

Milan Igrutinović

**KA STRATEGIJI SPOLJNE
POLITIKE SRBIJE: ODNOSI SA
SUSEDIMA
UVODNA STUDIJA**

Centar za primenjene evropske studije – CPES

KA STRATEGIJI SPOLJNE POLITIKE SRBIJE: ODNOSI SA SUSEDIMA

Iz projekta...

Proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji zavisi od dinamike otvaranja i uspešnog okončanja 35 pregovaračkih poglavlja. Iako je EK na stanovištu da se bilateralni sporovi između članica EU i zemalja kandidata za članstvo rešavaju nezavisno od toka pregovaračkog procesa, dosadašnje iskustvo pokazuje da takvi sporovi mogu značajno odložiti otvaranje poglavlja u pregovorima, ili ih zaustaviti.

Projektom je predviđeno mapiranje i istraživanje otvorenih pitanja u odnosima Srbije i njenih suseda – članica EU, s obzirom na potencijal upravo tih pitanja da zakoče pregovarački proces. Imajući u vidu značaj dobrosusedske politike, regionalne saradnje, kao i činjenice da su sve države regiona politički opredeljene za članstvo u EU, istraživanjem će takođe biti tematizovani odnosi Srbije sa susednim zemljama koje nisu članice EU.

Pokretanje rešavanja ovih pitanja, predstavlja i put za oblikovanje nove spoljnopolitičke strategije Srbije, s obzirom da je spoljna politika države već godinama bez jasnog sadržaja i ciljeva. Definisane odnose sa susedima, dalje predstavlja i put ka oblikovanju politike spram velikih sila (EU, SAD, Rusije, Kine), kao bitnom delu nove spoljnopolitičke strategije Srbije.

Uprkos oficijelnom opredeljenju svih država za unapređenjem bilateralne i regionalne saradnje, čini se da dosadašnji napredak u rešavanju otvorenih pitanja nije bio veliki. S obzirom da bilateralni sporovi mogu biti prepreka u pregovaračkom procesu između Srbije i EU, te da se ne mogu izostaviti ni u kreiranju spoljne politike, racionalna debata o pitanjima koja opterećuju odnose Srbije i susednih država, kao i istraživački angažman stručne javnosti i organizacija civilnog društva, mogu predstavljati značajan doprinos ubrzanju integrativnih procesa.

Cilj projekta je dalji napredak, kao i ubrzanje procesa EU integracija Srbije kroz unapređenje odnosa sa susedima, od kojih su neki u sastavu EU. U tom smislu, potrebno **je identifikovati i sagledati mogućnosti za rešavanje brojnih "bilateralnih sporova" koja opterećuju odnose Srbije sa susednim zemljama**, tj. koji predstavljaju potencijalno veliku prepreku za njihovo unapređenje, kao i za čitav proces evropskih integracija.

Specifični cilj projekta jeste **pokretanje pitanja strategije spoljne politike Srbije. Srbiji je potrebna nova spoljnopolitička strategija, nezavisno od njenog puta u EU, i u tom smislu je otvaranje i trasiranje rešavanja bilateralnih sporova korak ka njenom uobličavanju.**

Projekat je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija

U Beogradu, novembra 2016. godine

UVODNA STUDIJA

Višeslojna kriza koja je zahvatila Jugoslaviju tokom 1980-ih našla je svoj ultimativni i nasilni izraz u ratovima 1990-ih. Ona je bila prvobitno obeležena lošim ekonomskim pokazateljima – rastućom nezaposlenošću, teretom spoljnog duga, visokom inflacijom i stagnacijom društvenog proizvoda – te pojačana nesposobnošću komunističkih elita, saveznih i republičkih, da je rešavaju u uslovima pojačane nacionalističke retorike i kolapsa komunističkog poretka na Istoku Evrope te njenog sporog ali širokog približavanja Zapadu. Efektivna blokada rada Saveza komunista Jugoslavije kao etabliranog foruma za donošenje političkih odluka u Jugoslaviji na i nakon 14. vanrednog kongresa početkom 1990. dodatno je otvorila vrata za stupanje ne-komunističkih grupa na političku pozornicu. Različite po svojim shvatanjima datog trenutka ali pre svega po svom političkom legitimisanju kroz zastupanje interesa specifičnih etničkih grupa, one su dodatno doprinele divergirajućim trendovima i neodrživosti postojeće jugoslovenske zajednice.

Jasan signal želje za formalnim izlaskom iz Jugoslavije stigao je prvo iz Slovenije, kroz referendum građana o samostalnosti i nezavisnosti održan 23. decembra 1990, čije je dejstvo odloženo za šest meseci. Tih šest meseci je bilo obeleženo učestalim susretima predstavnika jugoslovenskih republika ali i oružanim sukobima na teritoriji Hrvatske između srpskih paravojnih snaga, JNA, hrvatskih milicijskih, paravojnih i jedinica Teritorijalne odbrane. Taj sukob je tokom leta značajno eskalirao i pretvorio se u rat u punom smislu reči. Nakon referenduma o suverenosti i samostalnosti u Hrvatskoj 19. maja 1991. njeno rukovodstvo je 25. juna započelo proces izlaska iz Jugoslavije koji je okončan 8. oktobra. Paralelno sa tim rukovodstvo Srbije na čelu sa tada već formiranom Socijalističkom partijom Srbije i Slobodanom Miloševićem je vodilo dualnu politiku prema jugoslovenskoj krizi. Sa jedne strane je formalno insistiralo na očuvanju Jugoslavije, optužujući Sloveniju i Hrvatsku za separatizam, a sa druge strane je aktivno učestvovalo u formiranju posebnih srpskih političkih pozicija u Hrvatskoj i u sukobima sa njenim snagama. Makedonija je prvo 25. januara 1991. naglasila svoje pravo na suverenost da bi nakon septembarskog referenduma proglasila nezavisnost 17. novembra 1991. Skupština Bosne i Hercegovine je u oktobru usvojila rezoluciju o nezavisnosti, koja je proglašena 6. marta 1992.¹

Pokušaji međunarodne zajednice, u prvom redu Evropskih zajednica (EZ) pa potom Ujedinjenih nacija (UN), da posreduju, nisu zaustavili rat, ali jesu trasirali pravne modalitete faktičkog raspada Jugoslavije. EZ je 5. jula raskinula trgovinski sporazum sa SFRJ i prekinula program ekonomske pomoći, te 8. novembra uvela trgovinske sankcije svim republikama SFRJ, da bi ih 2. decembra povukla za sve republike osim za Srbiju i Crnu Goru.² EZ je pored toga formirala dva *ad hoc* tela – Mirovnu konferenciju za Jugoslaviju pod predsedništvom lorda Pitera Karingtona, te u njenom sastavu Arbitražnu (tzv. Badinterovu) komisiju. U istom periodu, u septembru 1991. i Ujedinjene nacije se aktivno počinju baviti ratom u Jugoslaviji.³ Sa jačanjem ratnog sukoba odnos Srbije prema međunarodnoj zajednici se ubrzano pogoršavao. Ishod

¹ Duško Dimitrijević, „The New International Legal Order and New States in the Balkans“ *Međunarodna politika*, 2006, br. 3, str. 280.

² Predrag Jovanovic and Danilo Sukovic, *Decade Under Sanctions*, Belgrade, Transparency Serbia, 2001.

³ Ugo Caruso, *Interplay between the Council of Europe, OSCE, EU and NATO*, Bolzano: European Academy, 2007.

pregovora na Mirovnoj konferenciji i mišljenja Arbitražne komisije koja su doneta početkom 1992. mogu nam poslužiti kao jasna tačka raskola koji je potrajao sve do pada Slobodana Miloševića sa vlasti. Mišljenje br. 2 Arbitražne komisije je govorilo da srpski narod u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini ima sva prava koja uživaju manjine i etničke grupe.⁴ Iz vizure zvaničnog Beograda je bilo neprihvatljivo da u datim okolnostima srpski narod izgubi prava naroda koja je uživao u Jugoslaviji (kao i ostali narodi navedeni u poslednjem jugoslovenskom ustavu) i dobije prava manjinskog naroda u novonastalim državama. Od pozne jeseni 1991. odnosi političkih elita u Bosni i Hercegovini su takođe počeli biti jasno limitirani etničkim podelama, a kroz jedno od mišljenja Arbitražne komisije i BiH se usmerila ka izlasku iz Jugoslavije. U takvim okolnostima zvanični Beograd je delovanjem na terenu, vojno i politički, želeo da kreira neki nivo državnosti za srpske pozicije u Hrvatskoj i Bosni. Smatrajući da Jugoslavija nije u procesu raspada (disolucije) nego izlaska (separacije) pojedinih republika, zvanični Beograd je na spoljnopolitičkom planu želeo da bude priznat kao direktni pravni nastavljač SFRJ. Sa druge strane kardinalno važno mišljenje br. 1 Arbitražne komisije je govorilo da se u Jugoslaviji radilo o disoluciji, o „procesu raspada“, iz čega je sledilo da su jugoslovenske republike bile nezavisne države sa punim pravima i obavezama i sa datim granicama. Beograd je sa svoje strane uspostavio Saveznu Republiku Jugoslaviju kao federaciju Srbije i Crne Gore, uz ustav donet 27. aprila 1992, koja je u sledećih 14 godina bila formalni nosilac spoljnopolitičkog delovanja. Istoga dana je *Deklaracijom narodnih predstavnika Srbije i Crne Gore o osnovnim, neposrednim i trajnim ciljevima zajedničke države* iskazan stav da se međusobne granice tada već bivših republika SRJ ne priznaju baš u potpunosti, nego da treba govoriti „o nepovredivosti postojećih granica, izuzev promena ostvarenih mirnim sporazumima“ te da SRJ „nema teritorijalnih pretenzija ni prema kojoj susednoj državi“.⁵ Mišljenje br 10. Arbitražne komisije od 4. jula 1992. je govorilo da je SRJ bila nova država i da je njeno priznanje zavisilo od kriterijuma opšteg međunarodnog prava i ocena spremnosti prihvatanja preporuka sadržanih u odlukama donetim od strane EZ.⁶

No, već mesec dana kasnije Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija je rezolucijom 757 uveo ekonomske sankcije SRJ zbog njene uloge u ratu u BiH, tj. zbog nepridržavanja rezoluciji 752 koja je pozvala SRJ i Hrvatsku da svoje trupe prisutne u BiH povuku ili ih stave pod kontrolu Vlade BiH.⁷ Time je zemlja došla u sasvim specifičnu poziciju da, ne prihvatajući uzuse priznanja na kojima je stajala međunarodna zajednica, tj. svojim insistiranjem da je ona jedini pravni naslednik SRJ, dospe i u vrlo tešku političku poziciju koja je obeležila prirodu odnosa sa spoljašnjim svetom narednih godina. Proces priznavanja SRJ kao ravnopravnog subjekta u međunarodnim odnosima tekao je sporo i teško. U septembru 1992. u Beogradu se smatralo uspehom što su predsednik SRJ Dobrica Ćosić i predsednik Savezne vlade Milan Panić otišli na mirovnu konferenciju u Londonu kao „punopravni i ravnopravni članovi“ te da se „ova zemlja, ova vlada... faktički prihvati kao Savezna Republika Jugoslavija“.⁸

⁴ Roland Rich, „Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union“, *European Journal of International Law*, 1993, 1, pp. 36-65.

