

POLITIČKO NADIGRAVANJE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA



POLITIČKO NADIGRAVANJE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA

**POLITIČKO NADIGRAVANJE
ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA**

Uredili:
Duško Lopandić i Igor Davidović

Izdavač:
**Centar za primenjene evropske studije,
Njegoševa 31v, Beograd
office@cpes.org.rs
www.cpes.org.rs**

Za izdavača:
Jasna Filipović

Prelom i priprema za štampu:
Vesna Pijanović

Štampa:
Štamparija Slava, Sopot

Tiraž:
200 primeraka

© Centar za primenjene evropske studije, Beograd, 2022.

ISBN 978-86-916585-3-3

Preuzimanje delova teksta ili teksta u celini je dozvoljeno, ali uz obavezno navođenje izvora i uz postavljanje linka ka izvornom tekstu na www.cpes.org.rs



POLITIČKO NADIGRAVANJE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA

Uredili

Duško Lopandić i Igor Davidović

Beograd, oktobar 2022.

SADRŽAJ

| | |
|--|------------|
| UVOD: Zapadni Balkan kao večiti postkonfliktni region zarobljen u populističkim igrama političkog nadigravanja | 7 |
| | |
| PRVI DEO: Opšti okvir politike zapadnobalkanskog nadigravanja | 15 |
| Igor Davidović: Političko nadigravanje zemalja Zapadnog Balkana – regionalni činioci, velike sile i susedsko nadigravanje | 17 |
| Milan Igrutinović: Pobede, porazi, zločini i žrtve: javni govor u funkciji konfliktnog interpleja | 112 |
| Duško Lopandić: Bezbednosni aspekti povezanosti i isprepletanosti međudržavnih odnosa na Zapadnom Balkanu | 133 |
| | |
| DRUGI DEO: Posebne teme zapadnobalkanskog nadigravanja | 159 |
| Rodoljub Šabić: Tranziciona pravda kao interplej | 161 |
| Stevan Rapaić: Ekonomski interplej – ekonomski aspekt povezanosti zemalja Zapadnog Balkana: Otvoreni Balkan kao mogući vid nove regionalne integracije | 208 |
| Jovica Pavlović: Kosovo kao platforma za političko nadigravanje: pitanje nacionalnog identiteta, državnog interesa ili populističke demagogije? | 243 |
| Boris Marić: Crkveno pitanje u Crnoj Gori: vjerska (ne)sloboda, nacionalistička platforma ili politički interplej | 284 |

| | |
|---|------------|
| TREĆI DEO: Svedoci i učesnici zapadnobalkanskog interpleja (intervjui) | 319 |
| Igor Davidović, uvod | 321 |
| Branko Azeski | 324 |
| Jelica Minić | 330 |
| Milorad Pupovac | 336 |
| Radmila Šekerinska | 342 |
| Raif Dizdarević | 351 |
| Stjepan Mesić | 355 |
| Vesna Pusić | 360 |
| BIOGRAFIJE AUTORA | 366 |

UVOD

Sa raspadom SFR Jugoslavije i krvavim ratom koji je usledio tokom poslednje decenije XX veka, prostor Balkana se našao u specifičnoj situaciji koja nije sasvim prevaziđena sve do danas. Osnovna karakteristika ovog stanja se ogleda u činjenici da je na ovom geografski relativno malom prostoru bivše Jugoslavije, uz nasilne sukobe, došlo do nove „balkanizacije”,¹ odnosno političkog usitnjavanja na manje ili više nezavisne države i druge entitete (Kosovo koje kao nezavisno priznaje samo deo međunarodne zajednice, relativno politički autonomni entiteti poput Republike Srpske i sl).

Današnju sliku Balkana na kome se može izbrojati ne manje od 11 nezavisnih država² možemo, na primer, uporediti sa onom od pre jednog veka, kada je na istom prostoru bilo samo šest nezavisnih država, dok su pre dva veka Balkanom vladala samo dva velika carstva. Kako je to proročanski izneo još Ilija Garašanin u svom *Načertaniju*, pišući o budućnosti prostora na kom su živeli Južni Sloveni, „neuspjeh sojuza među Srbijom i ostalim susjedima” ... vodio bi „ka raskomadanju našeg naroda na provincijalna mala knjaževstva ... koja bi se neprimjerno tuđem i stranom uplivu bila predala”, kao i međusobnim raspravama i razmiricama bez konca i kraja.

1 Izraz „balkanizacija” u smislu političkog usitnjavanja nekog regiona ušao je u svetske jezike nakon Balkanskih ratova, a danas se koristi i u širem smislu (npr. „balkanizacija Afrike”, ili „balkanizacija političkih partija”).

2 Rumunija, Bugarska, Grčka, Turska, Albanija, Severna Makedonija, Crna Gora, Srbija, BiH, Hrvatska, Slovenija, kojima treba dodati još uvek nerešeni status Kosova.

Osim političke usitnjenosti (koja međutim postoji i u nekim drugim evropskim regionima poput Baltika ili Skandinavije), koja sama po sebi predstavlja strukturni problem, naš region je opterećen i nepotpunim rezultatima u rešavanju niza pitanja nastalih u kontekstu nasilnog raspada SFRJ (od pitanja definisanja granica do teme nestalih u ratnim sukobima ili suksesije prethodne države itd). Na ovo se nadovezuju i pitanja povezana sa zaokruživanjem nacionalnih identiteta novonastalih država i nasleđenih ili novijih nacionalno-etničkih konflikata.

Najzad, posebno veliki problem leži u činjenici da ovaj prostor opterećuju i objektivni problemi ekonomске nerazvijenosti, produbljenih društvenih razlika i loših demografskih trendova (nizak natalitet, sve veća stopa iseljavanja mlađeg stanovništva i sl), koji dugoročno negativno opterećuju razvojne perspektive regiona.

Nestanak SFRJ kao objektivno integrativnog i stabilišućeg političkog činioca na centralnom Balkanu stvorio je geopolitičku prazninu koju do sada, ni nakon tri decenije, nisu u potpunosti zamenili drugi integracioni činioci koji bi igrali ulogu geopolitičkih i društveno-ekonomskih stabilizatora i hegemonija, poput Evropske unije ili drugih međunarodnih ili regionalnih organizacija. Brojne regionalne inicijative – od nekadašnjeg Pakta za stabilnost, preko Procesa saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Regionalnog saveta za saradnju (RCC) do najnovijeg Otvorenog Balkana itd.³ nisu pokazale dovoljno jake političke, integrišuće i/ili stabilizujuće kapacitete da bi se prevladali objektivni negativni i centrifugalni faktori koji opterećuju ovaj prostor.

Kada je reč o Evropskoj uniji, ambiciozni plan integracije prostora Centralne i Istočne Evrope realizovan tokom prve decenije ovog veka, u prethodnoj deceniji je pod uticajem „multikrizi“⁴ naglo usporen,

3 Na prostoru Zapadnog Balkana deluje preko pedeset različitih regionalnih ili sektorskih inicijativa usmerenih na različita pitanja i oblasti saradnje država ZB.

4 Pod multikrizom se u žargonu EU podrazumeva niz kriza i potresa koji su se gotovo bez zastoja smenjivali od tzv. institucionalne krize i krize proširenja (2004. i dalje), preko finansijske i dužničke krize (2008–2012), geopolitičke krize u Ukrajini (2014), migrantske krize (pre i nakon 2015), Bregzita (2016–2021), do kriza povezanih sa pandemijom (2020) i ratom u Ukrajini (2022).

odnosno gotovo zaustavljen. Ovo je delovalo na širenje evroskepticizma, dalje jačanje nacionalizma, kao i na realno nazadovanje u procesima demokratizacije pojedinih država, poput Srbije i BiH, što se u prvom redu ogleda u pojavi autoritarizma i jačanja netolerancije prema manjinama (političkim, etničkim i dr).

Prostor Jugoistočne Evrope – a u užem smislu bivše Jugoslavije – podelio se de facto na različite krugove prema stepenu integracije u EU: s jedne strane države članice EU (Slovenija Hrvatska, Grčka, Rumunija, Bugarska), a s druge strane prostor tzv. Zapadnog Balkana (BiH, Srbija, Kosovo*,⁵ Crna Gora, Albanija, Severna Makedonija).

I pored proširenja NATO na neke od navedenih država, prostor Zapadnog Balkana je zbog naglog slabljenja uticaja i politike proširenja Evropske unije i dalje viđen kao neka vrsta „ničije zemlje”, pogodne za različite oblike političkih „nadigravanja”, kako između spoljnih faktora – velikih ili srednjih sila – tako i između samih država regionala, u kojima noseći politički činioci nalaze osnove jačanja sopstvenog legitimiteta u određenoj vrsti sukobljavanja/nadigravanja sa neposrednim susedima.

Svi navedeni činioci kao posledicu imaju činjenicu da Zapadni Balkan i nakon više od dve decenije posle završetka poslednjih ozbiljnijih vojnih konflikta ostavlja sliku „postkonfliktog prostora” posebno osetljivog na razne oblike spoljnog uticaja i unutrašnje destabilizacije, na kome postoje više ili manje nerešena pitanja koja utiču na često „rovitu” i politički i društveno napetu situaciju. Autoritarizam u Srbiji, disfunkcionalnost sistema u BiH, politička nestabilnost u Crnoj Gori, nacionalizam i etnička netolerancija na Kosovu, slabost sistema u Severnoj Makedoniji – sve ovo predstavlja odraz društava koja ni do danas nisu prevazišla traume i frustracije konflikta i potresa iz poslednje decenije prošlog veka.

⁵ Zbog još uvek nepotpuno definisanog statusa, uz naziv Kosovo u većini međunarodnih dokumenata dodaje se zvezdica.

Da li su otvorena pitanja u međususedskim odnosima između Srbije (uključujući Kosovo), BiH, Hrvatske, Crne Gore, kao i Severne Makedonije zaista strukturno nerešiva, ili su ona samo povod za skoro stalno političko „nadigravanje“ koje na fonu populizma i podgrejanog nacionalizma političkim elitama olakšava opstanak na vlasti – to su neka od pitanja kojima se bave i na koja pokušavaju da odgovore autori ovog zbornika.

Sa dramatičnim pogoršavanjem geopolitičke situacije u Evropi nastalim nakon 24. februara 2022. godine, tj. nakon brutalne agresije Rusije na Ukrajinu koja se brzo pretvorila u humanitarnu katastrofu i dugačak rat sa nesagledivim posledicama, problem „nezavršenog posla“ u stabilizaciji i integraciji Zapadnog Balkana pokazuje se još aktuelnijim. Međutim, Evropska unija opterećena novom velikom križom na svojim istočnim granicama za sada nije pokazala da se trgla iz stanja geopolitičke inercije i da dolazi do preokreta u njenoj politici proširenja i pristupu (razvojnim i drugim) pitanjima Zapadnog Balkana. Najava formiranja „Evropske političke zajednice“ zasigurno ne predstavlja ozbiljnu alternativu proširenju EU i neće ozbiljnije uticati na prevazilaženje dugotrajnih strukturnih političkih i ekonomskih teškoća na ZB.

Ovaj zbornik je podeljen na tri dela. U prvom delu se prikazuju i analiziraju osnovni elementi konjunkture političkih odnosa u regionalu koji se, umesto ozbiljnijeg i trajnijeg rešavanja bilateralnih i regionalnih pitanja i strukturnih problema, svode na stalno ponavljano „nadigravanje“ između političkih elita. Iako je najveći deo tekstova u ovoj knjizi urađen u periodu uoči i tokom pandemije virusa kovid (2019–2021), rad na njihovom ažuriranju tokom jeseni 2022. najbolje je pokazao u kojoj meri se na Zapadnom Balkanu – bez obzira na različite izbore, promene vlada u pojedinim zemljama i slično – politika odvija u ciklusima zasnovanim na stalno istom – ili ponekad za nijansu drugaćijem – nadigravanju.

U tom okviru, **Igor Davidović** je posebno analizirao dva kruga nadigravanja: unutrašnji, koji čine zemlje ZB, i spoljni, u kome deluju

velike i srednje sile, čiji interplej istovremeno obuhvata njihove međusobne odnose u kontekstu zapadnobalkanske politike, ali i njihove odnose sa unutrašnjim krugom zemalja „interpleja”. „Na sceni je preplet – interplej – više dinamičnih politika, od postepenog razvoja ekonomske saradnje, preko mešovitih političkih odnosa, do javne retorike usijane radikalnim i maksimalističkim nacionalizmom.” U ovom okviru analizirano je delovanje SAD, Rusije, Kine, Turske, a posebna pažnja usmerena je na susedski interplej na linijama Srbija–Hrvatska, Srbija–BiH, trougao Srbija–Hrvatska–BiH, Srbija–CG. Uz analize, autor nastoji da sugeriše i određena rešenja u vidu odgovora na pitanje kako dalje.

Milan Igrutinović se bavi pitanjem javnog govora u funkciji konfliktog interpleja, posebno u Srbiji, Hrvatskoj i BiH. U ovom kontekstu, dinamika javnih narativa povezanih sa godišnjim komemoracijama događaja iz nedavnih ratova predstavlja idealnu ilustraciju teze o „cikličnom ponavljanju” narativnog interpleja u formi stalno istog i sa ciljem konfrontiranja nacionalnih/nacionalističkih narativa, umesto traženja nekih vidova kompromisa, makar u obliku tolerancije. Autor se u ovom okviru bavi i temom izgradnje ili razvoja starih/novih identiteta, posebno na primeru Crne Gore. „Iza oštре javne retorike kriju se nataloženi slojevi političkog razumevanja sopstvenih nacionalnih pitanja opterećenih percepcijom sukoba, neprijateljstva i ugroženosti, a koji imaju funkciju 'jačanja' nacionalne kohezije i njenog preživljavanja u budućnosti.”

Duško Lopandić se u svom tekstu osvrće na pitanje nadigravanja u kontekstu politika i strategija bezbednosti. Analiza strategija odbrane i bezbednosti pojedinih zemalja sama po sebi ukazuje na isprepletanost odbrambenih i političko-ideoloških narativa zasnovanih na ideji odbrane „nacionalnih interesa” koji se interpretiraju u etničko-nacionalnom ključu. U tekstu se razmatra i odnos između realnosti na terenu (u vidu obima budžeta odbrane i uvoza naoružanja), s jedne strane, sa nadigravanjima između političkih predstavnika na temu imaginarne ili stvarne „trke u naoružavanju”. Narativ o „jačanju”

odbrambenih snaga i kupovini oružja je u prvom redu upućen domaćoj javnosti, imajući u vidu ulogu i uticaj NATO na bezbednosno stanje na prostoru celog Balkana. Autor se posebno bavi i pitanjima migracija i terorizma kao temama koje u pojedinim periodima takođe služe kao povod za nadigravanje političkih narativa.

U drugom delu zbornika, pojedini autori se bave specifičnijim pitanjima koja predstavljaju delove opšte slagalice u kontekstu političkog nadigravanja zapadnobalkanskih zemalja.

Rodoljub Šabić se bavi temom tranzicione pravde kao interpleja. Kao i manje-više sve druge tranzicione zemlje, i zemlje Zapadnog Balkana se suočavaju sa nužnošću oslobađanja od tereta ružnog nasledja masovnog kršenja ljudskih prava, uključujući i masovne zločine. On ukazuje na različite faktore koji su uticali na činjenicu da nisu ostvareni dovoljni, pa ni zadovoljavajući rezultati u ovoj oblasti. Šabić razmatra pitanja kao što su krivično gonjenje, delovanje komisija za istinu i pomirenje, pitanje lustracija i temu reparacije. On zaključuje da je „spremnost vladajućih garnitura zemalja Zapadnog Balkana da verbalno podrže (ili bar da ne dovode u pitanje) značaj ostvarivanja tranzicione pravde već dugi niz godina u velikom, ogromnom raskoraku sa njihovim praktičnim delovanjem“. Ostaje konstatacija da su političke strukture u pojedinim zemljama i dalje sasvim spremne da potcene značaj tranzicione pravde i da je podrede svojim dnevnapolitičkim interesima i pretvore u predmet međusobnih nadigravanja.

Tekst **Stevana Rapajića** je posvećen ekonomskim aspektima odnosa na Zapadnom Balkanu, posebno u kontekstu nastajanja i razvoja koncepta tzv. Otvorenog Balkana. Autor ukazuje na različite oblike regionalne saradnje na ZB poput CEFTA, zajedničkog tržišta RCC i sl. i postavlja pitanje odnosa između političke i ekonomske oportunitosti promovisanja ideje Malog Šengena koja je (bar po nazivu) evoluirala u Otvoreni Balkan. U ovom kontekstu, poseban značaj ima stepen podrške (ili ne) značajnih spoljnih faktora (EU, SAD, Kina...) na dalji razvoj inicijative koja je nesumnjivo značajna i kao instrument spoljne politike Srbije.

Jovica Pavlović se bavi posebno značajnom, možda i ključnom temom u razvoju ili mogućem rešavanju političko-bezbednosnih odnosa na Zapadnom Balkanu – Kosovom. Sam naslov njegovog teksta postavlja osnovnu dilemu: u kojoj meri je tema Kosova pitanje državnog interesa, nacionalnog interesa ili populističke demagogije? Autor razmatra pitanje kako nikada zaokružena tema Kosova oblikuje interakciju i konfrontacije između suprotstavljenih političkih aktera unutar Srbije (poput vlasti i opozicije ili različitih struja koje čine vladajući konglomerat), kao i odnose Srbije sa drugim državama i važnim međunarodnim subjektima. Autor postavlja pitanje „da li u Srbiji i na Kosovu trenutno uopšte postoje iskrena politička volja i realni lider-ski kapaciteti za pronalaženje samoosmišljene kompromisne solucije koja bi bila u njihovom vlasništvu i koja bi dovela do potpune normalizacije odnosa zasnovane na pravno obavezujućem sporazumu”, ili je prolongiranje *statusa quo* održavanjem konstantne tenzije na relaciji Beograd–Priština taktika koju srpski i kosovski lideri svesno prime-uju kako bi izbegli pružanje ustupaka drugoj pregovaračkoj strani, ne želeći da dovode u rizik sopstvenu popularnost i rejting svojih stranaka. „Na osnovu stanja na terenu moglo bi se reći da ima jakih indicija da se ciljano teži prolongiranju statusa *kvo*, čime vladajući političari pokazuju nedostatak odgovornosti i liderskih kapaciteta da dogovore održive solucije.” Posebno je važan zaključak koji ukazuje u koliko meri tema Kosova negativno utiče na stanje demokratije kao i evoluciju spoljne politike Srbije.

Poslednja analiza ovog zbornika koju je napisao **Boris Marić** posvećena je relativno novoj i specifičnoj tematiki uloge i delovanja SPC u Crnoj Gori, koja je posebno zanimljiva u kontekstu sukoba različitih identitetskih narativa u ovoj državi. Autor ističe da je crnogorsko društvo identitetski, pa time i politički podeljeno društvo: „Njegova podijeljenost ima svoje korijene, a proces 'ozakonjavanja' vjerskih sloboda pretvorio se u poligon za legitimisanje dvije dominantne politike”. U ovom kontekstu, razmatraju se i uloga i uticaj politike Srbije na stanje u Crnoj Gori, kao i pravni aspekti tzv. „crkvenog pitanja”.

Autor ukazuje da se „rad na uspostavljanju istinskog građanskog, sekularnog i demokratskog društva, danas u dobroj mjeri doživljava kao antipod afirmacije politike identiteta svedene na jedinstvo vjerskog i nacionalnog”. Situacija kroz koju prolazi Crna Gora u senci „identitet-skog interpleja” može se u različitim formama pronaći i u slici drugih balkanskih društava: „Ostaju pokušaji borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala... složena ekomska situacija zemlje, loše javne politike u oblasti obrazovanja, zdravstva, poljoprivrede, socijalne politike, pravosudnog sistema, blokiranih pregovora sa EU, diverzifikacije ekonomije, reafirmacije realnog sektora; i dalje imamo partijsku kadrovsku politiku i veze vlasti i koruptivnih mreža povezanih sa dijelovima organizovanog kriminala. Građanin je u drugom planu...”.

Treći deo zbornika obuhvata razgovore koje su saradnici Centra za primenjene evropske studije obavili sa nekim od bivših ili još uvek aktivnih učesnika političkih nadigravanja iz Hrvatske, Srbije, BiH i Severne Makedonije. Autentični pogledi, svedočanstva i tumačenja iz ugla direktnih učesnika predstavljaju time i poseban doprinos našim prethodnim analizama. Ovim se pruža celovit i uravnotežen pogled na specifičan fenomen političkog nadigravanja na Zapadnom Balkanu, koji predstavlja nezaobilazan deo savremene političke svakodnevnice regionala.

PRVI DEO

**OPŠTI OKVIR POLITIKE
ZAPADNOBALKANSKOG NADIGRAVANJA**

Igor Davidović*

POLITIČKO NADIGRAVANJE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA I STRANI ČINIOCI

I Regionalni činioci i velike sile – opšti pristup

Interplej na Zapadnom Balkanu je dinamika koja istovremeno podrazumeva izostanak harmoničnih odnosa među lokalnim državama i velikim silama, ali i odbacivanje direktnog međusobnog konflikta kao načina razrešenja suprotstavljenih interesa. Kao dve najvažnije determinante ove dinamike uzimamo unutrašnji koncept nacionalnih interesa u društvima na Zapadnom Balkanu, koji je često i javno obeležen traumatičnim doživljajem prošlosti, revanšizmom i maksimalističkim aspiracijama sa ciljem da se zaokruži nacionalni identitet, te proces evropske integracije celog prostora, koji je sada pri kraju druge decenije trajanja, ako Solunski samit EU 2003. uzmemo kao njegov početak, kada je Unija formalno poručila da su vrata članstva otvorena, a kome se još uvek ne nazire kraj. Obećanje punopravnog članstva u EU i dalje daje obris budućnosti i na izvestan način utiče na tekuće odluke tako da uski nacionalni ekskluzivizam ne bude jedina ili dominantna politička forma.

Orbita političkog interpleja u regionu Zapadnog Balkana kreće se u dva koncentrična kruga: u unutrašnjem krugu su lokalne države i njihovi interesi, a u spoljnem krugu velike sile koje svojim uticajem

* Igor Davidović je magistar međunarodnopravnih nauka, bivši ambasador, istraživač i koordinator programa u Centru za primenjene evropske studije u Beogradu.

deluju eksterno na unutrašnji krug zapadnobalkanskih država, a interno, unutar svog kruga, praktikuju interplej u međusobnoj interakciji. Koncept nekonzistentnog ili nedoslednog interesa vladajuće strukture u lokalnim državama, određen relativno kratkoročnom projekcijom i ograničen uglavnom na odnose sa susedima a često i oročen na kratkotrajne ciljeve u opštoj paleti malog prostora – obeležja su geopolitike regionalnih balkanskih aktera. U stvarnosti zapadnobalkanskih susedskih, međudržavnih regionalnih i međunarodnih odnosa, podele i nadigravanje i dalje ostaju konstanta interpleja koju ne menjaju ni domaći lideri, ni velike sile.

Ciljevi i interesi velikih sila kao spoljna orbita interpleja

U areni interpleja velikih sila na Balkanu, ključne reči u krugu velikih čine pitanje: šta su ciljevi ili interesi velikih sila na Zapadnom Balkanu, odnosno u kojim geografskim tačkama se locira njihov interplej povodom interesa u pojedinim državama tog regiona?

Za Evropsku uniju je Zapadni Balkan njen unutrašnje dvorište – zapadnobalkanske države potpuno su okružene zemljama članicama EU – gde Unija po svojim procenama treba da ima glavnu reč, ali u kontekstu postepene, dugoročno projektovane i usporene integracije. Viđen kao „unutrašnji stranac”, ovaj region se kao aspirant na članstvo u EU povremeno doživljava i kao neželjeni teret sa mnoštvom iritanata, nepotrebnih uređenom sistemu EU. Istovremeno, geopolitička težnja EU ili njenih vodećih članica da svoje jačanje ne ugroze pred prodorom Rusije i Kine balkanskom rutom do granica EU, opažaju Zapadni Balkan kao teren na kom moraju zabosti svoje zastave. Alternativno, ostvariti punu kontrolu nad ovim regionom i održati ga bar kao tampon zonu ili „sanitarni kordon” – a u toj misiji se suočavaju sa arsenalom zapadnobalkanskog nasleđa, ni malo lakin niti lako razumljivim. Ovaj koncept snažno podstiču i SAD, zbog čega se u proširenju ili u pristupanju balkanskih zemalja u članstvo EU, SAD u ovom procesu u svakom pojedinačnom slučaju pojavljuju kao snažan

akter, svojim manje ili više direktnim uticajem. Tako područje Zapadnog Balkana istovremeno postoji i kao objekat politike proširenja, u kojem dominiraju evrointegrativne veze i pregovori o članstvu, ali i kao spoljnopolitički objekat u geopolitičkoj igri moći gde se odnosi grade u kontekstu pozicija „trećih zemalja“ (Rusije i Kine pre svih) kojima „nije mesto“ na ovom prostoru.

Dok je široko i brzo proširenje EU na zemlje Centralne Evrope, a naročito na baltičke postsovjetske države bilo strateški prioritet, Zapadni Balkan je na lestvici prioriteta zauzimao uglavnom notorno nisku poziciju. Istina, ratni sukobi tokom raspada SFR Jugoslavije i kasnije u SR Jugoslaviji nametnuli su ovo područje kao humanitarni i bezbednosni problem i sebi i spoljnim silama. Dok se pripremalo veliko proširenje Unije 2004. godine, pet zemalja Balkana (Hrvatska, SR Jugoslavija, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Albanija) tada je dobilo perspektivu članstva, koju je do sada ostvarila samo Hrvatska (2013. godine). Mada se ona time formalno isključila iz članstva Zapadnog Balkana, budući da taj geopolitički termin okuplja zemlje koje nisu još članice EU, ona je i dalje ostala stalni lokalni faktor i jasni učesnik interpleja na ovom području.

Bezbednosni i politički razlog je bio važan i u slučaju Bugarske i Rumunije 2007. godine, čiji je prijem snažno podržao Washington budući da su one „granične“ države na tekućoj liniji bezbednosnog raseda u Evropi – na Crnom moru prema Rusiji – a mehanizmi nadgledanja reformi nakon ulaska predstavljali su implicitno priznanje EU da te zemlje nisu institucionalno bile tada spremne za članstvo. Zamor od velikog proširenja 2004. godine, potom neuspešni pokušaj donošenja ustava EU 2005. godine, ekonomski kriza iz 2008. godine i iskustvo pomenutog proširenja 2007. kumulativno su uticali na to da Unija prema zemljama Zapadnog Balkana primeni nešto tvrđi pristup kada je u pitanju primena kriterija proširenja (tzv. načelo „strogog ali fer“). U pristupne pregovore je uvedeno pravilo da se glavne teme – vladavina prava i pravosuđe – odmah moraju savladavati i da od tog uspeha u štini zavisi dinamika celog procesa. Pregovori koji su počeli sa Crnom

Gorom 2012. a sa Srbijom 2014. traju dugo a administrativno gledano (broj otvorenih i provizornih zatvorenih poglavlja), čitav proces je negde na sredini. Prema Albaniji i Severnoj Makedoniji je zauziman stav da se niz reformi u pravosuđu morao uraditi i pre otpočinjanja formalnih pregovora, s tim da je Makedonija zbog grčke blokade bila primorana da reguliše stari identitetski spor i promeni svoje ime i niz ustavnih i zakonskih odredbi od leta 2018. godine (Prespanski sporazum), da bi potom bila suočena sa blokadom drugih članica EU. Nakon dugotrajnih peripetija oko (ne)mogućnosti otvaranja pregovora uslovljenih bugarskim nacionalističkim zahtevima povezanih sa pitanjem tumačenja prošlosti i kulturne istorije (nazovi jezika i sl), neka vrsta (manjkavog) kompromisa je pronađena, što je najzad dovelo do sazivanja prve međuvladine konferencije o pristupanju Severne Makedonije, odnosno Albanije Evropskoj uniji (19.7.2022).

Od Sofijskog samita EU maja 2018, koji je imao formu sastanka i sa liderima zemalja Zapadnog Balkana ali u čijem kominikeu reč „proširenje“ nije nijednom spomenuta, preko prvih nacrtova strateške agende za novu Evropsku komisiju sa samita u Sibinju u maju 2019. u kojoj takođe proširenje EU nije ni spomenuto, preko novog samita (Zagrebačkog, maja 2020) sa zemljama Zapadnog Balkana koji je bio opterećen pandemijom i virtuelnom onlajn formom, do kraja 2020. godine se nastavilo sa praksom držanja pitanja proširenja van ikakvog fokusa EU političara. U decembru 2020. na samitu lidera EU nije bilo razmatrano proširenje na Zapadni Balkan, čime se proces integrisanja odgdađa na neodređeno vreme. Prethodno je tema proširenja na Ministarskom savetu EU održanom uoči samita bila blokirana ili stavljena na dnevni red u tačku „razno“ – *under any other business*.

Na insistiranje Francuske, Evropska unija je 2020. izmenila formu pregovaračkog okvira uvođenjem šest tematskih „klastera“ umesto 35 nekadašnjih poglavlja, i uvođenjem principa reverzibilnosti (mogućnost da se neki zatvoreni klaster ponovo otvorí ako se stanje u

datoj oblasti pogorša).¹ Pored formalnih izmena procesa pregovora, nova metodologija pregovora daje državama članicama veću političku kontrolu nad tim procesom. Do sada se ta kontrola u praksi ogledala u produženoj blokadi Severne Makedonije (prvo od nekoliko zemalja na temi vladavine prava, a potom od strane Bugarske na osnovu identitetskih pitanja), te Srbije, gde se grupa zemalja koja se protivi nastavku pregovora proširila na 10 članica na međuvladinoj konferenciji u junu 2021. godine. No, nakon oktobarskog izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije,² na međuvladinoj konferenciji u decembru je otvoren klaster 4 posvećen ekološkoj politici i tzv. zelenoj agendi, što se poklopilo sa jačanjem protesta u Srbiji na ekološkim temama a posebno protiv rada na otvaranju rudnika litijuma u dolini Jadra.

Nova metodologija je, u stvari, metod taktičke kontrole procesa proširenja ili, preciznije rečeno, odgađanja prijema novih članova dok se ne „pospreme” tegobe u krugu sadašnjih. Tema proširenja EU odavno nije posebno popularna ni u Briselu ni u prestonicama najvećih država članica. Na primer, na samitu EU u Sibinju maja 2019, neposredno pred izbore za Evropski parlament, tema proširenja nije ni našla mesto među tačkama novih strateških prioriteta Unije, a uvedena je među njih tek nakon izbora. To je bio jasan odjek nepopularnosti te teme, pogotovo u kontekstu odnosa javnosti u mnogim zemljama Unije i percepcije da ona ne može da pozitivno shvati i prihvati tu temu te je bolje držati je van fokusa, iako pojedina empirijska istraživanja pokazuju da javnost zapravo nije posebno negativno određena prema politici proširenja.³ Imajući na umu vrlo raširen stav da se EU

1 „Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans”, COM (2020) 57 final, European Commission, Brussels, 05.02.2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/ef0547a9-c063-4225-b1b4-93ff9027d0c0_en

2 „Serbia 2021 Report”, SWD (2021) 288 final, European Commission Staff Working Document, Strasbourg, 19.10.2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/fbe0f0b7-d8ff-4b89-a4ed-af5ccd289470_en

3 Christine Hübner, Jan Eichhorn, Luuk Molthof, *Radi se o EU, a ne o proširenju na Zapadni Balkan: Javno mnenje u Francuskoj o članstvu država Zapadnog Balkana u EU*, Dipart i Open Society European Policy Institute, 2021.

mora prvo „srediti” iznutra da bi se proširila, u kom kontekstu je u ranijim pristupima proširenju figurirala 2025. godina, podsetimo se da je EU maja 2021. započela ciklus formalnih konsultacija pod nazivom Konferencija o budućnosti Evrope, na kojoj *de facto* nema mesta zemljama Zapadnog Balkana. U haotičnim okolnostima pandemije COVID-19, uz šarenolikost iskazanih interesa, percepcija i mogućnosti i fiksiranu ugovornu strukturu Unije, taj proces za sada nema unapred poznat ishod, zbog čega i politika proširenja postaje izvestan talac takvog stanja. Osim isticanja da EU ne sme uvoziti probleme zemalja Zapadnog Balkana dok se sama ne konsoliduje u vreme vlastitih unutrašnjih previranja, složena rezultanta interesa svih aktera u Uniji prema ovom prostoru je da se bore za svoju spoljnopoličku poziciju naspram ostalih aktera, pre svega Kine i Rusije, dok politiku proširenja treba držati dovoljno aktivnom da ona može da nastavi da bude krovni okvir njenog prisustva i vezanosti prostora za Uniju.

Sa velikim geopolitičkim potresom koji predstavlja rat u Ukrajini, agenda proširenja EU je (bar na papiru) značajno promenjena, posebno nakon odluke Evropskog saveta da Ukrajinu i Moldaviju (a potencijalno i Gruziju) proglaše zvaničnim kandidatima za članstvo Unije (23. juni 2022). U ovom kontekstu, visoki predstavnici EU (Šarl Mišel, Ursula fon der Lajen i dr) sve češće koriste termin o „davanju nove energije” procesu proširenja za zemlje ZB, što je za sada rezultiralo navedenim otpočinjanjem pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom u julu 2022. U ovom kontekstu, međutim, treba pomenuti i predloge francuskog predsednika Makrona o formiranju šire „Evropske političke zajednice” u koju bi pored EU bile uključene i zemlje EFTA, kao i većina zvaničnih i potencijalnih kandidata za članstvo u EU.

Šire posmatrano, proces integrisanja u EU je uveden uglavnom u okvir *bilateralizacije*, što je konačno i overeno razlikama u odnosu Francuske i Nemačke prema Albaniji i Severnoj Makedoniji. Zaseban interes u odnosu na definisanje i viziju transformacionog kapaciteta EU, dve sile su manifestovale povodom procesa integrisanja dve balkanske zemlje. Za tu svrhu poslužili su im zasebni interesi na Balkanu,

ali pre svega i samo kao instrument za vlastito pozicioniranje unutar EU, dok su dve male balkanske zemlje to predstavile kao delovanje sile zaštitnice njihovog interesa.

Zvanični Beograd je, sa svoje strane, možda i najvažniji korisnik bilateralizacije odnosa na visokom političkom nivou tokom prethodne decenije. Podsetimo se snažnog jačanja ličnih odnosa Aleksandra Vučića i Angele Merkel, počevši od njegove fascinacije nemačkom ekonomijom, preko oportunog savezništva tokom špica izbegličke krize 2015–2016. godine, do efektnih poseta Berlinu u predizbornim periodima (posebno pred predsedničke izbore 2017. godine). Usledio je period zahlađenja od kraja 2018. povezan sa idejama o „razgraničenju“ između Srbije i Kosova, ali je na samom kraju mandata Angele Merkel krajem 2021. ona ponovo došla na Balkan kao potvrdu dobrih odnosa (i) sa Beogradom. Ta faza, posebno u svom periodu pre 2018, donela je etos o „stabilokratiji“, modelu vladavine čvrstom rukom, sa samo fasadom demokratskog pluralizma, gde je naglasak stavljen na kontrolu protoka izbeglica i jačanje ekonomskih odnosa. U intelektualnoj pozadini toga je stajao neizgovoren savez elita po principu „jedni se pretvaraju da žele proširenje EU na Zapadni Balkan, a drugi se pretvaraju da žele da se integrišu u EU“. To je bilo implicitno priznanje poraza onog zamaha evrointegracija kako je osmišljen nakon 2000. i u slučaju tekućih kandidata formalizovan pregovaračkim okvirom sa jakim naglaskom na poglavља 23 i 24, odnosno ranim i temeljnim insistiranjem na jačanju vladavine prava i u praksi dokazane slobode javnog i političkog delovanja. Uzlet „stabilokratije“ je doveo do jačanja uzajamnog gubitka volje i poverenja u ozbiljnost čitavog procesa, otvarajući vrata cinizmu i kratkoročnim interesima.

Neizvesnost i opravdan deficit uverenja u istinsku perspektivu ulaska zemalja Zapadnog Balkana u članstvo EU, a zatim i sve izvesnije odbijanje takve mogućnosti uzrokovao je dve snažne posledice: zaokret pojedinih balkanskih država ka Rusiji, Kini i Turskoj, na spoljnopoličkom planu, te svesni zastoj u demokratizaciji autoritarnih

režima i destimulativan stav za uspostavu vladavine prava na unutrašnjem planu.

Interplej sa drugim silama na balkanskom prostoru istovremeno je i izazov i test za EU – da li će uspostaviti svoju za sada deficitarnu transformativnu moć i obezbediti lidersku ulogu na Balkanu, ili će ostati u ulozi drugorazrednog igrača u partiji sa takmacima sa Zapada (SAD, Nemačka, Francuska, UK) i sa Istoka (Rusija, Kina, Turska). Sa ratom u Ukrajini, pitanje uticaja na Zapadnom Balkanu pojedinih sila, a posebno EU u nadmetanju sa Rusijom, posebno je dobilo na značaju imajući u vidu drastični i dugotrajan poremećaj u celovitoj evropskoj bezbednosnoj i geopolitičkoj arhitekturi.

1. Nemačka

Za Nemačku je Zapadni Balkan prostor tradicionalne ekonomske dominacije i političkog uticaja, a u geopolitičkom smislu, prirodni put za nastavak širenja nemačkih interesa iz Centralne Evrope, preko Balkana na Bliski istok.

Širenjem Evropske unije na istok Evrope od početka 2000-ih, Nemačka je vanredno mnogo profitirala u ekonomskom smislu, jer je bila prva i logična ekonomska veza za ekonomije istočnoevropskih zemalja u zaletu. Balkan je ne samo tranzitna osa, nego i mesto za nadgodbu sa drugim akterima. Turska je u tom konceptu partner, u širem domaćaju nemačkog interesa na Istoku, što potvrđuje nemačka pozicija za omekšavanje stava Francuske o snažnim sankcijama EU protiv Turske u decembru 2020, kao i dogovor o kontroli izbegličkog toka koji je Berlin zapravo u ime EU postigao sa Ankaram 2016. godine.

Ekonomski interesi Nemačke u vreme unutrašnje krize i slabljenja unisonog spoljnopolitičkog stava u EU, orijentisali su i nemačku spoljnu politiku više ka bilateralnom delovanju u odnosima sa drugim zemljama, naročito u spoju ekonomskog i političkog partnerstva sa Rusijom i sa Kinom. Nemačka je često bila na meti kritika, posebno američkih, zbog orijentacije Angele Merkel i vladajuće „velike koalicije”

ka razvoju ekonomskih odnosa sa Rusijom i Kinom, i zbog percipiranog zanemarivanja širih interesa EU.

Drugi oblik kritike nemačkog stava dolazi od SAD, povodom izgradnje gasovoda Severni tok 2 preko kog ruski gas stiže do Nemačke i Zapadne Evrope. Ovo je donekle prevaziđeno letos kada je američki predsednik Bajden faktički otklonio američko protivljenje (i paket sankcija) projektu Severni tok 2, za ono što se čini da je nešto tvrđi nemački stav prema Kini. To bi bilo i u skladu sa krupnjim američkim koracima relaksiranja svojih pozicija na raznim neuralgičnim tačkama, uključujući i povlačenje iz Avganistana, kako bi se jače fokusirali na kompetitivne odnose sa Kinom.

Nemački interes na prostoru Zapadnog Balkana ostvaren je na više markantnih pravaca: nestankom Jugoslavije stvoreno je više malih država sa vrlo propusnim i kooperativnim režimima, država koje su ekonomski slabe i politički nestabilne, i koje se lako dovode u zavisnost od „sile zaštitnice“. Usmerene na neizvestan i dug put ka evropskoj perspektivi locirane su u zapadnu hemisferu, čime se njihova percepcija o važnosti za EU podgrejava zamašnim finansijskim programima podrške, a sa druge strane region se stavlja pod puniju bezbednosnu kontrolu radi zaštite spoljne granice EU. Konceptom snažne inicijative na Kosovu, Nemačka pre svega postiže ciljano slabljenje Srbije (kao aspiranta na lokalnu premoć) i njeno dovođenje u ravan drugih suseda u regionu na pravcu integrisanja u EU pod uslovima koje diktira dominantno Nemačka. Sem toga, uz neke druge direktne interese na Kosovu, Nemačka se zalaganjem za izgradnju i priznanje kosovske državnosti snažno pridružila strateškim partnerima SAD i NATO.

Na inicijativu kancelarke Merkel, a u cilju jačanja balkanske regionalne saradnje u ekonomskoj razmeni i jačanju, ali i rešavanja bilateralnih problema među susedima i aspirantima na pridruživanje EU, Nemačka je na konferenciji u Berlinu u avgustu 2014. (uz Austriju, Francusku, Italiju, Sloveniju i Hrvatsku) pokrenula i vodila inicijativu nazvanu Berlinski proces. To je proces čiji se početak poklopio sa formalno iznetom suzdržanošću Brisela u pogledu brzine i

perspektiva pregovora o članstvu.⁴ Berlinski proces je tako dobio ulogu da komplementira nagovešteno spor i neefektivan proces formalnih pregovora. U formi godišnjih multilateralnih godišnjih samita okupio je nekolicinu zainteresovanih prestonica EU i prestonice sa Zapadnog Balkana, sa tematskim naglaskom na ekonomskim integracijama i nekim formama zalečenja rana iz prošlosti. Neki konkretni uspesi jesu postignuti – liberalizacija raznih ekonomskih barijera, ukidanje međusobnog rominga za mobilne komunikacije, uspostavljanje ozbiljnijeg rada na identifikaciji i rešavanju sudsbine lica nestalih u ratovima devedesetih godina prošlog veka, te je u globalu unet duh nove saradnje među balkanskim političarima. Delom i kroz taj proces zvaničnici iz Beograda i Tirane jesu naučili da rade zajedno, otvarajući brojne kanale komunikacije koji nisu postojali praktično čitav vek pre toga.

U analitičkoj projekciji nemačke spoljne politike u 2020–2021. ključne reči su Covid-19, transatlantska saradnja, širenje Kine.⁵ EU se pominje tek u kontekstu uloge u poboljšanju partnerskih odnosa sa SAD ili bezbednosne ugroženosti od Rusije. Za Nemačku je prioritet održavanje partnerstava, a da ne bi ostala usamljena, Nemačka treba da bude proaktivna ne samo prema saveznicima nego da bude otvorena i za nova partnerstva. Balkan se u ovoj studiji ne spominje nigde u kontekstu zasebnog ili specifičnog interesa Nemačke, a u skladu sa doktrinom novog (starog, sic!) partnerstva, čak ni kao izričito zona obuzdavanja proruskog uticaja, za razliku od sasvim oprečnog britanskog stava. Nalazeći uporište u geopolitičkom konceptu Kine u inicijativi Put svile ili u širenju Rusije i prodoru u zonu Balkana i Srednjeg Istoka, nemačka doktrina poziva i Nemačku i EU da bar misle u geopolitičkim kategorijama o političkim igračima ili oponentima,

4 Podsetimo se da je to efektivno izjavio i tada novi šef Evropske komisije, Žan-Klod Junker, „da u narednih pet godina neće biti prijema novih članica“ – „Bez prijema u EU u narednih pet godina“, DW, 10.09.2014, <https://www.dw.com/sr/bez-prijema-u-eu-u-narednih-pet-godina/a-17912337>

5 *The Berlin Pulse 2020/2021: German Foreign Policy in Perspective*, Koerber Stiftung, Berlin, 2021, https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/the-berlin-pulse/pdf/2020/The-Berlin-Pulse_2020-21.pdf

čak i kada imaju drugačije prioritete ili biraju međunarodni pristup manje zasnovan na moći.

Odlaskom Angele Merkel sa mesta kancelara i formiranjem nove nemačke koalicione vlade koju predvode socijaldemokrate, nije došlo do strateške promene u nemačkoj politici prema zemljama Zapadnog Balkana, kako je to potvrdila i turneja kancelara Šulca u junu 2022. godine.

2. Francuska

Za Francusku je prostor Zapadnog Balkana u smislu tradicionalnih nacionalnih interesa relativno nisko pozicioniran na skali prioriteta. Poslednjih godina važnost regionala je u nekoj meri intenzivirana, u kontekstu jačanja francuskog uticaja na mehanizam odlučivanja u EU. Projektovani minimum francuskog stava je namena da u sistemu EU pokaže neku vrstu geopolitičkog uticaja nasuprot drugim akterima, pre svega Nemačkoj, koja nakon Bregzita preuzima dominantnu ulogu, prema čemu Francuska iskazuje suzdržanost i ozbiljnu rezervu.

U istorijskoj retrospektivi, intenzitet francuskog interesa na balkanskom prostoru bio je veći, a interakcija dinamičnija u eri habzburško-otomansko-francusko-ruskog onovremenog interpleja i grupisanja savezničkih ili suprotstavljenih balkanskih tabora. Faktičko ratno savezništvo Francuske i Srbije u Prvom svetskom ratu prenelo se i na odnose novoformirane Kraljevine SHS / Jugoslavije. Međutim, brz poraz Francuske na početku Drugog svetskog rata (1940), te brz poraz Kraljevine Jugoslavije 1941. sprečili su da staro savezništvo bude delatno i u tom ratu. Socijalistička Jugoslavija i Francuska zapravo nisu imale posebno bliske odnose, sem u kratkom navratu početkom pedesetih godina dvadesetog veka, a „tradicionalno prijateljstvo“ je ostalo samo kao zgodna doskočica. Istina, francuski predsednik Žak Širak je bio prvi šef neke zapadne države koji je posetio Beograd nakon demokratskih promena oktobra 2000. godine, a predsednik Makron je 2019. efektno koristio emociju „tradicionalnog prijateljstva“ i

korisnu zajedničku istoriju, ali i scenografiju Spomenika zahvalnosti Francuskoj na Kalemegdanu da bi snažno podigao francuski profil u Beogradu. I ekonomija je to pratila: francuska kompanija „Vansi” je dobila koncesiju za modernizaciju i upravljanje Beogradskim aerodromom a francuske firme će – zajedno sa kineskim – biti nosioci posla na beogradskom metrou, ako taj projekat zaista ugleda svetlost dana. Posete predsednika Vučića Parizu, i učestali telefonski kontakti poslednje dve godine pokazuju da je Francuska postala poželjan partner za Beograd.

Savremeni period takođe markira francusko pozicioniranje na Zapadnom Balkanu uglavnom u kontekstu francuskog stava prema nemačkom interesu u istom regionu. U središtu Makronove nove metodologije proširenja EU nije toliko sam Zapadni Balkan, nego pre svega odnos prema Nemačkoj, a zatim i prema unutrašnjoj konsolidaciji Evropske unije. Ideje o „Evropi u više brzina” nisu nove, a Makronov koncept baštini raniji koncept Miterana i njegov predlog Evrope koncentričnih krugova. Devedesetih godina prošlog veka, nakon pada Berlinskog zida, bilo je realno očekivanje da će veći broj evropskih postsocijalističkih država nastojati da uđe u članstvo EU. Francuski pristup o osovini Pariz–Berlin kao centru evropske asocijacije bio je ugrožen jačanjem Berlinskog centra kao lidera u novom talasu proširenja, a proces je dovršen prijemom Hrvatske 2013. godine kao 28. članice Unije. Sa svojom Strategijom za Zapadni Balkan⁶ iz 2019. godine, Francuska je zapravo pokušala da napravi rebalans odnosa na Zapadnom Balkanu u svetlu postbregzitovskih odnosa u Uniji.

Francuski prodor ka dominaciji u odlučivanju o konsolidaciji EU u novim okolnostima i globalnom okviru, Makron je izveo na terenu Zapadnog Balkana, vetom na proširenje i početak pregovora o članstvu sa Severnom Makedonijom nakon potpisivanja Prespanskog sporazuma sa Grčkom juna 2018. godine. Francuski veto na „evropsku

6 „Šta piše u Makronovoj strategiji za Zapadni Balkan?”, *Danas*, 30.04.2019, <https://www.danas.rs/vesti/politika/makronova-strategija-za-zapadni-balkan/>

perspektivu” Severne Makedonije i Zapadnog Balkana, zapravo je bio direktni veto na stav Nemačke i kancelarke Merkel, koja se direktno zalagala za početak pregovora sa Makedonijom i sa Albanijom krajem 2019. godine. Neslaganje Francuske i Nemačke o daljem toku integriranja Zapadnog Balkana i direktni pregovori između Makrona i Merkelove o tome završeni su zamrzavanjem pregovaračkog procesa sa dve balkanske zemlje. Ne radi se o primarno odnosu prema Balkanu. Reč je o „taktici disruptcije” koja je primarno usmerena ka francuskom interesu unutar EU i jačanju francuskog stava u odnosu na nemački, a Zapadni Balkan je samo arena za izvođenje francuskog manevra.

Deo članica EU prigovara Makronu da Balkan prepušta Rusiji, Kini i Turskoj kao zalog u korist uspostave jačeg ili dominantnog uticaja Francuske na EU. U aprilu 2018, Makron je u Evropskom parlamentu saopštio da ne želi „Balkan koji se okreće ka Turskoj i Rusiji, ali ni Evropu koja bi, funkcionišući sa teškoćama sa 28, sutra 27, odlučila da možemo nastaviti galopom i sutra sa 30 ili 32 članice po istim pravilima”. Za Makrona, ponuda članstva svakom susedu je „bizarna” i to nije Evropa kakvu je Francuska želela.⁷

Predsedavanje Francuske Evropskom unijom u prvoj polovini 2022. godine potvrdilo je relativnu opreznost ove zemlje kada je u pitanju intenziviranje procesa proširenja EU, čak i u kontekstu rata u Ukrajini i odluke da Ukrajina i Moldavija dobiju status kandidata. Na Evropskom savetu u junu 2022 potvrđena je „perspektiva članstva”, kao i poziv da se „ubrza proces proširenja” za zemlje Zapadnog Balkana, ali bez ijedne konkretne odluke na tu temu. Istovremeno, Evropski savet je primio k znanju francuski predlog o stvaranju Evropske političke zajednice, uz napomenu da ova ideja „ne zamenjuje politiku proširenja Unije”.

7 „Coup de grace – Delors and squaring the circle – Norway in the Balkans”, ESI Newsletter, 25.10.2019, pp 7-8.

3. Sjedinjene Američke Države

Za SAD je region Zapadnog Balkana sekundarno geopolitičko pitanje, u poslednjoj deceniji nisko na lestvici prioriteta. Smešten u format „veće slike“ (*big picture*), fokus američke spoljne politike u zavisnosti od svog interesa ovom regionu povremeno dobija i snažniji intenzitet.

Ako se nacionalni interes SAD uopšteno može opisati svrhom ili ciljevima spoljne politike u regionu, onda u najgrubljim crtama na prostoru Zapadnog Balkana američki interes podrazumeva:

- uspostavu uticaja u regionu, zbog važnosti veza sa susednim regionima u kojima SAD imaju izrazito jači geopolitički interes (Podunavlje, Mediteran, Srednji Istok),
- kontrolisan uticaj na evroatlantske procese, na širenje EU, odnosno kontrolisano jačanje političkog i ekonomskog uticaja EU na region i obezbeđenje dominacije SAD na EU i NATO širenje u region,
- snažan uticaj na sprečavanje ili usporavanje prodora Rusije i jačanje njenog stava da povrati svoj uticaj i geostrateški potencijal u regionu,
- sprečavanje ili kontrolisanje kriza ili sukoba koji bi mogli da ugroze američku nadmoć u bilo kom sektoru i uvedu u regionalni kontekst bilo koju regionalnu državu kao hegemonu, ili stranu hegemonu silu.

Regionalni pristup kao metod spoljne politike SAD je verifikovan praksom američke diplomacije, kojom politike prema regionima olakšavaju širu stratešku realizaciju globalne dominacije na osnovama jednostavnijeg definisanja problema, kontrolisanja i vođenja regionalnih političkih procesa u skladu sa globalnim i umešno korišćenje lokalnih prilika za efikasniju i jednostavniju implementaciju američkog vođstva.

Izvesno je da SAD preuzimaju snažniju ulogu u regionu, a namera za veće angažovanje vidljiva je i na mapi administracije Džozefa Bajdena.

Obično se za svakog novog predsednika SAD na početku mandata formuliše spoljna politika, ali Bajden ima od ranije svoju „big picture”. Njegov lični angažman u svojstvu senatora i predsednika spoljnopoličkog komiteta Senata SAD u vremenima raspada Jugoslavije, građanskog rata, postkonfliktnih epizoda i kosovske secesije, pozicionira predsednika Bajdenu kao dobrog značca, ali i vrednosno opределjenog i veoma često jednostrano orijentisanog aktera. Ipak, njegov „povratak” balkanskoj agendi neće biti ni lak ni brz. Ne samo kao deo sistema *duboke države*, nego i kao jedan od njegovih kreatora, Bajden će sprovoditi spoljnopolički koncept koji je u tom sistemu izgrađen i konstantan već najmanje dve decenije, bar kad je reč o Zapadnom Balkanu. Međutim, horizont američkog interesa je daleko širi od balkanskog, pa će ovaj region i za Bajdenu imati tek fragmentarni značaj.

Ne treba, međutim, isključiti mogućnost da se SAD odluče na politički ofanzivan manevar i pokušaj da ponove iskustvo iz deve desetih – da ubeleže sebi poene u odnosu na druge velike igrače, uključujući EU – i presudno utiću na rešavanje „zamrznutog sukoba” na Kosovu ili na „preuređenje” postdejtonске Bosne i Hercegovine. Ovom konceptu posebno pogoduju okolnosti da je EU na Zapadnom Balkanu u očitoj recesiji usled preterano dugotrajne politike uslovljavanja integriranja, te snažan politički i ekonomski prodor Rusije i Kine. Zaokret u Srbiji ili u Republici Srpskoj ka tim silama i otklon od „savezništva” sa Zapadnim silama predstavlja signal za SAD da deluju radi zaštite svog nacionalnog interesa, ali i priliku da se istakne nedovoljan autoritet EU i Nemačke da utiću na rešenje balkanskih kriza. Od 2014. godine i ruske aneksije Krima i rata na tlu Ukrajine, Amerika je pojačano motrila Balkan. U Beogradu je kao upečatljiva ostala zapamćena opaska državnog sekretara Džona Kerija na jednoj senatskoj sednici da se čitav niz zemalja, uključujući Srbiju, nalazi „na liniji vatre” između Rusije i SAD (i Zapada).⁸ Time je Zapadni Balkan postao deo poprišta

8 „Keri: Srbija na 'liniji vatre'", RTS, 25.02.2015, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/svet/1840335/keri-srbija-na-liniji-vatre.html>

suzbijanja ruskog „malignog“ uticaja a niz regionalnih tema je dobilo novu funkciju, poput odnosa Beograda i Prištine koji, tako nerešen, Rusija uspešno koristi da održi svoj uticaj u Srbiji a koji SAD žele da suzbiju. Primaran cilj takve aktivnosti SAD na Balkanu, dakle, nije nužno konsolidacija zapadnobalkanskih država u širem smislu, nego konsolidovanje prepreka za dominaciju Rusije u bilo kom delu regiona. Agresija Rusije i konflikt u Ukrajini samo su pojačali ovo nadmetanje.

Do tada, SAD imaju indirektno veoma uticajnu ulogu na proces proširenja EU, a na Balkanu je to i sasvim očigledno. Svojim manjim ili većim uticajem SAD „usmeravaju“ pojedine zemlje u regionu ka EU integrisanju. Svojim uticajem, manjim ili većim intenzitetom, prema EU kao celini ili prema uticajnim članicama, SAD takođe ubrzavaju ili usporavaju tok i dinamiku pretpriступnih pregovora.

Razlog SAD je isključivo bezbednosni, ali se u stvarnosti on realizuje u formi ekonomske projekcije i američke inicijative za ekonomsko integriranje zemalja regiona sa EU, jer bi se ekonomskom ugradnjom regiona u EU distancirala Rusija i neutralisao njen prodor u zonu interesne sfere Zapada. U tom smislu i koncept nove metodologije proširenja EU i model postepenog i redukovanih pridruživanja zemalja regiona, prvo u ekonomskom sektor, nije varijanta suprotna interesima SAD na Zapadnom Balkanu. Istovremeno, podrškom konceptu jačeg ekonomskog povezivanja u regionu (Otvoreni Balkan, npr.) i sektorskom ugradnjom regiona u EU i bez formalnog članstva, SAD će izbeći rizik uvlačenja u napetosti između članica EU povodom proširenja. Drugim rečima regionalna ekonomska zona nudi neke strateške koristi članstva u EU, u odsustvu bilo kakve realne šanse da se više balkanskih zemalja pridruži Uniji. U načelu, zapadnobalkanski region je za SAD prostor za dalje formalno širenje NATO (Crna Gora, Severna Makedonija, Albanija, BiH pre drugih), kao zapreke ruskom uticaju, a stabilnost regiona od 2016. i neuspelnog puča u Turskoj i posledičnog loma odnosa između Ankare i Vašingtona (uz Atinu i Nikoziju), ima ulogu u stabilizaciji čitave Jugoistočne Evrope, crnomorskog područja i Levanta. To je bilo sasvim uklopljeno u politiku

Trampove administracije kojom je stavljan prioritet na odnose sa zemljama Istočne Evrope (naspram pogoršanih odnosa sa Berlinom), kao novog „sanitarnog kordona“ prema Rusiji. U tom kontekstu treba tumačiti i razvoj forme „Tri mora“ od Baltika do Jadrana i Crnog Mora, koji je od početka imao snažnu američku podršku. Bajdenova administracija se od početka više fokusirala na svoj odnos sa Kinom, želeći da poboljša odnose sa Berlinom, pri čemu je u proleće 2021. popustila svoje protivljenje izgradnji gasovoda Severni tok 2 u zamenu za nešto oštiju nemačku (a time delom i EU) politiku prema Kini.

4. Velika Britanija

Za Veliku Britaniju zona Zapadnog Balkana je malo važna za direktnе nacionalne interese u regionu, ali je korisna kao tradicionalni prostor za interakciju u rasponu od saradnje do nadmetanja, još iz vremena balansiranja interesa sa tri carevine – austrougarske, ruske i otomanske imperije – sa povremenim prodorima Francuske. U savremenom periodu, akteri britanske interakcije na Zapadnom Balkanu su SAD, Rusija, Nemačka, Turska, a u povremeno i u zasebnim sektorima Francuska.

Nakon Bregzita, Britanija deklarativno sledi Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU (ZBOP), ali istovremeno promoviše i vlastiti spoljnopolitički koncept. Iako sasvim stabilno i potpuno privržena vrednostima i ciljevima zapadne alijanse, u sektorima sa zasebnim interesom Britanija će se bez zadrške voditi svojim razlogom i slediti striktno svoj interes. U odnosima sa SAD i EU prema Rusiji, Britanija će verovatno i dalje slediti politiku balansera između Vašingtona i Brisela, ali će po pravilu gledati da zadrži bolje odnose sa Vašingtonom. Tome u prilog govori i britansko učešće u novom programu opremanja australijske mornarice nuklearnim podmornicama, u trouglu SAD–Australija–Britanija (tzv. AUKUS) od septembra 2021. Time je poništen već postojeći sporazum Australije i Francuske a francuska brodogradnja izbačena iz projekta vrednog preko 60 milijardi evra.

U odnosima sa Nemačkom, naročito su u fokusu pitanja odnosa prema Rusiji i Kini, gde politika nemačkog specifičnog „partnerstva” sa Rusijom ili britanskog „razumevanja o realnom statusu” Kine u Evropi ne ostaju bez uzdržanosti druge strane. Tim okvirom definisane su i koordinate britanskog stava i interpleja sa drugim akterima na Zapadnom Balkanu.

U martu 2021, britanski premijer Boris Džonson najavio je izradu nove strategije britanske spoljne i odbrambene politike, u skladu sa dokumentom Strategija modernizacije oružanih snaga Ujedinjenog Kraljevstva, koji je britansko Ministarstvo odbrane objavilo takođe krajem marta 2021. Posebno je zanimljivo (i sasvim indikativno) to što se „u tom dokumentu naglašava da je Kina strateški partner Velike Britanije, a ministar spoljnih poslova je u britanskom parlamentu rekao: 'Šta god vi mislili, Kina je ovde da ostane'”.⁹ Dokument predviđa povećanje prisustva u oblasti Crnog mora, na krajnjem severu, Baltiku i na Zapadnom Balkanu, sa naglaskom na novu regionalnu inicijativu za obuku oružanih snaga saveznika. Upravo u tom kontekstu treba tumačiti i povećane zajedničke vežbe Vojske Srbije sa vojskom Velike Britanije s kraja 2021. godine. Opšta procena je da je Balkan u ovom dokumentu spomenut u kontekstu drugih, za britanske interese značajnijih regionala, ali kao prostor susreta i neposrednog doticaja sa interesima drugih sila. Nemačka otvorenost prema ekonomskom partnerstvu i političko taktiziranje sa Rusijom, uz oprez ka kineskom geoekonomskom prodoru, istovremeno sa britanskim tvrdim i odbojnim stavom prema ruskom prodoru, uz veću otvorenost za kinesku inicijativu, *nemačka Ostpolitik i britanska replika* u interpleju, markirajući selektivni fokus na poželjne partnere u balkanskom krugu.

Za razliku od tradicionalno skeptičnih Francuza, Britanija je uvek vodila politiku dosledne podrške rasta EU u širinu, kao način da se spreči centralizacija EU i dominacija u mehanizmu odlučivanja u

⁹ „China is major threat, but UK will keep up trade links”, says defence review”, *Guardian*, 16.03.2021, <https://www.theguardian.com/politics/2021/mar/16/china-is-major-threat-but-uk-will-keep-up-trade-links-says-defence-review>

institucijama EU. To se prevashodno odnosilo na neutralisanje nemacko-francuskog liderstva i prevagu njihovog bloka u odnosu na pozicije Velike Britanije u EU. Proširenje EU na zemlje Zapadnog Balkana instrumentalno je bilo sasvim na pravcu britanskog interesa u tom smislu, pa je i britanska podrška balkanskim zemljama u procesu proširenja bila u manjoj ili većoj meri iskazivana i politički i praktično.

Nakon Bregzita, britanski interesi na Balkanu ostaju i dalje isti, a u novoj strategiji spoljne i odbrambene politike Zapadni Balkan će zadržati svoju dosadašnju važnost, kao prostor za „oglednu vežbu“ nove konfiguracije globalnog geopolitičkog pozicioniranja Britanije sa tradicionalnim partnerima. Taktiku disruptcije unutar EU sada je zamenila strategija partnerstva sa SAD, a na strani evropskih sila partnerstvo sa Nemačkom i Francuskom i sa EU. Velika Britanija će na Balkanu demonstrirati i svoj odnos unutar mozaika nove konfiguracije, i svoj odnos prema drugoj strani šahovske table – prema Rusiji, Kini i Turskoj. Kao deo nove „mode“, a nakon imenovanja Miroslava Lajčaka za specijalnog izaslanika za Zapadni Balkan (sa eksplicitnim primarnim zadatkom da povuče napred pregovore Beograda i Prištine), Britanija je imenovala bivšeg vazduhoplovног generala Stjuarta Piča za svog izaslanika za Zapadni Balkan, sa naglaskom na bezbednosna pitanja i fokusom na Bosnu i Hercegovinu i Kosovo.

5. Rusija

Za Rusiju, Zapadni Balkan je prostor gde delove lokalnog stanovništva može da podseti na svoj nekadašnji imperijalni uticaj i gde može da igra na „tuđem terenu“, za razliku od država nastalih od bivšeg SSSR, koji za Rusiju predstavlja u metaforičkom značenju „domaći teren“. Bez dalekosežnih ambicija, bez namera da se tu previše troši, i sa interesom koji je indirektan i definisan primarno u odnosu na druge sile, Rusija nastoji da održi svoj uticaj na lokalne aktere u njihovom odnosu prema drugim „velikim igračima“. Pre svega, da spreči dalje

širenje NATO i da uspori ili oteža proširenje Evropskoj uniji koju na Balkanu vidi kao ekonomsku polugu širenja moći SAD.

Koncept održanja ruskog interesa u interakciji sa drugim velikim silama, na Balkanu podrazumeva i upravljanje zamrznutim konfliktom na Kosovu. U vreme kada je diplomacija SAD ponovila stav da je Vašingtonski sporazum iz 2020. godine na snazi, a EU najavila ponovno pokretanje dijaloga Beograd–Priština za septembar 2021, najavljen je i učešće Rusije u dijalogu, ukoliko to Beograd zatraži, nakon izjave Prištine o mogućem uključenju SAD.¹⁰ Načelno, ruski interes i pozicija prema blagonaklonom stavu SAD prema Kosovu, najefikasnije je zaštićen povratkom dijaloga u Savet bezbednosti UN i snagom ruskog prava veta. U formatu dijaloga pod pokroviteljstvom EU, interplej sa SAD tokom srpsko-kosovskog dijaloga je korisna taktička opcija u strategiji Rusije na Zapadnom Balkanu.

Savremena spoljnopolitička doktrina Ruske Federacije vodi se konceptom kraja ere unipolarizma, što označava i prestanak hegemonije SAD i poentira multipolarni poredak u međunarodnoj zajednici. Rusija u multipolarnoj strukturi vidi pre svega naraslju moć drugih velikih sila – Kine, Rusije, Indije, Brazila – ali u međunarodnom mozaiku prepoznaće i male države u strukturi policentričnih zajednica izvan sistema dominacije Zapada. Rusija u tom prostorima, jednako kao i u međunarodnim organizacijama, koristi antihegemonicke metode, mere i politike radi „mekog uravnoveženja“ prodora SAD, NATO, a u nekim segmentima i EU.

Intenzitet ruskog interesa na Zapadnom Balkanu nije konstantan već varira u zavisnosti od potrebe za iskazivanjem stava prema drugim silama, bilo proaktivnim ruskim delovanjem ili refleksnom reakcijom prema drugim akterima (SAD, NATO, EU, Velika Britanija). Iako samim tim on nije u vrhu liste ruskih prioriteta, Balkan je bio i ostao zona od određenog političkog i ekonomskog interesovanja za Rusiju.

10 „Harčenko: 'Rusija i bez učešća u dijalogu ima mogućnosti da utiče na pitanje Kosova'", *Danas*, 06.04.2021, <https://www.danas.rs/vesti/politika/harcenko-rusija-i-bez-ucesca-u-dijalogu-ima-mogucnosti-da-utice-na-pitanje-kosova/>

U geopolitičkom prostornom formatu, Zapadni Balkan za Rusiju ima značaj kao put gasnog tranzita – produženje Turskog toka balkanskim krakom preko Bugarske ka Srbiji. To je i izvesna kompenzacija za odustajanje od ranijeg projekta Južnog toka – infrastrukturno daleko većeg – decembra 2014. u kontekstu vojnih akcija Rusije u Ukrajini, tada novouvedenih sankcija EU prema Moskvi i šireg političkog pritiska da se novi gasni projekti Rusije moraju suzbijati.

Noviji primer koji ilustruje jačanje ruskog stava jeste i poseta ministra inostranih poslova Ruske Federacije Sergeja Lavrova regionu u decembru 2020., koju su obeležili skandali tokom njegovog boravka u BiH i odbijanje dva člana Predsedništva te države da se sastanu sa njim. U Zagrebu, Lavrov je izjavio: „Sećam se da je Federika Mogerini rekla da je to zona interesa EU i da svi ostali, uključujući Rusiju, tamo nemaju što raditi. To je filozofija koja je ukorenjena još od kolonijalnih vremena, ali suprotstavlji se tom mentalitetu je neophodno”,¹¹ čime je pojasnio i nagovestio jačanje ruske inicijative u regionu. Ukratko, Rusija želi svoj deo uticaja na ovom prostoru.

Lakše prihvaćena i bolje dočekana u slovensko-pravoslavnom delu Balkana nakon decenijskog ili dužeg odugovlačenja EU integrisanja, Rusija to koristi za svoj prodor i instrumentalizovanje lokalne nestabilnosti, pa i razdora u odnosima zemalja u regionu na putu sve manje izvesnog integrisanja u EU. U ruskoj doktrini „hibridnog ratovanja”, primena političkih, ekonomskih, informacionih, humanitarnih i drugih nevojnih sredstava, uz pomoć protestnog i nezadovoljnog potencijala u stanovništvu neke zemlje na Zapadnom Balkanu pokazuje svoju efikasnost i realizaciju projektovanih posledica. Tranziciju postsocijalističkih zemalja po pravilu je sledilo i njihovo članstvo u NATO ili, na Zapadnom Balkanu, članstvo u Partnerstvu za mir – inicijativa pod kišobranom NATO, do stupanja u NATO (Crna Gora, Severna Makedonija).

11 „Putinov ministar teško optužuje Predsjedništvo BiH, a oglasio se i Vučić”, *Dnevno.hr*, 25.12.2020, <https://www.dnevno.hr/vijesti/regija/putinov-ministar-teško-optuzuje-predsjednistvo-bih-a-oglasio-se-i-vucic-oni-ocito-rade-po-necijem-nalogu-1627396/>

Ruski napad na Ukrajinu, rat i sve njegove posledice imaće bez sumnje i dugoročne efekte na položaj i uticaj Rusije na Zapadnom Balkanu. Različite reakcije političkih činilaca, kao i javnog mnjenja kada je u pitanju odgovornost kao i podrška Rusiji, pokazuju da ova sila i dalje poseduje određene elemente meke moći, posebno kada su u pitanju Srbija i delovi BH (Republika Srpska). Ipak ostaje veliko pitanje u kojoj meri će dugoročnije Rusija moći da zadrži ovaj uticaj, imajući u vidu sve dublju i oštriju konfrontaciju sa drugim važnim međunarodnim činiocima i silama poput SAD i država EU.

Zapadni akteri upozoravaju balkanske zemlje da se Rusija i Kina partnerima na Balkanu „predstavljaju kao pouzdaniji od Zapada i manje zahtevni kada se radi o ljudskim pravima i demokratskim standardima”,¹² što može biti delimično tačno, a usporavanje integrisanja Balkana u EU direktno je proporcionalno jačanju ruskog uticaja. Ali, strateški koncept zapadne alijanse protiv prodora Rusije oslonjen je na strateško opredeljenje istočnoevropskih zemalja koje odražava njihov strah od ruske ili rusko-nemačke hegemonije u Evropi, te garancije za svoju bezbednost očekuju od savezništva sa SAD. Taj koncept ima samo fragmentarnu privlačnost na balkanskom prostoru. Zapadni Balkan se nalazi geopolitički upravo na mestu dodira ova dva suprostavljeni koncepta uzajamnog „antihegemonizma” dve sile.

Zapadna doktrina koristi primere ruskog angažovanja u Siriji i agresije u Ukrajini kao upozorenje na sve veću spremnost Rusije da vojnim sredstvima realizuje političke ciljeve. Ova upozorenja su upućena uz komentar da se Rusija koncentriše na prostore na kojim je smanjena inicijativa SAD, NATO i EU, a reč je o Siriji, Srednjem Istoku, Ukrajini i Balkanu. Upravo se na to se odnosio zahtev visokog predstavnika EU Žozepa Borela „da EU mora da nauči da se koristi jezikom sile”.¹³

12 Jamie Shea, „NATO at Seventy: between yesterday and tomorrow”, *European Perspectives*, Volume 10, Number 1, p. 15.04.2019.

13 Stefan Steinicke, „Geopolitics is back — and the EU needs to get ready”, *IPS*, 17.02.2020, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/geopolitics-is-back-and-the-eu-needs-to-get-ready-4079/>

„Hibridnim“ merama Rusija nastoji da uspori (ili bar delimično zaustavi) približavanje balkanskih zemalja Evropskoj uniji, koristeći okolnost da su se SAD u periodu Trampove administracije u nekim delovima Zapadnog Balkana povukle, istovremeno sa znatnim slabljenjem pretpriступnih namera jednako u samoj EU kao i u balkanskim pretendentima na pridruživanje. U širem smislu, Rusija je vitalno zaинтересована за usporavanje zapadnih integracija na svom graničnom području (defanzivno delovanje), kao i za to da oko sebe okupi zemlje u evroazijskom prostoru koje neće ući u NATO (ofanzivno delovanje), sa naglaskom na bivši sovjetski prostor. U tom kontekstu možemo bolje razumeti institucionalni razvoj Evroazijske unije (EAU) i Organizacije dogovorne kolektivne bezbednosti (ODKB).

U analitičkoj debati postavlja se i druga varijanta koja ruski uticaj ne vidi isključivo kao usmeren samo i jedino na zaustavljanje širenja NATO i na širenje EU. U tom multivarijantnom modelu postavlja se i alternativna hipoteza: Rusija ne želi i ne može da zaustavi širenje EU, ali bi svojim čvrsto umreženim uticajem u balkanskim zemljama – potencijalnim članicama – mogla u kasnijem stadijumu da ostvari uticaj i unutar same EU.

6. Kina

Za Kinu, Balkan je „meki ekonomski trbuš“ Evrope gde nastoji da se što više, čvrsto i trajno pozicionira sa relativno malo investicija i da dugoročno stvara države-klijente, korisne za prokineske aktivnosti u UN i drugim međunarodnim organizacijama.

Pojas i put (One Belt, One Road – OBOR) predstavlja jednak geopolitički koncept koliko i geoekonomsku strategiju kojom Kina uspostavlja postepen, ali sasvim siguran uticaj u Evropi i u evropskim asocijacijama. Šansu za realizaciju tog interesa Kina je uvidela i proširenjem svog uticaja na Zapadni Balkan. Metod je već uređen i praktično verifikovan u neposrednom susedstvu – u Mađarskoj i u Grčkoj je postojanje ogromnih kineskih investicija doprinelo tome

da proteklih godina ove dve zemlje nekoliko puta stave veto na EU rezolucije koje su bile nepovoljne, restriktivne ili kritički nastrojene prema Kini.

Nedovoljnu zainteresovanost EU za investicione projekte u regionu Kina je prepoznala kao priliku za svoj prodor, sa višestruko korisnim ekonomskim i političkim efektima. Počev od strateškog partnerstva sa Srbijom potписаног 2009. godine na talasu globalne kampanje Beograda za sprečavanje talasa priznanja Kosova (u čemu je pored Rusije ključna bila upravo Kina, kao stalna članica Saveta bezbednosti UN), kineski „dolazak” na Zapadni Balkan obeležio je niz projekata po modelu državno ugovorenih kredita i porast direktnih investicija u narednoj dekadi. Sa svoje strane, Kina je to podvela pod mehanizam Kina + 16 zemalja Centralne i Istočne Evrope,¹⁴ koristeći mogućnosti koje joj su pružene usled ekonomsko-razvojnih potreba tih zemalja.

Investiciona ulaganja i kreditni aranžmani sa Kinom u najvećoj meri se odvijaju na osnovu međudržavnih sporazuma, naročito u izgradnji infrastrukturnih objekata. Uslovi za kreditne zajmove nisu jednostavni ni laki, kamatna stopa i rokovi su veoma zahtevni i strogi, ali je za područje Balkana Kina i dalje znatno prihvatljiviji kreditor nego EU: dok su uslovi EU najčešće veoma zahtevni, normirani visokim računovodstvenim standardima, tenderskim procedurama i otvorenosću, Kina se drži principa nemešanja u političke norme zemlje korisnika i nema nameru da menja lokalne poslovne navike, u tom smislu ni koruptivne. Za razliku od EU, Kina se ne meša u unutrašnje prakse javnih nabavki, konkurenčiju i transparentnost kreditnih uslova i nabavki prema domaćoj javnosti. Odgovornost za (ne)poštovanje propisa ili pravila u procedurama javnih nabavki ili za korupciju u tom poduhvatu, Kina smatra unutrašnjom stvari zemlje korisnika.

14 Osim Kosova – zbog statusa nepriznate države i doslednog stava Kine o tome – sve su druge zemlje regiona deo kineske inicijative za saradnju sa zemljama Centralne i Istočne Evrope. Sesnaest zemalja se inicijalno pridružilo tom mehanizmu saradnje, da bi se kasnijim ulaskom Grčke pod Sirizinom vladom taj broj popeo na 17. Međutim, istupanjem Litvanije iz tog mehanizma početkom 2021. broj se ponovo sveo na 16.

Koruptivno sposobne i iskusne strukture zemalja Zapadnog Balkana ovu praksu smatraju veoma korektnom i dobrodošlom, budući da ona obezbeđuje pojednostavljen (iako skuplji) pristup željenim fondovima.

Iako je suštinski motiv Pojasa i puta globalni investicioni koncept kojim Kina otvara trgovачke puteve radi izvoza viškova svojih kapaciteta u domaćoj industriji i uvoza potrebnih materijala i sirovina, njegovi kritičari kineski prodor vide i kao diplomatiju dužničkih zamki, pa čak i kao koncept kojim Kina projektuje stvaranje vazalskih država na novom putu svile. Ako je takav stav preteran, ostaje sasvim van sumnje da insolventne države-dužnici u takvom odnosu sa Kinom ipak trpe delimični gubitak suvereniteta, prvenstveno fiskalnog i ekonomskog. Američki Center for Global Development (CGD) je 2018. izvršio analizu i objavio studiju o kreditnoj politici Kine u inicijativi OBOR: od 68 posmatranih država, njih 8 se nalaze u opasnosti da upadnu u dužničko ropstvo, a među njima se nalazi i Crna Gora. Tokom ekonomske krize izazvane korona virusom i kolapsa turističke sezone, Crna Gora je početkom 2021. zatražila pomoć od EU u otpлатi kredita za auto-put koji je izgradila kineska kompanija CRBC. EU nema formalnih mehanizama za takvu pomoć, ali je celo to pitanje dobilo spoljnopolitičku konotaciju. Novi infrastrukturni poduhvat u Crnoj Gori – načelni dogovor oko izgradnje auto-puta duž Jadrana uz učešće američkih firmi – jasan je signal političkog rebalansiranja, pogotovo što taj vanredno skupi projekat u najavi ne izaziva inostranu brigu za javne finansije Crne Gore kao onaj koji je izvodila kineska kompanija.¹⁵

Članstvo u EU nije zaštita od prodora Kine: projekat Novi put svi-le obuhvatio je i zemlje članice EU od Baltika do Jadrana, i to ne samo bivše socijalističke zemlje Srednje ili Istočne Evrope nego i tradicio-nalno i geografski zemlje Zapadne Evrope. Na EU – Kina samitu 2014. postignut je sporazum po kom Kina neće prihvati ugovorne klauzu-le koje se kose sa EU normama sa zemljama koje vode pretpriступne

15 „Američki Bechtel gradi Jadransko-jonski auto-put: Dogovor do kraja godine”, *Investitor*, 16.12.2021, <https://investitor.me/2021/12/16/americki-bechtel-gradi-jadransko-jonski-auto-put-dogovor-do-kraja-godine/>

pregovore sa EU, ali je realizacija i primena tog sporazuma prilično netransparentna. Analize kineskog trgovinskog prodora na globalnom prostoru veoma često formulišu hipotetičku postavku i pitanje da li se u svetskoj trgovinskoj razmeni pravila kineskog puta uređuju u Vašingtonu, Briselu ili u Pekingu. U jednoj od analiza ukazano je na „briselski strobizam” kao pojavu ili praksu da EU u pogledu jasnog i čvrstog saveza sa Zapadom i SAD ipak jednim okom gleda i na Kinu.

U očekivanju samita Kina – EU u Lajpcigu u septembru 2021, visoki komesar EU za spoljnu politiku Žozep Borelj markirao je tri pravca odnosa EU sa Kinom. Opisao je Kinu kao „konkurenta, partnera, saveznika, rivala, sve istovremeno, pa je to složen odnos koji se ne može svesti na jednu dimenziju”.¹⁶

Kineska inicijativa na Zapadnom Balkanu ostaje u ekonomskom okviru ali sa političkim posledicama, naročito u proceni budućeg razvoja i ozbiljnog uticaja na finansijsku i fiskalnu održivost zbog rastućeg kreditnog duga zemalja regiona prema Kini, naročito kada je u pitanju Crna Gora. Podsetimo se da je pitanje mobilne infrastrukture pete generacije bilo deo Vašingtonskog sporazuma u trouglu Vašington–Beograd–Kosovo, kao jasan signal američke administracije da je ozbiljna po pitanju suzbijanja jačanja kineskih kompanija koje su lideri u tom polju. U tom smislu posebno je važan Huawei, koji je pod američkim sankcijama a koji je za državnu srpsku administraciju radio nekoliko važnih projekata istovremeno, poput Data centra u Kragujevcu ili projekta „Siguran grad”, instalacije uličnih kamera i softvera za prepoznavanje lica.¹⁷

16 „Borelj: 'Kina i partner, konkurent i rival EU'", *Radio slobodna Evropa*, 29.05.2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30642010.html>

17 „Javno snimanje tajnim kamerama", *BCBP*, 29.05.2019, <https://bezbednost.org/publikacija/javno-snimanje-tajnim-kamerama-2/>

7. Turska

Za Tursku je region Zapadnog Balkana prostor na kom se praktično može pokazati i dokazati osmanski „povratak” – kao koncept sprovođenja ideje *neoosmanizma* u regionu za koji Turska ima višestruko snažan interes. Kao geografsko zaleđe Grčkoj, koju Turska uvek vidi kao blisku Srbiji, i kao predvorje EU, Zapadni Balkan za Tursku ima značaj transportnog koridora ka tržištu evropskih zemalja. U tom smislu stabilnost regiona je važna prepostavka za tursku ekonomiju, ali u smislu povratka tradicionalnim odnosima sa zemljama sa islamskom populacijom, nastojanja Turske u ulozi zaštitnika i pokrovitelja muslimana na Balkanu mogu se definisati kao primaran interes turske politike u regionu. Opisujući odnos Srbije i Grčke prema Makedoniji i Albaniji kao „prirodno savezništvo”, Ahmet Davutoglu navodi i „savezništvo između Bosne, Albanije i Turske koje, vođene istorijskim instinktom, smatraju da njihova sudbina umnogome zavisi od položaja Turske u regionu, i koje imaju problematične odnose sa Srbijom i Grčkom”.¹⁸ Naročita turska meka moć je posledica posebnih osećanja Turske za delove Balkana nastanjene muslimanskom populacijom. Gotovo svi sporadični i povremeni animoziteti između balkanskih zemalja i Turske prevazilaze se snažnom turskom privrednom inicijativom i prodom turske hibridne ruke kroz brojne turske investicione projekte i u delove regiona koji nisu direktni „favoriti” u turskoj orbiti. Trilateralni mehanizam između Ankare, Beograda i Sarajeva tokom prethodne decenije je eklatantan primer tog pristupa.

U martu 2021, tokom zvanične posete članova Predsedništva BiH Turskoj, sa predsednikom Erdoganom u Ankari je potписан sporazum o izgradnji auto-puta Sarajevo–Beograd, čiju sremsku deonicu od Kuzmina do Sremske Rače finansira Turska i izvodi turska firma „Tašjapi”. BiH još nema utvrđen način finansiranja, ali je prethodno izbila polemika i rasprava o „političkim motivima umesto ekonomskog

18 Ahmet Davutoglu, *Strategijska dubina*, Službeni glasnik, 2015, str. 281.

razloga” u vezi sa planiranjem trase. Dodikova projekcija kojom bi trasa većim delom bila locirana u Republici Srpskoj (preko romanjske regije i Višegrada ka Srbiji) nije se baš poklopila sa projekcijom osmišljenom u Sarajevu (preko Zenice i Tuzle ka Brčkom i Bijeljini).¹⁹

Dok su tenzije u BiH povodom trase auto-puta narašle do usijanja a finansijska konstrukcija nije bila ni razmatrana, Erdogan je presekao odlukom da Turska finansira obe trase, a tročlano predsedništvo dovede u Ankaru upravo u vreme kada je taj trojac patio od deficitne solidne reputacije da budu pozvani u bilo koju drugu stranu državu. Erdoganov jedini uslov bio je da izvođači radova na izgradnji auto-puta budu turske kompanije, a odluku o finansiranju puta koji povezuje glavne gradove suseda Turska je predstavila kao svoj interes za jačanje ekonomskog kohezije i međuzavisnosti u regionu.

Kao legat otomanskog nasleđa, most Mehmed-paše Sokolovića u Višegradu (na Drini čuprija) u vreme kada je kandidovan za svetsku baštinu UNESCO, obnovljen je finansiranjem iz fondova Turske, u vrednosti oko pet miliona evra. Nebriga bosanskohercegovačkih vlasti za ovo kulturno dobro i komercijalni motivi vlasti u Republici Srpskoj za izgradnju Andrićgrada pobudili su sentiment Turske za pokroviteljsku i veoma korisnu zaštitu kulturnog dobra na prostoru koji ne drži mnogo ili gotovo nikako do osmanskog nasleđa.

Zahvalnost turskom lideru Erdoganu nije u proturskim elitama ostala uvek samo na lepim rečima ili nematerijalnim gestovima – Kosovo i Bosna su 2016. godine, uoči Erdoganove posete, gostu priredili dar koji se ceni: znatan broj gulenista je državnom intervencijom proteran (BiH), odnosno policijskom akcijom nasilno transportovan i izručen Turskoj (Kosovo, 2016). time su Kosovo i Bosna želeli da počažu svoju zahvalnost Turskoj za pomoć i podršku, ali i da potvrde svoju privrženost i odanost lično predsedniku Erdoganu.

19 „Auto-put Sarajevo–Beograd – ko ostaje ‘izoliran?’”, DW, 27.02.2019, <https://www.dw.com/bs/autoput-sarajevo-beograd-ko-ostaje-izoliran/a-47703930>

Interes Turske za snažan integritet i važnost turskog stava u regionu Zapadnog Balkana bitan je u kontekstu šireg, relativno neuspešnog delovanja turske spoljne politike po liniji Balkan – Bliski Istok – Kavkaz – sever Afrike (Meditoran). Turska nastojanja na Zapadnom Balkanu vođena su interesom da se ne udalji od prostora na kom su se dešavale uspostava evropske ravnoteže, supremacija američkog autoriteta, transpozicija NATO moći i pokušaji unutarregionalne ravnoteže.

Trilateralom Turska – Srbija – Bosna i Hercegovina omogućen je povratak turskog legitimnog političkog uticaja u ove balkanske zemlje. Time su, po oceni Birgul Demirtaš, procesu ostvarivanja turskih interesa „dodani novi akteri i metodi (...) turska spoljna politika je postala više transnacionalna”.²⁰ Autoritet koji je Ahmet Davutoglu kao ministar inostranih poslova imao u odnosima sa svojim kolegama u Srbiji i u BiH omogućio je putem trilaterale povratak turskog uticaja ne samo u taj balkanski region, nego i u krug najmoćnijih aktera u domašaju širem od regionalnog.

Postoje i drugi, personalniji i uticaji modela vlasti. Vrhunac Erdoganovog ličnog uticaja na predsednika Srbije bila je ideja za predizbornu parlamentarnu kampanju Srpske napredne stranke za izbore u junu 2020. godine. Predsednik Aleksandar Vučić dobio je ideju upravo od šefova kampanje AK (Erdoganove Partije pravde i razvoja), sledeći njihov slogan kojim su se služili uoči parlamentarnih i predsedničkih izbora juna 2018. godine pod nazivom „Došlo je vreme za našu decu” („Vakit çocukların vakti”) koji je bio napisan na bojankama deljenim deci širom Turske.

Važnost turske uloge na Balkanu u procenama spoljnopolitičkog interesa SAD u istom regionu dobila je na značaju odmah po okončanju Hladnog rata i u vreme raspada Sovjetskog Saveza. Turska je bila viđena kao sekularna i demokratski uređena država za primer

20 Birgül Demirtaş, „An Anatomy of Turkish Foreign Policy Toward Balkans: Changes, Continuities and Challenges”, Zbornik radova sa naučnog skupa *Turska na Balkanu*, Ektos, Banja Luka, 2012, str. 78.

novonastalim državama sa islamskim stanovništvom, koje su se oslobađale ruske dominacije. Identičan model imao je istovetan značaj i za države na Balkanu čiju je nezavisnost podržavala administracija SAD – BiH, Makedonija, a zatim Kosovo. Drugi cilj ovog stava SAD bilo je stvaranje uverenja da američka politika nosi komponentu „blagonaklonog hegemonia“. Ovaj koncept je bio naročito primenjiv u Evropi, uključujući i Balkan, sa uverenjem da ni jedna bezbednosna odluka ne može biti doneta bez odobrenja i poželjnog pokroviteljstva SAD.²¹

Međutim, rastom uloge i moći AK partije i ličnog režima Redžepa Erdogana od kraja prve decenije 21. veka, turski proces evrointegracija faktički je zaustavljen. U tom smislu, rast antimuslimanskog sentimenta u Evropi je svakako bio značajan faktor; britanska desnica ga je obilato koristila za kampanju straha pred Bregxit referendum 2016. godine. Neuspešni puč protiv Erdogana u isto vreme je otvorio brešu u odnosima sa SAD, naslanjajući se na njegovo lično nezadovoljstvo podrškom ostalih NATO zemalja u kontekstu turskih bezbednosnih interesa povezanih sa ratom u Siriji. Pogoršavanje odnosa sa SAD je vodilo rastu američkog oslanjanja na Grčku i Kipar, čime je započela epoha čekanja na promenu unutrašnjih odnosa u Ankari. Erdogan je paralelno stabilizovao i ojačao odnose sa Rusijom, a u oktobru 2020. godine je efektno pomogao pobedonosnom napadu Azerbejdžana na području Nagorno-Karabaha pod kontrolom Jermenije, istovremeno otkrivajući izvesne slabosti ruskog prisustva na Kavkazu.

*

Za ostale – Izrael, Iran, zemlje Zaliva – Zapadni Balkan je prostor za širenje poslovanja i skupljanje eventualnih minipoena u takmičenju sa regionalnim njima bitnim igračima. Njihov primaran metod prodora u region je meka moć oslonjena na ekonomski interes, da budu izvor finansija za unosne projekte, prometnik novca.

21 James Georg Jatras, „United States Support for Dominant Turkey's Role in the Balkans: History, Causes and Future Prospects“, zbornik radova sa naučnog skupa *Turska na Balkanu*, Ektos, Banja Luka, 2012, str. 254.

II Geografske tačke – zapadnobalkanske zemlje kao poligon za interplej velikih sila

1. Srbija

Preplet unutrašnje i spoljne politike na Zapadnom Balkanu naročitim intenzitetom manifestuje se u praktičnom postupanju, spoljno-političkom stavu i definisanju interesa Srbije. Ključni akteri interpleja velikih igrača u izoštrenoj vizuri na sceni u Srbiji u prvom krugu su EU, Rusija i SAD, dok su drugi snažni akteri – Velika Britanija, Francuska, Nemačka – obično u orbiti prva tri. Kina se kreće strogo putanjom principa Pojasnog puta, uglavnom bez vidljivog upitanja u interesu Srbije, a u ekonomskom i fiskalnom sektoru bez dominacije kakvu ima u Crnoj Gori.

Važnost distanciranja regiona od NATO integrisanja za Rusiju ima veći značaj od integrisanja u EU, ali je fokus ruskog stava podjednako koncentrisan u oba segmenta koja simultano konstruišu dominaciju zapadnog bloka u Srbiji. Ruska pozicija i nastojanje da obezbedi svoj uticaj na doноšење strateških odluka u Srbiji (radije u većoj nego manjoj meri), konstanta je zbog koje se EU i SAD trude da drže Rusiju što dalje od tog cilja, što bar za sada nije moguće. Ovo pitanje je dobilo nove karakteristike nakon početka rata u Ukrajini. Srbija je s jedne strane osudila napad Rusije, stajući na stranu EU i većine država članica Generalne skupštine UN. Međutim, s druge strane, srpska vlast je odbila pozive da se pridruži sankcijama EU prema Rusiji, što je otvorilo pitanje suštinske orijentacije Srbije u njenoj spoljnoj politici.

EU, SAD i zapadni partneri razumeju da bi približavanje Rusije i Kine u Srbiji značilo konačan kraj zapadne hegemonije, ne samo u Srbiji nego i u zapadnobalkanskom regionu, što ih nužno koncentriše na potrebu očuvanja uticaja i kontrole u predvorju EU.

