STABILITY  
- THE SPANISH EXPERIENCE AND POSSIBILITIES  
OF IMPLEMENTATION IN OUR AREAS**

**Summary:** The topic of this work is cross-border cooperation of local and regional communities, ie. authorities in accordance with the EU Regulation on the European Grouping for Territorial Cooperation, on the basis of which cooperation, that is, interstate entities receive legal subjectivity and their own management structure. The paper describes these forms of cooperation in Spain and analyzes the contribution of this instrument in preserving peace and stability in regions that have national specificities (Galicia) and/or a tendency towards secessionism (Basque Country, Catalonia). In addition, the question of whether the implementation of this approach in the countries of the Western Balkans would be an effective way to build permanent peace and stability is being considered.

**Keywords:** cross-border cooperation, Euroregion, EGTC, democracy, Spain, Western Balkans

---

## LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y ESTABILIDAD - LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA Y POSIBILIDADES DE IMPLEMENTACIÓN EN NUESTROS ÁMBITOS

**Resumen:** El tema de este trabajo es la cooperación transfronteriza de las comunidades locales y regionales, es decir, autoridades de acuerdo con el Reglamento de la UE sobre la Agrupación Europea para la Cooperación Territorial, en base a la cual la cooperación, es decir, las entidades interestatales reciben subjetividad legal y su propia estructura de gestión. El artículo describe estas formas de cooperación en España y analiza la contribución de este instrumento a la preservación de la paz y la estabilidad en regiones con especificidades nacionales (Galicia) y/o tendencia secesionista (País Vasco, Cataluña). Además, se está considerando la cuestión de si la implementación de este enfoque en los países de los Balcanes Occidentales sería una forma efectiva de construir una paz y una estabilidad permanentes.

**Palabras clave:** cooperación transfronteriza, Eurorregión, AECT, democracia, España, Balcanes Occidentales