⁵ Nataša Dragojlović i dr. (ur), *Spoljna politika Srbije – strategije i dokumenta*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 253.

⁶ Duško Dimitrijević, „Sukcesija članstva u Ujedinjenim nacijama - slučaj SFR Jugoslavije“, *Međunarodna politika*, 2007, br. 1, str. 85.

⁷ Niz drugih mera sankcija je tokom ratova 1991-1995. uveden Rezolucijama Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija br. 787, 820 i 942, a delom su bile vezane i za srpski entitet u Bosni i Hercegovini.

⁸ Nataša Dragojlović i dr. (ur), *Spoljna politika Srbije – strategije i dokumenta*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 251.

Tadašnju poziciju SRJ jasno je opisao savezni ministar spoljnih poslova Ilija Đukić u svom obraćanju Saveznoj skupštini 16. oktobra 1992: „Mirovne inicijative i kurs Vlade SR Jugoslavije prihvata međunarodna zajednica, ali bez prestanka rata u Bosni i Hercegovini i dalje demokratizacije unutrašnjeg života u Saveznoj Republici Jugoslaviji ne može se očekivati bilo kakav pozitivan pomak u odnosima prema Saveznoj Republici Jugoslaviji i njeno zauzimanje punopravnog i ravnopravnog mesta u međunarodnoj zajednici, koje odgovara našim potrebama i državno nacionalnim interesima a pre svega našim narodima i našim građanima“.⁹ Cela decenija 1990-ih će pokazati da su ove ocene bile sasvim tačne, potvrđujući nam ne samo vezu između spoljnopolitičkih koraka zemlje i njene spoljnopolitičke pozicije, nego itekako i ulogu unutrašnjih odnosa kao veoma bitne odrednice ugleda, statusa i moći prema spolja. SRJ je izgubila pravo učestvovanja u radu Ekonomskog i socijalnog saveta UN aprila 1993, a kasnije se nastavila složena pravna borba oko statusa SRJ po pitanju nasleđa SFRJ i njenih međunarodnih ugovornih obaveza, a koja je ostala nerešena sve do kraja 2000.

Deo ovih problema je rešen Dejtonskim mirovnim sporazumom od 21. novembra 1995. tj. njegovim formalnim potpisivanjem u Parizu 14. decembra 1995. godine. On je omogućio međusobno priznanje SRJ, Hrvatske i Bosne i Hercegovine u datim granicama, te u Bosni i Hercegovini formalizovao stvaranje entiteta Republike Srpske čije će postojanje imati prominentnu ulogu u bilateralnim odnosima dve zemlje. Režim sankcija prema SRJ, koji je od jeseni 1994. bio polako ublažavan u sklopu diplomatskih napora za završetak rata u BiH (Rezolucije Saveta bezbednosti UN br. 943, 970 i 988) suspendovan je 22. novembra (dan nakon završetka pregovora u Dejtonu) Rezolucijom Saveta bezbednosti UN br. 1022. Konačno ukidanje sankcija vezanih za rat u BiH je usledilo 1. oktobra 1996, nakon održanih izbora u BiH, kroz Rezoluciju SB UN br. 1074. Time se, pokazaće se samo zakratko, Savezna Republika Jugoslavija našla u ravnopravnoj političkoj poziciji u sklopu međunarodne zajednice.

Ubrzo je unutrašnja politika postala spoljnopolitička tema, budući da su lokalni izbori novembra 1996. čiji su sporni rezultati, manjkavost izbornog procesa i problem medijskog predstavljanja, doveli do masovnijih protesta u više mesta u zemlji a obeleženi su višemesečnim studentskim protestima u Beogradu. U proces parlamentarnih izbora u jesen 1997. se umešao OEBS, čiji je kritički izveštaj o izbornom procesu dalje doprineo vrlo negativnoj percepciji vlasti Socijalističke partije Srbije i Slobodana Miloševića pre svih.¹⁰ U julu 1997. Slobodan Milošević je, kao centralna politička figura u Jugoslaviji, preuzeo funkciju Predsednika SRJ od Zorana Lilića.

Kulminacija sukoba vlasti u Beogradu sa međunarodnom zajednicom usledila je tokom naredne dve godine. Naime, autonomna pokrajina Kosovo i Metohija je bila u faktičkom vanrednom stanju od demonstracija kosovskih Albanaca 1981. dok se okruženje stalno pogoršavalo u smislu životnog standarda, institucionalnog raspada, zloupotrebe vlasti i etničkih podela. Oružani sukob pobunjenih Albanaca i policije je izbio punom silinom početkom 1998. a od leta se u njega uključuju i jedinice vojske. Brojne civilne žrtve i odsustvo kredibilnog dijaloga koji bi vodio prihvatljivom političkom rešenju su od leta okupirali pažnju međunarodne zajednice, pre svega NATO pakta i SAD i zemlja se prvi put suočila sa opcijom vojne intervencije na svojoj teritoriji. Više rundi pregovora uz međunarodno posredovanje u Rambujeu nisu dovele do popuštanja tenzija niti dogovora, te su snage NATO pakta 24. marta 1999. započele operaciju vazdušnih napada „Združena snaga“ kojom su, bombardovanjem vojnih i civilnih ciljeva, želele privoleti vlast u Beogradu na povlačenje vojnih i policijskih efektivna sa područja Kosova.

⁹ Isto, str. 260.

¹⁰ *Preliminary Report of Election Observers*, The OSCE Observation Mission, 22 September 1997, Belgrade

Uслед brojnih dokumentovanih kršenja zakona i običaja rata i civilnih žrtava Međunarodni krivični tribunal za Jugoslaviju (MKTJ) koji su uspostavile UN 1993. je podigao optužnicu protiv Slobodana Miloševića u maju iste godine. To je verovatno bila najniža tačka koju je Srbija – bilo samostalno bilo kao deo Jugoslavije – dotakla u svojoj novijoj istoriji. Vojno-tehničkim sporazumom iz Kumanova od 10. juna 1999. došlo je do faktičkog mira uz povlačenje vojnih i policijskih snaga te institucija savezne države i Republike Srbije sa Kosova. Rezolucijom SB UN br. 1244 uspostavljena je misija UN na Kosovu (UNMIK) kao krovni organ međunarodne uprave do rešenja statusa pokrajine, te KFOR, međunarodne snage sa dominantnim uticajem zemalja iz NATO-a kao vojni garant postignutih rešenja i sporazuma. Kao jedan od retkih diplomatskih uspeha u periodu nakon ovog sukoba treba istaći potpisivanje sporazuma o slobodnoj trgovini sa Rusijom, avgusta 2000. koji je tada imao veći efekat kao pokušaj proboja faktičke spoljnopolitičke blokade nego kao smisleni trgovinski sporazum.

Kraj ovog perioda došao je sa saveznim izborima 24. septembra 2000. na kojima je Slobodan Milošević poražen na izborima za predsednika SRJ od kandidata Demokratske opozicije Srbije (DOS) Vojislava Koštunice, ali tek posle masovnih demonstracija koje su kulminirale 5. oktobra. Ta promena je uslovila i vanredne republičke parlamentarne izbore u Srbiji 23. decembra te ubedljivu pobedu i dvotrećinsku većinu DOS-a u skupštini. Zajedno, ovi izbori su doveli do krucijalnih promena u unutrašnjoj i spoljnoj politici, prvo putem normalizacije odnosa sa relevantnim činiocima međunarodne zajednice te zemljama u susedstvu, a potom i trasiranja puta ka evropskim integracijama.

* * *

Nakon promene vlasti SRJ je 27. oktobra 2000. podnela molbu za prijem u UN. Savet bezbednosti je većinom glasova usvojio rezoluciju kojom je preporučio prijem SRJ u članstvo UN. Usvajanjem rezolucije br. 55/12 1. novembra 2000. od strane Generalne skupštine UN SRJ je i definitivno primljena u UN kao punopravni član. SRJ je u kratkom roku potpisala, ratifikovala ili pristupila većem broju međunarodnih konvencija iz domena UN. To su bili Opcioni protokoli uz Pakt o građanskim i političkim pravima, Otavska konvencija o protivpešadijskim minama, Ugovor o sveobuhvatnoj zabrani nuklearnih proba, Konvencija protiv organizovanog kriminala te Statut Stalnog međunarodnog krivičnog suda. U tom zamahu je regulisala članstvo u većem broju tela UN – UNESCO, WHO, ILO, UNIDO, ICAO, FAO, WMO i IAEA. Jugoslavija je 26. oktobra pristupila Paktu za stabilnost Jugoistočne Evrope, 10. novembra primljena je i u OEBS, a započela je prijem u Savet Evrope koji će biti ostvaren 2003. U decembru 2000. regulisano je članstvo u Međunarodnom monetarnom fondu, Svetskoj banci, Evropskoj banci za obnovu i razvoj, te je podnela zahtev za članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji u kojoj je dobila status posmatrača.¹¹

Napravljeni su proboji na bilateralnom planu sa susedima. U decembru 2000. uspostavljeni su diplomatski odnosi sa Slovenijom i BiH a u januaru 2001. i sa Albanijom, a proces normalizacije odnosa sa Mađarskom, Rumunijom i Bugarskom je tekao vrlo brzo. U skladu sa novom orijentacijom poboljšavanja odnosa sa bivšim jugoslovenskim republikama SRJ je 29. juna 2001. u Beču potpisala Sporazum o sukcesiji čime je regulisano pitanje imovine SFRJ. Time je i formalno odstupila od ranijeg stava da je SRJ pravna naslednica SFRJ. Osnovni principi podele govorili su da pokretna i nepokretna imovina SFRJ pripada državi sukcesoru na čijoj se teritoriji nalazi, sa izuzecima za pokretnu imovinu sa svojstvom kulturnog nasleđa, dok su

¹¹ Nataša Dragojlović i dr. (ur.), *Spoljna politika Srbije – strategije i dokumenta*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 301-302.

finansijska aktiva i pasiva podeljeni po principu SRJ – 38%, Hrvatska – 23%, BiH – 15,5%, Slovenija – 16% i BJR Makedonija – 7,5%. Pored toga, sa BJR Makedonijom je potpisan i ratifikovan Ugovor o protezanju i opisu državne granice, sa BiH je formirana Međudržavna komisija za državnu granicu a sličan proces je otpočet i sa Hrvatskom. Istog dana kada je potpisan Bečki sporazum u Briselu je u organizaciji Svetske banke i Evropske komisije održana prva donatorska konferencija tokom koje je Jugoslaviji alocirano 1,38 milijardi evra za reforme i razvoj. Sa BiH, Hrvatskom, Rumunijom, Mađarskom i Bugarskom su započeti razgovori o zaključivanju sporazuma o slobodnoj trgovini. Potpisan je niz bilateralnih sporazuma iz oblasti međunarodne ekonomske saradnje (za podsticaj investicija, izbegavanje dvostrukog oporezivanja) sa Italijom, Mađarskom, Ukrajinom, Turskom, Slovačkom, Južnom Korejom.¹²

Sa zemljama regiona i u prvih godinu dana nove vlasti izvršen je veći broj susreta na nivou šefova država ili vlada. Predsednik Koštunica je posetio Italiju, Grčku, BiH, Rumuniju i Mađarsku, dok su Jugoslaviju posetili predsednik BJR Makedonije Boris Trajkovski, predsednik Bugarske Petar Stojanov i članovi Predsedništva BiH. Predsednici vlada Italije (Đulijano Amato), BJR Makedonije (Ljupčo Georgijevski) i Slovačke (Mikulaš Džurinda) su posetili Jugoslaviju a predsednik Savezne vlade (Zoran Žižić) je posetio Grčku te Rumuniju (Dragiša Pešić).