Izgradnjom državnog kapaciteta, po ekonomskoj strukturi i snazi, jačanjem vojnog potencijala i modernizacijom oružanih snaga, prostornim uređenjem i prirodnim resursima i demografskim pokazateljima, Srbija je po uporednim pokazateljima u odnosu na druge zemlje u regionu izgradila lidersku poziciju. „Nemačka na Zapadnom Balkanu” je postala omiljena sintagma u analizama koje markiraju komparativne indikatore, a koristi se, ne bez laskanja, i za unutrašnje potrebe. Liderska pozicija ojačana politikom otvorene vakcinacije tokom pandemije COVID-19 za građane susednih zemalja u prvim mesecima 2021. godine, ipak nije mnogo uticala na notorne stavove velikih sila, iako je u nekoj meri ojačala pregovaračke pozicije Srbije u periodičnim otklonima Vučićeve politike od jednih ka drugim akterima – od EU ka SAD, a zatim ka Rusiji i ponovnom jačanju nemačke konekcije.

SAD u stavovima svojih zvaničnika ističu da je Srbija lider u regionu i ima stvarnu ili pretpostavljenu značajnu ulogu u konsolidaciji regionalnih odnosa. Bezbednost evropskog prostora je američki interes, prevashodno zbog opasnosti od širenja ruskog uticaja, pa je stabilan Balkan potreban kao deo evropske bezbednosne arhitekture. Vašingtonski sporazum (o normalizaciji ekonomskih odnosa Srbije i Kosova) potpisani u septembru 2020. godine suštinski je predstavljaо konsolidaciju američkog stava da je spor između dve strane pre svega bilateralna stvar. Uz ugovoreni jednogodišnji moratorijum za podnošenje zahteva za prijem Kosova u međunarodne organizacije i istovremeni moratorijum srpske kampanje za povlačenje ili uzdržavanje od priznanja kosovske nezavisnosti, u Sporazumu je ugrađena i klauzula o preseljenju ambasade Srbije u Izraelu iz Tel Aviva u Jerusalim,²² a Kosovo i Izrael su ugovorili uzajamno priznanje. Ovom odredbom „normiran” je očigledan interplej SAD, Izraela i saveznika američke kampanje za novi, jerusalimski koncept, što zaista nema mnogo suštinskih veza sa odnosima u sporu dva balkanska aktera. Međutim,

22 Taj korak nije ostvaren jer se Beograd rukovodio time da nije bio deo sporazuma između Vašingtona i Prištine o izraelskom priznanju nezavisnosti Kosova, i distancirao se od svoje obaveze nakon tog izraelskog čina u proleće 2021.

nakon izjave izraelskog ambasadora u Beogradu da je Izrael priznanje Kosova izveo pod snažnim pritiskom SAD, uprkos drugaćijem interesu, interplej je postao očigledan.

Pri svemu tome, jedna periferna epizoda u d anima boravka državne delegacije u Vašingtonu govori o multivektorskom preigravanju srpske spoljne politike i haotičnim pokušajima da žonglira sa više čunjeva istovremeno. Odred Vojske Srbije je u trenutku pregovora u Vašingtonu boravio u Belorusiji, na trojnoj vojnoj vežbi sa Rusijom i Belorusijom u neposrednoj blizini belorusko-poljske granice, dakle na granici NATO saveza i američkog saveznika. Izvesno pod određenim pritiskom Vašingtona, državni vrh je tražio od Ministarstva odbrane da prekine sa tom vežbom i povuče odred u Srbiju. Uz upitnu unutrašnju saglasnost sa svim tim koracima, a uz jasno odsustvo planiranja i pažnje, državni vrh je hirovito odlučio da naprasno prekine sve vojne vežbe sa svim stranim partnerima na šest meseci, izgovarajući se pritom svojom vizijom neutralnosti.²³

I nakon Vašingtonskog sporazuma, SAD naglašava podršku integriranju Srbije u evroatlantske asocijacije kao svoj strateški interes, uz redovan dodatak i naglasak da je Vašingtonski sporazum na snazi (sic!). U svojim komentarima, Metju Palmer (visoki zvaničnik Stejt departmента) redovno je isticao opredeljenost SAD da sarađuje sa EU u procesu proširenja na balkanski region. Kad je u pitanju Srbija, ponavljan je stav da su bilateralni odnosi dve zemlje snažni, ali da postoji i jasna zajednička vizija budućnosti i vizija budućnosti Srbije kao članice EU, sa svim oblastima koje je kvalifikuju kao ekonomski snažnu državu. Palmer je isticao čak i to da razume evroskepticizam u srpskoj javnosti, imajući u vidu da su reforme koje se traže teške ali vredne truda.

Taktički gledano, Vučiću je sasvim odgovarao zastoj pregovora o članstvu sa EU, jer je to istovremeno značilo i slobodan prostor za

23 „Srbija prekida sve vojne vežbe na šest meseci, sa NATO-om nisu ni planirane”, *EuropeanWesternBalkans*, 10.09.2020, <https://europeanwesternbalkans.rs/srbija-prekida-sve-vojne-vezbe-na-sest-meseci-sa-nato-om-nisu-ni-planirane/>

aranžmane sa Kinom i Rusijom. Sa Rusijom se to više odnosilo na vojnu sferu – nabavku neke nove PVO opreme i starih a remontovanih lovačkih aviona – a manje na ekonomsku jer Rusija nema previše raspoloživog kapitala kojim bi mogla da pokrije svoje spoljnopolitičke ambicije. Ne manje značajno, zastoj znači i slabiji pritisak EU na Srbiju u pregovorima o kosovskom sporu. Rusija i Kina ne postavljaju nikakve uslove ni zahteve u unutrašnjim stvarima Srbije kao preduslov za bilo kakvu saradnju, a reforme u oblasti demokratskih standarda i uspostavu vladavine prava Kina i Rusija vide isključivo kao zonu suverene odgovornosti Srbije. S druge strane, osim uslovljavanja Srbije sproveđenjem zahtevnih i složenih dubinskih reformi, Brisel neće odobriti članstvo Srbije u EU do rešenja kosovskog spora, a rešenje znači priznanje Kosova u nekoj formi. Tokom 2022. godine, jedan od najbitnijih ciljeva srpske vlade bilo je održavanje relativno dobrih odnosa sa Moskvom u cilju obezbeđivanja energetske stabilnosti u uslovima kada je Srbija u velikoj meri zavisila od uvoza ruskih energenata – u prvom redu gasa.

Od decembra 2019. do decembra 2021. u pregovorima sa EU nije otvoreno nijedno novo poglavje ili klaster. Broj zemalja koje su se protivile bilo kakvom formalizovanom napretku u pregovorima se povećavao u tom periodu, od jedne do više od 10 zemalja. Ustavna reforma pravosuđa je sprovedena u delo referendumom u januaru (nakon četiri godine kašnjenja), uz oprečna mišljenja stručne javnosti, uz rad gotovo jednopartijskog parlamenta (nakon opozicionog bojkota izbora od juna 2020. godine), i uz ustaljene kritične ocene stanja ljudskih prava i sloboda u Srbiji od strane EU. Treba napomenuti i to da je važan aspekt evropske politike Beograda izbegavanje oštrijih formalnih osuda i posebno mogućeg pratećeg političkog pritiska. U tom smislu, vladajuća struktura preferira bilateralizaciju odnosa sa pojedinim partnerima koji mogu poslužiti kao zaštita u tom pogledu.²⁴ Poslednjih godina vidljivo je zbližavanje sa Mađarskom – šest

24 „Olivér Várhelyi: Europe's under-fire gatekeeper”, *Politico EU*, 05.10.2021, <https://www.politico.eu/article/oliver-varhelyi-eu-commissioner-enlargement-western-balkans-serbia-human-rights-democracy-rule-of-law/>

zajedničkih sednica vlada, bliski odnosi dve vladajuće partije, javna podrška Viktora Orbana članstvu Srbije u EU u situaciji kada se u EU razvija široka antiorbanovska koalicija i na tapet stavljuju teme demokratije, sloboda i upotreba fondova EU u Mađarskoj (i, slično, u Poljskoj). To sugerise da taktika Srbije nije u izgradnji širokog fronta sa ciljem jačanja evrointegrativnih mogućnosti Srbije i „odobrovo-ljavanja“ evropskih prestonica skeptičnih prema proširenju načelno i nespremnih da prime balkansku „sirotinju“, već se njena strategija ispoljava u defanzivnim i reaktivnim manevrima fokusiranim na izbegavanje dodatnih pritisaka EU zbog slabih rezultata na polju sloboda i vladavine prave, a delom i spoljne politike koja daje prioritet saradnji sa Rusijom i Kinom.

Po pitanju kosovskog spora, Rusija smatra da se on mora rešavati u UN, a u vezi sa pristupom drugih sila istom problemu izričita je u stavu da se pritisak mora vršiti na Prištinu, a ne samo na Beograd. Zvaničan stav ruske diplomatiјe je da je za Rusiju prihvatljivo samo rešenje koje prihvata i Beograd, a koje je u skladu sa normama međunarodnog prava. Instrumenti i mehanizmi UN omogućuju Rusiji da ostvari bitan uticaj na druge sile bez direktnog uključenja u dijalog Beograd–Priština. „Što se tiče Rusije, uvek smo spremni da pružimo podršku rešenju i ako Beograd bude imao interes za uključivanje Rusije mi smo spremni da to razmotrimo. Ali u svakom slučaju Rusija, kao stalna članica SB UN, i bez učešća u ovom dijalogu ima dosta mogućnosti da bude prisutna i da ima uticaja na pitanje Kosova i regionala kao i svih drugih međunarodnih pitanja“.²⁵

Dok je pozicija Rusije u Savetu bezbednosti UN van svake sumnje, a povratak kosovskog pitanja na taj forum znači i tretman globalnog pitanja, namere ili sugestije da se dijalog dve strane održi u Parizu pod pokroviteljstvom Francuske, uz učešće SAD i Rusije, znaće i nešto drugo: uz izostanak Nemačke, a nakon izlaska Velike Britanije iz EU,

25 „Harčenko: ‘Rusija i bez učešća u dijalogu ima mogućnosti da utiče na pitanje Kosova’”, *Danas*, 06.04.2021, <https://www.danas.rs/vesti/politika/harcenko-rusija-i-bez-ucesca-u-dijalogu-ima-mogucnosti-da-utice-na-pitanje-kosova/>

time se legitimiše Makronova želja za povratkom snažnog francuskog uticaja na globalnom planu, a naročito i unutar EU koja se nije pokazala efikasnom u kosovsko-srpskom dijalogu. Francuska, neformalno, pokazuje želju da bude mentor Srbiji za ulazak u EU, a pojačala je svoj uticaj i u Crnoj Gori.

Prethodna analiza opisanih stavova dovoljan je signal drugim akterima za aktiviranje interpleja. Sa dolaskom Bajdene, američka administracija se posvetila sinhronizaciji nastupa sa EU, promovišući cilj evrointegracija kao glavnu i nužnu dinamiku za region.²⁶

Ranija bliskost predsednika Vučića sa nemačkom kancelarkom Merkel ponovo je aktuelna nakon njegovog kasnijeg približavanja stavu SAD i potpisa Vašingtonskog sporazuma. Reagujući na nes(p)retnu izjavu nemačkog ambasadora o NATO bombardovanju Srbije, premijerka Brnabić je „podvukla da Nemačka i kompanije iz te zemlje, uz podršku nemačke vlade i ambasadora Šiba, zapošljavaju 72.000 ljudi u Srbiji”.²⁷ Ekonomski uloga Nemačke u Srbiji po pravilu ispliva u prvi plan (često i u otvorenoj retorici vlasti) kada treba da se deescalira određeni spor.

O rešenju kosovskog pitanja Srbija ne pregovara samo sa Albancima, nego sa Rusijom i SAD, EU... Zaokružavanje državnosti Srbije nakon rešenja tog pitanja implicira i posledice u BiH, a sve to u okruženju i u spletu interesa velikih sila, što na neodređeno vreme odgađa rešenje problema. Velike sile, za sada, ne rešavaju problem odnosa i dijaloga Srbije i Kosova, nego povodom tog problema pozicioniraju sopstvene međusobne odnose i interes, i to ne samo na Balkanu.

26 „Palmer o američkoj viziji za Zapadni Balkan”, *B92*, 10.06.2021, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2021&mm=06&dd=10&nav_category=167&nav_id=1872625

27 „Brnabić: 'Bombardovanje je bilo vladavina sile, a ne prava'”, *Nova S*, 12.04.2021, <https://nova.rs/vesti/politika/brnabic-bombardovanje-je-bilo-vladavina-sile-a-ne-prava/>

2. Bosna i Hercegovina

U mozaiku balkanskog interpleja velikih sila, Bosna i Hercegovina je poligon sa najvećim brojem aktera i simultanih partija na nekoliko šahovskih ploča. Ključni igrači su EU, SAD, Rusija, Turska i Nemačka, dok na terenu postoje lokalni partneri fragmentirani u tri nacionalne grupe. Sve to, uz labavu državnu konstrukciju i najsloženiji interplej u kom svaki učesnik vuče na svoju stranu, određuje i rezultat – stalna i sveobuhvatna blokada u svim dimenzijama i izostanak funkcionalnosti te državne zajednice.

Realnost labavog okvira BiH bez mnogo kohezije precizno opisuje formulacija da „u danas na prvi pogled mirnoj Bosni postoji osjetljivost na koju svakog trenutka mogu da utiču unutrašnje suprotnosti međunarodnih sistemskih sila”.²⁸ Dve su glavne uporišne tačke na kojima se takva realnost održava: konflikti u BiH su konstanta koja traje i koja uvek može da se razbukta, dok s druge strane velike sile ne žele preterano da se mešaju u inženjeringu lukavih i korumpiranih lokalnih lidera, nego BiH vide kao odličan poligon za međusobna nadigravanja i potkusurivanja sa efektom na drugim geografskim ili političkim koordinatama – interplej.

EU je krajem 2005. pozvala BiH da otpočne pregovore o stabilizaciji i pridruživanju i faktički pokrene proces integracije ove države u evropski format. Pregovori su okončani u relativno kratkom vremenskom periodu, za manje od godinu dana, po obostranom uverenju veoma uspešno. Međutim, od tog momenta započinje distanciranje EU postavljanjem uslova za potpis Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i stalnim višegodišnjim odbijanjem dodele kandidatskog statusa BiH. Od prvobitno ispunjena četiri uslova, nakon potpisa Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nizali su se novi uslovi za svaki period, pa ih tako danas ima ukupno četrnaest. Šesnaestogodišnji period pred-kandidatske faze pokazao je jednako negativnu prepristupnu namingu obe strane – BiH lideri nisu spremni ni na kakav ustupak koji bi i

28 Ahmet Davutoglu, *ibid*, str. 277.

najmanje ugrozio moć koju su akumulirali u svojim zajednicama, a EU nije spremna da pridruži konfliktnu, korumpiranu državnu zajednicu koja nosi brojna opterećenja i uvodi EU u političke rizike.

Zastoj u EU integrisanju lokalne elite koriste kao dobar ambijent da se radije posvete „nedovršenim” poslovima u sporovima o identitetu, državnom uređenju i nacionalnim paradigmama, svako iz svog ugla i sa pozicija „nacionalne geopolitike” kako je projektuju u svojoj viziji.

Na drugoj strani, EU je izložena „savetima” saveznika SAD i NATO da eventualno olakša i ubrza proces integrisanja balkanskih zemalja, pa i BiH, zbog aktivne politike Rusije i Kine koje se preko tog regionalnog logaritamski približavaju rubnim područjima i granicama EU. U tom smislu, stav da „EU i USA ne bi smeli prosto prevideti sve ove pažljivo politički negovane preteće kulise i svađe u onome što se često omalovažavajuće naziva evropskim zadnjim dvorištem. Jer Rusija još odavno vidi JIE kao sporedni poligon u regionalnim medijskim prostorijama. Nakon što je Rusija morala da proguta ulazak u NATO Crne Gore i Severne Makedonije, sada se posebno skoncentrisala na Bosnu i Hercegovinu”.²⁹ Navodeći primere ruskog prodora na drugim geografskim zonama i na Srednjem Istoku, nemačka doktrina ukazuje i na „drugi primer, Balkan, gde Rusija hibridnim merama pokušava da torpedira približavanje lokalnih zemalja EU”.³⁰

Svoju doslednu projekciju integrisanja Zapadnog Balkana u EU Nemačka sada ojačava i geopolitičkim razlogom, ukazujući na prodor i jačanje uticaja drugih, ne tako poželjnih aktera u tom regionu. Nasuprot koncepciji francuskog opredeljenja za novu metodologiju, Nemačka istupa sa stavom da EU mora održati svoju reč i ne sme držati proces učlanjenja na ledu, jer se pokazalo da EU na Zapadnom Balkanu ima sistemske protivnike koji popunjavaju praznine koje im EU ostavlja.

29 Thomas Brey, „Gefährliche Ruhe”, *Internationale Politik*, 01.05.2021, <https://internationalepolitik.de/de/gefaehrliche-ruhe>

30 Stefan Steinicke, „Geopolitics is back — and the EU needs to get ready”, *IPS*, 17.02.2020, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/geopolitics-is-back-and-the-eu-needs-to-get-ready-4079/>

Braneći EU od „sistemskega protivnika“ na Zapadnom Balkanu, nemačka doktrina ukazuje na secesionističke namere u političkoj vizuri Milorada Dodika, za koje veruju da mogu da pokrenu domino efekat u regionu, ili na dogovor političara u BiH o napretku koji je moguć, ali nije realizovan. Ipak, vlada uverenje da je neutralisanje uticaja sada proruskog Dodika i drugih lidera u BiH presudan razlog zalaganja za korišćenje i osnaženje primene *bonskih ovlašćenja* visokog predstavnika, uz poziv Briselu na agresivnije korišćenje političkih ili finansijskih sankcija u pretpriступnim fondovima, ne samo za BiH nego i u regionu, „radi čega mandat visokog predstavnika i instrument bonskih ovlašćenja međunarodna zajednica mora ponovo osnažiti“.³¹ Imajući u vidu politiku povlačenja predstavnika Republike Srpske iz zajedničkih institucija BiH, što ih je *de facto* učinilo nefunkcionalnim do određenog nivoa, EU je naciljala Dodika kao glavnog „izgrednika“ u BiH. Njegovo ime nije dospelo na listu sankcija EU zbog protivljenja nekoliko država članica EU (gde prednjači Mađarska), dok u širem smislu Republici Srpskoj preti mogućnost da ostane bez novca iz fonda EU za Zapadni Balkan, u vrednosti od oko 600 miliona evra.

Britansko-nemačka inicijativa prema BiH iz 2014, iako komentarisana kao najbolja ponuda koju je EU ispostavila ovoj državi, bila je ogledni primer interpleja velikih sila na Balkanu. Način donošenja te ponude zbulio je države članice EU, pošto je usaglašena u dogovoru samo dva ministra inostranih poslova – Davida Hamonda i Franka Valtera Štajnmajera, bez dogovora i usaglašavanja sa drugim članicama EU. U to vreme započeo je proces uređenja „EU u dve brzine“, pa je BiH poslužila kao teren na kom se odmah demonstrirala moć najjačih u EU. Lokalni vlastodršci u BiH su se i kroz ovu ponudu provukli bez mnogo obaveza ili odgovornosti, kasniji *Berlinski proces* je značio reakciju nakon Bregzita, a cela stvar se više nije mnogo ni pominjala unutar EU sem kao primer politike svršenog čina koja se epizodno dogodi

31 Alexander Rhotert, „Auf dem Westbalkan droht die Wiederholung der Geschichte“, *Cicero*, <https://www.cicero.de/aussenpolitik/bosnien-herzegowina-25-jahre-kriegsende-dayton-abkommen-westbalkan>

i u EU, sve dok se u letu 2021. ponovo nije desila britansko-nemačka interakcija u projektovanju mehanizma za borbu protiv korupcije u BiH, o čemu se još uvek govori tek kao o inicijativi u povoju.

Izjave i politički stavovi, a često i konkretni postupci zvaničnika Turske navode na zaključak da „imaju mnogo dublje, mnogo rafiniranije težnje osim onih legitimnih. Njihovo otvoreno iznošenje tih težnji ne samo da je otvoreno mešanje u unutarnje stvari Bosne i Hercegovine nego predstavlja izazivanje novih nevolja i još većih problema u eventualnom mogućem dogovoru tri njezina konstitutivna, jednakopravna i suverena naroda”.³²

BiH više izvozi u Crnu Goru nego u Tursku, a u BiH najviše investicija dolazi iz Švajcarske i Hrvatske a ne iz Turske. Bez obzira na to, osmanski sentiment se uvek sa znatno većom dozom zahvalnosti provlači kroz javnu percepciju u bošnjačkoj zajednici u BiH koju Turška, takođe sa mnogo sentimenta, vidi kao relikt Osmanskog carstva i otomanski legat o kom se Turska često i veoma darežljivo „stara”.

Nakon pobeđe Džozefa Bajdene na predsedničkim izborima u SAD, na BiH političkoj pozornici pokrenuta je lavina spekulacija i prognoza o snažnom povratku inicijative SAD za izmene Dejtonskog sporazuma i za radikalne ustavne promene. Očekivanja da će svoj masivan nastup na spoljnopolitičkom planu Bajden započeti baš u BiH jačanjem koncepcije unitarne i centralizovane države bila su nada za jedan nacionalni i politički tabor, a istovremeno strepnja i strah za drugi tabor u BiH. Bajdenova administracija se, međutim, u BiH drži svoje stalne pozicije bez dramatičnih promena, barem za sada, a za interplej sa drugima ima bar tri diplomatska uporišta u Sarajevu: uz akreditovanog bilateralnog ambasadora, SAD od 1995. uvek drže i pozicije prvog zamenika visokog predstavnika i šefa misije OEBS u BiH, takođe u rangu ambasadora.

32 Anto Marinčić, „Političko, ekonomsko, socijalno i kulturno prisustvo Turske na Balkanu”, Zbornik radova sa naučnog skupa *Turska na Balkanu*, Ektos, Banja Luka, 2012, str. 233.

Svež primer interpleja je imenovanje Nemca Kristijana Šmita za visokog predstavnika u BiH. Blizak kancelarki Merkel, ovaj nemački političar je već više od godinu dana očekivao imenovanje na ovu, za Nemačku sada bitnu funkciju. U rusko-nemačkom „razumevanju“ Rusija je prvo bitno dala svoju saglasnost za nemački predlog, ali ju je ubrzo potom naglo povukla i time sprečila imenovanje novog predstavnika međunarodne zajednice u BiH. Savet bezbednosti UN ipak u julu 2021. upućuje Šmita u BiH, o čemu Rusija samo uz nekoliko replika zvaničniku BiH ne traži izjašnjenje, dakle ne ulaže veto, a „činjenica da je, uz žmirenje Rusije na jedno oko, Kristijan Šmit imenovan nepunih 48 sati nakon što je Džozef Bajden aminovao završetak Sjevernog toka II govori da se iza kulisa igraju mnogo ozbiljnije geopolitičke igre, koje naše rukovodstvo ne može ili ne želi da razumije“.³³ Prethodno je stav SAD o imenovanju Šmita u svom komentaru ponovio Metju Palmer, rekavši da će „SAD podržati izbor Christiana Schmidta za visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. SAD su konzistentno jedan od najvećih izvora podrške Ureda visokog predstavnika. I u ulozi koju igra“.³⁴ A radi se, u stvari, o interpleju na nivou tri najjača aktera – SAD, Rusije i Nemačke i njihovim interesnim koncesijama daleko izvan balkanskog prostora.

Povodom odluke Ustavnog suda BiH o poljoprivrednom zemljištu, veoma sporne na unutrašnjem planu, Rusija je dala saopštenje i stav da „u tom kontekstu posebnu pažnju zaslužuje tema spoljnog prisustva u BiH koje, očito, ne odgovara realnosti u zemlji. To se odnosi i na OHR i strane sudije u Ustavnom sudu, te politike pojedinih predstavnika međunarodne zajednice koji i dalje ukazuju domaćim vlastima kako se moraju ponašati i čak, što je posebno zabrinjavajuće, postavljaju ultimatume demokratski izabranim predstavnicima naroda“.

33 Darko Kuzmanović, „Bisera, Dodik i predstave za javnost“, *Srpskainfo*, 04.07.2021, <https://srpskainfo.com/bisera-dodik-i-predstave-za-javnost/>

34 „Palmer o non-paperu, 'velikoj BiH', Schmidtu, Rusiji“, *Vijesti*, 28.04.2021, <https://vijesti.ba/clanak/533445/palmer-o-non-paperu-velikoj-bih-schmidtu-rusiji>

Nakon ulaska Crne Gore i Makedonije u NATO, Rusija je svoj fokus na sprečavanje širenja vojne alijanse Zapada prenela u BiH, ali ne sa primarnim ciljem da zaustavi NATO – dunavsko-jadranski most NATO je već uspostavio, a dok se u BiH vode užarene debate povodom ulaska u taj savez, NATO je odavno ušao u BiH. Međutim, za Rusiju, kao i za druge velike aktere, BiH ima značaj prostora za nagodbe o interesima na globalnom prostoru. Interplej u imenovanju visokog predstavnika u julu 2021. je to praktično pokazao kao primer – Severni tok i ruska flota na Baltičkom i Severnom moru su konačan efekat za Rusiju, Nemačka je verifikovana kao *chef de file* u BiH, a SAD će iza scene podrške evropskom putu BiH ostati na svojoj agendi proširenja NATO i ustavne reforme u BiH.

Tokom svoje balkanske turneje krajem decembra 2020, šef ruske diplomatiјe Sergej Lavrov posetio je BiH, Srbiju i Hrvatsku, a njegov boravak u BiH pratio je niz nespretnosti i diplomatskih skandala na strani domaćina. U Sarajevu su članovi Predsedništva BiH Džaferović i Komšić na dan dolaska Lavrova bojkotovali sastanak sa njim, navodno zbog prethodno održanog sastanka sa g. Dodikom na teritoriji Republike Srpske, ali i „zbog nekih izjava Lavrova, posebno one koja pozdravlja Rezoluciju Narodne skupštine Republike Srpske o vojnoj neutralnosti u slučaju da BiH pristupi nekoj od asocijacija, u ovom slučaju NATO”.³⁵ Komentarišući taj stav dan nakon posete BiH, tokom svog boravka u Beogradu, Lavrov je uz konstataciju da taj incident nije presudan za odnose Rusije i BiH kazao i to da „političari koji su donijeli tu odluku nisu samostalni, očigledno rade po nečijem nalogu i ne izražavaju interes svojih birača nego interes vanjskih snaga koje nisu zainteresirane za to da zemlje Zapadnog Balkana realiziraju pravo na izgradnju uzajamno korisne saradnje s vanjskim partnerima. Sjećam se da je Federica Mogherini rekla da je to zona interesa EU i da svi ostali, uključujući Rusiju, tamo nemaju što raditi. To je filozofija

35 „Komšić i Džaferović odbili susret s Lavrovim – tvrde da nije poštovao institucije BiH”, *Politika*, 15.12.2020, <https://www.politika.rs/sr/clanak/468821/Komsic-i-Dzaferovic-odbili-susret-s-Lavrovim>

koja je ukorijenjena još od kolonijalnih vremena, ali suprotstavljati se tom mentalitetu je neophodno”.³⁶ U diplomatskim kuloarima je ova izjava, kao i sav mozaik skandaloznih dešavanja u vreme posete Lavrova Sarajevu – uključujući i Dodikov dar, ikonu problematičnog porekla – komentarisana kao neverovatan ekstrem interpleja sa krugom učesnika širim od tada javno viđenih.

Poseta Hrvatskoj, dan nakon Beograda, desila se nekoliko meseci nakon posete tadašnjeg državnog sekretara SAD Pompea Zagrebu. Neizbežna tema bilo je pitanje odnosa prema BiH, a u tumačenju hrvatskih medija plasiran je analitički stav, po sadržaju i proceni bližak zvaničnom stavu Hrvatske, po kom je „današnja Putinova Rusija, međutim, snažnija od Jeljcinove, i koristi sve poluge za širenje svog utjecaja ne samo u BiH nego u cijeloj balkanskoj regiji, koja je postala poprište ruske konfrontacije sa Zapadom. Rusiji je, smatraju neki, u interesu da BiH ostane disfunkcionalna i konfliktna zemlja kako bi se blokirao ili barem usporio njezin put prema euroatlantskim integracijama, NATO-u i Europskoj uniji, jer bi to automatski vodilo smanjenju utjecaja Moskve”.³⁷

Nekoliko dana nakon opskurnog dočeka ruskog ministra u BiH došlo je do jednodnevne obustave isporuke ruskog gasa za grejanje Sarajeva „iz tehničkih razloga”, što je bio tek blagi podsetnik na višemilionski dug Bosne i Hercegovine Rusiji za isporučeni a neplaćeni ruski gas.

Saopštenjima ruske i američke ambasade u Sarajevu o BiH putu ka NATO, u martu 2021. godine, interplej je nastavljen znatno otvorenije i plasiran u domaće medije u BiH. Ambasada Rusije u Bosni i Hercegovini je upozorila da će u slučaju „praktičnog približavanja”

36 „Putinov ministar teško optužuje Predsjedništvo BiH, a oglasio se i Vučić”, *Dnevno.hr*, 25.12.2020, <https://www.dnevno.hr/vijesti/regija/putinov-ministar-teško-optuzuje-predsjedništvo-bih-a-oglasio-se-i-vucic-oni-ocito-rade-po-necijem-nalogu-1627396/>

37 „Lavrov daje podršku Dodiku pa u Zagrebu gradi most prema EU”, *Večernji list*, 15.12.2020, <https://www.večernji.hr/vijesti/lavrov-daje-podrsku-dodiku-pa-u-zagrebu-gradi-most-prema-eu-1453829>

BiH i NATO-a reagovati na taj „neprijateljski korak”. Ambasada je saopštila da je smisao postojanja NATO-a, koji se pretvorio u geopolitički projekt Zapada, „borba protiv Rusije” i da će „pristupanje BIH NATO-u prinuditi Sarajevo da zauzme stranu u vojno-političkoj konfrontaciji čiju filozofiju Amerikanci, a usled njih i NATO, nameću Evropi”.³⁸ Usledilo je saopštenje ambasade SAD u Sarajevu, po kojem je saopštenje ruske ambasade „još jedan jasan kontrast između pomoći koju Bosni i Hercegovini nude NATO saveznici i naši EU partneri i onoga što nudi Rusija”.³⁹ Istom merom uzvratio je i Stejt department, izjavom svog izaslanika za Balkan Palmera: „Što se tiče Rusije – sasvim je jasno da ona radi na potkopavanju stabilnosti i teritorijalnog integriteta BiH. Ona radi i na potkopavanju stabilnosti cijelog Zapadnog Balkana. Radi na promociji nepovjerenja i sukoba. SAD želi evropsku budućnost Zapadnog Balkana. Istu viziju ima svaka zemlja ponaosob. Mi smo zbog toga najjači partner u regiji. Želimo da svaka zemlja, koja ima ambiciju, priključi se i NATO-u”.⁴⁰

Kina u BiH nije prisutna investiciono ili kreditnim linijama onoliko koliko u Crnoj Gori i u Srbiji. Investicije su locirane u termoelektranu Stanari u RS, a u toku su pregovori o koncesijama u izgradnji nekih auto-puteva. U političkom stavu, Kina je dosledna principu nemešanja, ali strogo poštuje suverenitet i državnost BiH, ostajući privržena matrici Pojasnog puta i stavu da sve probleme unutrašnje prirode BiH treba da rešava unutrašnjim kompromisom, radije nego pod patronatom stranih sila.

38 „Ruska ambasada u BiH: Približavanje BIH i NATO neprijateljski korak”, *Beta*, 18.03.2021, <https://beta.rs/vesti/politika-vesti-region/143348-ruska-ambasada-u-bih-priblizavanje-bih-i-nato-neprijateljski-korak>

39 „Ambasada SAD u Sarajevu za RSE: NATO saveznici će nastaviti pomagati BiH”, *Radio slobodna Evropa*, 19.03.2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/31159947.html>

40 „Palmer o non-paperu, 'velikoj BiH', Schmidtu, Rusiji”, *Vijesti*, 28.04.2021, <https://vijesti.ba/clanak/533445/palmer-o-non-paperu-velikoj-bih-schmidtu-rusiji>

3. Crna Gora

Ulaskom Crne Gore u NATO, Rusija je u znatnoj meri izgubila uticaj i svoj interes u toj državi, prenevši fokus svojih hibridnih mera protiv širenja NATO u susednu Bosnu i Hercegovinu. Prethodno je iz Crne Gore u značajnoj meri povučen i ruski kapital. SAD su u dužem periodu instrumentima političke i finansijske intervencije podržavale strukturu vlasti pod višedecenijskom kontrolom Mila Đukanovića, videvši u njemu pouzdanog saveznika NATO alijanse i partnera u svom konceptu odnosa sa Srbijom i zemljama regionala. Iz EU o nedoumici o daljoj strategiji toka pregovora o integriranju Crne Gore u EU dolaze različiti signali, u većoj meri kao pozicije o kineskom kreditnom aranžmanu toj državi i masivnom prodoru Kine, nego u svetlu nove metodologije i politike proširenja.

Vlada Crne Gore je kod kineske državne Exim banke 2014. godine uzela kredit od 944 miliona evra za finansiranje projekta izgradnje auto-puta. U julu 2021. dospeva na naplatu prva rata, a u dužničkom statusu crnogorska strana je insolventna i ne može da ispunи obavezu uplate rate, pozivajući se na izmenjene okolnosti (pad turističkog prihoda i ekonomske posledice pandemije virusa korona). Iako je Kina po vrednosti investicija u Crnoj Gori 2020. (oko 70 milijardi evra) pretekla Italiju (43,43 milijarde evra) i Rusiju (42,5 milijarde evra) i preuzeila ulogu najvećeg investitora, Centralna banka CG je informacije o kineskim ulaganjima proglašila poverljivim.

Nakon izbora od avgusta 2020. godine i smene vladajuće stranke posle skoro 30 godina, nova vlada Crne Gore obratila se EU sa molbama za finansijsku pomoć. Brisel je, međutim, odbio „vapaje“ potpredsednika vlade Dritana Abazovića, uz objašnjenje da bi dodela takve finansijske pomoći nečlanici sa juga Evrope izazvala revolt u javnosti zemalja članica, donoseći prevelik rizik za izbore njihovih vlada. Međutim, bojazan od teritorijalne kompenzacije duga i mogućnosti da Kina dobije koncesije na korišćenje luke Bar (analogno teritorijalnoj

koncesiji koju je Kina dobila na ime duga u Tadžikistanu ili na luku Pirej u Grčkoj), alarmirala je zapadni svet.

„Za Kinu je politički uticaj u Crnoj Gori od velikog interesa, ne samo zbog tamošnje mediteranske obale. Mogućim ulaskom ove zemlje u EU bi Peking još jednu državu Unije još jače vezao za sebe: jače nego što se Briselu može dopadati. Grčka luka Pirej je već od finansijske krize pod kineskom kontrolom: više od 10 godina. Tada je EU prespavala mogućnost da podrži Grčku i za to platila visoku cenu time što se sada tamo slede pre svega kineski a ne evropski trgovački interesi. Sličnu grešku bi EU mogla i sada da ponovi”,⁴¹ rekla je Viola fon Kramon, ekspert Zelenih za Balkan u spoljnopoličkom komitetu EU Parlamenta i evroposlаница zadužena za Kosovo. Geopolitički interes je nadjačao ekonomski ili direktni politički razlog članica, zbog opravdane pretpostavke da će Kina razumeti i iskoristiti „nesmotren” stav EU kojim bi Crna Gora bila dodeljena Kini kao odskočna daska za znatno širi i dublji prodor u EU. Prostor za interplej je time definišan, kao i njegovi glavni akteri, a u sklopu evropsko-američke politike ograničavanja kineskog uticaja očito je dogovoren da se pomogne članici NATO-a olakšavajući joj financijski teret.⁴²

Posledičan interplej veoma je precizno naznačen u komentaru Majka Halcela, dugogodišnjeg savetnika predsednika SAD Bajdena u vreme kada je predsedao Komitetom za spoljne poslove Senata SAD. Vladimir premijera Krivokapića ukazano je da je „prvi put u historiji predsjednik Sjedinjenih Američkih Država osoba koja dobro pozna Balkan. Predsjednik Bajden, kao i svi drugi pristojni ljudi, bio je zgrožen genocidom u Srebrenici 1995. Siguran sam da on neće saradivati sa vladom koja u svom kabinetu ima člana koji poriče genocid

41 „Wie China andere Länder in die Schuldenfalle treibt”, NTV, 29.04.2021, <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Wie-China-andere-Laender-in-die-Schuldenfalle-treibt-article22517207.html>

42 „Banke iz EU i SAD-a spašavaju Crnu Goru od pogubnog kineskog kredita: 'Dvije su opcije...'”, Jutarnji, 08.07.2021, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/banke-iz-eu-i-sad-a-spasavaju-crnu-goru-od-pogubnog-kineskog-kredita-dvije-su-opcije-15086732>

u Srebrenici”, aludirajući na jednu izjavu ministra pravde Crne Gore Leposavića. Nakon smene ministra koji je izneo lični stav da u Srebrenici nije počinjen genocid, na komemoraciju u Srebrenicu 11. jula 2021. otišao je Dritan Abazović, ali i Milo Đukanović. U istom intervjuu, u domenu ruske bezbednosne dimenzije u Crnoj Gori, Halcel navodi da je „preuranjeno reći da je Crna Gora izgubila povjerenje Alijanse. NATO je poslao bezbjednosni tim da pokuša da osigura sigurnost najosjetljivijih informacija. Zvaničnici za koje se pokazalo da su odgovorni za curenje informacija trebalo bi da budu otpušteni. Ako vlada Krivokapića ne želi da očisti proruske zvaničnike iz Ministarstva odbrane, NATO će možda biti primoran da uskrati pristup Crnoj Gori određenim obaveštajnim podacima Saveza. Takav korak bi bio za žaljenje, ali u prošlosti je preduzet nekoliko puta”.⁴³

Od izbora 2020. godine vlada Crne Gore nije uspevala da pruži novi zamah daljim reformama, te je evrointegrativni put ostao posve usporen. Interne razmirice, ušančeni kadrovi iz prethodnog perioda, previše personalan i identitetski zasnovan odnos Beograda i Podgorice dodatno su umanjili reformski kapacitet vlade.

Sa izborom manjinske kratkotrajne vlade Dritana Abazovića došlo je do određene evolucije u internoj političkoj dinamici u Crnoj Gori, koja u određenoj meri uvek zavisi i od delovanja stranih činilaca, u prvom redu EU i SAD, ali i činilaca iz regionala.

4. Severna Makedonija

Okružena susedima – Srbija, Albanija, Grčka i Bugarska – koji imaju određen i/ili dosta snažan politički interes u Severnoj Makedoniji, a svaki od njih je u drugačijim i zasebno veoma različitim odnosima sa velikim silama, Severna Makedonija je uvedena u višestruk i višeslojan interplej na unutrašnjem, regionalnom i međunarodnom

⁴³ „Biden neće sarađivati sa vladom čiji članovi poriču genocid u Srebrenici”, Vjesti, 03.05.2021, <https://vijesti.ba/clanak/533865/biden-nece-saradjivati-sa-vladom-ciji-clanovi-poricu-genocid-u-srebrenici>

planu. SAD su u vreme smene vlade pokazale uticaj po metodu „kada treba”, baš kao i na Kosovu. Turska je povodom svog balkanskog interesa potencijalno i po potrebi uticajna, kao i Kina u domenu svog interesa povezanog sa kineskim megaprojektom *Pojas i put*.

Posle kraja Hladnog rata, nebezbednost etničkog i nacionalnog identiteta postala je važnija od nebezbednosti formalnog državnog suvereniteta; te ugroženosti su u velikom broju slučajeva rezultirale unutardržavnim konfliktima, što je uglavnom makedonsko iskustvo. Kada se govori o međunarodnim konotacijama makedonskih procesa, analitičari ponekad postavljaju hipotezu i procenu da je „Makedonija na periferiji zapadnobalkanske periferije”.⁴⁴

Jedina stvarna pretnja koja je možda mogla ozbiljnije da ugrozi bezbednost i destabilizuje Severne Makedonije bio je problem priznanja nezavisnosti i državnosti Kosova. Svako rešenje kojim bi priznanje Kosova bilo relativizovano ili dovedeno u pitanje, sasvim izvesno bi dovelo do snažnog radikalizovanja albanske zajednice ne samo u Severnoj Makedoniji, nego i vanregionalnom okviru.

Velika Britanija je na veoma specifičan način direktno uticala na političke pozicije u Makedoniji, naročito nakon susreta makedonskog predsednika Kire Gligorova sa britanskim ministrom inostranih poslova Daglasom Herdom u maju 1993. U skladu sa tada dogovorenim bezbednosnim planom, metod saradnje je bio i okvir u kom je „uz pomoć britanskih policajaca Gligorov svoje Ministarstvo inostranih poslova ‘očistio’ od nacionalista iz VMRO-a, koji su bili proruski i probugarski nastrojeni. Međutim, postoje indicije da su novi sigurnosni rukovodioci bili prosrpski orijentirani. Tako je i bilo sve do dolaska nacionalista na vlast 1998. godine. Imenovanjem Christophera Hilla za prvog ambasadora u Makedoniji 1996. Sjedinjene Američke Države su nastojale istaći svoje prisustvo na terenu”⁴⁵

44 Spoljnopolitičke sveske br. 1, 2016, Evropski pokret u Srbiji i Fridrih-Ebert fondacija, Beograd, 2016.

45 Lejla Ramić Mesihović, *Makedonija: Čedo realpolitike XX vijeka, ključni vanjsko-politički izazovi Republike Makedonije*, Mostart, Zemun, 2018, str. 68.

Uz ogroman otpor i uprkos znatnom političkom riziku, vlada u Skoplju je uspela da postigne dogovor i okonča dugogodišnji spor sa Grčkom povodom imena države, da bi otvorila pretpriступне procese i otpočela pregovore o članstvu u EU nakon otklanjanja grčkog veta i blokade. Promena imena države, izmena Ustava i kompromisi u formiranju vlade bili su veoma bolan ustupak i Grčkoj i EU, ali uverenje o početku pregovora o članstvu i integrisanje u EU iznenada je sasvim raspršeno i pretvoreno u iluziju zbog stava Francuske i Makronove „doktrine o novoj metodologiji proširenja EU”. U pogledu Severne Makedonije, Makronov stav da bi „otvaranje pregovora sa nekim zapadnobalkanskim zemljama, a ne i sa drugim, značilo rizik od uzrokovanja napetosti u regionu i bilo bi 'strašna politika'. Bilo bi pogrešno otvoriti pregovore sa Severnom Makedonijom, a ne sa Albanijom.” Primetio je da se i druge zemlje slažu sa tim.⁴⁶

Makronov stav je u stvari nosio sasvim drugu suštinsku ideju – u pitanjima politika proširenja EU poentirao je ambiciju za veći uticaj Francuske na donošenje odluka unutar EU, a naročito u odnosu prema snazi stava i uticaju Nemačke. Nemačka je bila zagovornik pokretanja pregovora sa Severnom Makedonijom, a kao kontratežu njihovom stavu Francuska je podržavala početak pregovora o članstvu sa Albanijom. Prenaglašeno „staranje” o albanskom stanovništvu u Makedoniji, Srbiji i na Kosovu, uz notorni problem klanske korupcije i tokova kapitala u izostaloj vladavini prava, Albaniju drže veoma udaljenom od početka pregovora, a Makron je svojim manevrom u istu ravan postavio dve članice NATO, demonstrirao snagu Francuske, odbio koncept Nemačke, te najavio više Francuske u EU. Cenu ovog interpleja osetila je Severna Makedonija, a osim lamentiranja nekih zvaničnika EU (Junker i nekoliko EU parlamentaraca) o nepravdi nanetoj toj zemlji, sam proces proširenja je kao politika uslovljavanja EU prema potencijalnim članicama veoma diskreditovan i problematizovan.

46 „Coup de grâce – Delors and squaring the circle – Norway in the Balkans”, ESI, 26.10.2019, <https://www.esiweb.org/newsletter/coup-de-grace-delors-and-squaring-circle-norway-balkans>

U mozaiku interpleja veoma je zanimljivo to da je reč o aktivnim pozicijama EU, Francuske i Nemačke u relacijama povodom tri članice NATO u regionu, gde tri sile odmeravaju snagu i suprotstavljaju interes, koristeći kao kulise za tu igru stav o EU integrisanju Severne Makedonije. U toj konfiguraciji, smenjuju se periodi intervencija Grčke i Bugarske, čiji je cilj usporavanje makedonskog puta ka članstvu u EU, ali i očiti interplej u kom dve članice NATO usporavaju, otežavaju ili blokiraju put treće zemlje ka EU.

U julu 2022. godine Severna Makedonija i Bugarska su prihvatile kompromisni predlog Francuske, po kome bi otvaranje pregovora o pristupanju EU bilo uslovljeno izmenama makedonskog Ustava (unošenje prava za bugarsku manjinu u SM i obavezu SM da primeni u dobroj veri bilateralni sporazum sa Bugarskom, što će nadzirati Evropska komisija). Ovim je Makedonija, nakon 17 godina čekanja, najzad formalno otpočela pregovore o pristupanju Uniji.

Sledeći praksi i politike „dobrih saveznika” i u delanju izvan zvanične spoljne i bezbednosne politike EU, Severna Makedonija je u solidarnom gestu sa članicama EU proglašila za *persona non grata* i proterala ruskog diplomatu, a Rusija je po praksi reciprociteta isto postupila prema diplomati Severne Makedonije. Severna Makedonija je i ranije primenila istu meru prema ruskom diplomati, proteravši 2018. jednog diplomatu u znak solidarnosti sa Velikom Britanijom, zbog pokušaja ubistva Sergeja Skripala, bivšeg ruskog agenta. Poredjenja radi, podsetimo se da je afera sa prisustvom pripadnika srpske službe bezbednosti u makedonskoj skupštini tokom postizbornih nemira aprila 2017. godine rešena u tišini i „džentlmenski”.⁴⁷

5. Kosovo

Za Kosovo su glavni igrači na kosovskom terenu EU, SAD, Rusija, a njihov interplej se odvija kao igra na više šahovskih tabli. EU i SAD

47 „Ambasadorka Srbije objašnjava Skoplju prisustvo pripadnika tajne službe u Sobranju”, Radio slobodna Evropa, 26.05.2017, <https://www.slobodnaevropa.org/a/makedonija-srbija-pripadnik-bia-sobranje/28510580.html>

su se u toj igri od partnera u jednom periodu pozicionirali kao taktički takmaci (razlike: dinamika pregovora, ko vodi glavnu reč, promene granica ili razmena teritorija, da li je cilj kratkoročno ili finalno rešenje i sl), a u nepodudarnim pristupima i interesima takmaca vidljiv je bio različit stav pre svega Nemačke i SAD. Ali prvi i društveno najvažniji faktor je EU. Kosovo je od 2014. do 2017. godine dobilo više od 350 miliona evra od Evropske unije. Tokom 2018. i 2019. Evropska unija je dala Kosovu oko 295 miliona evra, pa finansijska pomoć Evropske unije čini skoro trećinu budžeta Kosova. Ukupna sredstva iz programa IPA II namenjena Kosovu u periodu 2014–2020 g. bila su 602 miliona evra.

Pišući o reanimaciji NATO saveza putem angažovanja u kosovskom konfliktu, radi povratka iz krize i stavljanja u funkciju vojne alijanse, A. Davutoglu ističe dva presudna stava: zabrinutost Rusije zbog sve većeg uticaja SAD i NATO u regionu dovela je do tradicionalnog zблиžavanja sa Francuskom, svrstavanja Engleske uz francuski stav zbog ravnoteže snaga u Evropi, ali i sa SAD u međunarodnim odnosima, te nastojanje Nemačke da preuzme ulogu sile koja uspostavlja ravnotežu na Kosovu. „Ovi različiti interesi i pogledi snaga KFOR-a koje su ušle na Kosovo odrazile su se i na odnose sa lokalnim stanovništvom... dok su se u Prizrenu, pod kontrolom Nemačke... odvijali sukobi između srpske manjine i nemačkih vojnika, u oblastima koje su bile pod kontrolom Rusije i Francuske, koje su prema Srbima posećale istorijsku bliskost, između pripadnika mirovnih snaga i lokalnih Albanaca dolazilo je do intenzivnih konfliktata, koji su prerastali u stvarne oružane sukobe... a to je Balkan i Kosovo učinilo pozornicom na kojoj se sukobljavaju globalni i kontinentalni interesi.”⁴⁸

U politikama povodom statusa Kosova očigledne su dve sasvim suprotstavljene pozicije velikih aktera u širem krugu: nasuprot Ankarai, Berlinu i Londonu, Moskva i Peking (zbog secesionističkih pokreta u svojim zemljama) smatraju Kosovo suverenim delom Srbije, dok ga Ankara kao sila zaštitnica kosovskih muslimana priznaje i podržava.

48 A. Davutoglu, op. cit, str. 278-279.

Doduše, Moskva je svojim akcijama oko Krima u proleće 2014. godine u praksi učinila suprotno od onoga što je do tada zagovarala. Secesija Krima od Ukrajine i njegova praktično istovremena aneksija u Rusiju (mart 2014) je izvedena delimično po uzoru na kosovsko proglašenje nezavisnosti 2008. godine i na savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o tome iz 2010. godine, što je sam Vladimir Putin javno govorio (poslednji put nakon početka rata u Ukrajini).⁴⁹ U oba slučaja je korišćena mešovita politička osnova za proglašenje nezavisnosti; u krimskom slučaju je krnja simferopoljska skupština istovremeno tražila i pripajanje Rusiji nakon brzopoteznog i upitnog referendumu pod kontrolom ruske vojske.

Moskva, Peking i Ankara ni u regionu nemaju istovetne interese: Moskva teži da spreči širenje zapadne alijanse i odgovara joj da održava stalne krize u „dvorištu NATO i EU” čime stalno slabi zapadnu alijansu. Ankara i Peking, međutim, zbog tranzitnog značaja balkanske rute za trgovinu sa Evropom žele stabilan region.

„Englesko-francuski blok” – kako ga u Bosni i na Kosovu opisuje Davutoglu – ni u kom slučaju ne znači realnu ili suštinsku bliskost njihovog stava sa pozicijama Rusije. Reč je samo o interplej instrumentu da se na tim balkanskim područjima manifestuje interes Francuske i Engleske za demonstracijom vlastitog pristupa, koji ne mora da bude uvek istovetan sa interesima i stavovima SAD.

Druga zona interpleja više je suštinska i po sadržaju složenija i dinamičnija – razlike u konceptima SAD i Nemačke o modelu i dinamici rešenja kosovskog pitanja ne markiraju samo odnos ove dve sile prema kosovskom problemu, nego u širem smislu i odnos SAD prema EU, a unutar EU odnose Nemačke prema drugim članicama EU.

Nemačka sve modele i načine rešenja spora između Prištine i Beograda vidi gotovo striktno kao proces rešenja putem integrisanja obe strane u EU standarde i isključuje bilo kakvu promenu granica.

49 „Interview with Austrian ORF television channel”, 4. 6. 2018, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/57675>

S druge strane, SAD je pod Trampovom administracijom predlagala rešenja koja su bila locirana uglavnom u bilateralni format Srbije i Kosova, a pod fleksibilnim modelom sporazuma dve strane, pozicija SAD podrazumeva i mogućnost korekcija granice. Dolaskom Bajdena u Belu kuću ta je dinamika izmenjena. Izaslanik EU Lajčak i izaslanik SAD Gabrijel Eskobar teže da nastupaju zajedno i sinhronizovano, bez oprečnih stavova u javnosti i bez takmičenja za prvenstvo uticaja.

Prema nemačkom stavu o kosovskom sporu, na sve što je izvan evropskog procesa zvaničnici gledaju kao na skretanje od tog procesa, dok je za američke zvaničnike to očigledno drugačije: oni na to gledaju pre svega kao na izolovan problem između Kosova i Srbije, na koji potkušavaju da stave tačku i da se povuku sa Balkana na koji su potrošili mnogo vremena, a koji im više nije relevantan u spoljnoj politici kao što je bio u prošlosti.⁵⁰ Zaokret američke pozicije od „tradicionalnog“ stava i blagi otklon od neupitne podrške kosovskoj strani viđen je i u nalogu američkog zvaničnika Metjua Palmera kosovskim vlastima da u korist unapređenja regionalne saradnje ukinu neprimereno visoku carinsku barijeru za uvoz robe iz Srbije i iz BiH.⁵¹ Tu je prisutan element šire američke podrške liberalizaciji međusobne trgovine i osetljivosti na politički motivisane nove barijere u tom smislu, a delom i generalno nezadovoljstvo spram prve vlade Aljbina Kurtija.

U komentaru za nemačke medije, ministar inostranih poslova Haiko Mas je rekao da „nemačka Vlada smatra pogrešnim ako EU i Nemačka odustanu od podrške Kosovu, uključujući i finansijsku pomoć“ i da će se, ukoliko se to desi, u kratkom roku srušiti sve što je tokom godina velikim naporom postignuto.⁵² U istom tekstu navodi se da je

50 „SAD i Nemačka u klinču zbog Kosova“, *Radio slobodna Evropa*, 18.02.2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/sad-nemacka-klinc-kosovo/29777194.html>

51 „Palmer i 'trajno partnerstvo Amerike i Kosova'“, *B92*, 03.06.2021, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2021&mm=06&dd=03&nav_category=640&nav_id=1868416

52 „Mas: 'Nemačka odlučna da pomogne Kosovu'“, *N1*, 24.02.2019, <https://rs.n1info.com/vesti/a463123-mas-nemacka-odlucna-da-pomogne-kosovu/>

nemačka vlada od 2014. do 2018. godine podržala Kosovo sa ukupno oko 180 miliona evra za razvoj infrastrukture, ekonomije, reforme administracije i pravosudnog sistema – ali i namenski, u fondove za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije na Kosovu, što je od naročitog interesa za Nemačku. Osim agende priznanja nezavisnosti i državnosti i integrisanja Kosova u EU, iza scene zvanične nemačke podrške reformama i borbi protiv korupcije moguć je (iako malo kad analiziran i istican) stav Nemačke da je izgradnja kosovske države i uspostava vladavine prava u njoj, hipotetički metod distanciranja masivne sive ekonomije kojom se u Nemačkoj bavi albanska mafija. Efekat tog metoda je dvostruk – slabljenje Srbije kao konstanta i stvaranje državnog formata kosovskih struktura za „uvežbavanje“ evropskog standarda, ali na svojoj suverenoj teritoriji i na periferiji EU, umesto u njenom centru. U celini, Nemačka je bila postojaniji partner Kosovu, sa neprimetnim promenama u taktici, a ključno je doprinela neuspehu inicijative o „razgraničenju“ između Srbije i Kosova krajem 2018. godine.

Razlike u strateškim konceptima i pristupu srpsko-kosovskom sporu između SAD, Nemačke, Velike Britanije i EU, nisu uticale na njihov zajednički stav da je međusobno priznanje Srbije i Kosova ključni i presudan uslov za dalje približavanje ovih balkanskih aktera evropskom integrisanju i regionalnim inicijativama pod pokroviteljstvom velikih sila.

III Susedi u unutrašnjoj orbiti interpleja – odbojnost blizine ili privlačnost udaljenosti

Postavke tradicionalne doktrine o odvojenosti spoljne politike od unutrašnje, savremena praksa međunarodnih odnosa je relativizovala i locirala uglavnom u format snažnih i ekonomski visokorazvijenih država, koje projektuju ili znatno utiču na odnose na međunarodnoj sceni.

Pored ostalih „tekovina”, raspad Jugoslavije je doneo model „umerenog autoritarizma” novih nacionalnih vođa. Iz njega su tokom (a neki i nakon) burnih devedesetih godina „izronili” Milo Đukanović u Crnoj Gori, Milorad Dodik u Republici Srpskoj, Bakir Izetbegović u BiH i Aleksandar Vučić u Srbiji. Izgradnja snažne političke ličnosti i, makar u fragmentima, kulta vođe, usko je povezana sa ekonomskim potrebama privilegovanih slojeva, uz nastojanje da se njihov „društveni” i „poslovni” uspeh smatra legitimnim. Uzročno-posledično, sumnja u harizmu, očuvanje političke vlasti vođe odabranog od strane interesa nevidljive vladajuće grupe, oduvek je bio rizičan za pomenute „privilegovane”. Takva postavka novih vođa od njih zahteva i određene karakteristike: britkost na jeziku, nadmenost u raspravama, ambicioznost i preterano samopouzdanje, zauzimanje nadmoćnog i arogantnog stava, ali vedro i vrcavo obraćanje narodu, posebno kada mu se nešto obećava. A ponekad je tu i zajedljivost kako bi se uz lak podsmeh zbijale šale na račun drugih. Dalje, tu je i „pouzdanost” i insistiranje na pouzdanosti i hrabrosti. Svojom dominantnom pozicijom u društvu njihovi lični stavovi, emocije, pogledi, postaju opterećujući za javnu debatu, smernica istomišljenicima i crvena marama protivnicima, dok deo društva nužno živi u senci njihovih izjava.

Srbiju i zemlje u neposrednom zapadnobalkanskom okruženju – Severnu Makedoniju, Crnu Goru, Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku – karakteriše grupa zajedničkih odrednica koje definišu model njihovih međusobnih odnosa na regionalnom i na širem planu, dominantno kao unutrašnji politički razlog iskazan kao spoljnopolitički stav. Iako ne podjednako i u istoj meri, sve zemlje u regionu opterećuju ratno nasleđe, sporne ili međunarodno osporene granice, nerešena imovinska i ekomska pitanja, problem sukcesije, manjinske kategorije stanovništva sa neuređenim statusom, zbog čega je u međusobnom opštenju odvajanje unutrašnje od spoljne politike praktično neizvodljivo. Teško postizanje ili izostanak konsenzusa o bitnim strategijama i definisanju razvojnih i dugoročnih ciljeva unutrašnje i spoljne politike u zemljama regiona, otvara put za manje-više direktno mešanje

i uplitanje stranih ili međunarodnih aktera u unutrašnju politiku i određenje stava zemalja u regionu prema susedima.

Konsolidovana spoljнополитичка pozicija bilo koje zemlje podrazumeva shvatanje da realan položaj u sistemu međunarodne strukture – integracije ili drugačije asocijacije – zavisi od ekonomske moći, vladavine prava, socijalnog statusa stanovništva, stepena i oblika demokratskog upravljanja razvojem. Na taj način spoljna politika i spoljнополитички ciljevi direktno zavise od unutrašnje politike, pa su joj čak i podređeni radi ostvarenja njenih ciljeva.

Srbija i zemlje Zapadnog Balkana imaju demokratski izabrane režime, a njihov zajednički imenilac je opredeljenje za integraciju u EU, što bi (bar hipotetički) trebalo da podstakne i olakša rešavanje svih otvorenih pitanja i unapredi međusobne odnose u partnerskom nastojanju. Optimistički pristup smelije analize mogao bi čak markirati takav spoljнополитичki manevar kao moguć izlaz Balkana iz hronično kriznog ambijenta. U tom ambijentu postavlja se i hipoteza o tome da li je proces integrisanja zemalja u Evropsku uniju cilj aspiranata, ili – naročito u slučaju Bosne i Hercegovine – metod uređenja i način definisanja oblika ustavnog ustrojstva države ili državne zajednice.

Aktuelni odnosi unutar kruga zemalja članica EU demonstriraju da je u politici proširenja na snazi proces *bilateralizacije* – pojedinačni interes zemalja članica postaje dominantan i slabi ili relativizuje dominaciju zajedničkog interesa (svaka zemlja članica je još uvek i tzv. *veto činilac*). Zemlja aspirant ili kandidat u svojoj spoljнополитičkoj operativi prinuđena je da intenzivnije pregovara sa zemljom članicom koja pokazuje višu tačku otpora prijemu od Evropske komisije. Drugi vid bilateralizacije upućuje zemlje članice na bilateralno rešavanje svih otvorenih problema sa susedima ili drugim članicama, kao prethodno pitanje pre dodele kandidatskog ili statusa punopravne članice.

U tom svetlu, za Srbiju i njene susede u procesu integrisanja, razvoj spoljнополитичkog koncepta opredeljen je u dva pravca: a) nastup prema EU i pojedinačno prema ključnim zemljama članicama, i

b) delovanje prema ili zajedničkim istovremenim delovanjem *sа* ključnim akterima na unutrašnjem političkom planu.

Razumevanje da je u uzajamno jednako važnom interesu svake zemlje u regionu bilateralno rešenje otvorenih pitanja istovremeno legitimise regionalne aktere kao kvalifikovane partnere, koji imaju sposobnost upravljanja procesima integrisanja bez intervencije ili uvođenja stranog aktera.

Regionalna saradnja je i formalno-pravna obaveza Srbije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Severne Makedonije, normirana odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Ipak, unutrašnjopolitički razlog često je manje na pravcu integracijskog. Raspadom bivše Jugoslavije, Srbija je uz „tradicionalne“ ili stare susede dobila i nove, izvedene iz nekadašnje zajedničke države. Duhoviti analitičar se poslužio metaforičkom slikom o odnosima sa „unutrašnjim strancem“ ili sa „intimnim tuđinom“, čime se ilustruje zapadnobalkanski interplej.

Ključnim tačkama u četiri stuba spoljnopolitičke strategije Srbije (EU, SAD, Rusija, Kina) može se pridružiti i strategija i operativni ciljevi u regionu, naročito prema „novim susedima“, a u konцепцији regionalnog spoljnopolitičkog pristupa Srbije, tri uporišna pravca odnose se na Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru i Severnu Makedoniju. Četvrti je pravac prema Hrvatskoj, koja je članstvom u EU i NATO odmakla znatno ispred regiona, ali je u domenu unutrašnje politike znatno bliža regionalnom nego evropskom interpleju.

Različit politički i integrativni ambijent u kom se nalaze države Zapadnog Balkana predstavlja delimičnu (ali ne jedinu ili najvažniju) prepreku njihovoj dinamičnijoj i uspešnijoj saradnji. Ključni problemi u saradnji ovih država proizilaze iz turbulentnog i teškog istorijskog nasleđa, koje države nose sa sobom kao „neželjeni miraz“ u pokušajima približavanja.

Prostor bivše Jugoslavije još uvek je (bar delimično) političko-ekonomski „ničija zemlja“, sa različitim stepenom i intenzitetom saradnje i regulisanih odnosa. Otvoreni ili potencijalni sporovi na Zapadnom

Balkanu mogu potencijalno da dovedu i do većih kriza, što se u prvom redu odnosi na liniju Beograd–Priština, kao i na stanje u Bosni i Hercegovini, ali i na druga otvorena pitanja (Severna Makedonija, Sandžak, odnosi Hrvatska–Srbija, Hrvatska–BiH itd.).

Dok je Hrvatska članica EU, a Crna Gora, Severna Makedonija i Hrvatska su članice NATO – Srbija (uključujući Kosovo) i Bosna i Hercegovina ostaju za sada van obe evroatlantske organizacije i integracije. To ih u punom smislu, više nego druge, čini u geopolitičkom smislu „ničijom zemljom”, odnosno potencijalnim prostorom za upliv ili nadmetanje spoljnih sila, od kojih svaka ima svoje specifične interese (EU, Nemačka, Rusija, SAD, Turska, Kina...).

Nepostojanje regionalnog „hegemonu” i slabost uticaja evropske integracije, kao i neregulisani i neuređeni bilateralni odnosi između pojedinih zemalja predstavljaju potencijal za nove napetosti i krize različitog identiteta, koje naročito utiču i otvaraju puteve raznim mogućnostima i oblicima spoljnog mešanja i uplitanja. „Naš glavni problem ostaje *narativ*, vokabular koji koriste naše vodeće političke figure, odsustvo promišljenosti, pažnje i narativa koji, kad imate neku krizu i zaoštravate nastup ka susedima, ostavlja mogućnost da u sledećem koraku, ako se otvori prostor, probleme ubrzano i rešavate.”⁵³

1. Interplej sa patinom tradicije – Srbija i Hrvatska

Geografska blizina, neposredno susedstvo, kulturna i tradicionalna sličnost, istovetan istorijski okvir skoro nikad nisu bili razlog ni dovoljan osnov za bliskost između ove dve zemlje, naročito ne u političkom konceptu. Ni u istorijskim periodima kada su obe zemlje bile sastavni deo iste države nije lako dokumentovati približavanje koje je ostvareno na širem ili dubljem nivou od manifestacionog ili deklarativnog. Periode državne samostalnosti Srbije i Hrvatske nakon

53 Jelica Minić, Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji, u razgovoru sa istraživačem CPES-a u Beogradu 25.01.2020, video-zapis u dokumentaciji CPES-a.

raspada Jugoslavije u odnosima dve susedne zemlje obeležio je kontinuitet istorijskog standarda – u paleti ponuda jedni drugima uvek nude sve osim dubljih i prijateljskih veza. Povremeni usponi u poboljšanju susedskih odnosa slabog su intenziteta i dešavaju se samo sporadično, češće su motivisani spoljnopolitičkim razlozima ili interesom u odnosima sa drugim akterima – npr. obavezom pridruživanja Hrvatske zajedničkoj bezbednosnoj i spoljnoj politici EU, ili uslovljavanjem Srbije u pregovorima sa EU. Retki i bez snažnijeg zamaha, takvi su usponi kratkog daha i ograničenog trajanja.

Odnosi Srbije i Hrvatske ne idu uzlaznom putanjom, bilo kakvo poboljšanje zahteva mukotrpne ustupke i stavlja aktere obe zemlje u politički rizičnu poziciju uveravanja domaće javnosti u opravdanost promena, dok održavanje tradicionalnih napetosti, pa čak i zaokreti ka zaoštravanju međusobnih odnosa obezbeđuju lakše i brže razumevanje i podršku u javnosti, dakle sigurniju i jaču političku poziciju političkim elitama obe zemlje.

Lakonska formulacija konciznog stava da u odnosima između Srbije i Hrvatske „nema velikih uspona, ali ima mnogo dubokih padova” (prof. Ivo Visković) može se postaviti i u dva hipotetička uporišta kao dve krajnje i stereotipne tačke u rasponu susedskih odnosa ovih država.

Prva je hipoteza da između Srbije i Hrvatske *ne može biti rata*. Ova prepostavka manje je zasnovana na uverenju da su ključni politički akteri (pa i javnost) obe zemlje pod snažnim uticajem iskustva i posledica rata nakon raspada bivše Jugoslavije, koje neutrališe i ne tako malobrojne radikalne i „ratoborne” stavove ili povremene ispade. Svoj osnov ova prepostavka većim delom duguje snazi trećeg aktera – uticaju stranog faktora na obe zemlje. Procesi integrisanja koji su Hrvatsku uveli u punopravno članstvo EU i NATO normiraju mirno i političko rešavanje svih otvorenih pitanja diplomatskim sredstvima, i izričito zabranjuju upotrebu sile u rešavanju međudržavnih sporova. Srbija se obavezala na identičan način rešavanja sporova u pregovorima o članstvu u EU, ali i kao zemlja kandidat za prijem u članstvo

već ima jasne i nenormativno iskazane obaveze usklađivanja spoljne politike sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU, dakle ne samo u susedskim odnosima. Obe zemlje na međunarodnom planu ostvaruju politički interes poboljšanjem vlastite reputacije radije u integrativnom ambijentu, iako to za unutrašnje potrebe često opisuju kao „nametanja” ili „politiku uslovljavanja” zbog koje se žrtvuju neki unutrašnji interesi povodom odnosa sa susedom. Takav stav balansiraju opredeljenjem „da održavaju neko stanje koje neće biti stanje rata, ali što će se sve unutar njih događati, to je već drugo pitanje”.⁵⁴

Druga hipoteza glasi da se u odnosima između Hrvatske i Srbije *ne može dogoditi ni savezništvo*, a ona se logički oslanja na argumentaciju pretpostavki opisanih u prethodnoj hipotezi. Tolerancija i „suživot” u susedskim odnosima dve zemlje uslov su tek za popuštanje napetosti, ali još uvek ne i za potpunu normalizaciju odnosa. Ni Srbija ni Hrvatska još uvek nisu spremne na sistematsko uređenje strategije stvarnog približavanja, pa je svaka pomisao o bilo kakvom obliku „savezništva” nerealna: zbog mnogih unutrašnjih razloga i istorijskih iskustava, za obe zemlje je to aksiomatski neprihvatljiv izbor i ideja o kojoj se ni ne razmišlja. Zbog istorijskog nasleđa „i Srbija i Hrvatska žive i danas, kao i juče, više u prošlosti nego u budućnosti. To opterećenje poklapa odnose između njih, i do nekog stvarnog mirovorstva među njima će teško doći u bliskoj budućnosti, iako postoji izvjestan prostor za umanjenje sukoba njihovih pretenzija. To je prvenstveno prostor ekonomskih, informacionih i informatičkih, komunikacijskih odnosa, koji mogu nadvladati politički stav”.⁵⁵

Notorno nastojanje Hrvatske da se u svakom pogledu izgradi ili bar predstavi različitom u odnosu na svoje geografsko okruženje,

54 Dr Milorad Pupovac, predsednik Srpskog narodnog vijeća u Hrvatskoj, poslanik u Saboru Republike Hrvatske, u razgovoru sa istraživačem CPES-a u Zagrebu, 23.12.2019.

55 Raif Dizdarević, predsedavajući Predsedništva SFRJ (1988–1989), ministar inostranih poslova SFRJ (1984–1987), predsednik Savezne skupštine SFRJ (1982–1983), u razgovoru sa istraživačem CPES-a u Sarajevu, 25.02.2020.

politički je uređeno koncepcijom „brendiranja Hrvatske”, što je „stup programa koji se odnosi na naš identitet, način života, što smo, tko smo i iza čega stojimo”. Ovaj stav iskazala je tokom predizborne kampanje krajem 2019. godine tadašnja predsednica Republike Hrvatske, locirajući ga u susedski okvir uz obećanje da će „tražiti snažniji angažman za povratak preostale kulturne baštine ukradene tokom Domovinskog rata, te za povratak sve hrvatske građe iz srbijanskih arhiva”. Unutrašnji politički stav o susedima i o regionu, bivša predsednica Hrvatske izrazila je u predizbornom programu u stavu koji je nazvala „hrvatska odlučnost”: „Taj dio programa bavi se načinom na koji se pozicioniramo u svijetu. Izgradili smo odnose sa najvažnijim državama. Hrvatsku sam projektom 'Tri mora' napokon iščupala iz 'regionala'...”.⁵⁶

Strategija sveobuhvatnog i potpunog distanciranja i negiranje hrvatske pripadnosti regionu u bilo kakvom (čak i geografskom) kontekstu razvija se i politički ostvaruje istovremeno sa spoljnopoličkim stavom da Hrvatska treba da obezbedi ključni uticaj aktivnim politikama i u regionu, ali i u unutrašnjim stvarima svojih neposrednih suseda. Iako na prvi pogled paradoksalan, takav metod ostvarivanja hrvatskih interesa sažeto se opisuje u stavu da „Hrvatska teži da bude regionalna sila u regionu kom ne želi da pripada!”.⁵⁷

Iako se sporadične kritike te metode pojavljuju čak i u veoma oštom i eksplicitnom stavu da je „notorna laž da je Hrvatska istrgnuta iz regionala na koji se gleda posprdno, jesmo li mi možda promijenili susjede, ili smo ostali tu gdje jesmo?”,⁵⁸ ovakav preplet unutrašnje i spoljne politike u Hrvatskoj se smatra praktičnim i efikasnim dostignućem.

56 „Predsjednica postavila uvjete Srbiji za ulazak u EU pa najavila: 'Ustrajat će na osnaživanju vojske!'”, *RTL*, 11.11.2019, <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/3596281/predsjednica-predstavlja-program-za-kampanju-a-otkrila-je-i-sloganpredsjednica-jer-hrvatska-zna/>

57 „U Hrvatskoj je kriv Milanović, u Srbiji novinari”, *Dani*, 02.10.2015, <https://www.pressreader.com/bosnia-and-herzegovina/dani/20151002/282364038493780>

58 Stjepan Mesić, hrvatski političar, predsednik Republike Hrvatske (2000–2010), član i poslednji predsednik Predsedništva SFRJ (1991), u razgovoru sa istraživačem CPES-a u Zagrebu 25.11.2019.

Da je reč o opštem nacionalnom interesu ugrađenom u spoljno-politički okvir, smatra se i u krugu liberalnih i umerenih aktera hrvatske političke elite, koji praktičnu verifikaciju ispravnosti takvog pristupa i koristi od njega objašnjavaju time da „nismo značajni globalno, jesmo regionalno... uspijevamo nešto što je po mom mišljenju definicija uspješne vanjske politike: da naš utjecaj i značaj bude veći od naše veličine”.⁵⁹

Punopravno članstvo Hrvatske u EU takođe je bitan razlog Srbiji za normalizaciju odnosa, budući da u tom svojstvu Hrvatska može (a po svemu sudeći i namerava) da utiče na realizaciju primarnog strateškog cilja Srbije – stupanja u članstvo EU. Ovo sredstvo pritiska ispostavilo se kao isuviše primamljivo za hrvatske političare da njegovu upotrebu ne bi bar nagoveštavali u unutrašnjopolitičkim sporovima. Republika Hrvatska je 2016. godine osnovala posebnu vladinu Komisiju za praćenje sprovodenja prelaznih merila u poglavljima 23 i 24 iz pristupnih pregovora Srbije sa EU.

Predsedavanje Evropskom unijom u šestomesečnom periodu od 1. januara do 30. juna 2020, zvanična Hrvatska je predstavila kao istorijski događaj, iako se radi o rutinskoj rotaciji država članica EU na toj poziciji. Ipak, ne treba zanemariti okolnost da kao jedina članica EU u regionu, Hrvatska učestvuje u donošenju odluka o proširenju i o odnosima EU sa zemljama Zapadnog Balkana, a kao predsedavajuća može i dodatno (bar konsultativno) da utiče na stavove ključnih aktera u EU. No, pandemija COVID-19 je sasvim poremetila planove i domete tog predsedavanja; zagrebački Samit EU, uz učešće lidera sa Zapadnog Balkana, održan je u virtuelnom formatu a javnosti su bile zaokupljene pitanjima javnog zdravlja. Napomenimo i jednu hronološki paralelnu crtu – u istom periodu, u prvom polugodištu 2020. godine, u sklopu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, jedinica Vojske Srbije je kao članica borbene grupe „Balkan“ bila dežurna

59 Vesna Pusić, zastupnica u Saboru Republike Hrvatske, ministarka spoljnih poslova RH (2011–2016), u razgovoru sa istraživačem CPES-a u Zagrebu, 23.12.2019.

jedinica pod komandom vojnog štaba EU, zajedno sa jedinicama iz Grčke, Kipra, Rumunije, Bugarske i Ukrajine.

Sa gledišta strateških interesa Evropske unije, period 2019–2024. i po hrvatskom viđenju treba da bude posvećen jačanju jedinstvenog tržišta u EU, te uspostavljanju efikasnije unutrašnje i spoljne bezbednosti EU. U predstavljanju programa hrvatskog predsedavanja EU, premijer Plenković je izrazio i nameru „da će Hrvatska u fokus svog predsjedanja postaviti proširenje EU zato što se zalaže da sve zemlje Jugoistočne Evrope što prije postanu članice EU”.⁶⁰ Hrvatsko predsedovanje EU predstavljalo je još jednu priliku da Hrvatska deklarativno izrazi politički stav o svojoj „povjesnoj odgovornosti” prema susedima koji su u procesu pridruživanja EU integracijama. Ni u programskom uređenju prioriteta predsedavanja, ni u kasnijoj praksi tokom predsedavanja Hrvatska nije demonstrirala snažnije nastojanje „probijanja blokade” proširenja, što bi i u kontekstu Makronovog „podizanja leštvice” i u okolnostima preispitivanja funkcionisanja Evropske unije bilo i sasvim nerealno, ali i politički neoportuno.

Stoga je sasvim razumljivo da je po oceni analitičara evropskih integracija region programski i praktično smešten nisko na listi prioriteta hrvatskog predsedavanja EU. Zanimljivo je da je premijer Plenković proširenje EU na zemlje Zapadnog Balkana locirao u segment „Utjecajna Europa”, uz prioritete bezbednosne i odbrambene saradnje. U tom kontekstu moguće je razumevanje da je sa briselskom Komisijom usaglašen stav da potreba da se stabilizuje susedstvo EU – bezbednosno, politički, ekonomski, uz uspostavu vladavine prava i snažne antikorupcijske reforme – znači potrebu i mandat Hrvatskoj da podrži proširenje ili održi integracijsko opredeljenje suseda.

U istom formatu bezbednosnog i spoljnopolitičkog stava EU, Hrvatska vidi susede na horizontu novih članica EU, mada tek u dugoročnom

60 „Plenković: 'Predsjedanje Evropskom unijom u 2020. velika mogućnost za afirmaciju Hrvatske'”, Vlada Republike Hrvatske, 05.06.2019, <https://vlada.gov.hr/vijesti/plenkovic-predsjedanje-europskom-unijom-u-2020-velika-mogucnost-za-affirmaciju-hrvatske/26137>

planu i kada se za to steknu uslovi, i nije joj bliska slika približavanja zemalja u regionu drugim akterima, koji su veoma agilni i prisutni ne samo ekonomski, nego i bezbednosno ili politički.⁶¹

Predsedavanje EU je suštinski tek jedna kratkotrajna polugodišnja epizoda u odnosima Hrvatske i Srbije, odnosno sa susedima u regionu. Očekivanja su se kretala u rasponu od razumevanja da je to dobra prilika da se odnosi podignu i unaprede, do stava da je to prilika za pojačane pritiske, kako je to predsednica Republike Hrvatske najavila u svojoj predizbornoj kampanji 2019. rekavši da će „inzistirati da nalaženje nestalih bude postavljeno kao glavni uvjet nastavka pregovora Srbije o njenom članstvu u Europskoj uniji“.⁶² Izbor znatno umerenijeg Zorana Milanovića za predsednika Republike Hrvatske 2019. i pragmatična politika premijera Plenkovića potvrdili su procenu da je „malo vjerojatno da će Hrvatska tokom šestomjesečnog predsjedavanja blokirati Srbiju na njenom evropskom putu. To ne bi bio mudar potez.“.⁶³

Tokom predsedavanja nije došlo do značajnijeg poboljšanja odnosa dve zemlje, ali nisu demonstrirani ni pojačani pritisici. Proces pregovora i integracije Srbije u EU potrajaće još dosta dugo, pa je vrlo izvesno da će i prilike za pritiske i dalje stajati na raspolaganju kao instrument i metod bilateralnih odnosa. S druge strane, ovakva uslovljavanja su u Srbiji stvarala dodatnu frustraciju, koja ionako postoji zbog dugotrajnog procesa priključivanja Srbije Evropskoj uniji, i kao rezultat dovodi do novih teškoća u odnosima sa Hrvatskom. Samim tim, nije previše

61 „Plenković u EP: 'Preuređiti i garantovati proširenje, Zapadni Balkan ne ide u SAD, Kinu, Rusiju'", *Portal analitika*, 14.01.2020, <https://portalanalitika.me/clanak/356213/plenkovic-u-ep-preuredditi-i-garantovati-prosirenje-zapadni-balkan-ne-ide-u-sad-kinu-rusiju>

62 „Predsjednica postavila uvjete Srbiji za ulazak u EU pa najavila: 'Ustrajat ću na osnaživanju vojske!'", RTL, 11.11.2019, <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/3596281/predsjednica-predstavlja-program-za-kampanju-a-otkrila-je-i-sloganpredsjednica-jer-hrvatska-zna/>

63 „Pupovac: 'Ne bi bilo mudro da Hrvatska blokira Srbiju'", *Nezavisne*, 27.01.2020, <https://www.nezavisne.com/novosti/ex-yu/Pupovac-Ne-bi-bilo-mudro-da-Hrvatska-blokira-Srbiju/580500>

iznenađujuće ni to da je „kriva” kvaliteta srpsko-hrvatskih odnosa (čak i onih na najvišem nivou) sve više krajnje volatilna. Na primer, u junu 2016. Aleksandar Vučić i Kolinda Grabar-Kitarović potpisali su Deklaraciju o unapređenju odnosa i rešavanju otvorenih pitanja između Srbije i Hrvatske, da bi nepuna dva meseca posle toga međusobni odnosi pali na jedan od najnižih nivoa posle ratova iz devedesetih godina prošlog veka. Glavni povod bio je različito obeležavanje i sećanje na akciju hrvatskih oružanih snaga „Oluja” sa početka avgusta 1995. godine, tokom koje je najveći broj Srba sa teritorija na kojoj je hrvatska država tom akcijom uspostavila kontrolu napustio svoje domove i izbegao u Srbiju. Imajući sve to na umu, kako god opisali današnje međudržavne odnose Srbije i Hrvatske, ne bismo mogli reći da su oni na stabilnoj uzlaznoj putanji.

Iako su od velike regionalne važnosti, odnose Srbije i Hrvatske najviše opterećuje ratno nasleđe iz perioda raspada SFRJ, mada su odmah iza njega problemi koji se tiču šireg istorijskog, pa donekle i identitetskog nasleđa odnosa ne samo dve države, nego i dva naroda sveukupno. Kada je reč o međusobnim optužbama Hrvatske i Srbije za genocid, Međunarodni sud pravde u Hagu je obe optužbe odbacio 2015. godine, zaključivši da tokom rata na teritoriji Hrvatske 1991–1995. nije počinjen genocid ni protiv Hrvata, ni protiv Srba.

Pitanje nestalih lica, pronalaženje njihovih posmrtnih ostataka i otkrivanje soubina ovih osoba predstavlja polje kojem i srpska i hrvatska strana formalno daju visok značaj. Na spisku lica nestalih tokom rata na prostoru Hrvatske i dalje se nalazi više od 1500 osoba, uz oko 800 stradalih čiji su posmrtni ostaci pronađeni, ali čiji identitet još nije utvrđen. U maju 2018. su se u Zagrebu sastala državna tela Srbije i Hrvatske nadležna za sudbinu nestalih osoba na nivou predsednika komisija, uz prisustvo relevantnih međunarodnih organizacija.

Kada je reč o suđenjima za ratne zločine, između Hrvatske i Srbije postoji spor po pitanju nadležnosti nacionalnih sudova dve države. Hrvatska osporava princip univerzalne jurisdikcije, a pitanjima jurisdikcije nacionalnih sudske instanci u Srbiji se bavi kroz pomenutu

Komisiju za praćenje sprovođenja prelaznih merila u PG23 i PG24, u procesu pregovora o pristupanju koje Srbija vodi sa EU.

Proces delimitacije nije značajnije napredovao, a odnosi se pre svega na delimitaciju zajedničke granice duž toka reke Dunav. Između dve strane postoji saglasnost u vezi sa merodavnim principom za konačno utvrđivanje granice – granica bi trebalo da bude ona koja je važila za međurepubličku u vreme postojanja SFRJ, ali ne postoji saglasnost upravo u vezi sa načinom definisanja te granice. Međudržavna komisija za rešenje ovog pitanja sastala se 2010. godine, a tokom narednih sedam godina sastala se tek devet puta. Sporno je oko 11.000 hektara zemljišta, od kojih se čak 10.000 hektara sada nalazi sa „srpske” strane Dunava.

Obe strane su trenutno više raspoložene da ovo otvoreno pitanje rešavaju bilateralnim pregovorima, pre nego međunarodnom arbitražom. U tom smislu u Hrvatskoj kao da postoji politički konsenzus, povezan sa ishodom arbitraže oko slovenačko-hrvatske granice u Piranskom zalivu. Predsednik Srbije Vučić i predsednica Hrvatske Grabar-Kitarović su prilikom posete srpskog predsednika Zagrebu u februaru 2018. godine dogovorili rok od dve godine za rešavanje ovog spora međusobnim pregovorima.

Čini se da je od svih država naslednica Hrvatska najmanje zainteresovana za konačno rešavanje pitanja podele imovine bivše zajedničke države. Osim što nije ni imenovala svog člana Mešovite komisije koja je trebalo da se sastane 2018. godine, u hrvatskom Saboru su izglasana i zakonska rešenja kojima se državi Hrvatskoj daje na slobodno raspolaganje i imovina koja je i dalje predmet spora.

Sporazum između SCG i Hrvatske o međusobnoj zaštiti prava manjina je stupio na snagu još 2005. godine. Prema ocenama Srpskog narodnog vijeća u Hrvatskoj, položaj srpske manjine se tokom napredovanja Hrvatske ka članstvu u EU postepeno popravlja, da bi posle 2013. taj proces krenuo u suprotnom smeru. Srpsko narodno vijeće u Hrvatskoj usvojilo je u februaru 2018. Izjavu u kojoj se traži dalji rad

na nesmetanom povratku preostalih srpskih izbeglica, na obnovi razorenih kuća, kao i na zbrinjavanju lica koja su izgubila stanarska prava.

Kada je reč o položaju hrvatske nacionalne manjine u Srbiji, najvažnija otvorena pitanja odnose se na član 9 Sporazuma o manjini, kojim su se potpisnice obavezale da će osigurati zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim telima na lokalnom, pokrajinskom i državnom nivou. Druga primedba hrvatske strane na stanje hrvatske nacionalne manjine u Srbiji identitetskog je karaktera, i tiče se izjašnjavanja Bunjevaca kao posebne nacionalne manjine.

U avgustu 2019., nakon nekoliko huliganskih napada na pripadnike srpske manjine u području Knina, tadašnja predsednica Hrvatske Kolinda Grabar-Kitarović izričito je odbila osudu tih napada sa jasnom nacionalističkom pozadinom. Umesto toga, poručila je da „Hrvatskoj neće držati lekcije država koja je rehabilitovala četništvo i srpski fašistički režim iz Drugog svetskog rata. To po meni dokazuje da se to neko novo proevropsko ruho doista u potpunosti izlizalo.“⁶⁴ Na taj stav gđe Kitarović uzvratio je ministar Vulin pitanjem o ustaškim zločinima nad decom iz vremena Drugog svetskog rata, i progonu i pomoru 250.000 Srba iz Hrvatske 1995.⁶⁵

Predsednik Odbora za dijasporu i Srbe u regionu Skupštine Srbije Miodrag Linta je upozoravao na koketiranje gđe Kitarović sa ustaštvom i odobravanjem pozdrava „Za dom spremni!“⁶⁶ a prethodno i na izostanak njene osude uništavanja ciriličnih ploča na ustanovama u Vukovaru.⁶⁷

64 „Kitarović: 'Neće nam Srbija držati lekcije nakon što je rehabilitovala fašiste'“, *Novosti*, 30.08.2019, <https://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:815362-Kitarovic-Nece-nam-Srbija-drzati-lekcije-nakon-sto-je-rehabilitovala-fasiste>

65 „Vulin: 'Iz hrvatske predsednice progovorili strah i kompleks'“, *Pink*, <https://pink.rs/politika/150808/vulin-iz-hrvatske-predsednice-progovorili-strah-i-kompleks>

66 „Linta: 'Grabar-Kitarović ponovo uvredila srpske žrtve'“, *Blic*, 05.09.2017, <https://www.blic.rs/vesti/politika/linta-grabar-kitarovic-ponovo-uvredila-srpske-zrtve/wy1eepz>

67 „Linta: 'Kolinda ponovo krši Ustav'“, *Blic*, 20.10.2019, <https://www.blic.rs/vesti/politika/linta-kolinda-ponovo-krsti-ustav/e7rjz1h>

Hrvatska manjina u Srbiji takođe ističe niz prigovora kada govore o svom statusu i pravu predstavljanja u institucijama vlasti u Srbiji, a u domenu „nadigravanja” zanimljiv komentar je ponudio g. Tomislav Žigmanov (predsednik Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini) rekavši da „niko u Srbiji, vlast, opozicija, mediji... nije iskazao stav o predsedavanju Hrvatske EU – ni čestitao, ni rekao bravo”.⁶⁸

Predsednik Republike Hrvatske, Zoran Milanović, u medijskom nastupu neposredno nakon izbora izjavio je da je znatan broj Srba u Hrvatskoj glasao za njega, zapitavši se da li je za predsednika Srbije „ikad glasao neki Hrvat”.⁶⁹

Kako dalje?

Odnosi Srbije i Hrvatske imaju daleko širi domaćaj i veći uticaj i značaj od bilateralnog. Intenzitet tog uticaja širi se od međusobnog, preko uticaja na susede, do regionalnog, a u svetlu regionalnog opredeljenja za pridruživanje zemalja Zapadnog Balkana u članstvo Evropske unije odnosi Srbije i Hrvatske utiču u dva pravca: od stabilnosti tog odnosa direktno zavisi i stabilnost regiona, dok Hrvatska kao članica EU može bitno usmeravati dinamiku pristupanja suseda.

U vreme trajanja spora oko slovenačko-hrvatske granice u Piranskom zalivu, unutar kruga nosilaca procesa integracije zemalja Zapadnog Balkana u EU dogovoren je neformalni stav da niko nikom neće osporavati niti usporavati pregovarački proces bilateralnim sporovima ili irritantima. Nije izvesno da će se Hrvatska držati tog neobavezujućeg džentlmenskog dogovora i uzdržati se od korišćenja instrumenata pritiska na unutrašnja pitanja, a mnogo je izvesniji interplej u tom segmentu međusobnih odnosa.

68 Konferencija „Hrvatsko predsedavanje EU i značaj za Zapadni Balkan”, Hanns-Seidel-Stiftung i Centar za spoljnu politiku, Beograd, 06.02.2020, obraćanje g. Žigmanova.

69 „Milanović: 'Da li je za Vučića ikad glasao neki Hrvat'”, *Politika*, 04.03.2020, <http://www.politika.rs/scc/clanak/449176/Milanovic-Da-li-je-za-Vucica-ikad-glasao-neki-Hrvat>

Za svaki od tih segmenata pojedinačno, ili u zbiru ukupnih odnosa u krugu zemalja na Zapadnom Balkanu, naročit uticaj imaju odnosi između Srbije i Hrvatske, a poseban značaj „u kom trenutku su pojedine izjave iz Hrvatske išle prema Srbiji ili iz Srbije prema Hrvatskoj. U prvom redu tu su Hrvatska i Srbija jer su one još glavni igrači, ostali su derivati tog odnosa, jer je to *najstrastveniji* odnos”.⁷⁰

U Hrvatskoj je evidentan snažniji talas desničarenja nakon stupanja u članstvo EU, pa se stvara utisak da se hrvatska politička scena tokom monitoringa u pretpristupnom periodu sa mnogo odricanja i teškoća uzdržavala nacionalističkih ispada i retorike. Postignuti cilj pristupanja EU kao da je olabavio do tada sputavane pozicije i oslobođio javnu scenu i za krajnje desne i šovinističke apetite. „Sasvim je sigurno da su desne političke opcije u Hrvatskoj bile stavljene u velikoj mjeri pod kontrolu kako ne bi značajnije ometale pristupanje Evropskoj uniji”.⁷¹ U godinama pristupnih pregovora i približavanja Hrvatske članstvu u EU „hrvatsko društvo je smatralo da zemlja pripada u EU i zbog toga bilo što se moglo cijeniti da šteti napredovanju Hrvatske prema članstvu nikada nije dobilo pravi politički leadership, jer su svi u javnom životu i politici vidjeli da bi to bilo štetno i kontraproduktivno. Naravno, kad smo jednom ušli unutra, onda to više nije bila tema i iz pukotina su polako počeli izlaziti svi ovi koji su se prikrili u procesu pridruživanja.”⁷²

Politike sećanja i u Hrvatskoj i u Srbiji izrazito su i izuzetno konfliktne, te su gotovo u celosti blokirale politiku pomirenja i u jednakoj meri kompromitovale rudimentarne ili sasvim sporadične napore za normalizaciju u obe zemlje. Ovo je potvrđeno i u letu 2022. godine nakon neuspešnog pokušaja srpskog predsednika Vučića da poseti

70 Vesna Pusić, razgovor sa istraživačem CPES-a.

71 Milorad Pupovac, razgovor sa istraživačem CPES-a.

72 „Incident u Okučanima, Milanović napustio obilježavanje obljetnice”, *HRT*, 01.05.2020, <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/incident-u-okucanima-milanovic-napustio-obiljezavanje-obljetnice-709546>

Jasenovac (s čim se nije saglasila hrvatska vlada), što je izazvalo novu eskalaciju optužbi između Beograda i Zagreba na najvišem nivou.