Posebnu trasu spoljne politike je počelo da čini približavanje Evropskoj uniji. Prvu međunarodnu posetu Vojislav Koštunica je imao pri samitu EU u Bijaricu 12. oktobra 2000. Tokom posete predsednika Evropske komisije Romana Prodiya Beogradu 25. novembra potpisan je Okvirni sporazum između EU i SRJ o programu pomoći i podrške koji je za period od pet narednih godina predviđao oko 2,5 milijardi evra pomoći Jugoslaviji. Jugoslavija je dobila vanredne trgovinske mere za izvoz roba u EU, pomoć od 260 miliona evra za 2001. u okviru programa podrške zemljama Zapadnog Balkana (CARDS program). U Beogradu je otvorena kancelarija Evropske agencije za rekonstrukciju radi operacionalizacije raznih vidova pomoći. Pored toga Evropska investiciona banka je najavila kredite od 350 miliona evra za izgradnju infrastrukture. Prvi pripremni sastanak EK i Savezne vlade radi formiranja konsultativne radne grupe zarad priprema za pregovore o zaključivanju Ugovora o Stabilizaciji i asocijaciji sa EU je održan 23. jula 2001.¹³

Razvoj bilateralnih odnosa sa državama članicama EU je takođe dobio na važnosti, posebno prema zemljama koje su bile snažni ekonomski partneri (Nemačka, Italija i Francuska). Sa mnogim od članica su obnovljeni diplomatski odnosi (dok sa Italijom nikada nisu prekidani). U diplomatskoj aktivnosti Jugoslavije Rusija je dobila prominentno mesto. Treba se podsetiti da je ruski ministar spoljnih poslova Igor Ivanov bio prvi strani zvaničnik koji je posetio Beograd, praktično u jeku 5. oktobra. Tokom 2001. Moskvu su posetili predsednik, predsednik Savezne vlade i ministar inostranih poslova SRJ a predsednik Rusije Vladimir Putin je 2001. posetio Beograd. Sa Sjedinjenim Državama su uspostavljeni kontakti i radna veza koja je imala izraz u mirnom i povoljnom rešenju pobune Albanaca na jugu Srbije 2000-2001. To je potom omogućilo dalje jačanje odnosa, što je imalo izraz u američkoj podršci otpisu i reprogramiranju dugova Pariskom klubu poverilaca. Značaj SAD za Srbiju i region je pojačavalo i dominantno vojno prisustvo na Kosovu kao rezultat rata 1999. te bitna uloga u različitim regionalnim i kontinentalnim inicijativama od značaja za SRJ i Srbiju. Sa NR Kinom su odnosi i tokom 1990-ih bili zadovoljavajući, budući da su predstavljali specifičan interes užeg vladajućeg kruga u tom periodu, a suštinski su nastavljeni i nakon 5. oktobra.

¹² Isto, str. 305-306.

¹³ Isto, str. 304-305.

Sve ove aktivnosti predstavljale su jasan pokazatelj kako unutrašnjih promena u zemlji tako i s njima vezane promene spoljnopolitičkog kursa. Jedan od simboličnih koraka je bio zahtev Pokretu nesvrstanih zemalja da Jugoslavija dobije samo posmatrački status, jer nova orijentacija zemlje nije više ostavljala mnogo prostora za puno učestvovanje u radu tog pokreta. Kao poseban signal spremnosti da se rešava složeno nasleđe ratova 1990-ih Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije je 1. aprila 2001. uhapsilo bivšeg predsednika Slobodana Miloševića i isporučilo ga predstavnicima Međunarodnog krivičnog tribunala za Jugoslaviju 28. juna po optužnici za ratne zločine podignutoj 1999. Neslaganja vodećih stranaka vladajuće koalicije (DSS i DS) oko legalnosti i legitimnosti ovog koraka postaće jedna od prvih pukotina koja će narednih godina dovesti do njihovog političkog razilaženja, sa vidljivim posledicama na spoljnu politiku zemlje.

Pored ovih promena izvršena je i reorganizacija Saveznog ministarstva spoljnih poslova a posebno diplomatsko-konzularnih predstavništava. Promena fokusa spoljne politike u kombinaciji sa finansijskim problemima je uslovia smanjenje broja DKP (sa 110 na 89) u toku 2001. Oko 40 novih ambasadora je bilo već postavljeno ili u procesu imenovanja u prvih godinu dana nakon 5. oktobra. I ovaj aspekt vođena spoljne politike je trebalo da oslikava nove prioritete, a to su bili:

- što brža integracija u evropske strukture, sa članstvom u EU kao krajnjim ciljem;
- što bolji odnosi sa susedima i zemljama regiona;
- uravnotežen odnos prema velikim silama, vođen nacionalnim interesima;
- održavanje i poboljšavanje tradicionalno dobrih odnosa sa zemljama Azije, Afrike i Južne Amerike uz obzir prema sopstvenoj proevropskoj orijentaciji.¹⁴

* * *

Narednih godina unutrašnja pitanja su bila jasno dominantna u društvenom životu zemlje. Kurs spoljne politike zauzet nakon 5. oktobra nije trpeo vidljivije promene. No, odnos dve republike SRJ je imao svoju osobenu dinamiku i već tokom 2001. su počele konsultacije dva rukovodstva o izmeni prirode odnosa. Načelno govoreći, zvanična Podgorica je optirala ka punoj nezavisnosti uz spremnost na privremene ustupke, dok je Beograd smatrao da su dovoljne određene izmene u strukturi federacije. Februara 2003. umesto SRJ stvorena je Državna zajednica Srbija i Crna Gora, sa pravom republika da nakon tri godine organizuju referendum o nezavisnosti.

U martu 2003. Unija je otvorila mogućnost izrade studije izvodljivosti za DZSCG ali je njena izrada okončana tek dve godine kasnije, usled nemogućnosti Srbije i Crne Gore da se dogovore oko institucionalne postavke koja bi odgovarala potrebama tog procesa ali i zbog nesaradnje pre svega Srbije sa MKTJ. U uslovima nejasnosti buduće pozicije zajednice Savet Evropske unije je aprila 2005. konačno potvrdio pozitivnu Studiju izvodljivosti pregovora za sklapanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uz princip dvostrukog koloseka za dve republike, anticipirajući njihov razlaz i omogućavajući im da samostalno vode pregovore sa Unijom. U saopštenju Evropske komisije uz studiju se naglašavalo da se ona odnosila na SCG bez Kosova, za koje će Komisija raditi posebnu studiju kada okolnosti to dozvole.¹⁵ Građani Crne Gore su na

¹⁴ Isto, str. 311.

¹⁵ Miroslav Prokopijević, „Evropska unija i zemlje Zapadnog Balkana“ u Slobodan G. Marković (ur.) *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja*, Institut za evropske studije, Beograd, 2005, str. 155-156.

referendumu o nezavisnosti 21. maja 2006. izglasali nezavisnost, koju je crnogorska skupština potvrdila 3. juna. Time su Srbija i Crna Gora postale nove nezavisne države, što su u junu notirale i Ujedinjene nacije. Srbija je zadržala pravni kontinuitet sa DZSCG a preko nje i sa SRJ.

Ubrzo posle potpisivanja povelje o Državnoj zajednici u atentatu je ubijen predsednik Vlade Srbije Zoran Đinđić, što je označilo kraj prve faze post-petooktobarske transformacije Srbije. Na republičkim parlamentarnim izborima u decembru 2003. pojedinačno najviše glasova je uzela Srpska radikalna stranka ali su manjinsku koalicionu Vladu, na čelu sa ranijim predsednikom SRJ Vojislavom Koštunicom formirali DSS, G17+ i SPO uz manjinsku podršku SPS-a. Za ministra spoljnih poslova postavljen je lider SPO Vuk Drašković, koji je tu funkciju obavljao do 2007. godine. Druga značajna promena odigrala se na predsedničkim izborima juna 2004. kada je kandidat DS-a Boris Tadić u drugom krugu pobedio kandidata SRS Tomislava Nikolića i postao novi predsednik Srbije.

Perspektiva punog članstva Državne zajednice Srbije i Crne Gore u EU je formalizovana na samitu Unije u Solunu juna 2003. Agenda za Zapadni Balkan je podrazumevala da će Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju biti početni okvir procesa priključenja. Pored toga, Unija je na samitu potvrdila svoje stavove o potrebi saradnje Beograda sa MKTJ te podršku praksi „standardi pre statusa“ koju je na Kosovu sprovodila misija UNMIK.¹⁶ Pitanje saradnje sa Haškim tribunalom i pitanje Kosova će tek pokazati svoj značaj za kako unutrašnju tako i spoljnu politiku Srbije. Oktobra 2005. Evropska komisija i Savet Evropske unije su odlučili da otvore pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. U martu 2006. komesar za proširenje Oli Ren je zvanično saopštio da je hapšenje Ratka Mladića kao najpoznatijeg begunca preduslov dalje integracije Srbije.¹⁷ Prva blokada procesa integracija usledila je maja 2006. zbog nesaradnje sa MKTJ, da bi bila otkočena sledeće godine.¹⁸ Takva blokada nije bila i poslednja zbog tog razloga. Ona je dovela do izlaska G17+ iz Vlade te prevremenih izbora na kojima je Vojislav Koštunica mogao da formira drugu Vladu, ovaj put i sa DS-om u koaliciji.

Primarni strateški interes evropskih integracija ostao je i glavni pokretač spoljne politike narednih godina. U okviru tog toka pitanje uloge NATO-a ostajalo je uglavnom po strani, i retko je dobijalo artikulaciju sa najviših državnih pozicija. Jedno od takvih istupanja je bio ekspozé ministra inostranih poslova Državne zajednice Srbije i Crne Gore Vuka Draškovića 21. decembra 2004. U njemu je rekao da „naša prečica na putu ka Briselu vodi preko Vašingtona. Njeno ime je Partnerstvo za mir i NATO savez“. Kao „mekša“ opcija za Srbiju, a mahom usled znatne nepopularnosti NATO-a u javnosti, Srbija je kroz program Partnerstva za mir našla praktični izraz želje i mere odbrambene saradnje sa članicama NATO-a. Još aprila 2002. Savezna vlada je usvojila preporuku Vrhovnog saveta odbrane o pokretanju procesa pridruživanja tom vojnom programu, što je formalno i učinjeno juna 2003. Na samitu NATO-a u Rigi u novembru 2006. Srbija je dobila formalni poziv za članstvo koje je potom ostvareno 14. decembra kada je predsednik Tadić potpisao Okvirni dokument o pristupanju.¹⁹ Sjedinjene Države su 2003. godine ukinule status zemlje koja ugrožava nacionalne interese SAD, a malo kasnije je ukinuta i zabrana izvoza oružja. Razlog za ovo kašnjenje u daljoj normalizaciji odnosa se delom nalazi i u aferi izvoza vojne opreme Iraku koja se otvorila u jesen 2002. i

¹⁶ EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003, *European Commission Press Release Database*, C/03/163.

¹⁷ Bernhard Stahl, „Another 'strategic accession'? The EU and Serbia (2000–2010)“, *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 41:3, p. 456.

¹⁸ *Council Conclusion on Western Balkans*, European Council, 15 May 2006.

¹⁹ *Učesće Republike Srbije u programu Partnerstvo za mir (PzM)*, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, 19. jun 2012..

imala negativan uticaj na odnose dve zemlje. Afera je došla u vreme manje-više otvorenih američkih priprema za napad na Irak i vlast Sadama Huseina i nije čudno da su takve teme dobijale na vanrednom značaju u Vašingtonu. Srbija je sa svoje strane nakon ovoga pojačala svoju prisutnost u Vašingtonu kroz formiranje grupe prijatelja Srbije u Kongresu (Srpski kokus). Takođe, tokom nasilja marta 2004. na Kosovu kojim je bilo ugroženo srpsko stanovništvo i kulturna dobra reakcija SAD je doprinela stabilizaciji stanja i zaštiti lokalnog stanovništva, i dodatno ojačalo bilateralne kontakte.²⁰

Posebna tema koja se aktivirala u ovom periodu su bili pregovori o budućem statusu Kosova koje je oktobra 2005. odobrio Savet bezbednosti UN, te za glavnog pregovarača imenovao Martija Ahtisarija, bivšeg predsednika Finske. Kontakt grupa za Kosovo je u januaru 2006. izdala smernice za pregovore u kojima je istakla da nije moglo biti povratka na status pre 1999. niti se Kosovo moglo pripojiti nekoj trećoj zemlji. Oko 20 rundi pregovora je održano do marta 2007. ali bez uspeha i bez rešenja koje bi zadovoljilo obe strane. Ahtisari je u aprilu Savetu bezbednosti podneo svoj izveštaj u kojem je predložio da Kosovo dobije nezavisnost uz međunarodni nadzor, što je bio potez kojem se Srbija opirala a Rusija uspešno blokirala u Savetu bezbednosti. Usledila je nova runda pregovora pod okriljem trojke Kontakt-grupe (Volfgang Išinger, Frenk Vizner i Aleksandar Bocan-Harčenko), koja je bila kraća i intenzivnija, ali ni ona do kraja 2007. godine nije donela vidljivi napredak u približavanju stavova. U januaru i februaru 2008. Srbija je pokušala da kroz UN obezbedi novu rundu pregovora, dok je EU pripremala pravničko-policijsku misiju koju je želela da pošalje na Kosovo radi jačanja kapaciteta lokalne uprave. Potom je skupština Kosova 17. februara 2008. jednostrano proglasila nezavisnost.²¹ Time je pitanje Kosova postalo možda i centralno u odnosima Srbije i EU, i diktiralo spoljnopolitičke korake Srbije u velikoj meri.

Neuspešni pregovori i percepcija Beograda da je nezavisnost Kosova bila već ucrтана kao rešenje i pre nego što su pregovori i počeli imali su uticaj na odnose u vladajućoj koaliciji. DSS je kao svoju reakciju na čitav proces, ali i ono što je videla kao ulogu NATO-a i SAD (kao „pokrovitelja“ politike nezavisnosti Kosova) usvojila Rezoluciju o vojnoj neutralnosti Srbije krajem oktobra 2007.²² Stavovi iz te rezolucije su potom pretočeni u Narodnoj skupštini Srbije u Rezoluciju o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka, krajem decembra.²³ Ona je odredila trenutni stav Srbije prema pregovorima o Kosovu, notirala da „se neke zapadne države oštro protive nastavku pregovora o budućem statusu Kosova i Metohije“, da „sa posebnom zabrinutošću konstatuje da je... Savet Evropske unije nagovestio aktivnosti... koje bi neposredno ugrozile suverenitet i teritorijalni integritet Republike Srbije“ te u tački 6 uvela vojnu neutralnost kao opredeljenje Srbije u pogledu međunarodne vojne saradnje. Vojna neutralnost je uvedena prema „svim postojećim vojnim savezima“ ali je eksplicitno naveden NATO „zbog ukupne uloge“ u kosovskom pitanju. Možemo se složiti sa ocenom da je proglašenje vojne neutralnosti „iznuđeno opredeljenje političkih elita u datom istorijskom trenutku“.²⁴

²⁰ Ivan Vujačić, „Odnosi Srbije i SAD u periodu 2002-2012. godine - novi početak i nasleđe prošlosti“ u Dragan Simić i Dragan Živojinović (ur.) *Politika Sjedinjenih Američkih Država prema regionu Zapadnog Balkana i Republici Srbiji*, Beograd, Fakultet političkih nauka, 2015, str. 210.

²¹ „Hronologija neuspešnih pregovora o Kosovu“, *Press*, 17. februar 2008.

²² *Deklaracija o vojnoj neutralnosti Srbije*, Glavni odbor Demokratske stranke Srbije, 28. oktobar 2007.

²³ *Rezolucija Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije*, Narodna Skupština Republike Srbije, 26. decembar 2007.

²⁴ Srđan Korać (ur.) *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hanns Seidel Stiftung – Kancelarija za Srbiju i za Crnu Goru, Beograd, 2016, str. 119.

Tri i četiri stuba spoljne politike

Videli smo kako su različiti procesi definisali politiku zemlje u periodu 2002–2007, kako se zajednica raspala, pitanje saradnje sa MKTJ postalo kamen spoticanja u odnosu sa EU a potom i pitanje statusa Kosova ušlo kao determinišuće pitanje srpske spoljne politike. U nedostatku formalne strategije spoljne politike opet možemo uočiti dva momenta koji su je definisali terminološki a zatim i praktično.

U svom inauguracionom govoru 11. jula 2004. predsednik Boris Tadić je rekao:

Spoljna politika Srbije je, naravno, određena našim regionalnim položajem. Zbog toga Srbija treba da bude stožer prijateljstva i miroljubive politike u regionu. Na žalost, u prošlosti nije uvek bilo tako. Danas su naši spoljnopolitički prioriteti: evropske integracije, dobrosusedstvo, kao i ujednačen odnos sa tri centripetalne tačke svetske politike: Briselom, Vašingtonom i Moskvom. Mi smo odlučno okrenuti takvoj budućnosti, sa vizijom moderne, demokratske i prosperitetne Srbije koja daje svoj puni doprinos stabilnosti na Balkanu i u Evropi.²⁵

„Ujednačen odnos sa tri centripetalne tačke“ je različit pristup prioritetima u odnosu na one koji su promovisani neposredno nakon 5. oktobra. Iako su evropske integracije ostale primarni cilj, Brisel, kao centar EU ostaje u istoj ravni sa SAD i Moskvom, što ranije nije bio slučaj. U novembru 2007. Srbija je započela proceduru usvajanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU nakon što je MKTJ dao pozitivno mišljenje o saradnji Srbije sa tom institucijom, čime je naglašavala važnost procesa integracija u Uniju.

Nominalnu potvrdu ova postavka „tri stuba“ je dobila u izlaganju ministra spoljnih poslova Vuka Jeremića na Prvoj ambasadorskoj konferenciji 16. decembra 2007. u Beogradu, gde je rekao:

Dame i gospodo, dok je centralni strateški prioritet Srbije ubrzano pristupanje Evropskoj uniji, od vitalnog je nacionalnog interesa dalje unapređivanje naših sveobuhvatnih odnosa ne samo sa Briselom, već i Moskvom i Vašingtonom, što predstavlja tri glavna stuba naše spoljne politike.²⁶

Problem ovakvog pristupa je u tome što je, s obzirom na prioritet evropskih integracija, nemoguće Brisel svesti na jedan od istovrsnih stubova spoljne politike, zato što on, za razliku od Moskve i Vašingtona, nema samo tu, spoljnopolitičku dimenziju, već jedini koji je nudio „sveobuhvatne odnose“, ako je već postojalo opredeljenje o članstvu u EU. Takođe, treba primetiti da su u ovoj verziji Moskva i Vašington zamenili mesta, pa je sada Moskva navedena pre Vašingtona.

Razloge za ove definicije nije teško naći. U vladajućoj koaliciji je izvesno vladalo nezadovoljstvo tokom pregovora o statusu Kosova i ulozi niza zapadnih faktora. U poslednjem naporu da sačuva pregovore ali da ne pristane na opciju nezavisnosti, Srbija se direktno obratila UN kao platformi koju je želela da očuva za buduće pregovore. No proglašenje kosovske nezavisnosti u februaru 2008. te uspostavljanje misije EULEX su u praksi proces „suverenizacije“ Kosova izmestile iz UN i privezale za EU. Beograd je tada verovao da proces mora zadržati u okviru EU, i stoga je Rusija kao stalna članica Saveta bezbednosti postala nezaobilazan partner u nastojanjima da se spreči talas priznanja od strane članica UN, te Saveta

²⁵ Nataša Dragojlović i dr. (ur.), *Spoljna politika Srbije – strategije i dokumenta*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 317.

²⁶ Isto, str. 323.

bezbednosti. To su osnovni razlozi koji su doveli do diverzifikacije spoljne politike i u praksi, jer Moskva, iako je bila navedena još 2004. nije igrala ulogu jednog od „stubova“ spoljne politike sve do potrebe za podrškom u toku neuspešnih pregovora.²⁷ Odnos sa Rusijom je potom ojačan kroz prodaju Naftne industrije Srbije ruskom Gazpromnjeftu krajem 2008. Sa druge strane Srbija je povukla na konsultacije niz ambasadora iz zemalja koje su smatrane glavnim pomagačima vlasti u Prištini i onih koje su ubrzo priznale kosovsku nezavisnost, čime je za period od nekoliko meseci značajno oborila nivo svojih odnosa sa njima. Među njima su bile i Crna Gora i BJR Makedonija.²⁸

U februaru 2008. Boris Tadić je osvojio novi, ovog puta petogodišnji mandat predsednika Srbije. Međutim, odnosi unutar vladajuće koalicije su se znatno pogoršali, delom oko jačine reakcija na proglašenu nezavisnost Kosova. Predsednik Vlade Koštunica je dan nakon proglašenja vodio demonstracije na ulicama Beograda, koje su završene upadima dela demonstranata u ambasade SAD i Nemačke i oštećenjem ambasada Hrvatske i BiH. DS i DSS su se počele sve više razilaziti te su vanredni parlamentarni izbori postali nužnost. Oni su održani 11. maja i na njima je pobjedu odnela koalicija okupljena oko DS-a a koja je potom formirala Vladu pod predsedništvom Mirka Cvetkovića, uz podršku SPS-a, a DSS je otišao u opoziciju. Vlada je kroz slogan „i Evropa i Kosovo“ želele da pomiri dva cilja u međusobnom raskoraku, i da nađe obuhvatnije rešenje za problem efekta proglašene nezavisnosti Kosova na spoljnopolitičku poziciju Srbije. Praktična manifestacija pro-evropske politike je bilo potpisivanje sporazuma sa italijanskim FIAT-om o preuzimanju fabrike automobila Zastava u Kragujevcu, što je otvorilo vrata pojačavanju saradnje sa Italijom, te potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u Briselu 29. aprila 2008. što je učinio potpredsednik Vlade Božidar Đelić, ispred DS-a, dok je DSS zauzela negativan stav prema tom sporazumu.