S druge strane, događaj koji nije samo simboličan gest odigrao se tokom obeležavanja godišnjice akcije „Bljesak” kojom je Hrvatska 1. maja 1995. u potpunosti proterala srpsko stanovništvo iz Zapadne Slavonije. Predsednik Republike Hrvatske Zoran Milanović je napustio ceremoniju zbog isticanja ustaških simbola i salutiranja ustaškim pozdravom – „Za dom spremni!”. Iako je jedini zvaničnik koji je reagovao na otvoreno ustaštvo, a činio je to i u ranijim prilikama nakon izbora na funkciju predsednika, ovim gestom je naznačio mogućnost izraženijeg zvaničnog otklona od hrvatskog desničarenja.²⁶

Istovremeno sa proslavom „vojnoredarstvene akcije Bljesak” u Okučanima u Hrvatskoj, na samo nekoliko kilometara udaljenoj desnoj obali reke Save u Gradiški održana je komemoracija žrtvama, srpskim civilima koji su poginuli bežeći iz Zapadne Slavonije pod artiljerijskom vatrom i vazdušnim udarima hrvatske vojske. Sa rukovodstvom Republike Srpske tom prilikom bio je i Milorad Dodik, član Predsedništva BiH, koji je nakon ceremonije u izjavi za medije pozdravio gest Zorana Milanovića – kuriozitet da se ova situacija nije prelila u širi interplej u najmanju ruku vredan je pomena.⁷³ U pozadini se zapravo odigrava približavanje Zagreba i Banjaluke na taktičkoj ravni. Zagreb sve glasnije podržava aspiracije većeg dela hrvatskih političkih predstavnika u BiH za reformom izbornog zakonodavstva kojim bi se jasno u praksi poštovao princip da se glasovi dele po nacionalnom ključu, i u tome je zvanična Banjaluka saveznik.

Nešto uzdržanja reakcija zvaničnika Republike Srbije⁷⁴ takođe je dosta balansiran stav o potrebi „smirenijeg” metoda susedskih odnosa.

73 „Dodik: 'Milanović pokazuje da se odnosi normalizuju'”, *Politika*, 01.05.2020, <http://www.politika.rs/sr/clanak/453297/Dodik-Milanovic-pokazuje-da-se-odnosi-normalizuju>

74 „Vulin: 'Nadam se da Milanovićev primer neće ostati usamljen'”, *RTS*, 02.05.2020, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3940986/vulin-milanovic-bljesak.html>

Na sličan način se o ustaštvu izjasnio i hrvatski premijer Plenković, što je izazvalo brojne reakcije podrške u Hrvatskoj javnosti.⁷⁵

Obostrano uzdržavanje od „zapaljivih“ izjava, češći intenzivniji kontakti i sastanci na najvišem nivou dve zemlje, zajednički fokus na evropske komponente odnosa dva suseda i partnerski pristup politici bezbednosti (čak i na evroatlantskom planu), intenziviranje rešavanja pitanja granica i snažniji napor za rešavanje pitanja nestalih lica – suštinski su metod i preporuka za snaženje konstruktivnih odnosa Srbije i Hrvatske.

Do tada, odnosi između dve zemlje su puna odgovornost političkih koncepta lidera, ali i javnosti Srbije i Hrvatske. Veoma intenzivna ekonomska povezanost dosad nije uspela da nadvlada snagu političkih pozicija, uprkos pokušajima domaćih ili stranih aktera. Mogući pravac kretanja ka konstruktivnjem metodu odnosa dve zemlje podrazumeva izradu i razvijanje strategije popravljanja odnosa, normalizaciju ili bar popuštanje, iako su Srbija i Hrvatska još uvek daleko od toga, te postepeno, sistematicno a ne kampanjsko smirivanje atmosfere, i konačno popravljanje odnosa.

2. „Novi“ susedi u interpleju – Srbija i Bosna i Hercegovina

Odnosi Srbije sa susedima imaju domaćaj i posledice znatno šire od bilateralnog okvira, a kada je reč o odnosima sa Bosnom i Hercegovinom, posledice susedskih odnosa projektuju se na odnose u okviru koji je dinamičniji i intenzivniji od regionalnog.

Slikovito opisano, odnosi između Srbije i Bosne i Hercegovine dešavaju se po principima „sobe ogledala“, gde je lavirint kretanja određen u mozaiku čiji jedan pravac čine Srbija, Bosna i Hercegovina i Republika Srpska, a drugi pravac Srbija, Kosovo i Albanija. Odnosi između Srbije i Hrvatske povodom Bosne i Hercegovine ili povodom

75 „Plenković bi svoj važan govor o ustaštvu trebao ponoviti i na Trgu žrtava fasizma, u HDZ-u“, *Večernji list*, 09.02.2020, <https://www.vecernji.hr/vijesti/plenkovic-bi-svoj-vazan-govor-o-ustastvu-trebao-ponoviti-i-na-trgu-zrtava-fasizma-u-hdz-u-1378041>

Kosova posledična su refleksija odnosa u prethodnoj grupi, a tome se dodaju i pozicije drugih aktera u regionu, ali i ključnih stranih aktera u širem krugu interesne dinamike.

Sve što se dešava na jednoj ili drugoj strani kao u ogledalu se reflektuje na sve druge, a Srbija je u oba slučaja stub u „sobi ogledala” i u konfiguraciji odnosa u regionu. Političari u Bosni prate i „konstruišu” procene o Kosovu, ne samo u smislu teritorijalnih ili ustavnih promena u BiH, i ne samo u grupacijama političara u Republici Srpskoj, dok na Kosovu postoje strahovanja o primeni bosanskog modela na Kosovu i apriorna odbojnost prema modelu konstituisanja srpskog „entiteta” na Kosovu, poput Republike Srpske u BiH.

Kao garant Dejtonskog sporazuma kojim je Bosna i Hercegovina uređena kao zajednica dva entiteta, Republika Srbija gradi odnose susedskog uvažavanja i strpljivog dijaloga o otvorenim pitanjima, poštujući suverenitet i integritet BiH. Celom dužinom svoje granice sa BiH, Srbija se graniči i teritorijalno dodiruje sa Republikom Srpskom, a položaj Republike Srpske je najvažnije pitanje u odnosima BiH i Srbije. Princip po kom se Srbija stara o interesima srpskog naroda kao celine zasnovan je na ustavnim odrednicama, i podrazumeva snažne specijalne veze i zaštitu interesa Republike Srpske i na međunarodnom polju. To se prevashodno odnosi na zaštitu od mogućih promena u nastojanjima za ukidanje Republike Srpske, nametanje unitarnog ili drugog koncepta uređenja BiH neprihvatljivog za srpski narod koji živi u BiH.

Strategijom nacionalne bezbednosti Srbije⁷⁶ utvrđena je obaveza očuvanja i zaštite srpskog naroda gde god da živi, a očuvanje Republike Srpske je definisano kao jedan od prioriteta spoljne politike Republike Srbije. U svojoj reakciji na predlog odbrambene i bezbednosne strategije Srbije, predsedavajući Predsedništva Bosne i Hercegovine Željko Komšić je ocenio da je reč o *neprijateljskom* stavu Srbije prema Bosni i Hercegovini, zaključivši da usvajanje takvog predloga može

76 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 94 od 27.12.2019.

izazvati dodatne tenzije na Balkanu.⁷⁷ U istom maniru, Komšić je izrazio nepoverenje u međunarodnu pravdu u BiH, a pitanje nerešenog graničnog spora još jednom je uveo u vode interpleja očekivanjem „da će Drina uskoro biti granica ne samo između BiH i Srbije, nego i između NATO i Srbije”.⁷⁸

Ubrzo nakon okončanja rata zvanični Beograd je razvio ugovorne odnose sa Banjalukom, koristeći mogućnosti koje je za to dao Dejtonski sporazum. Sporazum o specijalnim paralelnim vezama između SRJ i Republike Srpske potpisana je u januaru 1997. godine. Potom, nakon promene vlasti u Beogradu potpisana je novi Sporazum o specijalnim paralelnim vezama, marta 2001. Raspad Državne zajednice Srbije i Crne Gore juna 2006. uslovio je adaptiranje tog Sporazuma, što je i učinjeno potpisivanjem trećeg dokumenta (Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima) u septembru iste godine. Krajem maja 2001. godine u Beogradu je konstituisan Međudržavni savet za saradnju između tadašnje SRJ i BiH. Savet čine predsednik SRJ/Srbije i članovi Predsedništva BiH.

U prethodnoj deceniji ključni događaji relevantni za odnos između Srbije i BiH ticali su se teme referendumu o pravnom poretku i prazniku – Dana državnosti Republike Srpske, te odnosa Srbije prema genocidu u Srebrenici. Godine 2011. najavljen je referendum o autoritetu državnog pravnog sistema, dok je 2015. bio najavljen (ali ne i održan) referendum o nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine. U septembru 2016. održan je referendum o Danu Republike Srpske. U oba slučaja (2011. i 2015.), a naročito prilikom održanog referendumu u septembru 2016., izostala je značajnija podrška Republike Srbije zvaničnoj Banjaluci. Isto je sa tekućim procesom povlačenja predstavnika Republike Srpske iz zajedničkih institucija BiH: zvanični Beograd se ogradio od toga i pozvao Milorada Dodika da ne čini taj korak.

77 „Vučić odgovorio Komšiću: 'Ne znam šta mu smeta, Srpska je ustavna kategorija'”, *Nezavisne*, 26.12.2019, <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Vucic-odgovorio-Komsicu-Ne-znam-sta-mu-smeta-Srpska-je-ustavna-kategorija/575809>

78 <https://www.slobodnaevropa.org/a/30345756.html>

Predsednik Srbije Tomislav Nikolić se 2013. izvinio u ime građana Srbije za zločine počinjene u Srebrenici u letu 1995. godine. Tokom posete premijera Vučića Srebrenici u letu 2015. godine došlo je do fizičkog napada na njega. Veoma komentarisan slučaj kada je tema Srebrenice dospela u prvi plan bio je intervju premijerke Ane Brnabić u listu *Dojče vele* u novembru 2018., u kojem je na temu genocida rekla: „Ne, ne mislim da je strašni masakr u Srebrenici bio genocid”.⁷⁹ Sličan stav je premijerka Srbije ponovila i u julu 2020. govoreći o „nesporazumima” o srebreničkoj tragediji, što je iniciralo regionalne reakcije i komentare.⁸⁰ Istim povodom, premijerka je ponovila i činjenicu da nikada nije rasvetljen fizički napad na predsednika Vučića u BiH na komemorativnom skupu u Srebrenici 2015. godine.⁸¹

Ratovi koji su vođeni tokom i nakon raspada bivše Jugoslavije, najveća razaranja i najteže posledice ostavili su na prostorima Bosne i Hercegovine. Veliki broj stanovnika u svim krajevima BiH i Hrvatske trajno je napustio svoja dotadašnja prebivališta, a u mnogim sredinama značajno je promenjena etnička struktura stanovništva. Krivično gonjenje i procesuiranje odgovornih za počinjene ratne zločine i masovna stradanja stanovništva pred Međunarodnim sudom za ratne zločine u Hagu, ili pred domaćim sudovima, nisu doveli do (očekivane?) katarze ni u jednom narodu. Naprotiv, sva procesuirana lica i lica osuđena za ratni zločin u svom narodu se uglavnom percipiraju kao nacionalni heroji koji se žrtvuju za „svoj narod”, a presuda za počinjeni ratni zločin često se doživljava kao „presuda celom narodu”. Oslobađajuće presude se dočekuju sa neskrivenim oduševljenjem jednih i gorčinom kod drugih, što još više produbljuje jaz međusobnog

79 Milan Igrutinović i Miloš Paunović, *Ka trajnom rešavanju otvorenih pitanja Srbije sa susedima*, CPES, Beograd, 2019, str. 53 – studija korišćena u širem izvodu za pripremu ovog teksta u segmentima o BiH i Hrvatskoj.

80 „Plenković: 'Neprimjerena izjava Brnabić o Srebrenici'", *N1*, 13.07.2020, <http://ba.n1info.com/Vijesti/a447739/Plenkovic-o-izjavi-Brnabic.html>

81 „Brnabić neće u Srebrenicu jer nije 'pozvana'", *Radio slobodna Evropa*, 09.07.2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30046026.html>

poverenja, pa i nacionalne netrpeljivosti u nacionalnim grupacijama, prvenstveno između Srba i Bošnjaka u Srbiji i Bosni i Hercegovini.

Ugovor između SiCG i BiH o međusobnom izvršavanju sudskeih odluka u krivičnim stvarima iz 2005. godine reguliše međusobno izvršenje pravosnažnih sudskeih odluka u krivičnim stvarima, koje sud jedne države doneće protiv državljana druge države. Tužilaštvo BiH i srpsko Tužilaštvo za ratne zločine su 2013. godine potpisali Protokol o saradnji u progonu osumnjičenih za ratne zločine, zločine protiv čovečnosti i zločin genocida. Saradnja u ovim oblastima pokazuje rezultate, ali i loše primere izostale primene Ugovora, kao što je slučaj Novaka Đukića, koji je osuđen u BiH, ali koji još nije upućen na izdržavanje kazne u Srbiji. Imperativ bilateralne saradnje na pitanjima nestalih lica se u poslednjih godinu dana diže na nivo regionalne saradnje kroz mehanizam Berlinskog procesa, i deklaracija koje su u tom smislu donete na Londonskom samitu u julu 2018. To u nekoj meri olakšava težinu činjenice da još uvek ne postoji politička volja da se zajedničkim naporima (REKOM) pitanje pronalaženja nestalih lica ubrza.

Čak i punih dvadeset pet godina nakon okončanja ratova u bivšoj SFRJ konstantu u opterećenju odnosa između Srbije i Bosne i Hercegovine nalazimo u činjenici da nema približavanja u gledištima o uzrocima tih sukoba: dok je za Srbe (pa i Hrvate) sukob u BiH u osnovi značio građanski rat između tri naroda u BiH, za Bošnjake taj rat i danas znači agresiju Srbije a, nešto kasnije, i Hrvatske na BiH. Istoriski revizionizam i suprotstavljenia gledišta na zajedničku prošlost još uvek dominiraju i pogledima na „zajedničku budućnost”.

Raspadom zajedničke države, nekadašnje administrativne granice federalnih jedinica u SFRJ postale su državne granice. I pored toga što su granice „jasne” a principi za identifikaciju granične linije prihvaćeni, samo su BiH i Crna Gora zaključili i ratifikovali Sporazum o državnoj granici. BiH je 2000. godine zaključila takav sporazum sa Hrvatskom, koji još uvek nije ratifikovan u parlamentima ove dve zemlje. Iako su pregovori o zaključenju Sporazuma o državnoj granici

između BiH i Srbije započeli pre 17 godina, okončanje i postizanje dogovora se još uvek ne nazire.

Proces razgraničenja Srbije i Bosne i Hercegovine započet je 2001. godine formiranjem Međudržavne diplomatske komisije za državnu granicu između SRJ i BiH. Poslednje, 14. zasedanje ta Komisija održala je u maju 2010. godine. Novi sastanci Komisije inicirani su na bilateralnim konsultacijama dva Ministarstva spoljnih poslova u aprilu 2017.

Glavni spor oko definisanja granične linije vodi se u nekoliko ključnih spornih tačaka: HE Zvornik, HE Bajina Bašta, deo pruge Beograd–Bar koji prolazi kroz teritoriju BiH i delovi BiH opštine Rudo. Zvanični Beograd svoje vlasništvo nad hidroelektranama smatra nespornim, dok je zvanična pozicija BiH na stavu da granična linija treba da ide sredinom toka reke Drine, a da se mogućnosti korišćenja električne energije utvrde naknadno. Poseban problem u vezi sa hidroelektranama jeste plavljenje područja u BiH, u opštinama Zvornik, Višegrad, Rogatica i Srebrenica. Iako je reč o sporu koji više zadire u ekonomski odnose ili međusobna potraživanja Srbije i Bosne i Hercegovine, što je moglo da se reši i na osnovu sporazuma o sukcesiji između država naslednica SFRJ, takav dogovor je izostao. Reč je samo o jednom primeru koji ilustruje dominaciju političkog stava u odnosu na relativno lako rešiv ekonomski problem. Ilustrujući tim primjerom *političko nadigravanje*, blizak saradnik Željka Komšića⁸² istakao je uverenje da rešavanje problema hidroelektrana na Drini i plavljenja područja akumulacije na obalnom području u BiH komplikuju namere i stavovi Milorada Dodika o njegovom ekskluzivnom pravu da pregovara sa vlastima u Srbiji, te da se sav prihod po tom osnovu dodeli opštini Zvornik, umesto budžetu BiH. Duž pruge Beograd–Bar postoji deonica od 12 km koja prolazi preko teritorije BiH, a na kojoj je i stanica Štrpci. Sporan je i status enklave Medurečje, u opštini Rudo, koju okružuje teritorija opštine Priboj.

82 U razgovoru sa istraživačem CPES-a u Sarajevu, 10.12.2019.

Zvanični Beograd je još 2003. Bosni i Hercegovini predložio razmenu državnih teritorija. Komisija BiH se nikada formalno nije bavila tim predlogom, jer nije imala takav mandat Saveta ministara BiH, koji je zauzeo stav da je potrebno potpisati i ratifikovati ugovor o granici na osnovu katastarskog razgraničenja iz 1992, pa zatim razgovarati o eventualnim promenama.

Važnost i tesna povezanost uspeha javnih politika sa *političkom voljom* njenih aktera ili nosilaca naročito je vidljiva u odnosima Srbije i Bosne i Hercegovine. U već ustaljenim opisima ili objašnjenjima bosanskohercegovačke stvarnosti najčešće se koristi termin „politička volja” kao ključni izraz koji se aksiomatski koristi kao objašnjenje gotovo za sve procese, pa i za rešavanje čak i najmanje važnih pitanja, a kamoli onih ključnih. Često se i sam nedostatak ili potpun izostanak, nepostojanje volje za nekim rešenjem tumači kao politička (*ne*)volja.

U grupi otvorenih pitanja o razgraničenju, neki segmenti u suštini spadaju u ekonomski pitanja, koja se mogu rešiti ekonomskim sredstvima i metodom – primer su plavna područja na teritoriji BiH oko hidroelektrana na Drini. Iako je Srbija, pa i Republika Srpska iznela nekoliko takvih predloga koji su imali kompenzacioni pristup, u nedostatku političke volje za takvim rešenjem bosanska strana nije dala odgovor.

Kad je reč o rešavanju problema enklava, pa i o predlozima za rešavanje pitanja hidroelektrana, ili o predlozima teritorijalne razmene radi racionalnog određivanja granične linije, sa bosanskohercegovačke pozicije čuo se notorni stav da „niko neće crtati nove granice na Balkanu”. Međutim, te su reakcije po pravilu bile tek medijski nastupi, a na zvaničan predlog Srbije za razgraničenje još nije dostavljen zvaničan odgovor.

Suština odnosa Srbije i Bosne i Hercegovine mogla bi se dobro objasniti engleskom kovanicom, koja se uobičajeno prevodi terminom „međudomaći odnosi”: u pitanju je neologizam *intermestic relations*,

čija izvorna koncepcija označava pretežno politike koje direktno utiču na domaću ekonomiju, energetsku politiku, carine i restrikcije.⁸³

Kompleksnost spoljnopolitičkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini, formalni i neformalni subjekti kreiranja spoljnopolitičkog stava, etničke determinante kreiranja, teškoće realizacije politike u BiH i uticaj brojnih faktora na tu politiku osnov su za neproklamovano postojanje tri aktera bosanskohercegovačke spoljne politike i diplomatičke – sa bošnjačkim, srpskim i hrvatskim predznakom. U snažnije fragmentiranim stavovima, povremeno se govori i o tri spoljne politike ili tri različite i paralelne diplomatske aktivnosti.

Specifično poimanje, pojave i procesi koji se prelamaju u prizmi nejasnog identiteta, deficitarne i krnje suverenosti i krajnje problematizovane efikasnosti te države, uz snažan uticaj regionalnih aktera ali i velikih sila na unutrašnje stanje i odnose u BiH⁸⁴ definišu suštinski veoma uzak i krajnje uopšten spoljnopolitički stav BiH, ostavljajući znatno širi neuređen prostor za vođenje neformalne spoljne politike Bosne i Hercegovine, ograničene na krug lidera nacionalnih partija. U stvarnosti se spoljnopolitički stav BiH u svakom domenu određuje u opisanom okviru, bilo da je reč o integriranju BiH u EU, o pitanjima NATO integriranja, ili kada se odlučuje o odnosima sa susedima, naročito kad je u pitanju uređivanje odnosa ili rešavanje otvorenih pitanja sa Srbijom.

„Međudomaći“ razlog ili političko nadigravanje i praktično su demonstrirali učesnici koji su smatrani zainteresovanom stranom već u početnim fazama inicijative za ekonomsko povezivanje zemalja u regionu poznate kao „Mali Šengen“ ili „Otvoreni Balkan“. Osim uzdržanosti Crne Gore koja je to objasnila ekonomskim razlozima, Bosna i Hercegovina je takođe odbila da pristupi tom sporazumu, želeći da se

83 Tom Meinderts , „Intermestic Realism: Domestic Considerations in International Relations“, *E-International Relations*, 24. 3. 2020, <https://www.e-ir.info/2020/03/24/intermestic-realism-domestic-considerations-in-international-relations/>

84 Vidi Luka V. Todorović, *Međudomaća politika – dileme spoljne politike BiH*, Nezavisni univerzitet Banjaluka, 2012.

fokusira na ranije regionalne ekonomske inicijative (CEFTA, Berlinski proces) držeći se stava da nije potrebno praviti nove.

Zanimljiv primer nadigravanja i međudomačih odnosa u Bosni i Hercegovini je i stav Predsedništva BiH o dolasku crnogorskog predsednika Đukanovića u zvaničnu posetu toj državi. Na sednici Predsedništva održanoj 3. 2. 2020, srpski član Milorad Dodik je uskratio svoj glas i nije se složio sa dolaskom Đukanovića zbog, kako je rekao, trenutnog stanja u Crnoj Gori.⁸⁵ Tim povodom, predsedavajući Predsedništva Željko Komšić (predstavnik hrvatskog naroda) izjavio je da je crnogorski predsednik Milo Đukanović dobrodošao u Bosnu i Hercegovinu, uz ocenu da je izjava g. Dodika neozbiljna.⁸⁶ Dan kasnije, predsednik Đukanović saopštio je da kod njega „Dodikova odluka ne budi nikakav hir”, ali i konstatovao da Srbija svoju državnu politiku još uvek nije prilagodila činjenici da je Crna Gora nezavisna država, te da Srbija „i dalje pokušava da više vodi računa o Srbima u drugim državama, nego o građanima Srbije”.⁸⁷

„Referendumska doktrina” u Republici Srpskoj do sada nije implicirala direktno secesionističku nameru, ali u kontekstu izjava ili postupanja svojih promotera često se dovodi u vezu sa tim.

Opredeljenost i političku nameru za osamostaljenje Republike Srpske Milorad Dodik koristi kao retoričku poentu, kojom u stvari testira momentum ili nagoveštava dugoročni cilj, što je uostalom i uvrstio u dugoročne programske ciljeve političke partije čiji je predsednik (SNSD).

85 „Dodik nije dao saglasnost za dolazak Đukanovića u BiH”, *Nezavisne*, 03.02.2020, <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dodik-nije-dao-saglasnost-za-dolazak-Djukanovica-u-BiH/581917>

86 „Komšić: 'Đukanović je dobrodošao u BiH, Dodik glasao protiv svoje odluke'”, *Oslobodenje*, 04.02.2020, <https://www.oslobodenje.ba/vijesti/bih/komsic-dukanovic-je-dobrodosao-u-bih-dodik-glasao-protiv-svoje-odluke-529034>

87 „Đukanović: 'Dodikova odluka ne budi nikakav hir kod mene'”, *Nezavisne*, 04.02.2020, <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Djukanovic-Dodikova-odluka-ne-budi-nikakav-hir-kod-mene/582188>

U protekloj deceniji na njegov zahtev, u kapacitetu najvišeg zvaničnika u Republici Srpskoj ili u Bosni i Hercegovini, održano je nekoliko referenduma; nekoliko referenduma je zakazano, ali nije održano; odluke donete na referendumima su objavljene, ali ne uvek i realizovane ili su čak ostale neobjavljene, pa se njihov efekat u kasnijim objašnjenjima g. Dodika svodio na „anketni referendum”.

Iako u referendumskom kontekstu Milorad Dodik često ponavlja svoju tezu da niko u Republici Srpskoj nije sklon avanturističkom kretanju ka formalnoj secesiji i izlasku Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine, njegovi kontradiktorni i često sasvim oprečni komentari fokusirani su na procene potrebe, mogućnosti i posledica osamostaljenja Republike Srpske.

Regionalne posledice eventualnog otcepljenja Republike Srpske ili disolucije BiH imale bi snažne posledice, sa intenzitetom snažnijim od regionalnog, ali bi Srbija pretrpela najveće izazove, čak i ako bi se izričito i sasvim očekivano suprotstavila takvoj odluci. Dalekosežne štetne posledice i veoma izvesne sankcije koje bi tada nastupile za Srbiju, ne samo u procesu evropskih integracija nego i u ukupnom diplomatskom, političkom i ekonomskom opštenju sa svetom, definišu zvaničan stav Srbije o uvažavanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine kao konstantu.

Istovremeno, Republika Srpska i njeni najviši zvaničnici svesni su činjenice da međunarodni milje nije naklonjen ni secesiji, ali ni okolnosti da je Srbija ne samo garant Dejtonskog sporazuma nego i najvažniji prijatelj, i to ne samo na susedskom horizontu. Kao kreator ili predstavnik koncepta politike susedskih odnosa, Dodik „državnim mehanizmima” problematizuje odnose sa Srbijom samo u delu odrednice o državi koju predstavlja u bilo kom svom zvaničnom mandatu. Bosnu i Hercegovinu najčešće smatra geografskom činjenicom, bez državnog ili bar funkcionalnog identiteta i sposobnosti, a Republiku Srpsku smatra kvalifikovanim i legitimnim partnerom sa punim nacionalnim i državnim legitimitetom.

Političko nadigravanje retorikom o referendumu, secesiji, osamostaljenju ili ujedinjenju sa Srbijom tumači namera g. Dodika iz

njegovog okruženja objašnjavaju njegovim pragmatizmom ili emotivnim nastupima. U samo nekoliko dana g. Dodik je na sednici Narodne skupštine Republike Srpske najavio secesiju rečima „Good Bye Bosnia, welcome Republika Srpska Exit”,⁸⁸ a zatim najavom da sledi ujedinjenje svih Srba.⁸⁹ Nakon diplomatskih upozorenja sa više strana, ali i izostanka bilo kakve javne podrške iz Srbije tim povodom, g. Dodik je još jednom istupio „pragmatičnom” izjavom da nikada nije tražio secesiju Republike Srpske.⁹⁰

U vreme prvog talasa pandemije virusa Covid-19, razočaran u izostanak ozbiljnije pomoći ili reakcije EU, Dodik je ponovio svoju formulaciju o „zagledanosti” u Srbiju i otklonu od EU, ali je uskoro ponovo koristio svoj „pragmatizam” izjavom o „zagledanosti u EU”.⁹¹

Manje emotivne i unutrašnjim razlogom motivisane izjave BiH političkih aktera u krugu političke elite *van* Republike Srpske, uz više spremnosti na racionalan dijalog sa Srbijom, moglo bi omogućiti napredak u rešavanju otvorenih pitanja. Pozivi političkih aktera iz Sarajeva Aleksandru Vučiću da kao predsednik Srbije disciplinuje Milorada Dodika ilustruju interplej na relaciji Sarajevo–Beograd–Banjaluka, što je predsednik Srbije locirao kao unutrašnju stvar BiH, uz konstataciju da nije njegov posao da obuzdava Dodika.⁹²

88 „Dodik: 'Goodbye BiH, welcome RS-EXIT'”, *BN*, 17.02.2020, <https://www.rtvbn.com/3977826/dodik-goodbye-bih-welcome-rsexit>

89 „Dodik: '21. vek treba da bude vek srpskog ujedinjenja'”, *Politika*, 09.05.2020, <https://www.politika.rs/sr/clanak/453798/Dodik-21-vek-treba-da-bude-vek-srpskog-ujedinjenja>

90 „Dodik se posipa pepelom: 'Nikada nisam tražio secesiju'”, *Istok*, 27.02.2020, <https://istokrs.com/politika/dodik-se-posipa-pepelom-nikada-nisam-trazio-secesiju>

91 „Dodik 18.04: 'Ništa neću od EU'. Dodik 26.04: 'Zagledani smo u EU'”, *Direktno*, 29.04.2020, <https://direktno.rs/vesti/svet/270687/dodik-1804-nista-necu-od-eu-dodik-2604-zagledani-smo-u-eu.html>

92 „'Nije moj posao da obuzdavam Dodika', Vučić: 'Srbija se ne meša u unutrašnja pitanja Bosne i Hercegovine'”, *Blic*, 19.02.2020, <https://www.blic.rs/vesti/politika/nije-moj-posao-da-obuzdavam-dodika-vucic-srbija-se-ne-mesa-u-unutrasnja-pitanjabosne/7t77qhd>

Izrazit primer nepostojanja političke volje tog tipa je situacija sa mostom preko Drine nazvanim „Bratoljub”, koji spaja Ljuboviju i Bratunac. Pitanje kojim se retorički ilustruje *nadigravanje* suseda glasi da li Bratoljub spaja ili razdvaja susede? Izgrađen sredstvima Srbije pre nekoliko godina, most ni početkom 2022. godine nije u funkciji jer institucije BiH godinama nisu omogućile izgradnju pristupnog puta i infrastrukture graničnog prelaza sa svoje strane, pravdajući se složenom tenderskom procedurom. Na prvoj sednici Saveta ministara koji je 2018. formirao Zoran Tegeltija (kao kadar iz Republike Srpske), doneta je odluka o početku radova radi izgradnje i otvaranja graničnog prelaza kod tog mosta. Nezvanični komentari kao stvarni razlog izbegavanja ili odgađanja otvaranja ovog prelaza navode bojanan u delu bošnjačkog rukovodstva da će se time olakšati i ubrzati ekonomска, ali i socijalna povezanost ne samo Srbije sa Republikom Srpskom, nego i sa brojnom bošnjačkom populacijom u tom regionu, kojoj je susedna Srbija u ekonomskom smislu najbliže tržište. Drugi primer nadigravanja je incident na komemoraciji u Srebrenici kada je predsednik Republike Srbije kamenovan – obe strane se međusobno optužuju za organizovanje tog ekscesa ili za izostanak stvarne istrage i sankcionisanja njegovih počinilaca.

Kako dalje?

Ako se društvo u Srbiji uz sve ograde i u najširem smislu može opisati kao pluralističko, a društvo u Hrvatskoj kao uglavnom monogenetičko, populizam ostaje zajedničko obeležje u politikama i konceptima koji tim društvima dominiraju.

Društvo u Bosni i Hercegovini se najčešće opisuje kao multietničko po sastavu i strukturi, a kao duboko podeljeno po obliku i po funkcionisanju. Privid populizma u BiH u svim njenim delovima i zajednicama, političkim ili nacionalnim, način je za izbegavanje priznanja da je na sceni notorni nacionalizam, a da političke zajednice funkcionišu isključivo u formatima nacionalnih grupacija. Diskurs

nacionalnog povezivanja ili oponašanja metodom spojenih posuda na isti način određuje i ponašanje političkih elita Srba ili Hrvata u Bosni i Hercegovini, pa je i odgovornost političke elite u Srbiji u tim okolnostima veoma delikatna i kompleksna.

Snažan i autoritaran režim u Srbiji nalazi korespondenta u jednakom autoritarnom (a na momente i represivnom) režimu u Republici Srpskoj, čime se oba aktera dovode u kontekst „hibridnih“ režima i umanjuju integrativne izglede svojim društvima na unutrašnjem, a naročito na spoljnem planu. Ovo tim pre, jer se od Srbije veoma često očekuje balansiranje ili smirivanje povremenih i neodmerenih secesionističkih (stvarnih ili fingiranih) izjava, gestova ili najava o namerama koje dolaze iz krugova političkih predstavnika ili moćnih aktera u Republici Srpskoj.

Politička volja Srbije može se manifestovati i podrškom unutrašnjoj konsolidaciji BiH radi postizanja standarda vladavine prava i standarda efikasne države, pa i podrškom izvođenju racionalne ustavne reforme. Bez unutrašnje stabilnosti BiH teško je održiva i stabilnost u regionu, što direktno otežava evropsku integraciju i Srbije ali i zemalja Zapadnog Balkana.

3. Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina: trio u spiralni interpleja?

Geografski izgled i položaj Bosne i Hercegovine – trougao smešten u središtu Balkana između Srbije i Hrvatske – i simbolički ocrtava trouglove u kojima se odvijaju odnosi između tri zemlje. Unutrašnja struktura Bosne i Hercegovine, gde se odnosi u svakom smislu dešavaju na prvcima i u odnosima između tri ključne nacije, istovremeno je i uzrok i posledica dešavanja u kontekstu odnosa Srbije i Hrvatske povodom pitanja u Bosni i Hercegovini.

Trougao Beograd–Sarajevo–Zagreb, ili trougao tri ključne nacije na teritoriji Bosne i Hercegovine često se u kontekstu političke analitike sarkastično naziva i „bermudski trougao na Balkanu“. Takva

metafora je možda i preterana, ali ilustruje veliko iskušenje za Srbiju i za Hrvatsku: da li BiH ostaje teren za nadmetanje (interplej) Srbije i Hrvatske mešanjem u unutrašnje stvari BiH, ili mogućnost za osvajanje političkih poena na „svom domaćem terenu” instrumentalizovanjem „svog naroda” u BiH? Ili kao hipotetički moguća opcija i u Srbiji i u Hrvatskoj ostaje opredeljenje za konsolidaciju, integrisanje i ekonomski rast Bosne i Hercegovine, bez aspiracija na izmene aktuelnog ili ustrojstvo novog ustavnog i administrativnog poretku tog suseda? Obe opcije nose neminovno i reakcije tri političke zajednice u Bosni i Hercegovini (bošnjačke, srpske i hrvatske) sa snažnim posledicama u BiH, ali i u Srbiji i Hrvatskoj, što sve aktere navodi na prilično usporene manevre u kontekstu mogućih rizika po vlastiti politički uticaj i moć.

Državljanji Bosne i Hercegovine sa biračkim pravom u Srbiji i u Hrvatskoj (na osnovu dvojnog državljanstva) ne samo da donose veliki broj glasova, nego u nekim izbornim ciklusima mogu da imaju i presudan značaj. Zbog toga lideri i politički predstavnici u odnosu prema BiH istupaju sasvim proračunato, ne bi li zadržali svoj uticaj i obezbedili glasačku podršku iz susedne zemlje. U istom smislu, u Republici Srpskoj se veoma odmerava ko od izbornih aspiranata uživa bolju reputaciju ili ima snažnije i prisnije odnose sa rukovodstvom u Srbiji, dok se u delu biračkog tela u Srbiji Republika Srpska posmatra kao „bastion Srpstva”, a blizak odnos i podrška srpskom korpusu u BiH vrednuje se kao visoka nacionalna vrednost i nagrađuje glasom na izborima. Po gotovo identičnoj matrici odvija se interakcija hrvatske političke elite prema hrvatskoj konstituenci u BiH, iako je povremeno bilo i odstupanja ka modelu distanciranja Hrvatske od koncepta „nadgledanja i zaštite Hrvata u BiH”. U završnici kampanje za opšte parlamentarne izbore u Hrvatskoj u julu 2020, lider SDP-a Davor Bernardić je uputio poziv građanima Hrvatske da u što većem broju izadu na birališta i glasaju – da glasovi iz Bosne i Hercegovine, za koje se

notorno pretpostavlja da će biti u korist HDZ-a, ne bi presudno uticali na izborni rezultat.⁹³

Kada je u svom predsedničkom mandatu Stjepan Mesić ozvaničio usmeravanje hrvatskog naroda u BiH ka institucijama te države i promovisao jačanje unutrašnjeg ustrojstva BiH, došlo je do snažnije kohezije „desnog HDZ-a” u Hrvatskoj sa „desnim Hercegovcima” u BiH, čime je ustaljena matrica samo ojačana. Na Mesićevu sugestiju da slično postupi sa Srbima u BiH i „omekša” stav Milorada Dodika o nepriznavanju BiH, tadašnji predsednik Republike Srbije Boris Tadić je uzvratio komentarom da će „onaj ko tako postupi izgubiti izbore”.⁹⁴

Iako nekadašnji neformalni dogovor između Tuđmana i Miloševića⁹⁵ o podeli Bosne i Hercegovine, postignut uoči ratnih sukoba 1991. nikada nije eksplicitno ili zvanično prihvaćen, on je stalno prisutan u mišljenjima ili postupcima političkih elita u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini – „postoji razumevanje, čak i zajedničko delovanje Hrvata i Srba u Bosni i Hercegovini, a pri tome su odnosi između Srbije i Hrvatske zategnuti. Srbija i Hrvatska igraju presudnu ulogu na stanje koje postoji u BiH, od Srbije i Hrvatske zavisi da li BiH zaista može da se stabilizuje i vodi normalan politički život i da se razvija kao država”.⁹⁶

Dok se sadašnji srpski nacionalni interesi prema BiH mogu postaviti defanzivno, stavljajući svoju crvenu liniju na očuvanju Republike Srpske sa njenim entitetskim pravima, zvanični Zagreb poslednjih godina pojačava svoju retoriku o ugroženosti Hrvata kao konstitutivne zajednice u BiH, uz navođenje primera izbora člana Predsedništva BiH

93 „Bernardić pozvao građane Hrvatske da izidu na izbore kako glasovi Hrvata iz BiH ne bi bili presudni”, HMS, 03.07.2020, <https://hms.ba/bernardic-pozvao-gradane-hrvatske-da-izidu-na-izbore-kako-glasovi-hrvata-iz-bih-ne-bili-presudni>

94 Stjepan Mesić, razgovor sa istraživačem CPES-a.

95 O toj podeli govorio je tadašnji predsednik Hrvatske, Franjo Tuđman, rekavši da „Alija nema šta reći; kad se hrvatske i srpske škare slože, nema tu mjesta za Aliju” – Stjepan Mesić u razgovoru sa istraživačem CPES-a.

96 Jelica Minić, Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji, u razgovoru sa istraživačem CPES-a u Beogradu 25.01.2020

iz redova hrvatskog naroda, što se u okvirima Federacije BiH može učiniti i glasovima Bošnjaka (za šta se kao primer može uzeti izbor sadašnjeg predstavnika hrvatskog naroda, Željka Komšića).

Odnos Hrvatske prema Bosni i Hercegovini ne treba posmatrati samo kroz pitanje položaja Hrvata u BiH, nego i kroz pitanje nerešenih granica, kroz odnos prema Republici Srpskoj i kroz kontekst stalnog nastojanja za izmene ustavnog uređenja dejtonske BiH, na istim neuralgičnim područjima na kojima Srbija ima drugačiji pristup, što otvara očit prostor za politički *interplej*.

Pitanje je koliko Hrvatska može da ostavi po strani aspiracije koje ima prema BiH, naročito u pogledu konstitutivne zajednice Hrvata u BiH. U proteklih nekoliko godina slični ili često podudarni interesi i ciljevi „političkih“ Srba i Hrvata u Bosni i Hercegovini u zalaganju za koncept dodatne decentralizacije i povećanje stepena autonomije subdržavnih tvorevina entiteta ili samouprave, doveli su i do političkog zbližavanja lidera HDZ-a i SNSD-a Dragana Čovića i Milorada Dodika. Njihov koncept sa neizvesnim ishodom smanjio je etničku distancu između Srba i Hrvata, istovremeno povećavši distancu ova dva naroda prema Bošnjacima u BiH, koji se uglavnom izjašnjavaju u prilog jačanju zajedničkih institucija i same države BiH, što je iz ugla političkih predstavnika Srba i Hrvata opisano kao centralistički koncept.

Taj okvir izaziva i reakcije svih strana u procenama i pretpostavkama efekta opisanih odnosa. Raspad ili disolucija BiH su čest osnov za konstrukcije mogućih posledica, a u tom maniru i politički predstavnici definišu svoj stav. Tako je u svom premijerskom mandatu sadašnji predsednik Republike Hrvatske izrazio svoj stav,⁹⁷ koji je kasnije, u prvim danima nakon izbora za predsednika Republike Hrvatske krajem 2019. godine ipak ublažio i postavio znatno umerenije, pa i pristojnije.

97 <https://poskok.info/milanovic-o-bih-to-nije-drzava-to-je-big-shit-stvorili-se-srpska-drzava-hocemo-li-ostaviti-hrvate-u-drzavis-bosnjacima-pa-necemo/>

Govoreći o odnosima Hrvatske i BiH u kontekstu etničkih distanči i koncepta hrvatskog stava prema BiH, analitičari konstatuju da „odnosi iz godine u godinu postaju sve gori, kad god dođe do poseta Čovića Hrvatskoj ili Plenkovića i predsednice (Kitarović, prim. aut.) BiH, ti se odnosi znatno zatežu”.⁹⁸

Jedan od događaja koji ilustruju interplej na ovom pravcu jeste organizovanje komemoracije „žrtvama Blajburga” – u Sarajevu. Pod pokroviteljstvom Sabora Republike Hrvatske, a nakon zabrane komemoracije u Austriji zbog nacističke konotacije, i u nemogućnosti da se komemoracija dogodi u Hrvatskoj, nadbiskup vrhbosanski kardinal Puljić je upriličio misu u katoličkoj katedrali u Sarajevu. Ovo je izazvalo snažne reakcije u Sarajevu, ali i osude u drugim delovima BiH, pa i ulične proteste.⁹⁹ Spirala interpleja i ovom prilikom je u svoj vrtlog povukla instrumentarij sećanja na ustašku dimenziju prošlosti, sa neizbežnim refleksijama na savremeni period i sa posledicama na odnose u trouglu Hrvatska–BiH–Srbija, i u trouglu odnosa Hrvata, Bošnjaka i Srba u Bosni i Hercegovini.

Naročitu i vrlo specifičnu dinamiku interplej demonstrira u drugom nizu odnosa, takođe u trougaonoj konfiguraciji u kojoj je konstanta pozicija Republike Srpske i njeni odnosi sa Srbijom i Hrvatskom povodom Bosne i Hercegovine.

U trouglu koji čine Banjaluka, Zagreb i Beograd, kao potpisnice Dejtonskog sporazuma i „garanti” njegove primene, Srbija i Hrvatska o položaju Republike Srpske ne iskazuju nužno i uvek istovetan stav, naročito kada se govori o eventualnim ustavnim promenama u Bosni i Hercegovini ili o izmenama – faktičkim ili normativnim – koje zadiru u statusna obeležja Republike Srpske. Dok Hrvatska uvažava isključivo suverenost i celovitost dejtonske BiH, doživljavajući

98 „Slučaj koji pokazuje toksičnost odnosa Zagreba i Sarajeva”, DW, 01.08.2019, <https://www.dw.com/sr/slu%C4%8Daj-koji-pokazuje-toksi%C4%8Dnost-odnosa-zagreba-i-sarajeva/a-49843578>

99 „Sudar ‘različitim memorija’ u Sarajevu”, DW, 17.05.2020, <https://www.dw.com/sr/sudar-razli%C4%8Ditim-memorija-u-sarajevu/a-53468874>

Republiku Srpsku kao *fait accompli*, entitet sa kojim ne održava zvanične ili direktne kontakte, Republika Srbija na osnovu Sporazuma o specijalnim paralelnim vezama održava znatno intenzivnije, dublje, prisnije i otvoreniye odnose i saradnju u svim oblastima.

U vremenu neposredno pred primopredaju predsedničke dužnosti Ivi Josipoviću, odlazeći predsednik Republike Hrvatske Stjepan Mesić je početkom 2011. izjavio da bi ukoliko Republika Srpska raspiše referendum o otcepljenju od BiH, Hrvatska intervenisala vojno, presecanjem koridora kod Brčkog, i na drugim delovima BiH, te da bi po njegovim rečima „sve bilo gotovo za nekoliko sati”.¹⁰⁰ Iako je tada po prvi put nakon okončanja rata na prostoru bivše SFRJ i potpisa Dejtonskog sporazuma spomenuta upotreba sile i vojna intervencija, koju je Mesić pravdao kao obavezu Hrvatske u svojstvu države potpisnice, izostala je bilo kakva reakcija BiH.¹⁰¹ Predsedništvo BiH ne bi postiglo konsenzus o bilo kakvom diplomatskom manevru ili gestu, a u takav interplej prečutno se svrstala i EU, ali i drugi akteri u međunarodnoj zajednici, izostankom osude ili bilo kakvog komentara, uz pravdanje da je g. Mesić „odlazeći predsednik”.

Trougao Banjaluka–Zagreb–Sarajevo figurativno određuje prostor interpleja u zoni dodirnih tačaka ili strateških interesa na strani Republike Srpske ili na strani Hrvatske, koje se prelamaju u prizmi institucija ili mehanizama na nivou Bosne i Hercegovine – Predsedništva BiH, Saveta ministara ili u parlamentarnim telima.

Ne treba zanemariti značaj koji za Republiku Srpsku ima izgradnja mosta preko reke Save kod Gradiške: ekonomski konvergencija i saobraćajne kondicije, izgradnja auto-puta Banjaluka–Split, brža i prohodnija povezanost sa evropskim zemljama ključni su elementi izrazitog

100 „Šta bi bilo kad bi Hrvatska napala Republiku Srpsku”, *Vesti*, <https://www.vesti.rs/Saopstenja/Sta-bi-bilo-kad-bi-Hrvatska-napala-Republiku-Srpsku-predvidjaju-srpski-generalni-Mesic-ne.html>

101 „Mesić: 'Ako se RS otcepi, vojskom preseći koridor'”, *Politika*, 06.10.2017, <http://www.politika.rs/sr/clanak/390244/Mesic-Ako-se-RS-otcepi-vojskom-preseci-koridor>

i snažnog, vitalnog ekonomskog interesa. Tradicionalna orijentacija poljoprivredne i prerađivačke strukture regije Lijevča i banjalučke privrede na zagrebačko tržište su uvek snažna konstanta Dodikovog stava prema Hrvatskoj kao ekonomskom partneru. Iako je Hrvatska godinama odlagala izgradnju mosta kod Gradiške, insistirajući na izgradnji mosta na Savi kod Svilaja i povezivanju sa međunarodnim saobraćajnim koridorom 5c, odolevajući čak i pritiscima iz EU zbog svog interesa da zadrži saobraćajne tokove u matici na pravcu auto-puta Zagreb–Split kroz Hrvatsku, interplej kao pomoćni i koristan metod pojavio se u drugom izdanju. Naime, izgradnju mosta kopno–Pelješac radi konstruisanja teritorijalnog kontinuiteta Hrvatske (pa i EU) i izbegavanja graničnih procedura na delu Jadranske magistrale preko teritorije BiH u dužini od jedanaest kilometara proceduralno su blokirali i znatno otežali zahtevi BiH za pravo pristupa otvorenom moru, a čitav projekat su vrlo često i sasvim osporavali postupci BiH vlasti. U toku predtužbenih razmatranja BiH vlasti protiv Hrvatske, član Predsedništva BiH Milorad Dodik je u institucijama Republike Srpske izgradnju mosta kopno–Pelješac svojim uticajem i nadležnostima proglašio nacionalnim interesom Republike Srpske, te je svojim legitimnim ovlašćenjem blokirao odluke Predsedništva BiH o pokretanju tužbenog zahteva protiv Hrvatske tim povodom, direktno povezujući izgradnju Pelješkog mosta sa izgradnjom mosta na Savi kod Gradiške, o čemu je postignuta i saglasnost Hrvatske.¹⁰²

Trougao Banjaluka–Mostar–Sarajevo je praktičan okvir za funkcionalno sprovođenje usaglašene ili dogovorene politike lidera i političkih predstavnika Hrvata i Srba u Bosni i Hercegovini, najčešće u nastojanjima ka dodatnoj decentralizaciji i većoj autonomiji entiteta ili samouprave.

102 „Dodik blokirao pokušaj ostalih članova Predsjedništva BiH da pokrenu tužbu protiv RH zbog Pelješkog mosta: ‘Taj most je u nacionalnom interesu Srba!’, *Jutarnji*, 16.07.2019, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/dodik-blokirao-pokusaj-ostalih-clanova-predsjednistva-bih-da-pokrenu-tuzbu-protiv-rhzbog-peljeskog-mosta-taj-most-je-u-nacionalnom-interesu-srba-9129911>

Zvanično, Hrvatska se ne uključuje i ne utiče na nagodbe te vrste, a već pomenuta smanjena etnička distanca, pa i približavanje Srba i Hrvata u BiH – uz istovremeno uvećanu distancu prema Bošnjacima u BiH ostvarenou tim modelom – u zvaničnom Zagrebu posmatra se isključivo kao stvar međusobnih odnosa tih zajednica u BiH. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li konkretno HDZ BiH ima potpunu autonomiju i da li radi van domašaja uticaja iz Zagreba u odlučivanju o hrvatskim interesima u BiH. Naročito je zanimljivo da zvanični Zagreb ima veoma distanciran i hladan odnos prema rukovodstvima Republike Srpske, sa jasnom pozicijom u prilog supremaciji institucija Bosne i Hercegovine. Utoliko je nejasno istovremeno „tolerisanje“ veoma izrazite bliskosti i saradnje, konceptualne i praktične, između lidera HDZ-a u BiH, Čovića i lidera SNSD-a Dodika. Ili se radi o sa-svim jasnom interpleju?

Granična linija između Hrvatske i Bosne i Hercegovine u dužini od oko 1.000 kilometara je najduža granica obe države, ali istovremeno i razlog za najdužu listu otvorenih pitanja između suseda. Po-ređenja radi, granice između Hrvatske i BiH potrebno je označiti sa 16.000 komada demarkacionog kamena, dok je za oznaku demarkacione linije između BiH i Srbije potrebno 5.000 komada demarkacionog kamena. Interplej u svakodnevici života u pograničnoj zoni ilustruje u krajnjem obliku status sela Uništa, koje se administrativno nalazi u BiH, u opštini Bosansko Grahovo, ali se fizički do tog sela može doći samo iz Hrvatske! „U tom selu sve je hrvatsko, samo je teritorija bosansko-hercegovačka.“¹⁰³ Zbog planinske konfiguracije Dinare, jedini put do Uništa ide od Knina preko Vrlike u Hrvatskoj, ali ni tu ne postoji izgrađen granični prelaz, pa se granica prelazi maltene ilegalno. Pokušaj razmene teritorija radi rešenja ovog problema ne uspeva zbog nesuglasnosti na relaciji kanton Livno – opština Bosansko Grahovo.¹⁰⁴

103 „Uništa – selo između dve države“, *B92*, 12.09.2014, https://www.b92.net/putovanja/zanimljivosti.php?yyyy=2014&mm=09&dd=12&nav_id=898729

104 „Bh. selo u koje se stiže preko EU“, *N1*, 15.12.2016, <https://ba.n1info.com/vijesti/a127573-fotoor-bh-selo-u-koje-se-stize-preko-eu/>

Dok se kantonalni premijer zalaže za razmenu teritorija, načelnik opštine Bosansko Grahovo smatra da Uništa mogu da dobiju potrebne uslove za normalizaciju života ostankom u BiH. Do tada, komunalnu infrastrukturu ovog neobičnog sela održavaju službe opštine Knin iz Hrvatske. Po svedočenjima meštana, u BiH stanovnike Uništa smatraju Dalmatincima, a u Kninu ih smatraju Bosancima.

Susedski odnosi BiH i Hrvatske u regiji pogranične zone oko reke Une u ozbiljnoj meri se zaoštravaju zbog namere Hrvatske da formira odlagalište radioaktivnog otpada iz nuklearne elektrane Krško u zonu udaljenu 3 kilometra od granice, u blizini Novog Grada i naselja u okolini koja su vazdušnom linijom udaljena samo nekoliko kilometara od Trgовске gore.¹⁰⁵ Na tom delu granice Hrvatska se dodiruje sa Republikom Srpskom, zbog čega su institucije Republike Srpske pokušale kontakt i sa Vladom Hrvatske i sa institucijama u BiH, tražeći postupanje i mere da Hrvatska odustane od namere za skladištenje opasnih materija na tom lokalitetu. Očekivano, umesto rešenja problema nastupio je interplej – istovremeno sa izostankom volje hrvatske strane da o tome pregovara, na relaciji Banjaluka–Sarajevo došlo je do razmene oštih reči o postupanju institucija na nivou BiH u ovom delikatnom pitanju i otvorenom sporu sa Hrvatskom.¹⁰⁶ Interplej je ovom prilikom praktično uveden i u međuministarske polemike na relaciji Banjaluka–Sarajevo, kao i u Savet ministara BiH, skidanjem sa dnevnog reda razmatranja pitanja Trgовске gore i vraćanjem političkih autoriteta u Sarajevu na ranije polemike o Pelješkom mostu.¹⁰⁷

U domenu uređenja međusobnih potraživanja između Srbije i BiH, odnosno Hrvatske i BiH povodom vodopotencijala i prihoda

105 „Ekspertske tim: Opasno skladištiti radioaktivni otpad na granici Hrvatske i BiH”, *Radio slobodna Evropa*, 28.09.2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/radioaktivni-otpad-hrvatska-bih/31482581.html>

106 „Hoće li BiH zaštiti svoje građane – slučaj 'Trgovska gora'”, *Istinomjer*, <https://istinomjer.ba/hoce-li-bih-zastiti-svoje-gradjane-slucaj-trgovska-gora/>

107 „Šefica diplomacije BiH protiv suvišnih rasprava s Hrvatskom o Trgovskoj gori”, *TPortal*, 01.07.2020, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/sefica-diplomacije-bih-protiv-suvisnih-rasprava-s-hrvatskom-o-trgovskoj-gori-20200701>

hidroelektrana na Drini ili na Buškom jezeru, situacija je u nekoj meri privremeno dogovorena, ali ne i rešena. Hrvatska plaća naknadu za korišćenje vodopotencijala iz BiH direktno kantonu Livno, a deo prihoda elektrana na Drini u vidu naknade za korišćenje uplaćuje se iz Srbije opštini Zvornik u Republici Srpskoj. Oba aranžmana se osporavaju u Sarajevu zahtevima da se naknade uplaćuju budžetu BiH, umesto budžetima lokalnih zajednica.

Kako dalje?

U opredeljenju Srbije i Hrvatske da li će Bosnu i Hercegovinu na horizontu svojih vizija, ciljeva ili namera posmatrati kao geografsku ili nacionalnu odrednicu, kao neuspelu ili posrnulu državu ili kao ravнопravnu susednu državu i suseda kvalifikovanog za partnerstvo u regionalu i perspektivnu članicu evropskih integracionih asocijacija – nalazi se i osnov za projekciju daljeg susedskog interpleja ili partnerstva.

Vizura dominacije pogleda u prošlost ne markira optimistički pravac, jer dok „i Hrvatska i Srbija žive u prošlosti, teško je utvrditi neki makar misaoni koncept koji bi u njihovom stavu mogao konstruisati otklon od prošlosti kao konstante u vizuri budućih odnosa”.¹⁰⁸

Vizura realističnog pristupa, zasnovanog na snažnijem regionalnom povezivanju i strategijama pristupanja i drugih regionalnih aktera Evropskoj uniji ili NATO savezu nudi pravce stabilizovanja i snažnijeg funkcionalnog konsolidovanja BiH, ali i regiona.

U oba pristupa, uloga Srbije i Hrvatske je ključna, a izabrani model pristupa određuje i efekte.

Model oslonca na prošlost, u procesima pretpri stupnih pregovora BiH sa EU, održava diskurs po kom „Hrvatska nije lider eurointegracija nego predziđe katoličanstva, veoma često se postavlja nadmeno i dijeli lekcije BiH, želeći da sebi da značaj mnogo veći od onog koji zaista ima”.¹⁰⁹

108 Raif Dizdarević, *ibid.*

109 Raif Dizdarević, *ibid.*

Predsednik Vlade Republike Hrvatske Andrej Plenković je u svom prethodnom mandatu principijelno iskazivao podršku integrisanju Bosne i Hercegovine u EU,⁷¹ predstavljajući tu opciju kao hrvatski stav i interes. Ponovio je to i 23.07.2020. predstavljajući svoj novi kabinet, uz napomene o zalaganju za uvećanu funkcionalnost države i punu ravnopravnost sva tri naroda u BiH.¹¹⁰

Koliko će Hrvatska biti spremna da se angažuje kao podrška susedima u novom pristupu metodu proširenja EU koji je neizbežan, da ostavi po strani zategnute odnose sa Srbijom ili sa Bosnom i Hercegovinom, ne zavisi samo od Hrvatske. U znatnoj meri to zavisi i od Srbije i Bosne i Hercegovine.

Približavanje BiH Evropskoj uniji bi trebalo da znači i uvođenje viših demokratskih standarda, vladavinu prava i ekonomski rast, ali i uvažavanje razumevanja da tako izmenjena Bosna i Hercegovina predstavlja direktni interes Srbije i Hrvatske, jer više stabilnosti u BiH donosi znatno više mira i stabilnosti i susedima.

Konačno, kao aspirant na poboljšanu reputaciju u krugu zemalja članica EU, Hrvatska bi takvom podrškom mogla da zabeleži neke „dubitke” svojim pristupom procesu proširenja.

4. Zaključne teze

Međusobni odnosi država na Zapadnom Balkanu nemaju jedan glavni tok. Na sceni je preplet – interplej – više dinamičnih politika, od postepenog razvoja ekomske saradnje, preko mešovitih političkih odnosa, do javne retorike usijane radikalnim i maksimalističkim nacionalizmom. Spoljašnje sile tu imaju dualnu ulogu. One pritiskaju svojom moći i očekivanjem da se njihovi interesi ispune, ali su takođe i poluga u rukama lokalnih aktera u njihovom međusobnom interpleju, zgodni „stariji brat” koji pruža zaštitu i pomoć.

¹¹⁰ „Plenković predstavio program i sastav buduće vlade, sledi glasanje u Saboru”, N1, 23.07.2020, <https://rs.n1info.com/region/a622657-plenkovic-predstavio-program-i-sastav-buduce-vlade-sledi-glasanje-u-saboru/>

Te sile stoje na različitim pozicijama. Neke su geografski uvek tu – Turska, donekle i Nemačka, kao dva istorijska vektora moći (severo-zapadni i jugoistočni), udaljenije sile koje su ponekad imale rešavajuću ulogu (Rusija, V. Britanija, danas ponajviše SAD). Zbirno, članice EU i NATO imaju sposobnost da kada deluju koherentno pruže određeni okvir stabilnog razvoja regiona. Njihova retorička i praktična borba protiv ruskog uticaja obeležila je proteklu deceniju u orbiti interpleja velikih. Kina je donekle privukla pažnju ali nije došla u poziciju da bude nedvosmisleni takmac i time objekat „napada”.

Zajedničko kretanje lokalnih aktera ka integraciji u Evropsku uniju, u više brzina doduše, pruža osnovni okvir za razumevanje poнашања aktera na toj sceni. Opet, evrointegracije u užem smislu, kao strukturisani pregovori sa Briselom i državama članicama, samo su jedan od elemenata. Za Srbiju i Crnu Goru kao formalne kandidate koji su u pregovorima devet i jedanaest godina, kraj se ne nazire. Albanija i Severna Makedonija su pregovore otvorile jula 2022. godine, iako je Severna Makedonija kandidatski status dobila 2005, a Albanija 2014. godine. Bosna i Hercegovina i Kosovo imaju svoje specifične probleme, povezane sa pitanjima institucionalne funkcionalnosti i statusa. Pregovori se vode po principu regate, svako za sebe, ali istovremeno postoje brojni forumi (Berlinski proces, od 2022. godine održavanje redovnih godišnjih samita EU – Zapadni Balkan) koji ovaj neintegrisani prostor posmatraju i prema njemu se odnose kao prema celini.

Verovatno važniji element kretanja ka Uniji je ekonomski, budući da postoji snažna vezanost za tržište Unije i neposrednog susedstva (CEFTA), da su tokovi ekonomске emigracije sa ovog prostora usmerni ka EU, da njene regulatorne odluke imaju praktičnu moć na ovom prostoru i da je evro praktično sredstvo plaćanja skupljih roba. Stoga, sve zemlje na prostoru Zapadnog Balkana funkcionišu kao fragmentarno praktično integrisane u Uniju, bez pristupa njenim institucijama i strukturnim fondovima i bez prava glasa.

Određeni pritisak i očekivanje Evropske unije za održanjem stabilnih i produktivnih susedskih odnosa je tokom prethodne dve

decenije učinio mnogo na stabilizaciji postkonfliktnog stanja. To očekivanje je ugrađeno i u pregovarački proces i u praksu odnosa, i Unija tu deluje kao stalni korektivni faktor koji je, očigledno, i dalje potreban. Ali to nam takođe nameće pitanje kako bi se odnosi među susedima promenili ako ne bi bilo tog „poklopca“ Evropske unije, odnosno da li bi nacionalni maksimalizam prevladao.

Neophodni odgovor morao bi doći na dva nivoa. Prvi je održavanje i ubrzavanje rada na integraciji zemalja u Evropsku uniju, kao obećane bolje budućnosti u širem smislu. Zajedničko uverenje u tom pogledu bi pružilo motivaciju i sposobnost praćenja dugoročne vizije zbog koje se prevazilaze problemi nižeg reda. Čini se da te vrste političke fantazije i aspiracije manjka na ovom prostoru. Elite nesigurne u svoje pozicije, u institucionalni okvir u kojem obitavaju i koji istovremeno same (re)kreiraju, u političko-ekonomsko preživljavanje do narednih izbora, fokusirane su na kratki rok, navikle na klijentelizam i diskrecione odluke. Drugi je dalja relaksacija međusobnih odnosa u dinamici državno-nacionalnih emancipacija primerenih evropskim idealima 21. veka. Ona traži još veće otvaranje prostora za saradnju i prevazilaženje stereotipa, stabilizaciju kolektivnih identiteta kroz realizaciju ostvarenosti i izlazak iz traumatskog čitanja istorije.

Milan Igrutinović*

POBEDE, PORAZI, ZLOČINI I ŽRTVE: JAVNI GOVOR U FUNKCIJI KONFLIKTNOG INTERPLEJA

U posleratnom periodu društva sa jugoslovenskog područja morala su da se u izvesnoj meri posvete rešavanju problema neposrednog ratnog nasleđa. U njih obično ubrajamo razotkrivanje konkretnih ratnih zločina i kažnjavanje počinilaca bilo putem mehanizma Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, bilo putem lokalnih sudova; zatim razjašnjavanje sudsbine nestalih ljudi, zbrinjavanje izbeglih, rešavanje pitanja uništene imovine i tako dalje. Mirovni sporazumi iz Dejtona i Erduta (1995), Vojno-tehnički sporazum iz Kumanova i Rezolucija SB UN 1244 (1999) i Bečki sporazum o sukcesiji SFRJ (2001) dali su osnove za okvir *vladavine mira* na ovom prostoru, dok se pregovori Srbije i Kosova vode pod krovnim okvirom usvojenim Rezolucijom GS UN 10980 (2010) uz posredovanje Evropske unije, pa i Vašingtona.

Ali taj okvir vladavine mira dao je odgovore samo na neka pitanja koja se tiču konflikta i uzajamnih odnosa. Dublja politička pitanja – poput geneze predratne krize i rata, ratnih ciljeva, limita pomirenja, odgovornosti i krivice – rešavaju se u hodu čiji se krajnji ishod za sada ne može predvideti.

Nijedna postjugoslovenska država nije počela kao *tabula rasa* koja samo čeka da vladajuće elite upišu u nju sadržaj po svojoj želji i meri. Složenost nasleđenih pojedinačnih i kolektivnih veza, tema, aspiracija i interesa, a u okviru nominalno liberalno-demokratskog poretka, otvorila je i nove međudruštvene i međudržavne teme i načine

* Milan Igrutinović je doktor istorijskih nauka, naučni saradnik Instituta za evropske studije u Beogradu i stalni saradnik Centra za primenjene evropske studije.

komunikacija. Nove (monoetno)nacionalne države su inherentno posvećene izgradnji (svaka svoje) nacije, i taj proces zakonomerno donosi konfliktni potencijal. Izgradnja nacije ima različite forme i intenzite, a u ovom tekstu ćemo pažnju posvetiti javnom govoru, ponajviše onom koji odlikuje nosioce javnih funkcija ili poznate javne ličnosti, koji oslikava širinu i dubinu nacionalnih motivacija, stereotipa i želja, i koji kao da deluje u službi inverzne Klauzeviceve maksime: „Politika je nastavak rata drugim sredstvima”.

Imajući u vidu prirodu odnosa na Zapadnom Balkanu, a gledano dominantno iz srpske vizure, javna „prepučavanja” možemo grubo svrstati u dve kategorije. Prva, uslovno nazvana „ratna”, potekla je iz ratne dinamike sa Hrvatskom, Bošnjacima i Hrvatima u Bosni i Hercegovini i sa kosovskim Albancima. Znatno blaža „identitetska” forma, lišena ratnih trauma i oživljavanja najmračnijih istorijskih iskustava, obuhvata odnose sa Crnogorcima i, posve slabo primetno, Makedoncima. Ona markira tačke identitetskih sukoba bliskih naroda koji su sada u zamahu „omeđivanja” svojih geografija, demografija i kulture, srećom na miran način.

Verbalni rat nakon stvarnog rata

Srpsko-hrvatski, srpsko-bošnjački i srpsko-albanski (kosovski) odnosi danas su delom određeni ratnim nasleđem iz devedesetih godina prošlog veka. Srpsko-albanskom odnosu još uvek nedostaje formalni regulatorni okvir kao osnova novog mirnog stanja, ali pregovori obezbeđuju makar učestali politički kontakt kao pozitivan proces. Odnose sa Hrvatskom opterećuju posledice i pogledi na rat 1991–1995, kao i na njegove pojedinačne činove poput operacije „Oluja”, i uvek „živa istorija” Drugog svetskog rata. Ratna prošlost se u današnjici iznova proživljava kao stalna kolektivna trauma, dok je u stvari to proživljavanje odlika neuspešne istorizacije prošlosti i političke upotrebljene vrednosti ukazivanja na svoje ožiljke. Teško nam je govoriti o

odnosu prema Bosni i Hercegovini u celini, već pre o dualnom odnosu prema centralnim vlastima (i Federaciji BiH) i Republici Srpskoj. U javnoj retorici to je najpre odnos sa zvaničnim Sarajevom, a u širem smislu se može govoriti o srpsko-bošnjačkom odnosu. Teret poslednjeg rata je obeležen i formalnim presudama za ratne zločine (uključujući i onu za genocid u Srebrenici), shvatanjima gubitaka i dobitaka i maksimalističkim nacionalnim aspiracijama.

U javnom govoru koji obeležava srpsko-hrvatske odnose posebno mesto ima obeležavanje godišnjice operacije „Oluja” (5. avgust). Pamćenje ove operacije zauzima središnje mesto u panteonu hrvatske nacionalne politike. Taj dan se formalno obeležava kao Dan pobjede i domovinske zahvalnosti i Dan hrvatskih branitelja, obično uz određene svečanosti od kojih je najvažnija ona u Kninu, koji je tokom rata bio glavni grad Republike Srpske Krajine. Komemorativna praksa u svojim varijacijama obeležava glavnu vojnu pobjedu u ratu 1991–1995, osećaj konačne celovitosti Hrvatske, potiskujući tako kasniju i mirnu integraciju Baranje i delova istočne Slavonije i zapadnog Srema (Hrvatska je preuzela granične prelaze prema Srbiji tek jula 1997) kao faktički kraj sukoba i zaokruživanje teritorije. U Srbiji se ta operacija vidi kao čin etničkog čišćenja, ponekad shvaćen i kao genocid,¹ kao deo zločinačke vertikale koja je počela Jasenovcem.²

Dok je hrvatska komemoracija „Oluje” imala jasnou geografsku lokaciju, reaktivna komemorativna praksa u Srbiji je varirala i po sadržaju i po geografskoj lokaciji. Predsednik Boris Tadić je 2010. godine prisustvovao parastosu žrtvama „Oluje” u Crkvi Sv. Marka, a predsednik Tomislav Nikolić je taj datum 2015. godine proveo u fruškogorskom Banstolu, na osveštanju Crkve Blage Marije, takođe na pa-

1 „Srebrenica nije genocid, najteži genocid koji se desio od Drugog svetskog rata je 'Oluja': Palma ima i jedno teško pitanje za Izetbegovića”, *Telegraf*, 11.07.2018, <https://www.telegraf.rs/vesti/politika/2974254-srebrenica-nije-genocid-najtezi-genocid-koji-se-desio-od-drugog-svetskog-rata-je-oluja-palma-ima-i-jedno-te-sko-pitanje-za-izetbegovic>

2 „Ko krije Jasenovac, taj slavi 'Oluju'”, *Ministarstvo odbrane*, 26.01.2018, <http://www.mod.gov.rs/lat/12108/ko-krijejasenovac-taj-slavi-oluju-12108>

rastosu žrtvama. Tada je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja (na čijem je čelu bio Aleksandar Vulin) preko Organizacionog odbora za obeležavanje Dana sećanja na stradanje i progon Srba odlučio da 5. avgust bude proglašen Danom žalosti na teritoriji Srbije i Republike Srpske (RS).³ Takođe, od 2015. godine glavna državna komemoracija najčešće se održava kod mosta na Savi kod Sremske Rače, preko kog je avgusta 1995. veliki broj izbeglica ušao u Srbiju. Zbog masovnijeg učešća i arhijereja Srpske pravoslavne crkve, ona podseća na državno-crvene sabore iz ranije istorije, a simbolizuje i duhovno i kulturno jedinstvo sa Srbima zapadno od Drine, budući da na komemoraciji redovno učestvuju i srpski političari iz Republike Srpske, pa i Hrvatske. Nekoliko važnih tačaka nacionalne poruke je sabrano ovde: „Mi sa Hrvatskom imamo mir, čuvaćemo ga i nadam se da ćemo postati prijatelji u Evropskoj uniji, ali odavde šaljemo poruku da se zločin mora oprostiti, ali se ne sme zaboraviti. Na ovom mestu, gde su se Republika Srpska i Srbija ujedinile u bolu i tuzi, na mestu koje je pregazilo 250.000 Srba da ih ne bi pregazila, kako neki kažu, hrvatska oslobođilačka čizma”⁴

Tu su nominalna težnja miru i prijateljstvu, poruka da zločin treba oprostiti ali ne i zaboraviti, nacionalna tragika koja spaja srpski narod. Na komemoraciji 2018. godine koja je organizovana 4. avgusta u Bačkoj Palanci – ponovo blizu tačke masovnijeg dolaska izbeglica iz Hrvatske – predsednik Vučić je podsetio da su tog datuma 1944. godine nacisti odveli Anu Frank u logor, povukavši tako paralelu između „Oluje” i nacističkih zločina: „Hitler je htio svet bez Jevreja,

3 „U Srbiji Dan žalosti, oglasila se zvona i sirene koje rade”, N1, 05.08.2015, <http://rs.n1info.com/Vesti/a82336/Dan-zalosti-zbog-Oluje.html>

4 „'Oluja' je etničko čišćenje i besmisleni pokolj”, B92, 04.08.2015, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=08&dd=04&nav_category=11&nav_id=1023531

a Hrvatska i njena politika je htela Hrvatsku bez Srba jer su, kako je rečeno, razarali hrvatsko nacionalno biće”.⁵

Naredne godine je održana slična manifestacija u manastiru Krušedol. Tada su dominirale poruke ohrabrenja, upućene pre svega domaćoj publici: „Ne možemo samo da plačemo i kukamo, već možemo da izvučemo pouke. Da znamo šta je mir i pokažemo poštovanje prema tuđim žrtvama, ali da nikad ne dozvolimo nipoštovanje srpskih žrtava i svima da kažemo da ćemo biti svoj na svome” [...] „Lako je meni da pričam danas o greškama, na njima treba da učimo i da ih analiziramo. Na jednom od obeležavanja 'Oluje' rekao sam da je Srbija u toj nesreći dobila nove Desnice, Matavulje, Tesle.”⁶

Poslednji stav treba čitati u svetlu čestih poruka o lošoj demografskoj slici Srbije, koje se ponekad kombinuju sa ranijim tezama o demografskom bumu Albanaca (što ćemo videti kasnije u tekstu). Ohrabrivanje Srbija uz poruku o Srbiji kao bezbednom prostoru za izbeglice i ultimativnoj zaštitnici, te zemlji bogatijoj za Srbe iz Hrvatske takođe je bitan element poruka sa ovih komemoracija. One nisu usmerene kao strelice prema spolja, nego kao lekoviti melem za domaću javnost.

Nacionalna politika je postala centralna tema komemoracije „Oluje” 2020. godine. Naime, nakon parlamentarnih izbora u Hrvatskoj početkom jula, Samostalna demokratska srpska stranka je ušla u vladu čiji je nosilac Hrvatska demokratska zajednica. Očigledno kao deo partijskog dogovora, novi potpredsednik vlade Hrvatske Boris Milošević (SDSS) je prisustvovao proslavi „Oluje” u Kninu („a ovo je proslava, nije komemoracija”, kako je istakao predsednik Hrvatske Zoran Mila-

5 „Oboležen Dan sećanja na ubijene i prognane Srbe u 'Oluji'", *Beta*, 04.08.2018, <https://beta.rs/politika/94863-vucic-stajacemo-uz-svoj-narod-i-necemo-dozvoliti-da-ga-neko-progoni-i-ponizava>

6 „U manastiru Krušedol sećanje na stradale i prognane u akciji 'Oluja'", *N1*, 04.08.2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a505134/U-manastiru-Krusedol-secanje-na-stradale-i-prognane-u-akciji-Oluja.html>

nović⁷). Oštricu napada na Miloševićev korak predstavljale su izjave ministra odbrane Aleksandra Vulina: „Da će voditi računa ne samo o srpskom narodu u Hrvatskoj, već i o srpskom narodu u celini, da će razmisliti o tome kakva je to poruka za Srbe koji žive na prostoru Kosova i Metohije, da će posle ovoga njima tražiti da idu na grobove OVK-a i da pozdravljaju sve ono što su tražili, te još jednom pitam hrvatsku vladu – zašto ne poboljšate položaj Srba, zašto uslovjavate poboljšanje položaja Srba priznanjem da je 'Oluja' bezgrešna i da je dobro što su proterali 250.000 i ubili 2.000 njihovih sunarodnika, zašto terate srpski narod da prihvati da je ustaško divljanje zapravo dobrobit za njih i kako ćemo se to pomiriti ako Srbi treba da prihvate da su svi zločini nad njima zapravo civilizacijski napredak, a da Hrvati nisu činili nijedan jedini zločin i zašto nikada Jevreji nisu rekli da postoje dve strane pa da kleče jedni preko grobova drugih, nego Srbi sada to treba da urade.”⁸

Prema ovakovom stavu, Milošević zbog „lokalnih” razloga čini štetu „srpskom narodu u celini”, i stvara presedan po kome se nadalje normalizuje učešće u proslavi sopstvenog progona, i tako daju ideje drugim protivnicima, konkretno kosovskim Albancima. Dalje je ponovo vertikalnu Jasenovac– Oluja: „Zaboravili smo Jasenovac. Ćutali smo o Jasenovcu, pa se desila 'Oluja'; budemo li ćutali o 'Oluji', ponoviće nam se neka nova 'Oluja'. Ne smemo ćutati i ne smemo zaboraviti.”⁹

Predsednik Vučić je takođe pravio dvostruku poentu: odbijanje hrvatskog pogleda na „Oluju” uz kritiku Miloševićevog čina: „Nećemo da slavimo tragediju srpskog naroda, ubijanje srpskih civila, ubijanje srpske dece, ne pristajemo na poniženje”, izjavio je predsednik Srbije

7 „Proslava 'Oluje' uz prisustvo predstavnika Srba, pomirljive govore i pijetet prema svim žrtvama”, *Euractiv.rs*, 05.08.2020, <https://euractiv.rs/7-eu-i-zapadni-balkan/36-vesti/15251-proslava-oluje-uz-prisustvo-predstavnika-srba-pomirljive-govore-i-pijetet-prema-svim-rtvama>

8 „Ministar Vulin: 'Budemo li ćutali i zaboravili Oluju, desice nam se neka nova Oluja'”, *Novosti*, 03.08.2020, <https://www.novosti.rs/vesti/politika/906670/ministar-vulin-budemo-cutali-zaboravili-oluju-desice-nam-neka-nova-oluja>

9 Isto.

Aleksandar Vučić i poručio: „Pomirenje – da, poniženje – ne. Nemojte da nas terate da slavimo zajedno sa vama ubijanje Srba i govorite kako su to veliki koraci unapred. Slavite vi šta god hoćete, radujte se, a mi ćemo da tugujemo.”¹⁰ I još: „Šta smo dobili? Dobili smo to da Srbi nisu jedinstveni i da se deo hrvatske javnosti veseli da deo Srba priznaje da 'Oluja' nije etničko čišćenje. Nemojte da nas terate da mislimo to isto, i da jedna država mora da se saglasi s nečim, ne pada mi na pamet da u tome učestvujem.”¹¹

Krupna skica odnosa prema „Oluji” oslikava pre svega različite polazne tačke dva društva. Za jedne je to pobeda u kojoj treba uživati, uz povremeni iskorak prema stradalim Srbima iz Hrvatske, za druge tragika koja teško može prerasti u bilo šta drugo. Različite su i njihove upotrebljene verzije. U hrvatskoj politici nisu retke svađe dve najveće partije (HDZ i SDP) oko programa, govora i forme svečanosti; kritički nastrojena javnost je takođe spremna da u prvi plan stavi sudbinu Srba a ne nacionalni trijumfalizam. U srpskoj politici žalost za žrtvama „Oluje” je dominantna forma, koja nema toliko jak mobilizacijski potencijal jer nije produktivna, ali jeste ujedinjujuća u meri u kojoj svi Srbi treba da učestvuju u istoj žalosti. Samo manji deo javnosti teži širem kontekstualnom čitanju u kome podseća na ratnu dinamiku i hrvatske žrtve 1991/92, što bi trebalo da umanji nacionalni resentiman prema „Oluji”. Gotovo je nemoguće zamisliti dodirne tačke dva društva po ovom pitanju.

Ako su polazne tačke gledanja na „Oluju” različite, otvoreno je pitanje koja je poželjna forma odnosa dva društva i koja je upotrebljena vrednost ovog pitanja u politikama dve zemlje. Ovde nam se nude dve ravni gledanja. Jedna se odnosi na pogled na zajedničku prošlost,

10 „Vučić: 'Nemojte da nas terate da slavimo sa vama ubijanja Srba'", *N1*, 04.08.2020, <http://rs.n1info.com/Vesti/a626587/Vucic-Nemojte-da-nas-terate-da-slavimo-sa-vama-ubijanja-Srba.html>

11 „Vučić: 'Oluja je etničko čišćenje, neću dozvoliti da uvlače Srbiju u proslavu'", *N1*, 07.08.2020, <http://rs.n1info.com/Vesti/a627421/Vucic-Oluja-je-etnicko-ciscenje-necu-dozvoliti-da-uvlace-Srbiju-u-proslavu.html>

jugoslovensko iskustvo i ratove, te političku upotrebu probranih istorijskih elemenata. Druga je povezana sa aktuelnim spoljnopolitičkim odnosima i pitanjima zajedničkih ili suprotstavljenih interesa. U posleratnom periodu Srbija i Hrvatska nisu našle značajnije nove teme bilateralnih odnosa koje bi poslužile kao osnov boljih odnosa. Ne postoje novi zajednički infrastrukturni projekti koji bi prema receptu prilika za fotografisanje političara i preuzimanja slave za sebe nudili platformu za jačanje odnosa poput slučajeva sa Mađarskom, Bugarskom, Turskom itd. Istini za volju, dve države već spaja i auto-put, i funkcionalna železnica pa i naftovod. Regionalna politika je previše složena i fragmentisana da bi mogle unutar nje da nastupaju zajedno i sa preklapajućim interesima, iako u krovnim temama poput procesa proširenja EU obe države imaju u suštini isti stav i Hrvatska je jedna od istaknutijih država članica Unije po tom pitanju. Hrvatska je članica NATO-a, dok Srbija zadržava svoju viziju vojne neutralnosti, pri čemu postoji i percepcija nadmetanja u naoružavanju poslednjih godina. Pojedini partikularni interesi Hrvatske, poput jačanja posebne pozicije hrvatskog naroda u BiH, izvesno mogu naći sagovornike u Beogradu i Banjaluci, koji su zainteresovani za očuvanje (minimalno) ili jačanje (ambiciozne) položaja Republike Srpske naspram zvaničnog Sarajeva. Možda nam se nameće zaključak da su odnosi dve države u celini siromašni, da političke elite prethodnih decenija nisu našle nove i vredne spojne tačke, te da u tom kontekstu teret tema iz prošlosti čini najveći sadržaj bilateralnih odnosa.

Drugačija je dinamika srpsko-bošnjačkih odnosa spram ratnog nasleđa. Uloge, pozicija dominantne žrtve i mogućnosti nacionalne homogenizacije su drugačije pozicionirani i među njima je složenija dinamika. Nad čitavim odnosom simbolički lebdi genocid u Srebrenici, naveden u presudama Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (u presudama pojedincima iz Republike Srpske), te Međunarodnog suda pravde (u presudi o kršenju Konvencije o genocidu od strane Srbije). U srpskoj javnosti snažno je prisutna određena vrsta mimikrije, od skupštinske deklaracije koja je osudila zločin, uz opis

da je to zločin okarakterisan „na način utvrđen presudom Međunarodnog suda pravde”,¹² uz izbegavanje upotrebe termina „genocid”. Vremenom, sam termin je (p)ostao problem, a samo sporadično se dešavalo da državni predstavnici negiraju prirodu zločina (mada su takvi istupi češći u široj javnosti). Nekoliko meseci po stupanju na dužnost predsednika 2012. godine, Tomislav Nikolić je u intervjuu za *Korijere dela sera* rekao: „U Srebrenici se nije desio genocid. Reč je o pojedinačnoj krivici pripadnika srpskog naroda. Srpski parlament je osudio ovaj zločin, ali nije kazao da je reč o genocidu. Nijedan Srbin ne priznaje genocid u Srebrenici, pa ni ja.”¹³

Istini za volju, nekoliko meseci kasnije Nikolić je izjavio i sledeće: „Ja klečim zbog toga, evo klečim. I tražim pomilovanje za Srbiju zbog zločina koji je izvršen u Srebrenici. Izvinjavam se za zločine, koje je u ime naše države i našeg naroda počinio bilo koji pojedinac iz našeg naroda.”¹⁴

Time je pokazao da nije problem priznanje zločina, sve manje njegov razmera ili razgovor o posledicama, ali sam termin i kvalifikacija i dalje su nešto što teško dobija priznanje iz Srbije. Pet godina kasnije predsednica Vlade Srbije Ana Brnabić je u intervjuu za *Dojče vele* negirala kvalifikaciju genocida: „Ne mislim da je bio genocid. Mislim da je... znate, mislim da je bio užasan, užasan zločin, ali genocid je u suštini kada... genocid je kada pobijete celu populaciju, žene, decu, a to ovde nije bio slučaj. [...] Prihvatom da je bio užasan zločin. Srbija je isporučila osobu koja je optužena za taj ratni zločin. Isporučili smo tu osobu. Suđeno mu je, sada je u zatvoru.”¹⁵

12 Deklaracija Narodne skupštine Republike Srbije o osudi zločina u Srebrenici, Narodna Skupština Republike Srbije, 20/2010- 3, 31.03.2010, <https://www.pravno-informacionisistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/deklaracija/2010/20/1/reg>

13 „Nikolić: 'U Srebrenici nije bilo genocida'", *Novi magazin*, 09.10. 2012, <http://novimagazin.rs/vesti/nikolic-u-srebrenici-nije-bilo-genocida>

14 „Nikolić: 'Klečim zbog Srebrenice'", *DW*, 25.04.2013, <https://www.dw.com/bs/nikolic-klečim-zbog-srebrenice/a16771962>

15 „Ana Brnabić: 'U Srebrenici nije bio genocid'", *DW*, 15.11.2018, <https://www.dw.com/bs/ana-brnabić-u-srebrenici-nije-bio-genocid/a-46294469>

Brojne negativne reakcije na tu izjavu su u suštini bile sadržane u izjavi Denisa Zvizdića, predsedavajućeg Veća ministara BiH: „Zaprepašćuje činjenica da neciviliziranim negiranjem zločina genocida pokušavate relativizirati planski sprovedeno ubijanje preko osam hiljada nedužnih civila, negirati međunarodno pravo i osporiti presude međunarodnih sudova i postati promotor negiranja genocida kao zadnje faze njegovog potpunog izvršenja.”¹⁶

Ograđivanje od termina „genocid” svojstveno je i političkim predstavnicima iz Republike Srpske. Na političkom nivou čini se da je ta tema simbolički jaka karta u partiji koja se igra za (re)definisanje odnosa u Bosni i Hercegovini. Smatra se da bi široko priznanje i usvajanje termina „genocid” osnažilo teze o tome da je Republika Srpska „genocidna tvorevina” koja zaslužuje političko razvlašćivanje i ukinjanje, tj. da Srbima u BiH preti funkcionalna majorizacija, strah koji je ležao u korenu sukoba od 1992. godine. Gledano iz Srbije, distanca spram genocida je još veća, s obzirom na to da je formalno učešće Srbije (ili tada SRJ) u samom tom činu efemerno. Podsetimo se, Srbija je osuđena za to što nije učinila sve što je mogla ili trebalo da uradi kako bi sprečila genocid, i za to što nije kaznila počinioce kada je bila u mogućnosti. Ali nije proglašena krivom za planiranje, učestvovanje ni podsticanje genocida. Imajući u vidu snažan martirski etos o ratovima u XX veku, izvesno je da on ne ostavlja mnogo prostora da se zločin u Srebrenici javno verifikuje na način na koji bi to Sarajevo očekivalo. Veoma je snažan osećaj izmešane nepravde i martirskih prioriteta po kom „moje” žrtve nisu adekvatno prepoznate, pa tako „ja” neću činiti poseban napor da prepoznam tuđe. Takođe, intrigantna je i unutrašnja nacionalna dinamika. Formalna razdvojenost Srba iz Srbije i Srba iz Republike Srpske olakšava Srbiji da se distancira od Srebrenice i stigme koju ona nosi. Ali u zahvatu zajedničke komemoracije žrtava „Oluje” i Jasenovca kao ujedinjujućeg sentimenta i nacionalnog

16 „Oštре реакције на изјаве Brnabić и негирање геноцида”, *Regional*, 16.11.2018, <https://regional.ba/ostre-reakcije-na-izjave-brnabic-i-negiranje-genocida/>

iskustva i sve češće pominjane sintagme „srpski svet”, postavlja se pitanje na koji se način stigma Srebrenice može deliti, tj. postati „sve-srpska”? Ili, sa druge strane, da li se od Srba očekuje da budu jedinstveni samo kad treba svi da dele odgovornost i krivicu, na primer u Srebrenici, ali da inače nužno moraju ostati politički fragmentisani?

Dok se sadašnji srpski nacionalni interesi prema BiH mogu postaviti defanzivno, stavljući svoju crvenu liniju na očuvanju Republike Srpske sa njenim entitetskim pravima, zvanični Zagreb poslednjih godina pojačava svoju retoriku o ugroženosti Hrvata kao konstitutivne zajednice u BiH, uz navođenje primera izbora člana Predsedništva BiH iz redova hrvatskog naroda, što se u okvirima Federacije BiH može učiniti i glasovima Bošnjaka (za šta se kao primer može uzeti izbor sadašnjeg predstavnika hrvatskog naroda, Željka Komšića). Logiku tog stava nedavno je podvukao predsednik Vlade Hrvatske, Andrej Plenković: „Jednakost Hrvata kao konstitutivnog naroda u BiH ostaje naš prioritet. Naročito izbor njihovog predstavnika kroz adekvatan izborni zakon koji bi sprečio izborne inženjeringe.”¹⁷

Pored toga, tokom nedavne posete srpskog člana Predsedništva BiH Zagrebu, predsednik Milanović je potvrdio Plenkovićev stav: „Interes je Republike Hrvatske stabilna i funkcionalna Bosna i Hercegovina, kao i osiguranje jednakih prava Hrvata u Bosni i Hercegovini, kao ravnopravnog i konstitutivnog naroda. Zbog toga Republika Hrvatska ne može ostati pasivna i neće podržati inicijative u smeru jednostrane revizije Dejtonskog sporazuma koje bi ugrozile mir i stabilnost u Bosni i Hercegovini i jugoistočnoj Evropi”.¹⁸ Iza teza o izbornom inženjeringu se nalazi iznuđeni dejtonski „originalizam” zvaničnog Zagreba, kao odgovor na dinamiku majorizacije Hrvata unutar zajedničkog entiteta.

17 „Dejtonski sporazum u Zagrebu – ko zastupa Hrvate u BiH”, RTS, 02.10.2020, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/4098685/dejtonski-sporazum-hrvati-bosnjaci-srvi-bih.html>

18 „Dodik u Zagrebu: Sa Milanovićem i Plenkovićem o stanju u BiH i saobraćajnicama”, N1, 16.09.2020, <http://rs.n1info.com/Region/a640573/Milanovic-Hrvatska-nece-podrzati-jednostranu-reviziju-Dejtonskog-sporazuma.html>

Tako su i Zagreb i Beograd zainteresovani za očuvanje specifičnih tekovina Dejtonskog sporazuma – onih koje daju separatna kolektivna prava srpskom i hrvatskom narodu kroz različite institucionalne aranžmane. U toj tački se mogu spojiti ambicije Beograda i Zagreba, što je možda za njih pozitivno ali je u suštini usmereno protiv etabliranih interesa treće strane, kako smo ranije napomenuli.

U odnosima sa Albancima – a ovde mislimo pre svega na kosovske Albance – političko razumevanje javne retorike nas vraća nekoliko godina unazad, na razvoj teze o novom razgraničenju između dva naroda (Srba i Albanaca). Nakon nekoliko godina pregovora o ispunjavanju odredbi Briselskog sporazuma (april 2013) kojim je zvanična Srbija pristala da rasformira svoje institucionalno prisustvo na severu Kosova a da Priština formira Zajednicu srpskih opština kao garanciju opstanka srpske zajednice na Kosovu, u javnosti se pojavila ideja o eventualnoj promeni granica kao osnovi budućeg temeljnog rešavanja odnosa dve strane. Danas nam nije potpuno poznata geneza ideje, ali nam je poznato da su pojedini srpski zvaničnici o tome govorili javno na usputan način, dok su predstavnici SNS-a sa američkim diplomatom u Beogradu o tome razgovarali još 2008 godine.¹⁹ Početkom januara 2017. ministar spoljnih poslova Ivica Dačić je u intervjuu za list *Preševa jone* rekao: „Saglasni smo sa razmenom teritorija. Vi iz Preševske doline idite ka vašim, a sever Kosova ka našim”.²⁰

U letu 2018. ideja razgraničenja je dobila zamah u javnosti kada su se predsednici Vučić i Tači javno za nju zauzeli. Igrajući na kartu stare anksioznosti o albanskoj demografskoj opasnosti, Vučić je na jednom skupu okupljenim građanima poručio: „Nećete razgraničenje sa Albancima? Nema problema, kažite ljudima da se spremimo

19 „Loš prevod ili interpretacija: U depesama Vikiliksa predstavnici SNS govorili o podeli, a ne odvajanju Kosova i Metohije”, RTV, 04.02.2020, https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/los-prevod-ili-interpretacija-u-depesama-vikiliksa-predstavnici-sns-gоворили-о-подели-а-не-одважају-косова-и-метохије_1090735.html

20 „Dačić nudi Preševo i Bujanovac za sever Kosova”, Vranjske, 22.01.2017, <https://www.infovranjske.rs/info/dačić-nudi-preševo-i-bujanovac-za-sever-kosova>

da branimo Vranje za 40 godina. Zar mislite da se naši ne iseljavaju već danas?”²¹

U grubim crtama, ideja je bila da se delovi teritorije severa Kosova priključe Srbiji, dok bi delovi opština Preševo, Bujanovac i Medveđa bili pripojeni Kosovu. Time bi se povukla nova granica, koja ne bi u potpunosti homogenizovala pozicije dve zajednice ali bi, kako su proponenti ideje verovali, omogućila da sporazum bude predstavljen kao nešto novo, pre svega pred srpskom javnošću, fundamentalno nesklonoj da na bilo koji način prizna nezavisnost Kosova. Ideja je naišla na različite otpore u međunarodnoj zajednici i na samom Kosovu, otvorila krizu vlade, dovele do uvođenja jednostranih taksi Prištine na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine i blokirala proces pregovora na godinu i po dana. Kao dodatni podstrek ovoj ideji, u javnosti je pojačana uvredljiva retorika kojom su Albanci nazivani Šiptarima, pojačavajući odijum kako bi se ideja razgraničenja, odvajanja i ogradijanja lakše prihvatile u srpskoj javnosti. Ministar odbrane Vulin je tu imao istaknutu ulogu i njegove izjave su otvoreno isticale datu logiku: „Ja sam za što pre i što sigurnije razgraničenje sa Šiptarima... Sto pre između nas i njih bude tvrda i čvrsta granica, pre čemo moći da se bavimo sobom i svojim narodom, a ne da se bavimo onim što neosuđeni ratni zločinci hoće da rade i onim što rade.”²²

Nakon što je Ragmi Mustafa, predsednik Nacionalnog saveta Albanaca, podneo tužbu protiv ministra Vulina zbog govora mržnje, Vulin se branio da to „nije pežorativno, vi se zovete Šiptari, a ja vas sa najvećim poštovanjem oslovjavam sa Šiptari”.²³

21 „Vučić: 'Nećete razgraničenje sa Albancima? A za 40 godina čemo braniti Vranje...', Blic, 25.07.2018, <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-necete-razgranicenje-sa-albancima-a-za-40-godina-cemo-braniti-vranje/0zrjg64>

22 „Vulin: 'Ja sam za što hitnije i što sigurnije razgraničenje sa Šiptarima'", N1, 01.05.2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a480591/Vulin-Ja-sam-za-sto-hitnije-i-sto-sigurnije-razgranicenje-sa-Siptarima.html>

23 „Odgovor Mustafi: 'Nije pežorativno, vi se zovete Šiptari'", B92, 03.07.2020, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2019&mm=07&dd=03&nav_category=640&nav_id=1561695

Kako je tokom proleća 2020. godine opcija „razgraničenja” skinuta sa dnevnog reda nakon izbornih ciklusa na Kosovu, smena koalicijskih vlada, te reaktiviranjem EU kao posrednika, logika velikonacionalne konkurenčije je aktuelizovana nejasnim ekonomskim ambicijama povezanim sa „ukidanjem granica” između Kosova i Albanije i razvojem kapaciteta luke Drač.²⁴ Reakcija ministra Vulina: „Izjavom da će luka Drač biti kosovska Edi Rama je nastavio svoj rad na stvaranju ‘Velike Albanije’. Kao i svaki put do sada, Evropska unija će čutati i neće preduzeti ništa. Šiptari mogu da se ujedine i mogu da optimaju i tuđe teritorije a Srbi ne mogu da budu ujedinjeni čak ni na svojoj zemlji; tako se ponavlja laž da je ‘Velika Albanija’ prirodna Albanija, a Srbi ujedinjeni u jednoj državi su pretnja miru. [...] ‘Velika Albanija’ je njava velike nesreće, razbijanja i razaranja država i nacija na Balkanu. Samo ujedinjeni Srbi mogu da zaustave ‘Veliku Albaniju’ i što se pre institucionalno ujedinimo, pre će početi vreme mira na Balkanu. Ono što date Šiptarima ne možete zabraniti Srbima.”²⁵

U simboličkom nadmetanju posebno je upečatljiv primer oslikanog voza koji je januara 2017. godine trebalo da počne da saobraća na liniji Beograd – Kosovska Mitrovica. Naime, enterijer jedne nove vozne garniture *Železnica Srbije* je oslikan raznim motivima fresko-slikarstva iz srpskih manastira na Kosovu koji su deo kulturne baštine pod zaštitom UNESCO-a, dok je spolja stajao natpis „Kosovo je Srbija” isписан на 21 svetskom jeziku, i upravo je ta vozna garnitura trebalo da svečano otvori novu liniju. U Prištini je ova kompozicija ocenjena kao provokacija, a tema se brzo našla i u debati u Ujedinjenim nacijama. Sam voz je prvo putovanje završio u Raški, bez prelaska administrativne linije ka Kosovskoj Mitrovici, uz izgovor da su

24 Pojednostavljenje graničnih procedura za promet ljudi i roba je kamen temeljac nekoliko regionalnih multilateralnih planova, uključujući i „Mini Šengen”, regionalni ekonomski prostor, i bilo je deo regulatornih reformi podsticanih tokom Berlinskog procesa.

25 „Ministar Vulin: ‘Ono što date Šiptarima ne možete zabraniti Srbima’”, *Ministarstvo odbrane*, 02.10.2020, <http://www.mod.gov.rs/lat/16562/ministar-vulin-ono-sto-date-siptarima-ne-mozete-zabraniti-srbima-16562>

postojale sumnje da će Albanci minirati prugu na kosovskoj deonici.²⁶ Voz je vraćen i počeo je da saobraća na drugim internim relacijama u Srbiji: Kraljevo– Jagodina, Kraljevo–Užice, potom i Beograd–Vršac. U međuvremenu je unutrašnja ikonografska dekoracija voza počela da propada.²⁷ Ovaj voz prosto nameće simboličku predstavu odvojenosti Kosova od Srbije, stav da administrativna linija (granica) ima svoje dejstvo, i poruku da politička volja i upravni kapaciteti Srbije na toj granici prestaju da važe.

Preko teme odnosa Srbije i Kosova, kao primera odnosa države sa provincijom u jednostranoj secesiji i ishoda koji je izdejstvovan ratom, nadvija se širi međunacionalni srpsko-albanski odnos i njegove velikodržavne aspiracije. Strukturisani pregovori Beograda i Prištine su mogli biti zaustavljeni i otići u neke neočekivane teme upravo zato što se problem u odnosima ne može svesti na odnos Beograda i Prištine. Radikalizovana retorika u Srbiji, oslonjena na slobodniju upotrebu termina „Šiptari” koji Albanci prepoznaju kao uvredljiv a Srbi kao pejorativan i dehumanizujući, služi široj političkoj igri čiji je deo i Albanija.

Nacije i crkve, stari i novi identiteti

Odnosi Srbije i Crne Gore, i Srba i Crnogoraca, danas su utemeljeni na postojanju dve nezavisne države neopterećene teretom ratne prošlosti. Kulturološka bliskost, počevši od istovetne dominantne religije i običaja, daje plodno tle za pozitivne i produktivne odnose. Mada Ustav Crne Gore proklamuje građansku državu, popis, normirana

26 „Voz Beograd – Kosovska Mitrovica zaustavljen u Raški, Albanci hteli sukobe”, RTS, 14.01.2017, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2593610/djuric-voz-za-mitrovicu--prvi-put-od-rata-direktna-veza-sa-beogradom.html>

27 „Voz koji je gotovo doveo do vanrednog stanja: Parole 'Kosovo je Srbija' ispucale, freske oštećene”, Insajder, 13.01.2018, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9388/>

manjinska prava (za Albance, Bošnjake i Hrvate) i životne okolnosti svakako prepoznaju Crnogorce i Srbe, crnogorski i srpski jezik, i pripadajući splet finih razlika koje govore o evoluciji dve nacije. Te razlike se nisu ukazivale kao prepreke razvijenim društvenim odnosima, potrodičnim i profesionalnim vezama koje su za oba naroda nesumnjivo najbogatiji splet takvih odnosa sa bilo kojim od suseda.

No, politička dinamika je od 2018. godine otvorila prostor za jače nacionalno i versko diferenciranje, što je dovelo do najveće krize u odnosima od sticanja nezavisnosti 2006. godine. U jesen 2018. godine Skupština Crne Gore je usvojila Rezoluciju povodom stogodišnjice Podgoričke skupštine, čime je dala svoje tumačenje tog istorijskog događaja iz 1918. kojim je Crna Gora sjedinjena sa Srbijom nekoliko dana pre stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Skupština je taj čin stavila u izrazito negativni kontekst, što je izazvalo burne reakcije srpskih političkih partija i društvenih krugova u Crnoj Gori. Dalje, Vlada Crne Gore je u junu 2019. godine usvojila Predlog zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica, koji je krajem decembra u blago izmenjenoj formi usvojen u skupštini. Činjenica je da eparhije Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori nisu imale potpisani krovni sporazum sa državom o svom statusu, i statusu svoje imovine (poput Rimokatoličke crkve i Islamske verske zajednice), i da je vladajuća stranka DPS u svojim programskim dokumentima kao cilj istakla upotpunjavanje „duhovne arhitekture“ radom „na obnovi Crnogorske pravoslavne crkve, kao neodvojivog dijela crnogorskog državnog i nacionalnog identiteta“.²⁸ U najvećem delu srpske javnosti taj Predlog zakona je protumačen kao priprema za oduzimanje faktičkog vlasništva nad pojedinim verskim objektima Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori. Ministar spoljnih poslova Ivica Dačić je upozorio na pogoršanje državnih odnosa, dok je ministar za inovacije Nenad Popović rekao da „svi mi ovde u Srbiji moramo čvrsto

28 Politički program DPS, DPS, 30. novembar 2019, str. 18, <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/dps.website/media/files/1575286387-politicki-program-dps-viii-kongres.pdf>

stati uz svoj stradalni narod i Crkvu u Crnoj Gori, uz jasnu poruku Milu Đukanoviću da mu Srbi neće dopustiti da uništi našu Crkvu, oskrnavi Ostrog i zatre hiljadugodišnje srpstvo Crne Gore".²⁹

Nakon usvajanja Zakona u Skupštini Crne Gore 27. decembra, otpočeo je niz masovnih – u modernoj istoriji Crne Gore izvesno najmasovnijih – protesta ljudi koji su ili vernici SPC ili su u tom zahvatu vladajuće većine videli nacionalistički i radikalni korak. Tokom kratkotrajnih demonstracija u centru Beograda zapaljena je crnogorska zastava sa zgrade ambasade, a fasada je šarana u nekoliko navrata. Nekoliko ministara srpske vlade je postavilo pitanje „lojalnosti” građana. Ministar zdravlja Zlatibor Lončar je otvorio pitanje pojedinačnih sloboda, aludirajući na dominantan stereotip o prezastupljenosti Crnogoraca na raznim funkcijama: „Država Srbija je jedna otvorena država, mi u Crnoj Gori nemamo nijednog direktora ili bilo šta da se izjašnjava kao Srbin, a ovde na mnogo vodećih mesta imamo te Crnogorce koji još nisu ni srpski naučili, ne znaju srpski da pričaju...”.³⁰ Ministar Dačić je tražio izjašnjavanje Crnogoraca koji žive u Srbiji: „Jer onaj ko je sve što ima stekao u Srbiji ima obavezu da ne čuti bar po ovom pitanju, a oni koji podržavaju crnogorski režim po ovom pitanju borbe protiv srpskog naroda, mislim da je veliko pitanje da li i dalje treba da imaju srpsko državljanstvo”.³¹

Dva ministra spoljnih poslova, Dačić i Srđan Darmanović su se nekoliko puta tokom leta 2020. upuštali u javne prepirke. Na optužbe iz Podgorice da se Srbija meša u unutrašnje stvari Crne Gore, iz Beo-

29 „Predlog crnogorskog Zakona o slobodi veroispovesti, politika ili pravo”, RTS, 14.06.2019, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3558000/predlog-crnogorskog-zakona-o-slobodi-veroispovesti-politika-ili-pravo.html>

30 „Lončar: 'Gledam da u zdravstvu ne bude Crnogoraca koji ne znaju ni srpski da pričaju...', Nedeljnik, 06.02.2020, <https://www.nedeljnik.rs/loncar-gledam-da-u-zdravstvu-ne-bude-crnogoraca-koji-ne-znaju-ni-srpski-da-pricaju/>

31 „Dačić: 'Treba li onaj ko podržava Podgoricu da i dalje ima srpsko državljanstvo', N1, 05.01.2020, <http://rs.n1info.com/documents/1408249/comments/Vesti/Dacic-Treba-li-onaj-ko-podrzava-Podgoricu-da-i-dalje-ima-srpsko-drzavljanstvo.html>

grada je odgovarano da je Podgorica sama sebi napravila unutrašnji problem koji mora da rešava imajući na umu legitimne interese srpskog naroda i crkve u Crnoj Gori. Nakon izbornog poraza do tada vladajućeg DPS-a krajem avgusta i izvesnog učešća stranaka sa srpskim predznakom u novoj vlasti, ministar Dačić je formulisao poglede i interesu Srbije u Crnoj Gori na sledeći način: „Za razliku od Rame, Haradinaja i drugih albanskih političara, kao i muslimanskih lidera, Republika Srbija, pa ni njen predsednik Aleksandar Vučić, nijednom se nije umešala u unutrašnja pitanja Crne Gore. Nije Vučić pozivao građane Crne Gore za koga da glasaju, već Rama i ostali, a to onda, prema Milu Đukanoviću, nije mešanje u unutrašnje stvari. [...] Srbiju pitanje vlasti u Crnoj Gori ne interesuje, interesuju nas samo prava i slobode srpskog naroda koga u Crnoj Gori ima oko 29 odsto, kao i položaj Srpske pravoslavne crkve čija su imovina i svetinje bili meta napada crnogorske vlasti. To je legitimno pravo Srbije prema svim međunarodnim konvencijama. A sve sa ciljem da srpski i crnogorski narod žive u miru i bratskoj slozi kao što su vekovima živeli. [...] Sramotno je da Milo Đukanović napada Srbiju i Aleksandra Vučića za mešanje u unutrašnje stvari Crne Gore, dok se on najdirektnije umešao u unutrašnje stvari Srbije priznavši tzv. Kosovo. Vreme je da Đukanović prestane da plaši Crnu Goru navodnim srpskim hegemonizmom, propala je ta taktika na izborima. Pre 30 godina Milo Đukanović je izjavio da se ponosi srpskim poreklom i crnogorskom državnošću, da li je lagao tada ili laže sada?”³²

Dačić je ovde otvorio često prečutane „žalbe” Beograda na razvoj događaja u Crnoj Gori u poslednje dve decenije. Jasan je određeni resentiman prema transformaciji nekadašnjeg (povremenog) deklarativnog srpstva u crnogorstvo koje teži svom putu koji je razdvojen – a time nužno i antagonistički – od srpskog. Pored žalbi, tu su iskazani i

32 „Dačić: 'Srbiju pitanje vlasti u Crnoj Gori ne interesuje, interesuju nas prava i slobode srpskog naroda u Crnoj Gori'", Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, 02.09.2020, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/presservis/saopstenja/22714-2020-09-02-06-22-58?lang=lat>

interesi fokusirani na profilisanu srpsku zajednicu u Crnoj Gori. Ovde je bitno imati na umu dve stvari. Prva je profilisanje srpske zajednice, kao interes Srbije, koja praktično stoji nasuprot ideji Crne Gore kao građanske države u kojoj je etnicitet (ili nacionalnost) nebitna. Tu se treba podsetiti da je prostor za to delovanje otvorila sama Vlada Crne Gore kada je usvojila paket manjinskih izbornih prava (za manjine koje čine manje od 15% stanovništva, što isključuje Srbe). Druga je pitanje maksimalističke imaginacije u Srbiji, i da li postoji politizovana ideja da Srbija i Crna Gora treba u budućnosti da čine novu zajedničku državu, ili je zaista došlo do „sleganja tla” nakon 2006. godine?

Talas protesta je uglavnom utihnuo usled pandemije COVID-19, ali je na izborima u avgustu 2020. godine šarenolika opozicija pobeđila stranke vladajuće koalicije, čime je DPS izgubila izbore prvi put od svog osnivanja, tridesetak godina ranije.

Uprkos prilično širokoj javnoj podršci novoj vladi koja je došla iz Srbije, i novostepenoj popularnosti predsednika vlade profesora Zdravka Krivokapića i potpredsednika vlade Dritana Abazovića, odnos zvaničnih vlasti Srbije prema toj vladi, reflektovan u provladinim medijima u Srbiji je brzo postao posve negativan. Špekulacije o profilu vlade Crne Gore, personalnim rešenjima, iskazanim prioritetima, odnosu prema SPC u Crnoj Gori i očekivanju da se potpiše temeljni ugovor saobrazan sa voljom demonstranata iz zimskog perioda 2020. godine, punile su novinske stupce i televizijske emisije. Tematizacija identitetskih pitanja – ko je u Crnoj Gori Srbin i ko ga tačno zastupa, ko je Srbin a da mu to nije bitno („Srbogorac”), kome je pravoslavna vera bitan deo identiteta i želi da ima svoju političku opciju, unutrašnji odnosi u SPC u Crnoj Gori (u tom smislu i smrt patrijarha Irineja i mitropolita Amfilohija od korone krajem 2020. godine i pitanje njihovih naslednika) izbile su u prvi plan. Za to vreme se crnogorska vlada činila paralizovanom, možda najviše u danima ustoličenja novog mitropolita Joanikija u Cetinjskom manastiru, uz proteste dela građana i haotičnu reakciju policije.

U pozadini tih dešavanja obe zemlje povremeno potresaju aktivnosti dva moćna narko-klana („škaljarski”, po predgrađu Kotora, i „kavački”, po seocetu iznad Kotora), u koji mediji često upliću visoke javne funkcionere i političare, špekulišu o tajnim tokovima novca vezanim za unosne poslove (Beograd na vodi, građevine na Zlatiboru itd). Činjenica je da crnogorska državna uprava uglavnom nema sposobnosti da na svojoj teritoriji vrši čvršću kontrolu tih klanova, da se njihova borba prelila u Beograd kao regionalni centar, da srpska administracija nije imala upečatljivog uspeha u borbi protiv tog nivoa organizovanog kriminala.

Ove dve nezavisne države imaju bliske veze koje onemogućavaju tradicionalno shvaćenu razdvojenost i analizu državnih odnosa mimo ličnih i identitetskih. Tekući sporovi se više i ne kreću na polju „visoke” politike – npr. crnogorsko priznanje nezavisnosti Kosova više nije tema; nepostojanje međusobnog sporazuma o granici (iako *de facto* ne-ma spornih tačaka osim pravnog statusa dela granice usled različitog odnosa prema Kosovu) takođe nije tema. Oni se očitavaju u dubljim pukotinama koje su iscrtali tokovi istorije ali i uski i kratkoročni interesi elita na poziciji moći – političkoj, ekonomskoj, kulturnoj.

Zaključak

Navedene primere javnog govora, kontekstualno povezanog sa aktuelnim političkim temama, sveukupno treba da tumačimo kao element ontološke bezbednosti nacije kako je ona koncipirana poslednjih decenija, kroz socijalnu dinamiku i razne forme „unutrašnjih dijaloga”. Iza oštре javne retorike kriju se nataloženi slojevi političkog razumevanja sopstvenih nacionalnih pitanja opterećenih percepcijom sukoba, neprijateljstva i ugroženosti, a koji imaju funkciju „jačanja” nacionalne kohezije i njenog preživljavanja u budućnosti. Zato je takva retorika perzistentna, budući da vrši društvenu funkciju samorazumevanja

i razumevanja sveta oko sebe. Želja da se takvi odnosi promene mora imati na umu razmere i dubinu tih slojeva. Takav govor je ekscesan ako se posmatra samo sa pozicije etikecije i dekora liberalne demokratije. Ali, on je sastavni deo duha vremena interpleja tekućih nacionalnih interesa i ambicija koje prožimaju region.

Jasno je da odnosi između bivših jugoslovenskih republika (ne svih međusobno) nose specifičnu težinu u ukupnim regionalnim odnosima. Jugoslovenski projekat je u nekoliko svojih dvadesetovekovnih iteracija – unitarizam koji načelno nije davao važnost etničkim razlikama, asimetrični etnički partikularizam, federacija socijalističkih republika ustrojenih dominantno na etničkom principu, koja je u poslednje dve decenije prerasla u faktičku konfederaciju – pokušavao da izračuna kvadraturu kruga mogućih i poželjnih odnosa naroda i njihovih političkih okvira. Kapitalizam pa komunizam, parlamentarna demokratija prožeta monarhijskom vlašću, jednopartijski socijalizam prožet autoritetom jedne ličnosti pa potom odsustvom ikakvog autoriteta, nemogućnost pa i odsustvo rada na stvaranju zajedničke političke nacije... Dinamični sled događaja u tih 70 godina pokazao se kao prebrz, pretežak i previše složen za mirno, dijaloško, deliberativno i progresivno nalaženje modela međusobnih odnosa. Možda je povremenim radikalizovani javni govor sam po sebi nepriličan, u raskoraku sa duhom vremena u Evropi. Ali možda je i način dugog zalečenja odnosa, smirivanja tla nakon zemljotresa. Da ne završimo tekst banalnom opaskom da je dobro što pričamo bilo šta umesto da ratujemo, nego da ponudimo svetliju perspektivu: nove države slobodnije i u sopstvenom ključu tumače svoju prošlost i interes; u tom zahvatu smo naučili da vidimo i varnice, optuživanja, snažno suprotstavljena tumačenja prošlosti i iz nje navodno proisteklih prava. Naučili smo da razumeemo dublje strahove, maksimalističke poglede i ambicije drugih, i oni naše. Možda je to neophodan korak za punu stabilizaciju odnosa uz polagano zatvaranje konkretnijih političkih pitanja, jednog po jednog, u ma kako sporom ritmu.

Duško Lopandić*

BEZBEDNOSNI ASPEKTI POVEZANOSTI I ISPREPLETANOSTI MEĐUDRŽAVNIH ODNOŠA NA ZAPADNOM BALKANU

Region Zapadnog Balkana, uključujući i Hrvatsku, postigao je zavidno stanje stabilnosti i bezbednosti u odnosu na raniji period, a posebno u odnosu na poslednju deceniju prošlog veka. Poslednji oružani sukob na Balkanu, internog karaktera i manjeg obima (pobuna) desio se u Severnoj Makedoniji 2001. godine. Većina zemalja regiona obuhvaćena je različitim institucionalnim oblicima regionalne saradnje u oblastima bezbednosti i odbrane (SELEC 1999, Jadranska povelja 2003, RACVIAC 2010. i sl). U periodu 2009–2017. u NATO su se uključile Hrvatska (2009), kao i Crna Gora i Albanija (2017), dok je Severna Makedonija postala članica ove organizacije 2020. godine (Protokol o pristupanju potpisana je u februaru 2019). Ulaskom Sjeverne Makedonije u NATO, izvan ove vojne odbrambene organizacije ostaju samo Srbija i BiH. S druge strane, ne može se reći da je region Zapadnog Balkana prevazišao podele i duhove prošlosti i da je ostvarena potpuna i dugoročna stabilnost.

Pitanja bezbednosti i odbrane obuhvataju široku oblast i dotiču različite teme, od kojih zavisi stabilnost i održivost pojedinih država. Očuvanje bezbednosti države i društva je po definiciji uvek otvoreno

* Duško Lopandić je doktor pravnih nauka, istaknuti diplomata i publicista, stručnjak za evropsko pravo i regionalne odnose i saradnik Centra za primenjene evropske studije u Beogradu.

pitanje, a bezbednosni rizici nikada ne mogu biti sasvim eliminisani. To se posebno odnosi na region u kome nije do kraja sprovedena puna stabilizacija nakon nasilnog i krvavog raspada Jugoslavije, imajući u vidu nerešena pitanja funkcionisanja pojedinih država (BiH, a donekle i Severna Makedonija), otvoreno pitanje statusa Kosova, granična pitanja, kao i druge teme povezane sa postkonfliktnim temama. Poseban značaj ima pitanje korišćenja i potencijala različitih resursa na stanje bezbednosti (kretanje i rast/pad stanovništva, energetika, voda, klima i sl.). Na ova pitanja dodaju se i različiti rizici povezani sa evolucijom bezbednosnog stanja unutar posmatranih država (izgradnja administracije, slabost i neizgrađenost državnih struktura, problem organizovanog kriminala, organizacija i funkcionisanje bezbednosnog sektora, korupcija, ekonomsko i socijalno stanje društva, manjinska pitanja, pitanje legitimite političkih struktura uključujući jačanje „stabilokratije“ i drugo), ili širi međunarodni i geopolitički aspekti koji utiču na bezbednost regiona (nove međunarodne pretnje i rizici, uključujući hibridne pretnje, krize u okruženju i njihovi efekti na region, poput migracija i sl., dinamika evropske integracije, rat u Ukrajini i geopolitičke tenzije koje je on izazvao, transatlantski odnosi, uticaj spoljnih sila – Rusije, Kine, Turske i dr.).

Između ostalog, bezbednosnu situaciju pojedinih zemalja regiona uslovjavaju sledeće unutrašnje slabosti:

- nepotpuno izgrađena država, opterećena nerešenim statusnim ili institucionalnim pitanjima, uključujući pitanja legitimite vlasti i demokratičnosti institucija (BiH, SM, KiM);
- demografska i migrantska pitanja (smanjenje stanovništva, ise-ljavanje i nizak natalitet, regionalne demografske nejednakosti, nelegalne migracije);
- opasnost od terorizma, tj. pitanje radikalnih islamskih pojedinačica i grupa (Albanija, Severna Makedonija, KiM, BiH, Srbija – Sandžak/Raška oblast);
- organizovani kriminal i korupcija;

- nepostojanje dovoljno jasne i čvrste evropske perspektive (procesa integracije), pa time i nedovoljno čvrst i dugoročan regionalni okvir saradnje na Zapadnom Balkanu.

Između pojedinih pitanja bezbednosti koja utiču na politike posmatranih zemalja postoji određena međuzavisnost i uzajamnost, posebno kad je reč o regulisanju granica, kontroli migracija, ulaganjima u odbranu i naoružanje i drugo. Mnoga pitanja i rešenja u pojedinim zemljama koja se odnose na bezbednost, imaju povratno ili direktno dejstvo na slične teme u susednim državama. Sve to dodatno utiče na ukupnu atmosferu i stanje odnosa u regionu, kao i na njegovu potencijalnu evoluciju.

U ovom poglavlju želimo da ukažemo na pitanja bezbednosnog karaktera koja su od međusobnog uticaja, odnosno na pitanja koja utiču na interno stanje i međususedske odnose posmatranih zemalja. Osvrnućemo se na pojedinačne strategije nacionalne bezbednosti (SNB) i srodna dokumenta pomenutih zemalja (strategije odbrane, revizije odbrambene politike i sl.), putem kojih se mogu identifikovati osnovna bezbednosna pitanja u regionu, viđena iz perspektive pojedinih zemalja. U prvom redu istražićemo teme identifikovane u SNB koje se eksplicitno odnose na sam region i međususedske odnose. Razmotrićemo takođe i pitanja razvoja sektora odbrane i oružanih snaga u pojedinim zemljama, njihove potencijale i ograničenja i to iz ugla međusobnih odnosa.

Ovaj pregled bi u širem smislu trebalo da ukaže i na osnovne elemente otpornosti (stabilnosti), odnosno slabosti bezbednosne situacije u regionu Zapadnog Balkana. Prvo pitanje u ovom kontekstu tiče se odnosa bezbednosti i resursa u regionu (stanovništvo, energetika, voda, klima).

U kontekstu regionalne analize posebna pažnja biće posvećena institucionalnim aspektima bezbednosti pojedinih zemalja, to jest procesu integrisanja zemalja regiona u međunarodne bezbednosne organizacije. Cilj je identifikovanje puteva za realizaciju bezbednosne

zajednice u regionu. Osim toga, prikazaćemo i potencijalnu bezbednosnu dinamiku regiona, posebno imajući u vidu moguće (unutrašnje i spoljne) izazove i pretnje za države regiona, opet u kontekstu njihovih uzajamnih odnosa (interplej).

1. Strategije nacionalne bezbednosti Srbije i drugih zemalja susedstva kao indikatori regionalne uzajamnosti u oblasti bezbednosti

Mi se nećemo se baviti svim elementima strategija nacionalne bezbednosti ili drugih normativnih dokumenata koji su deo normativnog sistema bezbednosti Srbije i drugih zemalja regiona. Cilj je da se u navedenim dokumentima identifikuju samo oni delovi i teme koje se odnose na regionalnu bezbednost, odnosno na susedske odnose koji utiču na bezbednost.

U Strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije (oktobar 2009), odnosno u Strategiji nacionalne bezbednosti (decembar 2019)¹ ističe se da su rizici od rata u regionu „smanjeni ali nisu sasvim eliminisani”. Kao pozitivni aspekti koji utiču na stabilizaciju regiona istaknuti su opredeljenje za demokratiju, spremnost na dijalog i saradnju, kao i usmerenost svih zemalja regiona ka integraciji u EU.

Kao pitanja koja mogu negativno da utiču na stabilnost regiona navode se etničko i versko udaljavanje, različita tumačenja i pokušaji revizije istorije, separatističke težnje, etnički, verski i politički ekstremizam, ekonomski i socijalni problemi, migracije, organizovani kriminal, nedovoljna izgrađenost državnih institucija i elementarne nepogode.

Ako suzimo različite opšte i specifične izazove (koji se više puta ponavljaju u tekstu Strategije) na one koji se u prvom redu tiču regionalnih odnosa i nacionalne bezbednosti, možemo identifikovati

¹ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94 od 27.12.2019.

sledeća ključna pitanja koja su od značaja za uzajamne političko bezbednosne odnose:

- separatističke težnje u regionu (jednostrano proglašena nezavisnost Kosova),
- pokušaji revizije Dejtonskog sporazuma,
- pokušaj stvaranja „Velike Albanije”,
- etnički i verski ekstremizam, uključujući opasnost od terorizma i radikalnog islamskog ekstremizma u regionu, povezanog sa situacijom na Bliskom istoku,
- masovne ilegalne migracije,
- nedovršen proces razgraničenja država bivše SFRJ.

Osim navedenog, u proučavanju regionalne međuzavisnosti posebno je značajna činjenica da se u Nacionalnoj strategiji Republike Srbije kao njen nacionalni interes identificuje i pitanje „očuvanja, postojanja i zaštite srpskog naroda”, ma gde on živi, kao i pitanje nacionalnih manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta. Pri tome se uz Republiku Srbiju eksplicitno navodi i Republika Srpska. Na drugom mestu se ističe da se „ugrožavanje bezbednosti Republike Srbije i srpskog naroda, ma gde on živi” smatra ugrožavanjem nacionalnih interesa Srbije.

I u Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2017. godine² mogu se identifikovati brojna pitanja koja tretiraju temu nacionalne bezbednosti, vodeći računa o regionalnim aspektima ili efektima koji su u vezi i sa susednim državama. Tako se ističe da je „sigurnosna situacija u našem jugoistočnom susjedstvu krhka, što se odražava i na hrvatske interese”. Navodi se da „hrvatsko susjedstvo pokazuje trendove jačanja netolerancije, radikalizma i ekstremizma, posebice islamskog radikalizma”. Hrvatska nacionalna Strategija kao bezbednosni problem identificira i „difamaciju kampanju usmjerenu protiv Republike Hrvatske sa svim obilježjima hibridnog i

² *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 73 od 26.07.2017. godine.

specijalnog djelovanja”, koja postoji „u nekim državama”. Između ostalog, ističu se i nerešena pogranična pitanja, koja mogu uticati na kontrolu granice RH i nadzor državnog područja.

U strateške ciljeve RH svrstava se „osiguranje opstanka, zaštita identiteta i političkog subjektiviteta hrvatskog naroda kao konstitutivnog u BiH, zaštita i potpora Hrvatima u drugim državama i iseljeništvu”. U tom smislu, čitav jedan odeljak Strategije nacionalne sigurnosti RH odnosi se na „nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj RH”, što je postavljeno kao strateški cilj zemlje. U tom okviru se, između ostalog, navodi i potreba „promicanja znanstveno utemeljene istine o domovinskom ratu”, kao i događaja iz hrvatske istorije „uključujući i povijest odnosa s drugim narodima i državama”, te da će se RH „sustavno suprotstavljati pokušajima difamacije hrvatskog naroda i RH”. U nacionalne ciljeve se u ovom okviru ubrajaju i „pro-nalaženje i identificiranje osoba nestalih tijekom Domovinskog rata”, kao i procesiranje počinitelja ratnih zločina. U istom smislu, ali još detaljnije, navode se i „dan sjećanja na žrtve Vukovara i Škabrnje”, odnosno sećanje „na sve žrtve pale za Hrvatsku”. Temi „Hrvati izvan Republike Hrvatske” posvećeno je posebno poglavje, u kontekstu realizacije strateških ciljeva RH. S druge strane, u Strategiji nacionalne sigurnosti RH zaštita položaja nehrvatskih manjina u Hrvatskoj se prilikom razmatranja nacionalne sigurnosti ne pominje (za razliku od Strategije RS, koja i zaštitu nesrpskih manjina u Srbiji obuhvata kao deo nacionalnih interesa).

U celini, može se konstatovati da su u Strategiji nacionalne sigurnosti RH iz 2017. još opširnije i detaljnije nego u tekstu Nacionalne strategije Republike Srbije istaknute teme zaštite pripadnika sopstvene nacije (u zemlji i u inostranstvu), nacionalnog identiteta i pitanja interpretacije sukoba s kraja prošlog veka kao teme od nacionalnog interesa i strateškog značaja za zemlju. Svedoci smo činjenice da se tokom poslednjih godina tema (re)interpretacije bliže (ali i one dalje) prošlosti (II svetski rat i uloga pojedinih političkih pokreta i formacija u ratu, međuetnički odnosi tokom rata, tema genocida i uloga

koncentracionih logora u NDH i sl) pretvorila u dnevnopolitičko pitanje, koje je značajno opteretilo odnose između Srbije i Hrvatske, ali i one unutrašnje u BiH. Ako to imamo u vidu, jasno je da ovoliki značaj dat identitetskim i istorijskim temama u nacionalnoj strategiji Hrvatske, iako je neprirodan, ipak dobro objašnjava sadašnju situaciju.

Crna Gora je usvojila Strategiju nacionalne bezbjednosti 2008. godine,³ a 2018. godine usvojen je tekst nove strategije.⁴ Iako je crnogorska Strategija kraća i lapidarnija od strategija Srbije i Hrvatske, i u njoj se može naći kratak osvrt na regionalnu situaciju, kao i neke teme koje mogu da impliciraju regionalnu saradnju i izazove. Tako se u strategijske interese Crne Gore svrstavaju i pitanja kao što su „promovisanje politike dobrosusjedskih odnosa i saradnje na regionalnom i globalnom nivou”, kao i „zaštita tradicije, kulture, jezika, nacionalnog identiteta i običaja”, bez preciziranja o kojim je kulturama, jezicima ili nacionalnim običajima reč. U osvrtu na regionalni kontekst, u novom Nacrtu strategije ističe se da je „region još uvijek opterećen događajima iz prošlosti i neriješenim problemima, što može prouzrokovati destabilizaciju na pojedinim područjima”. Iako se ističe da je „opasnost od direktnе vojne prijetnje Crnoj Gori danas znatno smanjena iako se ne može isključiti”, posebno se ukazuje na mogućnost uticaja vanregionalnih aktera sa ciljem „spriječavanja evroatlantskog i evropskog puta zemalja regiona”, a nisu isključene ni konkretne akcije „hibridnog karaktera”. S druge strane, u Strategiji se ne elaboriraju posebno pitanja identitetskog karaktera (poput odbrana nacije ili manjina), kako je to slučaj u strategijama Srbije i Hrvatske.

U slučaju Severne Makedonije (Strategija nacionalne bezbednosti iz 2003, Strategija nacionalne odbrane 2020) kao nacionalni interes navodi se „promovisanje multietničke demokratije i multietničkih odnosa”, što je razumljivo imajući u vidu etnički sastav zemlje i odnose između etničkih Makedonaca i Albanaca (koji prema nekim

3 *Službeni list Crne Gore*, br. 75/08 od 08.12.2008.

4 Usvojen 18.12.2018. godine. 1814-11450-00-38-18-1-4.pdf (skupstina.me).

procenama čine između 1/5 i 1/4 stanovništva, ali predstavljaju većinu u jednom broju opština na zapadu Makedonije). S druge strane, u makedonskom strateškom dokumentu ukazuje se na izazov „ekstremnog nacionalizma, rasne i verske netolerancije”. Najzad, u ovom dokumentu se govori i o „rizicima i opasnostima” koje bi proizašle iz regionalnih „nacionalnih, verskih, velikodržavnih i teritorijalnih sukoba”. U Strategiji odbrane Republike Makedonije (2009) ističe se da je jedan od važnih nacionalnih interesa unapređenje saradnje sa susedima i da su mir, saradnja, ekonomski i demokratski razvoj bitni za napredak regiona, ali i RM. Među opasnosti po RM se ističe i mogućnost „regionalnih kriza i konflikata”, ekstremizam i nacionalizam na regionalnom nivou, etnička i verska netrpeljivost.

Slično tome, u strateškim dokumentima usvojenim u BiH (Politika bezbednosti BiH iz 2006. i Odbrambena strategija iz 2009) ukazuje se da vojni sukobi u regionu mogu proizaći iz pokušaja borbe za „secesiju, autonomiju i nezavisnost pojedinih etničkih grupa”.

Najzad, treba ukazati na Strategiju nacionalne bezbednosti Albanije (2004), imajući u vidu da se u njoj kao jedan od (srednjoročnih i dugoročnih) bezbednosnih ciljeva navodi „albansko nacionalno pitanje”, koje će se realizovati putem „evroatlantske” i „evropske” integracije zemalja regiona, uključujući i „rešenja” koja će garantovati međunarodna zajednica.

U celini, možemo navesti da su u nacionalnim strategijama bezbednosti, kao i u pratećim dokumentima uz strategije (strategije odbrane, revizije strateških odbrambenih dokumenata i sl) između ostalog identifikovane sledeće opasnosti regionalnog ili globalnog karaktera:

- mogućnost vojnog sukoba (mala verovatnoća),
- nerešena pitanja nasleđena iz skorašnjih sukoba,
- identitetska pitanja (tumačenje prošlosti, tretman manjina, zaštita sopstvene etničke grupe u susedstvu),
- ekstremizam i netolerancija spoljnog porekla (uglavnom islamski radikalizam i verska ili etnička netolerancija),

- organizovani kriminal,
- terorizam.

Analiza tekućih bilateralnih odnosa, posebno kada su u pitanju odnosi Srbije i Hrvatske, međuentitetski i međuetnički odnosi unutar BiH, kao i odnosi između „srpskog” i „albanskog” faktora u širem smislu (Srbija–Albanija, status Kosova i odnosi Beograd–Priština, stanje u dijalogu, nJAVA ujedinjenja Albanije i Kosova, albansko potenciranje pitanja položaja Albanaca u širem prostoru itd.) ukazuje na činjenicu da su etnička i identitetska pitanja i dalje dominantna u političkom narativu i da znatno utiču kako na internu političku situaciju, tako i na bilateralne odnose posmatranih zemalja, uključujući i pitanje bezbednosti. U tom smislu, ova pitanja se mogu identifikovati i kao jedan od elemenata „isprepletanosti i uzajamnosti” (*political interplay*) u kontekstu ocene bezbednosne evolucije u regionu.

PREGLED REGIONALNIH PRETNJI I PROBLEMA NA OSNOVU STRATEŠKIH DOKUMENATA ZEMALJA REGIONA

| | BIH | CRNA GORA | SEVERNA MAKEDONIJA | HRVATSKA | SRBIJA | ALBANIJA |
|---|---|---|--|---|--|--|
| Vojna pitanja/ pretnje (mogućnost oružanih sukoba u regionu) | <ul style="list-style-type: none"> – Mala verovatnoća spoljne agresije – Visoka koncentracija vojnih kapaciteta u regionu | <ul style="list-style-type: none"> – Konvencionalna vojna opasnost je smanjena (ali eskalacija na regionalnom nivou nije nemoguća) | <ul style="list-style-type: none"> – Nacionalni, verski, velikodržavni ili teritorijalni sukobi mogu dovesti do kriza i konfliktata – Problem usklađištenog naoružanja | <ul style="list-style-type: none"> – Rizik vojnih sukoba je smanjen ali nije isključen u potpunosti – Sposobnost uspešne agresije protiv drugih je mala – Usklađivanje vojnih snaga | <ul style="list-style-type: none"> – Vojna intervencija protiv RS je malo verovatna, oružana opasnost i rizici su smanjeni ali nisu potpuno isključeni – Mogućnost sukoba koji bi uključivali oružane snage, kao rezultat terorizma, pograničnih i teritorijalnih sporova ili nasilne suspenzije demokratskog procesa u zemljama JLE | <ul style="list-style-type: none"> – Opasnost korišćenja oružanih snaga – Mogućnost korišćenja oružanih snaga u rešavanju pitanja povezanih sa radikalnim etničkim pokretima |
| Politička i društvena pitanja/ pretnje | <ul style="list-style-type: none"> – Ekonomski, psihološki, društvene posledice nedavnih ratova – Gestrateški položaj regiona i uticaj velikih sila – Secesionički pokreti koji imaju za cilj dobijanje autonomije/ nezavisnosti | <ul style="list-style-type: none"> – Rizici kriza u regionu, destabilizacija i regionalna nesigurnost | <ul style="list-style-type: none"> – Decenija sukoba i neavršen proces pomirenja – Neprijateljsko delovanje stranih službi | <ul style="list-style-type: none"> – Zaokruživanje izgradnje novih država – Pogranični problemi između država bivše SFRJ – Sukobi oko kontrole prirodnih resursa – Izbeglička kriza – Jednostrana rešenja manjinskih pitanja – Eskalacija nacionalnih, religioznih i ekonomskih razlika – Nedostatak primene ljudskih i manjinskih prava | <ul style="list-style-type: none"> – Pitanje statusa i jednostrano nelegalno proglašena nezavisnost Kosova – Negativan uticaj bivših ratova – Nerešavanje pitanja izbeglica, odgovornosti za ratne zločine, revizija prošlosti – Neresena teritorijalna pitanja – Nacionalni i verski ekstremizam | <ul style="list-style-type: none"> – Nerezeni problemi iz istorije odnosa – Regionalna destabilizacija (nacionalni i etnički konflikti) |
| Ekonomski problemi | – Ekonomika nestabilnost na regionalnom nivou koja proizlazi iz tranzicije | – Ekonomski problemi u procesu tranzicije | | <ul style="list-style-type: none"> – Opasnost ekonomskog kolapsa pojedinih zemalja – Stagnacija i nezaposlenost | – Ekonomski problemi i tranzicija | – Neujednačen ekonomski razvoj |

2. Razvoj sektora odbrane i oružanih snaga u zemljama regiona i „trka u naoružanju“ kao jedan oblik političkog interpleja

U Strategiji odbrane Republike Srbije ističe se odlučnost zemlje da u skladu sa odlukom o vojnoj neutralnosti izgrađuje sopstvene sposobnosti i kapacitete za odbranu, kao i da u saradnji sa drugim međunarodnim činiocima doprinosi kolektivnoj bezbednosti na regionalnom i globalnom planu. Srbija izgrađuje kapacitete za odbranu nacionalnih interesa i razvoj povoljnog bezbednosnog okruženja u saudejstvu sa sistemima kolektivne bezbednosti (UN i regionalne i organizacije), kao i sa susedima i drugim državama. S tim u vezi, ističe se da je Vojska Srbije osnovna snaga i nosilac odbrane Republike Srbije. Zaštita bezbednosti RS i njenih građana ostvaruje se na sledeći način:

- efikasnom kontrolom granica,
- efikasnom zaštitom i spasavanjem stanovništva u miru, vanrednom stanju i ratu,
- unapređenjem sajber-bezbednosti,
- osiguranjem infrastrukture,
- efikasnim upravljanjem krizama.

Vojska Srbije deluje radi odbrane od ugrožavanja spolja, učestvuje u očuvanju mira u regionu i svetu i daje podršku civilnim vlastima u suprotstavljanju pretnjama bezbednosti (poput terorizma, separatizma i organizovanog kriminala).

Navedeni zadaci odbrambenih snaga su na manje-više sličan način sadržani i u dokumentima drugih zemalja regiona koji se odnose na odbranu ili oružane snage. Tokom poslednjih decenija, oružane snage zemalja regiona su prošle kroz radikalnu reformu, što je posledica evroatlantskih integracija, razvoja koncepta profesionalne armije

umesto obaveznog vojnog roka za sve i koncepta teritorijalne odbrane, promene bezbednosnog ambijenta, kao i pojave novih, promenjenih opasnosti i različitih hibridnih pretnji.

Među posmatranim zemljama, Hrvatska i Srbija se izdvajaju po relativnoj snazi oružanih snaga, kao i po obimu odbrambenog budžeta. One jedine imaju i vojnu avijaciju i ozbiljniju protivvazdušnu odbranu, kao i kopnenu vojsku. Razlika između njih, međutim, postoji imajući u vidu da je Hrvatska članica NATO od 2008. godine, dok je Srbija proklamovala politiku vojne neutralnosti. Albanija je članica NATO od 2009. godine, Crna Gora od 2017. godine, dok će se proces ulaska Severne Makedonije u NATO verovatno okončati ove ili početkom sledeće godine. Jedino je BiH uz Srbiju izvan NATO, iako je još 2010. godine bio usvojen Akcioni plan za članstvo, koji bi trebalo da se dopuni godišnjim akcionim planom, o čemu, međutim, ne postoji konsenzus između predstavnika tri konstitutivna naroda u Predsedništvu BiH.

Budžet za odbranu Hrvatske bio je najveći u regionu do 2018 godine, kada je iznosio oko 900 miliona dolara u 2018. godini. Vojni budžet Srbije je dostigao hrvatski u toj godini, nakon značajnog povećanja u periodu 2016–2018. (sa 710 na 904 miliona dolara). Nakon 2019. Srbija je ulagala značajno više u vojni budžet nego Hrvatska, čiji izdaci za odbranu u periodu do 2022. godine nisu prelazili 900 miliona evra godišnje.

Budžet namenjen odbrani Republike Srbije znatno je rastao i u periodu 2019–2022. Iznosio je nešto preko 800 miliona evra u 2019. godini, oko 900 miliona evra 2020, da bi u 2021. i 2022. godini značajno prešao milijardu evra (oko milijardu i dvesta miliona evra u svakoj od ove dve godine).

Budžeti ostalih zemalja regiona su znatno manji i kretali su se između sto i dvesta miliona dolara: 221 milion dolara u BiH, 180 miliona dolara u slučaju Albanije, oko 120 miliona dolara u Severnoj Makedoniji. Najmanji je, logično, odbrambeni budžet Crne Gore (84 milion dolara). Kada su u pitanju rashodi budžeta za odbranu po glavi stanovnika,

prva je u 2018. godini bila Srbija (235 dolara), zatim Hrvatska (213 dolara), pa Crna Gora (133 dolara), dok su BiH (63 dolara), Albanija (62 dolara) i Severna Makedonija (56 dolara) bile međusobno blizu.

Ako se uporedno posmatra 2021. godine izraženo u evrima, ukupni vojni izdaci su bili najveći u Srbiji (milijardu i 294 miliona evra), a zatim u Hrvatskoj (956 miliona evra). Mnogo niži bili su vojni izdaci u Albaniji (204 miliona evra), Severnoj Makedoniji (175 miliona evra), BiH (147 miliona evra), dok je Crna Gora bila na poslednjem mestu (41 milion evra).⁵

Najzad, kada je reč o relativnoj visini odbrambenog budžeta, odnosno njegovom učešću u BNP posmatranih zemalja, ponovo je na prvom mestu u 2022. godini bila Srbija sa 2% učešća, zatim Albanija sa 1,7%, onda Hrvatska (1,5%), pa Crna Gora (sa 0,94%), i na kraju BiH (0,7%).⁶

Dugoročno posmatrano, za period od 2000. godine naovamo može se konstatovati trend relativnog smanjenja učešća budžeta odbrane u BNP, pri čemu je to učešće u vremenskom periodu s početka prošle decenije (oko godine 2000. i kasnije) značajno više nego u ovoj deceniji. Ovo je bez sumnje bilo povezano sa dve činjenice: period nakon vojnih konflikata, od kojih se poslednji desio 1999. godine (bombardovanje Srbije od strane NATO), kao i pripreme pojedinih zemalja za članstvo u NATO kada je vojni budžet u načelu rastao, da bi nakon ulaska u članstvo NATO postepeno opadao. Tako je Albanija trošila do 2% BNP za odbranu 2008. godine, BiH je u 2002. godini dostigla čak 3,9%, učešće hrvatskog vojnog budžeta u državnom BNP je iznosilo 3% u 2000, dok je u slučaju Makedonije maksimum dostignut 2001. i 2002. godine (6,1% i 2,6%). Najzad, Srbija je iz poznatih razloga imala učešće budžeta odbrane u BNP od 5,2% u 2000. i 4% u 2001, da bi se ono smanjilo ispod 3% nakon 2004. godine. Ako se posmatra samo ova decenija, izdaci za odbranu svih zemalja osciliraju između 1%

5 Prema: BCBP, *Balkanski monitor odbrane*, mart 2022.

6 Ibid, str. 7.

2%, uz tendenciju relativnog i blagog smanjenja, sa izuzetkom Srbije čiji je odbrambeni budžet u 2021. godini dostigao 2,4%, ali sa tendencijom smanjenja u 2022.

Kada je reč o vojnim kapacitetima, oni u načelu odgovaraju ulaganjima. Najveći aktivni vojni potencijal ima Srbija sa 28.000 profesionalnih vojnika i oficira, uz 50.000 rezervista. Sledeća je Hrvatska sa 16.550 vojnika i oficira. Sledi Albanija (14.250 vojnika), BiH (10.500), Severna Makedonija (8.000) i Crna Gora (2.000). Prema trenutno raspoloživim informacijama, Severna Makedonija u okviru reformi i programa štednje namerava da smanji svoje vojne kapacitete na 6.800 ljudi.

Srbija takođe prednjači kada je reč o namenskoj (vojnoj) industriji, u kojoj se proizvodi širok assortiman različitog oružja i municije, uključujući raketne sisteme, bacače, avione za obuku i drugo. Hrvatska namenska industrija većinom je usmerena na domaće potrebe, s tim što njeno članstvo u NATO podrazumeva interoperabilnost, odnosno usklađenost naoružanja sa ostalim partnerima. Srbija takođe ima značajan izvoz proizvoda namenske industrije, posebno u zemlje kao što su Bangladeš, Mjanmar, Kambodža, Etiopija, Irak, Sudan i Pakistan.

Kada je u pitanju uvoz naoružanja i opreme, države regionala imaju različite izvore nabavki. Albanija uvozi naoružanje iz NATO zemalja. BiH uvozi sa različitih strana, iz Kine, Rusije, zemalja Bliskog istoka, SAD. Hrvatska i Severna Makedonija uvoze kako iz NATO zemalja, tako i iz država bivšeg SSSR-a. Uvoz srpskog naoružanja je bio tradicionalno orijentisan na Rusiju i Ukrajinu, ali je tokom poslednjih godina znatno diversifikovan na razne snabdevače, od SAD i Francuske, do Turske i Kine.

Posle neuspeha nabavke lovačkih aviona F-16 iz Izraela, Hrvatska je najavila novi tender za nabavku borbenih aviona. Srbija je iz Rusije nabavila deset starih aviona MiG-29, 30 tenkova T-72C i 30 oklopnih vozila BRDM, kao i helikoptere MI-7, Nabavljeni su, između ostalog, raketni sistemi S-300 iz Kine kao i devet borbenih dronova „Chengdu Pterodactyl 1”. Između ostalog u toku su i pregovori o eventualnoj nabavci francuskih višenamenskih borbenih aviona „Rafal”.

Imajući u vidu navedene podatke, postavlja se i pitanje u kojoj meri se može govoriti o nekoj vrsti regionalnog nadmetanja u naoružanju, odnosno porastu odbrambenih budžeta tokom poslednjih godina. Čini se da se mogu razlikovati srednjoročni i dugoročni trendovi od kratkoročnih. Kako smo konstatovali, trend ulaganja u oružane snage je opadajući, ukoliko se posmatra period od 2000. godine, sa određenim konjunktturnim oscilacijama, u zavisnosti od konkretne zemlje i njenih vojnih programa, interne situacije kao i međunarodnih obaveza (npr. ulazak u NATO, učešće u vojnim misijama i drugo). S druge strane, primećuje se da su kratkoročni trendovi tokom proteklih nekoliko godina uzlazni, posebno ako se pogleda budžet za odbranu Srbije. S jedne strane, ako posmatramo period 2016–2018, možemo konstatovati da je kod svih posmatranih zemalja budžet odbrane rastao, i to u sledećim procentima (visina budžeta odbrane u 2018. godini u odnosu na 2016. godinu): 37% porasta u Albaniji, 40% u BiH, 26% u slučaju Hrvatske, 17% u Severnoj Makedoniji, 35% u Crnoj Gori i 26% u Srbiji. U određenoj (iako manjoj) meri, reč je o porastu troškova koji je povezan sa konkretnim porastom tenzija u bilateralnim odnosima između pojedinih država. S druge strane, treba imati u vidu konstantne oscilacije budžeta posmatranih država, kao i činjenicu da donekle poboljšana ekonomска и finansijska situacija tokom poslednjih godina pruža veći prostor za budžetsku fleksibilnost. Be obzira na ekonom-ske probleme koje je izazvala pandemija, kao i rast inflacije, imajući u vidu porast globalnih geopolitičkih tenzija zbog rata u Ukrajini, kao i prisutnih napetosti u regionu Zapadnog Balkana, u narednom periodu može se očekivati odgovarajući porast izdataka za odbranu. Prema rečima srpskog predsednika Vučića (avgust 2022) Vojska Srbije je dobila „46 puta više oružja i oruđa u periodu 2018-2021. godine nego u periodu 2005-2008. godine“.⁷

Generalno posmatrano, mogli bismo zaključiti da medijski komentari o novoj regionalnoj „trci u naoružanju“ za sada u prvom

⁷ Politika, 16.08.2022, str. 5.

redu imaju propagandne i unutarpolitičke osnove i razloge. Najave o kupovini raznih vrsta novih oružja (poput aviona, protivvazdušnih sistema itd.) u Srbiji, Hrvatskoj ili drugde, ne mogu ozbiljnije poremetiti postojeći vojni balans u regionu, posebno imajući u vidu ključnu ulogu NATO u regionu ZB (osim Srbije i BiH ostale države ZB su članice NATO, dok na Kosovu postoji stalno prisustvo NATO snaga). Ove činjenice se ipak ne mogu ignorisati, jer predstavljaju određenu vrstu poruke upućene susedima, kao i simboličnu potvrdu činjenice o narastajućem uticaju određenih vanregionalnih činilaca (poput Rusije) na regionalne odnose. U tom smislu, pitanje odbrambenih snaga, budžeta i modernizacije vojne opreme predstavlja deo političke regionalne vrteške, koja se u određenim momentima ubrzava i utiče na podizanje tenzija i povećanje potencijalne nestabilnosti u međususedskim odnosima.

3. Regionalno političko nadigravanje (interplej u pitanjima bezbednosti

Potencijalna nestabilnost regiona Balkana (odnosno, specifičnije, Zapadnog Balkana) dolazi iz kombinacije strukturnih slabosti, poput postojanja niza siromašnih društava i slabih državnih institucija, i nedovršenog procesa ekonomске i političke transformacije regiona, koji je samo delimično integriran u evroatlantske institucije (NATO i Evropsku uniju), a koji je istovremeno izložen raznovrsnim vanevropskim uticajima, pretežno onim sa Istoka.

U posmatranim zemljama politika je dobrom delom zasnovana na eksploraciji populističkih trendova, uz korišćenje tema povezanih sa procesom izgradnje još nedovršenih nacionalnih identiteta i, najčešće, praksom jedne vrste zloupotrebe međususedskih odnosa kao potencijalnih polaznih tačaka za sporove ili za stalno „političko nadigravanje”

između suseda. Osim toga, neprevaziđena pitanja kao što su ratno nasleđe, događaji iz neposredne prošlosti i efekti regionalnih sukoba predstavljaju temu neprestane javne debate o prošlosti koja nikada „ne prolazi”, i koja je permanentno predmet tekuće interne političke debate, ali i bilateralnog interpleja. Osećaj nesigurnosti (lične, državne, nacionalne) podstiču političke snage i različiti populistički lideri korišćenjem tema povezanih sa bezbednosti kao što su:

- naoružavanje/razvoj oružanih snaga u zemlji i kod suseda, kao potencijalna tačka poređenja i nadmetanja,
- pitanje nacionalnih (etničkih) manjina i njihove navodne ugroženosti, kao trajnog predmeta sporenja između suseda,
- migracije i njihov efekat na državu i susedstvo, uz nastojanje da se na susede prebaci praksa i „odgovornost” za eventualna kritična zbivanja,
- pitanje opasnosti od „terorizma”, regionalna bezbednost i balkanski politički interplej,
- pogranična pitanja i sporovi kao način „vežbe” u odbrani nacionalnog „suvereniteta”, često bez minimuma spremnosti za kompromis.

Regionalna „trka u naoružanju” – stvarnost ili „lažna vest”? (*fake news*)

Politička debata i medijske kampanje u Srbiji (odnosno u Hrvatskoj, a u nešto manjoj meri i u ostalim posmatranim zemljama) gotovo redovno obuhvataju teme kupovine naoružanja i pitanja recipročnog odnosa snaga između potencijalnih suparnika. Imajući u vidu popularnost oružanih snaga u anketama (vojska je uvek u vrhu anketa o poverenju građana prema raznim institucijama), politički krugovi nastoje da iskoriste svoj odnos prema odbrani da bi povećali sopstvenu popularnost i legitimitet. Takođe, primetno je da vlasti u Srbiji u

velikoj meri koriste temu vojske i naoružanja kao način da pošalju poruke javnosti:

- Slika vojske, uključujući vojne parade i vežbe kao pouzdanog faktora, potvrda legitimite i primer ozbiljnosti garniture na vlasti;
- Stavovi o „snazi” i „pouzdanosti” oružanih snaga implicitno šalju i poruku o ugroženosti zemlje koja je okružena potencijalnim protivnicima i agresorima;
- Jačajući vojsku, vlast jača suverenitet i nezavisnost, sa porukama o „liderstvu”, „vodećem položaju” i da „niko neće moći da nas (ponovo) ponižava”.

Postoji vidljiva diskrepancija između zvaničnih izjava državnih predstavnika (Srbije, Hrvatske itd), koji najčešće ističu potrebu dobro-susedske saradnje i njenog unapređivanja, i medijskih objava (najčešće onih iz vladajućih političkih centara), kao i stavova raznih manjih ili neformalnih političkih grupa, često marginalnih ali medijski eksplorativnih, koji prikazuju odnos Srbije i Hrvatske kao rivalski odnos, koji maltene svakog časa može preći u otvoreni, pa čak i oružani sukob. Pri tome se u znatnoj meri ignoriše činjenica da je Hrvatska članica NATO, kao što su i Albanija i Crna Gora. Dovoljno je i napraviti i letimicnu analizu naslova pojedinih „poluzvaničnih” biltena vladajućih snaga, poput beogradskog *Informer*a, pa da se i u kraćem periodu skupi cela kolekcija redovnih ali uznenimirujućih izjava na temu naoružavanja, povezanih sa susedskim odnosima ili rivalitetom između Srbije i Hrvatske:

- „Srpski odgovor na pretnju iz Hrvatske: Rusko oružje doneće ravnotežu na Balkanu”, *Informer*, 15.01.2016;
- „Srbija se naoružava do zuba: stiže čak 90 moćnih sistema”, *Informer*, 24.01.2019;
- „Hrvati u panici od novog srpskog oružja: Digli uzbunu u NATO. Srbija se sprema za rat!”, *Informer*, 05.08.2016;

- „Poslanik iz hrvatskog Sabora: 'Svakom Hrvatu na granici sa Srbijom dati oružje”, *Informer*, 03.10.2018;
- „Hrvati u panici, dižu frku u NATO: Kinezi prodaju Srbiji oružje od milijardu dolara”, *Informer*, 24.09.2018;
- „Zašto ih Rusi naoružavaju? Šiptari u panici: Srbija dobija ofanzivno oružje, a ko bajagi hoće samo da se brani! Gubimo trku”, *Informer*, 30.07.2019.

Moglo bi se navesti na desetine sličnih naslova, karakterističnih za većinu tabloida u Srbiji, ali i u Hrvatskoj, Kosovu i drugde. Ali i bez navođenja drugih naslova, mogu se izvući neki zaključci iz ovakvog načina informisanja na temu naoružanja.

Pitanje obnove vojnog naoružanja zloupotrebljava se agresivnim rečnikom i porukama, često usmerenim na susede, ali namenjenih prvenstveno domaćoj javnosti. Dalje, reč je o konstantnom, odnosno stabilnom trendu (skoro su isti naslovi iz 2016, 2019. ili iz 2022. godine), koji nema previše dodira sa realnom situacijom (cifre u budžetu, egzaktni podaci) kad su u pitanju vojna ulaganja ili ciklusi obnove naoružanja. Navedeni naslovi, koji su jedna vrsta propagandnih poruka namenjenih pre svega domaćoj (mnogo više nego stranoj) javnosti, ne vode nikakvog računa o vojno-političkom kontekstu članstva Hrvatske (ili Albanije) u NATO-u, kao i prisustvu NATO snaga na Kosovu. Iako je potencijalni sukob Srbije i Hrvatske (odnosno Albanije) u ovakovom kontekstu skoro nemoguć, propagandni interplej zadovoljava određene potrebe domaćeg populističkog narativa čiji je cilj da istakne moć domaćih snaga ili zaštićenost stanovnika (i šire, svih pripadnika većinske nacije koji žive u susedstvu) od nepostojećeg agresora.

Za razliku od neslužbenih ali suštinski poluzvaničnih medijskih glasnogovornika (poput tabloida *Informer*), izjave srpskih zvaničnika su ipak nešto opreznije, iako i one uvek sadrže poruke tipa „toplo-hladno”, uz dozu implicitne pasivne agresivnosti ili specifičnih poruka upućenih susedima („mi ćemo se braniti ako zatreba”, „samo uspostavljamo ravnotežu”, itd). One ipak u prvom redu naglašavaju

želju za mirom, kao i mirnodopsku orijentaciju Srbije, u kontekstu vojne neutralnosti. „Nema mira niti slobode bez snažne i moćne države, bez armije i policije ali, više od svega, bez naroda koji voli i ceni slobodu” – u ovoj izjavi bivšeg ministra odbrane Vulina sadržana je glavna politička poruka srpskih vlasti kada je u pitanju odbrana: mir, naoružavanje, moćna država, armija, policija, narod koji voli slobodu itd.

Predsednik Srbije Vučić je u izjavi od 06. novembra 2019. rekao kako „Srbija nabavlja isključivo defanzivno naoružanje”, ali „da neće da bude Bambi za klanje”, što je izjava koja se u kontekstu Vučićevih „svetonazora” može čitati ili kao referenca na hrvatsku operaciju „Oluja” (iz 1995) ili kao indirektno podsećanje na ustaška zverstva iz Drugog svetskog rata. Imajući u vidu primere redovne „pingpong” razmene argumenata između zvaničnika u regionu na temu naoružanja, u načelu se u slučaju Srbije može ukazati na sledeće tendencije povezane sa raznovrsnim aspektima političkog interpleja:

- Hrvatska: kako od svih zemalja ZB Srbija i Hrvatska objektivno imaju najveće budžete namenjene odbrani i kako se nalaze u seriji različitih političko-verbalnih „konflikata”, posebna pažnja vlasti u Srbiji posvećena je koracima Hrvatske u naoružanju. Implicitno traje verbalno- medijska trka u naoružanju, pri čemu se porede avioni, raketni sistemi, helikopteri i druga oružja, bez direktnе specifikacije o mogućem neprijateljstvu.⁸
- Kosovo: vlasti u Beogradu su posebnu pažnju poklanjali koracima Prištine u transformaciji kosovskih snaga u „oružane snage”. Iako su realno kosovske snage pod kontrolom KFOR-a i međunarodnih posmatrača, a njihova veličina i oprema marginalni u odnosu na Srbiju, ovo pitanje stalno je isticano kao jedno od

⁸ Tekst iz lista *Novosti* od 03.11.2019. pod naslovom „Hrvatska traži pomoć SAD, priznali da su vojno slabiji od Srbije”: „Dolazak raketnih sistema S-400 i Pancir S-1 na vojnu vežbu 'Slovensko bratstvo 2019' u Srbiji uznemirio je hrvatsku javnost i medije, a najdalje u kritici otišao je *Večernji list* koji tvrdi da SAD pažljivo mere kakvo oružje treba Hrvatska da nabavi.” http://www.novosti.rs/vesti/plane-ta.300.html:828051-Hrvatska-trazi-pomoc-SAD-priznali-da-su-vojno-slabiji-od-Srbije?utm_source=alo.rs&utm_medium=exchange

ključnih za bezbednost Srbije. U ovom kontekstu, tokom 2022. godine pojačana je retorika u Beogradu putem koje se najavljuje mogućnost „agresije“ prištinskih bezbednosnih službi (jedinica „Rosu“) na srpsko stanovništvo na severu Kosova i s tim u vezi mogućnost izbjivanja ozbiljnijih incidenata, pri čemu Srbija neće ostati samo pasivan posmatrač.

- Srbija je pitanje transformacije oružanih snaga Kosova pokretala u UN, forumima NATO-a, ali i bilateralno u direktnim kontaktima sa vodećim zemljama sveta.
- U širem kontekstu, pitanje odnosa prema NATO-u (stalna neutralnost ili članstvo, dubina i obim saradnje i sl), odnosno prema saradnji sa Rusijom u oblasti odbrane (kupovina oružja, centar u Nišu, zajedničke vežbe i parade, posmatrački status u organizaciji za odbranu ODKB) predstavlja političku klackalicu, koja se koristi radi slanja često suprotnih signala u pogledu krajnjih geostrateških ciljeva Srbije. Rat u Ukrajini za sada nije promenio ovo taktičko balansiranje vlasti u Beogradu koje – bez obzira na deklarativne potvrde o strategiji integracije u EU – istovremeno ostavlja eventualnu mogućnost (neočekivanog) okretanja ka Rusiji koja se i dalje predstavlja kao „najveći prijatelj“ Srbije.

4. Migracije između humanitarnog i bezbednosnog pitanja – jedan od povoda za regionalno političko nadigravanje

Za razliku od priče o trci u naoružanju, koju podstiču mediji a delimično i spoljni faktori, tema spoljnih migracija se 2015. godine zemljama koje ovde posmatramo nametnula kao iznenadna realnost, tj. kao realan i objektivni faktor na koji su davani različiti odgovori. Balkan je vekovima bio region emigracije. Trendovi emigracije i

masovnih migracija dramatično su se povećali sa ratovima tokom devedesetih godina prošlog veka. Ovaj trend se nešto smanjio početkom XXI veka, nakon političkih promena u Srbiji i Hrvatskoj, procesa tranzicije i ubrzanih evroatlantskih integracija. Usporavanjem perspektive brzih pozitivnih političkih i ekonomskih promena u zemljama ZB, što je pratilo i usporavanje procesa EU integracija, emigracija iz regiona se tokom ove decenije ponovo ubrzala i dobila dodatnu dinamiku, tako da je poslednjih godina prerasla u dugoročni društveni problem, uključujući i pitanje bezbednosti.⁹

S druge strane, sredinom 2015. godine se u zemljama ZB pojavio nov fenomen tranzitornih migracija velikog broja izbeglica iz Sirije, kao i drugih zemalja Bliskog istoka i Afrike (Iran, Avganistan, zemlje Severne Afrike...), koje su se preko Turske i Grčke uputile tzv. Balkanskom rutom ka zemljama Zapadne Evrope (u prvom redu ka Nemačkoj). Za samo nekoliko meseci 2015. godine, dotadašnji talas od nekoliko hiljada izbeglica mesečno pretvorio se u pravu ljudsku „poplavu” od više hiljada ljudi dnevno:¹⁰ godine 2015. i početkom 2016. kroz Grčku, Severnu Makedoniju, Srbiju, Hrvatsku i Sloveniju prošlo je preko milion ilegalnih migranata. Ova pojava donela je novi vid bezbednosnog izazova za zemlje Zapadnog Balkana (i šire u Evropi) i izazvala osećaje bespomoćnosti, društvene napetosti, egzistencijalne ugroženosti i regionalnih tenzija, što je posebno podstaklo mere raznih oblika zatvaranja granica (podizanje žičanih ograda u Bugarskoj, Mađarskoj, Sloveniji, Austriji, delimično u Grčkoj itd). Zapadnobalkanska ruta je dobrim delom zatvorena u martu 2016. godine, nakon sporazuma koji su postigli Evropska unija i Turska.

9 Prema podacima Eurostata, samo u 2018. godini iz regiona Zapadnog Balkana u zemlje EU je otišlo skoro 230.000 ljudi. Iz Albanije se iselilo oko 2,2% ukupnog stanovništva, iz Severne Makedonije 2,1% ukupnog stanovništva, sa Kosova je otišlo 2% građana, BiH je napustilo 1,5% stanovnika, a Srbiju 1,3%.

10 Na primer, nakon zatvaranja tranzita kroz Mađarsku, do 06.10.2015. tokom samo tri nedelje u Hrvatsku je iz Srbije ušlo oko 150.000 ilegalnih migranata, pri čemu je bilo talasa i sa 11.000 izbeglica dnevno.

Ovu prvu fazu akutne migrantske krize odskoro je zamenila nova faza, u kojoj se tokom 2018. i 2019. godine glavna migrantska ruta preusmerila sa linije Srbija–Hrvatska na neke sporedne puteve, posebno na prolaz iz Srbije preko BiH. Iako je zasad reč o nemerljivo manjem broju ilegalnih migranata nego 2015–2016,¹¹ primetan je trend postepenog povećanja dolazaka migranata, što pogađa ionako siromašno i etnički podeljeno društvo u BiH. Imajući u vidu nestabilnost na Bliskom istoku, nije nemoguće da se u nekom obliku ponovi situacija iz 2015. godine.

U nastavku ćemo se osvrnuti na uticaj migrantske krize na međusobne odnose u regionu iz ugla bezbednosnih izazova.

Kad je u pitanju Severna Makedonija, veliki migrantski talas (2015–2016) je u određenoj meri uticao na njene inače hladne odnose sa susednom Grčkom, koju su makedonski zvaničnici optuživali da omogućuje nekontrolisano prebacivanje migranata preko granice i da time indirektno podriva makedonsku nacionalnu stabilnost. S druge strane, Severna Makedonija je nastojala da svoje stavove, odnosno rešavanje migrantskog pitanja uskladi sa Srbijom, kao zemljom u koju su migranti odlazili. Posebno su bila primetna nastojanja dve strane da paralelno deluju prema institucijama i političkim faktorima Evropske unije, u cilju obezbeđivanja veće finansijske i političke podrške, uključujući i širi kontekst odnosa sa EU u okviru procesa kandidature tj. pristupanja Uniji.

Srbija je migrantski talas 2015. godine dočekala na relativno miran način, bez posebnog podizanja političkih tenzija ili stvaranja one vrste društvene panike ili „paranoje” kakve su se pojavile u zemljama Centralne Evrope, prvenstveno u Mađarskoj. Čak ni postavljanje bodljikave žice duž granice Mađarske i Srbije, zatvaranje graničnih prolaza za ilegalne migrante, uvođenje kvota za prolazak ili nasilno

11 Sredinom 2019. godine u BiH je registrovano oko 11.000 ilegalnih migranata, što je daleko veća cifra nego što je npr. Srbija bila zvanično spremna da primi na srednjoročni boravak u svojim izbegličkim centrima, čak i u jeku krize 2015–2016. godine.

vraćanje migranata sa mađarske granice u Srbiji nije izazvalo ozbiljnije zvanične kritike niti je uticalo na odnose dve zemlje. Ovo se verovatno može pripisati dobrim političkim odnosima Beograda i Budimpešte, kao i željom zvaničnog Beograda da zadrži dobru komunikaciju sa Mađarskom, kao članicom EU koja ima najpozitivniji stav među susedima Srbije – državama članicama Unije kada su u pitanju teme promocije procesa pristupanja EU, ili stavovi oko odnosa Srbije prema nacionalnim manjinama.

S druge strane, migrantska kriza je izazvala kratkotrajnu, ali ozbiljniju krizu u odnosima Srbije i Hrvatske, posebno kada je Hrvatska, reagujući na naglo povećanje talasa migranata iz Srbije (nakon što je Mađarska blokirala svoje prelaze) tokom nekoliko dana potpuno zatvorila granične prelaze prema Srbiji, uključujući i kamionski prevoz robe. Ovim je Hrvatska bez ovlašćenja Evropske unije suspendovala i relevantne carinske propise i sporazume EU. Zatvaranje graničnih prelaza prema Srbiji od strane hrvatske vlade tokom septembra 2015. izazvalo je kratkotrajnu, ali ozbiljnu bilateralnu krizu sa širim međunarodnim efektima, ali i podstaklo politički interplej u razmeni poruka između zvaničnika dve države. Obrazlažući odluku, hrvatski premijer Milanović je, između ostalog, optužio predsednika Vlade Srbije da u doslihu sa mađarskim premijerom Viktorom Orbanom usmerava sve migrante prema Hrvatskoj, kao i da je „srpska pasivnost” u pogledu propuštanja izbeglica sa Bliskog istoka počela da ugrožava hrvatski nacionalni interes. Hrvatski premijer, poznat po neodmernim izjavama, na jednoj konferenciji za štampu je povodom protesta iz Srbije rekao kako „orao ne lovi muve. Mi smo orao.”. Kao reakcija na hrvatske mere, Srbija je zaustavila tranzit hrvatske robe preko svoje teritorije. Tadašnji ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Aleksandar Vulin ocenio je u jednom momentu da odluka Hrvatske kojom se kratkotrajno obustavlja ulaz državljanima Srbije predstavlja „rasizam”. Uz posredovanje zvaničnika Evropske unije (a posebno nemačke kancelarke Merkel), pitanje prelaska srpsko-hrvatske granice je ipak relativno brzo rešeno, a dve strane su u kasnijoj

fazi uspostavile korektnu tehničku saradnju u vezi sa kontrolom prolaska migranata.

Ipak, ova situacija, koja je u jednom kraćem periodu imala sve karakteristike ozbiljne bilateralne krize, i koja je sadržala čak i embargo na tranzit, recipročne mere i slično, pokazuje koliko je regionalna situacija osetljiva i kako u nekim situacijama bilateralni politički „interplej” može lako da se pretvori u težu i realnu krizu sa bezbednosnim posledicama.

Tenzije su se u međuvremenu iz sličnih razloga pojavile i u odnosima Hrvatske i Slovenije, koja je vrlo brzo nakon povećanja broja izbeglica uvela ograničenja ulaska u zemlju, povremeno zaustavljala međunarodne vozove i počela da gradi žičanu ogradu na nekim delovima granice sa Hrvatskom. Imajući u vidu da je Slovenija članica sporazuma Šengen, a da Hrvatska to još uvek nije bila (i još uvek nije u jesen 2022), granica između Slovenije i Hrvatske je u to vreme relativno brzo iznova poprimila karakteristike „čvrste” granice, sa svim kontrolama, zaustavljanjima i dugotrajnim kolonama, kakav je to obično slučaj sa granicama između EU i zemalja koje nisu članice ove organizacije.

Nakon smirivanja migrantske krize posle 2016. godine, tokom poslednjih godina donekle je „oživila” balkanska ruta za migrante koji dolaze preko Turske (delimično i zbog nesređene situacije na Bliskom istoku, kao i pogoršanja u odnosima Turske i Evropske unije). Ovaj put, međutim, krizna situacija je u prvom redu pogodila Bosnu i Hercegovinu. Kao i u prethodnim slučajevima, iako sada i otvorenije, bošnjački mediji i neki politički predstavnici iz Federacije BiH (Bošnjaci) za povećanje migranata su optužili „strane faktore”, između ostalog i susednu Srbiju. Istiće se da je „granica sa Srbijom sasvim ‘porozna’, tj. da se iz Srbije migranti ‘namerno’ propuštaju” ili usmeravaju na BiH, pri čemu dugogodišnja interna politička blokada i domaći interplej dodatno ubrzavaju to političko nadigravanje sastavljenog od optužbi i prebacivanja odgovornosti. Bošnjaci takođe optužuju Republiku Srpsku za „rasizam” prema migrantima kao muslimanima sa Bliskog istoka

i njihovo automatsko „preterivanje” na teritoriju Federacije BiH, odnosno u kantone sa pretežno bošnjačkom većinom. Uz interne tenzije, pogoršani su i odnosi BiH sa Hrvatskom, preko koje migranti prolaze na putu do Nemačke. S druge strane, u BiH se ukazuje na brutalnost hrvatske policije, koja migrante vraća ka BiH. U novembru 2019. u hrvatskim medijima su se pojavile informacije da bi Hrvatska mogla da zabrani ulazak nekim zvaničnicima iz BiH (ministrima iz većinski bošnjačkih kantona), koji olakšavaju ili čak podstiču odlazak migranta iz imigracionih centara ka Hrvatskoj.

Raniji (kao i noviji) migrantski talas koji je zahvatio balkanske zemlje i na ovaj način ilustruje složenost i osjetljivost odnosa među zemljama Zapadnog Balkana. Brojnost migranata nesumnjivo predstavlja bezbednosni faktor, uključujući i direktnu opasnost od pojave terorizma u nekim slučajevima (neki učesnici pojedinih terorističkih napada islamista u Francuskoj i Belgiji prošli su balkanskom rutom; ustanovaljeno je da je i određeno oružje korišćeno u tim napadima poteklo iz regionala Balkana i verovatno potiče iz nekih skladišta stvorenenih tokom ratova devedesetih godina XX veka).

Osim navedenog, povećanje broja migranata koji relativno lako prelaze međudržavne granice podstiče međusobno nepoverenje u regionalu i različite političke reakcije koje migrantski problem „prevode” u pitanje regionalnih odnosa (kontrola granica, migranti kao način destabilizacije političkog stanja u nekoj zemlji, migranti kao pojava koja može da ugrozi ne samo bezbednost nego i identitet pojedinih područja ili entiteta, poput Republike Srpske i slično). U pojedinim periodima, zemlje regionala su pokazale i sposobnost za dobru međusobnu saradnju.

U celini, međutim, kako smo prethodno ilustrovali na primerima iz prakse, migrantsko pitanje ima veliki destabilizujući potencijal i lako može da posluži za produbljivanje i ubrzavanje regionalnog političkog interpleja koji se, umesto usmerenja kao saradnji, solidarnosti i međusobnoj podršci, redovno sastoji od uzajamnih kritika, prebacivanja odgovornosti, preuzimanja mera retorizije prema susedima

(zatvaranje granica, vraćanje migranata i drugo) i drugih vidova regionalne destabilizacije.

5. Pitanje opasnosti od „terorizma”, regionalna bezbednost i balkanski politički interplej

Kao i u drugim temama balkanskog političkog interpleja, pitanje potencijalnog (prvenstveno) islamskog terorizma povezanog sa učešćem državljanima iz regiona ZB (BiH, Albanija, Srbija i Kosovo) ima svoju realnu i objektivnu osnovu, ali se istovremeno koristi i kao način stvaranja negativne slike o susedima ili manjinama. Ovo je pitanje koje je, kao i tema migracija, direktnije povezano sa situacijom u samoj Zapadnoj Evropi. Zbog toga tema „islamizma” i terorističke opasnosti putem islamskih celija na Zapadnom Balkanu češće nego u drugim slučajevima dolazi iz nekih zapadnih medija ili političkih centara.

U ovom kontekstu, Albanija, Kosovo i BiH, kao područja sa većinskim muslimanskim populacijom na Balkanu predstavljaju posebnu metu mogućeg interpleja, koja u ovim slučajevima implicitno ili eksplicitno obuhvata reference na „različitosti”, „neevropski” karakter islamske kulture, „opasnost” od islamizacije Evrope, staru-novu ideju o Balkanu kao „predziđu” hrišćanstva (Evrope), i slično. Uz navedeno, opasnost od terorizma inspirisanog ekstremističkim pokretima sa Bliskog istoka predstavlja realan bezbednosni izazov za sve države regiona.

DRUGI DEO

**POSEBNE TEME
ZAPADNOBALKANSKOG NADIGRAVANJA**

Rodoljub Šabić*

TRANZICIONA PRAVDA KAO INTERPLEJ

„Prošlost još nije prošla.”
(Havijer Serkas)¹

Kao i manje-više sve druge tranzicione zemlje, i zemlje Zapadnog Balkana se suočavaju sa nužnošću oslobađanja od tereta ružnog nasleđa masovnog kršenja ljudskih prava, uključujući i masovne zločine. A za svaku pojedinu zemlju, nezavisno od toga da li je reč o tranziciji iz totalitarnog ili autoritarnog sistema u demokratski ili tranziciji iz rata ka miru i normalnom razvoju i prosperitetu, to suočavanje uvek podrazumeva brojne izazove. Odgovore, ako ne na sve, onda izvesno na veoma značajan deo tih izazova može da obezbedi tranziciona pravda.

Zemlje Zapadnog Balkana su istovremeno suočene sa obe stvari: i sa ružnim nasleđem kršenja ljudskih prava za vreme nedemokratskih režima, i sa neuporedivo ružnjim nasleđem kršenja ljudskih prava i teških, masovnih zločina počinjenih tokom krvavog rata u kome se raspala nekadašnja zajednička država. Takav izuzetno komplikovan kontekst dodatno naglašava nužnost suočavanja svake zemlje sa prošlošću, a samim tim i potrebu i značaj ostvarivanja tranzicione

* Rodoljub Šabić je magistar pravnih nauka, advokat, prvi poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2004–2018) i saradnik Centra za primenjene evropske studije u Beogradu.

1 Havijer Serkas, poznati španski i evropski pisac. Njegov roman *Hohštapler*, koji se svrstava među najbolja književna dela koja za predmet imaju tranziciju, tretira socijalne i psihološke kontroverze u vezi sa procesom tranzicije u Španiji, nakon Frankove diktature.

pravde, ali istovremeno indukuje mnoštvo dilema i problema s tim u vezi.

Ostvarivanje tranzicione pravde je bitna prepostavka uspostavljanja demokratije i vladavine prava u svakoj od zemalja bivše Jugoslavije pojedinačno, a istovremeno izuzetno važan faktor u njihovim međusobnim i bilateralnim i multilateralnim odnosima. Sistematsko, dosledno i kontinuirano ostvarivanje tranzicione pravde moglo bi sa jedne strane bitno i trajno da utiče na unapređenje kvaliteta tih odnosa; sa druge strane, izigravanje te ideje, njeno svođenje na instrument ostvarivanja dnevnopolitičkih interesa trajno negativno utiče na njihove i inače vrlo komplikovane međusobne odnose, i dodatno ih komplikuje.

Iako im je, bar hipotetički, na raspolaganju bogat „arsenal“ instrumenata tranzicione pravde, u dosadašnjoj praksi naporu usmereni na njeno istinsko ostvarivanje nisu dali ni izbliza očekivane i potrebne rezultate.

Čime je objasnjivo odsustvo toliko potrebnih rezultata tranzicione pravde na prostorima Zapadnog Balkana? Zašto se u većini slučajeva instrumenti ostvarivanja tranzicione pravde nisu pokazali efikasnim kao u nekim drugim sredinama?

U svim tranzicionim društvima neke načelne okolnosti determinišu i limitiraju ukupne rezultate tranzicije, pa u okviru toga i tranzicione pravde. Po pravilu, nova vlast veoma retko ima punu kontrolu nad društvenim i političkim procesima i nad institucijama. Da bi nove elite uopšte došle na vlast, pored rezultata izbora često je potreban i vidljivi ili skriveni kompromis sa predstavnicima starog režima. Vrlo često predmet takvih kompresa budu izričite ili prečutne garancije da pripadnici stare elite neće biti krivično gonjeni. S tim u vezi, naročito je bitna kontrola nad službama bezbednosti. Naime, ako se u njima (kao što se često dešava) na bitnim pozicijama zadrže ljudi odgovorni za zločine i(li) za masovna i sistematska kršenja ljudskih prava, te službe ostaju konstantna i vrlo ozbiljna pretnja svim tranzicionim naporima.

I nefunkcionalnost pravosudnog sistema je jedan od tipičnih problema unutar manje-više svih novih političkih sistema koji se grade, odnosno koje tranzicione zemlje pokušavaju da uspostave. Iz prethodnog perioda po pravilu se nasleđuje veliki broj nezavršenih sudskih slučajeva. Brojni su razlozi tog „gomilanja“ nezavršenih slučajeva: generalna nekompetentnost pravosuđa, instruiranje ili direktna zabrana da se po nekim predmetima postupa, slabi i nefunkcionalni zakoni, ili strah sudija i tužilaca da donose presude zbog kojih rizikuju konflikt sa nosiocima političke moći. Uz sve to, nakon uspostavljanja nove vlasti, pravosudni organi primaju uvećan, nestandardno veliki broj zahteva za pokretanje krivičnih ili parničnih postupaka upravo zbog potrebe otvaranja odgovornosti za kršenja ljudskih prava u prethodnom periodu represije. A pravosudni sistem nema kapacitete da toliku količinu kompleksnih predmeta procesuira. Ne postoje specijalizovane institucije koje bi se direktno bavile krivičnim istragama povodom zločina koji su se dogodili u prošlosti: one se moraju tek osnivati. Sudije i tužioci imaju malo ili nikakvo iskustvo u procesuiranju takvih slučajeva, a suočavaju se sa problemima kao što su nespremnost svedoka i žrtava da sarađuju (čak i ako postoje adekvatne mere zaštite), jer nemaju poverenje u snagu institucija vlasti, pa tako ni u dostizanje pravde. Na sličan način i sa sličnim posledicama postoje problemi sa nedostupnošću relevantne dokumentacije, jer se često događa da su pripadnici starog režima (oni koji su se zadržali na bitnim pozicijama u institucijama, ili indirektno zadržali u njima autoritet) naredili da se ona uništi ili prikrije.

Na nefunkcionalnost pravosuđa utiče i usvajanje nekih novih zakona, poput zakona o amnestiji, ili produžavanje primene zakona nasleđenih iz prethodnog perioda, sve kao rezultat „kompromisa“ Na ovakve, nekada i drastične korake nove vlasti mogu da budu bukvalno primorane, da bi mogle da obezbede funkcionisanje države. Na primer, nakon rušenja vojne hunte u Argentini 1983, pravosudne institucije su podigle optužnice i osudile nekadašnje najviše lidere vojne hunte. Ohrabrene tim potezom, a i generalnom podrškom javnosti, nove

demokratske vlasti nastavile su sa aktivnostima na planu tranzicione pravde u pravcu uspostavljanja odgovornosti oficira srednjeg i nižeg ranga. Nažalost, ta strategija nije imala veliku podršku javnosti, a izazvala je zabrinutost i nezadovoljstvo oficira koji su smatrali da nisu odgovorni, jer su „samo izvršavali naređenja”. Takva situacija dovela do toga da određene grupacije unutar argentinske vojske podignu nekoliko simultanih oružanih pobuna,² što je primoralo vlast da usvoji dva zakona kojima je garantovan prekid istraga i procesuiranja oficira.

Markantan problem u tranzicionim zemljama je i po pravilu nefunkcionalno zakonodavstvo, u kom ne postoji valjan zakonski okvir koji bi osigurao psihofizičku zaštitu svedoka. Usled uverenja da je veliki broj počinilaca ratnih zločina i dalje na slobodi, određen broj svedoka iz straha ne želi da sarađuje sa pravosudnim organima. Takvu saradnju naročito izbegavaju raseljena lica (povratnici), pre svega zbog okruženja „domaćeg”, većinskog naroda, čije su vojne ili policijske formacije kršile prava i čiji pripadnici najčešće ne gledaju sa odobravanjem na takvu saradnju sa pravosudnim organima. Ali takođe, neretko oklevaju da sarađuju i zbog svoje, povratničke zajednice, u kojoj je prisutna bojazan da takvo svedočenje povratnika može da ugrozi interes i život čitave njihove zajednice.

Uz sve navedeno, za sve tranzicione države karakterističan je još i dramatično veliki porast opštег kriminala, posebno organizovanog kriminala. Taj porast kriminala često je direktno povezan sa prethodnim režimom, uslovima i ljudima koji su u njemu vladali. Neretko se dešava da pripadnici službi bezbednosti koji su u prošlosti kontrolisali neke bitne tokove robe i novca u „sivim” ili potpuno ilegalnim poslovima to nastave i u novim okolnostima, nekad čak i sa istih pozicija. A dodatni ozbiljan, težak problem s tim u vezi je veliki broj demobilisanih, dobro uvežbanih vojnika koji su otpušteni bez adekvatnih programa

2 Uz sve razlike u obimu i domašaju, ovo asocira na balkanske prilike, npr. na ponasanje Jedinice za specijalne operacije MUP-a Srbije (JSO) u novembru 2001. godine, u sedištu jedinice u Kuli, i na auto-putu u Vrbasu i Beogradu. Akteri ovih događaja bili su procesuirani, ali su na kraju ipak oslobođeni optužbi za oružanu pobunu.

resocijalizacije, i koji se u situaciji opšteg siromaštva, bez zaposlenja, lako odlučuju za kriminal. To pogotovo važi za jedan nemali broj onih kojima je rat, a često i zločini, dugo bio svakodnevno „zanimanje”.

Ne dovodeći u pitanje prisustvo i nesumnjiv negativan uticaj navedenih faktora na vršenje tranzicione pravde u zemljama Zapadnog Balkana, ipak se nameće utisak da je odsustvo željenih i potrebnih rezultata u najvećoj meri posledica jednog posebnog faktora.

Uprkos tome što su praktično sve garniture na vlasti deklarativno posvećene procesu pomirenja u regionu, konkretne mere za uspostavljanje tranzicione pravde uglavnom su slabe, izostaju i nemaju pravu podršku političkih aktera.

Mehanizmi kao što su suđenja za ratne zločine i potrage za nestalim osobama u velikoj meri predstavljaju rezultat zahteva međunarodne zajednice, dok ih u praksi često opterećuje i opstruira uticaj politike i ideoloških opredeljenja nosilaca vlasti. Stvarni odnos predstavnika političke elite na vlasti prema potrebi uspostavljanja pravde u odnosu na zločine iz devedesetih godina XX veka često ilustruje javna podrška osuđenim ratnim zločincima i pojedincima, za koje postoje ozbiljne indicije o umešanosti u ratne zločine.

Suđenja za ratne zločine hronično se suočavaju sa brojnim problemima, koji godinama unazad značajno ograničavaju uspostavljanje krivične pravde za zločine iz prošlosti. I ostvarivanje prava žrtava na materijalne reparacije na sličan način otežavaju brojne normativne institucionalne prepreke. Institucije definitivno nisu ni izbliza u dovoljnoj meri posvećene ispunjavanju obaveze pružanja reparacija žrtvama, u skladu sa međunarodnim standardima.

I na planu tzv. simboličkih reparacija prisutne su uglavnom komemoracije događaja koje su etnički „obojene”; štaviše, tu se zločini često relativizuju, pa čak i potpuno negiraju. Evidentno je i odsustvo ozbiljnih napora za izgradnju kulture empatije i sećanja na žrtve. I potraga za nestalim osobama ide jako sporo, delimično usled nepostojanja adekvatnog zakonskog okvira, a delom i zbog pasivnog odnosa nadležnih institucija.