Nastavljajući pristup u kojem su UN imale centralnu ulogu u nastojanjima Srbije da očuva poziciju suverenosti naspram Kosova Beograd je izdejstvovao da Međunarodni sud pravde (MSP) uzme u razmatranje kosovsku deklaraciju o nezavisnosti i da savetodavno mišljenje o tome da li je ona kršila međunarodno pravo. Mišljenje suda doneto 2010. nije bilo po volji Beograda – sud je stao na stanovište da međunarodno pravo nije sadržavalo zabrane proglašenja nezavisnosti, potom da kosovska deklaracija nije kršila Rezoluciju 1244 jer ona nije definisala konačni status Kosova, niti je Priština preuzela sebi nadležnosti Saveta bezbednosti pošto se ovaj nije smatrao jedinim nadležnim da definiše konačni status Kosova.²⁹ Ovo je bio drugi slučaj po redu, a treći u post-petooktobarskom periodu da Srbija vodi puni postupak pred MSP. Pre toga je 2007. MSP oglasio Srbiju krivom za kršenje dela Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida u delu u kojem nije učinila sve što je mogla da ga spreči i li naknadno kazni počinioce. Februara 2015. MSP je doneo presudu kojom je odbacio tužbu Hrvatske i protivtužbu Srbije za genocid tokom rata u Hrvatskoj 1991-1995.³⁰

Tokom leta 2008. srpska diplomatija se borila da što veći broj zemalja članica UN ne prizna kosovsku nezavisnost ali i da podrži srpski zahtev za savetodavnim mišljenjem MSP. U tom poduhvatu Srbija je obnovila bilateralne kontakte sa mnogim zemljama van njenog osnovnog fokusa u skladu sa procesom

²⁷ Ivan Vujačić, „Odnosi Srbije i SAD u periodu 2002-2012. godine - novi početak i nasleđe prošlosti“ u Dragan Simić i Dragan Živojinović (ur.) *Politika Sjedinjenih Američkih Država prema regionu Zapadnog Balkana i Republici Srbiji*, Beograd, Fakultet političkih nauka, 2015, str. 209.

²⁸ „Do sada povučeno dvadesetak ambasadora“, *Radio-televizija Vojvodine*, 20. mart 2008.

²⁹ *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion)*, International Court of Justice, The Hague, 22 July 2010.

³⁰ „Srbija odgovorna za propust da spreči i kazni genocid“, *Sense*, 26. februar 2007; „Odbačene međusobne tužbe Hrvatske i Srbije za genocid“, *Sense*, 3. februar 2015.

evropskih integracija. Ona je takođe prvobitno odbijala da podrži misiju EULEX i taj period možemo smatrati početkom perioda najlošijih odnosa sa EU od 5. oktobra 2000. do danas. Potreba za širom međunarodnom akcijom u skladu sa proklamovanim ciljem zaštite suvereniteta na Kosovu je tada postala glavna crta srpske spoljnopolitičke akcije.

U tom ključu treba čitati i posetu Borisa Tadića Kini avgusta 2009. i njegov javno iznet stav da je Kina postala „četvrti stub“ spoljne politike Srbije:

Ovo su istorijski trenuci za Srbiju, sada kada Kina postaje ključni strateški partner moje zemlje na azijskom kontinentu. [...] Znam da bi mnoge zemlje u svetu danas rado menjale mesto sa Srbijom i potpisale sporazum ovakvog značaja s vašom zemljom - kazao je Tadić na forumu. - Izuzetno sam zadovoljan što mi imamo priliku da to učinimo, u trenutku kada se svetska geopolitička situacija menja i redefiniše. [...] Srbija je u proteklim godinama imala tri stuba spoljne politike, Brisel, Vašington i Moskvu, a sada je dobila i svoj četvrti oslonac - Peking.³¹

Podsetimo se da je od septembra 2008. započeo složeni skup negativnih ekonomskih trendova koji je najčešće opisivao kao „svetska ekonomska kriza“ a koji će znatno uticati na ekonomske pozicije Evropske unije, Srbije, niza drugih zemalja te posledično i na vidljive promene političkih odnosa. Proglašavanje politike „četiri stuba“ je tako pokazivalo ne samo potrebu Srbije da proširi podršku za svoje stavove vis-à-vis Kosova i napravi izvesnu distancu od EU, nego i najavu novih ekonomskih realnosti u kojima je Kina, kao najveća azijska ekonomija, postala mogući izvor investicija i prilika za ekonomski razvoj Srbije. To je bio novi, posebni efekat ekonomske krize koja je pogodila Evropu. Srbija je tada sa Kinom potpisala strateško partnerstvo, postavljajući model za nekoliko sličnih iskoraka narednih godina koji će svi u sebi sadržavati mešavinu političkih i ekonomskih interesa u okolnostima ekonomske krize i problema kosovske nezavisnosti.

Teško je oceniti značaj i uspeh politike „četiri stuba“ jer je ona bila iznuđen korak fokusiran na mahom jednu temu – pitanje kosovske nezavisnosti. Ubrzo nakon promovisanja takve politike Srbija je pristala na aktiviranje misije EULEX čime je započet proces preorijentacije Srbije na EU kao glavnog nosioca pregovora o odnosima Srbije i Kosova, ali ne i pregovora o statusu Kosova. Na izvestan način politika „četiri stuba“ je postala redundantna najkasnije nakon potpisivanja Briselskog sporazuma aprila 2013. U međuvremenu Srbija je pokušavala da napravi balans u procesu pridruživanja Uniji koji je sve do hapšenja Ratka Mladića 2011. trpeo usled ponavljanih ocena Brisela da je to bio uslov nastavka procesa, i angažmana na globalnom planu s obzirom na obnavljanje veza i podršku koju je dobila 2008. u UN. Od septembra 2008. Holandija je blokirala ekonomski deo SPP-a sve do hapšenja Ratka Mladića a ratifikovala ga je 2012. nakon hapšenja i Gorana Hadžića, poslednjeg optuženog ispred MKTJ za čije je hapšenje bila odgovorna Srbija.

Nova vlada je tokom 2009. i 2010. pokušavala da poboljša odnose sa SAD, tako da su dve posete na visokom nivou – potpredsednika Džozefa Bajdena 2009. i državne sekretarke Hilari Klinton oktobra 2010. bile dobri koraci u tom smeru. U ovom periodu možemo pratiti i blago distanciranje SAD od vodeće uloge u formulisanju i sprovođenju stavova grupe vodećih Zapadnih zemalja prema pitanju Kosova, ali u širem smislu i blago povlačenje iz evropskih prilika kao deo šire strategije fokusiranja na Daleki Istok.³²

³¹ „Jedna Kina - Jedna Srbija“, *Večernje novosti*, 20. avgust 2009.

³² Ivan Vujačić, „Odnosi Srbije i SAD u periodu 2002-2012. godine - novi početak i nasleđe prošlosti“ u Dragan Simić i Dragan Živojinović (ur.) *Politika Sjedinjenih Američkih Država prema regionu Zapadnog Balkana i Republici Srbiji*, Beograd, Fakultet političkih nauka, 2015, str. 214-215.

Strateška partnerstva

Ugovor o strateškom partnerstvu sa Kinom sadržao je važne političke elemente - Srbija je potvrdila politiku "jedne Kine" tj. nepriznavanja Tajvana, dok je Kina potvrdila poštovanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta Srbije. Zatim je sadržao ekonomske elemente - slobodu Mešovite komisije za ekonomsku i trgovinsku saradnju da podstiče ekonomsku razmenu, posebno saradnja preduzeća u izgradnji mostova, elektrana, puteva i drugih infrastrukturnih projekata u Srbiji. Jačanje kulturne razmene je takođe našlo svoje mesto u ovom dokumentu, kao i privrženost Ujedinjenim nacijama, jačanju njenog autoriteta uz poštovanje različitosti i različitih pristupa modelima razvoja u svetu.³³

S obzirom na svoja predizborna obećanja („i Evropa i Kosovo“) Vlada je morala voditi računa da njen odnos sa Unijom ne bude zapostavljen. Kao vid bolje saradnje Srbija je novembra 2011. potpisala sporazum o strateškoj saradnji sa Italijom, oslanjajući se na iskustvo dovođenja FIAT-a, razvijenih bilateralnih ekonomskih veza i stabilnih političkih odnosa. Strateško partnerstvo sa Italijom predviđa podršku Italije ubrzanju pune integracije Srbije u Evropsku uniju, privilegovane bilateralne odnose i razmenu stručnjaka uz ohrabrivanje italijanskih kompanija da više ulažu u Srbiju.³⁴

Aprila 2011. Srbija je sa Francuskom potpisala ugovor o strateškom partnerstvu. On je predviđao jačanje saradnje zarad pomoći Srbiji u pripremi za dalje evropske integracije, posebno u domenu harmonizacije zakonodavstva i jačanju sposobnosti Srbije da koristi fondove EU za razvoj javne uprave. Dve zemlje su se saglasile da će pojačati svoju saradnju oko spoljne i bezbednosne politike Evropske unije i posebno misija EU iz tog domena. Francuska je istaknuta kao strateški partner Srbije u razvoju infrastrukturnih projekata uz posebno pominjanje projekta izgradnje beogradskog metroa, te izražena želja za boljom saradnjom na polju nauke, kulture te kontrole migracija uz efikasno funkcionisanje procesa readmisije.³⁵

Maja 2013. Srbija je potpisala sporazum o strateškom partnerstvu sa Rusijom. Kroz taj dokument Rusija je potvrdila svoju podršku Srbiji na insistiranju da se odnosi s Kosovom reše na bazi Rezolucije 1244, te najavila izgradnju projekta gasovoda "Južni tok" u vrednosti od 1,7 milijardi evra. Cilj partnerstva je da se odnosi između dve države podignu na najviši mogući nivo, istovremeno jačajući tesnu i dinamičnu bilateralnu saradnju i na međunarodnoj sceni, uključujući saradnju u okviru UN i drugih međunarodnih organizacija i napore za jačanje mira i bezbednosti u Evropi. Takođe, podrazumeva saradnju ministarstava odbrane i oružanih snaga dve države, naučno -tehničku i industrijsko-tehnološku kooperaciju, saradnju u oblasti obrazovanja i kulture, predupređivanje vanrednih situacija i eliminisanje njihovih posledica. Dokumentom je predviđeno i aktiviranje saradnje u okviru Međuvladinog komiteta za trgovinu, ekonomsku i naučno-tehničku saradnju, unapređenje saradnje između privrednih komora i drugo, vezano sa iskorišćavanjem mogućnosti sporazuma o slobodnoj trgovini iz 2000.³⁶ Srbija je učinila i korake ka približavanju Evroazijskoj uniji (EAO) u domenu trgovine, želeći da iskoristi sporazum sa Rusijom i svoju potrebu da u periodu latentne ekonomske krize i slabog ekonomskog rasta koriste sve raspoložive

³³ Dragan Đukanović i Dragan Živojinović, „Strateška partnerstva Republike Srbije“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 2011, br. 6, str. 307-308.