Arhive vojske, službi bezbednosti i policije, koje sadrže važnu građu za utvrđivanje relevantnih činjenica o oružanim sukobima tokom devedesetih, kao i o lokacijama stratišta ili grobnica, po pravilu su veoma teško dostupne zainteresovanim pojedincima, nevladinim organizacijama i široj javnosti.

Nisu sprovedene i ne sprovode se ni mere provere ratne prošlosti zaposlenih i zainteresovanih za zaposlenje u bezbednosnim strukturama, kao ni funkcionera. Iz institucija nisu sistematski uklanjanici pojedinci umešani u kršenja ljudskih prava.

I pored toga što je u svim zemljama Zapadnog Balkana snažno prisutna svest o potrebi izgradnje demokratske, pravne države na unutrašnjem planu i ostvarivanja pune normalizacije međusobnih odnosa na međunarodnom planu, ostvarivanje tranzicione pravde ipak nije pod odlučujućim uticajem te svesti. Iako pravna država, normalni međusobni odnosi i prosperitetna koegzistencija kao suštinski i trajni interesi svake od ovih zemalja podrazumevaju vršenje tranzicione pravde, odlučujući uticaj na to ipak imaju pragmatični dnevopolitički interesi vladajućih garnitura, koji često ne samo da nisu komplemen-tarni sa idejom tranzicione pravde i interesima zemlje, nego su im i direktno suprotni.

Spremnost vladajućih garnitura zemalja Zapadnog Balkana da verbalno podrže (ili bar da ne dovode u pitanje) značaj ostvarivanja tranzicione pravde je već dugi niz godina u velikom, ogromnom ras-koraku sa njihovim praktičnim delovanjem.

Čak i samo lapidaran osvrt na primenu (ili pokušaje primene) nekih od instrumenata tranzicione pravde u zemljama Zapadnog Balkana pokazuje da je ta politička podrška bila ili varljiva, lako podložna promenama, ili licemerna i neiskrena. I što je još gore, pokazuje da je sama ideja tranzicione pravde bila predmet neprincipijelnog političkog nadigravanja, često samo puko sredstvo za popravljanje sopstvenog autoriteta u očima domaće ili, pogotovo, međunarodne javnosti.

Takov osvrt, razume se, može da pode od toga da sprovođenje tranzicione pravde, kako to govori uporedno-pravna praksa, generalno

podrazumeva i primenu brojnih, različitih mehanizama determinisanih realnim okolnostima konkretnog društva; ipak, moglo bi se reći da su i u teoriji i u praksi afirmisana četiri glavna instrumenta:

1. krivično gonjenje,
2. komisije za istinu i pomirenje,
3. veting i lustracija i
4. reparacije.

Uprkos tome što predstavnici vlasti u regionu Zapadnog Balkana (odnosno bivše Jugoslavije) deklarativno iskazuju „punu posvećenost“ procesu pomirenja, konkretne mere za uspostavljanje tranzicione pravde uglavnom ne daju željene efekte (ili ti efekti sasvim izostaju), a jedan od glavnih uzroka je to što potrebna, odnosno nužna politička podrška po pravilu ili izostaje ili je samo simbolična, i to iz razloga koje smo već pomenuli.

Osvrt na sadržinu svakog od ova četiri instrumenata tranzicione pravde i, istovremeno, na činjenice o njihovoj primeni (ili bar pokušajima primene), pokazuje odsustvo željenih rezultata. Kao što je već rečeno, odsustvo rezultata je umnogome posledica uticaja zatečenih, nasleđenih faktora kao što su nefunkcionalnost i preopterećenost pravosudnog sistema, kadrovski deficiti, loše zakonodavstvo, siromaštvo, opšti porast kriminala svojstvenog tranzicionim zemljama i sl, ali je ono posebno, u odlučujućoj meri, posledica činjenice da političke elite zemalja Zapadnog Balkana prema ideji tranzicione pravde imaju nedosledan i neiskren odnos. Institucionalizaciji i primeni instrumenata tranzicione pravde one ne pristupaju sa punom svešću o njihovoj potrebi već uglavnom pod pritiskom javnosti, nekada domaće a češće strane, međunarodne; što je još gore, te elite su po pravilu spremne da idejom tranzicione pravde manipulišu u svrhu ostvarivanja pragmatičnih, sopstvenih dnevnopolitičkih interesa, što je nekad čak i direktno protivno stvarnim ozbiljnim interesima svojih zemalja, naroda i građana.

1. Krivično gonjenje

Krivični progon izvršilaca krivičnih dela u sukobima na prostoru bivše Jugoslavije odvijao se na dva plana:

- 1) Na međunarodnom planu, pred specijalnim sudskim institucijama koje su UN osnovale upravo u te svrhe, kao što je bio Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju, poznat i kao Haški tribunal;
- 2) Na unutrašnjem planu, pred redovnim sudovima opšte nadležnosti, ili pred specijalnim sudovima, u državama nastalim raspadom Jugoslavije.

Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju – Haški tribunal

Kad su u pitanju postupci krivične odgovornosti za teške povrede ljudskih prava, odnosno za zločine počinjene u sukobima na prostoru bivše Jugoslavije, institucija koja bez ikakve sumnje ima najmarkantnije, centralno mesto svakako je Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (MKTJ) – famozni Haški tribunal, prvi sud za ratne zločine koji su osnovale Ujedinjene nacije, a takođe i prvi međunarodni sud za ratne zločine posle sudova osnovanih u Nurnbergu i Tokiju po završetku II svetskog rata.

U skladu sa glavom VII Povelje Ujedinjenih nacija, MKTJ je 25. maja 1993. osnovao Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija.³

Tribunal je počeo sa radom 1994. a prestao 30. novembra 2017. okončavši sve prvostepene postupke, s tim da je njegov rad nastavio takozvani Mechanizam za međunarodne krivične sudove, sa zadatkom da okonča preostale žalbene postupke.

³ Rezolucija Saveta bezbednosti UN br. 827.

Tokom više od 24 godine rada, Tribunal je procesuirao 161 optuženog i izrekao 83 osuđujuće presude na višegodišnje kazne zatvora, među kojima pet na doživotni zatvor. Osim osuđujućih, Tribunal je izrekao i 19 oslobađajućih presuda. Presude obe vrste izazivale su (a i danas izazivaju) oprečne ocene javnosti u zemljama bivše Jugoslavije.

Sticajem okolnosti, nijedan od trojice glavnih aktera u ratnim sukobima zbog kojih je Tribunal osnovan nije pred njim i osuđen. Nekadašnji predsednik Srbije i SR Jugoslavije Slobodan Milošević bio je optužen za zločine protiv čovečnosti počinjene na Kosovu, ali je umro 2005. u pritvorskoj jedinici Tribunala. Druga dva glavna aktera iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, Franjo Tuđman i Alija Izetbegović nisu ni optuženi: ova činjenica korišćena je kao argument u kritikama rada Tribunala, povodom navodno neravnomernog tretmana izvršilaca zločina iz različitih sredina. Međutim, najverovatnije je da su i Tuđman i Izetbegović izbegli pojavljivanje pred Tribunalom samo zato jer su u međuvremenu umrli. Na primer, u jednom od svojih najpoznatijih intervjuja⁴ datih povodom aktivnosti tužilaštva i MKTJ, Karla del Ponte, glavna tužiteljka Tribunala, izjavila je: „Imali smo otvorenu istragu o Tuđmanu, podizanje optužnice bilo je blizu”, a na pitanje za šta bi Tuđman bio optužen, odgovorila je: „Za zločine protiv čovečnosti i ratne zločine”. Na pitanje da li će biti podignuta optužnica protiv Izetbegovića, odgovorila je kratko: „Istraga je u toku”.

I činjenica da su više od polovine procesuiranih bili Srbi iz vojnog i političkog „establišmenta” Srbije i Republike Srpske bila je u tim zemljama čest povod za tvrdnje da je Haški tribunal „antisrpski” i da deli „pravdu pobednika”. S druge strane, oni koji su podržavali Sud i njegove aktivnosti isticali su kao kontraargument to da su najviše najvećih zločina u sukobima izvršile upravo srpske snage.

Haški tribunal je bio često i oštro kritikovan i u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini, što je konstantno izazivalo utisak da niko nije zadovoljan njegovim radom. Osim pomenute „nesrazmere” u pogledu

4 Intervju Karle del Ponte za italijanski list *Repubblica* od 29.04.2001.

broja procesuiranih, kritičari Tribunala su u svim bivšim jugoslovenskim republikama kao nedostatke navodili i njegovu sporost u radu i vrlo visoke troškove. Neretko je pominjan i navodni uticaj SAD i pojedinih država EU na odluke Tribunala.⁵

Većina kritika odnosila se na jedan relativno mali broj konkretnih presuda. U Srbiji je najviše kritika javnosti verovatno izazvala presuda kojom je od optužbi za zločine nad srpskim civilima i ratnim zarobljenicima na području Srebrenice oslobođen jedan od ratnih komandanata Armije BiH, Naser Orić, kao i oslobađajuća presuda nekadašnjem vođi OVK (a kasnijem premijeru Kosova) Ramušu Haradiniju, za ratne zločine nad nealbanskim stanovništvom na Kosovu. Vrlo sličan revolt javnosti je izazvala i odluka Žalbenog veća Tribunala da oslobodi hrvatske generale Antu Gotovinu i Mladena Markača.

I u javnosti Hrvatske i BiH bilo je oštih reagovanja na odluke Tribunala. Posebno oštare kritike mogle su se npr. čuti na odluku Žalbenog veća Haškog suda o poništavanju kazne od 27 godina zatvora bivšem načelniku Generalštaba Vojske Jugoslavije Momčilu Perišiću, koju mu je izreklo Prvostepeno veće. Veliko nezadovoljstvo javnosti u Hrvatskoj i BiH izazvala je i odluka o puštanju na slobodu optuženog Vojislava Šešelja pre donošenja presude i bez uslova.

„Glavni“ kritičari odluka Tribunala u svim sredinama bili su političari, a neretko i visoki, najviši državni funkcioneri. Kritike na račun Tribunala u svim državama bivše Jugoslavije prepoznatljive su pre svega kao „političke“, odnosno kao politički konjunkturne. Te kritike su po pravilu stavljane u funkciju realizacije dnevnopolitičkih, nekada i doslovno banalnih ciljeva. Shodno tome, one su se najčešće zasnivale na paušalnim argumentima tipa „osuđuju samo naše a oslobađaju njihove“ i, mada su po pravilu bile vrlo glasne i zapaljive, one

5 Posebno indikativan bio je „slučaj“ sudije MKTJ iz Danske, Frederika Harhoffa, kasnije razrešenog dužnosti: u jednom privatnom pismu koje je dospelo u javnost i koje je potom objavljeno u više medija, on je, povodom nekih oslobađajućih presuda Žalbenog veća hrvatskim i srpskim generalima, izrazio bojazan da „sud menja kurs“ pod pritiskom vojnog establišmenta nekih uticajnih zemalja.

su se retko zasnivale na ozbiljnoj, argumentovanoj, pravnoj kritičkoj analizi odluka Suda.

Uz sve to, usled pozicija, odnosno faktičkih mogućnosti koje su pojedini kritičari imali na raspolaganju, stvari često nisu ostajale samo na verbalnim kritikama već su se manifestovale i kroz realne probleme u vezi sa izvršavanjem preuzetih obaveza saradnje sa Tribunalom. Iako, bar na relevantnom nivou, obaveza saradnje sa Tribunalom nikada nije načelno i formalno dovođena u pitanje, u određenom broju slučajeva je ipak dolazilo do situacija koje je međunarodna zajednica doživljavala kao opstrukciju dogovorene saradnje, bilo da je reč o faktičkim postupcima, bilo da se radilo o razlikama u „tumačenju prava”.⁶

Takav odnos je na svoj način ilustrovaо pozнати advokat, a као branilac i bitan akter dešавања у MKTJ, Ante Nobile, коментаришући бројне оште, гневне реакције хрватских политичара на осуђујућу пресуду шесторици војних и политичких вођа тзв. Херцег-Босне, за злочине које су починиле хрватске единице под њиховом контролом: „Jučer smo чули од највиших политичких дужносника у Хрватској да они отбацију пресуду Haškog tribunala, а неки су отбацили уопće Haški tribunal, а заборављају да smo se kleli u Haški tribunal када је osloboдио генерала Gotovinu, како smo aplaudirали Tribunalu и bili ponosni što je Haški tribunal utvrdio da general Gotovina i остали generali који су bili optuženi nisu починили kazneno djelo, како су хрватски narod, država i vojska osvjetlali образ u Hagу, а сада када је Hag осудио neke Hrvate ne priznajemo Hag niti njegove presude”, рекао је Nobile, dodajuћи: „Da ironija буде још већа, Gotovinu је osloboдио као предсједник вијећа суда Teodor Meron, који је jučer bio u вијећу које је осудило шесторику. Tu se pokazuje besmisao svih tih populističkih напада od стране хрватских политичара према Haškom tribunalu.”

6 Poslednji takav slučaj, trenutno veoma aktuelan, jestе odbijanje Srbije da Međunarodnom mehanizmu za krivične sudeve („nasledniku” MKTJ) izruči dva člana SRS-a, poslanike Vjeriku Radetu i Petra Jojića, koji su još 2012. pred MKTJ optuženi da su pretnjama i podmićivanjem uticali na svedoke optužbe u postupku protiv Vojislava Šešelja.

Na sličan način govorilo se i u Srbiji: „Ako je sud u Hagu tobože bio samo zupčanik u mehanizmu sveopšte antisrpske politike svetskih centara moći, kako se sugeriše, onda se zadatak demontaže tog mehanizma ne može prepustiti naporima pojedinaca, ne može se taj cilj postići švercovanjem fragmentarnih svedočanstava kroz institucije, demonstriranjem uvređenosti u ovoj ili onoj međunarodnoj organizaciji, retoričkim e-nek'-si-im-rekô tiradama i sličnim doskočicama. Da ne govorim o tome da se gotovo nigde (uz zaista retke izuzetke) u javnim debatama ili u tekstovima posvećenim ovoj temi ne može čak ni naslutiti da su autori koji se autoritativno kritički izjašnjavaju o radu Tribunala neku od presuda makar pažljivo pročitali. Dosadno je, ali poučno... Dakle: tim domaćih i međunarodnih stručnjaka i onda osporiti tačku po tačku (makar one najteže) haških presuda (makar onih najvažnijih), ako argumenti za to postoje. Ako je sve laž i prevara – neće biti teško razgrnuti tamu svetlom istine. Sve drugo je ne samo neuverljivo, nego i neozbiljno, a radi se o – najmanje što se može reći – ozbiljnoj stvari u kojoj se već dvadeset godina mistificuje i akcijaši. Naravno, umesto smirene argumentacije, mnogo je lakše stvoriti u društvu atmosferu antihaške hajke i harange, kako državne strukture već po tradiciji rešavaju polemička pitanja o ovoj temi.”⁷

Bez obzira na kritike iz bivših jugoslovenskih republika (i naravno, ne samo odatle), značaj uloge i rezultata MKTJ u očima velikog dela međunarodne zajednice je nesumnjivo veliki, izuzetan. Mnogo puta je to nedvosmisleno izraženo u istupanjima istaknutih predstavnika međunarodne zajednice; kao tipičan primer možda mogu poslužiti reči jednog od svakako najistaknutijih, Antonija Guteresa: „Zahvaljujući radu ovog Suda biće nemoguće više ikada prekrajati istoriju. Velika mi je čast da sam ovde kako bih prisustvovao zatvaranju Međunarodnog suda za bivšu Jugoslaviju. Kada je stvoren taj Međunarodni krivični sud, bio je to momenat od istorijske važnosti.”⁸

7 „Haški sud, Srbija i komentari”, Srđan Milošević, www.peščanik.rs

8 Antonio Guterres, generalni sekretar UN, na ceremoniji zatvaranja MKTJ, Hag, 21.11.2017.

MKTJ je prestao sa radom, ali je njegov značaj nesporan a rezultati postupaka vođenih pred njim i dalje relevantni. Jedan od evidentnih, najvažnijih rezultata je to što je prekinuo praksu nekažnjivosti moćnika. Može se sa izvesnošću reći da mnogi od ljudi koji su osuđeni za dokazane teške povrede ljudskih prava i zločine ne bi bili osuđeni pred sudovima svojih država, jer pred njih nikada ne bi bili ni izvedeni. Štaviše, vrlo je verovatno da bi mnogi od njih ostali na pozicijama sa kojih bi mogli negativno da utiču ne samo na ostvarivanje tranzicione pravde, nego i na proces tranzicije uopšte.

Drugi po važnosti očekivani rezultat, „pomirenje”, evidentno nije ostvaren. Međutim, veliko je pitanje koliko je i da li je uopšte bilo realno očekivati takav rezultat od jednog suda. Za takav dragocen tranzicioni rezultat potrebno je mnogo više. Neophodni su faktori koji očito nisu bili obezbeđeni, pre svega aktivnosti politički relevantnih faktora usmerene na afirmaciju ideja pravde, istine i prosperiteta, ali i kontinuirane i dosledne aktivnosti organa nacionalnih pravosuđa na procesuiranju i kažnjavanju ljudi odgovornih za kršenja ljudskih prava i zločine.

Evidentno je da je to u velikoj meri izostalo, da je to nešto na čemu se u budućnosti mora raditi bolje i mnogo više. Rezultati rada MKTJ i njihove „poruke”, koliko god bili osporavani, u tom kontekstu mogu biti i te kako korisni.

„Političari su bili glavni protivnici Haškog suda. Danas su na važnoj raskrsnici, moraju se distancirati od zločina i prestatи да се крију иза лаžних тврдњи о колективној кривци. Шиrom региона осуђени ратни злочинци се сматрају херојима док се ћртве занемарују, а помирење је често надвладано националистичком реториком. Премда се Суд затвара, његов рад се мора наставити. Уколико има политичке храбrosti, наше пресуде могу да уклоне терет колективне кривице. Европске интеграције захтевају одлуčан раскид са реториком прошlosti.”⁹

9 Serž Bramerc, glavni tužilac, na ceremoniji zatvaranja MKTJ, Hag, 21.11.2017.

Suđenja za kršenja ljudskih prava i zločine pred nacionalnim sudovima

I kad se govori o tranzicionoj pravdi koja se ostvaruje, odnosno koja bi se morala ostvarivati u krivičnim postupcima pred nacionalnim sudovima, ključni problem predstavlja nedostatak političke volje za sveobuhvatnim, doslednim, iskrenim i institucionalizovanim suočavanjem sa ružnim nasleđem sukoba iz devedesetih godina prošlog veka. Usled toga, a uprkos deklarativno iskazanoj spremnosti manje-više svih relevantnih političkih struktura da tom procesu pruže potrebnu podršku, očekivani rezultati tranzicione pravde uglavnom izostaju.

Primer Srbije može da posluži kao „dobra“ ilustracija nedoslednog i kontroverznog odnosa vladajućih političkih struktura (koje su se u međuvremenu i smenjivale) prema obezbeđivanju potrebnih, osnovnih prepostavki za efikasan krivičnopravni tretman izvršioca ratnih zločina.

S jedne strane, imamo činjenicu da je potrebna struktura institucija za procesuiranje ratnih zločina u Srbiji uspostavljena relativno rano. Normativno, to je učinjeno još 2003. godine, donošenjem Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine.¹⁰ Nakon toga, a shodno tom Zakonu, na otkrivanju i krivičnom gonjenju ratnih zločina u Srbiji počinju da rade Tužilaštvo za ratne zločine, Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu, Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu, Služba za otkrivanje ratnih zločina pri Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), Jedinica za zaštitu pri MUP-u i Služba za pomoć i podršku žrtvama i svedocima pri Odeljenju za ratne zločine Višeg suda u Beogradu, a uspostavljena je i posebna pritvorska jedinica u okviru Okružnog zatvora u Beogradu.

10 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 10/2007, 104/2009, 101/2011.

Uspostavljanje specijalizovane strukture organa u relativno kratkom roku moglo bi da govori u prilog rešenosti političkih faktora da se taj proces odvija kako valja. Ali sa druge strane, što je vrlo indikativno, tokom celih prvih 12 godina rada (2003–2015), specijalizovane institucije za procesuiranje ratnih zločina u Srbiji delovale su bez ikakvog strateškog okvira. Radile su dakle *ad hoc*, od prilike do prilike, uprkos kompleksnosti materije kao i izuzetno velikom broju potencijalnih i nerešenih predmeta. Tek 2015. godine, moglo bi se reći pod „pritiskom“ primedbi koje su stizale iz Evropske unije, Srbija je pristupila izradi nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina. Navedeno svakako ne govori u prilog postojanju korektnog odnosa političke vlasti prema ovom važnom segmentu vršenja tranzicione pravde, naprotiv.

Suđenja za ratne zločine su uglavnom zapravo bila rezultat zahteva međunarodne zajednice, dok su u praksi ona zapravo u kontinuitetu bila pod snažnim različitim negativnim uticajima vlasti, političkih i ideoloških opredeljenja njenih nosilaca. O stvarnom odnosu predstavnika političke „elite“ prema potrebi uspostavljanja tranzicione pravde govore različiti postupci, koji uključuju i česte neprikrivene manifestacije javne podrške osuđenim ratnim zločincima, ili pojedincima za koje postoje ozbiljne indicije da su bili umešani u ratne zločine. Štaviše, bilo je i situacija u kojima se ta podrška manifestovala u vidu neprikrivenog pritiska, čak i pretnjama upućenim predstavniciма organa gonjenja, kao što je npr. bio slučaj povodom javno iznetih sumnji da je general Diković, načelnik Generalštaba Vojske Srbije, umešan u izvršenje ratnih zločina: tom prilikom bili smo svedoci gotovo besprimernih izjava Tomislava Nikolića, predsednika republike, odnosno njegovih poruka koje je on putem medija uputio Vladimiru Vukčeviću, tadašnjem glavnom tužiocu za ratne zločine. Tom prilikom mu je poručio da „pazi šta to kopa po Srbiji“ jer „on nije organ Haškog tribunala i nije postavljen da samo napada Srbiju“, kao i da „razmisli da li vredi da toliko laže da bi ispunio nečiji zadatak“.

Može se reći da je za sve bivše jugoslovenske republike neprimerno dugo trajanje sudskih postupaka za ratne zločine tipično obeležje. Procesuiranja ratnih zločina vrlo često, gotovo po pravilu, traju dug niz godina, što se neminovno negativno odražava na ukupan proces tranzicione pravde. Dugo trajanje postupaka posledica je odlaganja pretresa, iz raznoraznih razloga. Bez obzira na to da li je razlog nedolazak svedoka ili (često krajnje diskutabilni) zdravstveni problemi optuženih, dugo trajanje postupka je praktično postalo pravilo.¹¹

Posledice višegodišnjeg trajanja sudskih postupaka su dalekosežne i ozbiljne. Vreme radi svoje, optuženi umiru, a žrtve i svedoci gube poverenje u pravosuđe. Sve to zajedno šalje vrlo negativnu i obeshrabrujuću poruku. U istom kontekstu nije nimalo nevažno, naprotiv, da odugovlačenje postupaka demotiviše i bez toga nedovoljno zainteresovanu javnost; osim toga, takav način rada je izuzetno komplikovan za medije te ih praktično onemogućava da prate suđenja, što rezultira time da mediji izuzetno retko šalju izveštače da uopšte prate suđenja za ratne zločine.

To je delimično uzrok još jedne izuzetno negativne posledice, uzrok izostanka još jednog rezultata koji je veoma bitan za uspešan tok tranzicije. Umesto da se kod najšire javnosti stvori i raširi jasna predstava o onom što se dogodilo, o kršenjima prava i zločinima, o potrebi da se počinioci zločina kazne a da se grade odnosi u kojima zločini ne mogu da se ponove, suočavamo se sa velikim i rastućim neznanjem o svemu tome.

Na primer, neka istraživanja u Srbiji¹² pokazala su da velika većina ispitanika, čak 85%, ne zna da navede nijedan događaj za koji se

11 Više nego ilustrativan primer nerazumno dugog trajanja postupka je famozni predmet „Ovčara” u kojem je, četiri godine po pravosnažnosti, presuda ukinuta i predmet vraćen Odeljenju za ratne zločine Apelacionog suda na ponovno odlučivanje u žalbenom postupku, koji je pravosnažno okončan tek krajem 2017. godine, 14 godina po podizanju optužnice.

12 Istraživanje „Obaveštenost građana o ratovima devedesetih, zločinima i suđenjima optuženim za ratne zločine” radio je istraživački centar „Demostat” za potrebe dnevног lista *Danas*.

sudilo (ili se sudi) pred domaćim sudom, dok 79% ispitanika ne zna da navede nijedan državni organ koji je uključen u procesuiranje ratnih zločinaca. Nekih 71% ispitanika nije znala ništa o opsadi Sarajeva, koja je trajala skoro četiri godine. O zločinu na poljoprivrednom dobru Ovčara kod Vukovara, 64% građana takođe nije znalo ništa. Većina ispitanika nije znala ništa o masovnim grobnicama u Srbiji, i nije čula ni za jedan logor koji se nalazio na teritoriji Srbije; u isto vreme, 52% ispitanika nije znalo da navede nijedan zločin počinjen nad srpskim stanovništvom.

Čak i ako pođemo od pretpostavke da ovo, kao i druga slična istraživanja ima vrlo relativnu vrednost, definitivno je jasno da navedeni podaci govore nešto što je poznato i nesporno: stanje i rezultati u ostvarivanju tranzicione pravde koje je trebalo obezbediti kroz aktivnosti nacionalnih sudova nisu zadovoljavajući. Nužni su daleko bolji rezultati, čemu bi kvalitativan doprinos morali dati upravo nacionalni sudovi. Ovo utoliko pre što je, nakon što je MKTJ prestao sa radom, Međunarodni mehanizam za krivične sudove upravo njima u celosti prepustio suđenja počiniocima ratnih zločina.

S tim u vezi, šansu za potrebni, novi, dodatni podsticaj procesu tranzicione pravde na prostorima bivše Jugoslavije može da pruži proces integracija država sa ovog prostora u Evropsku uniju. Iako zahtevi Evropske unije (bar eksplisitno) ne obuhvataju neka od bitnih pitanja tranzicione pravde (reparacije, veting, itd.), reforme koje će ove države morati da pokreću trebalo bi da obezbede kvalitetniji okvir i za proces uspostavljanja tranzicione pravde. Razume se, poseban značaj u tom pogledu imaju reforme koje zahteva EU, a koje se tiču oblasti vladavine prava, što je obuhvaćeno posebnim pregovaračkim poglavljem pod nazivom Pravosuđe i osnovna prava.

2. Komisije za istinu i pomirenje

Zajedno sa krivičnim gonjenjem pred međunarodnim ili domaćim sudovima, vetingom, lustracijom i programima za reparacije, važan deo instrumentarija za uspostavljanje tranzicione pravde čine i komisije za istinu i pomirenje.

Suočavanje sa prošlošću dugo se gotovo isključivo vezivalo za primer Nemačke nakon pada nacizma i za njeno suočavanje sa posledicama nacističkih zločina. Proces „suočavanja sa prošlošću” tada se još uvek nije označavao terminom tranziciona pravda: taj termin ušao je u širu upotrebu tek pre nekoliko decenija.

Dug niz novih pitanja u tumačenju pravde i odgovornosti pokrenut je tek sa velikim tranzicijama iz osamdesetih godina prošlog veka, pre svega onih u Latinskoj Americi. Do tada je akcenat tranzicije bio na pitanjima budućnosti, pitanjima uređenja i funkcionisanja budućeg društva. Ali nakon rušenja autoritarnih režima u nekim zemljama Latinske Amerike, zahtevi porodica žrtava i organizovanih aktivista za ljudska prava su u prvi plan izbacili upravo pitanje prošlosti, kao izuzetno važno za izgradnju budućnosti.

U tim zemljama, dilema o većem ili manjem značaju potrebe za pravdom i odgovornošću sa jedne strane, i za mirnim i prosperitetnim funkcionisanjem novog društvenog sistema sa druge strane bila je neizbežna. A otklanjanje te dileme bio je vitalno važan zadatak države, u kontekstu stvaranja uslova za uspešnu tranziciju.

Pre toga su tranziciona društva imala mogućnost izbora, te su berala ili potpuno ignorisanje zločina iz prošlosti, kao što je sve doskora radila Španija, ili neki od modaliteta „pobedničke pravde”, kakva je demonstrirana u Nirnbergu.

Tek su tranzicije zemalja Latinske Amerike dovele do zaključka da je otvaranje i rešavanje pitanja zločina iz prošlosti izuzetno važno za budućnost, za potpuno ozdravljenje društva. Međutim, kako su

te tranzicije u velikoj meri bile rezultat kompromisa između predstavnika novih demokratskih vlasti i predstavnika starih autoritarnih režima, koji se nisu odmah odrekli kontrole nad svim centrima moći, mogućnosti za sudske gonjenje odgovornih bile su po pravilu vrlo skromne. Zbog toga su zemlje Latinske Amerike morale da traže alternativna rešenja.

Tako su se kao adekvatan model pojavile komisije za istinu i pomirenje, koje su uglavnom figurirale kao alternative, kao zamena za krivično gonjenje počinilaca zločina. Takav koncept komisija za istinu dugo je bio dominantan, praktično jedini, sve do ratova na Zapadnom Balkanu (odnosno u bivšoj Jugoslaviji) i užasnog rata i genocida u Ruandi.

U načelu, a zbog okolnosti uspostavljenih usled hladnog rata, međunarodna zajednica se sve do početka devedesetih godina praktično i nije mešala u unutrašnja pitanja tranzicija raznih zemalja. Međutim, dva pomenuta velika sukoba, jedan u Evropi i drugi u Africi, oba sa užasnim posledicama, doneli su novi zaokret u vezi sa pitanjima odgovornosti, pogotovo u vezi sa krivičnim progonom odgovornih.

Kada je reč o „sukobljavanju nadležnosti“ sudske i vansudske mehanizame, što su ranije mnogi smatrali vrlo problematičnim, ipak je konačno prevladalo mišljenje da se ti mehanizmi međusobno ne isključuju, te da su oni zapravo komplementarni.

Prema međunarodnom pravu, krivično gonjenje počinilaca zločina predstavlja međunarodnu obavezu svake države. Međutim, sudske procese ne mogu da odgovore na sva pitanja koja otvara nasleđe ružne prošlosti. Krivični sudske procese se ne bave potrebama žrtava i zajednica koje su preživele zločine, ne bave se ni menjanjem zakona i institucija koji su omogućili ili učestvovali u masovnim kršenjima ljudskih prava i u zločinima – oni se bave isključivo odgovornošću konkretnih pojedinca.

I nakon okončanja sudske postupaka ostaju otvorena pomenuta i druga brojna pitanja koja traže odgovore. Te odgovore mogu da daju (ili bar to mogu da pokušaju) komisije za istinu i pomirenje. Sasvim

pojednostavljeno rečeno, s obzirom na to da je njihovo osnivanje i delovanje evidentno i neka vrsta moralnog akta i da njihovi izveštaji predstavljaju neku vrstu moralne sankcije, te komisije imaju širi prostor za delovanje od onog koji je omeđen normama krivičnog prava, one mogu da deluju i na onim pravcima kojima sudovi ne mogu da idu.

Prva komisija za istinu osnovana je 1974. u Ugandi, a od tada ih je u svetu osnovano više desetina raznih, sličnih naziva. Kao najpoznatije, i u nekim aspektima najuspešnije, najčešće se izdvajaju i pominju Nacionalna komisija za nestale u Argentini (Conadep, 1983–1984), Komisija za istinu i pomirenje u Čileu (Retigova komisija, 1990–1991), Komisija za istinu u El Salvadoru (1992–1993), Komisija za istinu i pomirenje u Južnoj Africi (1995–1998/2004), Komisija za rasvetljavanje istorije u Gvatemali (1997–1999), Komisija za istinu i pomirenje u Sijera Leoneu (2000–2004), Komisija za istinu i pomirenje u Peruu (2001–2003).

Ocenjivanje efekata rada komisija za istinu je generalno veoma težak zadatak. Nije nimalo jednostavno uspostaviti kauzalno-funkcionalnu vezu između rada komisija i promena do kojih je došlo u drugim oblastima, kao što su sudske postupci, zakonodavne i institucionalne reforme, i pogotovo pomirenje. Podjednako je teško proceniti i šta predstavlja „napredak“ na bilo kom tranzicionom polju, jer takva procena vrlo lako (i vrlo verovatno) može da bude subjektivna. Čak i u oblastima u kojima se rezultati mogu izražavati brojevima (broj optužnica, odnosno broj pokrenutih i broj okončanih sudske postupaka, broj ljudi koji su dobili reparacije, broj razrešenih slučajeva nestanaka), uvek može biti diskutabilno da li ostvareni rezultati predstavljaju uspeh ili ne. Priroda stvari je takva da nesporni, apsolutno pouzdani kriterijumi za procenu rezultata komisija za istinu i pomirenje ne postoje.

U vezi sa procenom rezultata komisija za istinu nezaobilazan značaj ima vremenski faktor. Napredak u krivičnim gonjenjima, institucionalnim reformama i napredak u drugim oblastima, najčešće dolazi i nekoliko godina nakon što komisija završi svoj rad. Zato ukupan

napredak traži dosledno, iskreno, dugoročno, kontinuirano angažovanje kako civilnog društva tako i političkih elita, što je posebno važno. To dobro ilustruju komisije za istinu Argentine i Čilea, koje po mišljenju većine analitičara i prema većini pokazatelja, predstavljaju uspešne primere. U obe zemlje bilo je potrebno znatno više od decenije da bi se obezbedio stvaran napredak.

I pored svih realnih zamerki, ipak se može reći da su najpoznatije komisije za istinu imale vrlo pozitivne rezultate. Pre svega, kao nesporan i veoma važan rezultat treba naglasiti činjenicu da su komisije za istinu u sve većoj meri pružale javnu platformu žrtvama zločina i kršenja ljudskih prava, da su davale priliku žrtvama da najširoj javnosti ispričaju sve o onom što im se desilo. Većina analitičara koji se bave pitanjima tranzicione pravde saglasni su u pogledu toga da su javna svedočenja bila u vrlo značajnoj meri efikasna u vezi sa nizom važnih stvari, kao što su vraćanje dostojanstva žrtvama, buđenje solidarnosti u širokim slojevima društva i podsticanje javne debate o pitanjima koja su prethodno u javnoj sferi bila praktično nepoznata i o kojima se čutalo.

Većinu svih dosadašnjih komisija za istinu i pomirenje osnivali su predsednici država. Dakle, „šef države” je „ukazom” imenovao članove komisija i kreirao mandate komisije, čineći to bez širokih konsultacija sa predstavnicima parlamentarnih i političkih stranaka, nevladinih organizacija, udruženja žrtava ili njihovih porodica. Na taj način osnovane su brojne komisije za istinu, uključujući i neke od najpoznatijih kao što su one u Argentini i Čileu.

Prednosti ovakvog načina osnivanja komisija vidljive su prvenstveno na planu efikasnosti. Osnivanje ide lakše, štedi se vreme, brže se odgovara na potrebe jer su isključene razmirice i rasprave oko sastava komisije, mandata, ciljeva, nadležnosti, metodologije, itd. Ali isto tako, ovaj način bez sumnje ima i ništa manje evidentne i brojne nedostatke.

Osnivanje komisija bez konsultacija sa predstavnicima različitih grupa zainteresovanih da uzmu učešće, pre svega bez uključivanja

organizacija za ljudska prava i udruženja žrtava, vrlo lako rezultira gubitkom šire podrške, koja je za ovakva tela, da bi ona uopšte bila uspešna, praktično neophodna.

Osim toga, isključivanje predstavnika civilnog društva nema za posledicu samo to da komisija radi bez učešća ovih izuzetno važnih, kvalitetnih partnera, koji često raspolažu izuzetno kvalitetnim ljudskim resursima, već i to da smanjuje ili sasvim gubi mogućnost pristupa drugim resursima, pre svega dokumentaciji o kršenjima ljudskih prava koju su ti potencijalni partneri prikupljali tokom trajanja autoritarne vladavine, odnosno za vreme konflikata.

Sve navedeno može bitno otežati ostvarivanje onih rezultata zbog kojih se komisije za istinu i pomirenje i formiraju. Sticajem okolnosti, nažalost, kao veoma ilustrativan primer za to može poslužiti Komisija za istinu i pomirenje Savezne Republike Jugoslavije.

Komisija za istinu i pomirenje u SR Jugoslaviji

U martu 2001. godine, iznenada i praktično bez prethodnih konsultacija, predsednik tadašnje SR Jugoslavije Vojislav Koštunica je osnovao Komisiju za istinu i pomirenje (KIP).

Već sam način formiranja komisije mogao je opravdati sumnje o tome da je reč o jednom političkom, manifestacionom gestu, a ne o ozbiljnном koraku ka tranzicionej pravdi. Evo i zašto: iako su na preliminarnom sastanku potencijalnih članova Komisije od 23. marta 2001. postavljena neka suštinska pitanja u vezi sa mandatom i načinom rada buduće Komisije, pa je dogovoren da će za sledeću sednicu biti pripremljeni i pisani dokumenti koji će jasno definisati rad Komisije, u Službenom listu SRJ samo je „osvanula” Odluka o formiranju Komisije za istinu i pomirenje.¹³

Od samog početka izražavane su sumnje da se radi o političkom potezu, koji s idejom tranzicione pravde nema mnogo veze. Upozoravano je na mogućnost da će tranziciona pravda postati predmet

13 *Službeni list Savezne Republike Jugoslavije*, br. 15/2001.

političkih kombinacija i nadigravanja, da je cilj da se obrazovanjem Komisije zaobiđe Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (MKTJ), a da se istovremeno zadovolji međunarodna zajednica, koja je vršila pritisak na vladu da počne da se bavi nasleđem iz Miloševićevog vremena i odgovornošću s njim u vezi. Nažalost, praksa i rad KIP potvrđivali su te sumnje sa sve više argumenata. Pored ostalog, u prilog navedenim sumnjama (jer je teško poverovati da je reč o koincidenciji) govori i gotovo bizaran podatak da je osnivanje Komisije najavljeno neposredno uoči donošenja odluke SAD o tome da li će nastaviti da Srbiji pružaju finansijsku pomoć, koja je bila uslovljena saradnjom sa međunarodnim pravosudnim ustanovama.

I u okruženju MKTJ nije se sa mnogo simpatija gledalo na osnivanje KIP: smatralo se da će to odvratiti međunarodnu pažnju i sredstva od MKTJ i da će razvodniti napore usmerene na obezbeđenje tranzicione pravde.

Ipak, nisu svi međunarodni akteri delili ideju da bi osnivanje KIP umanjilo legitimitet MKTJ.

Veoma ugledni Međunarodni centar za tranzicionu pravdu (MCTP), jedna od najrelevantnijih svetskih nevladinih organizacija koja se bavi tranzicionom pravdom, sa sedištem u Njujorku i sa kanclerijama širom sveta, podržao je ideju o KIP i pokazao želju da sarađuje. Stručnjaci Centra bili su spremni da pruže pomoć u kreiranju planova i u radu Komisije. Imajući u vidu potvrđenu sposobnost MCTP da gradi kapacitete za suočavanje s prošlošću, organizuje seminare, konferencije i treninge i da redovnim kvalitetnim izveštavanjem daje doprinos napretku na polju tranzicione pravde u tranzpcionim, postkonfliktnim zemljama, ta nagoveštena pomoć mogla je biti zaista dragocena da je stvarno bila željena.

MCTP je želeo da bude u poziciji da utiče na kredibilniji sastav KIP. Glavna, najvažnija stvar u konkretnoj situaciji je bilo stanovište Centra da KIP treba da bude zvanično, državno telo iza kog stoji šef države jer to Komisiji daje potreban veći legitimitet, sa čim se inače nisu slagali brojni aktivisti za ljudska prava, koji su tvrdili upravo suprotno.

Odgovore na dileme koje je brzo i gotovo nenajavljeni formiranje Komisije izazvalo neki su tražili kroz pitanje koji će model od onih ranije korišćenih biti primjenjen kod nas, onaj iz Južne Afrike ili onaj iz Čilea. To neumesno pojednostavlivanje je prof. dr. Vojin Dimitrijević, predestinirani član komisije, prokomentarisao na sebi svojstven, duhovit način: „U Južnoj Africi se radilo o istini i pomirenju unutar jedne države. Dodao bih ironično, ali mislim ozbiljno: tamo je posao bio lakši! Onaj ko je bio crnac pod aparthejdом, ostao je crnac i posle. Kod nas se neki belci prave da su bili crnci za vreme Miloševićeve vladavine! Mislim da nam je zapravo bliži model Čilea: tamo režim nije proganjao rasno drugačije, već politički drugačije. Uzgred, južnoafrički model Komisije za istinu i pomirenje je pripreman jako dugo, a Desmond Tutu je imao na raspolaganju veliki aparat. Tu stvar treba dobro promisliti.”¹⁴

Očigledno je, međutim, da stvar nije bila dobro promišljena. U sastav KIP imenovani su i ljudi koji su za dobar deo javnosti važili za nacionaliste, ljudi konzervativne orijentacije, autori tekstova u kojima su ratovi tumačeni naglašeno subjektivno, ljudi antiinternacionalističkih stavova. Od verskih zajednica samo je Srpska pravoslavna crkva imala predstavnika, a predstavnika NVO koje su se bavile pitanjima tranzicione pravde uopšte nije bilo. Iako je Komisiju imenovao predsednik SR Jugoslavije, svi članovi bili su iz Srbije, a nijedan iz Crne Gore.

Osim problema sa sastavom članova, ozbiljan problem KIP je predstavljaо i prilično neobično, pretenciozno definisan delokrug rada, pogotovo imajući u vidu planirani sastav. Komisija je imala „regionalni” karakter, ili su makar takve bile pretenzije. Dakle, bila je zasnovana na ideji da samo istraživači iz Srbije prikupljaju i obrađuju dokaze o zločinima koje su činili pripadnici svih sukobljenih strana tokom jugoslovenskih ratova. Sasvim suprotno tom konceptu, aktivisti za ljudska prava i MCTP su podržavali mnogo uži pristup: po njihovom mišljenju, KIP je trebalo da se bavi samo „srpskim” zločinima počinjenim

14 „Teško suočavanje”, Slobodanka Ast, nedeljnik *Vreme*, br. 536 od 12.04.2001.

nad pripadnicima drugih naroda, uz pružanje podrške sličnim inicijativama u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj koje bi se bavile „hrvatskim” i „bosanskim” zločinima nad drugim etničkim grupama.

Protestujući zbog sastava Komisije, njenog mandata i nadležnosti, međunarodno priznati naučni radnici Vojin Dimitrijević i Luka Perović bezmalo su odmah dali ostavke, što je bio težak dodatni udarac legitimitetu KIP. Činjenica da dvoje ljudi koji su se za vreme strašnih Miloševićevih „godina raspleta”, za vreme ratova, zločina i razaranja glasno zalagali za istinu i mir, sebe ne vide u Komisiji, i to već pri osnivanju KIP, bila je ozbiljno upozorenje na opasnost da je već na samom početku kompromitovana cela ideja o istini i pomirenju na našem prostoru.

Sastav KIP je promenjen, zamenjeni su članovi koji su dali ostavke a uključene su i verske vođe muslimanske i katoličke manjine, ali to nije otklonilo postojeće teškoće; tačnije, nije uopšte rešilo probleme, pa se KIP i dalje suočavala sa nerešivim pitanjima.

Sasvim logično, budući da nije imala mandat ni da saslušava svedoke, u takvoj atmosferi KIP nije uspela da ostvari čak ni ono što se smatra nesporno dobrym rezultatima ovakvih komisija, da bude makar „javna platforma” za žrtve zločina, njihova šansa da iznošenjem svojih tragičnih priča bude savest javnosti i podižu svest o neophodnosti odgovornosti za zločine na viši nivo.

KIP se sastala svega nekoliko puta i nije izradila nikakav izveštaj, a tih nekoliko održanih javnih sastanaka obeležilo je otvoreno neslaganje članova Komisije o tome šta njen rad treba da obuhvata, i čime ona zapravo treba da se bavi.

Sve navedeno neizbežno je dovelo u pitanje iskrenost opredeljenja za vršenje tranzicione pravde.

U tom kontekstu, jedna činjenica gotovo nedvosmisleno govori o odnosu vlasti prema KIP kao „instrumentu tranzicione pravde” – vlast nikada nije obezbedila iole ozbiljnija sredstva za rad Komisije.

Tako je potencijalno veoma korisna ideja pretvorena u predmet političke manipulacije. Imajući to u vidu, sasvim je „logično” da je

KIP prestala sa radom ne ostvarivši nikakve rezultate; tačnije, ona se ugasila i doslovno nestala 2003. godine, zajedno sa SR Jugoslavijom.¹⁵

Sve što se dešavalо upućuje na zaključak da politička tranziciona strategija vlasti nije za cilj imala ostvarivanje tranzicione pravde, te da je njen pravi cilj bilo nešto sasvim drugo. Cilj vlasti bio je da poboljša međunarodnu sliku o sebi i državi, pa se opredelila da instrument tranzicione pravde, afirmisan u međunarodnim relacijama, upotrebi u nastojanju da ostvari taj cilj. Faktički, politički mandat KIP bio je da pokaže da su drugi (uključujući tu i međunarodne faktore) odgovorni za raspad Jugoslavije, a da se Srbija (odnosno Srbi) bezrazložno i nepravedno prikazuju u crnom ili sivom svetlu, kao nekakva „balkanska strašila”.

Veoma je diskutabilno da li je čak u kontekstu tog „pravog” cilja bilo nekih bar privremenih, korisnih rezultata, ali je sasvim izvesno da u vezi sa onim što je trebalo i moralo da bude cilj, nema prostora za diskusiju i da na planu tranzicione pravde nije bilo nikakvih rezultata.

Iskustvo Srbije sa KIP pokazalo je sledeće: kada se ideje kao što je komisija za istinu primenjuju u društvu čije političke „elite” nisu sposobne ili, tačnije, nisu iskreno opredeljene da to čine dosledno, one mogu biti potpuno kontraproduktivne.

Komisija za istinu i pomirenje u Srbiji ostala je trajan primer toga kako se svrha projekta tranzicione pravde može potpuno izokrenuti. Ideja koja je trebalo da bude u funkciji istine, pravde i društvenog pomirenja „realizovana” je tako da je ne samo potencijalno nego i suštinski produbila postojeće dileme, sumnje, etničke i druge predrasude i podele.

Taj potpuni neuspeh KIP je ovaj model tranzicione pravde u očima javnosti obeležio kao neefikasan, politizovan i sasvim beskoristan. Utisak o potpunom neuspehu bio je toliko snažan da su inače po pravilu suprotstavljene grupe, poput npr. konzervativnih, nacionalistički

15 Namerno, ili možda i usled birokratskog propusta, u aktima kojima je definisana administrativna struktura nove državne tvorevine (Državna zajednica Srbija i Crna gora), bez ikakvog objašnjenja ili komentara nije bilo predviđeno mesto za KIP, ona je jednostavno „zaboravljena”.

nastrojenih istoričara s jedne i liberalnih aktivista za ljudska prava s druge strane, saglasno delile ocenu da je ideja komisije za istinu i pomirenje za Srbiju nepovratno iskorišćena i da je definitivno odbačena. Po svemu sudeći, ta negativna ocena prešla je granice Srbije, pa su je vladajuće elite drugih bivših jugoslovenskih republika rado koristile kao mogući argument protiv sličnih pokušaja utvrđivanja istine u svojim sredinama, kao prve pretpostavke vršenja tranzicione pravde. Potpunim krahom Komisije se u velikoj meri može objasniti činjenica da je ona do danas ostala praktično jedini takav primer u državama na prostoru bivše Jugoslavije.

Neuspeh KIP u Srbiji imao je konsekvene i na međunarodnom planu. Te konsekvene definitivno stavljaju pod veliki znak pitanja čak i eventualne očekivane i željene rezultate političke manipulacije idejom tranzicione pravde, rezultate na planu ostvarivanja političkih ciljeva kao što su unapređenje ugleda vlasti, i pogotovo države. Jer, izvesno je da nikakvom i ničijem ugledu nikako nije moglo doprineti npr. to što je MCTP, koji je prethodno svoje ime i autoritet stavio na raspolažanje KIP, u svom izveštaju o tranzicionoj pravdi u Srbiji, označio „srpsku“ KIP kao primer kako ne treba osnivati komisiju za istinu.

Na međunarodnom planu, MCTP je od tada počeo da podržava bitno drugačiji koncept komisije za istinu – regionalnu komisiju, čiji bi članovi, predstavnici Srbije, Hrvatske i Bosne, zajedno radili na identifikovanju svih žrtava rata.

REKOM¹⁶

Sve što smo prethodno naveli dovodi nas do još jedne ideje koja je već dugo prisutna i koja nije realizovana, uprkos na prvi pogled evidentnom nespornom legitimitetu i veoma snažnoj podršci i stručne i opšte javnosti. A razloge zbog kojih ona nije realizovana

16 Regionalna komisija za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava počinjenim na teritoriji nekadašnje SFRJ od 1. januara 1991. do 31. decembra 2001. godine.

takođe treba tražiti u pretenzijama političkih elita država nastalih na prostoru bivše Jugoslavije da i tu ideju iskoriste kao predmet političkih manipulacija i međusobnog „nadgornjavanja”.

Ideja o formiranju i delovanju regionalne komisije za istinu svoju artikulaciju dobila je kroz proces izražen terminom REKOM. Termin je skraćenica punog naziva Regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava počinjenim na teritoriji nekadašnje SFRJ od 1. januara 1991. do 31. decembra 2001. godine.

REKOM je osmišljen kao zvanična, međudržavna komisija koju bi trebalo zajednički da formiraju države naslednice nekadašnje SFRJ. To je vansudsko telo, sa zadatkom da utvrdi činjenice o svim ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava u vezi sa ratom; da poimenično popiše sve žrtve rata i utvrди okolnosti njihove smrti; da prikupi podatke o mestima zatvaranja, o licima koja su protivpravno zatvarana, podvrgavana mučenju i nečovečnom postupanju, kao i da izradi njihov sveobuhvatan popis; da prikupi podatke o sudske nestalih, kao i da održi javna slušanja žrtava i drugih lica o nedelima u vezi sa ratom. Regionalna komisija treba da bude nezavisna od svojih osnivača i da se finansira iz donacija.

Proces REKOM započet je još 2006. godine na Prvom regionalnom forumu za tranzicionu pravdu, koji su organizovali Fond za humanitarno pravo (Srbija), Istraživačko-dokumentacioni centar (BiH) i Documenta (Hrvatska). Otvarajući debatu o instrumentima za otkrivanje i dokazivanje činjenica o prošlosti, većina učesnika foruma, predstavnika nevladinih organizacija i udruženja porodica nestalih i žrtava iz postjugoslovenskih zemalja, dala je tom prilikom prednost regionalnom pristupu u suočavanju s prošlošću.

U narednom periodu ideja je potvrdila svoju veliku mobilizatorsku snagu. Skoro pet godina, od proleća 2006. do proleća 2011. godine, trajala je debata u kojoj je učestvovalo više hiljada predstavnika civilnog društva, organizacija koje se bave ljudskim pravima, žrtava, porodica žrtava i nestalih, izbeglica, ratnih veterana, logoraša.

Proces je obuhvatao pravnike, novinare, umetnike, pisce i mnoge druge ugledne ličnosti. Održan je veliki broj lokalnih i regionalnih skupova i međunarodnih foruma za tranzicionu pravdu. Rezultat tog izuzetnog napora bio je Predlog statuta REKOM-a, koji je u martu 2011. godine usvojila Skupština Koalicije za REKOM.

Time je zapravo započela druga faza procesa, faza koja je podrazumevala prelazak sa nivoa civilnog društva na nivo na kom je REKOM trebalo institucionalizovati. Sa tim ciljem je u proleće 2011. godine organizovana peticija za osnivanje REKOM-a, koju je potpisalo više od pola miliona građana iz svih zemalja bivše Jugoslavije. Akcija je konačno rezultirala odlukom predsednikâ bivših jugoslovenskih republika, sem Slovenije, odnosno članova Predsedništva BiH, sem Republike Srpske, da imenuju svoje lične izaslanike koji će analizirati predloženi Statut REKOM-a i proveriti ustavne i pravne mogućnosti za osnivanje REKOM-a u svakoj pojedinačnoj državi.

Ti izaslanici za REKOM predali su Predlog izmena statuta REKOM-a, kao usaglašeni dokument koji predstavlja pravni okvir za osnivanje REKOM-a i te izmene je Koalicija za REKOM bezrezervno podržala na Skupštini održanoj 14.11.2014.

Shodno navedenom, krajem 2014. je izgledalo da je ostvaren veoma značajan, bezmalо potpuni nivo političke podrške. Međutim, nakon izbora u BiH na kojima su izabrani novi članovi Predsedništva BiH, i izbora u Hrvatskoj gde je izabrana nova predsednica, ideja REKOM-a našla se u situaciji da mora opet ispočetka da traži političku podršku za institucionalizaciju. Tačnije, pokazalo se koliko je politička podrška varljiva i koliko je podložna dnevopolitičkim interesima.

Iznova traženu podršku su, kako sad stvari stoje, bar formalno potvrdili predsednici Srbije, Crne Gore, Kosova i Makedonije, kao i bošnjački član Predsedništva BiH, koji su podržali i strategiju Koalicije za REKOM da se pitanje osnivanja REKOM-a razmatra u okviru Berlinskog procesa.

Polazeći od toga, Koalicija za REKOM je pozvala premijere Srbije, Crne Gore, Kosova i Makedonije da potpišu Deklaraciju o osnivanju

REKOM-a i pozovu preostale postjugoslovenske zemlje da se priključe. Pozvani premijeri oglušili su se o apel, iako njihove države (makar formalno) podržavaju ideju REKOM-a. Ali izuzetno je važno, nažalost u vrlo negativnom kontekstu, to što je REKOM izgubio i što ni u ovom trenutku nema zvaničnu podršku Hrvatske, podršku koja je u jednom trenutku delovala veoma snažno. Jednako je važno i to što nema ni zvaničnu podršku Republike Srpske.

U prvom slučaju podrška je uskraćena iz formalnih razloga, ili je bar tako predstavljeno, uz praktično politikantski argument kako je „to stvar Banskih dvora, a ne Pantovčaka“. Dobro je što je lako moguće da će nakon predsedničkih izbora u Hrvatskoj u januaru 2020. ponovo doći do promene, ali takvo davanje i uskraćivanje podrške je definitivno potvrda kontinuirano prisutne sklonosti da se ideje tranzicione pravde, pa tako i istine i pomirenja, olako potiskuju u drugi plan, da se podrede dnevnopolitičkim interesima vladajuće garniture, te da se koriste u svrhe „nadigravanja“ sa sličnim ekipama u regionu.

Odsustvo podrške je jako važno i u slučaju Republike Srpske, pogotovo jer su razlozi za uskraćivanje podrške posebno delikatni. Naime, neretko se u izjavama funkcionera RS moglo čuti da je glavni razlog zbog kog institucije Republike Srpske zapravo ne mogu da prihvate REKOM kao krovni instrument za podsticanje poverenja to što REKOM polazi od presuda Međunarodnog krivičnog tribunala, i njima utvrđenih činjenica o događajima na prostoru bivše Jugoslavije.

Stavovi kojima se dovodi u pitanje obaveza poštovanja odluka MKTJ, Haškog tribunala, sami po sebi dovode u pitanje mogućnost primene praktično svih poznatih instrumenata tranzicione pravde, a praktično isključuju mogućnost funkcionisanja komisije za istinu u skladu sa njenim utvrđenim Statutom.

Bez obzira na sve, od velikog je značaja što je uprkos svim otporima i preprekama inicijativa REKOM bez ikakve sumnje u kontinuitetu davala zaista izuzetan doprinos afirmaciji ideja tranzicione pravde, pružajući javnosti mnoštvo informacija o počinjenim zločinima i

povredama ljudskih prava, o odsustvu reakcija na njih, i opravdanosti i nužnosti adekvatnog reagovanja.¹⁷

Komisija za istinu i pomirenje u Bosni i Hercegovini

U sklop ideja i napora usmerenih na formiranje komisija za istinu i pomirenje spadaju i dve inicijative pokrenute u Bosni i Hercegovini koje su, mada neuspešne, svakako vredne pomena.

Prvu inicijativu je još 1997. godine pokrenulo Udruženje građana „Istina i pomirenje“. Njihova ideja o formiranju Komisije relativno brzo je uspešno okupila široku koaliciju NVO i ličnosti iz civilnog društva. Uspešne aktivnosti koalicije su proizvele veoma važan rezultat u vidu velike međunarodne konferencije u Sarajevu 2000. godine. Na konferenciji su učestvovali predstavnici više od sto nevladinih organizacija iz BiH, kao i značajan broj međunarodnih eksperata. Na konferenciji je snažno potvrđena potreba osnivanja Komisije za istinu i pomirenje, a glavni rezultat čitave inicijative je bilo artikulisanje Nacrta zakona o Komisiji za istinu i pomirenje, koji je upućen na dalju proceduru Parlamentarnoj skupštini BiH. Međutim, zbog odsustva stvarne volje relevantnih političkih garnitura koje su, formalistički, u prvi plan stavile određene „nejasnoće“ u sadržini nacrta, npr. u vezi sa pitanjima kao što su postupak za izbor članova Komisije, definisanje pojma žrtve itd., taj Zakon ipak nikada nije ušao u skupštinsku proceduru.

Drugu inicijativu pokrenuli su znatno kasnije, 2005. godine, američka fondacija USIP i predstavnici civilnog društva, posebno NVO „Dejton projekat“, sa idejom da kroz kontakte sa parlamentarnim političkim strankama i kroz pregovore sa njima obezbede donošenje Zakona o uspostavljanju Komisije za istinu i pomirenje. Uspeli su u tome da se formira radna grupa koja je radila na izmenama već pomenutog postojećeg Predloga zakona, sa zadatkom da otkloni nejasnoće koje su figurirale kao formalni razlozi za njegovo nedonošenje. Nažalost, aktivnosti radne grupe bile su bezuspešne, te je polovinom 2006.

17 Inicijativa za REKOM, www.recom.link

godine njen rad obustavljen, razgovori su prekinuti i zbog nespremnosti političkih aktera nikada više nisu nastavljeni.

Komisija za istinu i pomirenje na Kosovu

„Priča” o pokušajima institucionalizacije komisija za istinu i pomirenje kao instrumenta tranzicione pravde na prostorima Zapadnog Balkana ne treba da zaobiđe još jedan pokušaj, još aktuelan, vremenски najmlađi.

Kosovski predsednik Hašim Tači formirao je 2017. pripremni tim Komisije za istinu i pomirenje sa devet članova, u kom su bili dva predstavnika iz Kancelarije predsednika, jedan predstavnik kosovske vlade, jedan predstavnik Skupštine Kosova i pet članova iz civilnog društva, uključujući i srpskog predstavnika. Najavljeno je da će tim dobiti podršku međunarodnih stručnjaka, koje će angažovati OEBS, Švajcarska ambasada i Ambasada Sjedinjenih Američkih Država.

Zadatak ovog tima bio je da u roku od godinu dana pripremi tehničku i pravnu infrastrukturu Komisije za istinu i pomirenje. Međutim, iako je ovaj projekat dobio podršku nekih međunarodno relevantnih faktora, mnogi na Kosovu i van njega izrazili su sumnje da je reč o još jednom potezu u dnevnopolitičke svrhe te da će rad Komisije biti opterećen političkim uticajima, usled čega nije realno očekivati rezultate na planu istine i pomirenja. Pored ostalog, dileme o postojanju jasne predstave o ulozi Komisije, o stvarnoj, čvrstoj rešenosti i iskrenom opredeljenju da Komisija počne da deluje u relativno kratkom roku izazvale su i izjave samog Tačija da Komisija „sama treba da utvrdi svoj mandat i strukturu”.

Ukupno iskustvo, realne, vrlo turbulentne političke prilike na Kosovu, odnosi između etničkih zajednica kao i odnosi na relaciji Srbija–Kosovo čine sasvim verovatnim zaključak da pravi cilj lansiranja ovog projekta u javnost nisu bili istina, pravda i pomirenje već afirmacija „progresivne” orientacije i „politički korektnih” stavova vladajućih kosovskih struktura.

U prilog tome govori i sledeća činjenica: iako je po rečima samog Tačija zadatak pripremnog tima bio da „u roku od godinu dana” pri-premi tehničku i pravnu infrastrukturu Komisije za istinu i pomire-nje, ni dve godine kasnije nema nikakvih vidljivih rezultata.

3. Veting i lustracija

U teoriji i praksi tranzicione pravde odgovarajuće, potencijalno važno mesto imaju i dva slična, sroдna instrumenta: veting i lustracija.

Veting predstavlja ispitivanje integriteta i kapaciteta određene osobe da bi se proverila njena individualna podobnost za obavljanje funkcije u javnoj administraciji. Veting je administrativni postupak, on ne vodi ka krivičnoj odgovornosti osoba koje se proveravaju, i nije zamena za sudski postupak. Na kraju procesa vetinga donosi se određena odluka ili sankcija, koja nije krivična. U najnepovoljnijem slučaju, postupak može da rezultira uklanjanjem određene osobe sa pozicije koju je do tada imala u nekoj instituciji, odnosno uskraćivanjem mogućnosti da na tu poziciju dođe. Program vetinga se obavlja uz propisanu striktnu proceduru. Onima koji prolaze kroz proces provere garantuje se fer saslušanje, koje može biti i javno; zajamčeno im je pravo da se brane, sami ili uz pomoć advokata; omogućen im je pristup dokumentaciji da bi mogli da izlože svoje argumente i doka-ze; u slučaju po njih nepovoljne odluke, imaju pravo na žalbu sudu ili nekom drugom nezavisnom telu.

Lustracija je, bar izvorno, značajno drugačija provera. Ne zasniva se na oceni kvaliteta i integriteta konkretnе osobe, već samo na prove-ravanju povezanosti osobe sa nekom određenom političkom partijom, grupom ili institucijom za koje se veruje, odnosno za koje je utvrđena prepostavka da su bili uzrok kršenja ljudskih prava ili vršenja zločina. Ovakav izvorni, kolektivan pristup je generalno prilično diskutabilan, pre svega sa aspekta osnovnih ljudskih prava, odnosno obaveze da

se ispituje individualna odgovornost svake osobe. Problematičan je i sa aspekta potrebnih i željenih rezultata reforme institucija, što je u krajnjoj liniji svrha lustracije. Naime, određena osoba može biti lustrirana samo zbog toga što je objektivno povezana sa jednom političkom partijom ili institucijom, čak iako ne postoji nijedna informacija koja bi ukazivala na njenu subjektivnu krivicu ili na odsustvo integriteta. Štaviše, može biti lustrirana iako poseduje kvalitete i znanje koje je potrebno instituciji u kojoj radi. A sa druge strane, ne moraju i neće biti otpušteni neki javni službenici koji su stvarno kršili ljudska prava, zato što neće ni proći kroz proces lustracije jer nisu bili u partiji ili u institucijama koje su u fokusu lustracije.

Lustracija je, inače, uglavnom evropski instrument tranzicione pravde. Prvi put je široko primenjena posle II svetskog rata u nizu zapadnoevropskih zemalja, prema onima koji su tokom okupacije sarađivali sa službama okupatora. Kasnije, nakon sloma socijalističkog sistema, u istočnoevropskim postsocijalističkim zemljama, poput Istočne Nemačke, Češke, Slovačke ili Poljske, lustracija je obuhvatila državne službenike i sve druge koji su „radili“ za bezbednosne i tajne službe. Predmet lustracije bili su kadrovi koji su smatrani odgovornim za održavanje komunističkog poretku, pogotovo agenti i saradnici službi bezbednosti, inače najodgovornijih za likvidacije, zatvaranja i razne druge oblike represije.

Donošenjem posebnog zakona i njegovom doslednom primenom, lustracija je najdoslednije sprovedena u Istočnoj Nemačkoj, gde su bili obuhvaćeni svi državni službenici koji su sarađivali s tajnom službom, zloglasnim Štazijem. Javne službe bile su „očišćene“ od takvih osoba. Slično je bilo i u Češkoj Republici. U drugim zemljama, međutim, lustracija je postala predmet brojnih kontroverzi i političkog otpora različitog intenziteta, pa je u nekim izvršena mnogo manje radikalno a u nekim gotovo samo formalno.

Ali zemlje Zapadnog Balkana specifične su, nažalost, po tome što za njih ne važi gotovo ništa od navedenog.

Po okončanju ratova, u Crnoj Gori i Hrvatskoj nijedna od relevantnih političkih garnitura nikada nije predložila ili zahtevala lustraciju. I to uprkos činjenici da je u strukturama vlasti obe zemlje nesumnjivo moralo biti ljudi koji su kršili ljudska prava i vršili zločine. Ovakav odnos prema lustraciji mogao se u jednom slučaju objasniti time da su snage koje su držale vlast devedesetih godina nastavile da dominiraju političkim životom, a u drugom slučaju činjenicom da u novoj vlasti postoji uverenje da njeno postupanje nije bilo sporno, ili bar ne u tolikoj meri da bi nametalo potrebu za detaljnom proverom da li je način na koji su postupali, sa stanovišta poštovanja ljudskih prava, nedopustiv ili bar sporan i činjenicom da to uverenje podržava manje-više isto ili slično mišljenje dominantno u javnosti.

U Bosni i Hercegovini sprovedene su reforme policije i pravosuđa, u periodu 1999–2002, odnosno 2002–2004. Te reforme su bar deklarativno podrazumevale isključivanje lica odgovornih za ratne zločine ili kršenja ljudskih prava iz pomenutih segmenata sistema.

Na Kosovu i u Makedoniji su tokom 2009. godine sproveđene reforme institucija, čiji je cilj, barem je tako bilo deklarisano, bio da se licima umešanim u izvršenje ratnih zločina ili druga kršenja ljudskih prava onemogući obavljanje funkcije u državnim organima. To su prve takve inicijative u državama na prostoru bivše Jugoslavije, nakon pomenutih u Bosni i Hercegovini. Na Kosovu je proces provere obuhvatio sve kandidate za sudije i tužioce. U Makedoniji je tzv. Komisija za verifikaciju činjenica utvrđivala da li su određeni državni funkcioneri (poslanici, ministri, sudije, tužioci, gradonačelnici) sarađivali sa tajnim službama u periodu od 1945. do 2008. godine. U slučaju da jesu, nisu mogu biti izabrani na javnu funkciju, a ako su već na takvoj funkciji trebalo bi da napuste položaj.

U Srbiji nisu sproveđene reforme sličnog tipa. U toku 2009. godine jeste pokrenuta famozna nespretna i nesretna reforma pravosuđa, ali ni tom prilikom eventualna umešanost kandidata u kršenje ljudskih prava u prošlosti nije izričito predstavljala prepreku za izbor sudija i tužilaca, osim indirektno, kroz kriterijum „dostojnost”. Vrštene

su izmene i dopune Zakona o policiji i Zakona o vojsci, ali one nisu izričito predviđale i proveru ratne prošlosti pripadnika ili kandidata za posao u MUP-u i Vojsci Srbije. Oba zakona predviđaju bezbednosne provere kandidata za prijem u profesionalnu službu, ali nije poznato da li se u okviru njih uopšte vrše (i u kom obimu) i provere njihovog angažmana za vreme oružanih sukoba.

Zajedničko za sve postjugoslovenske države jeste to da osobe odgovorne za ratne zločine ne mogu biti izabrane u nacionalne ili lokalne skupštine. Ovo, međutim, nije posledica mera konkretno usmerenih protiv odgovornih za teška kršenja ljudskih prava ili ratne zločine, već posledica primene zakonskih odredbi koje generalno sprečavaju lica osuđena za bilo koje krivično delo na zatvorske kazne iznad određenog minimuma da obavljaju te dužnosti.

Kad je reč o lustraciji, posebno zanimljiv primer među zemljama nastalim na prostorima bivše Jugoslavije predstavlja Srbija. Ona je, naime, jedina od svih zemalja nastalih na ruševinama nekadašnje zajedničke države koja je donela Zakon o lustraciji, dakle zakon koji se ne odnosi na pojedine segmente sistema već na društveni sistem u celosti.

Zakon o lustraciji, tačnije Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava,¹⁸ donet je po hitnom postupku u Skupštini Srbije 2003, sa rokom važnosti od deset godina. Donošenje Zakona pratili su savsim oprečni komentari: vlasti su smatrali da je neophodan da bi se raščistila prošlost, dok je opozicija mislila da se radi samo o odmazdi prema političkim neistomišljenicima.

Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava zapravo i nije „čist” lustracioni zakon, kakav je npr. postojao u Češkoj Republici ili u nekadašnjoj DDR. Pre bi se moglo reći da je srpski Zakon uređivao specifičan postupak vetinga. Po ovom Zakonu, za pretendente na javne funkcije obavezno se moralo proveravati da li su kršili ljudska prava. Zakon je predviđao proveru svih koji su bili funkcioneri počevši od

18 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 58/2003.

23.03.1976. godine: ovaj datum je izabran jer je tada SFRJ ratifikovala Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Lustracija se odnosila na slučajeve kada kršenje ljudskih prava nije sankcionisano zbog zastarelosti krivičnog ili nekog drugog gonjenja.

Ključna stvar u Zakonu bila je formiranje Komisije za ispitivanje odgovornosti, koja bi trebalo da ispita eventualno kršenje ljudskih prava. Provera kršenja prava trebalo je da se obavlja uvidom Komisije u dokumenta BIA-e, policije, pravosuđa i druge zvanične spise. Da će Zakon biti teško primenljiv i da će lustraciona Komisija imati gotovo nemoguć zadatak, bilo je jasno čim je Zakon usvojen jer je za njegovo funkcionisanje (osim tehničkih uslova) bilo neophodno i donošenje Zakona o otvaranju dosjeda, što nikada nije učinjeno.

Zapravo se od samog početka nametalo pitanje da li je Zakon uopšte primenljiv. Lustraciona komisija je formirana tek na jesen 2003. godine, nikada nije imala puni sastav, niti su joj obezbeđeni elementarni uslovi za rad. Logična posledica toga bila je to da su gotovo svi članovi Komisije podneli ostavke 2004. godine. Koliko je vlastima lustracija bila bitna, govori i podatak da te ostavke nikada nisu ni razmatrane u Skupštini Srbije.

Osim ovog, ima još nekoliko gotovo bizarnih podataka koji govore mnogo o pravom odnosu „realne politike” u Srbiji prema lustraciji kao instrumentu tranzicione pravde. Iako je donet po hitnom postupku i predstavljen kao krupan korak u suočavanju sa prošlošću, Zakon za deset godina važenja nije primenjen bukvalno ni u jednom jedinom slučaju. Iako je u vreme donošenja Zakona Srbija bila u državnoj zajednici sa Crnom Gorom, Zakon se nije odnosio na „savezne” funkcionere. I iako su se za vreme desetogodišnje primene Zakona političke garniture smenjivale na pozicijama vlasti i opozicije, nikad nijedna nije odlučila ni da ga primeni, ni da ga stavi van snage.

Garniture koje su se smenjivale na vlasti imale su ovako inertan odnos prema pitanju lustracije između ostalog i zato što iza ideje lustracije nije dovoljno energično stajala ni javnost. Jedan od upornih zagovornika lustracije i osoba nesporognog ličnog digniteta, Zagorka

Golubović, odsustvo te podrške je objasnila stavom da je vlast ostala dužna da najširoj javnosti objasni šta je zapravo lustracija, „da to nije vešanje, da to nije streljanje, da to nije takva smrtonosna akcija, da je to jednostavno pravo civilizovane zemlje na to da onaj ko je učestvovao u nečasnim akcijama u prethodnim vladama nema pravo da se bavi politikom bar pet godina, niti da bude na određenim značajnim mestima. Mislim da su prevladala ona mišljenja koja su pogrešna i onda su i ljudi, koji bi eventualno bili za to da se lustracija primeni, rekli da će se to činiti kao ostrašćenost, kao osveta.”¹⁹

Odsustvo efekata tranzicione pravde na planu vetinga i lustracije u Srbiji definitivno jeste razlog za zabrinutost, a s tim u vezi posebnu pažnju zасlužuje jedan specifičan fenomen.

Kao što je već rečeno, sa stanovišta normalnog toka tranzicije (čiji je sastavni deo i vršenje tranzicione pravde) poseban problem može da predstavlja to što lica koja bi trebalo da se suoče sa pravdom često ostaju u bezbednosnim službama, policiji i vojsci. Od nespremnosti garnitura na vlasti da te ljude privode tranzicionoj pravdi jedino je goru njihova eventualna spremnost da ih od te pravde zaštite ili sakriju.

S tim u vezi, vrlo su indikativni podaci o nastojanjima nekih specijalizovanih organizacija za ljudska prava da koristeći Ustavom i zakonom zajamčeno pravo na pristup informacijama u posedu vlasti, ukažu na to da u strukturama državne bezbednosti, policije ili vojske postoje ljudi za koje se osnovano sumnja da su činili zločine i kršili ljudska prava. I, razume se, zanimljivi su i podaci o tome kako na zahteve za takvim informacijama reaguju pomenute strukture, ali i neki drugi državni organi.

Kao ilustrativan (ali ni u kom slučaju izolovan) primer može da posluži slučaj u kom je Tužilaštvo za ratne zločine podiglo optužnicu protiv dva aktivna oficira Vojske Srbije, P. G. i R. K., za ratni zločin protiv civilnog stanovništva. Optužnicom im je stavljeno na teret da su kao nekadašnji pripadnici 549. motorizovane brigade Vojske Jugoslavije,

19 „Lustracija izostala na Balkanu”, *Radio slobodna Evropa*, 23.05.2010.

zajedno sa drugim pripadnicima , 25. marta 1999. godine ubili veći broj ljudi, stanovnika sela Trnje kod Suve Reke na Kosovu, starije muškarce, žene i decu.

Odmah nakon podizanja optužnice, NVO Fond za humanitarno pravo (FHP) je poslao zahtev Ministarstvu odbrane da pruži informacije da li su dva oficira ostala u aktivnoj službi u VS i nakon podizanja optužnice. Ministarstvo je odbilo zahtev FHP-a, navodeći da su traženi podaci zaštićeni i kao lični podaci i kao podaci „značajni za odbranu zemlje”, te da bi se njihovim odavanjem „nanela šteta operativnoj i funkcionalnoj sposobnosti Vojske za vršenje zakonom i Ustavom određenih zadataka i misija, odnosno njihovim odavanjem bi se nanela šteta interesima odbrane Republike Srbije koji pretežu nad interesima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja”.

FHP je protiv rešenja Ministarstva podneo žalbu povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Rešavajući po žalbi FHP-a, poverenik je odbio argumente Ministarstva i naložio mu da tražene podatke dostavi. Poverenik je u obrazloženju ukazao na to da Ministarstvo nije dokazalo „kakva bi se predvidljiva šteta mogla naneti operativnoj i funkcionalnoj sposobnosti Vojske” potvrdom činjenice da neka dva lica jesu u aktivnoj službi, kao i da se zahtev FHP-a odnosi na informacije o profesionalnim vojnim licima u vršenju službene dužnosti (a ne na informacije o njihovom privatnom životu), te da one nisu zaštićene.

Zbog odbijanja Ministarstva da postupi po rešenju (konačnom, obavezujućem i izvršnom), poverenik je kasnije doneo još tri zaključka kojima je izrekao novčane kazne Ministarstvu. Budući da Ministarstvo nije izvršilo rešenje ni nakon serije kazni, poverenik se obratio Vladi Republike Srbije kako bi ona, u skladu sa svojom zakonskom obavezom, prinudila MO da postupi u skladu sa rešenjem poverenika. Vlada, međutim, tu svoju zakonsku obavezu „uredno” ne izvršava, pa je ovo rešenje, kao i dug niz sličnih, ostalo neizvršeno.

Kad je u pitanju rekonstrukcija dogadaja iz prošlosti, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova nekoliko poslednjih

godina opstruiraju pristup informacijama i dokumentima od javnog značaja relevantnim za vršenje tranzicione pravde, uključujući tu i činjenice o počinjenim zločinima i prisilno nestalim osobama, i po pravilu odbijaju da dostave tražene informacije. Ovo je pogotovo primetno u slučajevima u kojima se tražene informacije odnose na zločine za koje postoje ozbiljne indicije da su ih počinili pripadnici policije i vojske.

U cilju uskraćivanja informacija i skrivanja relevantne dokumentacije od javnosti, MUP koristi različite argumente i postupke, koji su neretko očigledno i direktno suprotstavljeni relevantnim zakonima.

U velikom broju slučajeva Ministarstvo unutrašnjih poslova odbija zahteve NVO ili medija za informacijama uz obrazloženje da „tražene podatke ne poseduje”, što je u većini takvih slučajeva krajnje neubedljivo.

Odbijajući zahteve, Ministarstvo odbrane koristi uglavnom dva obrazloženja – ili da su u pitanju tajni podaci, ili da je reč o podacima o ličnosti. Oba obrazloženja zasnovana su na krajnje proizvoljnom tumačenju relevantnih zakona. Ipak, ustaljena praksa Ministarstva je da i nakon rešenja poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u kom se ukaže na neosnovanost ovakvih stavova i naloži dostavljanje dokumenata i informacija to ne čini.

Zapravo, Ministarstvo je insistiralo na stavu da su baš svi podaci iz profesionalnih dosjeva vojnih lica „tajna”, te da su zbog toga potpuno nedostupni javnosti. Sa stanovišta važećih relevantnih zakona, prva tvrdnja je diskutabilna a druga neprihvatljiva.

Jedna gotovo neverovatna, bizarna situacija pokazala je koliko je stav Ministarstva o „apsolutnoj tajnosti” informacija iz dosjeva vojnih lica nedosledan, čak licemeran. Naime, tokom 2018, u raspravi koja je u javnosti otvorena povodom ukupnog stanja u Vosci Srbije, dva oficira su iznela svoje lične, vrlo kritičke stavove o tom stanju. Reakcija Ministarstva odbrane na ta istupanja bila je doslovno neverovatna. Ministarstvo je na preko stotinu adresu, uključujući tu i neke strane medije, dostavilo „saopštenje” koje je sadržalo mnoštvo podataka iz

profesionalnih dosjea dvojice oficira. Osim informacija koje su se odnosile na njihovu karijeru, među dostavljenim podacima bilo je i mnogo ličnih podataka, uključujući i one tzv. „naročito osetljive” podatke, koji su u određenom kontekstu mogli da budu i kompromitujući, što se očigledno i želeslo. Potez Ministarstva imao je sve elemente krivičnog dela, zbog čega je poverenik i podneo krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu. Nema informacija o bilo kakvim efektima postupanja nadležnog tužilaštva po toj krivičnoj prijavi.

U vezi sa uskraćivanjem informacija važnih za vršenje tranzicione pravde, posebnu pažnju zaslužuju aktivnosti jednog organa koji upravo u vršenju te pravde ima (ili bi bar morao imati) izuzetno značajnu ulogu. Reč je o tužilaštvu, posebno o Republičkom javnom tužilaštvu, čije postupanje u ovakvim situacijama zavređuje pažnju i stručne i najšire javnosti.

Republičko tužilaštvo je ovlašćeno da podnosi tužbe protiv koначnih rešenja svih organa vlasti, pa i protiv rešenja poverenika. To ovlašćenje sadržano je u čl. 11, st. 3 Zakona o upravnim sporovima; dakle, Tužilaštvo može podneti tužbu zbog „kršenja zakona na štetu javnog interesa”. U poslednjih nekoliko godina to Tužilaštvo redovno prihvata inicijative, pogotovo one koje stižu iz Ministarstva odbrane, za podizanje tužbe protiv rešenja poverenika. Osvrt na statističke podatke o toj aktivnosti Tužilaštva govori da Republičko tužilaštvo te tužbe, koje inače po ovlašćenju može da podnosi protiv više stotina organa vlasti, podnosi isključivo protiv poverenika, što ukazuje na „zanimljiv” zaključak da je poverenik u Srbiji jedini državni organ koji „krši zakon i ugrožava javni interes”.

Inače, Republičko tužilaštvo je podnelo više desetina takvih tužbi protiv poverenika, a 11 njih je sud uvažio. U praktično svim slučajevima poništavanja rešenja poverenika reč je o informacijama koje su u vezi sa sumnjama u izvršenje ratnih zločina ili grubim kršenjima ljudskih prava od pre dvadesetak godina. U svim tim slučajevima sud nijednom nije preinacbio odluku poverenika, što je po logici stvari trebalo, odnosno morao da učini ako je odlukom poverenika „povređen

zakon”, nego je predmet vraćao povereniku na ponovno odlučivanje. A u slučajevima u kojima je ponovo odlučivao, poverenik je uz dodatno obrazloženje ponovio istu odluku. Ipak, u slučajevima kada su za predmet imale informacije značajne za vršenje tranzicione pravde, odluke poverenika (mada po zakonu obavezujuće) nisu izvršavane.²⁰

4. Reparacije

Popravljanje ukupnog položaja civilnih žrtava rata je jedan od osnovnih zadataka tranzicione pravde, jedan od onih koji daju smisao ukupnom procesu tranzicione pravde. Mogući oblici popravljanja položaja ovih ljudi su:

- Restitucija – vraćanje u situaciju koja je prethodila kršenju prava: vraćanje slobode, uživanje ljudskih prava, identitet, porodični život i državljanstvo, povratak u mesto prebivališta, vraćanje na posao i vraćanje imovine;
- Kompenzacija ili naknada štete, što može da se odnosi na: povredu telesnog integriteta i duševnu bol, izgubljenu priliku za zaposlenje, obrazovanje i socijalne povlastice, materijalnu štetu i gubitak zarade, uključujući i gubitak radne sposobnosti, moralnu štetu, troškove pravnog zastupanja, lečenja, psihološkog savetovanja i socijalnih službi, i svaku drugu ekonomski precenljivu štetu;
- Rehabilitacija – medicinska, psihološka i pravna pomoć;
- Satisfakcija: prekid bilo kakvog ugrožavanja, verifikaciju činjenica i potpuno i javno objavljivanje istine, pronalaženje nestalih, sudsko i administrativno kažnjavanje odgovornih za povrede

20 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, uz Godišnji izveštaj, svake godine objavljuje i pregled donetih a neizvršenih rešenja na veb adresi www.poverenik.rs

prava, službene deklaracije ili sudske presude kojima se ponovo uspostavlja dostojanstvo, ugled i prava žrtve ili osoba blisko povezanih sa žrtvom, komemoracije i odavanje počasti žrtvama, javna izvinjenja, izražavanje žaljenja i kajanja, prihvatanje odgovornosti i sl.;

- Garancije neponavljanja zločina – veting, lustracija, raspuštanje paravojnih formacija, odgovarajući program u okviru sistema obrazovanja i sl.

Na prostorima bivše Jugoslavije ogroman broj ljudi bili su žrtve rata: to su ljudi koji su individualno ili u okviru određenih društvenih grupa pretrpeli određenu štetu. Bili su dakle izloženi ekstremno neprijatnim, teškim događajima, sa posledicama kao što su fizičke i mentalne povrede, emotivna patnja, materijalni gubici ili druge ozbiljne povrede prava, prouzrokovane aktima ili propustima koji predstavljaju teška kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima ili ozbiljne povrede međunarodnog humanitarnog prava. Pojam žrtve uključuje i članove uže porodice i osobe koje su pretrpele štetu nastojeći da pomognu žrtvama u nevolji ili da spreče njihovu viktimizaciju.

Civilne žrtve rata su: neposredno ubijeni u ratu, neposredno ranjeni u ratu, umrli od posledica rata, tokom ili nakon rata, kao što su bolest, pothranjenost ili obespravljenost, dakle one posledice koje se uobičajeno ne očekuju u slučaju odsustva rata; zatim žrtve jednostranog sukoba u slučajevima kada država vrši nasilje nad sopstvenim građanima, žrtve silovanja i drugih oblika ratnog seksualnog zločina, izbeglice i prognani/interno raseljena lica, i dr.

Broj civilnih žrtava rata zapravo ni danas nije ni približno poznat, on se samo aproksimativno procenjuje, ali je izvesno da je veoma veliki, da se radi o hiljadama i hiljadama ljudi. Već sama činjenica da države ne raspolažu preciznim podacima dosta govori o odnosu relevantnih političkih faktora, koji bi morali biti odgovorni prema pravima tih ljudi. Kako se uopšte može planirati, obezbediti i pružiti

bilo kakva (a pogotovo „brza i efikasna”) pomoć ako se ne zna broj ljudi kojima je pomoć potrebna?

Mali je broj ljudi koji su uspeli da obezbede odgovarajući formalni status civilne žrtve rata i time ostvare kakva-takva pripadajuća socijalna prava (materijalnu pomoć, invalidninu, tuđu negu i pomoć u kući i sl.). Velika većina žrtava ta prava ne samo da nema, nego teško pribavlja čak i osnovne informacije o njima i o mogućnostima ostvarivanja socijalnih prava. Više od dve decenije od okončanja ratnih sukoba, članovi porodica ubijenih još uvek čekaju na procesuiranje zločina počinjenih u ratu. Usled toga, brojne žrtve koje su podnele zahtev za naknadu nematerijalne štete zbog smrti bliske osobe vrlo često ne samo da to pravo nisu ostvarile, nego još i plaćaju visoke parnične troškove.

Neki slučajevi (poput seksualnog zlostavljanja civila i logoraša) gotovo po pravilu se ne procesuiraju, a istovremeno skoro uvek izostaje i psihosocijalna i druga potrebna podrška žrtvama.

Hiljade ljudi stradale su u ratu i nakon rata od nagaznih mina, a ipak ni do danas značajan deo prostora još uvek nije razminiran. Na područjima direktno zahvaćenim ratnim sukobima, ali i na onima na kojima nije bilo ratnih operacija, uništen je vrlo veliki broj stambenih objekata, a postupci za naknadu materijalne štete idu sporo, prava žrtava se retko i teško ostvaruju, postupci neretko rezultiraju samo obavezom žrtve za plaćanje visokih parničnih troškova. Velika većina žrtava ni danas nema odgovarajuću podršku države i društva u celini, iako bi morali imati pravo na odgovarajuće efikasno i brzo obeštećenje.

Više je nego evidentno odsustvo volje relevantnih političkih struktura da artikulišu i uspostave kako normativni tako, što je posebno bitno, i funkcionalni okvir koji bi to mogao da obezbedi. Posledice takvog odsustva socijalne empatije nekada poprimaju gotovo bizarnu formu.

Takvih primera ima zaista mnogo, ali za ilustraciju je dovoljno i samo nekoliko. Na primer, kad je u pitanju izgradnja normativnog okvira može dobro da posluži Zakon o nestalim licima u BiH od

21. oktobra 2004. godine. To je bio jedini zakon na nivou države BiH koji je sadržao odredbe o kompenzaciji žrtvama; svi drugi zakoni o pomoći žrtvama bili su samo na nivou entiteta. Uprkos tome što je podrazumevao dosta pozitivnih pomaka, članovi Zakona koji obezbeđuju kompenzaciju članovima porodice ipak su ostali neprimjenjeni. Razlog: neslaganje dva entiteta oko toga koji će entitet finansirati koji deo fonda. Takva trajna „nemogućnost“ političkih aktera da zajedno osnuju fond za nestala lica, uz intenzivnu politizaciju podataka o nestalim licima, sama po sebi govori o spremnosti da se zahtevi tranzičione pravde kad god to zatreba podrede dnevnopolitičkim interesima vladajućih struktura.

Na realnom planu, još bizarniju ilustraciju predstavljaju pokušaji ostvarivanja prava žrtava u vezi sa „slučajem Sjeverin“ u Srbiji.

Poznato je da je Okružni sud u Beogradu 2005. godine doneo presudu za otmicu Bošnjaka i njihovo ubistvo, što je kvalifikованo kao ratni zločin protiv civilnog stanovništva; prema toj presudi, izvršioci su pravosnažno osuđeni na 20 godina zatvora. Manje je poznato, međutim, da je sedmoro srodnika sjeverinskih žrtava pokrenulo upravne postupke za sticanje statusa člana porodice civilne žrtve rata, u skladu sa važećim Zakonom o pravima civilnih invalida rata.²¹

Svi ovi zahtevi su odbijeni, sa istovetnim obrazloženjem da se po Zakonu o civilnim žrtvama rata to pravo ne može ostvariti u slučajevima kada je žrtva stradala izvan teritorije Republike Srbije.

Porodice žrtava podnele su 2007. godine i tužbu za naknadu štete protiv Republike Srbije, zbog njene logističke i finansijske podrške vojnim i paravojnim jedinicama bosanskih Srba, kao i zbog neobezbeđivanja državne granice i propusta državnih organa da zaštite građane koji žive i rade u neposrednoj blizini područja na kom se u tom periodu odvijao oružani sukob. Parnični postupak je bio neopravdano odugovlačen, što je konstatovao i Ustavni sud utvrdivši da

21 U ime porodica kojima je u kontinuitetu pružao stručnu pomoć, postupke je pokrenuo i vodio Fond za humanitarno pravo iz Beograda.

to predstavlja povredu prava na pravično suđenje. Ipak, postupak nije okončan ni do danas, više od 27 godina nakon izvršenja zločina.²²

Važećim zakonskim rešenjima je i u Hrvatskoj bitno redukovana mogućnost reparacija svih žrtava rata, budući da je taj status rezervisan samo za žrtve „terorista i JNA”.

Kad je u pitanju sticanje statusa civilne žrtve u BiH, tamošnji zakoni ne kažu da je pretrpljenu štetu morala naneti neprijateljska vojska, kao što je to slučaj u Hrvatskoj i Srbiji. Ipak, složenost državnog uređenja BiH, postojanje 13 ustava, 14 pravnih sistema i 152 ministarstva ima za posledicu da se funkcije države obavljaju u objektivno veoma ograničavajućim okolnostima. Kad se tome dodaju i negativni subjektivni uticaji, skromni nezadovoljavajući rezultati su praktično neizbežni.

Željeni uspeh nije ostvaren čak ni na planu simboličkih reparacija, gestova kojima se priznaje istina i preuzima odgovornost za počinjene zločine, upućuju izvinjenja žrtvama i njihovim zajednicama, ili obeležavaju datumi kada su počinjeni zločini, sa ciljem vraćanja dostojanstva žrtvama. Istina je da su tokom vremena iz svih bivših jugoslovenskih republika i sa najviših političkih nivoa stizala izvinjenja za povrede ljudskih prava i zločine počinjene u međusobnim sukobima, ali je i povodom njih ostao gorak utisak da su bila više kurtoazna a manje iskrena.

Izvinjenje svakako predstavlja važan korak, ali nije ni blizu dovoljan. Pored njega treba uraditi sve što se može da bi se potvrdila promena prethodnih stavova, odnosno odnosa prema učinjenom. U suprotnom, izvinjenje ostaje samo fraza koja sama po sebi nema mnogo smisla. Prosto, „žao mi je” ne funkcioniše na pravi način, onako kako treba, ako te reči ne prati stvarno distanciranje od originalnih dela ili pogleda, ako ih ne potvrde i odgovarajući faktički postupci.

Gotovo je suvišno naglašavati da je neuspeh ovakvih „nastojanja” vlasti bivših jugoslovenskih republika da zadovolje pravo žrtava na

22 Predmet se i u ovom trenutku nalazi pred Vrhovnim kasacionim sudom.

efikasnu pomoć i reparaciju doveo do zabrinutosti i višestrukih snažnih osuda različitih institucija i organizacija za ljudska prava, uključujući i Komitet za ljudska prava UN-a i Komitet za socijalna i ekonomска prava UN-a, ali i izuzetno uglednih međunarodnih nevladinih organizacija, kao što je npr. Human Rights Watch.

Na žalost, ostaje potpuno otvoreno pitanje koliko dugo će ovakva upozorenja, iako sasvim opravdana, ostajati bez realnih efekata. Više puta potvrđena spremnost političkih struktura u državama nastalim na prostorima bivše Jugoslavije da potcene značaj tranzicione pravde, da je podrede svojim dnevnopolitičkim interesima i pretvore u predmet međusobnih nadigravanja ostaje krajnje zabrinjavajuća.

Stevan Rapaić*

EKONOMSKI INTERPLEJ – EKONOMSKI ASPEKT POVEZANOSTI ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA: MALI ŠENGEN/OTVORENI BALKAN KAO MOGUĆI VID NOVE REGIONALNE INTEGRACIJE

Prva faza: Rađanje i rast „Malog Šengena”

Uvod

Politički interplej na Zapadnom Balkanu, ako ga posmatramo kao uzajamno delovanje država u pomenutom regionu i njihovo svojevrsno nadigravanje, ima svoju ekonomsku komponentu. Ova komponenta ogleda se u povezanosti i međuzavisnosti ekonomija Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Severne Makedonije, Srbije i Hrvatske. Zemlje sa različitim nivoom ekonomskog razvoja, industrijalizacije i dostignutih performansi, ali koje dele isti prostor, neminovno su upućene jedna na drugu, i od 2000. godine intenzivno razvijaju prvenstveno trgovinske, a potom i investicione odnose. Međunarodni ekonomski odnosi koje svaka od ovih zemalja vodi u skladu sa svojim interesima, ogledaju se u njihovojoj spoljnotrgovinskoj politici, kao delu spoljne i ekonomske politike. Ipak, savremena praksa međunarodnih odnosa relativizovala je doktrinu o odvojenosti spoljne od unutrašnje

* Stevan Rapaić je doktor političkih nauka, naučni saradnik Instituta za političke studije u Beogradu i saradnik Centra za primenjene evropske studije.

politike, te su retke suštinski suverene države koje na unutrašnjem planu deluju nezavisno od međunarodnih okolnosti. S tim u vezi, retke su i zemlje u Evropi koje bar jedan deo svojih ovlašćenja nisu prenele na nadnacionalni nivo. Rukovođenje i kreiranje ekonomske politike ostalo je kao privilegija Albanije, Bosne i Hercegovine, Severne Makedonije, Srbije i Crne Gore, dok se Hrvatska pristupanjem Evropskoj uniji (EU) odrekla ovog prava, te je svoje nadležnosti iz oblasti spoljnotrgovinske politike prenela na Brisel.

I pored činjenice da pomenute zemlje Zapadnog Balkana formalno upravljaju svojom ekonomskom politikom, one su ograničene međunarodnim sporazumima, a prvenstveno Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kao i sporazumom CEFTA 2006. Osim ratnog nasleđa, spornih granica, međusobno nerešenih imovinskih i ekonomskih pitanja, pitanja sukcesije i nerešenog statusa manjina, zemlje Zapadnog Balkana dele i zajedničko opredeljenje za članstvo u EU, što samo po sebi prouzrokuje posledice na njihove javne politike. Evropska unija insistira na bilateralnom rešavanju svih otvorenih problema koje države Zapadnog Balkana imaju sa susedima ili drugim članicama EU, a SSP obavezuje ove zemlje na regionalnu saradnju.

Uzimajući u obzir da je svrha ovog projekta podizanje svesti o značaju nerešenih bilateralnih pitanja i postizanje boljeg razumevanja političkog nadmetanja, kao i izrada ekspertske analize čiji će prvenstveni cilj biti davanje preporuke donosiocima odluka i zainteresovanim akterima, u delu koji se odnosi na ekonomski interplej biće ukratko predstavljene ekonomske karakteristike i razvojni potencijali zemalja Zapadnog Balkana, kao i njihov međusobni uticaj, koji je prvenstveno izražen kroz spoljnotrgovinski aspekt i delovanje unutar sporazuma CEFTA 2006. I pored činjenice da sve posmatrane zemlje najviše trguju sa zemljama EU, osvrnućemo se i na njihove najvažnije spoljnotrgovinske partnere, kao zemlje sa posebnim političkim i ekonomskim interesom u regionu.

U radu koji sledi poseban deo biće posvećen ideji Malog Šengena, odnosno Otvorenog Balkana, kao novoj mogućnosti za rešavanje

spornih pitanja između zemalja Zapadnog Balkana i kao političkoj i ekonomskoj integraciji. Kao osnovna prednost članstva u Malom Šengenu u javnosti se najčešće navodi uklanjanje granica i svih drugih barijera u intraregionalnoj trgovini, što bi omogućilo domaćim privrednicima da nesmetano posluju i plasiraju svoju robu u celom regionu sa najmanjim mogućim logističkim troškovima, uz maksimum zaštite za svoje proizvode i mogućnosti pristupa tržištu. Nedoumice o tome šta bi tačno Mali Šengen trebalo da prepostavlja i koje bi sve države Zapadnog Balkana bile članice ove unije i dalje su brojne. U radu ćemo se potruditi da pružimo odgovore na neka pitanja koja se neminovno nameću. Polazeći od teze da je ideja Malog Šengena svojevrsni interplej u kome se nadigravaju države Zapadnog Balkana, pokušaćemo da otkrijemo koje bi države ostvarivanjem ove ideje ujedno ostvarile i najveću korist za svoju privredu. Neophodno je analizirati i političke posledice Malog Šengena kao nadnacionalne integracije, odnosno pružiti odgovor na pitanje koje bi države ostvarile najveću političku korist od ovog udruživanja, a koje bi pretrpele određenu političku štetu.

1. CEFTA 2006 i Srbija kao lider u regionalnoj trgovini

Ukoliko se pogledaju makroekonomski indikatori pet posmatranih zemalja – Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Severne Makedonije, Srbije i Hrvatske – kao i njihovi najznačajniji trgovinski partneri, mogu se uočiti određeni zajednički faktori. Sve posmatrane zemlje su u vreme svetske ekonomske krize zabeležile drastičan pad industrijske proizvodnje, odnosno zaustavljanje ekonomskog rasta. Proces privatizacije i deindustrializacije zajednička je odlika zemalja Zapadnog Balkana, koje su u posmatranom periodu liberalizovale svoju spoljnotrgovinsku politiku i promovisale priliv stranih direktnih investicija. Zvanična politika svih posmatranih zemalja jeste i članstvo u EU, o čemu svedoči podatak da su od 2006. do 2008. godine Albanija, BiH, Severna Makedonija, Crna Gora i Srbija potpisale i

ratifikovale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Kad su u pitanju trgovinski odnosi posmatranih zemalja, kao osnov ekonomskog aspekta interpleja, treba istaći da u njima dominira Srbija budući da je ona nominalno drugi najznačajniji spoljnotrgovinski partner za sve posmatrane zemlje regiona. Upravo zbog ove činjenice, neophodno je objasniti u kojim uslovima i na koji način se odvija međusobna trgovina u zemljama Zapadnog Balkana, a osnovna arena u kojoj se posmatrane zemlje ekonomski nadmeću jeste CEFTA 2006, kao specifična regionalna ekomska integracija i predvorje za punopravno članstvo u EU.

CEFTA 2006 vodi poreklo od „stare“ CEFTE, odnosno Centralno-evropskog sporazuma o slobodnoj trgovini, koji je formiran decembra 1992. godine na inicijativu EU, kada su Čehoslovačka, Poljska i Mađarska potpisale sporazum o uspostavljanju zone slobodne trgovine. Ubrzo se Slovačka odvojila od Češke, a ovom sporazumu su se do 2003. godine, priključile i Slovenija, Rumunija, Bugarska i Hrvatska. Već naredne godine, većina članica ovog sporazuma ulazi u sastav EU i CEFTA spada na svega tri članice: Hrvatsku, Rumuniju i Bugarsku. Imajući u vidu da se ove tri zemlje nalaze u istom regionu, a da Hrvatsku od Bugarske i Rumunije geografski odvaja Srbija i ostale države Zapadnog Balkana, koje takođe nisu članice EU, usledila je potreba da se na multilateralnom nivou regulišu trgovinski odnosi u regionu.

Do 2004. godine, na prostoru Jugoistočne Evrope postojala je mreža od 32 bilateralna trgovinska sporazuma, kojima je regulisana ali i liberalizovana trgovina u regionu. Ovi sporazumi pokrivali su 90% proizvoda u spoljnotrgovinskoj razmeni, sa eliminisanjem gotovo 90% carinskih stopa i kvantitativnih ograničenja.¹ Bilo je neophodno ovu komplikovanu mrežu bilateralnih sporazuma zameniti jednim sveobuhvatnim multilateralnim ugovorom, jer su se pojavili značajni problemi u samom njihovom sprovođenju, administriranju i tumačenju.

¹ Predrag Bjelić, *Međunarodna trgovina*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2018. str. 409.

Problemi su nastali sa aspekta carinskih službi pojedinih zemalja, koje su pribegle previše liberalnom tumačenju pojedinih bilateralnih sporazuma, odnosno nepoštovanju svih odredaba.²

Zagrebačkom deklaracijom iz 2005. propisani su novi uslovi za prijem članica CEFTA i oni su podrazumevali: a) potpisivanje sporazuma o slobodnoj trgovini sa postojećim članicama; b) zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU; c) članstvo ili posvećenost članstvu u Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Ovim su stvoreni novi uslovi kojima bi zemlje Zapadnog Balkana mogle biti subjekti budućeg sporazuma. U decembru 2006. potpisan je novi sporazum nazvan CEFTA 2006, a njegove potpisnice su – pored Hrvatske, Bugarske i Rumunije – postale Albanija, BiH, Crna Gora, Moldavija, Severna Makedonija, Srbija i Kosovo, u čije ime je sporazum potpisao UNMIK. Postojeće trgovinske koncesije, postignute u prethodnim bilateralnim trgovinskim sporazumima, uključene su u novi jedinstven sporazum, koji je predviđao stvaranje zone slobodne trgovine između zemalja članica do kraja 2010. godine. Rumunija i Bugarska su istupile iz CEFTA 2006 sa svojim pristupanjem EU 2007. godine, dok je Hrvatska to učinila 2013. godine, kada je postala članica EU.

Osim što je stvorena zona slobodne trgovine, CEFTA 2006 je predviđala mogućnost takozvane kumulacije regionalnog porekla, što u praksi omogućuje da se više proizvodnih faza može obavljati u zemljama potpisnicama, nakon čega bi proizvod mogao biti izvezen u EU pod režimom bescarinskog uvoza. EU je otišla i korak dalje, pa je članicama CEFTA 2006 dozvoljena i dijagonalna kumulacija porekla, kojima se stimulišu složeni spoljnotrgovinski poslovi, odnosno omogućava uvoz poluproizvoda iz EU, njihova obrada i dorada, a zatim bescarinski izvoz u EU.³

2 Ivana Popović Petrović i Predrag Bjelić, *Evropska trgovinska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2018, str. 121.

3 Ibid, str. 123.

Kada je reč o regionalnoj trgovini, već smo ustanovili da Srbija ima dominantnu ulogu u spoljnotrgovinskoj razmeni sa zemljama koje učestvuju u interpleju. Ova trgovina odvija se pod okriljem sporazuma CEFTA 2006, a jedina zemlja potpisnica koja ne pripada regionu koji posmatramo je Moldavija. Ona je ujedno i jedina zemlja sa kojom Srbija, od potpisivanja sporazuma, ima deficit u robnoj razmeni. Zbog niskog obima robne razmene koji postoji između Moldavije i ostatka članica CEFTA 2006, kao i zbog činjenice da ne pripada regionu Zapadnog Balkana i ne učestvuje u političkim i ekonomskim procesima koji su od neposrednog interesa za aktere interpleja, izuzeli smo ovu zemlju iz naše dalje analize. Sa druge strane, Hrvatska je zadržana u analizi, kako zbog činjenice da je sporazum CEFTA 2006 napustila tek 2013. godine, tako i zbog podataka koji govore da je spoljnotrgovinska razmena između Srbije i Hrvatske povećana u celokupnom posmatranom periodu. Dodajmo ovde i to da zvanični podaci Republičkog zavoda za statistiku Srbije ne sadrže podatke o trgovini Srbije sa Kosovom, što je razlog zbog koga ono takođe nije uključeno u našu analizu.

Tabela 1: Izvoz Srbije u CEFTA 2006 u milionima USD (2008–2018)⁴

| Godina | BiH | Crna Gora | S. Makedonija | Hrvatska | Albanija |
|--------|-------|-----------|---------------|----------|----------|
| 2008. | 1.339 | 1.287 | 493 | 434 | 76 |
| 2009. | 1.015 | 836 | 429 | 278 | 69 |
| 2010. | 1.089 | 803 | 476 | 307 | 131 |
| 2011. | 1.191 | 891 | 524 | 468 | 126 |
| 2012. | 1.095 | 802 | 484 | 386 | 85 |
| 2013. | 1.201 | 851 | 576 | 415 | 117 |
| 2014. | 1.319 | 756 | 603 | 458 | 127 |
| 2015. | 1.171 | 678 | 522 | 443 | 101 |
| 2016. | 1.240 | 722 | 596 | 518 | 103 |
| 2017. | 1.371 | 821 | 635 | 620 | 141 |
| 2018. | 1.523 | 905 | 741 | 674 | 159 |

⁴ Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije.

Značaj koji CEFTA 2006 ima za srpske privrednike je izuzetan. Srbija oko četvrtinu svog izvoza realizuje na tržištima zemalja potpisnica ovog sporazuma i ostvaruje značajan deficit u razmeni sa njima.⁵ Godine 2017. spoljnotrgovinska razmena Srbije sa zemljama CEFTA 2006 dostigla je vrednost od 3,9 milijardi dolara, što je za 28% više nego 2006. godine, kada je Srbija pristupila ovom sporazumu. Koliko je ova integracija važna za Srbiju govori i podatak da je srpski deficit robne razmene sa zemljama članicama CEFTA 2006 u periodu 2006–2017. rastao po prosečnoj godišnjoj stopi od 8,4%, a samo u 2017. godini pokrivenost uvoza izvozom dostigla je nivo od 245%.⁶ Dakle, najveću vrednost trgovine u okviru CEFTA 2006 ostvaruje Srbija, a prate je Bosna i Hercegovina, pa Severna Makedonija i Crna Gora.

Iz Tabele 1 možemo videti da je izvoz Srbije u zemlje regiona opao u 2009. godini, što je posledica svetske ekonomske krize i pada tražnje, ali je već naredne 2010. godine srpski izvoz počeo da raste, da bi 2014. nadmašio vrednost izvoza ostvarenog u 2008. godini. Iako je srpskoj privredi bilo potrebno nekoliko godina da se oporavi, srpski izvoz u zemlje regiona znatno je porastao u narednim godinama. Najveći rast izvoza od 13,8% (u periodu 2006–2017) ostvaren je u Albaniju, u koju Srbija inače najmanje izvozi od posmatranih zemalja, dok je u odnosu na Crnu Goru Srbija zabeležila najveći pad izvoza od čak 4,9% u periodu 2008–2017.⁷ Srbija najviše izvozi u Bosnu i Hercegovinu, gde je samo tokom 2018. vrednost izvoza bila preko 1,5 milijardu dolara. Više od polovine od ukupnog srpskog izvoza u okviru CEFTA 2006 otpada na izvoz u Bosnu i Hercegovinu. Da CEFTA 2006 ima značaj u intraregionalnoj trgovini govori i podatak da je Bosna i Hercegovina povećala svoj uvoz iz Srbije u odnosu na uvoz iz Hrvatske, nakon što je

5 Predrag Bjelić i Radmila Dragutinović Mitrović, *Unapređenje pozicije Srbije u okviru CEFTA 2006*, FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, 2018, str. 56.

6 Ibid, str. 24.

7 Ibid, str. 27.

Hrvatska postala članica EU.⁸ Sa druge strane, Srbija najviše uvozi iz Bosne i Hercegovine, Severne Makedonije i Crne Gore, dok je učešće Albanije veoma skromno.⁹

Kao ideja regionalne trgovinske integracije u kojoj učestvuju sve zemlje interpleja, zamišljeno je da CEFTA 2006 bude privremenog karaktera i da postoji sve dok ove zemlje ne postanu članice EU. Ipak, realizaciju slobodne trgovine unutar CEFTA 2006 opterećuje niz problema, a neretko se u javnosti može čuti da je nakon godinu dana trgovinskih sankcija koje su vlasti u Prištini uvele Srbiji i BiH ova institucija i praktično prestala da postoji.¹⁰ I pored carina od 100% koje je Priština uvela u novembru 2018. na robu iz Srbije i BiH, trgovinska razmena između ostalih zemalja CEFTA 2006 nastavlja da se razvija.

Sa druge strane, nedostaci ovog sporazuma ogledaju se prvenstveno u neefikasnem sistemu rešavanja sporova, ali i postojanju brojnih necarinskih barijera koje zemlje Zapadnog Balkana uvode kako bi sprečile uvoz pojedinih proizvoda. U ove necarinske barijere (koje su administrativne i tehničke prirode) spadaju: složene procedure na graničnim prelazima, neusklađenost rada carinskih i inspekcijskih službi (sanitarnih, veterinarskih, radioloških), neusklađenost domaćih standarda i tehničke regulative sa međunarodnim, nedostatak akreditovanih tela i laboratorija, međusobno nepriznavanje sertifikata o kvalitetu i poreklu robe, razni vidovi korupcije i kriminala i sl.¹¹ Poznato je da Severna Makedonija godinama pokušava da smanji uvoz srpskog brašna uvodeći nove necarinske barijere, dok Bosna i Hercegovina akcizama targetira proizvođače piva iz Srbije. U istraživanju

8 Ivana Popović Petrović i Predrag Bjelić, *Evropska trgovinska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2018, str. 127.

9 Ibid.

10 Više o ovome videti: Stevan Rapaić, „Ekonomski aspekti srpsko-kosovskog pitanja”, *Tri scenarija odnosa Srbije i Kosova*, ur: Jasna Filipović i Milan Igrutinović, CPES, Beograd, 2019, str. 31–50.

11 Ivana Božić Miljković, *Ekonomije balkanskih zemalja na početku XXI veka*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd, 2018, str. 86.

OECD-a koje se bavilo necarinskim barijerama unutar CEFTA 2006, navedeno je da su administrativne barijere najznačajnija prepreka u intraregionalnoj trgovini, dok su tehničke barijere označene kao osnovna prepreka prilikom izvoza na tržište EU.¹²

U isto vreme proces rešavanja sporova u CEFTA 2006 se pokazao kao nefunkcionalan, jer podrazumeva da sve zemlje potpisnice treba jednoglasno da izglasaju odluku u kojoj se optužuje jedna od njih. Upravo zbog ovoga brojni problemi u trgovini između članica CEFTA 2006 ostaju nerešeni, dok izvoznici i uvoznici pokušavaju na različite načine da zaobiđu tehničke i druge prepreke u trgovini. Čitav proces liberalizacije trgovine u okviru CEFTA 2006 dodatno komplikuje i činjenica da se zemlje članice nalaze u procesu pristupanja EU, gde neke napreduju brže u odnosu na druge, što prouzrokuje neusklađenost standarda i tehničke barijere u trgovini.

2. Mali Šengen – nova regionalna ekonomska integracija ili politički projekat Srbije?

Upravo zbog svih navedenih nedostataka koje ima CEFTA 2006 i odsustva saradnje zemalja Zapadnog Balkana, a neposredno nakon odluke EU da se Tirani i Skoplju onemogući otvaranje pristupnih pregovora, ponovo je u javnosti plasirana ideja o Malom Šengenu, zajednički tri države (Srbije, Albanije i Severne Makedonije), kojima bi se priključile Bosna i Hercegovina, Crna Gora, ali i Kosovo. Zamišljena kao novi vid regionalne ekonomske integracije, a pre svega isprovocirana neophodnošću ukidanja administrativnih barijera u intraregionalnoj trgovini, ideja Malog Šengena vuče svoje korene iz Berlinskog procesa, koji je inicirala Angela Merkel 2014. godine. U ovaj proces uključeni su najznačajniji trgovinski partneri zemalja Zapadnog Balkana iz EU: Austrija, Francuska, Hrvatska, Italija, Nemačka, Poljska i Velika Britanija.

12 Predrag Bjelić i Radmila Dragutinović Mitrović, *Unapređenje pozicije Srbije u okviru CEFTA 2006*, FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, 2018, str. 68.

Na Trećem samitu Berlinskog procesa, koji je održan 2016. godine u Parizu, istaknuto je da je budućnost Zapadnog Balkana u evropskim integracijama i u ekonomskoj saradnji u okviru regiona. Regionalna saradnja je naglašena kao ključni element za ekonomski rast Zapadnog Balkana, jer vodi ka povećanju povezanosti između stanovništva, porastu prekograničnih i višedržavnih inicijativa kao i zajedničkih ulaganja.¹³ Već tada je konstatovano da je neophodan viši nivo integracije od onog koji postoji u okviru CEFTA 2006 i koji predstavlja samo zonu slobodne trgovine. Države članice CEFTA 2006 su 2016. godine ovu inicijativu podržali, ističući važnost i neophodnost produbljivanja privredne saradnje između njih.¹⁴ Naredne 2017. godine, komesar EU Johannes Han otišao je korak dalje, kada je na samitu zapadnobalkanske šestorke u Sarajevu izjavio da predlaže zajedničko tržište za Zapadni Balkan, koje bi funkcionalo na istim principima kao i unutrašnje tržište EU, ističući da bi ovakvo tržište bilo atraktivnije za investitore iz drugih zemalja i da bi otklonilo prepreke u intraregionalnoj trgovini.¹⁵ Tada je prvi put u javnosti izneta ideja o nečemu što bi praktično bila carinska unija, a možda čak i zajedničko tržište zemalja Zapadnog Balkana, što predstavlja znatno viši nivo ekonomske integracije od zone slobodne trgovine kao što je CEFTA 2006.

Imajući u vidu činjenicu da u trenutku pisanja ovog teksta još uvek nema zvaničnih dokumenta koji jasno definišu Mali Šengen, te da se jedino iz Novosadske deklaracije mogu izvlačiti neki zaključci (o čemu će biti više reči u nastavku), u delu rada koji sledi predstavimo pojам regionalne ekonomске integracije i objasniti koji sve nivoi ove integracije postoje. Smatramo da je važno napraviti distinkciju

13 Predrag Bjelić i Radmila Dragutinović Mitrović, *Unapređenje pozicije Srbije u okviru CEFTA 2006*, FREN – Fondacija za razvoj ekonomске nauke, Beograd, 2018, str. 64.

14 CEFTA, *Ministerial Conclusion, Tenth Joint Committee Meeting*, Podgorica, 2016, p.1.

15 Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, „Han: EU za zajedničko tržište i jednak razvoj unutar regiona Zapadnog Balkana”, Internet:<https://europa.rs/han-eu-za-zajednicko-trziste-i-jednak-razvoj-unutar-regiona-zapadnog-balkana/>, pristupljeno 30.11.2019.

između različitih nivoa regionalne ekonomske saradnje, kako bismo ideju Malog Šengena smestili u odgovarajući koncept i time anticipirali njegov uticaj na ekonomsko-političke odnose posmatranih država. Drugim rečima, objasnićemo šta je zona slobodne trgovine, šta je carinska unija, a šta zajedničko tržište, koja je razlika između ovih pojmoveva i gde bi se ideja Malog Šengena mogla svrstati.

3. Definisanje i klasifikacija Malog Šengena

U našem pokušaju da definišemo ideju Malog Šengena, poći ćemo od trenutno jedinog raspoloživog dokumenta koji određuje ovu integraciju, a to je takozvana Novosadska deklaracija. Tačan naziv ovog dokumenta je Deklaracija o uspostavljanju slobodnog protoka ljudi, robe, usluga i kapitala na Zapadnom Balkanu, a potpisali su je 10.10.2019. godine u Novom Sadu predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijeri Albanije i Severne Makedonije, Edi Rama i Zoran Zaev. Ovi predstavnici tri države pozvali su tom prilikom ostale lidere na Zapadnom Balkanu da se pridruže njihovim naporima.

U deklaraciji se kao prvi korak navodi opredeljenje da se „ukinu granične kontrole i druge prepreke slobodnom kretanju u regionu”, što je pre moguće i ne kasnije od 2021. godine. U nastavku teksta navodi se i sledeće: „Ljudi će biti u mogućnosti da putuju širom regiona sa važećom ličnom kartom. Oni bi trebalo da budu u mogućnosti da se zaposle bilo gde u regionu i obavljaju posao za koji su kvalifikovani u bilo kom delu regiona. Diplome bi trebalo da budu priznate u celom regionu”. U deklaraciji se osim navedenog spominje i „regionalna ekonomska zona zapadnobalkanske šestorke”, koja bi trebalo da bude zasnovana na punoj inkluzivnosti i na principima četiri fundamentalne slobode u EU: sloboda kretanja roba, usluga, ljudi i kapitala.¹⁶

Iz samog naslova deklaracije jasno je da je suština Malog Šengena slobodan protok ljudi, robe, usluga i kapitala na Zapadnom Balkanu,

16 RTS, „Šta građanima donosi 'Mali Šengen'”, Internet: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/3692685/sta-gradjanima-donosi-mali-sengen.html>, pristupljeno: 12.12.2019.

ali ostaje nejasno kako je ovo moguće ostvariti bez uspostavljanja višeg nivoa regionalne ekonomске integracije kao što je zajedničko tržište. Slobodan protok faktora proizvodnje kao što funkcioniše u EU, na koje se deklaracija poziva, podrazumeva prethodno stvaranje carinske unije, a potom i zajedničkog tržišta. Iako se deklaracija poziva na ukidanje granične kontrole i drugih prepreka, već u samom nastavku teksta autor deklaracije predviđa graničnu kontrolu, pozivajući se na kontrolu ličnih dokumenta (lična karta). Prekogranično kretanje građana samo uz ličnu kartu nije nikakva novina na Zapadnom Balkanu, sve države regiona već imaju bilateralne sporazume sa svojim susedima na osnovu kojih građani putuju samo sa ličnom kartom, pa ostaje nejasno šta je bila osnovna intencija autora. Osim toga, pomenu-ta deklaracija ne poziva na stvaranje carinske unije, što je jedini način da se ostvari slobodan protok robe, već na uspostavljanje zajedničkih carinskih kontrola kojima bi se samo olakšao, odnosno ubrzao protok robe. Kada je reč o trgovini uslugama, one se ne spominju detaljno u tekstu deklaracije, pa je nejasno kako je autor zamislio njihovu liberalizaciju. Isto možemo navesti za kretanje kapitala, odnosno slobodu investiranja, što nije obrazloženo u tekstu deklaracije.

Ovde dolazimo do prvog i osnovnog problema u definisanju Malog Šengena: naslov Novosadske deklaracije ne korespondira sa tek-stom deklaracije. S obzirom na to da tekst deklaracije ne podrazumeva slobodan protok faktora proizvodnje u regionu, već samo olakšano kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala, smatramo da bi jedini odgova-rajući naziv deklaracije, koja određuje ideju Malog Šengena, mogao biti Deklaracija o uspostavljanju olakšanog protoka ljudi, robe, usluga i kapitala na Zapadnom Balkanu.

Drugi problem koji se ističe jeste distinkcija ovako formulisane ideje Malog Šengena u odnosu na postojeći sporazum CEFTA 2006. Iz teksta same deklaracije ne može se doći ni do jednog stava koji bi ovu novu integraciju svrstao u kategoriju višeg nivoa integracije, pa se postavlja pitanje koja je njegova svrha? U okviru CEFTA 2006 već postoji zona slobodne trgovine, a dodatni protokoli o olakšanju

protoka robe, ljudi, usluga i kapitala mogli su biti stavljeni na sto ove organizacije. Odgovor koji se sam po sebi nameće jeste potreba da se zaobiđu procedure u okviru CEFTA 2006, jer je izvesno da će predstavnici Kosova blokirati svaku inicijativu Srbije. Zbog politike Prištine koja duže od godinu dana blokira rad institucija CEFTA 2006, uvodeći diskriminatorne carine i necarinske barijere na robu iz Srbije i BiH, dalja liberalizacija u okviru ovog multilateralnog sporazuma postala je neizvodljiva. Javila se potreba da se Kosovo zaobiđe u daljim pregovorima o liberalizaciji trgovine, pa su upravo zbog toga lideri u Prištini prepoznali ideju Malog Šengena kao način izolacije Kosova. Kosovski predstavnici ne vide interes u Malom Šengenu, navodeći da ni CEFTA 2006 nije donela mnogo dobrog Kosovu.¹⁷ Ovo je donekle tačno, jer je od stupanja u CEFTA 2006 uvoz na Kosovo drastično porastao, naročito iz Srbije, dok je izvoz u zemlje potpisnice rastao, ali po neuporedivo nižoj stopi.

Zbog svega navedenog, možemo zaključiti da je Novosadska deklaracija pre svega spisak nejasno definisanih i nespretno nabacanih lepih želja, koje je teško sprovesti u praksi. U želji da dalje razrade ideju Malog Šengena, predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijeri Albanije i Severne Makedonije, Edi Rama i Zoran Zaev, ponovo su se susreli na Ohridu 09.11.2019. godine, i tom prilikom definisali su sledećih deset ciljeva:

1. Putovanje građana Srbije, Severne Makedonije i Albanije unutar prostora tri zemlje samo uz ličnu kartu.
2. Stranci u zemlje članice inicijative mogu putovati bez dodatnih viza.
3. Zajedničke radne dozvole i priznavanje kvalifikacija i diploma, bez dodatnih procedura.
4. Razmena studenata.

¹⁷ BBC, „Mali Šengen: Ko na Balkanu ne želi novu regionalnu inicijativu”, Internet: <https://www.bbc.com-serbian/lat/balkan-50395477>, pristupljeno: 16.12.2019.

5. Zajednički projekti za istraživanje i razvoj.
6. Uvođenje dvadesetčetvoročasovnog radnog vremena svih inspekcijskih službi na granicama, sa akcentom na fitosanitarnu i veterinarsku inspekciju.
7. Jedinstven paket dokumentacije potrebne za tranzit robe, sa akcentom na uvođenje sistema sa što manje papira, koji bi bio u skladu sa strategijom digitalnog razvoja.
8. Izmene zakona iz oblasti tržišta kapitala, poreskog i finansijskog sistema u sve tri zemlje, u cilju stvaranja uslova za nesmetan protok kapitala.
9. Jačanje prekogranične saradnje u oblasti borbe protiv transnacionalnog kriminala i terorizma.
10. Definisanje sopstvenih pravila u mnogim oblastima u cilju unapređenja atraktivnosti tri zemlje i saradnje.¹⁸

Iz deset navedenih tačaka jasno se može videti da se ne radi ni o kakvom slobodnom kretanju faktora proizvodnje u regionu, već isključivo o načinima olakšanog kretanja robe, ljudi i kapitala, bez pominjanja usluga, dok se zadržavaju svi postojeći okviri trgovinske saradnje na nivou CEFTA 2006. Prva tačka ovog dogovora, koja predstavlja značajnu novinu u političkim odnosima tri države, jeste **uspostavljanje zajedničke vizne politike**. Druga i najznačajnija novina u odnosima tri države jeste **kreiranje zajedničkih radnih dozvola**, odnosno priznavanje kvalifikacija i diploma, što će dovesti do kreiranja donekle jedinstvenog tržišta rada. Ova tačka je od izuzetnog značaja za privredu Srbije, te zahteva posebnu analizu u daljem delu teksta koji se odnosi na ekonomske i političke posledice Malog Šengena. Ostale navedene tačke realno ne predstavljaju značajno unapređenje političkih i ekonomskih odnosa tri zemlje, već se prvenstveno svode na ukidanje administrativnih i tehničkih barijera u trgovini.

¹⁸ *Blic*, „'MALI ŠENGEN' nam donosi uštede i jedinstveno tržište, ali i ove IZAZO-VE”, Internet: <https://www.blic.rs/vesti/politika/mali-sengen-nam-donosi-ustede-i-jedinstveno-trziste-ali-i-ove-izazove/2bl0h50>, pristupljeno: 20.12.2019.

Na osnovu svega navedenog možemo zaključiti da se Mali Šengen, kako je dogovoren u Novom Sadu i Ohridu 2019. godine, ne može svrstati u viši oblik regionalne ekonomske integracije, te da ne podrazumeva slobodu kretanja robe, ljudi, usluga i kapitala, kao što to tvrde njegovi zagovarači, već da može predstavljati samo **regionalni ekonomski prostor (zonu)**, što je nivo niži od carinske unije, ali nešto viši od sporazuma CEFTA 2006. Pored zone slobodne trgovine, regionalni ekonomski prostor podrazumevao bi proširenje regionalne saradnje uvođenjem novih oblasti u kojima se trgovina liberalizuje, kao što je navedeno u deset tačaka iz Ohrida. Ovo bi podrazumevalo i uklanjanje administrativnih i tehničkih barijera, poput sanitarnih i fitosanitarnih propisa u intraregionalnoj trgovini, čime bi se omogućilo olakšano kretanje kamionskog robnog prevoza i samo donekle sprečili zastoji na granicama, a uzajamnim priznavanjem diploma i zajedničkim radnim dozvolama bilo bi kreirano i jedinstveno tržište rada.

Sa druge strane, jasno je da je osnovna zamisao kreatora Malog Šengena kao regionalne ekonomske zone da bude samo prvi korak u uspostavljanju višeg nivoa integracije. Budući da ideja Malog Šengena potiče od Berlinskog procesa, te da su u više prilika predstavnici EU (ali i srpski predsednik Aleksandar Vučić) izneli ideju o carinskoj uniji i zajedničkom tržištu, smatramo da je neophodno analizirati posledice konstruisanja nove carinske unije na Zapadnom Balkanu, kao osnove za stvaranje zajedničkog tržišta u kome bi se ostvarila puna sloboda kretanja faktora proizvodnje, što je i osnovni cilj ovog projekta.

3.1. Mali Šengen kao zajedničko tržište (Berlinski proces)

Nova carinska unija pod nazivom Mali Šengen, kakva se želi stvoriti po ugledu na Evropsku ekonomsку zajednicu, predstavljala bi krupan ekonomski i politički zalogaj za države Zapadnog Balkana. Već smo objasnili da carinska unija podrazumeva zajedničku spoljnotrgovinsku politiku, odnosno formiranje jedinstvene carinske teritorije i zajedničke eksterne carinske tarife. Da uspostavljanje ovakve unije

priželjkuje predsednik Srbije Aleksandar Vučić nije tajna. On je 2016. godine izjavio: „Moj je san carinska unija Balkana, ali ne i Jugoslavija”.¹⁹ Iz njegovih izjava može se zaključiti da mu je želja i namera da kreira takvu integraciju u kojoj bi države zadržale svoj politički suverenitet, a ekonomski prenele na nivo zajednice.

Uspostavljanje Malog Šengena kao carinske unije značilo bi ujednačavanje carina, što ne bi bilo nimalo lako s obzirom na velike razlike koje postoje u strukturi privreda Zapadnog Balkana, odnosno razlike u nivou prosečnog carinskog opterećenja.

Tabela 2: Prosečne carinske stope po statusu najpovlašćenije nacije u zemljama Zapadnog Balkana u 2018. godini²⁰

| | Ukupno | Poljoprivredni proizvodi | Nepoljoprivredni proizvodi |
|---------------------|--------|--------------------------|----------------------------|
| Albanija | 3,6 | 7,7 | 3,0 |
| Bosna i Hercegovina | 6,3 | 9,7 | 5,8 |
| Crna Gora | 3,7 | 8,4 | 2,9 |
| Severna Makedonija | 6,7 | 13,1 | 5,7 |
| Srbija | 7,4 | 13,9 | 6,3 |

U Tabeli 2 navedene su prosečne carinske stope po statusu najpovlašćenije nacije u posmatranim zemljama, eventualnim budućim članicama carinske unije i zajedničkog tržišta. Ovo su najniže carine koje su navedene države primenile u trgovini sa zemljama sa kojima nemaju sporazum o slobodnoj trgovini. Praktično, ovo su najniže moguće carine u odnosu na treće zemlje. **Iz uvida u date podatke jasno se uočava da Srbija primenjuje najviše carinske stope kako za poljoprivredne, tako i za nepoljoprivredne, odnosno industrijske**

19 *Blic*, „Vučić: 'Moj san je carinska unija Balkana, ali ne Jugoslavija'”, Internet: <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-moj-san-je-carinska-unija-balkana-ali-ne-jugoslavija/4ves7qh>, pristupljeno 30.11.2019.

20 Izvor: Svetska trgovinska organizacija.

i ostale proizvode. Visoka carinska tarifa (naročito za poljoprivredne proizvode od 13,1%) ukazuje na potrebu zaštite domaćih poljoprivrednih proizvođača, kao strateškog sektora srpske privrede. Sa druge strane, zemlje poput Albanije i Crne Gore koje nemaju razvijen sektor poljoprivrede i ne teže protekcionizmu u odnosu na domaće poljoprivredne proizvođače, snizili su svoje carine na poljoprivredne proizvode na nivo od 7,7% i 8,4%, respektivno. Ako se pogledaju nepoljoprivredni proizvodi, onda su razlike u carinskom opterećenju još veće. Prosečna carinska stopa na nepoljoprivredne proizvode u Srbiji je 6,3% u Albaniji je 3%, dok je u Crnoj Gori još niža i iznosi 2,9%. Dakle, postoji ogroman disparitet u carinama koji se kreće i do preko 50%, pa ostaje nejasno na koji način bi se izvršilo ujednačavanje carina. **Zbog visoke uvozne zavisnosti posmatranih zemalja i izuzetno snažnog uvozničkog lobija u svim zemljama Zapadnog Balkana, ne može se očekivati povećanje carinskih stopa do nivoa koji je u Srbiji, već možemo pretpostaviti da bi ujednačavanje podrazumevalo snižavanje carinskih stopa Srbije na nivo Albanije ili Crne Gore.** Dodatna prepreka u ovom procesu bila bi i činjenica da su tri od pet posmatranih zemalja članice Svetske trgovinske organizacije (STO), te da im nije dozvoljeno da podižu carine iznad konsolidovanog nivoa.

Ponovo bi se moralo pregovarati i o pristupanju Svetskoj trgovinskoj organizaciji, što je osnovni preduslov za članstvo u EU, pa je pitanje da li bi na ovako nešto pristale Crna Gora, Albanija i Sverna Makedonija koje su već članice. Nova carinska unija morala bi kao takva da zatraži prijem u članstvo STO i da prođe novi ciklus dugotrajnih pregovora sa zainteresovanim državama članicama, kao i proces usklađivanja zakonodavstava sa sporazumima STO. Da ovo nije nimalo lak zadatak govori podatak da Srbija pokušava da postane članica skoro dvadeset godina, a da još uvek nije uskladila određene zakone sa pravilima STO. Jedini način da se ovaj proces ubrza, osim promene određenih zakona, a prvenstveno Zakona o genetički modifikovanim organizmima (kada je reč o Srbiji), bio bi da Srbija i Bosna i Hercegovina usklade carine sa ostalim članicama, što praktično znači

da ih smanje na njihov nivo. Drugim rečima, Srbija bi bila primorana da baci u vodu višedecenjski napor naših pregovarača u procesu pristupanja STO, koji su uspeli da istraju na zaštiti visokih carina za naše strateške proizvode.

Stvaranje zajedničkog tržišta (jedinstvene carinske teritorije) zahtevalo bi da sve zemlje ukinu svoje postojeće spoljnotrgovinske sporazume i ponovo zajednički pregovaraju o SSP i pristupanju EU. Dakle, sve posmatrane zemlje izgubile bi privilegije koje imaju po osnovu zaključenih sporazuma o slobodnoj trgovini. Neki od ovih sporazuma bili bi sa sigurnošću ponovo zaključeni sa novom carinskom unijom, poput Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dok bi se o najvećem broju ostalih sporazuma moralo ponovo zajednički pregovarati. Izvesno je da bi Srbija izgubila povlastice koje ima po osnovu Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom, odnosno Evroazijskom unijom, prvenstveno iz političkih razloga jer su (za razliku od Srbije i BiH) Albanija i Crna Gora uvele sankcije Ruskoj Federaciji prateći politiku EU.

U stvaranju nove carinske unije i jedinstvenog tržišta najveću prepreku bi možda predstavljao proces njenog pristupanja EU. Iako EU i njeni zvaničnici daju punu podršku Berlinskom procesu, veliko je pitanje kako bi se EU postavila prema mogućnosti pripajanja nove carinske unije, u kojoj se nalazi šest zemalja (Albanija, BiH, Crna Gora, Kosovo, Severna Makedonija i Srbija) sa različitim nivoom privrednog razvoja i dijametralno suprotnim spoljopolitičkim opredeljenjima. Neke od ovih država su članice NATO saveza, dok Srbija istrajava na ideji vojne neutralnosti i podjednake saradnje sa istokom i zapadom. Dosadašnji samostalni put ka EU svake članice nove ekonomске zajednice, kao i sva dosad otvorena poglavља morala bi biti zamenjena zajedničkim putem nove carinske unije. **Ovim činom bi države koje su najdalje napredovale na evropskom putu – a to su prvenstveno Srbija i Crna Gora – vezale svoj napredak za tempo koji diktira najmanje napredna članica nove unije, čime bi se stvorio efekat konvoja.**

3.2. Ekonomski i politički posledice Malog Šengena

Uvidom u strukturu privreda zemalja Zapadnog Balkana, eventualnih budućih članica Malog Šengena i njihove najznačajnije trgovinske partnere, došli smo do zaključka da je reč o relativno de-industrijalizovanim i nerazvijenim ekonomijama koje su zavisne od uvoza, prvenstveno iz EU. Kao najveća ekonomija u regionu, Srbija je po osnovnim makroekonomskim pokazateljima tek nešto razvijenija od ostalih država, ali u okviru CEFTA 2006 ona već duži niz godina beleži spoljnotrgovinski deficit. Budući da **Mali Šengen (onako kako je definisan nakon dogovora u Novom Sadu i Ohridu 2019. godine)** broji svega tri članice, ne može se očekivati značajan uticaj na rast izvoza, odnosno pozitivan uticaj na rast privrede kako srpske, tako i albanske i makedonske. Olakšice koje su ovi dogovori navedili, a koje se ogledaju prvenstveno u uspostavljanju i dvadesetčetvoročasovnom radu zajedničkih carinskih kontrola na graničnim prelazima i drugim administrativnim aspektima, svakako su dobrodošle za privrednike u regionu, ali one neće stvoriti drastično bolji ambijent koji bi prouzrokovao značajan rast domaće privrede. Od posmatranih zemalja, Srbija neuporedivo više izvozi u Bosnu i Hercegovinu u odnosu na ostale članice CEFTA 2006, a ova zemlja za sada ne pokazuje interes da se priključi projektu koji nazivamo Mali Šengen.

Po pitanju ideje Malog Šengena i ekonomskih koristi koje ovo udruživanje može da donese najskeptičniji su prvenstveno predstavnici Crne Gore i Kosova. Crnogorska ministarka ekonomije Dragica Sekulić izjavila je da ne vidi potrebu za stvaranjem nove integracije, pored već postojeće CEFTA 2006. Ona je saopštila da je Crna Gora u okviru međunarodnih organizacija i inicijativa već ispunila veliki deo onoga što sadrži najnovija inicijativa lidera Albanije, Severne Makedonije i Srbije.²¹ Zbog činjenice da građani Crne Gore već putuju u

²¹ Radio slobodna Evropa, „Mali Šengen“ za Crnu Goru ‘trošenje energije”, Internet: <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-procjenjuje-rizik-od-malog-%C5%A1engena-/30264704.html>, pristupljeno 20.12.2019.

sve države regionala sa ličnom kartom, i da ova zemlja nema nikakvih trgovinskih i drugih barijera prema drugim državama, ona je istakla da bi eventualno priključenje ovoj inicijativi predstavljalo samo trošenje energije na nešto što je Crna Gora već uradila.

Sa druge strane, prištinske vlasti nisu ekonomski aspekt ni uzele u obzir prilikom donošenja odluke o Malom Šengenu. Za njih postoji samo jedan prioritet, a to je priznanje Kosova u svojim granicama od strane Srbije, pa im je u tumačenju ove inicijative bliži politički aspekt. Hašim Tači je izjavio da „Kosovo ni u kakvim okolnostima ne želi da zameni svoju evroatlantsku perspektivu bilo kakvom regionalnom inicijativom”. Ovo implicira da Mali Šengen vodi u zajedničko priступanje EU, odnosno napuštanje individualnog puta. On je takođe dodao da je ova regionalna inicijativa „besmislena sve dok Srbija i BiH ne priznaju nezavisnost Kosova”.²² Ovom stavu pridružuje se i lider pokreta Samoopredeljenje, Aljin Kurti, koji je prethodno izjavio da Mali Šengen predstavlja angažovanje Srbije na stvaranju nove platforme za takozvanu „veliku Srbiju”, te dodao da se ne sme dopustiti „četvrta Jugoslavija”.

I dok u Severnoj Makedoniji nema značajnog protivljenja ovoj inicijativi, u Albaniji Edi Rama nije naišao na podršku javnog mnjenja priključenju Malom Šengenu. Američki diplomata i profesor Edvard Džozef rekao je da razume stav Aleksandra Vučića, ali da ne može da razume albanskog premijera Edija Ramu, jer će Mali Šengen izložiti Kosovo. Istina je ipak da su predstavnici Kosova odlučili da se samoizoluju onog trenutka kada su prekršili osnovna načela sporazuma CEFTA 2006, i kada su u novembru 2018. godine uveli diskriminatore carine Srbiji i Bosni i Hercegovini koristeći nelegalna ekonomska sredstva u političkoj borbi. Iako su ove nelegalne carine na snazi više od godinu dana, zvanična Tirana i Edi Rama pružili su punu podršku ovoj odluci Prištine. Upravo zbog te albanske podrške

22 Radio slobodna Evropa, „Politički lideri Kosova protiv 'Malog Šengena'”, Internet:<https://www.slobodnaevropa.org/a/politicki-lideri-kosova-protiv-malog-sengena-/30263955.html>, pristupljeno 16.12.2019.

koju Kosovo ima unutar CEFTA 2006, Srbija i Bosna i Hercegovina nisu bile u mogućnosti da putem mehanizma za rešavanje sporova zaustave nelegalno ponašanje prištinskih vlasti. **U albanskoj javnosti stiče se utisak da je njihov premijer ovog puta stao na stranu Beograda, u inicijativi koja teži da zaobiđe Prištinu i dovede je pred svršen čin.** Ipak, ovaj svršen čin ne mora nužno biti i politički gubitak za prištinske vlasti, jer upravo pristupanje Kosova budućem sporazumu radnog naziva Mali Šengen može značiti i rešenje kosovskog pitanja, odnosno priznavanje Kosova od strane Srbije, a ujedno i najveći politički dobitak za Prištinu.

Naime, u okviru CEFTA 2006, Kosovo je 2007. pristupilo sporazumu pod nazivom Kosovo–UNMIK, čime je Srbija samo priznala Kosovo kao jedinstvenu carinsku teritoriju, a sporazum su u ime Kosova potpisali predstavnici UNMIK-a. Ovog puta stvari bi bile sasvim drugačije. UNMIK više ne zastupa interes Kosova u međunarodnim odnosima, predstavnici vlasti u Prištini samostalno pregovaraju sa Srbijom već duži niz godina, pa se može očekivati da jedan međunarodni pravno-obavezujući sporazum potpišu upravo legitimni predstavnici vlasti. **Pripajanjem Kosova Malom Šengenu, bilo da se radi o regionalnom ekonomskom prostoru ili zajedničkom tržištu, Srbija bi morala da prizna institucije Kosova kao ravnopravne, da potpiše ugovor sa državom Kosovom, a samim tim i da je prizna.** Premijer Albanije Edi Rama poručio je na konferenciji za medije u Ohridu da bi u tu inicijativu trebalo uključiti i Kosovo „na ravnopravan način i na legalnim osnovama”, što potkrepljuje tezu da bi pristupanje Malom Šengenu značilo ujedno i priznavanje Kosova od strane Srbije.²³

Sa druge strane, ovim bi pitanje aktuelnih kosovskih taksi od 100% i pristupanja Srbije EU bez Kosova prestalo da postoji, jer bi unutrašnja trgovina bila liberalizovana, a individualni put ka EU bio bi zamenjen zajedničkim pristupanjem celog regiona. Sankcije koje je

23 Politika, „Rama: 'Uključiti Kosovo u Mali Šengen'", Internet: <http://www.politika.rs/sr/clanak/441605/Rama-Ukljuciti-Kosovo-u-mali-Sengen>, pristupljeno: 16.12.2019.

Priština uvela Srbiji i Bosni i Hercegovini bile bi automatski ukinute, a Kosovo bi započelo svoj proces pristupanja EU, zajedno sa ostalim članicama unije. Mali Šengen se upravo zbog ovoga u međunarodnoj zajednici (a pre svega u Briselu i Berlinu) doživljava kao sredstvo za otklanjanje rizika političke nestabilnosti na Zapadnom Balkanu.

Kada je reč o prednostima regionalnih ekonomskih integracija, opšti je zaključak da stvaranje ovakvih aranžmana vodi ka privlačenju više investicija nego što bi to bio slučaj kada bi države nastupale individualno. Teorija je jasna: strani investitori osnivanjem samo jedne filijale u nekoj od država članica nove zajednice ostvaruju mogućnost osvajanja celokupnog regionalnog tržišta. Ipak, postoje određeni slučajevi kada regionalne ekonomske integracije ne moraju nužno da imaju pozitivan uticaj na sve njegove članice. Ričard Lipsej, jedan od najčešće citiranih autora iz ove oblasti, navodi da će regionalna ekonomska integracija podići blagostanje u članicama samo ako zemlje članice imaju značajnu međusobnu trgovinu pre kreiranja integracije i mnogo manju trgovinu sa zemljama van te integracije. Drugi uslov koji ovaj autor postavlja za ostvarivanje povećanja blagostanja i rasta privrede, jeste da države članice nisu uvozno zavisne, odnosno da je kupovina iz inostranstva (uvoz) manja od domaće kupovine. Dakle, da postoji mala granična sklonost ka uvozu.²⁴ Iz naše analize privreda zemalja regiona mogli smo zaključiti da i pored činjenice da države Zapadnog Balkana imaju razvijenu trgovinsku saradnju, one nisu prioritetni trgovinski partneri jedne drugima. Sve posmatrane države (uključujući i Srbiju) najviše izvoze u zemlje EU, odakle i uvoze najviše robe i usluga. Dalje, kada je reč o zemljama Zapadnog Balkana, nije ispunjen ni drugi uslov koji Lipsej postavlja, jer su sve posmatrane države izuzetno zavisne od uvoza, i to prvenstveno od uvoza industrijskih proizvoda iz Evropske unije i energetika iz Rusije. Ipak, može se pretpostaviti da će najveću ekonomsku dobit u okviru Malog Šengena

24 Richard G. Lipsey, „The Theory of Customs Unions: A General Survey”, *The Economic Journal*, No. 52, 1960, pp. 496–513.

ostvariti upravo Srbija kao zemlja koja je i u okviru CEFTA 2006 imala spoljnotrgovinski suficit u odnosu na ostale članice.

Na osnovu svega do sada navedenog došli smo do zaključka da je suština i osnovna ideja Malog Šengena koju je pokrenuo srpski predsednik Vučić, upravo u kreiranju jedinstvenog tržišta rada, te da se ovaj cilj postavlja kao najvažnija i za sada osnovna odrednica buduće unije. Da je suština Malog Šengena isključivo u slobodnom kretanju radnika potvrdio je i Edi Rama, koji je naglasio da se ne može napraviti regionalni trgovinski sporazum ako se ne uspostavi sporazum o slobodnom kretanju.²⁵ Osnovno pitanje koje se ovde postavlja jeste zašto je slobodno kretanje ljudi i jedinstveno tržište rada naprasno postalo toliko bitno za inicijatore Malog Šengena, koji se nisu mogli usaglasiti oko brojnih ekonomskih i političkih pitanja, poput onog da li su carine koje je Kosovo uvelo Srbiji i BiH legitimni politički instrument ili ne? Na prvi pogled odgovor nije jednostavan, ali se on može naći u strukturi privreda Srbije, Albanije i Severne Makedonije.

Uvidom u osnovne makroekonomске pokazatelje tri zemlje, odnosno uvidom u kretanje njihovih privreda, priliv i strukturu investicija i, ono najvažnije, uvidom u stopu nezaposlenosti i stopu nezaposlenosti mlađih, možemo zaključiti da sve tri zemlje boluju od nedostatka domaćih investicija, velikog spoljnotrgovinskog deficit-a, odliva školovanog kadra u razvijene zemlje i visoke nezaposlenosti, naročito mlađih. Ove zemlje, a tu prednjači Srbija, svoj privredni razvoj i smanjenje broja nezaposlenih zasnivaju prvenstveno na prilivu stranih investicija, koje subvencionisu nesrazmerno više u odnosu na domaće privrednike. I pored činjenice da strane kompanije koje dolaze u region najčešće ne doprinose lokalnoj privredi, za šta postoje i dokazi, političari insistiraju na politici subvencionisanja stranih direktnih investicija, jer im otvaranje fabrika i zapošljavanje lokalnog

25 Politika, „Priština taksama zatvara vrata 'Malog Šengena'”, Internet: <http://www.politika.rs/scc/clanak/442766/Pristina-taksama-zatvara-vrata-malog-sengena>, pristupljeno: 16.12.2019.

stanovništva donosi značajne političke poene i stvara mogućnosti za netransparentno trošenje budžetskog novca. Ipak, pokazalo se da i pored relativno visoke nezaposlenosti i subvencionisanja po novozaposlenom radniku, strani investitori imaju sve više problema da pronađu kvalifikovanu radnu snagu koja bi radila za zarade tek nešto više od minimalnih. **Srbiju svake godine napusti između 40.000 i 50.000 ljudi. Upravo zbog ovoga se na tržištu Srbije javila potreba da se održi niska minimalna zarada i obezbedi stabilnost u prilivu radne snage, kako bi se zadržali postojeći strani investitori i privukli novi.** Ovo je moguće postići jedino obezbeđivanjem jedinstvenog tržišta rada, odnosno slobodom kretanja i zapošljavanja u okviru **Malog Šengena**. Budući da se teško može zamisliti da će ovo jedinstveno tržište rada prouzrokovati značajne migracije srpskih radnika u Severnu Makedoniju i Albaniju, pretpostavljamo da će upravo radnici iz ove dve zemlje popuniti ona radna mesta koja se otvaraju sa odlaskom srpskih radnika u visokorazvijene zemlje sveta. Sa druge strane, strani investitori će dobiti i olakšan pristup tržištima ostalih članica Malog Šengena, čime će dodatno smanjiti svoje troškove i unaprediti poslovanje.

Nezaposlenost mladih 2018. godine u Severnoj Makedoniji iznosila je čak 45,4%, dok je opšta stopa nezaposlenosti bila 20,7%. U Albaniji je stopa nezaposlenosti bila 12,3%, a stopa nezaposlenosti mladih 23,1%. Pretpostavljamo da će najveći deo radnika u prvom talasu doći u Srbiju upravo iz Severne Makedonije koja je kulturološki, jezički i geografski bliža Srbiji od Albanije. Lideri Albanije i Severne Makedonije svakako će podržati ovu ideju, jer će time smanjiti nezaposlenost u zemljama, a bolji makroekonomski pokazatelji omogućitiće im da dobiju veću političku podršku domaćeg stanovništva. Evropska unija i međunarodna zajednica podržaće ideju Malog Šengena, jer ona doprinosi stabilizaciji Zapadnog Balkana, naročito ako se u ovu integraciju uključi i Kosovo, a zemljama regiona biće ponuđena „**zajednička evropska perspektiva**”.

Zaključak prve faze: Od Malog Šengena do Otvorenog Balkana

U radu smo analizirali ekonomski aspekt interpleja, što je podrazumevalo uvid u osnovne makroekonomske pokazatelje zemalja Zapadnog Balkana, stanje i strukturu njihovih privreda, kao i njihov spoljnotrgovinski odnos. I pored određenih razlika koje postoje u strukturi same privrede, izvoznim i uvoznim proizvodima, kao i najznačajnijim trgovinskim partnerima, izdvojili smo osnovne neuralgične tačke koje su zajedničke svim posmatranim zemljama. U vreme svetske ekonomske krize, sve države regiona zabeležile su drastičan pad industrijske proizvodnje, odnosno zaustavljanje ekonomskog rasta. Proces privatizacije i deindustrializacije druga je zajednička tačka zemaljama Zapadnog Balkana, koje su u posmatranom periodu liberalizovale svoju spoljnotrgovinsku politiku i svoj privredni razvoj zasnovale na privlačenju stranih direktnih investicija.

U analizi smo postavili izazovan zadatak, a to je da pokušamo da ustanovimo koje su osnovne koristi od predložene regionalne ekonomske integracije pod nazivom Mali Šengen, i koje bi bile njegove ekonomske i političke posledice na odnose zemalja u regionu. Imajući u vidu da je Srbija lider u okviru CEFTA 2006, te da beleži stalno rastući deficit u trgovinskoj razmeni sa svim članicama sa Zapadnog Balkana, možemo pretpostaviti da će se ovaj trend nastaviti i da će srpski izvoz dodatno porasti u okviru Malog Šengena. **Moglo bi se čak reći da među ostalim zemljama Zapadnog Balkana postoji strah da bi Srbija, kao najznačajnija privreda u regionu, bila dominantan član unije, a time i lokalni hegemon.** Ipak, imajući u vidu da Mali Šengen broji svega tri članice, ne može se očekivati značajan uticaj na rast izvoza, odnosno pozitivan uticaj na rast privrede **kako srpske, tako i albanske i makedonske.** Od posmatranih zemalja, Srbija neuporedivo više izvozi u Bosnu i Hercegovinu u odnosu na ostale članice CEFTA 2006, a ova zemlja za sada ne pokazuje interes da se priključi projektu koji nazivamo Mali Šengen.

Zamišljena kao novi vid regionalne ekonomske integracije, a pre svega isprovocirana neophodnošću ukidanja administrativnih barijera u intraregionalnoj trgovini, ideja Malog Šengena vuče svoje korene iz Berlinskog procesa, koji je inicirala Angela Merkel 2014. godine. Smatrajući da je važno napraviti distinkciju između različitih nivoa regionalne ekonomske saradnje, definisali smo osnovne nivoe regionalnih ekonomske integracija, kako bismo ideju Malog Šengena smestili u odgovarajući koncept i time anticipirali njegov uticaj na ekonomsko-političke odnose posmatranih država. Zaključili smo da se Mali Šengen, onako kako je dogovoren u Novom Sadu i Ohridu 2019. godine, ne može svrstati u viši oblik regionalne ekonomske integracije, te da ne podrazumeva slobodu kretanja robe, ljudi, usluga i kapitala, kao što to tvrde njegovi zagovarači, već da može predstavljati samo regionalni ekonomski prostor (zonu), što je nivo niži od carinske unije, ali nešto viši od CEFTA 2006. Ovde treba istaći da je odabir naziva Mali Šengen nedovoljno precizan (ili namerno pogrešno izabran), kako bi se stekao utisak da se ovom integracijom ostvaruje sloboda kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala.

Prva tačka dogovora iz Ohrida koja predstavlja značajnu novinu u političkim odnosima tri države jeste **uspostavljanje zajedničke vizne politike**. Ovde se Mali Šengen podudara sa Šengenskim sporazumom, jer će budući turisti dolaskom u jednu zemlju ostvariti pristup i ostatim članicama integracije. Druga i najznačajnija novina u odnosima tri države jeste kreiranje zajedničkih radnih dozvola, odnosno priznavanje kvalifikacija i diploma, što će dovesti do kreiranja donekle jedinstvenog tržišta rada. Ovde dolazimo do najvažnijeg zaključka. **Srbija koju svake godine napusti između 40.000 i 50.000 građana, suočava se sa drastičnim odlivom radne snage. Uspostavljanjem jedinstvenog tržišta rada, Srbija bi ostvarila stabilnost u prilivu radne snage, čime bi se zadržali postojeći strani investitori i privukli novi.** Prepostavljamo da će upravo radnici iz Severne Makedonije i Albanije popuniti ona radna mesta koja se otvaraju odlaškom srpskih radnika u visokorazvijene zemlje sveta. Sa druge strane,

strani investitori će ostvariti olakšan pristup tržištima ostalih članica Malog Šengena, čime će dodatno smanjiti svoje troškove i unaprediti poslovanje.

U trenutku kada ne funkcioniše mehanizam za rešavanje sporova u okviru CEFTA 2006, gde su Srbija i Bosna i Hercegovina više od godinu dana izložene nelegalnim diskriminatornim carinama od strane Prištine, Mali Šengen kao nešto viši oblik integracije predstavlja značajan izazov za zemlje Zapadnog Balkana. Ne treba izgubiti iz vida da su upravo ove sankcije Prištine politički motivisane, te da kao takve predstavljaju prvoklasan politički interplej na Zapadnom Balkanu. Brojna su otvorena pitanja koja ograničavaju i sputavaju razvoj intraregionalne trgovine, a time i ekonomski razvoj zemalja regiona. Politika i dalje rukovodi ekonomskim procesima, pa tako i integracionim procesima.

Ostvari li se ideja Malog Šengena i jedinstvenog tržišta rada, najveću političku dobit inkasiraće predsednik Srbije Aleksandar Vučić, kao inicijator ove ideje i novi faktor mira i stabilnosti na Zapadnom Balkanu, dok značajnu ekonomsku dobit i rast privrede neće posebno zabeležiti nijedna zemlja regiona. Ipak, ovo je „win–win“ kombinacija, s jedne strane za političke lidere u sve tri zemlje, a sa druge strane za strane investitore na kojima oni prvi baziraju rast svojih privreda. Obezbeđenjem jedinstvenog tržišta rada, radnici iz Severne Makedonije i Albanije zadovoljiće tražnju na srpskom tržištu, pa neće profitirati samo političari i investitori već i radnici u regionu, koji će i pored niskih zarada lakše pronaći posao. Stoga se sa pravom može zaključiti da će biti „i Vučić sit, i ovce na broju“.

Druga faza: Kako je „Mali Šengen“ postao „Otvoreni Balkan“, i šta je donela promena imena?

Mali Šengen nije napunio ni dve godine kada su njegovi zvanični kreatori odlučili da mu promene ime. Do promene imena nije došlo slučajno, niti je to bio rezultat rebrendiranja ili pokušaj restilizovanja postojeće regionalne inicijative. Činjenica da bi Mali Šengen trebalo da ima bar osnovne karakteristike Šengenskog sporazuma čije ime nosi, predstavljala je jedan od osnovnih problema u daljem radu inicijative. Osnova Šengenskog sporazuma je upravo u saglasnosti država članica da se njihovi državljanini mogu slobodno kretati u bilo kojoj drugoj državi potpisnici, ne pokazujući bilo kakav dokument na granici. Ovo takođe implicira zajedničku viznu politiku zemalja članica Malog Šengena, koja je kao takva i dogovorena i potpisana u Ohridu 2019. godine.

Ipak, spoljna politika Srbije se značajno razlikuje od spoljnih politika ostalih članica inicijative, naročito u pogledu odnosa prema Rusiji i Kini, ali i odnosa prema NATO-u. Ne samo da je Srbija jedina zemlja u regionu koja nije uvela sankcije Rusiji i nije članica NATO-a, već je i jedina zemlja u regionu koja ima vizno liberalizovan sistem prema Rusiji i Kini. Ispostavilo se da ne samo da je i dalje neophodno da državljanini zemalja potpisnica Malog Šengena pokazuju dokumenta na međusobnim granicama (lične karte), već i da je zajedničku viznu politiku Srbije, Albanije i Severne Makedonije nemoguće definisati i sprovesti. Uvidevši da više nema smisla da inicijativa nosi ime po Šengenskom sporazumu, predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijeri Severne Makedonije i Albanije, Zoran Zaev i Edi Rama su na samitu u Skoplju 29.7.2021. godine, preimenovali regionalnu inicijativu Mali Šengen u Otvoreni Balkan i tom prilikom potpisali dva memoranduma i jedan sporazum.

Reč je o Memorandumu o razumevanju o saradnji na olakšanju uvoza, izvoza i kretanja robe na Zapadnom Balkanu, Memorandumu o razumevanju o saradnji u vezi sa slobodnim pristupom tržištu rada na Zapadnom Balkanu, te Sporazumu o saradnji u zaštiti od katastrofa na Zapadnom Balkanu. Od pomenutih memoranduma i sporazuma, ispostaviće se da je jedini koji je značajan i na kome se intenzivno radi upravo dogovor o slobodnom pristupu tržištu rada. Da je slobodno tržište rada i najvažnija karakteristika i osnovni razlog zbog koga je ova inicijativa i nastala, potvrđuju brojni radnici iz Albanije i Severne Makedonije koji su 2022. godine zaposleni u Srbiji, najčešće na gradilištima.

Nastavak rada na projektu ostvarivanja zajedničkog tržišta rada između tri zemlje Zapadnog Balkana finalizovan je u Ohridu u 8.6.2022. godine, kada je predsednik Srbije, zajedno sa premijerima Albanije i Severne Makedonije, potpisao Sporazum o međusobnom priznavanju diploma i sertifikata koji se odnose na obrazovanje. Srbiji nedostaje radna snaga kojom Albanija i Severna Makedonija raspolaže. Albaniji nedostaju turisti, a zajedno Albanija i Severna Makedonija žele da izvoze u Srbiju bez ograničenja, odnosno carinskih i necarinskih barijera. Interesi ove tri zemlje su se poklopili, a njihova politička volja da unaprede saradnju prevazišla je postojeće okvire sporazuma CEFTA 2006 koji je pokazao određene nedostatke, naročito u mehanizmu rešavanja sporova.

Međunarodna podrška i osporavanja iz regionalnih

U burnom trogodišnjem periodu, od nastanka inicijative Mali Šengen, njegovog preimenovanja u Otvoreni Balkan, pa do trenutka pisanja ovog teksta, međunarodne političke i ekonomski okolnosti su se drastično promenile. Svet je prošao kroz period pandemije Covid-19, kao i ekonomski krize koju je ona izazvala, dok je na teritoriji Evrope po prvi put nakon ratova na prostoru bivše Jugoslavije izbio vojni sukob koji preti da ugrozi postojeći svetski poredak i izazove

prehrambenu i energetsku krizu. Tokom 2022, inflacija je u celoj Evropi iskazivana u dvocifrenim procentima, a energetska bezbednost Evropske unije i ostalih država u Evropi dovedena je u pitanje.

U ovakvim okolnostima, izgledi za dalje približavanje država Zapadnog Balkana Evropskoj uniji deluju sve manje izvesni. Ovo kreira jednu vrstu frustracije, ali i političkog vakuma na Zapadnom Balkanu, što bi zagovornici Otvorenog Balkana mogli iskoristiti kako bi dobili dodatnu podršku EU i predstavili ovu inicijativu kao predvorje (odnosno vežbu) za Evropsku uniju, kao platformu na kojoj će Srbija, Albanija i Severna Makedonija pokazati da li su u stanju da funkcionišu po osnovnim principima Evropske unije, a da je pritom ne ugroze svojim članstvom.

Istovremeno, među balkanskim narodima drastično je opao entuzijazam i želja za pristupanjem EU, što i ne čudi ako se uzmu u obzir poruke koje stižu iz Brisela. Pozivajući se na četvoricu neimenovanih diplomata i jedan interni dokument, agencija Rojters je 28.9.2021. objavila da Evropska unija više ne može da se saglasi u pogledu davanja garancija za buduće članstvo državama Zapadnog Balkana, a kao razlog se navodi strah od političkih reakcija u zemljama članicama EU. Nekoliko meseci nakon ove vesti, zemlje Zapadnog Balkana dobile su od Evropske unije još jedan hladan tuš. Severna Makedonija i Albanija nisu dobile konkretne datume za početak pregovora, Kosovo nije dobilo viznu liberalizaciju, a Bosna i Hercegovina nije dobila ni kandidatski status.

U ovom trogodišnjem periodu, od kako je započet projekat Mali Šengen, ekonomске okolnosti i osnovni makroekonomski pokazateљи Albanije, Severne Makedonije i Srbije nisu se značajno promenili. Sve tri zemlje i dalje odlikuju skromni ekonomski kapaciteti, nizak i relativno sličan BDP po glavi stanovnika i prosečne plate koje su i dalje niže od onih u najmanje razvijenim državama EU. Srbija je regionalno i dalje najveće tržište i najveći izvoznik, ali i uvoznik robe iz ostalih zemalja regiona. Albaniji i Severnoj Makedoniji ona predstavlja drugog najznačajnijeg spoljnotrgovinskog partnera, imajući u vidu da

većinu svoje robe ove zemlje plasiraju prvo na tržište EU, a potom u Srbiju. Upravo zbog ove činjenice ove dve zemlje i vide svoj interes u članstvu inicijativi Otvoreni Balkan. U želji da svoju robu plasiraju po što boljim uslovima i ostvare olakšan pristup tržištu Srbije, obe zemlje i dalje su glasni zagovornici Otvorenog Balkana.

Sa druge strane, Crna Gora i Kosovo ne vide svoj ekonomski interes u članstvu ovoj inicijativi. One u inicijativi Otvoreni Balkan vide maligni uticaj Srbije koja teži da kao najveća privreda regionala uspostavi prvo ekonomsku, a posle i političku hegemoniju nad zemljama Zapadnog Balkana. Bosna i Hercegovina, po ovom pitanju (kao i po svim ostalim) ostaje podeljena i neusaglašena, pa tako predstavnici Republike Srpske podržavaju ovu inicijativu, dok su glasovi iz Federacije BiH bliži stavu Prištine i Podgorice.

Dodatni paradoks u ovom političkom nadigravanju na Zapadnom Balkanu, jeste činjenica da Otvoreni Balkan ima punu podršku kako Evropske unije, tako i Sjedinjenih Američkih Država, ali i Rusije. Specijalni izaslanik Sjedinjenih Američkih Država za Zapadni Balkan Gabrijel Eskobar rekao je 8.6.2022. godine da SAD podržavaju inicijativu Otvoreni Balkan i da sve zemlje Zapadnog Balkana treba da podrže inicijativu na istom nivou. Neposredno pre ove izjave američkog predstavnika, ruski ministar spoljnih poslova Sergej Lavrov je jasno izrazio podršku inicijativi Otvoreni Balkan, dok je Oliver Varhelji, evropski komesar za susedstvo i proširenje, istog dana u Ohridu, na samitu inicijative Otvoreni Balkan, istakao da je ova inicijativa ne samo dobra ideja, već i mogućnost za ubrzavanje puta zemalja Zapadnog Balkana ka EU.

Ostalo je i dalje nejasno na koji način bi zemlje Zapadnog Balkana ubrzale svoj proces pristupanja EU ako bi se on odvijao jedinstvenim kolosekom, imajući u vidu da su na ovom putu neke od njih daleko odmakle, dok se druge nisu makle sa početne tačke. Još je manje jasno zašto bi zemlje poput Crne Gore i Srbije pristale da za svoj brod ka EU vežu barže koje bi ih dodatno usporavale.

Otvoreni Balkan kao instrument spoljne politike Srbije

Od kako je ova regionalna inicijativa ugledala svetlost dana, dočekana je na nož od strane predstavnika Kosova, Crne Gore i dela Bosne i Hercegovine, koji ovu zajednicu vide kao velikosrpski projekat, odnosno želju Srbije da dominira regionom. Ovakav stav polazi od teze da je projekat Otvoreni Balkan prvenstveno instrument spoljne politike Srbije. Kao osnovni argument za ovu tezu, njegovi zagovornici navode činjenicu da je sama ideja potekla od predsednika Srbije Aleksandra Vučića (što je, po svemu sudeći, već dovoljan razlog da budu protivni ovoj ideji), odnosno da će sa ostvarivanjem ideje Otvorenog Balkana najviše (ekonomski ali i politički) profitirati upravo Srbija, kao najveće tržište regiona.

Istina je da je Srbija, odnosno njen predsednik Aleksandar Vučić, već politički značajno profitirao od zagovaranja Otvorenog Balkana. Možemo reći da je upravo ovaj projekat jedan od najuspešnijih inicijativa spoljne politike Srbije, a zašto je to tako obrazložićemo u sledeće četiri tačke:

- Aleksandar Vučić je za projekat Otvoreni Balkan dobio punu podršku Evropske unije i SAD sa jedne strane, ali i Rusije i Kine sa druge strane. Ovo samo po sebi je jedinstven slučaj u svetu, u trenutku kada se Zapad i Istok otvoreno konfrontiraju. Promovišući saradnju i dijalog među državama regiona, Srbija se prikazuje kao faktor mira i stabilnosti na i dalje politički uzvrelom Zapadnom Balkanu.
- Uspostavljanjem Otvorenog Balkana skreće se pažnja sa pitanja pristupanja država Zapadnog Balkana Evropskoj uniji i njihovoј nemogućnosti da ispune tražene uslove, kao i sa pitanja nepoštovanja političke volje u EU da ove zemlje postanu punopravne članice. Na ovaj način se dodatno odgađa ceo proces i kupuje vreme, što značajno smanjuje pritisak ne samo na lidera Zapadnog Balkana, već i na sam Brisel. Aleksandar Vučić je ovim

potezom zadobio mnoštvo novih prijatelja u EU, istovremeno dobijajući njihovu podršku za svoje projekte u Srbiji.

- Aleksandar Vučić je kroz ovaj projekat na dobrom putu da stvori jedinstveno tržište rada na Zapadnom Balkanu, čime će rešiti jedan od gorućih problema srpske privrede – nedostatak radne snage neophodne za velike infrastrukturne projekte koji su najavljeni, ali i za veliki broj stranih direktnih investicija, koje dominiraju na srpskom tržištu i kojima je obećana jeftina radna snaga uz državne subvencije. Najveći broj stranih direktnih investicija dolazi upravo iz EU. Reč je o moćnim transnacionalnim kompanijama, koje su neretko u državnom vlasništvu. Ove kompanije u svojim matičnim zemljama utiču na njihov spoljopolitički odnos prema Srbiji i regionu Zapadnog Balkana u kome posluju. Samo zadovoljni krupni strani kapital garantuje podršku politici Aleksandra Vučića, i to prvenstveno Nemačke (odakle najviše i dolazi), a inicijativom Otvoreni Balkan srpski predsednik upravo to i postiže.
- Konačno, Aleksandar Vučić je kroz Otvoreni Balkan uspeo nešto što nije pošlo za rukom nijednom srpskom političaru pre njega. Uspeo je ne samo da razjedini Albance u Albaniji i na Kosovu, već i da vlasti u Prištini donekle posvađa sa svojim protektorima – Sjedinjenim Američkim Državama, koje prestaju da gledaju blagonaklono na prištinsku isključivost. Znajući da će Priština odbaciti ideju Otvorenog Balkana, Aleksandar Vučić je uspeo da prikaže međunarodnoj zajednici Kosovo kao remetilački faktor na Zapadnom Balkanu, koji je prvo opstruirao funkcionisanje sporazuma CFFTA 2006, a sada se i protivi ideji koja promoviše unapređenje ekonomske saradnje i dijaloga. Na poslednjem samitu u Ohridu u junu 2022. godine, Kosovo je ostalo usamljeno u svom izrazito protivnom stavu ovoj inicijativi, dok su pozitivni komentari ovaj put dolazili čak i od tadašnjeg premijera Crne Gore Dritana Abazovića, ali i predsedavajućeg Većem ministara

BiH Zorana Tegeltije. Albanski premijer Edi Rama izjavio je 1.8.2022. da Kosovo ima dva puta: povratak u rat, ili da sedne za sto Otvorenog Balkana. Ovom izjavom je Edi Rama ne samo dao na važnosti Otvorenom Balkanu kao projektu kojim se ostvaruje mir i ekonomsko-politička saradnja i stabilnost, već je Albancima na Kosovu stavio do znanja da po ovom pitanju nemaju podršku matice.

Činjenica da prosečan građanin Srbije ne zna šta je Otvoreni Balkan i šta on predstavlja ne govori loše o samoj ideji, već nam ukazuje da je propaganda za ovu inicijativu od strane Beograda bila usmerena prvenstveno ka spolja, tačnije ka liderima Evropske unije. O Otvorenom Balkanu u predizbornoj kampanji 2022. godine u Srbiji gotovo da nije bilo reči. Da je propaganda ka spolja bila uspešna, govori i nepodeljena podrška zvaničnika Evropske unije ovom projektu.

Sa druge strane, osnovni cilj prvobitne ideje koja je potekla od Malog Šengena i Berlinskog procesa jeste uspostavljanje jedinstvenog tržišta rada, što je i ostvareno potpisivanjem dosadašnjih sporazuma. Drugi najvažniji cilj odnosio se na unapređenje trgovinske saradnje, odnosno ukidanje svih necarinskih barijera i usklađivanje propisa kojim bi se omogućilo teretnim kamionima da bez zastoja prolaze granice između zemalja članica. Iako ova liberalizacija još uvek nije u potpunosti zaživila, na njenom ostvarivanju se i praktično radi, pa se može očekivati skorašnji uspeh na ovom planu. Ovo bi logistički unapredilo sam proces trgovine robom, ali se ne može tvrditi da će se sa olakšanim protokom robe značajno povećati i obim spoljnotrgovinske razmene.

Tokom 2022. Otvoreni Balkan je iz faze inkubatora prešao u fazu razvoja. Iako je nastao iz političke volje dela zemalja članica CEFTA 2006 sporazuma koje su želele da unaprede svoju ekonomsku saradnju, njegova budućnost neće zavisiti od uspeha te saradnje, već od političke volje Evropske unije pod čijim se protektoratom zapravo ovaj projekat i nalazi. Ipak, sve dok ovaj projekat obezbeđuje evropskim

investitorima na Zapadnom Balkanu jeftinu radnu snagu nedaleko od njenih granica, za njegovu budućnost i opstanak se ne treba brinuti. On svakako nije i ne može biti zamena za EU, ali jeste nešto čime ćemo se mi u Srbiji, Albaniji i Severnoj Makedoniji u narednom periodu baviti kako ne bismo postavljali pitanje dokle se stiglo sa procesom pristupanja Evropskoj uniji.

Jovica Pavlović*

Kosovo kao platforma za političko nadigravanje: pitanje nacionalnog identiteta, državnog interesa ili populističke demagogije?

Uvod

Analiza koja sledi za cilj ima da identificuje i prouči aktuelnu ulogu i značaj Kosova kao političkog pitanja koje se uvek iznova pojavljuje i prožima kroz dnevnopolitičku scenu Srbije, i koje se kao takvo preliva na odnose ove balkanske države sa njenim susedima, Evropskom unijom i velikim svetskim silama. Konkretno, zadatak je ispitati kako nikada zaokružena tema Kosova oblikuje interakciju i konfrontacije između suprotstavljenih političkih aktera unutar Srbije (poput vlasti i opozicije ili različitih struja koje čine vladajući konglomerat), kao i odnose Srbije sa drugim državama i važnim međunarodnim subjektima.

Kako bi navedeni cilj bio ostvaren, prvi deo analize posvećen je hronološkom pregledu i razumevanju razvoja i preobražaja kosovskog pitanja u javnom prostoru od petooktobarskih promena do danas, odnosno od trenutka okončanja sukoba na Kosovu i demokratskih promena u Srbiji do perioda (re)aktuelizacije mogućnosti razgraničenja, demarkacije i/ili razmene teritorija između Kosova i Srbije. U drugom delu analize razmatraju se načini putem kojih vlasti u Srbiji

* Jovica Pavlović je doktor političkih nauka, istraživač-saradnik Instituta za evropske studije u Beogradu i saradnik Centra za primenjene evropske studije.

operacionalizuju sadašnji apstraktni narativ o podeli Kosova i prateće održavanje napetosti u odnosima između Beograda i Prištine kako bi skrenuli pažnju sa ostalih političkih tema, kao i problemi proistekli iz takvog ophođenja prema pitanju Kosova. Treća sekcija posmatra kako vlasti u Srbiji „trguju“ političkim problemom Kosova u međunarodnoj areni, pre svega u okviru procesa evrointegracija, ali i u kontekstu odnosa Beograda sa Moskvom i Washingtonom, kao i sa susednim državama. Važan deo tog odeljka čini sagledavanje mere u kojoj su međunarodni akteri – prvenstveno Evropska unija – spremni da zanemare sistematsko urušavanje demokratije u Srbiji zarad ostvarivanja pojedinih interesa vezanih za Kosovo. Konačno, četvrti deo analize okreće se proučavanju pozicioniranja ključnih domaćih aktera u odnosu na novouspostavljeni/novonametnuti narativ o podeli Kosova, odnosno sagledavanju teme Kosova kao platforme za dnevnopolitičke obraćune, pri čemu se aktuelni politički stavovi porede sa ranije zaступanim agendama.

Dolazi se do zaključka da je Kosovo – koje je osamdesetih godina stupilo na srpsku političku scenu u vidu ključnog identitetskog pitanja, da bi zatim u periodu nakon usvajanja Rezolucije 1244 i nastupanja demokratskih promena bilo pretočeno u pitanje od državnog značaja (u smislu njegovog očuvanja u sastavu Srbije) – nakon 2008. godine i poraza „patriotske“ politike DSS-a, postizbornog kopernikanskog preokreta SPS-a, kao i preobražaja najvećeg dela SRS-a u SNS, svedeno na: *a)* problem kojim se trguje/ucenjuje na balkanskoj i međunarodnoj političkoj sceni, i *b)* retoričku alatku kojom se u domaćoj političkoj areni skupljaju jeftini poeni i prikriva nedostatak konkretnih ideja za rešavanje važnih izazova. Dakle, argumentuje se da je u Srbiji Kosovo i danas na ceni, ali ne u smislu njegovog značaja za srpski nacionalni identitet ili za državne interese Republike, već u vidu vredne dnevnopolitičke i spoljnopoličke „valute“, koja će na srpskoj i kosovskoj javnoj sceni ostati u upotrebi sve dok političke elite (i vladajuće i opozicione) budu imale interesa da se njom služe, odnosno sve dok Evropska unija i ostali međunarodni akteri to budu tolerisali.

I Razvoj i preobražaj kosovskog pitanja od 2000. godine do danas

Ekonomski i društvena kriza koja je zahvatila Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju osamdesetih godina prošlog veka posledično je uticala i na izbijanje političke krize koja se u datim istorijsko-institucionalnim okolnostima (u jednopartijskoj ali višenacionalnoj državi) mogla ispoljiti samo duž fundamentalne sociopolitičke podele – podele bazirane na etničkoj pripadnosti.¹ Jedan od prvih nacionalističkih požara izbio je upravo na Kosovu prilikom masovnog protesta Albanaca 1981. godine, a slobodno se može reći da to žariše – mada u drugačijim oblicima i različitim intenzitetom – nastavlja da tinja sve do danas. Iako je gotovo svaka godina u četiri decenije koje su usledile nakon pomenutih protesta bila ispunjena turbulentnim dešavanjima, za političko pitanje Kosova presudne su bile poslednje dve godine dvadesetog veka. Republika Srbija je 1999. godine *de facto* izgubila državnu suverenost nad Kosovom, dok je 2000. godine došlo do demokratskih promena unutar same zemlje, što je označilo period nastupanja potpuno nove politike prema pokrajini.

Uporedo sa početkom primene nove kosovske politike okončava se i period međunarodne izolacije. Srbija – koja se tada još uvek nalazi u sastavu Savezne Republike Jugoslavije – postaje član važnih multilateralnih organizacija i institucija, a ključni segment njene nove (ka svetu otvorene) spoljne politike ogleda se u naporu nekada opozicionog DOS-a da zemlju približi članstvu u Evropskoj uniji. Paralelno sa ovim dešavanjima, monopol nad primenom sile na Kosovu – koji se nakon NATO bombardovanja i potpisivanja Kumanovskog sporazuma našao u posedu međunarodnih aktera – posredno i postepeno premešta

1 Ovaj zaključak donosi Suzan Vudvord u monografiji: Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington, 1995, pp. i-538.

se u ruke lokalne nacionalne manjine. Ona se u novom kontekstu često ponaša osvetnički, primenjujući silu sa ništa manje entuzijazma od Miloševićevog režima, što je najbolje demonstrirano tokom nemira u martu 2004. godine.

Nemogućnost adekvatnog reagovanja na etnički motivisanu diskriminaciju i nasilje nad Srbima od strane kosovskih Albanaca (odnosno nemogućnost bilo kakvog ozbiljnijeg uticaja na dešavanja na Kosovu uopšte), kao i pomenuta posvećenost procesu evropskih integracija, predstavljaju dva ključna činioca koja su odredila okvire gotovo svih postpetooktobarskih politika Srbije prema Kosovu. U nepostojanju institucionalnog državnog aparata Republike Srbije u pokrajini, nova demokratska vlast je – radi zaštite prava preostalih Srba na Kosovu i očuvanja reda i mira, ali i zbog želje da uspostavi što bolje odnose sa zemljama od kojih je zavisio napredak Srbije na putu ka EU – bila pri nuđena da se osloni na saradnju sa novouspostavljenim misijama UNMIK-a i KFOR-a, kao i sa vodećim državama Severnoatlantske alianse koje su na Kosovu uspostavile vojno prisustvo. Taj kontekst oblikovao je diskurs vladajućih elita u prvim godinama nakon petog oktobra.

U svom obraćanju javnosti, predstavnici nove vlasti uglavnom su se držali Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, insistirajući na povratku interno raseljenih lica na Kosovo, kao i na zaštiti privatne i javne imovine Srba i Republike Srbije, dok su strani akteri koji su delovali na teritoriji pokrajine srpskoj javnosti u početku predstavljeni kao partneri u ostvarivanju tih ciljeva, što je nailazilo na žestoku osudu predstavnika nekada vladajuće Socijalističke partije Srbije i Srpske radikalne stranke. Potporu retorici partnerstva donekle je pružila i saradnja KFOR-a sa bezbednosnim snagama Republike Srbije u suzbijanju delovanja albanske paravojne formacije OVPMB na jugu zemlje, kao i početni entuzijazam vodećih država Zapadne Evrope i SAD u nameri da se Srbija postavi na put evropskih integracija. Međutim, ubrzo je postalo jasno da stanje na terenu ne ide u prilog proklamovanim državnim interesima Republike Srbije, jer se „sistemske“ eliminise bilo kakva veza Srbije i Kosova i Metohije, od zakonodavstva,

carinskog i poreskog sistema, do raspolaganja državnom imovinom i međunarodnog predstavljanja".² Takav razvoj događaja posledično je doveo do zaoštravanja retorike predstavnika srpskih vlasti prilikom obraćanja javnosti po pitanju budućeg statusa pokrajine. Na primer, tadašnji premijer Zoran Đindjić 2002. godine počinje da upozorava da Kosovo polako otpočinje put ka nezavisnosti i to uz podršku zapadnih sila, koje su otvoreno ignorisale Rezoluciju 1244 SB UN jer, između ostalog, nisu želele da razmotre Rezolucijom zagarantovan povratak 1.000 vojnika i policajaca Republike Srbije na Kosovo.³

Ipak, uprkos nepovoljnoj politici država zapada prema Kosovu, vlasti u Srbiji ne dovode u pitanje svoje evropski orijentisane politike i u javnom diskursu delimično uspevaju da odvoje temu približavanja Srbije Evropskoj uniji od pitanja Kosova, iako su činjenice već tada nagoveštavale da cilj pristupanja EU nije kompatibilan sa zadatkom očuvanja Kosova i Metohije u sastavu Republike. Đindjić, koji je sve više insistirao na što bržem rešavanju kosovskih nedoumica (upravo kako bi se proces evropskih integracija nakon pronalaska soluciјe mogao neometano odvijati), tragično gubi život 2003. godine, a njegovi politički naslednici se u periodu neposredno nakon atentata odlučuju za politiku implicitnog odlaganja/izbegavanja kosovskog problema, iako sve vreme koriste tada već gotovo folklorne floskule o očuvanju teritorijalnog integriteta i suvereniteta Republike Srbije poštovanjem Rezolucije 1244. Spoljna politika predsednika Borisa Tadića i premijera Vojislava Košturnice u tom periodu prvenstveno je bila usmerena ka procesu evropskih integracija, a u javnost se izlazilo sa tezom da će brz napredak Srbije na putu ka Evropskoj uniji poboljšati i njen položaj u budućim pregovorima o Kosovu.

Odlukom Saveta bezbednosti, pregovori (prvi nakon Rambuja) pokrenuti su 2005. godine, a pregovarački tim koji su oformili

2 Izjava Zorana Đindjića: https://www.b92.net/info/vesti/tema.php?yyyy=2018&mm=03&nav_id=1368181

3 https://www.b92.net/info/vesti/tema.php?yyyy=2018&mm=03&nav_id=1368181

pomenuti premijer i predsednik republike nastupa sa agendom „više od autonomije, manje od nezavisnosti”.⁴ Iako izlaže nekoliko inovativnih rešenja, tim je od samog početka suočen sa manjkom sluha vodećih država Zapada koje su, činilo se, odluku o budućem statusu Kosova donele i pre nego što su pregovori otpočeli. Srpska radikalna stranka, na čelu sa Vojislavom Šešeljem – koji je, prvenstveno zbog svojih nastupa u Hagu, počeo da stiče sve veću popularnost među nacionalno orijentisanim biračima – prepoznaje šansu u nepovoljnem pregovaračkom položaju Srbije i počinje sve više da insistira na Kosovu kao ključnoj temi, označavajući države Zapada i vlasti u Srbiji kao glavne odgovorne za „otimanje/predaju/gubitak” pokrajine. Takav javni nastup ultranacionalističke opozicije posledično proizvodi jedan od fundamentalnih društvenopolitičkih rascepa postkomunističke Srbije – onaj duž linije koja birače deli na građanski/proevropski orijentisane, i one nacionalno/antievropski opredeljene – do tačke usijanja.

Podela se ne zadržava samo na relaciji vlast–opozicija, već prodiре duboko u odnose vladajućih stranaka, preslikavajući se na njihovo obraćanje svojim simpatizerima i biračkom telu. Neslaganja su postoјala još od 2004. godine, odnosno od početka kohabitacije, ali do otvorenog raskola u vlasti (kojom su u tom momentu upravljali Demokratska stranka i Demokratska stranka Srbije) dolazi krajem 2007. godine, onda kada je – nakon neuspeha pregovora Beograda i Prištine vođenih uz posredovanje međunarodne Kontakt grupe – postalo kristalno jasno da se problem Kosova ne može odvojiti od procesa evropskih integracija. Naime, dve od tri članice „trojke” (Sjedinjene Američke Države i najveći broj zemalja Evropske unije) tom prilikom su najavile da će ubrzano i bez odluke Saveta bezbednosti priznati nezavisnost Kosova, ali i da će Srbiji (gotovo zauzvrat) biti ponuđeno prevremeno potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU (SSP), a ubrzano nakon toga i status kandidata za članstvo u Uniji.⁵ Takođe je nagovešten dolazak

4 <https://www.slobodnaevropa.org/a/841436.html>

5 Nebojša Vladisavljević, *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*, Arhipelag, Beograd, 2019, p. 159.

misije EULEX na Kosovo, sa zadatkom da preuzme dužnosti misije UNMIK, kao i da pomogne kosovskim vlastima u uspostavljanju održivih i nezavisnih institucija vladavine prava.⁶

Demokratska stranka i tadašnji predsednik Srbije Boris Tadić smatrali su da se treba suprotstaviti jednostranom proglašenju i međunarodnom priznanju samostalnosti pokrajine, ali i da poziv Srbiji da potpiše SSP predstavlja rezultat dotadašnje spoljne politike svih vlasti nakon petog oktobra (a ne kompenzaciju za secesiju Kosova); rezultat koji se mora iskoristiti kako Srbija „ne bi ponovo uronila u politiku deveđesetih”.⁷ Takođe je zastupana i teza da „dolazak EULEX-a nije kraj Srbije na Kosovu”.⁸ S druge strane, premijer Vojislav Koštunica i predstavnici koalicije okupljene oko Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije Velimira Ilića govorili su da je za Srbiju krajnje uvredljivo i neprihvatljivo to što joj se SSP nudi kao „nagrada za mirenje sa nasiljem”,⁹ dok je mogućnost delovanja misije EULEX na Kosovu okarakterisana kao pokušaj legalizacije izgradnje marionetske države na teritoriji pokrajine. Njihov diskurs se u tom smislu sve više preklapao sa onim kojim su se već godinama služile ključne ličnosti Srpske radikalne stranke, poput Tomislava Nikolića i Aleksandra Vučića. Za razliku od njih, Vojislav Koštunica je ipak imao pedigree borca za demokratiju, kao i prednost državnika na vlasti, koju je htio da iskoristi kako bi nadigrao političke protivnike i kako bi nametnuo sebe (odnosno koaliciju DSS–NS) kao glavnog zaštitnika Srba u pokrajini i kao garant da će Kosovo ostati u sastavu Republike Srbije.