³⁴ Isto.

³⁵ Isto, str. 309.

³⁶ „Evo šta sadrži deklaracija između Rusije i Srbije“, *Večernje novosti*, 24. maj 2013.

mogućnosti za to.³⁷ Od 2013. godine Srbija ima status posmatrača u Organizaciji dogovorne kolektivne bezbednosti (ODKB) s kojim za sada uglavnom razmenjuje iskustva iz domena borbe protiv terorizma, trgovine narkoticima i multinacionalnih operacija.³⁸

Iz današnje perspektive neke teme iz ovih sporazuma deluju prevaziđene (npr. „Južni tok“ od koga je Rusija odustala nakon eskalacije krize u Ukrajini i aneksije Krima u martu 2014) ili kao da se nikada neće ostvariti (beogradski metro). No, u datom vremenu strateška partnerstva su omogućila Srbiji da vodi spoljnu politiku na više koloseka koja je, ponavljamo, bila u funkciji odnosa prema proglašenoj nezavisnosti Kosova, kao dobar i pozitivan pristup jačanju saradnje na više frontova. Ovi sporazumi su bili i svojevrsno priznanje Srbiji za napredak učinjen od 5. oktobra 2000. i pokazatelj percepcije Srbije kao pouzdanog partnera kod nekih od najvažnijih činilaca u međunarodnim odnosima.

Briselski sporazum

U periodu 2008-2011. nije bilo dijaloga između Beograda i Prištine. Beograd je pristao na postepenu zamenu elemenata misije UNMIK kroz misiju EULEX koja je formalno radila pod UNMIK-om. Nakon potpisivanja plana između Srbije i UN 26. novembra 2008. kojim je regulisan odnos UNMIK-a i EULEX-a (formalna subordinacija namesto proste zamene misija) te statusno-neutralna pozicija misije, ona je otpočela sa svojim radom.³⁹ Nakon savetodavnog mišljenja MSP-a o deklaraciji o nezavisnosti Kosova Srbija je Generalnoj skupštini UN podnela nacrt svoje rezolucije, koji je potom menjala nakon konsultacija sa EU. Novi nacrt je bio statusno neutralan i pozdravio je dijalog dve strane o regulisanju odnosa pod pokroviteljstvom EU. I predstavnici SAD su pozdravili ovakav nacrt i taj gest je bio jedan od signala obnove odnosa koji su bili narušeni podrškom SAD kosovskoj nezavisnosti.⁴⁰ Razgovori oko tehničkih i praktičnih pitanja između Srbije i Kosova su počeli u martu 2011. i rezultirali su postizanjem dogovora oko matičnih knjiga, katastra, slobode kretanja, priznanja diploma i carinskih pečata. U toj rundi pregovora ostale su dve ključne tačke - pitanje kontrole tačaka prelaza između Srbije i Kosova i pitanje učešća Kosova u regionalnim inicijativama i pojedinim međunarodnim organizacijama. Kroz posetu nemačke kancelarke Angele Merkel Beogradu u avgustu i vrlo tvrdom stavu prenetom vlastima u Beogradu u vezi sa spornim temama u odnosima sa Kosovom te učestalim fizičkim obračunima srpskih civila sa kosovskom policijom na tačkama prelaza, postalo je jasno da se glavni pritisak na Srbiju ne vrši više preko Vašingtona nego preko Berlina. To će biti jasnije narednih godina, kada se i nemački Bundestag uključuje u problematiku definisanja uslova za proces integracija Srbije u EU.⁴¹

Evropska komisija je 12. oktobra 2011. dala preporuku da se Srbiji dodeli status kandidata, što je usvojeno 1. marta 2012, dakle sa odlaganjem jer pojedine države članice nisu bile zadovoljne napretkom u razgovorima Beograda i Prištine. Nakon postizanja sporazuma o priznavanju univerzitetskih diploma (novembar 2011) i posebno o integrisanom upravljanju granicom (decembar 2011) usvajanje statusa

³⁷ „Srbija u Evroazijskoj uniji dok ne uđe u EU“, *N1*, 3. jun 2016.

³⁸ „Najavljeno jačanje vojne saradnje Srbije i ODKB“, *Danas*, 4. april 2016.

³⁹ Johanna Deimel and Armando García Schmidt, *Kosovo 2009: Uncertain Future*, Spotlight Europe, 2009, No. 1, p. 2

⁴⁰ „Generalna skupština UN jednoglasno usvojila Rezoluciju Srbije o Kosovu“, *Politika*, 10. septembar 2010.

⁴¹ „Sedam uslova Nemačke za početak pregovora Srbije sa EU“, *Blic*, 13. septembar 2013.

kandidata je bilo otkočeno. Tokom pregovora o učestvovanju Kosova na pojedinim međunarodnim i regionalnim forumima februara 2012. došlo se do dogovora da se Kosovo navodi sa zvezdicom (*) pored imena u pojedinim dokumentima Unije i raznih međunarodnih tela, kako bi se označio nerešeni status i važnost Rezolucije 1244.⁴²

U proleće 2012. godine u Srbiji su održani parlamentarni i predsednički izbori, na kojima je kandidat Srpske napredne stranke Tomislav Nikolić u drugom krugu pobedio Borisa Tadića, a rezultat parlamentarnih izbora je vodio ka formiranju koalicione vlade SPS i SNS na čijem se čelu našao lider socijalista Ivica Dačić. Ove promene nisu negativno uticale na tok pregovora sa Prištinom niti na odnos prema Evropskoj uniji. Nakon formiranja nove vlade u septembru je počeo novi ciklus pregovora koji je rezultovao uspostavljanjem funkcije oficira za vezu između dve strane (novembar 2012), a paralelno je tekla diplomatska aktivnost Srbije na animiranju angažovanih zemalja za funkcionisanje Zajednice srpskih opština kao modela organizacije života Srba na Kosovu.

Evropski savet je sa svoje strane pokrenuo proces priključenja u decembru 2012. sa najavom da bi se pregovori mogli formalno započeti 2013. pod uslovom da se postigne krovni sporazum o regulisanju odnosa Srbije i Kosova, kao nastavak dotadašnjeg tehničkog dijaloga. Intenzivni pregovori dve strane su vođeni u Briselu između februara i aprila 2013. i okončani su 19. aprila razdvojenim parafiranjem Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, koji će u javnosti postati poznatiji kao „Briselski sporazum“, a koji i danas predstavlja relevantan okvir ne samo za odnos Beograda i Prištine nego i jednu od bitnijih tački odnosa Srbije i Unije. Njime je uspostavljena suprematija kosovskih institucija i zakona i na severu na kojem su Srbi živeli vezani za institucije Srbije, dogovoren okvir organizovanja Zajednice srpskih opština koja nije imala ulogu teritorijalne autonomije nego kao garant kolektivnih prava srpske zajednice. Pitanje formalnog priznavanja suverenosti Kosova je stavljeno ad acta ovim sporazumom, uz definiciju da dve strane neće blokirati jedna drugu u učestvovanju u definisanom skupu međunarodnih organizacija. Plan o implementaciji Briselskog sporazuma je usvojen u junu 2013, nakon čega je Evropski savet usvojio odluku o početku procesa pregovora o članstvu, sa početkom u januaru 2014. godine.⁴³

Spoljna politika kao Poglavlje 31 u pregovorima sa Evropskom unijom

Od dobijanja statusa kandidata za članstvo u EU Komisija nadgleda spoljnopolitičko pozicioniranje zemlje kandidata i notira njenu spremnost da prati spoljnu politiku Evropske unije. Osnovno merilo su pozivi za usklađivanje sa koracima koje Unija čini u svojoj spoljnoj politici. U SPP-u postoji formalna ugovorna obaveza kandidata da se „progresivno usklađuje“ sa pozivima Unije. Merenje usklađenosti tako postaje složeni birokratsko-politički mehanizam koji ne obuhvata ukupnu spoljnu politiku zemlje kandidata, ne mora nužno reflektovati značaj pojedinih koraka i tema, ali predstavlja važno analitičko sredstvo jer

⁴² Dragan Đukanović, „Odnosi između Beograda i Prištine: od tehničkog do političkog dijaloga“, Međunarodni problemi, 2013, br. 3, str. 369-371.

⁴³ Isto, str. 372-377.

ultimativno služi glavnom proklamovanom cilju državne politike a to je članstvo u Evropskoj uniji, i spoljna politika tu ima svoju jasnu ulogu.

Srbija je na upitnik Evropske komisije za poglavlje 31 o nivou usklađenosti svoje sa spoljnom politikom EU u periodu 2008-2010. odgovorila na sledeći način:

Sadržinu svake deklaracije EU, Republika Srbija pažljivo sagledava i u skladu sa interesima spoljne politike, unutrašnje politike i zakonodavne prakse, kao i u skladu sa međunarodnim dokumentima koje je Srbija potpisala i ratifikovala, Republika Srbija donosi konkretnu odluku o pridruživanju.

Nepridruživanje jednom broju izjava i deklaracija izazvano je specifičnostima položaja Republike Srbije posle dezintegracije jugoslovenske države, kao i poznatim stavom Srbije u vezi sa jednostranim proglašenjem nezavisnosti od strane privremenih institucija samouprave Kosova. U daljem, postepenom procesu približavanja članstvu u EU, Republika Srbija će, polazeći od svojih nacionalnih interesa i ulaska u EU kao prioritetnog cilja, pažljivo raditi na usklađivanju svojih stavova sa izjavama i deklaracijama EU.

Pri tom, rok za pridruživanje za jedan broj deklaracija bio je izrazito kratak te nije bilo moguće izvršiti neophodne konsultacije, što doprinosi nerealnoj slici o ukupnom odnosu deklaracija kojima se Republika Srbija pridružila i onima kojima se nije pridružila. U periodu od 01. januara 2008. do 31. decembra 2010. godine bilo je ukupno 402 deklaracije EU, od čega je Republika Srbija dobila zahtev za pridruživanje ukupno 357 deklaracija EU. Od ukupnog broja dobijenih zahteva za pridruživanje, u 245 deklaracija EU Republika Srbija se pridružila, dok se u 112 nije pridružila.⁴⁴

Iz ovoga vidimo da se Srbija pridruživala odlukama i merama EU u 68% slučajeva u navedenom periodu.

Od 2012. Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima prati usklađenost spoljne politike Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Unije. Ovde ćemo hronološki pregledati izveštaje Evropske komisije od 2012. do 2015. i pojasniti neke bitnije elemente.