Ipak, na predsedničkim izborima 2008. Velimir Ilić (kandidat posmenute koalicije) ne prolazi u drugi krug, a kao glavni protivkandidati pojavljuju se Boris Tadić i Tomislav Nikolić, predstavnici ne samo svojih

6 <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=3,16>

7 https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=04&dd=20&nav_id=294870

8 <https://www.slobodnaevropa.org/a/1330342.html>

9 https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=12&dd=15&nav_category=11&nav_id=276644

stranaka, već i dva dijametalno suprotstavljena pola unutar društva podeljenog oko dileme „Evropska unija ili Kosovo”. Tadić i agenda evropskih integracija izlaze kao pobednici iz drugog kruga glasanja i to za svega nekoliko procenata, ali se pitanje odabira „proevropske” ili „patriotske” politike time nije rešilo, jer Kosovo proglašava nezavisnost svega nekoliko nedelja nakon zatvaranja biračkih mesta. To ubrzo dovodi i do konačnog pada druge vlade predvođene Vojislavom Koštunicom u ulozi premijera, odnosno do parlamentarnih izbora koji pitanje Kosova stavljuju u središte kampanje.

Kampanja, kao i ishod parlamentarnih izbora, bili su ključni ne samo u smislu odabira politike koju će Republika Srbija sprovoditi po pitanju Kosova i Evropske unije, već i u pogledu uspostavljanja temelja buduće srpske političke scene, odnosno u pogledu podele novih uloga akterima koji na njoj ustaljeno nastupaju. S jedne strane, koalicija okupljena oko Demokratske stranke pod sloganom „Za evropsku Srbiju – Boris Tadić” svesno stavlja pitanje Kosova u drugi plan i šalje poruku da je na Srbiji izbor između članstva u Evropskoj uniji (koje se poistovećuje sa boljim životnim standardom građana) i samoizolacije. Pritom, predstavnici Unije ni najmanje se ne ustručavaju da otvoreno učestvuju u kampanji navedene liste, pre svega primetnim povećanjem intenziteta državnih poseta i sastanaka sa predsednikom Tadićem, kao i tempiranjem datuma potpisivanja SSB-a za nešto više od nedelju dana pred predizbornu tišinu. Sa druge strane, Srpska radikalna stranka, koalicija Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije, ali i koalicija SPS–JS–PUPS koriste slogane koji aludiraju na Kosovo kao glavnu temu (npr. „Moja Srbija, moja pokrajina” DSS-a ili „Ustani, Srbijo / Da pobedimo nepravdu!” SPS-a). DSS ostaje pri stavu da je Srbiji mesto u Evropi, jer ona u Evropi već odavno i jeste, ali da se Evropskoj uniji ne sme pridružiti poražena i ponižena. Radikali, pak, koriste nešto agresivniji rečnik, optužujući Demokratsku stranku i njene lidere za „izdaju Kosova”.

Iako je koalicija okupljena oko DS-a obezbedila veću podršku od bilo koje druge liste (38,42% i 102 mesta u parlamentu),¹⁰ nakon što

10 <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/izbori/parlementarni-izbori/>

su svi glasovi prebrojani postaje jasno da „patriotske” liste imaju dovoljno mandata za formiranje Vlade, jer su DSS-NS, SRS i SPS-JS-PUPS zajedno osvojili 128 poslaničkih mesta.¹¹ Ipak, nekoliko stranaka (pod velikim i očiglednim pritiskom zapadnog dela međunarodne zajednice) otvoreno gazi gotovo preko svega izrečenog tokom predizborne kampanje kako do obrazovanja te vlade ne bi došlo. Pre svega, Ivica Dačić i koalicija okupljena oko SPS-a odlučuje da u potpunosti zanemari anti-evropsko raspoloženje svojih birača, otpočinjući pregovore o ulasku u vlast sa Demokratskom strankom, koju je nepunih dve nedelje pre toga u svom predizbornom nastupu optuživala za pogrešan odnos prema kosovskom pitanju, tako pokazujući da je kampanja bazirana na „očuvanju Kosova u okviru granica Republike Srbije” bila upravo to: samo kampanja. S druge strane, političari Demokratske stranke koji su mesecima pred izbore u propagandnim spotovima upozoravali na opasnost „povratka u devedesete”, bez problema formiraju vladu sa strankom koja se može smatrati sinonimom za tu epohu srpske politike, osiguravajući tako sopstvenu političku propast, kako će se pokazati već na sledećim izborima. Predstavnici Evropske unije, kao i ostatak međunarodne zajednice, pozdravljaju sporazum o formiranju „frankenštajnovske” vlade, kao i njenu posvećenost evropskim integracijama Srbije.

Obrazovanje vlade Mirka Cvetkovića tako formalno predstavlja završetak ere u kojoj je problem Kosova (kao antiteza pitanju evropskih integracija) predstavljao osnovu političkog nadigravanja koje je dovodilo do polarizacije društvenopolitičke scene u Srbiji. Drugim rečima, sredinom 2008. godine Kosovo *de facto* gubi političku težinu koju je do tada posedovalo u okviru unutrašnje politike Srbije. To najbolje dokazuje činjenica da su u narednoj deceniji „patriotske” stranke koje su se odlučile da koliko-toliko ostanu dosledne svojoj kosovskoj politici (poput DSS-a) otiše u politički zaborav. S druge strane, najgrlatiji zastupnici nacionalističke ideologije, kojima je vlast ipak bila

11 <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/izbori/parlementarni-izbori/>

nešto milija od Kosova, morali su da pristanu na potpunu političku metamorfozu kako bi do nje i došli.

Međutim, bez obzira na to što gubi objektivan politički značaj u Srbiji, Kosovo ostaje jedna od glavnih platformi za političko nadigravanje sve do danas, s tim što mu se uloga vidno menja. Nakon pomenutih parlamentarnih izbora, ono je prestalo da bude osnovno pitanje duž kog se dele srpsko društvo i politička scena. Ulogu glavne teme koja izaziva najoštrije društvenopolitičke rascepe u međuvremenu je na sebe, kao i sve ostalo, preuzeo „prvi” potpredsednik vlade, premijer, a od 2017. godine i predsednik Srbije Aleksandar Vučić. U srpskoj politici nakon 2008. godine, a posebno nakon 2012. i promene režima, Kosovo postaje problem kojim se trguje na međunarodnoj političkoj sceni (vidi odeljak III), kao i platforma za jeftino stranačko nadigravanje i prepucavanje koje je preraslo u neku vrstu folklora i navike, jer nema gotovo nikakav uticaj na promenu raspoloženja u biračkom telu (odeljak IV). Ipak, ono je pre svega postalo idealna dimna zavesa, distrakcija i metoda diverzije za skretanje pažnje sa drugih važnih političkih pitanja; metoda koju aktuelna vlast neumorno koristi u različitim situacijama. Ta dimna zavesa se u prethodnih godinu dana prvenstveno ogleda u stalnom nametanju narativa o podeli Kosova kao glavne političke teme,¹² mada održavanje napetosti u odnosima između Beograda i Prištine – u čemu prorežimski tabloidi i televizije igraju ključnu ulogu – već godinama predstavlja glavnu vrstu distrakcije koja se koristi po potrebi.

II Kosovo kao politički najkorisnije nikada rešeno pitanje i problemi koje ono proizvodi

Iako uvek prisutna, pomenuta napetost se u određenim momentima podiže na nivo vanrednog i gotovo ratnog stanja, ali samo u

12 <http://rs.n1info.com/Vesti/a408564/Samardzic-Podela-Kosova-dimna-zavesa-za-priznanje.html>

imaginarnom svetu propagandne mašinerije prorežimskih medija u Srbiji, pošto se stanje na terenu u tim trenucima često gotovo uopšte ne menja. Jedan od najboljih primera za to je izjava predsednika Republike Srbije Aleksandra Vučića iz marta 2019, kada je tvrdio da kosovski Albanci očekuju povoljan trenutak za napad na Srbe sa severa Kosova.¹³ Tom prilikom je, kao i bezbroj puta pre toga, koristio terminologiju punu reči poput „ponovni pogrom Srba“ i „kosovska Oluja/Bljesak.“ Loše režirano medijsko „horor“ izveštavanje i dosipanje ulja na vatru trajalo je, po običaju, nekoliko dana, da bi se nakon toga sa albanskih prešlo na druge „neprijatelje“ koji predstavljaju pretnju po mir i stabilnost države, bili oni spoljašnji ili unutrašnji. Naravno, do pogroma nije došlo, ali je Vučić svejedno iz cele priče po običaju izašao kao staloženi državnik i mirotvorac koji se, uprkos velikom žrtvovanju i ličnom riziku koji preuzima na sebe, hrabro odupire svim „silama zla“ koje bi da „otmu“ Kosovo.¹⁴

Iako se svaka informisanija osoba može samo u neverici čuditi tako jeftinoj propagandi koja se bez imalo rezerve servira građanima Srbije, opisana strategija vidno donosi željeni politički rezultat, što najbolje dokazuje njena učestala primena. Pored kreiranja narativa o predsedniku kao garantu stabilnosti koji, čini se, uvek u poslednjem trenutku uspeva da spreči eskalaciju gotovo neizbežne bezbednosne krize, ovakva vrsta odnosa prema pitanju Kosova ujedno se nameće kao tema i sama po sebi, što je čini pogodnom za maločas pomenuto skretanje pažnje sa drugih pitanja. Primera te vrste bilo je mnogo, ali se kao vrhunac apsurda svakako može izdvojiti voz koji se 14. januara 2017. godine iz Beograda zaputio za Kosovsku Mitrovicu. Svako ko je i najmanje upućen u odnose Beograda i Prištine, pa tako i vlastodršci u Srbiji, morao je znati da pomenuti voz – čiji su celokupni enterijer i eksterijer pretvoreni u putujuću parodiju srpskog nacionalnog identiteta – do Mitrovice neće stići,

13 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:780412-Vu-cic-Albanci-cekaju-povoljan-trenutak-za-napad-na-sever>

14 <https://informer.rs/vesti/politika/469423/kreće-novi-kosovski-boj-palmer-pro-tiv-vucica-sad-protiv-srbije-sutra-10-konacni-obracun>

jer kosovske vlasti to neće dopustiti. Ipak, to nije sprečilo predsednika Srbije da bez imalo zadrške na jednoj u seriji vanrednih konferencijskih obavesti javnost kako je on lično naredio zaustavljanje voza „da bi se sačuvali životi ljudi i sprečili sukobi širih razmera.”¹⁵

Ovakvo, u suštini vrlo neodgovorno i opasno ophođenje prema izuzetno važnoj političko-bezbednosnoj temi neminovno proizvodi dalekosežne posledice. Nerešeno pitanje međunarodnog statusa Kosova, odnosno nedefinisan politički odnos Beograda i Prištine, naizgled namerno kreiranje fiktivnih kriza i svesno prolongiranje statusa kvo (radi očuvanja njegove političke upotrebljivosti), već godinama neposredno i negativno utiče na političku stabilnost Balkanskog poluostrva, ekonomski prosperitet regiona i evropsku perspektivu država Zapadnog Balkana. Kao takvo, ovo pitanje predstavlja jednu od glavnih i osnovnih prepreka u procesu demokratizacije Srbije (ali i Kosova), jer se uvek iznova nameće kao aktuelna tema koja u drugi plan stavlja ostale probleme od ključnog značaja. Opadajući nivo vladavine prava, rastuća personalizacija vlasti i slabljenje institucija, zabrinjavajući nedostatak slobode medija i u oba društva sveprisutna korupcija predstavljaju probleme koji se često podređuju normalizaciji odnosa Beograda i Prištine i rešavanju pravno-političkog statusa Kosova, kako u diskursu i delovanju srpskih i kosovskih političara, tako – što još više brine – i u javnom nastupu donosioca odluka iz Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država.

Međutim, „šta je normalizacija mogu da definišu samo učesnici u pregovorima, a za to je potrebno da se vrate za pregovarački sto”.¹⁶ Drugačije rečeno, prvi od preduslova normalizacije odnosa Beograda i Prištine, a nakon obustavljanja političkog nadigravanja i prekomerne upotrebe zapaljive retorike, jeste postizanje dogovora oko toga šta ta opšta diplomatska fraza zapravo treba da predstavlja i znači, odnosno na koji (zajednički) cilj ona treba da referiše. Kako bi taj

15 <https://insajder.net/sr/sajt/tema/9388/>

16 <https://www.blic.rs/vesti/politika/palmer-pristini-potrebna-nova-vlada-koja-ce-ukinuti-takse/zeykv6v>

dogovor mogli da postignu, Srbija i Kosovo prvo moraju da definišu šta za njih same predstavlja „međusobna normalizacija odnosa”. Prilično je jasno da na Kosovu normalizaciju odnosa sa Srbijom posmatraju kao sinonim za bezuslovno priznavanje Kosova od strane Srbije (i ništa više od toga), a da je tamošnji predsednik Hašim Tači – koji je jedini pružio nagoveštaj da je spremam da izade iz okvira te norme i napravi određene ustupke kako bi se pregovori o statusu Kosova pokrenuli sa mrtve tačke – zbog toga platio veliku političku cenu u vidu pada popularnosti koju uživa. S druge strane, u Srbiji se značenje pojma „normalizacija odnosa” tumači na različite načine (i to po potrebi), načine koji su često međusobno suprotstavljeni i kontradiktorni.

Recimo, iako Aleksandar Vučić javnosti u Srbiji sve otvorenije nagoćeštava to da je nezavisnost Kosova neupitan ishod procesa normalizacije odnosa Beograda i Prištine, na direktna pitanja o tome da li će Srbija priznati Kosovo odgovara ili odrično ili zagonetno, tvrdeći da je neophodno „kompromisno rešenje”.¹⁷ Pritom, do sada niko iz političkog vrha Republike Srbije nije precizno definisao kako bi izgledalo kompromisno rešenje koje bi za Srbiju bilo prihvatljivo.¹⁸ Na osnovu opšteprisutnog diskursa o razgraničenju, koji je sam po sebi takođe vrlo neodređen (nije jasno da li je reč o tehničkoj delimitaciji postojeće administrativne linije ili o razmeni teritorija i uspostavljanju nove granice), naslućuje se da predstavnici Srbije (a pre svega predsednik Aleksandar

17 <https://www.danas.rs/politika/vucic-sa-americkim-senatorima-o-kosovu/>

18 Ipak, srpska strana je više puta demonstrirala činjenicu da je spremna na kompromis, čak i po cenu kršenja sopstvenih zakona ili odustajanja od proklamovanih državnih interesa. Primera radi, kako bi izašla u susret nameri da se srpske sudsije sa severa Kosova integrišu u pravni sistem tamošnje 'države' u pokušaju, Vlada Republike Srbije donela je Uredbu o ostvarivanju posebnih prava pravosudnih funkcionera i zaposlenih u pravosudnim organima i Upravi za izvršenje krivičnih sankcija sa teritorije Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, kojom je penzijsala sve sudsije Republike Srbije koje su u tom trenutku delovale na teritoriji južne pokrajine, bez obzira na to da li su prethodno ispunili uslove za penziju ili ne. Na taj način im je omogućeno da postanu sudsije tzv. Republike Kosovo, budući da tamošnji Ustav sudsijama ne dozvoljava da budu na toj funkciji ukoliko istovremeno primaju platu u 'stranoj državi'. Pošto je penzija stečeno pravo, na nju se data ustavna odredba ne odnosi, pa su upitnom odlukom Vlade Republike Srbije – koju je 2017. godine potpisala premijerka Brnabić – otklonjene sve smetnje u tom pogledu.

Vučić) očekuju teritorijalne ustupke kako bi čin priznanja mogli da po-kušaju da opravdaju pred svojim biračkim telom, ali i tu se može samo nagađati o kojim je konkretno teritorijama reč. Pominjane su sve mogućnosti, od blage korekcije postojeće administrativne linije do potpuno-pripajanja četiri srpske opštine sa severa Kosova centralnoj Srbiji, bilo u zamenu za delove opština Preševo, Bujanovac i Medveđa ili ne.

Stvar dodatno komplikuje i preuzimljivost ministra spoljnih poslova Ivice Dačića, koji aktivno radi na povlačenju priznanja Kosova od strane država koje su ranije uspostavile bilateralne odnose sa vlastima u Prištini, kao i na sprečavanju članstva Kosova u međunarodnim organizacijama (setimo se intenzivnog lobiranja da Kosovo ne bude primljeno u Interpol, koje i dalje traje).¹⁹ Dakle, na osnovu politike koje vodi Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije moglo bi se zaključiti da Srbija uopšte nije spremna da razgovara o mogućoj ne-zavisnosti Kosova, što nije podudarno porukama koje se javnosti šalju iz predsedništva. Pritom, Dačić tvrdi da ništa ne radi samostalno i na svoju ruku, već da kao ministar u Vladi Republike Srbije deluje pre svega u dogovoru sa predsednikom (koji, kao što je poznato, nije nadležan za aktivnost ministara Vlade Republike Srbije), ali i sa ostalim članovima Vlade.²⁰ Da mu se može verovati – makar kada je u pitanju tvrdnja da politiku povlačenja priznanja Kosova sprovodi u dogovoru sa Vučićem – nagoveštava i izjava predsednika Češke Miloša Zemana koju je dao nakon sastanka i razgovora sa predsednikom Srbije i u kojoj je rekao da će sa predstavnicima ustavnih vlasti razmotriti opciju češkog povlačenja priznanja nezavisnosti Kosova.²¹

Dakle, sve dok Srbija i njen predsednik – koji *de facto* određuje njenu spoljnu i unutrašnju politiku²² – ne zauzmu jasan stav po pitanju

19 <https://www.blic.rs/vesti/politika/dacic-i-stefanovic-o-sprecavanju-clanstva-kosova-u-interpolu-dogovorene-dve-stvari/fktyj72>

20 <https://www.blic.rs/vesti/politika/vec-15-zemalja-povuklo-priznanje-dacic-podnosim-ostavku-ako-kosovo-ude-u-interpol/kj3wkc1>

21 <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15535/>

22 <http://rs.n1info.com/Vesti/a414275/Turajlic-Vucic-krsi-Ustav-od-ujutru-kad-ustane.html>

Kosova (koji je trenutno vrlo kontradiktoran, kako se može zaključiti na osnovu iznetih činjenica), ali i dok Kosovo ne bude istinski spremno da pregovara o modelu budućih odnosa sa Srbijom (modelu koji mora da obuhvati mnogo više činilaca od samog priznanja nezavisnosti), prvi preduslov za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine (a to je određivanje zajedničkog cilja procesa „normalizacije odnosa”, kao i koraka putem kojih ga treba postići) ostaće neispunjeno. Tako će normalizacija odnosa nastaviti da predstavlja istrošenu političku frazu koja istovremeno znači sve i ne znači ništa, i koja – kao što je do sada bio slučaj – ne vodi nikuda osim u prolongiranje postojećeg statusa kvo, u nametanje nefunkcionalnih rešenja od strane drugih međunarodnih aktera, kao i u nastavak unutrašnjeg i spoljnopoličkog nadigravanja po pitanju statusa Kosova u Beogradu, ali i u Prištini.

Jasno je da to nadigravanje i održavanje statusa kvo, osim očiglednog produžetka neizvesnosti koje nosi sa sobom, negativno utiče i na ekonomski razvoj i proces evropskih integracija zemalja regiona, ujedno otežavajući svakodnevni život građana Srbije i Kosova. Takođe, ne treba zaboraviti da neizvesnost u pogledu budućeg političkog statusa Kosova vodi procesu sporog ali kontinuiranog iseljavanja Srba iz ove pokrajine, kao i odlaganju rešavanja problema izbeglih i raseđenih lica. S druge strane, decenije odlaganja regulisanja odnosa sa Kosovom utiču na negativna demografska kretanja i u samoj Srbiji, jer učestalost incidentnih situacija povećava bezbednosne rizike i donosi stalnu neizvesnost i opasnost od izbijanja većih sukoba.

Ono što brine jeste činjenica da je trenutno, uprkos navedenim negativnim efektima ove politike, održavanje statusa kvo po svemu sudeći u interesu političkog vrha kako u Srbiji tako i na Kosovu, što se može zaključiti na osnovu manjka (ili nepostojanja) iskrene političke volje da se ozbiljnije pristupi rešavanju kosovskog pitanja. Iako predsednik Vučić u okviru sastanaka sa liderima vodećih zemalja Evropske unije i predstavnicima državne administracije SAD redovno naglašava spremnost da se vrati za pregovarački sto onog trenutka kada Priština bude želela da nastavi pregovore, ne može se izbeći utisak da je ta

spremnost dobrom delom plod višegodišnjeg međunarodnog pritiska, a da je jednim delom prisutna upravo zato što je i sam Vučić svestan činjenice da se predstavnici Kosova neće u dogledno vreme vratiti za pregovarački sto (makar dok se na Kosovu ne oformi i stabilizuje nova vlada). Time se Vučiću otvara mogućnost da istovremeno deluje i voljno da postigne dogovor (koji zapravo neće morati da postigne u bliskoj budućnosti), i da odgovornost za nedostatak realnih rezultata prebaci na kosovsko rukovodstvo.

S druge strane, predstavnici Kosova u potpunosti zanemaruju sve važne aspekte koji bi morali da budu sastavni deo kompromisnog rešenja sa Srbijom, čak i one na koje su se već obavezali Briselskim sporazumom iz 2013. godine, doživljavajući proces normalizacije odnosa isključivo kroz prizmu priznavanja nezavisnosti kosovske državnosti od strane rukovodstva u Beogradu. Da se takav pristup može očekivati i u budućnosti nagoveštava i Aljin Kurti koji je, kao glavni kandidat za novog premijera Kosova, unapred obavestio javnost da Zajednica srpskih opština neće biti uspostavljena, kao i da sve do sada postignute sporazume treba preispitati. U iskazivanju manjka želje da sa Srbijom razgovara o bilo čemu osim o njenoj spremnosti da prizna Kosovo (uključujući tu i teme kao što su formiranje ZSO, položaj SPC i njene imovine, javna i privatna svojina na Kosovu koja je u vlasništvu državljana Republike Srbije) do skorašnjih izbora je prednjačio premijer u ostavci Ramuš Haradinaj, koji je više puta ponovio da neće dopustiti stvaranje „Republike Dodik” na severu Kosova,²³ a sada deluje da će imati jednakotvrdoglave naslednike.

Jasno je da je rukovodstvo na Kosovu svesno činjenice da nijedan vladajući političar u Srbiji nema interes da bezuslovno prizna nezavisnost Kosova, da se odrekne politički najkorisnijeg nikada rešenog političkog pitanja i da dovede budućnost svoje političke karijere u pitanje. Takođe je jasno da se političari na Kosovu – uprkos svim

23 <http://ba.n1info.com/Regija/a319135/Haradinaj-o-sastanku-sa-zvanicnicima-SAD-Necemo-republiku-Dodika-na-Kosovu.html>

kontradiktornim politikama i izjavama Aleksandra Vučića – u skorijoj budućnosti teško mogu nadati sagovorniku koji će biti spremniji od njega da postigne dogovor koji bi obuhvatao i otvoreno priznavanje Kosova od strane Srbije. Ipak, uprkos prilici koju imaju da obezbede neupitnu afirmaciju inače vrlo sporne jednostrano proglašene nezavisnosti, kosovski političari odlučno nastavljaju da insistiraju na jednostranim rešenjima, čime otvoreno daju do znanja da ih kompromisna rešenja (čak i ona koja bi bila u velikom interesu njihovog društva) zapravo i ne interesuju sve dok su u stanju da populističkim i naizgled državotvornim politikama očuvaju vlast. Drugim rečima, ako pod pritiskom međunarodnih aktera Srbija kojim slučajem u međuvremenu odluči da prizna nezavisnost Kosova, utoliko bolje po njihov politički položaj, a ako ne, nadigravanje srpskih i kosovskih političara nastaviće se na obostranu korist.

Kada se u obzir uzme upravo opisano ponašanje uključenih aktera, legitimno je postaviti pitanje da li u Srbiji i na Kosovu trenutno uopšte postoje iskrena politička volja i realni liderски kapaciteti za pronalaženje samoosmišljenog kompromisnog rešenja koje bi bilo u njihovom vlasništvu i koje bi dovelo do potpune normalizacije odnosa zasnovane na pravno obavezujućem sporazumu, ili je prolongiranje statusa kvo održavanjem konstantne tenzije na relaciji Beograd–Priština taktika koju srpski i kosovski lideri svesno primenjuju kako bi izbegli pružanje ustupaka drugoj pregovaračkoj strani, ne želeći da dovode u rizik sopstvenu popularnost i rejting svojih stranaka. Na osnovu stanja na terenu moglo bi se reći da ima jakih indicija da se ciljano teži prolongiranju statusa kvo, čime vladajući političari pokazuju nedostatak odgovornosti i liderских kapaciteta da dogovore održive solucije.

Iako je teško poverovati da vladajući političari iz Srbije i sa Kosova deluju sinhronizovano u svojim istovetnim željama da prolongiraju postizanje održivih rešenja, jasno je da su uspostavili određenu vrstu prećutnog razumevanja i međuigre (*interplay*) u kojoj je odgovlačenje pregovora cilj, prebacivanje odgovornosti za nedostatak rezultata na

suparnika sredstvo, a urušavanje mogućnosti za stvaranje prepirkama, incidentima i sukobima neopterećenog života u Srbiji i na Kosovu posledica. Ostaje nada da će promena vlasti na Kosovu ipak dovesti do urušavanja pravila uspostavljene međuigre, odnosno da će narušavanje tih pravila (ako do toga dođe) pozitivno uticati na normalizaciju odnosa Beograda i Prištine.

III Kosovo kao problem kojim se trguje u međunarodnoj političkoj arenii

Političko nadigravanje kosovskim pitanjem nije sklonost samo srpskih i albanskih političara. Može se zaključiti da Kosovo kao nešeni problem u određenoj meri odgovara i pojedinim interesima Evropske unije. Svakako, priznanjem nezavisnosti Kosova Srbija bi oslobođila Evropsku uniju jednog od bitnijih problema s kojima se ona danas suočava, a to je nedostatak zajedničke spoljne politike država članica po pitanju međunarodnog statusa pokrajine, što je samo jedna od manifestacija uobičajenog manjka jedinstvenog stava država članica po važnim spoljnopolitičkim pitanjima. Eventualno uspostavljanje bilateralnih odnosa između Srbije i Kosova predstavljalo bi rešenje koje bi po svemu sudeći podržale i trenutno najrezervisanije članice poput Španije i Rumunije. To bi u potpunosti rasteretilo Evropsku uniju, jer bi čin priznavanja Kosova od strane vlasti u Beogradu uklonio svaki vid neslaganja koje u okvirima međuevropskih odnosa izaziva postupak unilateralnog otcepljenja.

S druge strane, mora se primetiti da Evropskoj uniji prija i pozicija facilitatora pregovora između dve suprotstavljene strane.²⁴ U kontekstu u kom nije jasno da li će, kada i u kojoj formi Srbija ipak na kraju biti

24 Ovu tezu najbolje je izložio Aleksandar Pavković u svom predavanju održanom 21.11.2018. godine u Institutu za evropske studije. <https://www.youtube.com/watch?v=MhvIHG91FjQ>

spremna da kroz proces normalizacije odnosa između Beograda i Prištine prizna Kosovo, status posrednika omogućava Evropskoj uniji da sebe pozicionira kao globalnog aktera koji potencijalne konflikte u svom neposrednom okruženju sprečava i rešava dijalogom, tako reafirmišući ideju o Evropskoj uniji kao „normativnoj“ (nasuprot vojnoj) svetskoj sili, čime se ujedno maskira nedostatak jedinstvene spoljne politike.

Treba napomenuti da ovo nije prvi put da Evropska unija na sebe preuzima ulogu posrednika u rešavanju balkanskog secesionizma kako bi se prikazala kao akter od globalnog značaja. Jedan od prvih pokušaja stvaranja jedinstvene spoljne politike Evropske unije vezan je za raspad Jugoslavije, koji je tadašnja Evropska ekonombska zajednica želela da iskoristi kako bi se postavila kao politički akter koji je sposoban da reši sukobe u sferi svojih geostrateških interesa. Međutim, i tada se (kao i sada) pokazalo da Evropskoj uniji nedostaju mehanizmi kojima bi stvorila uslove za zajedničko nastupanje svih država članica. EU je na samom početku jugoslovenske krize želela da uspostavi proces međusobnog priznanja nezavisnih država, ali pošto u tome nije uspela (međusobno priznanje usledilo je tek kasnije pod sasvim drugim okolnostima), uvela je relativno novu terminologiju o kolektivnom priznanju otcepljenih republika kako bi na taj način pokušala da formira spoljnu politiku u okviru koje bi sve članice zajedno priznale postjugoslovenske države i tako im pružile legitimitet.

Međutim, brzo se pokazalo da države članice nisu sposobne da istraju u zajedničkom spoljnopoličkom nastupu, jer prvenstveno deluju u skladu sa svojim geostrateškim interesima. Tu se pre svega izdvaja primer Nemačke, koja je prva istupila iz evropskog spoljnopoličkog okvira užurbanim priznavanjem nezavisnosti Slovenije i Hrvatske, čime je potencijalna zajednička politika prema dešavanjima u Jugoslaviji osuđena na neuspех. Evropska ekonombska zajednica bila je neuspšna ne samo u vidu tempiranja priznanja novoproglašenih država, već i u pogledu sprečavanja i suzbijanja tada već započetih sukoba u Jugoslaviji, pa je prepuštanjem te uloge Ujedinjenim nacijama

implicitno priznala da i dalje ne postoji kao jedinstveni akter na međunarodnoj političkoj sceni.

Zaključci Arbitražne komisije Mirovne konferencije o Jugoslaviji (poznate i kao Badinterova komisija), koju je sastavio Savet ministara Evropske ekonomске zajednice, možda su i jedini (i to delimični) uspeh EEZ u pokušaju da deluje jedinstveno po pitanju Jugoslavije. Badinterova komisija kreirala je novi diskurzivni okvir za priznavanje nezavisnih država uvođenjem pojma „države u procesu raspada“. Zaključeno je da se nezavisnost otcepljenih jugoslovenskih republika može priznati jer država od koje se otcepljuju nestaje, pa kao takva ne postoji u okvirima međunarodnog prava, što je državama članicama poslužilo kao platforma za premošćavanje nesuglasica povezanih sa pitanjem priznavanja novih država na Balkanu.

Međutim, pojmovni okvir koji je ponudila Arbitražna komisija nikada nije prerastao u međunarodnu pravnu normu, niti se pretočio u praksu međunarodne politike. Štaviše, same države članice EU prekršile su više zaključaka Badinterove komisije već deceniju i po kasnije, prilikom priznavanja nezavisnosti Kosova, jer se Srbija 2008. nikako nije mogla smatrati državom u procesu raspada koja, poput Jugoslavije, prestaje da postoji kao subjekt međunarodnog prava. Tako je jedini uspeh spoljne politike Evropske unije koji se tiče zajedničkog pristupa secesiji danas politički neupotrebljiv. To najbolje pokazuje prelazak evropskih zemalja na retoriku SAD, koje Kosovo vide kao slučaj *sui generis*.

Nepostojanje jedinstvenog stava svih njenih država članica po pitanju međunarodnog pravnog statusa Kosova i danas opterećuje ulogu Evropske unije kao međunarodnog aktera koji formalno teži normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Pokazalo se da nedostatak zajedničke politike država članica rezultuje manjkom realne političke moći i kontrolnih mehanizma putem kojih bi Evropska unija mogla da obezbedi poštovanje sporazuma potpisanih u okviru Briselskog dijaloga. Takođe se može dovesti u pitanje i nivo uspešnosti uspostavljanja vladavine prava na severu Kosova, što dodatno baca sumnju

na spoljnopolitičke sposobnosti Evropske unije (jer je uspostavljanje vladavine prava bio mandat misije EULEX), kao i na njene kapacitete da putem medijacije obezbedi potpisivanje i poštovanje pravno obavezujućeg sporazuma o normalizaciji odnosa Srbije i Kosova. U tom smislu, relevantni su i procesi poput Bregzita, migrantske krize i jačanja populističke desnice u Evropskoj uniji, jer primoravaju EU i njene države članice da pitanje odnosa Beograda i Prištine stave u drugi plan, što ne daje podsticaj pregovaračkim stranama da ozbiljnije pristupe pronalaženju rešenja.

Zato se s pravom postavlja pitanje zašto tako nejedinstvena, nefikasna i sopstvenim problemima opterećena Evropska unija, koja nije u stanju da usaglasi i sprovede autentičnu spoljnu politiku po pitanju unilateralnog proglašenja nezavisnosti u svom neposrednom okruženju, ponovo na sebe preuzima ulogu rešavanja problema nastalog secesijom Kosova, odnosno zašto insistira na nastavku faktički gotovo potpuno propalih pregovora između Beograda i Prištine (i to ponovo pod njenim nadzorom)? Jedini logičan zaključak i odgovor na ovo pitanje jeste sledeći: budući da zbog načina na koji je strukturno i institucionalno ustrojena Unija ne može da garantuje bilo koju značajnu nagradu Srbiji i Kosovu za uspešno privođenje dijaloga kraju (poput prijema u članstvo), niti može da ih sankcioniše kada se ne pridržavaju dogovora koji su već postignuti (zbog čega nastavlja da insistira na pravno obavezujućem sporazumu), Evropskoj uniji kao najbolja realna opcija ostaje kontinuirano vođenje pregovora. Dok dijalog traje, briselski zvaničnici zauzimaju korisnu ulogu posrednika kojom afirmišu ideju o „normativnoj” moći Evropske unije, a kada i ako do dogovora eventualno i dođe, EU taj uspeh može pripisati sebi kao globalnom akteru koji potencijalne konflikte rešava promocijom dijaloga i demokratskih vrednosti, a ne silom.

Ipak, teško je očekivati da će do dogovora pod posredstvom Evropske unije doći u skorije vreme, upravo zbog opisanog pristupa EU pregovorima, koji se ne ogleda samo u opisanoj institucionalnoj nemoći (a možda čak i u manjku konkretne političke volje) da se pregovori

privedu kraju, već i u kontroverznoj podršci vladajućim političarima koji vode pregovore uprkos nedostatku jasnih ovlašćenja. Drugim rečima, dosadašnji format pregovora pokazao se neuspešnim između ostalog i zbog toga što pregovarači, uprkos neupitnoj međunarodnoj podršci koju su imali za postizanje dogovora, nisu posedovali jasan ustavnopravni i demokratski legitimitet da iza zatvorenih vrata pregovaraju o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, pogotovo ne o eventualnim teritorijalnim ustupcima koji bi mogli biti sastavni deo finalnog sporazuma o normalizaciji odnosa. Iako su Srpska napredna stranka i Aleksandar Vučić uspostavljanjem posrednog i neposrednog uticaja nad gotovo svim institucijama i granama vlasti u Srbiji obezbedili privid legitimnosti za sopstveno delovanje u okviru procesa pregovora (npr. Ustavni sud Republike Srbije proglašio se nenađežnim za ocenu Briselskog sporazuma iz 2013. godine gotovo na preporuku tadašnjeg ministra pravde Nikole Selakovića, čime je pokazao da nije u stanju da deluje nezavisno od izvršne vlasti),²⁵ isti scenario nije uspešno sproveden na Kosovu, jer je tamošnji Ustavni sud bio jasan: „Predsednik može imati samo savetodavnu ulogu, dok je Vlada institucija koja vodi dijalog.”²⁶

Dakle, svaki sporazum između Vučića i Tačija bio bi vrlo teško sprovodljiv i održiv u praksi, jer bi ga postigli pregovarači koji kao predsednici nemaju jasna ovlašćenja za postizanje dogovora te vrste. U tom smislu brine i insistiranje međunarodnih aktera, pre svega SAD i vodećih zemalja Evropske unije, da pregovore nastave da vode vladajući političari koji poseduju najveću realnu političku moć (a ne oni koji bi preuzimanjem te odgovornosti na sebe delovali unutar zakonskih okvira), jer se time šalje jasna poruka da je postizanje (bilo kakvog) sporazuma između Beograda i Prištine važnije od vladavine prava i poštovanja demokratskog procesa u Srbiji i na Kosovu. Takva politika

25 <https://www.blic.rs/vesti/politika/selakovic-ustavni-sud-nenađezan-za-očenu-briselskog-sporazuma/z8w4tkz>

26 <http://www.politika.rs/sr/clanak/434103/Predsednik-Kosova-nema-pravo-da-nastavi-dijalog-sa-Srbijom#!>

ne samo da je pogubna po budućnost oba društva (nezavisno od toga da li će dogovor postići ili ne), već se ujedno pokazala i kao neproduktivna. Nepoštovanje institucija oslanjanjem na nekoliko „lokalnih“ moćnika kojima se podrška pruža do te mere da im je u nedostatku ozbiljnijih osuda njihovog delovanja omogućeno da gotovo potpuno personalizuju i „kidnapuju“ institucije oba društva, zapravo stvara regionalne aktere od čije političke volje zavisi sve, pa tako i normalizacija odnosa Beograda i Prištine. To im ostavlja i mogućnost ucene, koju oni vrlo lukavo koriste u nadigravanju kosovskim problemom (što u međusobnom nadigravanju, što u nadigravanju sa međunarodnim posrednicima u pregovorima).

Dva društva tako postepeno postaju taoci ne samo sopstvenih političara, već i interesa međunarodnih aktera. Tu je poprilično kontroverzna i uloga vodećih država članica Evropske unije, koje šalju dvosmislene poruke građanima oba društva. Dok se otvaranje puta ka članstvu u Evropskoj uniji definiše kao jedan od osnovnih ciljeva normalizacije odnosa Beograda i Prištine, jer ono simbolizuje sve one vrednosti koje se vezuju za savremena demokratska društva, predstavnici same EU i lideri njenih vodećih država koji su uključeni u odnose Beograda i Prištine deluju suprotno tim vrednostima kada pružaju neupitnu podršku pregovaračima čiji je ustavnopravni legitimitet za vođenje pregovora upitan koliko i sam način na koji oni doživljavaju demokratski proces, slobodu medija i nezavisnost institucija.

I dok je pristup država članica Evropske unije kosovskom pitanju u tom smislu kontroverzan, ali i neusklađen u pogledu posvećenosti pronalaženju rešenja različitih država članica, pristup šire međunarodne zajednice karakteriše i nedostatak zajedničke vizije koja se odnosi na budućnost Kosova. Takvo stanje, kom najviše doprinose vrlo suprotstavljeni geopolitički interesи Rusije, Sjedinjenih Američkih Država i donekle Kine, u dobroj meri usporava i otežava pregovore, jer se Beograd i Priština po navici okreću svojim saveznicima u potrazi za podrškom. Na taj način se i oni uključuju u globalno kosovsko nadigravanje, i ne ulažu dodatni napor u pronalaženje zajedničkog lokalnog

rešenja. Insistiranje kosovskih predstavnika na većoj ulozi Sjedinjenih Američkih Država u pregovorima izgleda da je urodilo plodom, jer su u nedostatku napretka pregovora kojima posreduje Evropska unija SAD preuzele veću inicijativu. Ipak, deluje da je aktivnija uloga SAD samo dodatno umanjila spremnost zvanične Prištine da se vrati postojićem formatu dijaloga. S druge strane, Srbija se jednim delom oslanja na geopolitički interes Rusije usmeren na održavanje statusa kvo na Balkanu, što posredno onemogućava članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama, pa samim tim i konačnu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine. Iako postoje određene indicije da se Rusija (poput SAD) neće protiviti razgraničenju ako Beograd i Priština pristanu na normalizaciju odnosa koja bi podrazumevala i promenu granica, ne treba zaboraviti ni interese Nemačke, Francuske, pa i Kine, koji nisu podudarni navedenom rešenju.

Ipak, uprkos svim poteškoćama u procesu normalizacije odnosa Beograda i Prištine (poput nepoštovanja Briselskog sporazuma potписанog 2013. godine, višemesecne pauze u pregovorima kojima posreduje Evropska unija, kosovskih taksi uvedenih na robu koja se uvozi iz Srbije i BiH, odlaganja sastanka najviših predstavnika Srbije i Kosova zakazanog za 01. jul 2019. godine u Parizu i naizgled neprestane upotrebe zapaljive retorike od strane srpskih i kosovskih političara), treba napomenuti i to da postoje određeni diskretni nagoveštaji da se na formulaciji finalnog dogovora između dve strane intenzivno radi (iza zatvorenih vrata i daleko od očiju javnosti), i da se nastavak pregovora (u nešto drugačijem formatu) očekuje tokom 2020. godine, nakon održavanja parlamentarnih izbora i formiranja novih vlada u Srbiji i na Kosovu. Ovakav razvoj događaja naslućuje se iz izjava predsednika Republike Srbije Aleksandra Vučića i državnog sekretara SAD Majka Pompea datih nakon njihovog sastanka održanog 20. avgusta 2019. godine u Njujorku.

Tom prilikom, iskazujući svoju spremnost da u ime Srbije postigne pravno obavezujući sporazum sa Kosovom, predsednik Srbije je bio

vrlo jasan istakavši da „nije važna politička cena koja će se platiti”,²⁷ iako je napomenuo i to da on lično neće potpisati sporazum „u kom Albanci dobijaju sve, a Srbija ništa”.²⁸ Drugim rečima, uprkos vrlo upitnom ustavnopravnom legitimitetu koji za to ima kao predsednik republike i kontradiktornim javnim nastupima po pitanju pokrajine, nema sumnje da je Vučić spremjan da u ime Srbije prizna nezavisnost Kosova ako albanska strana bude voljna da napravi određene ustupke (pre svega u vidu izmene postojeće administrativne linije između centralne Srbije i Kosova u korist Srbije; linije koja bi u tom slučaju postala neupitna međunarodna granica, što ide u prilog Kosovu). Istovremeno, Stejt department je saopštio da je državni sekretar Majk Pompeo ohrabrio Srbiju da obnovi dijalog sa Kosovom koji bi vodio međusobnom priznanju,²⁹ čime je još jednom eksplicitno stavljen do znanja da je to jedini ishod koji državna administracija SAD očekuje, dok je sam Pompeo razgovor sa predsednikom Srbije nazvao vrlo produktivnim,³⁰ što predstavlja još samo jedan u nizu skorašnjih signala iz Vašingtona koji ukazuju na to da bi SAD bile spremne da podrže dogovor između Beograda i Prištine koji bi se mogao smatrati „finalnim”, čak i po cenu promene postojećih granica.

U tom smislu, ne treba ispustiti izvida ni to da SAD i svi ostali međunarodni akteri koji su aktivno uključeni u proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine (pre svega Nemačka i Francuska, ali i čitava Evropska unija) očekuju formiranje nove vlade na Kosovu koja će takođe biti spremna na postizanje kompromisnih rešenja sa Srbijom.³¹ Bez obzira što Aljin Kurti (po svemu sudeći novi premijer Kosova)

27 <http://rs.n1info.com/Vesti/a509292/Odrzan-sastanak-Vucica-i-Pompea.html>

28 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3631994/vucic-se-sastao-sa-pompeom.html>

29 <http://rs.n1info.com/Vesti/a509508/Bosko-Jaksic-Vucic-razmislja-o-priznaju-Kosova.html>

30 <https://twitter.com/SecPompeo/status/1163883767833989122>

31 <https://www.danas.rs/politika/analyticari-razlicito-o-predizbornim-kombinatorikama-na-kosovu/>

najavljuje sprovođenje suverenističke agende, možemo se nadati do sada najintenzivnijem pritisku na vlasti u Prištini da odustanu od kontraproduktivnih politika i da se vrate za pregovarački sto³² где bi, kako stvari stoje, razmena teritorija mogla biti jedna od mogućih tačaka pregovora (iako ne treba zaboraviti da određene države, pre svega Nemačka, ne odustaju od svoje tvrde politike protivljenja promeni granica). Ipak, jasno je da je skorašnje aktivnije uključivanje Sjedinjenih Američkih Država u proces normalizacije odnosa unelo novi tempo koji obećava ponovno pokretanje međusobnog dijaloga, ali i nove mogućnosti u vidu njegovog konačnog ishoda.

Uzimajući navedeno u obzir, važno je voditi računa o tome da taj tempo ne bude previše ubrzan, odnosno da rešenja ne budu naglo doneta ili nametnuta sa strane, što bi bilo još opasnije. „Normalizacija odnosa“ ne treba da bude cilj sama po sebi, već mora podrazumevati postizanje istinski sveobuhvatnog dogovora koji bi pored političke komponente imao i održivu bezbednosnu, ekonomsku, trgovinsku, ali i kulturnu komponentu (onu koja bi se pre svega odnosila na zaštitu imovine i nasleđa Srpske pravoslavne crkve na Kosovu). Dakle, dogovor o normalizaciji odnosa mora biti u vlasništvu regionalnih aktera koji ga postižu, ali i kao takav ne sme biti isključivo koncentrisan na demarkaciju, razgraničenje ili razmenu teritorija (što su teme o kojima se u Beogradu i Prištini primarno govorи kada se razmatraju moguće solucije), jer se Srbija i Kosovo, bez obzira na finalni politički format budućih međusobnih odnosa koji dogovore (i ma koliko to želeli), ne mogu ignorisati i granicama izolovati jedno od drugog. Po prirodi stvari i zbog neposredne blizine, ova dva društva su neraskidivo vezana i upućena jedno na drugo. Zbog toga dogovor o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa mora biti dugoročno održiv i, ono što je ključno, u interesu oba društva.

Ne treba zaboraviti ni to da u kosovskom nadigravanju ne učestvuju samo Beograd, Priština i globalni akteri već i države regiona,

32 <https://www.danas.rs/politika/skot-uticacemo-na-novu-vladu-kosova-da-ukine-takse/>

koje su takođe neposredno uključene u dati problem, jer on direktno utiče na geopolitičku stabilnost na Balkanu, kao i na ekonomsku saradnju i pospešivanje njihovog ekonomskog razvoja. Zbog toga čudi manjak intenzivnijeg interesovanja država regiona za pitanje budućeg međunarodnog statusa Kosova, pogotovo kada se u obzir uzme zainteresovanost velikog broja stranih aktera za proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine. Pored vidne pasivnosti država regiona po tom pitanju, problem leži i u neujednačenosti njihovih politika, onda kada ih sprovode.

Uzmimo za primer Grčku (a isto u velikoj meri važi i za Rumiju): u želji da ne remete tradicionalno dobre odnose sa Srbijom, ove zemlje svesno zauzimaju pasivniji stav prema kosovskom pitanju čekajući da Beograd i Priština sami reše postojeće sporove, iako bi i jednoj i drugoj državi (po povremenom priznanju njihovih pojedinih zvaničnika) dogovor između Srbije i Kosova išao u prilog, pogotovo u vidu razvijanja otvorenije diplomatske, a posledično i trgovinske saradnje sa Kosovom. S druge strane, nacionalističkim strujama unutar Hrvatske i Albanije prioritet očigledno nije normalizacija odnosa Beograda i Prištine koliko slabljenje regionalnog uticaja Srbije, te je u tom smislu njihova pasivnija uloga čak i poželjna. Za razliku od Hrvatske i Albanije, pitanje Kosova opterećuje i unutrašnje međuetničke odnose u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori, pa mu tamošnja rukovodstva pristupaju vrlo oprezno, uglavnom ističući važnost očuvanja postojećih granica na Balkanu iz bojazni da se i njihove granice ne dovedu u pitanje. S druge strane, u Bosni i Hercegovini se (kao i u Srbiji) otvoreno trguje pitanjem kosovske nezavisnosti, koje predstavlja jednu od važnih valuta kojom vođstvo Republike Srpske kontrira Federaciji BiH u uspostavljanju željene spoljne politike.

Ipak, možda i najbolji trgovac kosovskim problemom na međunarodnoj sceni jeste Republika Srbija, odnosno aktuelna vlast koja je u tom pogledu samo usavršila mehanizme svih prethodnih vlasti. Kao i u svemu ostalom, i u političkom nadigravanju na platformi Kosova prednjači predsednik Aleksandar Vučić. Pre svega, nakon dolaska na

vlast 2012. godine, temu nerešenog statusa pokrajine isprva je vešto iskoristio kako bi sebe nametnuo kao političara koji je jedini sposoban da to pitanje i reši (što je, ako politiku posmatramo na makijavistički način, doista uspeh vredan divljenja). Za razliku od njegovih prethodnika, Vučić se još u ulozi „prvog“ potpredsednika vlade istakao po smelom i pragmatičnom rečniku po pitanju Kosova i po do tada na srpskoj političkoj sceni neviđenoj spremnosti da se u rešavanju kosovskog problema albanskoj strani učine određeni ustupci. Znao je da je u periodu do 2008. godine (u očima prosečnog glasača koji podržava Srpsku naprednu stranku) prikupio dovoljno „nacionalističkog“ kredita da se može usuditi na slobodniji pristup po pitanju Kosova, predstavljajući sebe kao političara koji o tom problemu diskutuje sa svetskim liderima, ali koji se – za razliku od svojih prethodnika – nakon toga obraća „običnom“ čoveku, otvoreno mu izlažući probleme i situacije na koje nailazi u razgovorima sa stranim zvaničnicima po pitanju statusa pokrajine. Ta vešto izbalansirana mešavina proevropskog, patriotskog i „narodskog“ diskursa brzo ga je uspostavila kao ne samo najpopularnijeg političara u Srbiji, već ujedno i kao „novu nadu“ u očima svetske javnosti, makar onog njenog dela koji je željan nekog balkanskog političara koji ima dovoljno veštine da dovede do vidnog pomaka u odnosu Beograda i Prištine.

Njegov novi diskurs o Pokrajini, koji je nekada i sam kritikovao kao „izdajnički“, prosečan birač tumačio je tako što je zaključio da Vučić „mora“ evropskim zvaničnicima da daje obećanja u vezi sa Kosovom i da se sastaje sa kosovskim liderima mimo svoje volje, ali da „mi, njegovi glasači“ zapravo znamo šta on „stvarno“ po tom pitanju misli i radi. U održavanju tog imidža „nacionaliste u proevropskoj košulji“ pomogli su mu i mnogobrojni sastanci sa najvišim zvaničnicima Ruske Federacije, čime je iznova potvrđivao svoju odanost „patriotski“ orijentisanim biračima, dok je sastanke sa visokim zvaničnicima Evropske unije i njenim državama članicama koristio kako bi projektovao sliku o sebi kao državljaniku koji Srbiju vodi ka članstvu u Evropskoj uniji; članstvu koje će obezbediti bolji životni standard

njenih građana (narativ direktno preuzet od petooktobarskih stranaka), ujedno rešavajući sve prepreke koje na tom putu stoje i to u korist državnih interesa Republike Srbije (a ne činjenjem ustupaka, kao što je to – logično sledi – činila prethodna vlast).

Evropska unija i njeni predstavnici imali su (i sasvim jasno i dalje imaju) interes da podrže Aleksandra Vučića kao političara koji je sposoban da, ako ništa, očuva makar privid ulaganja napora da se kosovsko pitanje reši mirnim putem (što je u skladu sa tezom o očuvanju imidža EU kao „normativne“ sile iznete u trećem odeljku), a da je pritom ujedno u stanju i da sebe održi na vlasti koliko god to bude potrebno, čime se pozicionira kao pouzdani partner na koga se može računati na duže staze (što Demokratska stranka i Boris Tadić kao prethodni partneri nisu bili u stanju da učine, pošto su uvek zavisili od volje koalicionih partnera) i koji – kao takav – možda eventualno i uspe da napravi određene pomake u normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Moskva je, naizgled paradoksalno, takođe zadovoljna ulogom srpskog PPV-a, premijera i/ili predsednika, koji po svom načinu vladavine i očuvanja vlasti (poput ostalih lidera istočnoevropskih „stabilokratija“) sve više podseća na malu kopiju Vladimira Putina. Zadovoljstvo i podrška postojaće sve dok Aleksandar Vučić nastavi da neguje ruski ekonomski i politički uticaj u Srbiji, ali i dok vešto буде težio očuvanju statusa kvo na Kosovu; statusa koji je Rusiji uvek bio od koristi u nadigravanju na međunarodnoj političkoj sceni. Ako situacija na Kosovu ostane nepromenjena, Rusija – kao jedna od pet stalnih članica Saveta bezbednosti – može da demonstrira svoj značaj ulaganjem veta na članstvo Kosova u Ujedinjenim nacijama, kada za to dođe trenutak. Tako bi narušila spoljnopolitičku agendu Sjedinjenih Američkih Država i njenih saveznika, što je potencijalni politički manevr kog nema razloga da se odrekne zarad „normalizacije odnosa Beograda i Prištine“ i evropskih integracija Srbije, što joj ionako ne ide preterano u prilog.

Zato i ne čudi što je strpljenje za Vučićev pristup (koji se ogleda u čestom davanju obećanja, kao i u još češćem traženju izgovora za

manjak njihovog ispunjenja) najpre izgubila SAD, kojoj je u interesu da što pre zaokruži sva balkanska pitanja (pre svega pitanje Kosova i Republike Srpske), kako bi spoljnopolitičke resurse i pažnju u potpunosti usredsredila na važnije arene globalnog političkog nadigravanja. Ta nestrpljivost ogledala se pre svega u tome što uprkos gotovo opsesivnim naporima Vučić jedino u SAD nije uspeo da svoje sastanke sa ozbiljnijim predstavnicima američke administracije (kojih je bilo daleko manje u poređenju sa sastancima sa liderima EU, država članica, pa i Rusije) propagandno iskoristi na sebi svojstven način. Možda je i najbolji primer tog neuspeha njegovo krajnje bizarno individualno i protokolom nepredviđeno obraćanje srpskoj javnosti ispred kapije Bele kuće u Vašingtonu, bez prisustva predstavnika SAD sa kojima je bio na sastanku. Ipak, uspeo je da istraje u nadigravanju sa Obaminom administracijom i dočeka novog predsednika SAD, gde je – pored nešto više prostora za samopromociju – dobio i saradnika koji je, za razliku od prethodnog, spreman da sasluša njegove ideje o razgraničenju, čija bi mu realizacija omogućila da priznavanje Kosova ne predstavi kao (potpuni i lični) poraz.

Ipak, sa sigurnošću se može tvrditi da će Srbija pod vođstvom Aleksandra Vučića prolongirati priznavanje Kosova što je to duže moguće. Kao iskusan i vrlo sposoban političar, Vučić je svestan da sa rešenim statusom Kosova on gubi na vrednosti, jer ostaje bez svoje glavne valute za trgovinu u međunarodnoj političkoj arenii. Nakon uklanjanja pitanja statusa pokrajine sa dnevnog reda, predstavnike zapadnih država neće u preteranoj meri interesovati da li će u Srbiji na vlasti ostati neko ko je sposoban da održi svu političku moć u svojim rukama, ili će doći do prirodnijeg demokratskog stanja u kom postoji podela vlasti. Štaviše, kada bi Kosovo prestalo da bude problem, možda bi se predstavnici Evropske unije doista i zainteresovali za stanje demokratije u Srbiji, pre svega građanskih i medijskih sloboda, što aktuelnoj vlasti – koja se navikla da pod svojom kontrolom ujedno drži i izvršnu i zakonodavnu, pa i sudsку vlast – iz očiglednih razloga ne bi odgovaralo.

IV Kosovo kao platforma za političku konfrontaciju u savremenoj Srbiji

Svestan činjenice da će do uspostavljanja bilateralnih odnosa Srbije i Kosova (u ovoj ili onoj formi) eventualno ipak doći, kao i da će taj trenutak poljuljati njegovu političku popularnost u Srbiji, ali i – što je još izglednije – umanjiti podršku koju trenutno uživa na Zapadu i u Rusiji, Aleksandar Vučić će u periodu koji sledi nastaviti da učvršćuje sopstvenu moć i konsoliduje vlast svoje partije kako bi se što bolje „pripremio za neminovno”. Kao i do sada, u tome će mu svakako od koristi biti činjenica da Evropska unija i njene države članice – suočene sa internim problemima poput Bregzita i posledica migrantske krize – doista preterano ne mare za to što se proklamovane vrednosti EU ne poštuju na Balkanu.

Pomenuta priprema Vučića i čitavog SNS-a za „dan D” sastoji se iz nekoliko ključnih strategija. Pre svega, prva strategija oslanja se na medijsko utabavanje terena za potpisivanje pravno obavezujućeg sporazuma između Beograda i Prištine i uspostavljanje implicitnih (a možda čak i eksplisitnih) bilateralnih odnosa između Srbije i Kosova. Ova strategija ogleda se u vrlo zastupljenom diskursu o Vučiću kao državniku koji se trudi da „od Zapadnih sila i Albanaca dobije što se dobiti može”, pri čemu je narativ o podeli teritorije (koji sadrži sasvim jasnu komponentu priznavanja nezavisnosti onoga s kim se podela vrši) najbolji primer opisane strategije. Kao deo ove strategije učestalo se koristi i metoda upozoravanja da bez dogovora sa Kosovom Srbiju očekuje „potpuna propast”.³³

Zatim, tu je i sasvim paradoksalna (ali – sudeći po učestalosti njene primene – vrlo efikasna) strategija prebacivanja odgovornosti za eventualno buduće priznanje nezavisnosti pokrajine na opoziciju, koju prorežimski tabloidi uvek spremno optužuju za „šurovanje sa

33 <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-u-skupstini-kosovo-vesti/2npdqbj>

Albancima”,³⁴ ne mareći što se državni vrh, kao i liderstvo kosovske ekspoziture Srpske napredne stranke poznate pod imenom Srpska lista, redovno sastaje (i javno i u tajnosti) sa predstavnicima kosovskih vlasti i učestvuje u dnevnopolitičkom životu na Kosovu.

Konačno, tu je i ona politički najefikasnija strategija: permanentno nametanje Kosova kao glavnog pitanja u Srbiji (što ono odavno nije, kako je objašnjeno u prvom odeljku), kako bi se opozicija navela na suštinski uzaludnu raspravu o pitanju koje najveći broj birača ne interesuje u dovoljnoj meri da promeni svoje stranačko opredeljenje. Time se pre svega izbegavaju po vlast najopasnije teme poput rastućeg nivoa korupcije, umreženosti sa kriminalom (kako na Kosovu, tako i u centralnoj Srbiji), odnosno teme kao što su naglo i kontinuirano urušavanje vladavine prava i sve veća socijalna i ekonomski nejednakost među građanima. Istovremeno se najveći broj opozicionih stranaka (pogotovo onih koje su nastale iz nekadašnjeg DS-a) i njihovih lidera dovodi u situaciju da kritikuju kosovsku politiku koju su i sami sprovodili dok su bili na vlasti (doduše, sa mnogo manje uspeha).

Dakle, tokom višegodišnjeg kosovskog nadigravanja na srpskoj političkoj sceni došlo je do zamene uloga. Aleksandar Vučić preoteo je proevropsku politiku nekadašnjoj vlasti (sadašnjoj opoziciji); politiku koja između ostalog podrazumeva i činjenje ustupaka u procesu traženja rešenja za kosovsko pitanje, dok joj je rado ostavio i prepustio svoju nekadašnju (nikada uspešnu) politiku „odbrane Kosova”, kojom ni sam nije uspeo da se domogne vlasti. , Suočena sa činjenicom da aktuelna vlast sprovodi izvorno njenu politiku, opozicija je naivno pristala da se prihvati Kosova kao jedne od tema na kojoj zasniva svoju kampanju protiv vladajuće koalicije, čineći to vrlo bezuspešno, što je i bilo sasvim očekivano, ali i sa vidnim manjkom inovativnosti.

Najbolji primer nedostatka novog i inovativnog pristupa starom političkom problemu ogleda se u skorašnjoj izjavi Vuka Jeremića,

34 <https://www.alo.rs/vesti/politika/ako-ne-bude-dogovora-oko-kosova-albanci-dobijaju-sve-a-opozicija-nasilno-preuzima-vlast/174086/>

predsednika Narodne stranke i jednog od vodećih lidera Saveza za Srbiju, kada kaže: „Kosovski mit i zavet su, pored našeg pisma i jezika, kao i svetosavske pravoslavne vere, ono što nas čini Srbima, a Vučić se sprema da nas toga trajno liši. To je protiv zakona, Ustava i etičkih i moralnih normi koje su nam preci ostavili, to niko nije uradio od kada postoji srpska država.”³⁵ Sadržinski gotovo identična izjava mogla se očekivati od bilo kog opozicionog političara i u periodu pre nego što se aktuelni državni vrh domogao vlasti, što dokazuje da se pitanje Kosova u diskursu opozicionih lidera svelo na neprikriveno takmičenje u populističkoj demagogiji koja – paradoksalno – ne donosi gotovo nikakav politički rezultat.

Ono što je možda još zanimljivije je to što pojedini ministri, pre svega Nenad Popović (ministar bez portfelja zadužen za inovacije i tehnološki razvoj) takođe kritikuju kosovsku politiku vlasti u kojoj bez problema učestvuju. Recimo, početkom 2019, u odgovoru na izjavu ministra inostranih poslova Ivice Dačića o tome kako vlada u dogovoru sa predsednikom Republike razmatra sva moguća kompromisna rešenja koja se tiču Kosova, pa tako i opciju „razgraničenja”, Popović je naveo da je celo Kosovo Srbija i da podela teritorije ne može biti zvanična politika vlade, pošto bi ta politika bila protivustavna i suprotna Rezoluciji 1244 SB UN.³⁶ Dačić je na Popovićev komentar reagovao tako što je objasnio da se ne radi o zvaničnoj politici vlade, već o mogućim opcijama i idejama koje se razmatraju, dok je istovremeno – donekle logično – Popovića podsetio da ne mora da učestvuje u vlasti ako te ideje ne podržava. Po običaju, eskalaciju minisukoba u vlasti (koji se svodio na čisto odmeravanje snaga ministara iz različitih stranaka i to na veoma korisnoj platformi za političko nadigravanje – na platformi kosovskog pitanja) sprečio je predsednik Aleksandar Vučić, koji je podsetio ministra bez portfelja da je on bio na vlasti i

35 <https://www.danas.rs/politika/jeremic-na-kosovu-ne-smemo-dozvoliti-vucicu-da-potpise-razgranjenje/>

36 <https://mondo.rs/Info/Srbija/a1167700/Nenad-Popovic-o-Kosovu-odgovorio-mu-Vucic.html>

kada je Kosovo proglašilo nezavisnost, upitavši ga „što tada nije sprečio otcepljenje Kosova”.³⁷ Sasvim očekivano, Vučić je tako stao na stranu dokazano poslušnijeg ministra Dačića, odbranivši tako pre svega sopstvenu ideju o razgraničenju koja, podsetio je, „nije zvanična politika Republike Srbije”, ali se po svemu sudeći svejedno aktivno teži njenom sprovođenju.

V Zaključak

Na osnovu izvedene analize dolazi se do nekoliko opštih zaključaka. Hronološki pregled razvoja i preobražaja kosovskog pitanja u okviru srpske političke scene ukazao je na to da je pitanje pokrajine izgubilo političku težinu koju je imalo u periodu od demokratskih promena 2000. godine do poraza „patriotskog” bloka 2008. godine, prvo na predsedničkim a potom i na parlamentarnim izborima. Za to se kao najbolji dokaz uzima činjenica da su partije koje su nakon 2008. godine Kosovo pokušavale da nametnu kao glavnu temu prolazile neslavno na svim izborima, često odlazeći u politički zaborav, dok su profitirale one koje su uspele da se „rebrendiraju” i usredsrede se na druga pitanja, između ostalog i na pitanje evropskih integracija Republike Srbije.

Zatim, pregledom načina na koji aktuelne vlasti u Srbiji koriste pitanje Kosova da bi skrenule pažnju sa drugih političkih tema istaknuti su najvažniji problemi i negativne posledice koje neodgovorna politika prema pokrajini nosi sa sobom. Kao glavni od tih problema ističe se vidno umanjenje demokratskog potencijala Republike Srbije, koje se ogleda u opadajućem nivou vladavine prava, rastućoj personalizaciji vlasti i slabljenju institucija, zabrinjavajućem nedostatku slobode medija i u sveprisutnoj korupciji.

37 Ibidem.

Odeljak koji se bavio „trgovinom“ problemom Kosova u međunarodnoj političkoj areni izneo je smelu tezu o razlozima zbog kojih različiti globalni akteri tolerišu kosovski problem u meri u kojoj to čine. Tu se kao najproblematičniji izdvaja odnos Evropske unije i njenih država članica prema regionu koji se nalazi u njihovom neposrednom susedstvu, jer sve otvorenije pokazuju da na Zapadnom Balkanu ne očekuju nužno primenu onih normi za koje se zalažu unutar okvira EU, sve dok im manjak implementacije načelnih demokratskih vrednosti može obezbediti očuvanje sopstvenih geostrateških interesa. Takav zaključak brine ne samo u pogledu rešavanja kosovskog problema, već i po pitanju objektivne perspektive država regiona da se u doglednoj budućnosti pridruže Evropskoj uniji. Ako na to dodamo i nedavnu odluku Evropske unije da Severnoj Makedoniji i Albaniji ne odredi datum za početak pregovora o pristupanju (i to nakon svih ustupaka koje je prva od dve navedene države učinila u vidu promene imena u okviru postizanja dogovora sa Grčkom), slobodno se možemo zapitati da li je „turski scenario“ višedecenijskih pregovora o pristupanju rezervisan i za region Zapadnog Balkana.

Konačno, razmatranje međuigre i nadigravanja koje se odigrava na platformi kosovskog pitanja u savremenoj Srbiji ukazalo je i na veština sa kojom aktuelna vlast operacionalizuje temu statusa pokrajine, kao i na nedostatak inovativnosti i nesposobnost opozicionih stranaka da preformulišu pristup kosovskom problemu na način koji bi išao u njihovu korist. Takođe je ukazano na to da različite struje i akteri vladajućeg konglomerata, iako nekad postupaju na drugačije načine, uvek deluju sinhronizovano i u ostvarivanju istog cilja; očuvanju sopstvenog položaja na vlasti upotrebom „kosovskog narativa“ kad god je to potrebno i politički korisno. U tom smislu, najveću odgovornost za održavanje kosovskog pitanja aktuelnim i nerešenim snose vlasti u Srbiji, podjednako kao i one na Kosovu.

Ipak, iako veliki deo odgovornosti svakako pripada vladajućim političarima Srbije i Kosova koji uvek iznova kreiraju atmosferu međusobne netrpeljivosti, jasno je da ti političari ne bi bili na vlasti

(i da ne bi koristili retoriku koju koriste) da oba društva nemaju određenu vrstu potrebe za legitimizacijom nasilne prošlosti kroz traženja krivca za nasilje u drugome. Drugačije rečeno, kako bi ratno nasilje i razaranje koje se na tlu bivše Jugoslavije odigralo tokom devedesetih – iz kog su svi izašli kao gubitnici na ovaj ili onaj način – imalo iako-kvog (makar prividnog) smisla, potrebno je zadržati matrice sukoba na osnovu kojih je to nasilje i sprovedeno; matrice koje funkcionišu po principu traženja krivice i krivca u drugome. Sve dok postjugo-slovenska društva (srpsko, kosovsko ali i druga) ne budu spremna da kroz duboku i otvorenu samorefleksiju na produktivniji način sage-daju događaje iz bliske prošlosti i otarase se postojećih matrica, teško da se može očekivati od vladajućih političara (koji su bili direktni donosioci odluka tokom tih sukoba) da ponude išta više od trošne verbalne reinterpretacije nacionalističkih politika. Zbog toga normalizacija interne društveno-političke situacije kako u Srbiji, tako i na Kosovu, predstavlja osnovni i nimalo lako sprovodljiv preuslov za istinsku normalizaciju međusobnih odnosa Beograda i Prištine. Dok do te normalizacije odnosa ne dođe, tema Kosova će ostati sastavni deo populističke demagogije.

Post scriptum

Uskoro se navršavaju pune tri godine otkako je napisan prvi nacrt osnovnog teksta, pa ga je – pre objavljinanja publikacije čiji će sastavni deo uskoro činiti – valjalo ponovo pročitati, doraditi i osavremeniti osvrtom na mnogobrojne događaje koji su se u međuvremenu odigrali. Međutim, na moje zadovoljstvo (koje proizilazi iz nesumnjivo sujetne potrebe svakog politikologa da uspešno identificuje vanvremensku srž problema kojim se bavi), a na žalost svih stanovnika Republike Srbije (u koje i sam spadam), kao i žitelja *de iure* i dalje njene južne pokrajine, uspostavljene teze izdržale su test vremena, te i danas – makar

naizgled – ostaju jednako validne, iako je nakon njihovog iznošenja usledilo više važnih događaja. Međutim, padom nekoliko kosovskih vlada, odlaskom Trampove administracije (koja je 2020. godine inicirala potpisivanje tzv. 'Vašingtonskog sporazuma'), izručenjem sada bivšeg predsednika Tačija kosovskom Specijalnom sudu za ratne zločine sa sedištem u Hagu i formalnim vraćanjem pregovora o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine pod institucionalne okvire Evropske unije, samo je potvrđeno da je priroda kosovskog 'nadigravanja' u svojoj suštini ostala nepromenjena.

Jedan od važnijih događaja koji su se u međuvremenu odigrali svakako je potpisivanje Vašingtonskog sporazuma, koji je – mada samo privremeno – uneo novu dinamiku u tada gotovo potpuno paralizane pregovore Beograda i Prištine. Inicijativu je pokrenula (ispustaviće se odlazeća) administracija Donalda Trampa, koja je stupila na scenu nastojeći da osnaži ulogu Vašingtona u dijalogu, u susret predstojećim predsedničkim izborima u SAD u novembru 2020. godine. Pregovori koji su nastavljeni u Beloj kući uz posredovanje specijalnog izaslanika SAD Ričarda Grenela, rezultirali su potpisivanjem sporazuma 4. septembra 2020, u prisustvu američkog predsednika Trampa. Dve delegacije su potpisale slične ali odvojene dokumente, pod nazivom Ekonomski normalizacija, koji su poznati i kao Vašingtonski sporazum.³⁸

Ipak, kao i u ranijim slučajevima, medijski spektakl kojim su pregovori i potpisivanje Sporazuma propraćeni prevashodno je poslužio kao platforma za nastavak nadigravanja zvaničnog Beograda i Prištine, ali i kao pogodna prilika koju su srpske vlasti iskoristile da nastave sa „trgovinom” u kojoj se kosovski problem koristi kao vredna valuta na međunarodnoj političkoj sceni. Ovog puta, za obećanje da će

38 Više o Vašingtonskom sporazumu i načinu njegove (zlo)upotrebe u dnevno-političke svrhe u Republici Srbiji pročitati u radu Irine Milutinović i Jovice Pavlovića: „Serbia and Kosovo between Secession and Normalization: Exploring media discourses on the Washington agreement”, koji će 2022. godine biti objavljen u časopisu *Političke perspektive*.

pitanje Kosova biti rešeno po „Trampovom modelu” – modelu koji je pokrio sve teme koje su mu mogle poslužiti tokom njegove kampanje za predsedničke izbore (bilo da su direktno povezane sa normalizacijom odnosa Beograda i Prištine ili ne) – predsednik Republike Srbije dobio je svoj dugoiščekivani prijem u Beloj kući, koji je u domaćim medijima naklonjenim vladajućem režimu iskorišćen za višenedeljno projektovanje slike o Vučiću kao jedinom garantu dobrih odnosa sa nekada neprijateljskim Sjedinjenim Američkim Državama. Cena koja se zauzvrat morala platiti – od one simbolične (poput sedenja na „hoklici”), do one ozbiljnije (npr. kršenje Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 478, koja osuđuje zakon kojim je Izrael ujedinjeni Jerusalim proglašio svojim glavnim gradom) – bila je velika, jer se direktno kosila sa dva ključna formalno proglašena interesa Republike Srbije. Pored toga što je nipodaštavanjem Rezolucije 478 implicitno obesmišljeno dotadašnje pozivanje na Rezoluciju 1244, u pitanje je takođe dovedena i odlučnost Republike Srbije, kao države kandidata za članstvo, da svoju spoljnu politiku uskladi sa spoljnom politikom Evropske unije, budući da nepriznavanje Jerusalima kao glavnog grada Izraela predstavlja jedinstven stav njenih zemalja članica.

S druge strane, potpisivanje Vašingtonskog sporazuma takođe je ukazalo na to da se odustalo od ideje o netransparentnoj razmeni teritorija i/ili izmeni administrativne linije između Srbije i Kosova, koja je u pogledu rešavanja kosovskog pitanja predstavljala ključnu temu tokom većeg dela 2019. godine. Imenovani dokument se ni na koji način nije bavio potencijalnom modifikacijom granica. Međutim, narativ o „podeli Kosova” zamenjen je nedovoljno jasno definisanim političkim programom stvaranja tzv. „srpskog sveta”. Ovim narativom vlasti u Beogradu nastojale su (i još uvek nastoje) da svoju populističku politiku ujedinjenja zemalja na kojima nakon ratova devedesetih još uvek žive Srbi prilagode činjenici koja je i definitivno postala nepobitna dolaskom Bajdenove administracije na vlast u SAD – činjenici da prekrajanja granica na Balkanu u skorije vreme neće biti. To je potvrdila i propast takozvanog „non pejper” probnog balona, a pre toga

i hapšenje Hašima Tačija kao jednog od dvojice neformalnih zastupnika ideje o „razgraničenju”, odnosno njegovo izručenje kosovskom Specijalnom sudu za ratne zločine sa sedištem u Hagu.

Ipak, ni pokretanje novog Briselskog dijaloga – ovog puta sa Aljinom Kurtijem na čelu kosovske delegacije – nije donelo praktično ništa novo. Štaviše, čini se da je prebacivanje krivice i odgovornosti za manjak napretka u pregovorima sa jedne na drugu stranu samo dodatno intenzivirano. Kao što je u tekstu i predviđeno, Kurti jeste primoran da sedne za pregovarački sto, čime je prekinuta politika „inačenja” koju je sprovodio Ramuš Haradinaj, ali ta činjenica je malo toga promenila na terenu, osim što je Briselu omogućila da u nedogled nastavi sa svojom demonstracijom „normativne sile”. Pitanje kontinuiranog urušavanja demokratskih institucija u Srbiji (i na Kosovu) nastavlja da bude sekundarno u poređenju sa pitanjem očuvanja stabilnosti na Balkanu, na šta najbolje ukazuje i to što se za prvo pitanje ponajviše zanimaju dvoje poslanika Evropskog parlamenta (Tanja Fajon i Vladimir Bilčik), dok se drugim neretko bave i najviši zvaničnici zemalja članica EU. Potonji, međutim, autokrate odgovorne za izazivanje prvog pomenutog problema nastavljaju javno da identifikuju kao svoje glavne partnere u rešavanju drugog problema (svesni činjenice da istinska volja za napredovanjem u tom pogledu ne postoji), čime prihvataju da učestvuju u nadigravanju Beograda i Prištine kako bi zadovoljili svoje minimalne realpolitičke interese: a) održati prividnu stabilnost Balkanskog poluostrva, i b) očuvati sliku o Evropskoj uniji kao jedinom/glavnom medijatoru u rešavanju balkanskih problema. Na Kosovu je u međuvremenu situacija eskalirala do te mere da su politička ubistva postala nešto što ne iznenađuje (primera radi, 2021. je u pucnjavi u Peći ubijen kandidat za gradonačelnika i visoki funkcioner DPK-a Hašima Tačija), što nažalost i dalje ne izaziva veću zabrinutost u Briselu.

Na srpskoj političkoj sceni, kosovsko nadigravanje Beograda i Prištine nastavlja da služi kao pogodna platforma za skretanje pažnje sa „nepoželjnih” tema, mada je na neko vreme bilo skrajnuto u drugi

plan, usled događaja u Crnoj Gori koji su se odigrali tokom 2020. i 2021. Ipak, sve veća uloga malih ekstremno-desničarskih pokreta koji gotovo izvesno deluju u koordinaciji sa vodećim ljudima vladajućeg režima (npr. Zavetnici) ukazuje na to da se pitanje Kosova čuva kao pogodna platforma za politički obračun sa umrtvljenom opozicijom, ukoliko bi ona – u svojoj bezidejnosti – u određenom trenutku kojim slučajem ozbiljnije pokušala da aktuelizuje ovu temu.

Naposletku, nove izazove u pogledu normalizacije odnosa Beograda i Prištine prouzrokovao je potez kosovskih zvaničnika iz septembra 2021. Godine. Oni su tom prilikom – bez prethodnih konsultacija i koordinacije sa zvaničnim Beogradom – doneli jednostranu odluku o načinu na koji će ubuduće regulisati kretanje ljudi i robe na administrativnoj liniji koja Kosovo deli od ostatka Srbije. Nakon dogovora o deescalaciji tenzija, uklonjene su tada postavljene blokade i barikade koje su lokalni Srbi podigli, pre svega nezadovoljni odlukom o obaveznoj promeni vozačkih isprava i registarskih tablica na automobilima koji su registrovani u Policijskoj upravi Kosovska Mitrovica sa sedištem u centralnoj Srbiji, u mestu Raška. Vlada Kosova je pristala da na neko vreme odloži sprovođenje odluke o zameni dokumenata i tablica izdatih u centralnoj Srbiji za dokumenta i tablice koje izdaje tamošnje Ministarstvo unutrašnjih poslova, ali je 01.08.2022. godine napislostku ipak odlučila da implementira odluku o zameni tablica. Paralelno s tim, predviđena je i mera reciprociteta prema Srbiji koja predviđa da će se svim građanima koji se na prelazima sa Kosovom pojave sa ličnim kartama Srbije izdavati takozvani papiri o „ulazu/izlazu”, kako su nazvani u Sporazumu iz 2011. godine, ili „deklaracionom papiru”, kako ga naziva Vlada Kosova.³⁹ Tim odlukama izazvane su nove tenzije, koje su se ovog puta ogledale ne samo u podizanju novih barikada, već i u sporadičnom pucanju u pravcu pripadnika kosovske policije.

39 <https://www.dw.com/sr/kosovo-kriza-s-tablicama-posledica-lo%C5%A1ih-politi%C4%8Dkih-re%C5%A1enja/a-62668012>

Opisani sled događaja bio je povod za organizovanje novih razgovora u Briselu, koje su ovog puta predvodili specijalni izaslanik Sjedinjenih Američkih Država (SAD) za Zapadni Balkan Gabrijel Eskobar, i izaslanik Evropske unije za dijalog Kosova i Srbije Miroslav Lajčak. Beograd i Priština dogovorili su se da Srbija ne izdaje dokument o ulazu/izlazu imaočima kosovskih ličnih karata koji putuju kroz Srbiju, a Kosovo neće isti dokument izdavati onima koji imaju srpske lične karte. Najvažnije za zajednicu kosovskih Srba jeste to što sporazum predviđa da mogu da putuju slobodno između Kosova i Srbije sa svojim ličnim kartama.⁴⁰ Sporazum o preregistraciji nije postignut i nema mnogo prostora da se veruje da će biti postignut, te je ostalo da se vidi da li će kosovske vlasti početkom septembra ponovo pokušati da implementiraju odluku o zameni tablica. Za očekivati je da je reč o samo još jednoj fazi nadigravanja Beograda i Prištine, koja neće izazvati nasilne sukobe niti će doprineti značajnoj promeni stanja na terenu.

Zaključak, dakle, i tri godine nakon pisanja teksta ostaje isti. Političko nadigravanje Beograda i Prištine – ali i svih globalnih aktera koji u njemu učestvuju iz svojih geopolitičkih interesa – nastaviće da se odvija po dobro poznatom šablonu sve dok lokalno stanovništvo (na koje to nadigravanje zapravo najviše i najdirektnije utiče) ne uvidi da mu je u interesu da ga obustavi formiranjem i dovođenjem novih političkih snaga na vlast: onih koje će težiti iskrenom međuetničkom pomirenju i oblikovanju održivih modela političkog, ekonomskog i kulturnog suživota. Pitanje je, međutim, da li lokalno stanovništvo izmoreno konfliktom (i postkonfliktnom politikom) poseduje kapacitet da izade iz začaranog kruga ispreplitanog balkanskog „interpleja”, u kom centralno mesto upravo zauzima „kosovsko nadigravanje”.

40 <https://www.dw.com/sr/sporazum-srbije-i-kosova-zar-je-va%C5%BEeno-ko-je-kome-popustio/a-62957998>

Boris Marić*

Crkveno pitanje u Crnoj Gori: vjerska (ne)sloboda, nacionalistička platforma ili politički „interplej”

Umjesto uvoda

Crnogorsko društvo živi svoje dvojnosti, njegova podijeljenost ima svoje korijene, a proces „ozakonjavanja” vjerskih sloboda pretvorio se u poligon za legitimisanje dvije dominantne politike. Ovaj proces počeo je još 2015. godine uz brojne turbulencije pa je, dijelom i zbog negativnog mišljenja međunarodnih stručnih tijela poput Venecijanske komisije, Nacrt zakona povučen na neko vrijeme. Treba znati da je i 2015. godina, baš kao i 2019. godina, prethodila godini parlamentarnih izbora, što može biti indikativno i pojačati sumnje u korišćenje metoda „političkog nadigravanja”, koje u realnosti pred sva-ke državne izbore stvori neku vrstu predreferendumskе psihologije. U takvoj atmosferi, većina biračkog tijela usmjerena je ka nacionalnom svrstavanju, što direktno potkopava koncept građanske države. Tako su kampanje koje dominantno imaju za temu naglašeno deklarativne nacionalne poglede, odbranu tradicije, svetinja, kulturne baštine, a kod DPS-a i tendenciju izgradnje ili zaokruživanja identiteta, u stvari najbolji način da se mnogi učinci vlasti povezani sa kvalitetom

* Boris Marić je pravnik, izvršni direktor Centra za građanske slobode CEGAS iz Podgorice, generalni sekretar Vlade Crne Gore i saradnik Centra za primenjene evropske studije iz Beograda.

života građana, nedovoljno demokratskim iskoracima, promašenim institucionalnim reformama stave u drugi plan. Ideja ili, konkretno, afirmacija političke platforme o „ispravljanju istorijskih nepravdi” u duboko podijeljenom društvu je pogrešan put, sizifovski posao. Jačanje „politika identiteta”, te sve složeniji odnosi između dviju država, Crne Gore i Srbije, prijete da ostave dublje posljedice urušavajući dodatno i onako krhke osnove regionalne saradnje. Loša je poruka da je osim brojnih problema kojima su političke elite država regionala kumovale u proteklim decenijama, moguće stvoriti i dodatne, te da je praktično nemoguće uspostavljati neki vid regionalne saradnje bez određenog nivoa međunarodnog posredovanja. U ovom tekstu govorićemo o nekim aspektima složene dinamike unutrašnjih i spoljašnjih problema pokrenutih usvajanjem Zakona o slobodi vjeroispovijesti. Rad će suštinski biti podijeljen u dvije cjeline. Prvi dio će predstaviti nešto što možemo nazvati hronologijom konteksta, u kome se približavaju uzroci i nagovještavaju posljedice manipulativnosti donosilaca odluka kroz afirmaciju parcijalnih političkih interesa. Drugi dio pruža nekoliko relevantnih pravnih pogleda, nakon čega slijedi zaključno razmatranje posljedica interpleja.

I Hronologija konteksta

Zašto je Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica u Crnoj Gori postao osnov za razne vidove podjela i antagonizama u već podijeljenom društvu ili društvima? Koji to dijelovi ovog Zakona imaju konfliktni potencijal i zašto je ovo pitanje pokrenuto u izbornoj godini, u kojoj treba da se održe redovni parlamentarni izbori? Na ovo drugo pitanje mogli bismo donekle odmah odgovoriti. Naime, logično se može iznijeti argument da praktično ne postoji dobar trenutak za donošenje ovakvog Zakona. Sljedeće godine je popis stanovništva, a ako je suditi po iskustvu prethodnog popisa

iz 2011. godine, kampanja je identična ovoj za parlamentarne izbore, tako da ova tema ostaje uvijek potencijalno nezgodna. Možemo čak u sklopu oba procesa koja slijede tražiti motive aktuelizacije i donošenja Zakona o slobodi vjeroispovijesti.

Nećemo se vraćati značajnije u prošlost, jer vjerujem da je potrebno sagledavati period blizak i aktuelno povezan sa činom donošenja spornog Zakona, a najdalja tačka u bliskoj prošlosti može biti referendum iz 2006. godine.¹

Činjenica je da je proces donošenja jednog ovakvog zakonskog akta, sa osjetljivom tematikom zbog specifičnosti koje ona nosi u odnosu između crnogorske države i Srpske pravoslavne crkve (SPC), počeo još 2015. godine. Zašto je to bitno naglasiti?

Prije svega zbog toga što je Venecijanska komisija i tada ocjenjivala tekst predloženog Zakona. Ako pogledamo crnogorske medije, imamo objavu portala CDM, koji je u stvari prenio tekst iz dnevnog lista *Dan*, u kom se kaže da je Venecijanska komisija 27. novembra 2015. godine pripremila mišljenje br. 820/2015 o Nacrtu zakona o slobodi vjeroispovijesti u Crnoj Gori. Mišljenje je prethodno dostavljeno Ministarstvu za ljudska i manjinska prava u Vladi, na čijem se čelu u to vrijeme nalazio Suad Numancović. Venecijanska komisija i OEBS/ODHIR su mišljenje pripremili za plenarnu sjednicu Venecijanske komisije u decembru 2015. godine, ali je Ministarstvo povuklo akt iz procedure pred tim međunarodnim tijelom.²

Tada je Venecijanska komisija dala negativno mišljenje o tekstu mogućeg Zakona, jer je sadržao određeni broj diskriminatornih normi.

1 Pojašnjenje: Jedna od mogućih godina za početak nekog vida analize mogla je biti i 1992. godina i donošenje Ustava Republike Crne Gore, koji je tada propisivao drugaćija rješenja u odnosu na identitetska pitanja. Status službenog jezika i odnos države i crkve i vjerskih zajednica definisan ustavnim rješenjima bio je predmet javne debate, ali ne i debate koja je mogla bitnije cijepati crnogorsko društvo, iako se naznake već uočavaju tokom popisa iz 2003. godine.

2 <https://m.cdm.me/drustvo/dan-objavio-misljenje-venecijanske-komisije-drzava-ne-moze-da-oduzima-crkvenu-imovinu/>

Zvanična Crna Gora je i tada zatražila mišljenje eksperata Venecijanske komisije na pripremljeni tekst Zakona.

Tekst nam taksativno navodi sporne tačke koje je Venecijanska komisija prezentirala.

Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR u zaključku smatraju da je neophodno zamijeniti zastarjeli Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica iz 1977. godine novim Zakonom o slobodi vjere, prateći razvoje pravnih, političkih i društvenih uslova u kojima se vjerske zajednice uspostavljaju i djeluju.

Ova međunarodna tijela su smatrala da Nacrt zakona donosi ozbiljne probleme po mnogim pitanjima koja moraju biti tretirana: proces ponovne registracije, opterećujući zahtjevi registracije, diskriminаторно državljanstvo, teritorijalni zahtjevi o poklapanju granica vjerskih zajednica sa granicama države Crne Gore, nesrazmjerne sankcije za vjerske zajednice (zabrana i uklanjanje iz registra) i, kako kvalifikuju, konačno pitanje konfiskacije crkava, vjerskih objekata i drugih nepokretnosti vjerskih zajednica iz normi tadašnjeg Nacrta zakona, kao i imovinska prava vjerskih zajednica.

U mišljenju su date preporuke da crkve i vjerske zajednice koje su već registrovane u skladu sa Zakonom iz 1977. godine mogu biti automatski prepoznate i mogu steći pravni subjektivitet. Ovo pravilo treba da bude primjenjeno i na vjerske zajednice koje su faktički prepoznate kao pravna lica, pri čemu je posebno pomenuta Srpska pravoslavna crkva u Crnoj Gori, za koju eksperti Venecijanske komisije smatraju da ima nesporan pravni subjektivitet koji je decenijama prepoznat u praksi.

Venecijanska komisija smatra da diskriminаторno državljanstvo i teritorijalni zahtjevi za registraciju vjerskih zajednica treba da budu uklonjeni, a formalni zahtjevi za registraciju treba da budu ograničeni na one koji su neophodni za identifikaciju vjerske zajednice i verifikaciju ispunjenosti zakonskih uslova za registraciju. Ističu i da neopravdani zahtjevi kao što su informisanje o „načinu djelovanja (...) koji zajednica koristi za obavljanje vjerskih običaja“ ili „osnovnim

vjerskim tekstovima vjerske zajednice u autentičnom tekstu” treba da budu uklonjeni.

Oni su tada smatrali da niz različitih blažih sankcija, poput upozorenja, novčane kazne ili povlačenja poreskih olakšica treba da budu definisani normama Nacrta zakona, kako bi se primijenili na manja kršenja zakonodavstva prije primjene najstrože sankcije, kao što je zabrana djelovanja i gubitak pravnog subjektiviteta.

Pravni eksperti Venecijanske komisije i OEBS/ODHIR-a smatrali su da način na koji su tada bile definisane određene norme Nacrta zakona predviđa procedure konfiskacije vjerskih objekata bez kompenzacije, što predstavlja jasno kršenje prava na mirno uživanje posjeda. Navode da objašnjenja koja je Vlada dala u pismu od 26. novembra 2015. godine u odnosu na pravni opseg ove procedure nijesu podržana trenutnom formulacijom navedenih članova. Ovim pitanjem se, kako kažu, treba pozabaviti na adekvatan način u posebnom zakonu, koji treba da pruži materijalne i procesne garancije kako bi se izbjeglo bilo kakvo nelegitimno miješanje u svojinska prava vjerskih zajednica.

Iz svega navedenog možemo vidjeti da je i tada nekoliko pitanja predstavljalo kamen spoticanja, kada je formalno-pravni aspekt u fokusu. To su pitanje svojine i pitanje registracije, odnosno nespremnost crnogorske vlasti da predviđenom normom prepozna tradicionalne vjerske zajednice u Crnoj Gori, što bi samo po sebi relaksiralo i pitanje svojine. Međutim, tu je izvor tenzije koja izlazi iz pravnih okvira i dobija karakteristike političkog, istorijskog i nacionalnog pitanja; dobija dvije strane u ideoško-nacionalnim rogovima, spremne da svoje stavove i djelovanje dodatno opterećuju raznim istorijskim antagonistima.

Da li je to dobro mjesto na kome bi sve ove karakteristike trebalo da se prelamaju i rješavaju uz neki vid konflikta, ili bi pak trebalo prijeći društvenom dijalogu, pa makar trajao godinama ili čak decenijama – mislim da na ovo pitanje svi razumni mogu lako dati odgovor.

Crna Gora je obnovila svoju nezavisnost na referendumu 2006. godine. Sada suverena i međunarodno priznata država, koja je u međuvremenu postala i članica NATO saveza, ima potrebu da suverenitet

afirmiše u svim segmentima društva. Kako smo već naveli, sama Venečijanska komisija prepoznaće anahronost nasljeđenog zakonskog rješenja još iz vremena komunizma, kada položaj vjerskih zajednica nije bio povoljan, ako ni zbog čega drugog a ono zbog činjenice da su religije smatrane nekim vidom prevare, a da se sami pripadnici vjerskih zajednica nijesu smjeli zalagati za veći stepen vjerskih sloboda. Sve se mijenja početkom devedesetih godina kada dolazi do afirmacije nacionalizama, kada vjerske zajednice počinju da se bude iz višedeničkog košmara društva zarobljenog jednopartijskom ideologijom, kako to i same dominantno vide. Jednu neslobodu zamjenjuje druga, socijalističko-komunistička ideologija stvaranja novog čovjeka i odumiranja države (gdje država kao aparat prinude nikada nije bila jača), zamjenjuje je nacional-šovinistička matrica u kojoj dijelovi vjerskih zajednica vide svoju pozvanost ne samo da učestvuju u velikodržavnim ili secesionističkim projektima, već da gdje god mogu doprinesu kreiranju državnih politika. Toga nije bila pošteđena ni SPC, a kontinuitet razvoja odnosa između političkih zajednica i vjerskih organizacija imamo do danas. Pojavili su se različiti oblici saradnje i djelovanja koji evoluiraju. U Crnoj Gori imamo podršku Mitropolije crnogorsko-primorske i mitropolita Amfilohija Đukanoviću kao protivkandidatu Momiru Bulatoviću 1997. godine, gdje će na neki način, ne miješajući se, doći do podrške Đukanovićevoj politici koja je išla ka referendumu za nezavisnost Crne Gore, pa čak i u toku referendumske kampanje.