U izveštaju Komisije za 2012. godinu za PG31 se kaže:

U pogledu zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), Srbija je značajno napredovala u procesu usaglašavanja. Kada je pozvana da to učini, Srbija se usaglasila sa 69 od 70 relevantnih EU deklaracija i odluka Saveta (99% usaglašenost). (Kada je u pitanju Međunarodni krivični sud, videti Politički kriterijumi 2.3 — Regionalna pitanja i međunarodne obaveze).

Srbija je nastavila da sprovodi restriktivne mere Saveta za bezbednost UN. Međutim, ostaje da se Zakon o restriktivnim merama usvoji zajedno sa sistemom za praćenje sprovođenja EU restriktivnih mera.

[...]

Što se tiče zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), u februaru 2012. Srbija je ratifikovala sporazum iz juna 2011. kojim se osniva okvir za učešće Srbije u operacijama za civilno i vojno upravljanje krizama. Srbija učestvuje u operaciji „EU Navfor-Atalanta“ u Somaliji i u operaciji

⁴⁴ Odgovori na upitnik Evropske komisije -Poglavlje 31, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011.

EUTM u Somaliji, sa po jednim članom u svakoj. Srbija je učestvovala na konferenciji EU Battlegroup (Borbena grupa) u aprilu 2012. Nakon dodeljivanja statusa kandidata, Srbija je počela da učestvuje na sastancima Vojnog odbora EU u martu 2012.

Zaključak

Srbija je značajno unapredila svoju usaglašenost sa EU deklaracijama i odlukama Saveta u oblasti ZSBP i pokazala je kontinuiranu posvećenost učešću u operacijama civilnog i vojnog upravljanja krizama. Uopšteno govoreći, pripreme u oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike su uveliko u procesu.⁴⁵

Uočljiv je veliki skok u procentu pridruživanja merama EU, sa 68% na 99%. Među tim merama našle su se i sankcije Zimbabveu, Iranu i Belorusiji.⁴⁶ Zimbabve je jedina zemlja pored Kine koja je bila uzdržana pri glasanju za Rezoluciju 757 maja 1992. kojom su uvedene sankcije UN prema SRJ. Iran je ranije podržao stav Srbije u UN oko zahteva za savetodavnim mišljenjem o legalnosti kosovskog proglašenja nezavisnosti i nije priznao Kosovo. Beloruski predsednik Aleksandar Lukašenko, koji se ovim našao na spisku srpskih sankcija, je posetio Beograd tokom bombardovanja 1999. godine, a odnosi dve zemlje bi se mogle karakterisati kao tradicionalno prijateljske. Teško je poverovati da bi se, u odsustvu potrebe prilagođavanja spoljnoj politici Unije Srbija samostalno odlučila na ove korake. Spomenuti zakon o restriktivnim merama je usvojen tek početkom 2016. i stoga se ta zamerka Srbiji nalazi u svim izveštajima zaključno sa poslednjim iz 2015. Važno je napomenuti da je predsednik Belorusije posetio Beograd 11. juna 2014. godine, iako je tada bio pod sankcijama (zabrani putovanja, između ostalog) EU i Srbije.⁴⁷ Odsustvo zakona o restriktivnim merama je omogućilo da on doputuje u Beograd uz polu-službeni stav Beograda da je time napravljen propust jer nema normativnih mogućnosti za detaljno praćenje svih efekata usvojenih sankcija.

U izveštaju Komisije za 2013. godinu za PG31 se kaže:

U pogledu zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), kada je pozvana da to učini, Srbija se usaglasila sa 31 od 35 relevantnih EU deklaracija i odluka Saveta (89% usaglašenost). Ali, u isto vreme, Srbija je napravila korak bliže Organizaciji ugovora o kolektivnoj bezbednosti, dobivši u aprilu status posmatrača u njenoj Parlamentarnoj skupštini.

[...]

Što se tiče zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), u februaru je Skupština usvojila godišnji plan učešća Vojske Srbije i drugih odbrambenih snaga u multinacionalnim operacijama i odluku o učešću pripadnika Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama. Srbija je nastavila da učestvuje u dve operacije EU za civilno i vojno upravljanje krizama, u operaciji „EU Navfor-Atalanta“ u Somaliji i u operaciji EUTM u Somaliji, sa po jednim članom u svakoj. Srbija je u maju pozitivno odgovorila na poziv EU da se priključi operaciji „EUTM“ u Maliju i pristala je da učestvuje sa jednim medicinskim timom i jednim timom za obuku.

⁴⁵ Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, Evropska komisija, Brisel, 10. oktobar 2012, str. 87-88.

⁴⁶ „Sankcije u skladu sa procedurom EU“, RTS, 11. jun 2012.

⁴⁷ „Lukašenko danas u Beogradu“, Blic, 11. jun 2014.

Zaključak

Srbija je nastavila dalje usklađivanje sa izjavama i deklaracijama ZSBP EU i učestvovanje u operacijama za civilno i vojno upravljanje krizama. Pravni propisi o sistemu za praćenje sprovođenja restriktivnih mera EU i o robi dvostruke namene treba da se usvoje. Ukupno gledano, pripreme u oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike su uveliko u toku.⁴⁸

Osnovni napredak u pristupanju spoljnoj politici EU je Srbija ostvarila kroz angažman u tri misije Unije pod okriljem Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Angažman pripadnika Vojske Srbije u ovim misijama ne predstavlja kršenje skupštinske Deklaracije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka iz decembra 2007. Ni EU ni Zajednička bezbednosna i odbrambena politika ne predstavljaju vojne saveze jer nemaju eksplicitne klauzule o obavezi zajedničke odbrane, štaviše, imaju klauzule koje garantuju mogućnost vojne neutralnosti. Pored toga, važeća Strategija nacionalne bezbednosti iz 2009. kaže da

Kroz proces evropskih integracija, Republika Srbija izražava spremnost da izgrađuje kapacitete i sposobnosti sistema nacionalne bezbednosti, u skladu sa standardima i obavezama koje proizilaze iz Evropske bezbednosne i odbrambene politike. Stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU omogućiće Republici Srbiji da intenzivira dijalog sa EU o pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući i bezbednosno odbrambena pitanja.

Pristupanjem NATO programu Partnerstvo za mir Republika Srbija potvrđuje svoje dugoročno opredeljenje da pruža doprinos zajedničkim demokratskim vrednostima i učvršćivanju regionalne i globalne bezbednosti.⁴⁹

Time je jasno da učešće jedinica Vojske Srbije poštuje skupštinsku deklaraciju i istovremen ojačava poziciju Srbije u okviru poglavlja 31, ali pre svega doprinosi jačanju misija Unije i bezbednosti lokalnog stanovništva. Srbija od marta 2012. učestvuje na sastancima Vojnog komiteta EU, bila je prisutna na konferencije borbenih grupa EU aprila 2012, a tada je otvorila i saradnju sa Evropskom odbrambenom agencijom što je ozvaničeno sporazumom iz decembra 2013.

U izveštaju Komisije za 2014. godinu za PG31 se kaže:

U pogledu zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), kada je pozvana da to učini, Srbija se pridružila 28 od 45 EU deklaracija i odluka Saveta (pridruživanje od 62% u odnosu na 89% tokom referentnog perioda iz Izveštaja o napretku za 2013. godinu). Srbija je generalno podržala suverenitet i teritorijalni integritet Ukrajine, ali je odsustvovala sa glasanja Generalne skupštine UN o Rezoluciji o teritorijalnom integritetu Ukrajine. Kada je pozvana da to učini, Srbija se nije pridružila odlukama Saveta kojima se uvode restriktivne mere u kontekstu nezakonitog pripajanja Krima Rusiji i dešavanja u istočnom delu Ukrajine. Vlada Srbije je dala uveravanja da Srbija neće aktivno pokušavati da neprimereno iskoristi situaciju nastalu usled embarga Rusije na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz EU, koja je bila odgovor na restriktivne mere protiv Rusije.

⁴⁸ Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, Evropska komisija, Brisel, 16. oktobar 2013, str. 70-71.

⁴⁹ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Beograd, oktobra 2009, str. 15.

[...]

Što se tiče zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP), Srbija je nastavila da učestvuje u dve operacije EU za civilno i vojno upravljanje krizama, u operaciji „EU NAVFOR-Atalanta“ i u operaciji EUTM u Somaliji, sa četiri odnosno pet članova. U junu je Skupština usvojila odluku o učešću Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama za 2014. godinu, uključujući i u EUTM Mali. Skupština je takođe usvojila odluku o učešću Vojske Srbije u EUFOR RCA u septembru. U decembru 2013. godine, Srbija je potpisala administrativni sporazum sa Evropskom odbrambenom agencijom kojim se Srbiji omogućava da učestvuje u programima ove agencije.

Zaključak

Srbija je nastavila da učestvuje u operacijama za civilno i vojno upravljanje krizama. Usklađivanje Srbije sa EU deklaracijama i odlukama Saveta u oblasti spoljne i bezbednosne politike je značajno umanjeno u odnosu na prethodne godine i potrebno ga je unaprediti. Zakonodavstvo o mehanizmima za praćenje sprovođenja restriktivnih mera EU tek treba da se donese. Uopšteno posmatrano, pripreme u ovoj oblasti napreduju.⁵⁰

U ovom izveštaju počinje da se pojavljuje najaktuelnija tema evropske spoljne politike a to je ukrajinska kriza, ruska aneksija Krima, rat na istoku Ukrajina te umešanost Rusije u njega. U trenutku kada je EU usvajala prvi skup restriktivnih mera prema Rusiji, 17. marta 2014, u Srbiji su se dan ranije održali parlamentarni izbori na kojima je pobeđu odnela SNS i njen lider Aleksandar Vučić koji je postao novi predsednik Vlade. Vlada nije usvojila restriktivne mere prema Rusiji uzimajući u obzir nacionalni interes Srbije usled visokog nivoa saradnje sa Rusijom te njene uloge u UN posebno prema kosovskom pitanju. Ovaj skup sankcija sadrži spisak fizičkih lica kojima se zamrzava imovina na teritoriji EU, zabranjuje putovanje u EU i izvršenje finansijskih transakcija. Deset od 17 mera EU sa kojima se Srbija nije saglasila čine mere iz paketa sankcija Rusiji, koji je proširen u julu nakon obaranja malezijskog putničkog aviona za šta su optuženi pro-rusko pobunjenici na istoku Ukrajine. Pored njih su to bile mere usmerene protiv Zimbabvea (predsednik Robert Mugabe je posetio Beograd (a dve godine ranije se Srbija pridružila restriktivnim merama), deklaracija usmerenim protiv Kine, Egipta, BiH te oko deklaracije o genocidu u Ruandi. Beograd je kasnio sa ublažavanjem sankcija Iranu u odnosu na EU, što je bila posledica nepostojanja pomenutog zakona o restriktivnim merama.⁵¹

U izveštaju Komisije za 2015. godinu za PG31 se kaže:

Nastavljen je redovan politički dijalog između EU i Srbije o spoljnoj i bezbednosnoj politici. Kada je reč o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (ZSBP), tek predstoji donošenje zakona o sprovođenju i praćenju uvođenja restriktivnih mera. Srbija se, kada je bila pozvana da to učini,

⁵⁰ *Republika Srbija - 2014 izveštaj o napretku*, Evropska komisija, Brisel, 8. oktobar 2014, str. 108-110.

⁵¹ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji - Radna grupa za poglavlja 30 i 31, *Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopoličkim deklaracijama, stavovima i merama Evropske unije tokom 2014. godine*, Beograd, februar 2015, str. 3-5.

pridružila 26 od 40 deklaracija EU i odluka Saveta (što predstavlja stopu pridruživanja od 65% u odnosu na 62% u prošlogodišnjem izveštaju).

Srbija se nije pridružila odlukama Saveta, uključujući restriktivne mere EU u vezi sa nezakonitim otcepljenjem Krima od strane Rusije i događajima u istočnoj Ukrajini. Srbija se isto tako nije pridružila sličnim odlukama Saveta o Bosni i Hercegovini ili Moldaviji.

Nastavljeni su kontakti sa Rusijom na visokom nivou. Ruski predsednik posetio je Srbiju u oktobru 2014. godine. Predsednik Srbije prisustvovao je proslavi Dana pobjede u Moskvi i članovi predsedničke garde učestvovali su u vojnoj paradi. Vazduhoplovne snage Srbije i Rusije održale su zajedničke vojne vežbe u novembru 2014, a zajedno sa snagama Belorusije u septembru 2015. godine. Kontakti sa Ukrajinom su takođe ojačali.

Srbija je nastavila da podržava teritorijalni integritet i suverenitet Ukrajine, uključujući Krim. Predsednik Vlade Srbije i predsednik Ukrajine razmenili su pozive za uzajamne posete na visokom nivou, a Srbija je Ukrajini u aprilu isporučila humanitarnu pomoć. U julu je ministar spoljnih poslova Srbije u svojstvu predsedavajućeg OEBS-a posetio Kijev. Srbija je takođe dalje ojačala svoje odnose sa Kinom. Premijer Kine posetio je Beograd u decembru povodom samita država centralne i istočne Evrope i Kine „16+1”. Predsednik Srbije prisustvovao je proslavi Dana pobjede u II svetskom ratu u Pekingu sa predstavnicima Vojske Srbije koji su učestvovali u paradi. Predsednik Vlade Srbije posetio je Sjedinjene Države u junu i septembru 2015. godine.

U pogledu neširenja, Srbija je u oktobru ratifikovala Sporazum UN o trgovini naoružanjem. Novi zakon o amnestiji i legalizaciji oružja i municije u ilegalnom posedu omogućio je predaju preko 2.000 komada oružja, 160.000 komada municije i 1.000 eksplozivnih naprava, a podneto je oko 4.500 zahteva za registraciju oružja u ilegalnom posedu. Srbija je donela novi zakon o trgovini naoružanjem i vojnom opremom. Prijava Srbije za pristupanje Vasenarskom sporazumu o kontroli izvoza konvencionalnog naoružanja i robe i tehnologija dvostruke namene podneta 2008. godine još uvek nije rešena. Još uvek se čeka na ratifikaciju Dodatnog protokola uz Sporazum o neširenju nuklearnog naoružanja.

Srbija je nastavila da aktivno učestvuje u saradnji sa međunarodnim organizacijama. Ona je u januaru preuzela predsedavanje Organizacijom za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS). Srbija je intenzivirala svoju saradnju sa NATO-om usvajanjem Individualnog akcionog plana partnerstva u decembru i izrazila je spremnost za uključivanje u redovan politički dijalog.

Srbija je nastavila da učestvuje u civilnim i vojnim misijama za upravljanje krizama u okviru zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP), posebno EU NAVFOR Atalanta, EUTM Somalia, EUTM Mali i EUFOR RCA. Narodna skupština je u junu odobrila učešće Srbije u EUMAM RCA. Pored toga, Srbija je učestvovala u operacijama UN, posebno UNIFIL, UNOCI, MONUSCO, UNFICYP, UNMIL, UNTSO i MINUSCA. Takođe je odobrila učešće Srbije u sledećim operacijama UN za 2015. godinu: MINURSO, MINUSMA, UNMOGIP, UNMISS, UNAMID, UNISFA, UNDOF i MINUSTAH.⁵²

Izveštaj ukazuje da je Srbija povećala svoje učešće u misijama Evropske unije, a posebno je pozitivno što je primećeno da učestvuje i u nizu misija pod okriljem UN, i to ne nauštrb ovih prvih nego uporedo. Notiran

⁵² Republika Srbija - 2015 izveštaj o napretku, Evropska komisija, Brisel, 10. novembar 2015, str. 83-84.

je i jasniji stav prema pitanju Krima prema kojem Srbija zauzima stav da on pripada Ukrajini, s tim da je poznato da se Srbija nije pridruživala restriktivnim merama prema Rusiji. Takođe je kao pozitivno uzeto da je Srbija deo novog kineskog mehanizma za investicije u centralnoj i istočnoj Evropi „Kina +16“, čiji je treći samit održan u Beogradu u decembru 2014. Srbija je tokom 2015. bila i predsedavajuća OEBS-a čiji je završni samit održan u Beogradu i koji zaista jeste bio najveći međunarodni skup održan u Beogradu nakon samita nesvrstanih 1989.⁵³

* * *

Od 2000. do danas možemo uočiti tri kursa srpske spoljne politike. Prvi je počeo neposredno 5. oktobrom 2000, normalizacijom odnosa sa susedima, ostalim državama na bilateralnom planu i različitim organizacijama na multilateralnom planu. Primarni cilj je bio poboljšanje odnosa sa EU i SAD i hvatanje priključka na putu evropskih integracija. Pored socio-ekonomskih problema, ratno nasleđe iz 1990-ih a pre svega pitanje Kosova su znatno uticali na fluktuiranje spoljne politike.

Početak pregovora o statusu Kosova 2005-2006. Srbija je s manje energije radila na primarnom cilju podizanja odnosa sa EU i evropskim zemljama i SAD a pokušavala je da na širem, svetskom planu nađe saveznike za svoju poziciju prema problematici nezavisnosti Kosova. Ta promena je kulminirala tokom 2008. nakon proglašenja kosovske nezavisnosti kada se obara nivo odnosa sa nizom evropskih zemalja, a Srbija traži i dobija podršku za savetodavno mišljenje MSP-a koje, na kraju, nije bila ono što je Srbija želela da čuje. Već od kraja 2008. Srbija počinje da paralelno popravlja odnose sa ključnim zemljama EU ne degradirajući odnose sa nizom zemalja van Evrope (Kina, Iran, zemlje, Latinske Amerike) već pokušava da ostvari dobru saradnju pre svega sa pojedinim državama EU (Italija, Francuska). Snažan pritisak na Srbiju u vidu modaliteta pregovora sa Kosovom nakon 2008. (tehnički pregovori 2011-2012, a zatim politički pregovori od 2013. do danas) dovodi do vidnog popuštanja Srbije i potpisivanja Briselskog sporazuma.

Paralelno s tim Srbija ulazi u ritam ispunjavanja obaveza prema poglavlju 31 kroz usklađivanje svoje spoljne politike. Od tada je veoma teško govoriti o politici „tri“ ili „četiri stuba“. Vašington nekoliko godina nije direktno aktivan na prostoru Balkana kao što je to bio u prvoj deceniji 21. veka, već je pitanja očuvanja poretka, bezbednosti i stabilnosti velikim delom prepustio zemljama Unije. U nekoj meri se to menja s početkom ukrajinske krize 2014. ali je, osim odmaklog procesa priključenja Crne Gore NATO-u, Amerika uglavnom suzdržana u svom nastupu prema Balkanu i Srbiji. Peking kao jedan od „stubova“ postoji pre svega u ekonomskom smislu, budući da su kineske građevinske kompanije angažovane na izgradnji infrastrukture (Pupinov most u Zemunu, izgradnja deonice koridora 11) i u teškoj metalurgiji (preuzimanje Sartida od strane kineskog Hesteel-a). Taj nivo odnosa za sada znači da se Srbija u suštini ne pridružuje merama ili stavovima EU koje su uperene protiv zvaničnog Pekinga. Pitanje odnosa sa Moskvom je nešto složenije. U 2014. je otkazan projekat „Južnog toka“ bez posebnih izgleda da će ikada biti obnovljen, budući da niža cena gasa i insistiranje Brisela na Trećem energetske paketu (koji je postao deo domaćeg zakonodavstva) tj. razvoju Energetske unije ne predstavljaju povoljne okolnosti za taj Gazpromov projekat, čak i da ne računamo na sankcije EU prema Gazpromu i politički pritisak koji postoji protiv Gazpromovih planova. U zadnje vreme sve češće pitanje eventualnog uvođenja sankcija Rusiji, na liniji pridruživanja

⁵³ „Dačić: Samit OEBS-a najveći skup u Srbiji od 1989.“, B92, 1. decembar 2016.

sankcijama EU, dolazi u žižu javnosti. Odnosi na liniji EU (i SAD) – Rusija ne pokazuju znake poboljšanja i za sada je teško zamisliti kako i na koji način se oni mogu popraviti. S takvim trendom na umu dalje jačanje pritiska (iako možda nije jak i otvoren) na Srbiju da uskladi svoju politiku prema Rusiji je sasvim verovatno. U Srbiji ne postoji znatnija društvena podrška za ovaj korak i stoga ne treba očekivati da su političari većinom spremni da troše politički kapital bez preke potrebe. Preka potreba bi izvesno mogla biti eventualna potpuna blokada pregovaračkog procesa, ali, osim usporavanja koja nisu bila vezana za to pitanje, nemamo najave takvog koraka. Sa druge strane, postoji jasno nezadovoljstvo nekoliko zemalja Evropske unije kojima su sankcije prema Rusiji veoma važna tema i prema nekim izveštajima te zemlje blokiraju usvajanje pregovaračke pozicije EU prema Srbiji, blokirajući time i Poglavlje 31. Među njima se, navodno, od susednih država nalaze Mađarska, Rumunija i Bugarska.⁵⁴

Tekući odnosi sa susednim zemljama su heterogeni a na bilateralnom nivou sa različitim stepenom složenosti. Neke od njih su republike SFRJ (Hrvatska, BiH, BJR Makedonija), neke i republike SRJ/DZSCG (Crna Gora), neke su „stari“ susedi (Mađarska Rumunija i Bugarska). Većina njih su članice NATO-a (Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Bugarska, Crna Gora na putu da to postane) te članice EU (Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Bugarska). Sadržaji odnosa sa navedenim zemljama nisu tako visoko „rangirani“ kao odnos sa velikim silama ili višenacionalnim organizacijama, ali imaju svoju dinamiku koju moramo posmatrati u ključu osnovnog nacionalnog interesa Srbije a to je članstvo u Evropskoj uniji. Pregledajući trenutne odnose sa susedima, njihove uzročnike, razvoj i očekivani kurs, u daljem toku studije ćemo nastojati da razmotrimo koja su to otvorena pitanja i koji je njihov potencijal da utiču na proces pristupanja Srbije Uniji, te koje aktivnosti bi Srbija mogla da preduzme prema njima i sa njima kako bi što efikasnije svoj posao privela kraju.

⁵⁴ „Briselu smo „kontrirali“ 30 puta“, *Večernje novosti*, 26. oktobar 2016.