Kasnije su se pogledi i usmjerenje interesa mijenjali, pa je nakon što je zvanična Podgorica priznala Kosovo (što je za crkvene krugove značilo da je odluku donio sam Đukanović) došlo i do promjene stava, pa i „političkih favorita”. Ipak, nas prvenstveno interesuje šta imamo danas. Kakav je danas odnos između vlasti u Podgorici i Beogradu i SPC? Uz sva politička slikanja ovih odnosa, moramo pokušati da sagledamo ove odnose iz ugla konkretnih međunarodnih i internih akata.

Gdje još možemo tražiti izvore antagonizama? U kom trenutku prošlosti, odnosno istorije? Koliko je relevantan istorijski podatak da je Crna Gora 1918. godine utopljena u državu Srba, Hrvata i Slovenaca,

tako što je Crna Gora prvo pripojena Srbiji, nakon čega je ostala bez države, imena i naravno bez samostalne crkve? Da li je potrebno, je li oportuno „ispravljati istorijske nepravde” kod činjenice da su države Zapadnog Balkana (pa i Crna Gora) još uvijek daleko od cilja da postanu građanska društva sa demokratskim uređenjem koje ima svoju funkcionalnost?

Na posljednjem partijskom kongresu, Đukanović je izgovorio sledeće riječi: „Vođen dosljednim opredjeljenjem za zaštitu i afirmaciju prava i sloboda svakog građanina, dakle i vjerskih sloboda, DPS ima razumijevanje za očekivanja jednog dijela naše javnosti da u procedurama utemeljenim u građanskim i kanonskim propisima i pravilima obnovi istorijski neupitnu Crnogorsku pravoslavnu crkvu”.³ Ovako postavljen politički cilj direktno je suprotan zalaganju za uspostavljanje liberalnih principa demokratije. Neprimjereno je politički program jedne, kako joj ime kaže, socijalističke partije opterećivati najavama obnove vjerskog subjekta. Ako misle da afirmišu princip odvojenosti države i crkve, država i njena vlada ne smiju osnivati, podržavati i davati prednost bilo kojoj vjerskoj zajednici ili vjerskom subjektu.

Crnogorska vlast je svoju decenijsku vladavinu dobrim dijelom zasnivala na velikim temama, od Jugoslavije bez alternative, preko razlaza sa politikom Slobodana Miloševića, do referendumu za nezavisnost Crne Gore i članstva u NATO. „Ispravljanje istorijskih nepravdi” jeste opasna igra, ali i igra koja može da donese najviše političkih pa i drugih benefita. Kako su velike teme iza nas i pamćenje brzo blijedi, crnogorska vlast je iskusno uočila značaj i aktuelnosti pitanja statusa SPC na teritoriji Crne Gore. Međutim, kada osim polja realpolitike koje forsira DPS i partijske potrebe da se u prvi plan iznesu teme „koje samo homogen i jak DPS može da iznese” pogledamo još neke moguće uzroke otvaranja pitanja „čije su crkve u Crnoj Gori”, dolazimo do vrlo konkretnih i govorljivih poteza Vlade Srbije.

³ <http://rs.n1info.com/Region/a548392/Djukanovic-Crnogorska-pravoslavna-crkva-istorijski-neupitna.html>

Portal *Vesti*,⁴ a i brojni drugi mediji u Srbiji i Crnoj Gori, u aprilu 2019. godine objavljaju vijest o donošenju Strategije za očuvanje srpskog identiteta i nacionalnog jedinstva srpskog naroda u regionu. Ciljevi donošenja ovog akta jasno su navedeni u tekstu i glase: „Srbima je potrebna strategija koja će sprečiti da postojeće međudržavne granice u regionu istovremeno postanu i etničke, jezičke, verske i kulturološke. Nacionalna strategija podrazumeva otvorenu svest za srpsko objedinjavanje za jedinstvenim identitetom, pa srpska povezivanja treba da koriste sve modele organizovanja koji mogu da nadoknade odsustvo naše državne celovitosti. U tom povezivanju, bez obzira na granice, bitnu kariku čine srpski jezik, Srpska pravoslavna crkva, kulturna i ekomska povezivanja”. Sam Vučić u cijeloj priči sebe predstavlja kao „zaštitnika srpskog naroda”, što mu donosi sigurne političke poene.

Ipak, ova priča ima svoju istoriju, a u centru je mnogo ozbiljniji i zvanični dokument Vlade Srbije iz 2011. godine. To je Strategija očuvanja i jačanja matične države i dijaspore i matične države i Srba u regionu (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 4/2011 i 14/2011). Ova Strategija kao jednu od mjera za ostvarivanje cilja navodi „pozicioniranje Srbije kao matične države svih njenih državljana koji žive u inostranstvu, Srba u regionu, kao i pripadnika srpskog naroda iseljenika sa teritorije Republike Srbije i iz regiona i njihovih potomaka”. Ovako postavljen cilj ima dramatičnu konotaciju u Crnoj Gori, jer je dvojni identitet – stvoren kao posljedica istorijskih tokova – postao jasna specifičnost crnogorskog društva. Strategija konkretizuje svoje ciljeve u posebnom dijelu pod nazivom „Projekcije očuvanja i jačanja odnosa matične države i Srba u regionu”. Osvrt na Crnu Goru je sljedeći: „Republika Srbija trebalo bi da posle Bosne i Hercegovine stavi Crnu Goru u središte svoje spoljne i regionalne politike. Imajući u vidu viševekovne istorijske i civilizacijske neraskidive veze dve

⁴ <https://www.vesti.rs/Drustvo/Usvojena-Strategija-ocuvanja-srpskog-identiteta-i-nacionalnog-jedinstva-srpskog-naroda-u-regionu.html>

države i naroda, važno je obezbediti srpskom narodu ravnopravnost i pravednu zastupljenost u državnim ustanovama, državnoj upravi i lokalnoj samoupravi. Neophodno je dati državljanstvo svim pripadnicima srpskog naroda koji to žele. Kontinuirana ulaganja u političku, ekonomsku i kulturnu emancipaciju i razvoj srpskog naroda od posebne su važnosti. Posebno je neophodno sistemski urediti i garantovati stečeno pravo na školovanje na srpskom jeziku. Srpski jezik se ne vezuje samo za Srbe u Crnoj Gori, nego i za veliki broj Crnogoraca koji i dalje svoj jezik zovu tradicionalnim, srpskim imenom.

Republika Srbija daje podršku:

- restituciji oduzete imovine građanima srpske nacionalnosti, srpskim udruženjima i institucijama (banke, štedionice, kulturno-prosvetna društva), kao i Srpskoj pravoslavnoj crkvi;
- obnovi sakralnog nasleđa srpskog naroda;
- razvoju prosvetne oblasti i Srpske pravoslavne crkve (bogoslovlje, gimnazije, osnovne škole, obdaništa, itd.).

Ministarstvo vera trebalo bi da nastavi finansiranje i brigu o sveštenstvu i monaštvu radi njihove duhovne misije u funkciji očuvanja nacionalnog identiteta, pružanje pomoći verskim, kulturnim i obrazovnim ustanovama, izdavačkim projektima, radio i TV stanicama i obnovi i sanaciji sakralnih objekata (obnova sakralnog nasleđa srpskog naroda)."

Činjenica je da su i kongresna deklaracija koju je izgovorio Đukanović o potrebi obnove Crnogorske pravoslavne crkve, i Strategija za zaštitu nacionalnog identiteta i jedinstva srpskog naroda svuda po svijetu pa i u Crnoj Gori, što je Vučiću dalo političku platformu da sebe politički proglaši zaštitnikom srpskog naroda ma gdje bio, poslužile i služe za političke egzibicije, dijelom dogovorene sukobe, manipulacije koje će pomoći očuvanju vlasti; ali i pored toga, ovdje imamo i opasne igre.

Kada u Strategiji konstatujete da srpsko državljanstvo treba u Crnoj Gori dati svima koji to žele, teško da se to može drugačije protumačiti sem kao loša namjera. Crna Gora ima svoj sistem državljanstva,

a na obostrano zadovoljstvo građana Srbije i Crne Gore nekoliko puta je najavljivano bilateralno rješenje ovog pitanja. Ipak, građani su ostali uskraćeni za moguće rješenje, ali je ostavljen prostor za razne „mitske vizije“ i, naravno, političke manipulacije neodgovornih političkih elita.

Utvrđiti cilj da je neophodno sistemski urediti i garantovati stečeno pravo na školovanje na srpskom jeziku i pored činjenice da su crnogorski zakoni to riješili, te da su crnogorski i srpski jezik suštinski izjednačeni u obrazovnom sistemu Crne Gore, u najmanju je ruku površno. Legitimno je da se pojedine stranke u Crnoj Gori zalažu za promjenu Ustava, posebno u dijelu jezika i vraćanja srpskog jezika na nivo službenog, pa čak i da se zalažu za novi referendum koji bi težio ponovnom uspostavljanju nekog oblika državne zajednice. Ali guranje srpskog naroda u Crnoj Gori prema statusu manjine znači postavljanje međa po sredini porodičnih domaćinstava. Mogli bismo reći da je doprinos ovom antigradanskom konceptu potekao upravo iz deklarisanih građanskih struktura, poput Tadićevog DS-a u Srbiji i, već smo rekli, Đukanovićevog DPS-a u Crnoj Gori, jer u nacionalistički koncipiranim politikama svaka akcija ima reakciju, polako se uspostavlja sistem svojevrsnog taliona, koji ograničava mogućnosti zajednica. Umjesto istinske saradnje dva zaista bliska naroda, izgradnje bilateralnih odnosa koji će biti afirmacija demokratskih principa, krećemo se tankom linijom jalovog nacionalizma.

Kada u zvaničnom dokumentu Republike Srbije zapišete da će se dati podrška restituciji oduzete imovine građanima srpske nacionalnosti u Crnoj Gori, kao i Srpskoj pravoslavnoj crkvi, umjesto poštovanja građanskog principa jednakosti svih građana pred zakonom šalje se loša poruka, koja će realpolitici i njenim eksponentima po pravilu služiti za manipulaciju procesima. Prava i pravde nema, niti je može biti, ako bilo koje svojstvo opredjeljuje prednost ili diskriminaciju u postupku pred državnim organima. Kako je od 2011. godine došlo do raznih vidova afirmacije ciljeva zapisanih u Strategiji očuvanja i jačanja matične države i dijaspore i matične države i Srba u regionu, nije bez osnova bilo očekivati neki vid reakcije zvanične Podgorice.

Ta reakcija je došla u vidu Zakona koji dodatno podstiče podjele, a vladajućem staležu omogućava temu za političke manipulacije, van korpusa „životnih tema”.

Strategija iz 2011. godine je poslužila kao osnova za strategiju donijetu na Konferenciji srpskih nacionalnih organizacija iz zemalja regiona 2019. godine. Ciljevi su manje-više identični. Sama Strategija iz 2011. godine mijenjana je (između ostalog) zbog reakcija zvanične Podgorice i Zagreba.

Izmjene su se odnosile prvo na odjeljak „Posebni deo projekcije očuvanja i jačanja odnosa matične države i Srba u regionu”, u dijelu „Crna Gora”. Iz tog dijela izbačena je rečenica: „Takođe, Republika Srbija treba da kao cilj svog nastojanja postavi priznanje političke konstitutivnosti srpskom narodu u Crnoj Gori, što podrazumeva činjenicu da do ispunjenja ovog važnog cilja srpski narod mora da uživa puna nacionalna prava”. Drugom izmjenom iz odjeljka „Željeni standardi” izbačena je rečenica „Pored Bosne i Hercegovine u kojoj su već u statusu konstitutivnog naroda, konstitutivnost bi trebalo da bude ponovo uspostavljena za srpski narod u Republici Hrvatskoj i za srpski narod u Crnoj Gori”.

Tadašnji premijer Crne Gore Lukšić je novinarima na Cetinju kazao da je potez Beograda „ohrabrujući” i da je odluka Vlade Crne Gore da se Srbiji uruči protest zbog tog dokumenta nešto o čemu odlučuje Vlada. Premijer je dodao da se o tome konsultovao sa predsjednikom Republike Filipom Vučićem. Lukšić je naveo da Vučić dijeli stav Vlade, koja je ocijenila da je Strategija Vlade Srbije „direktno miješanje” u unutrašnje stvari Crne Gore. „Mislim da je Vlada bila pozvana da učini jedan ovakav gest. Ali, u svakom slučaju imao sam prilike da razgovaram telefonom sa Vučićem i on apsolutno dijeli ovakav stav, i čini mi se da će on to i ponoviti u razgovoru koji će uskoro imati sa predsjednikom Srbije Borisom Tadićem”, kazao je tada Lukšić. Državni sekretar u Ministarstvu spoljnih poslova Crne Gore Nebojša Kaluđerović tada je uložio ambasadoru Srbije u Podgorici Zoranu Lutovcu oštar protest zbog Strategije Vlade Srbije o odnosima

sa Srbima u regionu. Kaluđerović je Lutovcu rekao da su isticanje zahteva za konstitutivnost srpskog naroda u Crnoj Gori, kao i uloga Srpske pravoslavne crkve (SPC), uticali na ocjenu Vlade da je Strategija Srbije „direktno miješanje“ u unutrašnje stvari Crne Gore. Ovaj izvještaj se mogao naći u medijima 2011. godine.⁵

To su bili tadašnji odjeci donijete Strategije, a posljedice možemo vidjeti i danas. U oči posebno upada opredjeljenje Vlade Srbije da strateškim dokumentom naruši osnovni princip odvojenosti crkve i države. Odstupa se od principa da se vjera određuje kao striktno personalna, privatna stvar. Čak se otišlo daleko i od stava da se pravo na vjersko ubjedjenje i praksu tretira kao ljudsko pravo koje mora biti zaštićeno jednako kao i ostala prava.

Umjesto da se nakon prvih pozitivnih koraka krenulo u bilateralne pregovore, i afirmisao odgovoran odnos prema osjetljivim istorijskim, nacionalnim i crkvenim pitanjima, koja su inače isprepletana i često se dijele između dvije države, što opet znači da ih nijedna ne može „pri-svojiti“, vladajuća struktura u Crnoj Gori pribjegava donošenju spornog Zakona o slobodi vjeroispovijesti, što cijelom (sada već decenijskom) kontekstu taktički osmišljenih provokacija daje karakter duboke krize.

Kako primjećuje g. Sekulović u svom radu objavljenom u *Pravnom zborniku*, odnosi između države i crkve u Crnoj Gori su pod snažnim političkim pritiskom koji prevazilazi same protivrječnosti između ovih institucija, a teško da moderno društvo može da ih trpi. Podvojenost u odnosu na nacionalno opredjeljenje, državni status, spoljno-politička opredjeljenja čine ovaj odnos izuzetno složenim. Ukoliko se jedni tretiraju kao izrodi od pravog identiteta, proizvodi zavjere ateističkih diktatura, a drugi smatraju kočničarima izgradnje nacije i modernosti, kao i paralelnim nosiocima državne moći, do poželjnog ambijenta za usvajanje i primjenu zakona se ne može doći.⁶

5 http://www.rtv.rs/sk/politika/izmenjena-strategija-o-srbima-u-regionu_243256.html

6 „Zakon o slobodi vjeroispovijesti – između politike i prava“, *Pravni zbornik* 3/2019, str. 205, autor mr Sergej Sekulović.

II Pravni pogledi

Klima u kojoj bujaju antagonizmi teško da može proizvoditi dobra rješenja. U tom kontekstu dobili smo i Zakon koji ima loše, neizvedene, konfliktne norme u dijelu koji se bavi svojinskim pravima, i dijelu koji se bavi registracijom. Te norme su u suprotnosti i sa samim pravnim sistemom Crne Gore.

U svom autorskom tekstu u *ND Vijesti*, advokatica Darka Kisjelica detaljno analizira neke sporne članove Zakona o slobodi vjeroispovijesti, tvrdeći da tekst Zakona ne obezbeđuje potrebne evropske standarde. U osvrtu na aktuelno mišljenje Venecijanske komisije na tekst Zakona, ona tvrdi da je tokom javne debate koja se ovih dana vodi o Zakonu o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenju i pravnom položaju vjerskih zajednica, („Sl. list CG”, 74/2019), više puta ponovljena samo djelimično tačna tvrdnja da je Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) Savjeta Evrope dala pozitivnu ocjenu o Nacrtu ovog zakona u mišljenju 953/2019 od 24.06.2019. Mišljenje sadrži brojne primjedbe i preporuke, posebno u odnosu na čl. 62 i 63 Nacrta zakona.

U mišljenju se navodi: „....Generalno nije problematično da *lex specialis* propisuje poseban upravni sudske postupak, ukoliko materijalna i procesna pravila garantuju isti nivo sudske zaštite koji postoji u građanskem postupku. Građanski sudovi u tom slučaju mogu da ostanu po strani, budući da postoji jednaka zaštita u takvom upravnom postupku (koji se u Crnoj Gori okončava pred Vrhovnim sudom, sa mogućnošću ustavne žalbe). Ovakva jednakost mora da obuhvata i materijalna pravila i procesnu zaštitu i garancije. U ovom slučaju, izmještanje ovih predmeta pred specijalizovani sud bi moglo da poveća efikasnost i konzistentnost odlučivanja”. (mišljenje, Dio G – Imovina vjerskih zajednica, stav 66, na kraju).

Iz čl. 63, st. 2 Zakona jasno je da je potpuno izostala odredba koja bi garantovala obavezu upravnih organa da primjenjuju važeće

materijalno pravo kojim se uređuje sticanje i zaštita prava vlasništva. Organi uprave i Upravni sud neće (niti su to ikada radili) primjenjivati Zakon o svojinsko-pravnim odnosima („Sl. list CG”, 19/09) u pogledu raspravljanja o osnovima za sticanje prava vlasništva kao što su održaj, građenje, građenje na tuđem zemljištu i sl. Nepropisivanjem obaveze primjene Zakona o svojinsko-pravnim odnosima nije ispunjen cilj koji je Venecijanska komisija imala u vidu, a to je da se vjerskim zajednicama obezbijedi pravna zaštita po kvalitetu jednaka onoj koja se postiže pred redovnim sudovima.⁷

Venecijanska komisija u mišljenju iznosi i sledeće: „Evidentno je da upravni i sudske postupci kroz koje će se utvrđivati svojinska prava (uključujući i primjenu svih drugih pravnih pravila) moraju da budu u skladu sa čl. 1 Protokola 1 Konvencije i čl. 6 i 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a prema interpretaciji Evropskog suda za ljudska prava u njegovoj dosadašnjoj praksi”. I možda najvažniji dio mišljenja kaže: „Takođe, sledeća opažanja i preporuke treba da budu istaknute: prvo, iako je Delegaciji objašnjeno da bilo koji dokazi (uključujući pisane dokaze i svjedočenja) mogu da budu priloženi od strane vjerske zajednice u cilju dokazivanja valjanog pravnog osnova upisa, tekst Nacrta ne pominje koji će se standardi dokazivanja primjenjivati u tim postupcima. Na primjer, članovi Nacrta ne pominju da li dugotrajna savjesna državina sama po sebi predstavlja dokaz (sa fusnotom 25 koja se poziva na slučaj „Sveti manastiri protiv Grčke” 09. 12. 1994, predstavka br. 13092/87; 13984/88, u vezi sa dokazivanjem sticanja svojine održajem, prim. aut), kao ni da li upis u katastar, sam po sebi, predstavlja početak dokaza. Nacrt bi, prema tome, trebalo da propiše ključne standarde dokazivanja koji će se primjenjivati u upravnim i sudske postupcima radi dokazivanja prava svojine. Vlasti su objasnile da će već postojeća pravila dokazivanja u zakonima koji uređuju upravni i građanski postupak biti korišćena

7 <https://www.vijesti.me/kolumnne/dio-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ne-obezbjeduje-evropske-standarde>

prilikom primjene zakona. I u ovom slučaju bi jasno pozivanje na relevantne odredbe ovih zakona trebalo da bude propisano u Nacrtu".

Šture i neprecizne odredbe članova 62 i 63 Zakona i njihova buduća primjena pred organima uprave ne mogu da obezbijede standarde koje zahtijeva Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u članu 1, Protokola 1 Konvencije (pravo na mirno uživanje imovine), članu 6, st. 1 Konvencije (pravo na pravično suđenje) i članu 13 (pravo na djelotvorni pravni lijek) i standarde prateće sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, najprije zbog izostanka odredaba o obavezi primjene Zakona o svojinsko-pravnim odnosima i pravila o teretu dokazivanja, zatim nedostatka kriterijuma o tome koji će dokaz o vlasništvu država morati da priloži uz zahtjev za promjenu upisa prava vlasništva.

Već sada su, prije početka primjene Zakona, lako zamislivi samo neki od brojnih problema sa kojima će se upravni organ i Upravni sud suočiti prilikom odlučivanja: da li su odredbe Ustava Knjaževine Crne Gore iz 1905. same po sebi dovoljan dokaz imovinskih prava države ili su potrebni dodatni dokazi, kao što su uknjižba ili tapija na ime države za ove nekretnine? Dalje, s obzirom na to da se teritorija Knjaževine (kasnije Kraljevine) razlikovala od teritorije današnje Crne Gore, te Ustav iz 1905. uopšte nije primjenjiv na oblasti koje nisu potpadale pod njen suverenitet, da li će država prilikom podnošenja ovog zahtjeva prilagati i geografske ili geodetske karte iz 1905. godine? Koji će se pravni režim primjenjivati na primorje koje je bilo pod Austrougarskom carevinom?⁸

Sve su ovo legitimna pitanja, na koja aktuelni zakonski tekst nije dao odgovor, što ga čini virusom u pravnom sistemu Crne Gore. Sa druge strane, u želji da se doskoči raznim akcijama za očuvanje, afirmaciju pa i političku kalkulaciju crkvenih krugova potpomognutim vrhom vlasti u Beogradu, sa organizacionim političkim cjelinama u

⁸ <https://www.vijesti.me/kolumnne/dio-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-ne-obezbjeduje-evropske-standarde>

državama regionala, vlast u Crnoj Gori je izabrala loš, nedemokratski potez, i time dodatno produbila već izražene podjele u društvu. Jedan od ključnih motiva da se baš u vrijeme blagih dana, u uzavreloj atmosferi, po svaku cijenu usvoji ovaj Zakon je nesumnjivo politička procjena. Naravno, uslijedio je odgovor u vidu protestnih litija, koje su u kontinuitetu izvodile na desetine hiljada građana na ulice crnogorskih gradova, a taj broj je dostizao i sto hiljada. Svaka odgovorna vlast bi se zamislila nad povučenim potezom i razmišljala o mjerama za zaustavljanje društvene krize. Početni koraci jesu povučeni i ušlo se u prvi krug pregovora, koji su prekinuti zbog opasnosti od epidemije COVID-19, ali se očekuje da budu nastavljeni odmah nakon što opasnost prođe. Na koji način će biti nastavljene protestne litije, ostaje da se vidi. Značajna činjenica je i to da su izbori blizu, a da je donošenjem spornog Zakona društvo dobrim dijelom vraćeno u predreferendumsko stanje, što vladajućem DPS-u otvara prostor suverenog zaštitnika državnih i nacionalnih interesa. Da li je sam DPS predvidio posledice, da li postoji dogovor sa vlašću u Beogradu, jer Vučić kao „zaštitnik svih Srba“ vodi „tešku“ borbu za očuvanje nacionalnog identiteta i jedinstva srpskog naroda u regionu, sa akcentom na Crnu Goru i BiH – tako se manje priča o Kosovu, ali i o životnim temama. Da li je Đukanoviću bolje da kanališe narod i nezadovoljstvo na litijama kojima se brane svetinje, iako je to ponekad groteskna konotacija, nego da ima narod na demonstracijama zbog ogromne korupcije, divljanja organizovanog kriminala i javnih finansija na staklenim nogama? Ovo su legitimna pitanja, koja cijelu situaciju čine dodatno teškom, posebno kod činjenice da opozicione strukture ni u Srbiji ni u Crnoj Gori još uvijek ne predstavljaju pravu alternativu i političku prijetnju vlasti.

Radi postizanja ravnoteže aktuelnih javnih stavova, osvrnućemo se i na stav koji je iznijela Aneta Spaić, dekan Pravnog fakulteta u Podgorici. Ona smatra da se ovim Zakonom ne krši Ustavom garantovano pravo na svojinu.

„Nasuprot fantazmagorijskim tezama kojima se podržavaju ideje o 'otimačini' imovine vjerskih zajednica, članovi 62 do 64 su razrade

ove ustavne norme kojima se dodatno garantuje da će svako onaj koji ima dokaz o svojini kao vlasnik biti i pravno prepoznat u pravno uređenom režimu”, kazala je Spaić agenciji MINA.

Ona je podsjetila da član 14 Ustava propisuje da su vjerske zajednice odvojene od države, da su ravnopravne i slobodne u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova. Nijedan član Zakona o slobodi vjeroispovijesti, smatra ona, nije u suprotnosti sa ovom ustavnom normom.

„Još nijesmo čuli ni za jedan pravni sistem u kojem pitanje registracije vjerskih zajednica i sadržine prava koje one imaju na vjerskim objektima nije uređeno zakonom. Kako u Srbiji, gdje je država vlasnik značajnih vjerskih objekata Srpske pravoslavne crkve, tako u svim drugim sistemima u kojima se od vjerskih zajednica očekuje da poštuju pravni poredak koji država kreira”, rekla je Spaić.⁹

Važno je prezentirati cjelovitost stava gospođe Spaić. Tako u nastavku svoje eksplikacije ona pojašnjava da je netačno da je teret dokazivanja na vjerskim zajednicama: „Članovi 62 do 64 jasno i izričito propisuju da je Uprava za nekretnine dužna da u postupku utvrdi da li su ispunjeni vrlo decidirani i jasni uslovi”, kazala je Spaić.

Prema njenim riječima, na državnim institucijama je da dokažu da je svojina državna, i to ispunjavanjem dva kumulativna uslova.

„Zakon je jasan – državne institucije, a ne vjerske zajednice, moraju dokazati da je predmetni vjerski objekat sagrađen od javnog novca, ili iz zajedničkih sredstva građana, ili da je bio u državnoj svojini do 1. decembra 1918. godine, dok se drugi propisani uslov odnosi na nepostojanje dokaza o pravu svojine vjerskih zajednica. Tek kumulativnim ispunjavanjem ovih uslova može se upisati pravo svojine države na vjerskim objektima”, kazala je Spaić.

Kako je objasnila, ukoliko vjerska zajednica smatra da neki od uslova nije ispunjen pri upisu, može osporavati njegovu zakonitost u drugostepenom upravnom postupku.

⁹ <https://www.portalanalitika.me/clanak/356586--spaic-nesporna-ustavnost-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti>

„Nakon toga, vjerska zajednica upravnim sporom takođe može preispitivati zakonitost upravnih akata i tražiti da ih sud poništi, ukoliko smatra da nije ispunjen neki od uslova ili da organ uprave nije adekvatno utvrdio da li je ispunjen ili nije”, rekla je Spaić.

Konačno, kako je kazala, ni kada se određeni vjerski objekat upiše kao državna svojina to ne znači da ga vjerske zajednice neće moći upotrebljavati.

„Činjenica da Zakon ne definiše način upotrebe otvara mogućnost da se to pitanje uredi temeljnim ugovorom, ukoliko strane budu zainteresovane za njegovo zaključivanje, pa i uz eventualno učešće eksperata Savjeta Evrope i Venecijanske komisije”, kazala je Spaić.

Na pitanje da li se pravo svojine može utvrđivati u upravnom postupku, ona je kazala da je u odluci Vrhovnog suda u pojedinačnom predmetu (a ne u načelnom pravnom stavu Vrhovnog suda, kako se spekuliše) određeno da se pravo svojine ne može utvrđivati u upravnom postupku, osim u postupku izlaganja.

„Sud sudi na osnovu Ustava i zakona, pa je ova presuda donijeta na osnovu materijalno-pravne situacije koja je postojala u trenutku donošenja odluke. Kada se izmijeni bilo koji propis, jasno je da će se promijeniti i sudska praksa”, rekla je Spaić.

U prilog ovoj tezi ide, kaže ona, i mišljenje Venecijanske komisije o primjeni upravnog postupka u odlučivanju o svojinskim pravima na vjerskim objektima.

Spaić je podsjetila da Zakon o državnom premjeru i katastru utvrđuje da svako ko smatra da je upisom prava svojine u katastar nepokretnosti povrijedeno njegovo pravo svojine može tužbom u roku od tri godine tražiti brisanje upisa i povraćaj u pređašnje stanje.

„Rok od tri godine je prekluzivan. Zakon o slobodi vjeroispovijesti je *lex specialis* i njegove materijalno-pravne i procesno-pravne odredbe ne moraju biti usaglašene sa drugim zakonima”, kazala je Spaić.¹⁰

10 <https://www.portalanalitika.me/clanak/356586--spaic-nesporna-ustavnost-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti>

Iz navedenog je jasno da postoji jasna politička osnova donošenja Zakona koji ne korespondira sa pravnim sistemom Crne Gore, gdje je osnovna poruka da je država ta koja propisuje pravila igre, a da je vlast ta koja će sve kreirati u odnosu na svoj politički interes.

Nasuprot stavu dekana Pravnog fakulteta u Podgorici, možemo pogledati stavove koje je na ovu temu iznijela direktorica Akcije za ljudska prava iz Podgorice, Tea Gorjanc Prelević. Ona nema dilemu da je razumno odustati od primjene spornih članova.

Gorjanc Prelević jasno navodi da je „Vlada netačno uveravala VK da novi postupak obezbjeđuje isti nivo zaštite kao parnični postupak. Upravni postupak nije kontradiktoran postupak, kakav se zahteva (*Henrich, 1994 § 42, 49, 56*), a ni upravni spor ne dostiže obećani nivo zaštite jer: a) svodi se na provjeru zakonitosti upravnog akta kojim je već oduzeto pravo svojine; b) teret dokazivanja je prebačen na stranu kojoj je imovina oduzeta, za razliku od parnice, gdje upravo onaj ko osporava pravo na nečiju imovinu to pred sudom treba i da dokaže, i c) uskraćuje se jedan nivo sudske zaštite. Tako je univerzalni procesni režim za zaštitu imovinskih prava u Crnoj Gori promijenjen samo za vjerske zajednice, tj. za SPC koja jedina nema ugovor sa državom, i to tako da pogoduje državi koja namjerava da postane vlasnik predmetne imovine. Čak i ako bi Upravni sud postupao u svemu kao parnični sud, jedna instanca u sudskoj zaštiti bi nedostajala, a teret dokazivanja ostao na štetu onoga kome je imovina oduzeta, što ukazuje na nedovoljno pravičan postupak u odnosu na postojeći pravni sistem.

Venecijanska komisija je uslovno dala zeleno svjetlo Zakonu o slobodi vjeroispovijesti na osnovu uveravanja predstavnika Vlade da on zapravo ne odstupa od pravnog poretku Crne Gore, i da ne propisuje rješenja kojima se *ad hoc* regulišu pitanja imovine vjerskih zajedница. Međutim, u kontekstu drugih važećih zakona, koje VK nije analizirala, sporne zakonske odredbe daju drugačiju sliku.

Očigledno je da bi oduzimanje imovine na osnovu odredbi novog Zakona teško prošlo test poštovanja garancija prava na mirno uživanje imovine Evropske konvencije o ljudskim pravima i Ustava Crne

Gore. Bilo bi razumno već sada odustati od primjene spornih zakonskih odredbi i otvorena pitanja regulisati u okviru važećeg pravnog poretkta.”¹¹

Mogli bismo konstatovati da se suština problema koji je izazvao krizu ovih razmjera, krije u poremećaju „političkih odnosa” između države i Mitropolije crnogorsko-primorske (SPC). Ostaju pregovori kao šansa da se ovaj odnos uravnoteži. Možemo se saglasiti i sa dijelom mišljenja Venecijanske komisije da Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica donosi značajne pozitivne promjene postojećeg zastarjelog zakonodavstva, da unosi liberalan pristup u dijelu procedura registracije, poštovanja autonomije, vjerske pouke, osnivanja vjerskih škola, i da je generalno usklađen sa savremenim standardima u ovoj oblasti.

Evropska iskustva

Da li postoji izgrađen međunarodni standard koji bi poslužio kao uzor na koji način urediti odnose između države i vjerskih zajednica? Evropski sud za ljudska prava je u predmetu „Handyside” zaključio da nije moguće kroz zakone država potpisnica Konvencije ustanoviti jedinstveni evropski koncept morala. Činjenica da običaji, politika i praksa u velikoj mjeri variraju od države do države, ponekad će ići u korist postojanja većeg stepena slobodne procjene u konkretnim slučajevima. U predmetu „Sahin protiv Turske” Sud je istakao da u cijeloj Evropi nije moguće uočiti jednoobrazni koncept značaja religije u društvu, te da se značenje ili uticaj javnog izražavanja vjerskih uvjerenja razlikuju u zavisnosti od vremena i konteksta. Sam Sud priznaje da je njegova stručnost u preispitivanju izvjesnih odluka donijetih u oblasti vjere ograničena. Kako je kvalitet odnosa između države i vjerskih zajednica proizvod složenih istorijsko-političkih kretanja koja su osobena za svaku političku zajednicu, odgovor na prvo pitanje je

¹¹ <https://www.vijesti.me/kolumni/razumno-je-odustati-od-prmjene-spornih-odredbi-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti>

negativan. Ova konstatacija dodatno otežava cijeli odnos ili problem u Crnoj Gori.¹²

Možemo govoriti o dva ekstremna shvatanja odnosa države i vjerskih zajednica: s jedne strane je njihovo potpuno stapanje (teokratija), a s druge je otvoreni antagonizam. Između ova dva radikalna rješenja, koja uz određene izuzetke pripadaju prošlosti, nalaze se modeli odvajanja uz saradnju i potpunog odvajanja. Sami se oblici odvajanja u teoriji klasificiraju kao strukturalno, apsolutno, vrijednosno prilagođavanje, podjednako odvajanje ili neutralnost.¹³

Jedan od osnovnih principa odvojenosti crkve od države, koji važi u liberalnim demokratijama, jeste da nijedna država ili vlada ne mogu osnivati crkve. Ovaj princip ima i svoj nastavak, da vlade država ne smiju kroz zakonski tekst podržavati ili davati prednost jednoj vjeri ili svim tada poznatim vjerama. U tom dijelu crnogorski Zakon ima liberalni pristup ali, kako to i sama Venecijanska komisija prepoznaće u mišljenju iz 2015. godine, kod sistema registracije mogla bi da prepozna tradicionalne vjerske zajednice, odnosno da pribegne institutu evidencije.

Umjesto zaključka – interplej kao sudbina

U crnogorskom društvu, koje je dio nestabilnog regiona, gdje antagonizmi nikako da počnu slabiti i pretvarati se u dijalošku osnovu, svako insistiranje na nacionalizmu bilo kog predznaka otvara vrata političkoj manipulaciji (a, rekao bih, i korupciji), i drastično smanjuje egzistencijalne šanse građana. Zaljubljenost u svoj nacionalistički izraz, insistiranje na razlikama koje su tako male otvara veliki prostor za gubljenje vremena. Socioekonomski teme, vladavina prava, sistem obrazovanja, zdravstva, samo su usputne stanice naspram zavodljive simbolike nacionalnog ponosa. Taj klanac nacionalizma je idealno strateško mjesto za populističke politike. Kada se društva nađu u toj vrsti

12 Mr S. Sekulović, citirani rad.

13 Ibid, str. 205.

zasjede, sudbina demokratskih procesa, dijaloških napora je krajnje neizvjesna. Srpsko i crnogorsko društvo, a naravno i ostala balkanska društva, često su prepoznata kao ksenofobična, konfuzna, sa slabim institucijama i jakim liderima, što cijelu sliku dodatno komplikuje, jer smo i sami svjesni da u tim kritikama ima puno istine. Naravno, dominantno nas kritikuju zapadna društva, koja i sama godinama prolaze ksenofobične pojavnje oblike, nesolidarnost, iako svi razumni sa Balkana uvažavaju demokratska dostignuća tih društava koja su nesporna, ali nijesu apsolutna vrijednost, već nešto što zahtjeva stalno preispitivanje i nadogradnju. Idejna kriza zapada, samozadovoljstvo i neki vid ksenofobije doveli su do toga da „periferija“ Evrope na razvijeni Zapad više ne gleda kao na „jedinu šansu“. To je umnogome ohrabrilo nacionaliste i populiste, koji su shvatili da je današnji svijet mnogo naklonjeniji demagoškim postavkama nego što je ikad bio od pada Berlinskog zida, i da simbioza nacionalnih i vjerskih izraza može imati političku upotrebnu vrijednost.

Tako je još 2015. godine pitanje Zakona o vjerskim slobodama značajnije otvoreno, a da nije došlo do bilo kakvog napretka. Sam čin usvajanja ovog zakonskog akta uvećao je problem. Ostaje legitimno pitanje koliko je ova kriza ostavila ozbiljne posljedice na crnogorsko društvo, koliko se ono udaljilo od Ustavom proklamovanog koncepta građanske države u kojoj nema većinskog naroda, u kojoj mjeri će ova teška lekcija iz razvoja demokratskog društva biti osvješćujuća, ukazujući na mnoge opasnosti koje ovako postavljen problem može proizvesti, a koliko doprinijeti igranju političkih elita na podjelama radi rezultata na predstojećim izborima. Sve je otvoreno.

Podsjetimo se vrlo jasnog političkog sukoba Đukanović vs. Tadić. U tom političkom „nad mudrivanju“ nije bilo „interpleja“, što je bio jasan znak da će neko politički preživjeti na vlasti, a neko ne. Oba lidera su u tom trenutku imala određenu podršku međunarodne zajednice, ali crnogorsko priznanje Kosova Tadić će prepoznati kao znak da je pomoći u obaranju režima koji personifikuje Đukanović u Crnoj Gori postao legitimni politički cilj. Nije se to radilo sasvim direktno, od

strane partijske strukture na čijem čelu je bio Tadić, ali karakter komunikacije i logistika koja je pružana crnogorskoj opoziciji jasno su govorili o ozbiljnosti političkog sukoba.

Đukanović na volšeban način uspostavlja komunikaciju sa partijom u usponu, krilom Radikalne stranke koja se zove SNS, sa Vučićem i Nikolićem na čelu. Tadić će biti poražen, a Srbija dobiti neki vid svog Đukanovića u liku Aleksandra Vučića. „Interplej” koji su postigli Đukanović i Vučić trebalo bi ove godine da im obezbijedi nove izborne pobjede, da Đukanoviću da zamah čuvara državnosti i izvođača rada na zaokruživanju identiteta, a Vučića i definitivno utemelji kao zaštitnika svih Srba ma gdje bili.

Neophodno je primijetiti da Đukanović i Vučić nemaju direktnih konflikata, iako će odnosi dvije države na čijem su čelu postajati sve složeniji i zategnutiji. Tadić je politički poražen, dok su Vučić i Đukanović u prostoru „interpleja” vladari, a pitanje Kosova ostaje otvoreno.

Vučić će u polju političke manipulacije obilato i u kontinuitetu koristiti Tadićeve slabosti flertovanja sa idejom miješanja u unutrašnje odnose država u regionu, koju je institucionalizovao kroz afirmaciju nacionalne strategije, a Đukanović će uhvatiti priključak praveći svoju nacionalnu strategiju „ispravljanja istorijskih nepravdi”. Teško je zamisliti perfidniji način da se zarobe društva kao što su to u ovom trenutku srpsko i crnogorsko.

U Srbiji i Crnoj Gori imamo na djelu sukob Strategije i Zakona, dva jaka autoritarna lidera, više tendencija, i opet kažem: možda je sve samo film, a možda se opasno igraju našim sudbinama. Antagonizmi su na pozornici, oni imaju svoje simbole koji provociraju drugu stranu; ako se vrh i dogovorio, na hiljade aktivista to ne zna. Opasnost od miješanja u unutrašnja pitanja druge države ili države u unutrašnja pitanja crkve je upozoravajuća. A što kažu neki upućeni intelektualci,¹⁴ veza između svjetovnog i sakralnog domena mora biti dijaloška,

14 <https://www.antenam.net/svijet/region/154943-amil-a-buturovic-veza-izmedju-svjetovnog-i-sakralnog-domena-treba-bitu-dijaloska-ne-antagonistica>

ne antagonistička. Današnja društva su skoro po pravilu zasnovana na sekularnom poretku, i sa time se slaže najveći broj vjernika. Međutim, imamo razne pojavnje oblike, pa vjerska organizacija negdje igra značajnu društvenu ulogu, baš kao i sekularna. Ako je u pitanju vjerska organizacija, ne mora da znači da je samim tim i retrogradna, stupidan je taj pristup mnogih građanskih aktivista koji nanosi veliku štetu dijalogu kao platformi za demokratsko rješavanje antagonizama.

Pošto (bar se nadam) ne mogu sebe da krunišu, postavlja se pitanje da li naši autoritarni lideri, svaki na svoj način, žele da utemelje neku vrstu nacionalnih teokratija. Istina je da Srbija za takvu akciju ima značajno više mogućnosti na raspolaganju, ali ni Đukanoviću ne bi išlo loše kada bi partijskom direktivom omasovio crkvu, kako je i najavio na partijskom kongresu. Jednostavna, ali opasna jednačina.

Rad na uspostavljanju istinskog građanskog, sekularnog i demokratskog društva, danas se u dobroj mjeri doživljava kao antipod afirmacije politike identiteta svedene na jedinstvo vjerskog i nacionalnog. Nacionalisti – od kojih su neki pobožni vjernici a neki ateisti, neki deklarisani desničari a neki deklarativni zagovornici liberalnih ideja – ovu jednostavnu jednačinu koriste za građenje političke, partijske i lične moći. Na sreću, postoji otpor ovom nepristojnom simplifikovanju i iz građanskih i iz vjersko-teoloških pozicija.

Sporni Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica u Crnoj Gori neophodno je vratiti zakonodavnom domu, jer su neophodne izmjene i dopune u dijelu prava svojine, kao i vraćanje arhitekture Zakona u okvire pravnog sistema Crne Gore.

Proces treba voditi kroz dijalog koji je već počeo, ali koji treba usmjeriti prema dva cilja, od kojih po jedan neće lako pasti nekoj od strana. Prvi smo već konstatovali: on podrazumijeva da vladajuća struktura odustane od pokušaja da kroz *lex specialis* uređuje pitanja svojine (prvenstveno SPC) u Crnoj Gori, što predstavlja prikrivenu konfiskaciju, a drugi je potreba da se zakonom uspostavi jedan vid

liberalnog uređenja slobode vjeroispovijesti ili uvjerenja, što sporni Zakon dobrim dijelom kroz uspostavljene norme i postiže.

Neophodno je i na bilateralnoj ravni rješavati mnoga pitanja po-put državljanstva, visokoškolskog obrazovanja, kulturne razmjene, a sa jasnim ciljem otklona od strateških dokumenata koji imaju nepri-mjerenu nacionalističku osnovu. Kulturu, obrazovanje i zdrav pristup vjeri treba usmjeravati u pravcu razmjene koja će jačati razumijevanje, smanjivati antagonizme i biti brana političkim zloupotrebama.

Post scriptum

Crna Gora u V. D. stanju

Izborima je promjenjena vlast u Crnoj Gori, i to je činjenica, a da li je ubrzan demokratski razvoj?

Nakon burnog decembra 2019. ide burna godina, pa opet burni decembar 2020. godine. Mada ni 2021. i 2022. nijesu dosadne.

Govorili smo o interpleju u polju političkih zloupotreba vjerskih pitanja, te govoreći upozoravali da će ta taktička nadmudrivanja političkih interesa za posljedicu imati neprimjeren nivo uključenosti SPC u prostor političkog odlučivanja.

Hronologija i dinamika dešavanja u Crnoj Gori od usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovjesti i pravnom statusu vjerskih zajednica u Skupštini Crne Gore 27. decembra 2019. najbolje svjedoči o priorite-tima koje su nametnule političke elite, ali i o posljedicama po ključne strateške pravce razvoja Crne Gore.

Godinu dana nakon usvajanja, 29. decembra 2020. godine usvo-jene su izmjene i dopune ovog Zakona koje su ispunile zahtjeve SPC.

Nova parlamentarna većina poslala je DPS u opozicione klupe nakon trideset godina na vlasti, najvećim dijelom zahvaljujući masov-nim litijama u organizaciji SPC. Upravo je taj novonastali kontekst za

posljedicu imao izmjene spornog Zakona, koje će predložiti novoformirana Vlada Crne Gore na čelu sa Zdravkom Krivokapićem.

Iako je formalno bio na snazi do 8. januara 2021. godine, sporni Zakon do izmjena i dopuna praktično nije primjenjivan, što možemo tumačiti kao upozoravajući indikator tada vladajućem DPS-u da imaju problem razumjevanja konteksta i da je ravnoteža koju su držali do tada u političkoj igri sa Beogradom počela da se narušava na njihovu političku štetu.

U predhodnom dijelu rada prikazali smo kako se istorijski konteksti prilagođavaju aktuelnim političkim interesima, svakog svom, svi imaju svoju istinu i kako se u tom balkanskom i interpleju malih razlika, bude i traju teme koje lako zaokupiraju građanke i građane suštinski malih ili baš malih država, koje u identitetskoj ravni imaju isuviše nedoumica, i problematičan osjećaj veličine. Dobro je držati do sebe, graditi prepoznatljivost, razvijati vještine i znanja, sistem, ali nije dobro biti gord, ni za narod ni za pojedinca.

Stoga bih rekao da su političke elite Srbije i Crne Gore smislile osnovu opasne igre koja sada već ima svoju istoriju, jer polako protiče decenija igre između, kako smo to ranije rekli, jedne Strategije i jednog Zakona, koji su podrazumjevali mnogo toga samo ne potreban dijaloški pristup.

Da se kratko podsjetimo nekih detalja. Prva verzija Zakona o slobodi vjeroispovijesti utvrđena je kao Nacrt zakona iz 2015. godine koji je povučen nakon protesta SPC. Četiri godine kasnije, nakon više neuspjelih javnih rasprava, usvojivši dio primjedbi SPC, crnogorska Vlada je 16. maja 2019. usvojila konačan Prijedlog zakona o slobodi vjeroispovijesti, kojim je predviđeno da će svi vjerski objekti koji su bili imovina države Crne Gore prije gubitka njene nezavisnosti i prijapanja Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. godine, a koji kasnije nisu na odgovarajući pravni način prešli u svojinu neke vjerske zajednice, biti prepoznati kao državna imovina.

Protesti koje su organizovale Mitropolija crnogorsko-primorska (MCP) i druge eparhije SPC u Crnoj Gori, počeli su i prije izglasavanja spornog Zakona.

Usljedile su litije i auto-litije, incidenti, privođenja, izbori. Noć usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovjesti bila je burna. Udaljeni su poslanici DF-a iz skupštinske sale, došlo je do protesta na ulicama Podgorice uz prisustvo policijskih snaga, a dio sveštenstva i pristalica SPC ponoć dočekuje na mostu glavnog podgoričkog bulevara okruženi policijskim snagama. Politika u Crnoj Gori dobija dinamiku koja će crnogorsko društvo usmjeriti ka unutrašnjim dezintegrativnim procesima, dok se većina političkih subjekata deklarativno zalaže za evropske integracije.

Od usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovjesti i incidenata zabilježenih u Skupštini Crne Gore, u toj državi, Srbiji i BiH entitetu Republici Srpskoj održavaju se protesti u znak podrške Srpskoj pravoslavnoj crkvi.

Vjernici u gotovo svim gradovima, predvođeni sveštenicima, u večernjim satima najprije prisustvuju crkvenim obredima u hramovima, a zatim izlaze u šetnju glavnim gradskim ulicama.

Iz Mitropolije crnogorsko-primorske je najavljeno da će povodom Zakona o slobodi vjeroispovijesti podnijeti ustavnu žalbu, te da očekuju da Ustavni sud proglaši sporne odredbe neustavnim. SPC sporni Zakon naziva antiustavnim i anticivilizacijskim.

Mitropolit crnogorsko-primorski Srpske pravoslavne crkve Amfilohije je u obraćanju vjernicima u Podgorici, Zakon o slobodi vjeroispovijesti nazvao bratoubilačkim, a svakodnevna okupljanja građana koji se protive tom Zakonu okarakterisao 'Božjim čudom'. Istovremeno, mitropolit obnovljene, ali kanonski nepriznate Crnogorske pravoslavne crkve Mihailo je, obraćajući se vjernicima i poštovaocima te crkve, ocijenio da je Crna Gora dobila Zakon o slobodi vjeroispovijesti, koji je u skladu sa najsavremenijim evropskim standardima. Ovo su možda i ključne polazne osnove crnogorskog interpleja koji će klatno političkih i identitetskih pitanja ljudjati na jednu i na drugu stranu.

Jasno je da će politički subjekti nastaviti da prate ovaj kontekst, stavljući sva druga politička pitanja kao i javne politike u poziciju sredstva za prevagu jednog od narativa, jedne od političkih opcija. Sadržaj države Crne Gore, njen kontekst, vrijednosti i spoljnopolitički prioriteti postaće neprimjereno zavisni od krize identiteta.

Nakon što je Vlada Crne Gore iskazala spremnost da razgovara sa Mitropolijom crnogorsko-primorskog SPC o aktuelnom problemu imovine i statusu u Crnoj Gori, predsjednik Srbije Aleksandar Vučić je upozorio da se adresa za razgovor nalazi u Beogradu u Srpskoj pravoslavnoj crkvi. Vučićeva tendencija je jasna i on će ostati dosljedan svom cilju i strateškim smjernicama zvaničnog Beograda, ustanovljenim i prije Vučića.

Dok se vrh Srpske pravoslavne crkve (SPC) u Crnoj Gori i državna vlast žestoko spore oko opravdanosti i svrhe donošenja Zakona o slobodi vjeroispovijesti, sve ostalo u Crnoj Gori kao da je stalo. Parlament ne zasjeda, a priča oko izbornih reformi, koja bi trebalo da bude preovlađujuća u godini izbora, pala je u drugi plan.

Paralelno sa tim, mitropolit Amfilohije poručuje Đukanoviću da treba da čuje „glas naroda“ umjesto što ima tvrd stav da se sporni Zakon neće povući. U tom periodu društvena depresija po svim životnim pitanjima već je postala pravilo. Crna Gora se kreće u smjeru zabrinjavajuće nefunkcionalnosti institucija. Protestantima protiv spornog Zakona to odgovara jer time pokazuju slabost države, neki sanjaju „više ciljeve“, dok vladajući DPS institucije vidi kao partijski pljen za zaštitu endemske korupcije, što urušava integritet institucija i legitimitet njihovog narativa. Da problem nema kraja i da je DPS logika rasprostranjena mnogo šire od okvira DPS-a, pokazuju i iskustva sa vršenjem vlasti od strane doskorašnjih opozicionih političkih subjekata, koji i danas slijede logiku punog političkog uticaja na crnogorske institucije.

Sa druge strane, predstavnici državnih vlasti u Republici Srbiji su iskazali visoku zainteresovanost za predstojeći popis stanovništva u toj Crnoj Gori, kao i za zastupljenost Srba u crnogorskoj administraciji. U međuvremenu popis se nije desio, a danas teško da bismo

više mogli da govorimo o problemu zastupljenosti Srba u crnogorskim institucijama i privrednim društvima, kako se to definiše. Ovdje se namjerno izbjegava kontekst crnogorskog Ustava koji afirmiše građanski kontekst države, koja nema većinski narod. Najopasnija moguća posljedica ovog visokorizičnog interpleja bila bi dovođenje u pitanje građanskog karaktera Ustava i guranje u narodnjački koncept.

DPS vlast pokazuje brojne slabosti, a jedna od najgovorljivijih je privođenje 16 osoba, među kojima je i šezdesetosmogodišnja Ratka Knežević, majka jednog od lidera Demokratskog fronta i poslanika te opozicione grupacije Milana Kneževića. Šezdesetosmogodišnja žena se tereti za ometanje i omalovažavanje policijskih službenika tokom pretresa njene porodične kuće u Zeti, kod Podgorice, u ranim jutarnjim satima, 31. januara.

U februaru Uprava policije saopštava da od 6. februara njeni priпадnici više neće obezbjeđivati litije, te da će svu odgovornost za eventualne incidente snositi organizatori. Iz Crkve su i pored negodovanja zbog ove odluke saopštili da će nastaviti molitvena okupljanja, koja se u skoro svim gradovima Crne Gore organizuju četvrtkom i nedeljom.

Nakon toga su policija i SPC dogovorili zajedničke obaveze i odgovornosti povodom javnih okupljanja – litija, koje se organizuju zbog neslaganja sa usvojenim Zakonom o slobodi vjeroispovijesti.

Evropski komesar za proširenje Oliver Varhelji je tada prilikom prve zvanične posjete Podgorici, nakon sastanka s premijerom Duškom Markovićem, pozvao sve strane u Crnoj Gori na dijalog i pronaalaženje rješenja. Pregovori dvije strane neće dati rezultat, na pomolu su redovni izbori za crnogorski parlament, i počinju kalkulacije mogu li i u kojoj mjeri opozicioni politički subjekti (posebno Beogradu bliski DF) iskoristiti trajući sukob i ko će biti politički favorit crkve. Međunarodna zajednica sve češće iznosi zabrinutost da se preko crkvenih struktura širi ruski uticaj u regionu, pa i u Crnoj Gori.

Krajem februara 2020. godine u glavnom gradu Crne Gore održana je nova litija Srpske pravoslavne crkve u znak protesta protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti. Litiju je predvodio mitropolit Onufrije,

predstavnik Moskovskog patrijarhata u Ukrajini, zajedno s mitropolitom Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori Amfilohijem, koji je ponovio poziv vlastima da povuku sporni zakon.

U martu je došlo do obnavljanja pregovora između SPC i Vlade Crne Gore. Na prvom sastanku eksperatskih pravnih timova Vlade Crne Gore i Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori o spornom Zakonu o slobodi vjeroispovijesti, predstavnici SPC su predložili izmjene Zakona, na osnovu kojih bi dokazivanje svojine nad vjerskim objektima i zemljištem bilo usmjereno na redovne sudske postupke, a teret dokazivanja na Vladu.

Iz Vlade su rekli da ima prostora se dođe do obostrano prihvataljivog rješenja.

Počinje korona kriza i uvode se restriktivne mjere koje SPC u početku poštuje. Međutim, kako postaje jasno da će pitanje spornog Zakona izgubiti na aktuelnosti, održan je vjerski skup kome je prisustvovalo dvadesetak sveštenika i vjernika, gdje pripadnici Uprave policije privode dio njih, od kojih su uzeli izjave i proslijedili ih nadležnom tužiocu. Mitropolit Amfilohije je sa nekoliko sveštenika i građana priveden 12. aprila na informativni razgovor u policiju, nakon okupljanja ispred vjerskih objekata u Podgorici.

Od maja do avgusta 2020. godine biće nastavljene litije uprkos zabranama. Crnogorski predsjednik Milo Đukanović je 18. maja poručio da ne odustaje od formiranja ili obnove pravoslavne crkve, niti od vraćanja dijela crkvenih objekata u državno vlasništvo, kako to predviđa Zakon o slobodi vjeroispovijesti.

Fokus Đukanovićeve konferencije za štampu, održane povodom druge godine od njegovog stupanja na funkciju predsjednika Crne Gore, bio je odnos sa Srpskom pravoslavnom crkvom (SPC), sa kojom je obnovljen konflikt nakon nedavnog pritvaranja episkopa Joanika i osmorice sveštenika. Vladikama SPC u Crnoj Gori Đukanović je poručio da ne mogu imati veća prava nego što to imaju ostale vjerske zajednice.

Mitropolit Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori Amfilohije rekao je 19. maja da predsjednik Crne Gore Milo Đukanović „propovijeda satansku Crkvu i hoće Crnu Goru da pretvori u demonsku, satansku zajednicu”, što je objavljeno na sajtu Mitropolije crnogorsko-primorske.

Reagujući na obraćanje javnosti predsjednika Đukanovića, Amfilohije je rekao da vlast u Crnoj Gori temelji budućnost na podjelama.¹⁵

Vučić je ocjenio da su dešavanja u Crnoj Gori početak i da će se poslije toga pokušati stvaranje, kako je rekao, pravoslavne crkve na Kosovu i Bosni i Hercegovini.

Srpska pravoslavna crkva je 11. juna objavila da nastavlja sa protestima protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti, odnosno da se od nedjelje (14. jun) obnavljaju litije koje će krenuti iz svih hramova u Crnoj Gori, uprkos zabrani javnog okupljanja više od 200 osoba zbog epidemiološkog rizika.

Mitropolit crnogorsko-primorski Amfilohije je sveštenicima i vjernicima ispred Hrama Hristovog vaskrsenja u Podgorici poručio da ne glasaju za aktuelnu vlast koja je usvojila sporni Zakon o slobodi vjeroispovijesti. „Ukoliko ne promijene Zakon, onaj ko u Boga vjeruje i za koga su crkve svetinje, za takvu bezbožnu vlast nemoj da glasa”, poručio je mitropolit Amfilohije.

Istovremeno, državne institucije najavljiju procesuiranja organizatora neodobrenih crkvenih okupljanja, a u Ulcinju je 10. juna srušen nelegalno sagrađeni objekat SPC.

Marković i Đukanović nude da se obustavi primjena Zakona, ali je taj predlog odbijen.

Interplej ide ka izborima koji će definisati promjenu političkih snaga i poraz DPS-a. Ostaje mučno pitanje konteksta promjene, karaktera promjene i dalje demokratizacije crnogorskog društva.

15 Hronološki izvor je *Radio slobodna Evropa*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/godinu-dana-zakona-o-slobodi-vjeroispovijesti-u-crnoj-gori/31022713.html>

U međuvremenu (jun, jul, avgust), kampanja SPC u Crnoj Gori pokazuje zavidnu snagu, a podrška stiže iz Beograda i Banjaluke, kao i od raznih udruženja u Crnoj Gori. Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) usvojila je u četvrtak 25. juna Deklaraciju o zaštiti prava SPC na slobodno ispovijedanje vjere i prava na njenu imovinu u Crnoj Gori. Molebanu u Podgorici je prisustvovalo nekoliko hiljada pristalica SPC, među kojima i studenti okupljeni oko Studentske inicijative za odbranu svetinja, koji su nosili transparent sa natpisom „Studenti ne daju svetinje“. Pokrenuto je više peticija. Prosvjetni radnici, intelektualci, studenti, ljekari, novinari podržali su javno SPC, apelujući na vlast da prekine sa, kako ocjenjuju, progonom crkve.

U julu se obnavljaju pregovori a dvodnevni sastanak ekspertskeih timova Vlade Crne Gore i SPC završen je neuspjehom, jer su predstavnici srpske crkve odbili da registruju mitropoliju SPC u Crnoj Gori, što će se desiti nakon promjene vlasti.

Suočena sa zabranom vjerskih okupljanja zbog pogoršanja epidemiološke situacije, SPC u Crnoj Gori uvodi nove oblike komunikacije sa javnošću i vjernicima: internet i auto-litije.

30. avgusta 2020. godine održani su parlamentarni izbori na kojima je tjesnu većinu dobio savez tri koalicije bliske SPC – Za budućnost Crne Gore (Demokratski front), Mir je naša nacija (Demokrate Crne Gore) i Crno na bijelo (Ujedinjene reformske akcije – URA). Time je počela nova politička realnost Crne Gore, opterećena svim dotadašnjim otvorenim pitanjima.

Samo nekoliko dana nakon održanih izbora, nekoliko hiljada učesnika patriotskog skupa okupilo se ispred Cetinjskog manastira, gdje se nalazi sjedište Mitropolije Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori, sa porukom da je, kako su naveli, Crna Gora najveća svetinja. Skup je završen mirno i bez incidenata. Jedan od organizatora skupa rekao je da je cilj skupa da pokaže kako se voli država, a da su okupljeni revoltirani najavom trojne koalicije da će revidirati Zakon o slobodi vjeroispovijesti.

Mitropolit crnogorsko-primorski Amfilohije preminuo je u Kliničkom centru Crne Gore 30. Oktobra, kako je objavljeno na sajtu Mitropolije crnogorsko-primorske.

Na Amfilohijevoj sahrani ispred Hrama Hrista Spasitelja u Podgorici okupilo se na hiljade vjernika, uprkos preventivnim mjerama. Opelo pored otvorenog sanduka sa Amfilohijevim tijelom, u prisustvu vodećih ličnosti pobjednika izbora kao i predsjednika Srbije Alexandra Vučića, služio je patrijarh SPC Irinej. Tri nedjelje kasnije i on će preminuti.

Vlada Zdravka Krivokapića je 17. decembra usvojila i predala u skupštinsku proceduru Izmjene i dopune Zakona o slobodi vjeroispovijesti. Novi ministar pravde Vladimir Leposavić je do imenovanja u Vladi bio pravni zastupnik Mitropolije SPC.

Izmjene Zakona o slobodi vjeroispovijesti podrazumijevaju brišanje spornih članova postojećeg Zakona koje su se odnosile na potencijalni prelazak imovine vjerskih zajednica u državno vlasništvo, ukoliko vjerske zajednice nemaju adekvatne dokaze da su vlasnici te imovine. Takođe je izbrisana član Zakona koji se odnosi na registraciju vjerske zajednice koja djeluje u Crnoj Gori i uveden termin o evidenciji vjerske zajednice.

Zakon ovim izmjenama nije izgubio na svom kvalitetu i uvažio je faktičko stanje. Međutim, to je samo jedna strana medalje. Druga je tek sada ostala otvorena. Ostaje ključno pitanje – da li je u Crnoj Gori moguće voditi građansku politiku, politiku koja je suprotna identički opterećenim političkim izrazima, ako je još dodatno društvo u velikoj mjeri nerezistentno na razne vidove etnofiletizma?

Sukobi policije i demonstranata na Cetinju 5. septembra 2021. godine, prilikom ustoličenja mitropolita Srpske pravoslavne crkve (SPC) u Crnoj Gori Joanikija tokom kojih je povrijeđeno 60 osoba, ostali su do danas nerasvijetljeni, bez krivično-pravnog epiloga. Nije utvrđeno da li su učesnici protesta bili nasilni, niti da li je policija prekoračila ovlašćenja prilikom intervencije suzavcem i šok bombama nad demonstrantima. Belveder je naselje na ulasku u Cetinje gdje se

na barikadama branio ulaz u grad, pa je to postao simboličan naziv za događanja u tom gradu.

Postupanjem bezbjednosnih službi na Cetinju 5. septembra prošle godine tek treba da se bavi Anketni odbor Skupštine Crne Gore. Odluku o otvaranju parlamentarne istrage o postupanju Uprave policije, Agencije za nacionalnu bezbjednost i Ministarstva unutrašnjih poslova, donijela je Skupština 17. avgusta ove godine. Odbor treba da odgovori na pitanje da li su bezbjednosne službe prekršile zakon, povrijedile javni interes i prava građana koji su učestvovali u demonstracijama.

U međuvremenu je Vlada Dritana Abazovića potpisala Temeljni ugovor sa SPC, bez potrebne komunikacione strategije, i time sebi trasirala put za izglasavanje nepovjerenja.

Crna Gora živi duboku političku i društvenu krizu. U sjenci identitetskog interpleja ostaju pokušaji borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, koji imaju određene rezultate, složena ekomska situacija zemlje, loše javne politike u oblasti obrazovanja, zdravstva, poljoprivrede, socijalne politike, pravosudnog sistema, blokiranih pregovora sa EU, diverzifikacije ekonomije, reafirmacije realnog sektora; i dalje imamo partijsku kadrovsku politiku i veze vlasti i koruptivnih mreža povezanih sa dijelovima organizovanog kriminala. Građanin je u drugom planu. Ostaje mu da se moli Bogu da se političari urazume.

Crna Gora je trenutno u V. D. stanju.

TREĆI DEO

SVEDOCI I UČESNICI
ZAPADNOBALKANSKOG INTERPLEJA

UVOD

U istraživačkom delu projekta *Političko nadigravanje zemalja Zapadnog Balkana* obavljeni su intervjuji sa više sagovornika. Lično iskustvo ili višegodišnje aktivno učešće, pa i kreiranje politika u odnosima između zemalja na Zapadnom Balkanu odredili su izbor ličnosti čije stavove, komentare ili ideje donosimo u delu *Svedoci i učesnici zapadnobalkanskog interpleja*.

Vremenska dimenzija interpleja seže u višedecenijsku prošlost, pa su tu svedočenja aktera koji su bili na najvišim državnim funkcijama još u vremenima bivše Jugoslavije. Tako Raif Dizdarević opisuje primer interpleja u SFRJ, kada sa zemljama regiona nije realizovana ideja saobraćajne unije, komentarom da „umjesto da prihvatimo takva rješenja, mi ugrađujemo u njih neke kočnice“. Razgovor sa g. Dizdarevićem obavljen je u Sarajevu, u februaru 2020. godine.

Stjepan Mesić je takođe sagovornik čije političko i državničko iskustvo, ali i lično angažovanje daju snažan pečat balkanskom interpleju, kako u prelomnim događajima prilikom raspada SFRJ tako i u odnosima između Hrvatske i zemalja u susedstvu i u regionu. Intervju je obavljen u Zagrebu, u decembru 2019. godine.

Akteri koji su u savremenom periodu učestvovali kao kreatori političkih stavova ili kao nosioci najviših funkcija u svojim državama u delu unutrašnje ili spoljne politike, odnos prema susedima ili prema regionu locirali su u jednakoj meri i kao unutrašnje i kao spoljnopoličko određenje. Intervjuji sa Vesnom Pusić i sa Miloradom Pupovcem obavljeni su u Zagrebu, u decembru 2019. Naročit izazov za tok razgovora i procene sagovornika bila je okolnost da je intervju obavljen

dan nakon izbora za predsednika Republike Hrvatske, u očekivanju pobeđe Zorana Milanovića nad Kolindom Grabar-Kitarović.

Zahvaljujući diplomatskom i političkom iskustvu koje naši sagovornici imaju u svojim zemljama ili u međunarodnim organizacijama, ali i njihovom izvrsnom analitičkom pristupu, ova svedočenja predstavljaju dragocen doprinos projektu. U tom kontekstu urađen je intervju sa Jelicom Minić u Beogradu, u septembru 2020, gde je u mnogostrukoj strukturi interpleja stalno forsiranje negativne slike suseda i slike sebe kao žrtve istaknuto kao lajtmotiv susedskog interpleja.

Istraživački tim je postavio nekoliko ključnih fragmenata kao okvir za uporednu analizu, po sektorima ili po državama, o čemu je sa sagovornicima vođena analitička diskusija. Naročito su markirana pitanja susedskih odnosa – tolerancija ili saradnja, zastoji ili unapređenje, integracije ili podele – ali i pitanja o ambijentu „desničarenja“ i nacionalne kohezije „svojih sa svojima“ nasuprot koncepciji „susedi sa susedima“.

U nekim odrednicama zanimljive su sličnosti, pa i podudarnosti u stavu sagovornika (uticaj prošlosti, politika „sećanja“ ili nacionalni motivi za distanciranje od suseda), ili različitosti u viđenjima projekcija budućih odnosa. Zajednički imenilac svih svedočenja je nužnost održanja regionalnog koncepta saradnje suseda, ne samo radi pojedinačnog konsolidovanja nego i radi lakšeg i neizbežnog integrisanja u veće integracione formate.

Pandemija COVID zaustavila je obavljanje planiranih intervjuja i sa drugim veoma zanimljivim sagovornicima, a uzrokovala je i relativno dug period između obavljenih intervjuja i vremena objavljivanja ovog zbornika. Međutim, neplanirana vremenska distanca dala je priliku za potvrdu ispravnosti mnogih tadašnjih procena naših sagovornika.

Odlučujući da štampamo ovaj segment zbornika odustali smo od obavljanja planiranih intervjuja sa akterima iz Republike Srbije, jer bi to ne samo uslovilo odlaganje njegovog objavljivanja već bi, pod uticajem dramatičnih okolnosti rata u Ukrajini, dodatno uticalo i na

pomeranje fokusa i sadržaja planiranih razgovora. Nadamo se da će promocija ovog zbornika biti dobra prilika da se o *političkom nadigravanju zemalja Zapadnog Balkana* razgovara u svetlu novih okolnosti tekućih zbivanja, kako na regionalnoj tako i na široj evropskoj i svetskoj političkoj sceni.

Razgovore sa Stjepanom Mesićem, Vesnom Pusić, Miloradom Pušovcem, Raifom Dizdarevićem i Jelicom Minić obavio je Igor Davidović iz CPES-a, dok su sa Radmilom Šekerinskom i Brankom Azeskim u oktobru 2020. razgovarali Sabina Fakić i German Filkov, analitičari, građanski aktivisti i novinari iz Skoplja.

Zahvaljujemo našim sagovornicima, a uverenje o utemeljenim procenama i aktuelnosti njihovih stavova ostavljamo sudu naših čitalaca.

INTERVJU SA BRANKOM AZESKIM*

Skoplje, oktobar 2020.

Čini se da politika još uvek diktira privredne procese i unutrašnje procese u zemljama, posebno kada je reč o regionalnim odnosima. Zašto je to tako?

Da počnemo od toga da Balkan u poslednjih 30 godina nije uspeo da se priključi infrastrukturno, pritom ne mislim samo na infrastrukturu već i na sfere uticaja. Prvo, nismo shvatili poruku koju je Evropa poslala 1991. godine o značaju regionalnog razvoja. Mi smo dugo bežali od toga i mislim da je ta poruka sada sa Malim Šengenom postala jasnija. Glavna namera je da se preko kriterijuma koji oličavaju evropske vrednosti svi izjednačimo i da uđemo kao kolektiv. Evropska unija je nastala na taj način. Na osnovu tog principa ušle su i nordijske zemlje, pirinejske zemlje, itd. Šta je Višegradska grupa? To je politički dogovor između četiri zemlje da idu napred i da se povezuju na regionalnom nivou. Dakle, to je put. Mi na Balkanu nemamo kapacitet za regionalno povezivanje zbog političkih elita. Da bi se to uradilo, prvo bi trebalo na deset godina zabraniti razgovor o istoriji, zato što govorimo samo o prošlosti umesto o razvoju. Drugo, trebalo bi napraviti plan kako da se stvari reše infrastrukturno, u bukvalnom smislu reći, zato što se od Skoplja do Sarajeva putuje osam sati, a ako treba da putujete

* Branko Azeski je predsednik Privredne komore Severne Makedonije. Razgovor su vodili Sabina Fakić i German Filkov, saradnici Centra za primenjene evropske studije.

preko Crne Gore za Split potrebno vam je petnaest sati. Mi smo praktično napravili jednu transverzalu, auto-put A10 i ništa drugo, a da biste tim putem stigli na Jadransku magistralu potrebno vam je deset sati. Ne postoji nijedno rešenje za povezivanje auto-puteva. Poslednje je nešto što je uradilo Kosovo, ali vam iz Skoplja opet treba bar 5–6 sati da biste stigli do Crne Gore. Zato mislim da postoje problemi u shvatanju, u mentalitetu, u edukaciji, u načinu i u pristupu. Postoje problemi koji su bili nametnuti kao razlog da u sledećih 100 godina ne može da se postigne „jedinstvo”, isto kao što je slučaj na Bliskom Istoku. Neko je u tim velikim podelama ostavio nerešena pitanja koja su nastajala i čovek slobodno može da očekuje da će sutra da produži proces sa Sandžakom, Vojvodinom, Republikom Srpskom, zapadnom Makedonijom, istočnom Crnom Gorom, itd. Sve ovo doprinosi tome da su nam ruke vezane u tim procesima. Sumnjam u iskrenost Evrope da želi da reši pitanje Balkana. Da želi, mogla bi da ga reši tako što bi kupila robu za dve milijarde evra, čime bi omogućila ekonomiji da zaživi. Međutim, oni ne žele to da urade, jer bi nas ponovo videli kao neku vrstu Jugoslavije, polovinu ili četvrtinu Jugoslavije.

Prvo rezervisano a zatim, čini se, ipak sa punom podrškom, makedonski politički establišment je stao iza inicijative tzv. Maglog Šengena. Koji su pozitivni a koji negativni efekti koje ova inicijativa može da ima na Severnu Makedoniju i njenu ekonomiju?

Premijer Zaev je lično izjavio da Vlada nema takve analize, što znači da informacija dolazi sa kompetentnog mesta. Mi ne možemo da predvidimo stvari na analitičan način, a to nemamo ni u Komori, ni u Investicionom forumu komore. Mi nismo uradili popis od 2001. godine i već dvadeset godina nemamo podatke na osnovu kojih bismo gradili projekcije. Nemamo popis zbog broja Albanaca, ali popis se ne radi samo zbog nacionalne strukture, već nam daje i mnoge druge brojke i podatke na osnovu kojih se grade projekcije. Severna Makedonija nema kapacitet za takve analize. Ja ne vidim ni da funkcionišu mešovite komisije između država, koje su nekada funkcionalne.

Zašto je Makedonija prihvatile ovu inicijativu sa Malim Šengenom?

Pitanje je zašto je Makedonija potpisala petnaest sporazuma za slobodnu trgovinu tokom devedesetih, kada je srpska roba bila subvencionisana na više osnova, a naša roba uopšte nije bila subvencionisana. Mi nismo radili analize. Tu je problem. Mi smo čekali da problem dođe, da vidimo posledice, a onda smo počeli da ga rešavamo. Verovatno nismo imali institucije koje imaju kapacitet da to urade.

Ko su najveći igrači momentalno, u tom smislu?

Po mom mišljenju, Mali Šengen je politička inicijativa. Ona ne može biti ekonomski zato što Srbija i BiH učestvuju u svetskom BDP-u sa 0,05%, a Makedonija i Crna Gora sa 0,001 %. To govori o odsustvu svakog uticaja i nečijeg trgovinskog interesa da bude glavni. To što se pretpostavlja da je ostatak nekadašnje dobre jugoslovenske administracije ostao u Beogradu (sa institucionalnom memorijom) i da oni mogu da se nametnu u nekim spoljnotrgovinskim igrama – to je pogrešno. Prvo, nas u tom smislu kontroliše CEFTA, a drugo, većina tih ljudi je već umrla ili je u penziji.

A ko drži konce?

Niko. Ne vidim strukturu koja bi ukazala na to da neko drži konce. Kad ne bi bilo međunarodne zajednice, mi se ne bismo ni sreli. Mi se viđamo na inicijativu međunarodne zajednice.

Kažete da nema stranaca, ne bismo se ni susretali. Koji je prag tolerancije (prekretna tačka) kada stranci kažu „hajde sada da se sretnete” ili „hajde sada da se razdvojite”?

Nema potrebe da nam kažu da se razdvajamo, jer smo već razdvojeni. Naše su zemlje isuviše male da bi ih oni kontrolisali pojedinačno, lakše im je da nas kontrolišu regionalno. Zato insistiraju na regionima, lakše će moći da ih kontrolišu.

Kako gledate na promenu položaja Makedonije otkako je poboljšala odnose sa Grčkom i Bugarskom: kao da polako izlazi iz bivše Jugoslavije sa epicentrom u Beogradu i Zagrebu, i svoju pažnju usmerava ka svojim susedima?

Mi nemamo kapacitet za strategije. Mi mislimo da smo rešavanjem problema imena rešili sve probleme. Ali u trgovinskim dogovorima sa njima, mi ćemo uvek biti partner koji gubi. Na administrativnom planu isto. Oni imaju jaku diplomatiju. Rešavajući problem imena mi smo ušli u voz, ali igrajući karte u vozumu mi ćemo uvek gubiti i od jednih i od drugih i od trećih ako se ne organizujemo.

Dok se makedonski biznis, zbog starih relacija, naučenog mentaliteta i slično, lakše probija i snalazi na prostoru nekadašnje Jugoslavije, čini se da se politika ove zemlje sve više okreće susedima koji nisu bili deo nekadašnje zajednice. Da li ovde postoji nekakav jaz?

U biznisu su brojevi ti koje govore. Ima jedna poslovica koja kaže da je onaj ko pamti reči pametan, a onaj ko pamti brojeve mudar. Brojevi govore da se 80% naše razmene odvija sa EU. Razmena u regionu se nije promenila i još je pala za 8% otkako je CEFTA formirana; dakle, umesto da se poveća, ona se smanjila. Mi ništa nismo uradili kako bismo povećali saradnju i izvukli neku političku paralelu. U ovom momentu smo praktično opredeljeni ka jednoj zemlji, Nemačkoj, ka EU i ka nekoliko kompanija stranih investitora koje nam povećavaju izvoz, a koje su osnovane u drugim zemljama.

Kako gleda biznis na makedonsku političku opreznost, pa čak i rezervisanost u odnosima sa Kosovom zbog osetljivosti zvanične Srbije po tom pitanju?

To je zabluda koju vi spolja imate. Nas to ne interesuje. Na primer, dok smo imali političke probleme sa Grčkom, mi smo kao komora imali direktnu komunikaciju sa njima. A reći ću vam i nešto što nisam rekao

nikad ranije: ja sam pregovarao sa solunskom komorom da zajedno kupimo akcije solunskog pristaništa. Mi smo kao komora dobili saglasnost od 12 firmi za taj dogovor, ali se onda umešala politika i to se nije realizovalo. Imali smo zajedničke projekte sa grčkim regionalnim komorama. Mi kao biznismeni nismo imali nikakve probleme, politika ih je imala. Mi gledamo samo kako da napravimo novac, a političari treba da obezbede stabilnost i predvidljivost. Sa Kosovom smo, na primer, imali petsto miliona dolara razmene dok je njihova situacija sa Srbijom bila problematična, a sada je pala na trista miliona, što znači da su Kosovari počeli da trguju sa Srbijom.

Ko je (ili šta je) najveća kočnica ka većoj saradnji makedonskih biznisa sa zemljama u regionu?

Imamo kompleks male nacije i imamo urođeni strah da nam neko loše misli. Kad bismo to eliminisali, mi ne bismo imali problema ni sa kim i sarađivali bismo sa svima. Nama smeta to što ne možemo infrastrukturno da se povežemo. To je veliki problem i on rađa te sumnje.

Pa zašto onda postoji taj problem? Ko ne dozvoljava?

Vlada je ta koja treba da gradi. U celom svetu smo gradili auto-puteve, a sad ne možemo da izgradimo 20 kilometara auto-puta do granice sa Kosovom, koje je to već uradilo na svojoj teritoriji. Počeli smo sa gradnjom pruge prema Bugarskoj, iako je od početka bilo jasno da taj infrastrukturni projekat nema ekonomsku opravdanost. Prosto je neverovatno da niko nije seo da uradi proračun i osmisli šta ćemo da povežemo i šta da uradimo.

Zahvaljujući ulasku Severne Makedonije u NATO, investicije u zemlji su postale stabilnije, iako zbog pandemije prave efekte članstva treba očekivati kasnije. Međutim, da li će to imati nekakav negativan uticaj na odnose sa Srbijom imajući u vidu njen

stav prema NATO-u i otvoreno negodovanje zvanične Rusije prema makedonskom članstvu?

NATO je organizacija koja se zasniva na standardima koji moraju da se postignu i mi ćemo dostići te standarde. Nadam se da će Makedonija uspeti da ostvari te nužne kriterijume. Ovo će pozicionirati Makedoniju ka regionu i standardima prema kojima moramo da stre-mimo, što će joj pomoći da izađe iz svojih problema o kojima smo već razgovarali i da počne drugačije da gradi odnose, jer znamo da smo na ovaj način izgubili 30 godina a nismo postigli nikakve rezultate. Znači, doći će do kompletne promene mišljenja političkih elita i ljudi u odnosu na saradnju, međunacionalne probleme i otvorena pitanja.

Ulazak u NATO, početak pregovora sa EU – sve su to standardi koji treba da nas izvedu na pravi put. Da li postoje kočničari tih procesa?

Postoje. Tu dolazimo do mog stava da se to ne radi sa nekakvom namerom. To se radi zbog nesposobnosti, zato što smo toliko edukovani. Nije to neka igra iza koje neko stoji, već nam je toliki kapacitet. Ja vidim da se Rusija povukla iz ovog regionala i ne pretenduje da bude svetska politička sila. Kina pretende, ali njena moć je pod znakom pitanja, a Indija ne vidim da može. Amerika je jedina supersila i tu se ništa nije promenilo. Zato, vidim da postoji nesposobnost sa naše strane koja se prikriva iza tih velikih priča. Kada čujem priče, znam da se radi o prikrivanju sopstvene slabosti.

INTERVJU SA JELICOM MINIĆ*

Beograd, septembar 2020.

Složićemo se da se unutrašnje krize dešavaju i u zemljama Zapadnog Balkana, kao i u samoj Evropskoj uniji. Da li smatrate da ciklična ponavljanja tih kriza zapravo potiskuju proširenje, te da se usled toga EU u regionu angažuje više kao politički akter koji sve češće poseže za uslovljavanjem kao glavnim oruđem? Da li se u ovom višestranom regionalnom interpleju zapravo kalkuliše datumima pridruživanja?

Teško je praviti prognoze sa tačnim datumom, a to je naročito nezahvalno kada je reč o našem regionu, mada je Evropska unija ispunila „oročena“ obećanja prema zemljama Istočne Evrope koje su nekada bile članice istočnog bloka. Ali, u to vreme su postojale dve srećne okolnosti: izražen strateški interes da se te zemlje što brže integrišu u Evropsku uniju, kao i činjenica da su te zemlje imale veoma izraženu želju, političku volju i angažman da se integrišu u Evropsku uniju. Te zemlje nisu imale neposrednu ratnu prošlost, kao što je slučaj sa našim regionom, mada su u pitanju bile zemlje koje su izašle iz sovjetskog bloka i koje su gajile vrlo snažna antiruska osećanja, tako da je sve to zajedno uticalo na dobro harmonizovan proces, gde su dve strane izuzetno dobro sarađivale. Međutim, scena u samoj Evropskoj

* Jelica Minić je predsednica Evropskog pokreta u Srbiji, dugogodišnji istraživač i ekspert za međunarodne odnose. Razgovor je vodio Igor Davidović, istraživač Centra za primenjene evropske studije.

uniji danas je mnogo manje homogena nego što je bila pre nego što su se Uniji priključile istočnoevropske zemlje. Za nas je integrisanje u Evropsku uniju mnogo teže i evropska perspektiva nam stalno izmiče, pogotovo od izbijanja ekonomske krize 2008. godine. Naše zemlje su taman bile započele reforme u ekonomskom razvoju, postojao je entuzijazam, verovalo se da ćemo i mi brzo ući u Evropsku uniju jer smo gledali Rumuniju i Bugarsku. Očekivanja su bila velika, ali se onda dogodio prvo taj ekonomski udar, a zatim je kriza pogodila i samu Uniju. Najpre je u pitanju bila međunarodna ekonomska i finansijska kriza, zatim je nastupila migrantska kriza, pa kriza unutrašnjeg upravljanja unutar EU, pojavile su se pukotine sever-jug, istok-zapad u okviru Unije, a kriza je zahvatila i evroatlantske odnose, tj. odnose sa Amerikom. Sve su te nepovoljne okolnosti nailazile jedna za drugom te nam je evropska perspektiva opet izmakla, što je dovelo do problema i u regionu i u svakoj od zemalja pojedinačno.

Kako procenjujete stav Hrvatske u vezi sa pristupanjem zemalja Zapadnog Balkana Uniji: kao priliku za jačanje susedskih odnosa ili kao priliku za bilateralna uslovljavanja?

Od Hrvatske svi očekuju da odigra pozitivnu ulogu u procesima proširenja EU na Zapadni Balkan. Postoje najave vodećih političara u Hrvatskoj da će se Hrvatska u tome angažovati, pri čemu se smatra da je najbitniji korak otvaranje pregovora sa Makedonijom i Albanijom. To Hrvatskoj neće predstavljati nikakav problem ni na domaćoj ni na regionalnoj političkoj sceni, a ni na široj, evropskoj sceni tako da se može očekivati da to bude jedno od pitanja na kome će se Hrvatska sigurno angažovati. Složeniji je problem koji se tiče celog paketa proširenja i svih zemalja koje žele da se priključe. Osim toga, tu je i pitanje koliko Hrvatska može ostaviti po strani određene aspiracije koje ima prema Bosni i Hercegovini, odnosno prema hrvatskoj konstitutivnoj etničkoj zajednici u Bosni i Hercegovini i da li će Hrvatska biti u stanju da prevaziđe svoje zategnute odnose sa Srbijom. Hrvatska će tokom svog predsedavanja imati pomoći Nemačke, kao sledećeg

predsedavajućeg, a može se očekivati da će Hrvatska ipak nastojati da zabeleži i neke dobitke za sebe i svoju reputaciju angažovanjem u novoj politici i metodologiji procesa proširenja.

U zemljama susedstva odnos prema NATO integrisanju nije ujednačen. Neke od njih su već članice vojne alijanse, druge su u pregovorima, dok neke to odbijaju uz snažan unutrašnji interplej. Da li je ulazak u NATO preduslov ulaska u EU?

Zapadni Balkan je u potpunosti okružen zemljama članicama Evropske unije, a već imamo i zemlje koje su članice NATO saveza – to su Albanija i Crna Gora, a verovatno vrlo brzo i Severna Makedonija; to znači da je polovina zemalja koje teže ulasku u EU već pod NATO kišobranom. To svakako doprinosi percepciji regionala kao stabilnijeg okruženja, i deluje podsticajno i na one koji žele tu da investiraju i razmišljaju da li će njihove investicije biti bezbedne. Ulazak u NATO nije uslov, ali olakšava evropske integracije, jer se određeni deo posla rešava i preko članstva u Savezu. Međutim, Srbija vrlo dobro sarađuje sa NATO strukturama i izvodi redovne vežbe sa NATO snagama, brojnije nego vežbe sa partnerima iz Rusije. Uz druge oblike vojne saradnje, Srbija šalje svoje vojнике u međunarodne misije na kriznim područjima u kojima učestvuje Evropska unija, tako da postoje neka prelazna rešenja – da se ne bude u članstvu, ali da se blisko sarađuje. Sada se neke slične mogućnosti otvaraju i u slučaju Bosne i Hercegovine. Dakle integriranje u NATO nije beznačajan faktor, ali nije ni presudan.

Kao okvir pridruživanja EU postavlja i normira saradnju, solidarnost i uzajamnu podršku među susedima – kako izgleda realna slika u našem regionu?

Na Zapadnom Balkanu nikad nije sve onako kako izgleda, procesi su vrlo kontradiktorni. Međusobno, svi imamo dogovore o saradnji. Naš glavni problem je narativ, vokabular naših vodećih političkih ličnosti koje zauzimaju određena mesta u našim državnim strukturama.

Glavni problem je odsustvo promišljenosti, pažnje i vokabulara koji ostavlja mogućnost lakšeg rešavanja problema nastalih nakon eventualne krize i zaoštrene situacije sa susedima. Umesto toga, uvek ostaje echo ružnih reči i slika, echo izgradnje i jačanja figure neprijatelja koji, eto, postoji u susedstvu svuda oko nas. To nije realna slika stvarnosti ali se ona svejedno koristi kako bi se pothranio negativan imidž suseda i sopstveni imidž žrtve, i to je ono što je najveća barijera normalizacije odnosa u regionu. Svuda na svetu, u svim aspektima života svakog čoveka, svake zajednice i svake porodice postoje problemi, ne postoji odnos bez problema. Ali ako optužbe prelaze i na nivo religije ili etniciteta, ako prodiru u druge identitetske ravni, onda to ne daje obećavajuću sliku za naš region i neizbežno nas navodi da razmišljamo o tome da li bi se i proces evropskih integracija ipak odvijao brže kad takva slika o regionu ne bi postojala i u samoj Evropskoj uniji. Da bismo brže ušli u Uniju, moramo da gradimo pozitivnu sliku o regionu.

Lideri u regionu ili lideri za EU – da li interplej integrisanje vodi u slepu ulicu?

Ako pogledate izveštaje o napretku koje je o zemljama regiona uradila Evropska komisija i uporedite Srbiju, Crnu Goru i Albaniju, videćete da su oni bezmalo isti i da ne biste ni znali o kojoj se zemlji radi kad na izveštaju ne bi pisalo na koju se zemlju odnosi. Bojkot izbora, bojkot parlamenta, zahtevanje novih izbornih uslova, kriza demokratskih institucija, ugrožena sloboda izražavanja, napadi na medije – slika je svuda ista, pa je tako i u izveštaju koji obuhvata ceo region konstatacija slična ili istovetna za sve zemlje. Taj opšti utisak posebno se odnosi na tri zemlje koje se takođe ističu i kao primeri autokratske vlasti i zarobljene države, nema nekih bitnih razlika. Tu postoji i nešto sasvim očigledno u odnosima državnika, što se vidi npr. i iz govora tela prilikom njihovih međusobnih radnih susreta: postoji očigledni afinitet između predsednika Vučića, albanskog premijera Rame i predsednika Đukanovića, međusobno razumevanje, određena saglasnost oko toga šta se može činiti u regionu ali samo do određene

granice, po principu „ne diraj mi moju zemlju”. Tu situaciju je donekle izmenio nedavno doneti Zakon o slobodi veroispovesti u Crnoj Gori, gde su možda loše procenjene razmere reakcije. Pritom se reakcija ne mora odnositi samo na konkretan problem, nego je ona možda odušak nezadovoljstva koje može biti mnogo šire. Tako da uvek postoji pretnja ukoliko se neko od igrača „preigra” u tim kombinatorikama, mogu se napraviti pogrešni potezi posle kojih je teško smiriti stvari, a tu može da bude i izvor međudržavnih problema.

Odnos Srbije i Hrvatske prema Bosni i Hercegovini je zona složenog interpleja koji postoji u odnosima dve države a povodom trećeg, zajedničkog suseda?

Nijedan regionalni problem koji posmatrate nikad nije onakav kako na prvi pogled izgleda, jer postoji npr. odnos između Srbije i Albanije a postoji odnos između srpskog i albanskog naroda. To nije isto. Postoji odnos između Srbije i Hrvatske, i postoji odnos između srpskog i hrvatskog naroda. Ni to nije isto. Postoji razumevanje, pa čak i povremeno zajedničko delovanje Hrvata i Srba u Bosni i Hercegovini, a pri tom su odnosi Srbije i Hrvatske zategnuti. To su višeslojni odnosi kod kojih se razni tokovi različito odigravaju, zbog čega su vrlo zbumujući za nekoga ko ne poznaje situaciju u regionu. Srbija i Hrvatska igraju presudnu ulogu na stanje u Bosni i Hercegovini, nekad usaglašeno i združeno a nekad u potpuno različitim pravcima. Od Srbije i Hrvatske zavisi da li Bosna zaista može da se stabilizuje, vodi normalan politički život i razvija se kao „normalna” država. Ukoliko to neprekidno budu ometale i Srbija i Hrvatska, onda zaista treba razmišljati šta da se radi, jer postoji taj nikad priznati dogovor između Miloševića Tuđmana o podeli Bosne koji je stalno prisutan u nekim političkim strukturama i Srbije i Hrvatske, u njihovom razmišljanju i postupcima. Koliko god se prepostavlja da velike sile nikada neće priznati ovo ili ono, sve se to odnosi *mutatis mutandis* i na Albaniju, Srbiju i Kosovo. To je priča koja je vrlo slična, kao u ogledalu, ali sa mnogo razlika. Ovo su bile jugoslovenske republike, a Albanija nije, i tu ima dilova, ima dogovora,

ima razumevanja, ali ima i želje da se drugi nadmudri; dakle, to je jedna jako složena scena na kojoj je Srbija jedan od stubova, naročito u odnosima Hrvatska–Bosna–Srbija i u odnosima Srbija–Kosovo–Albanija. Treba pratiti kako se stvari odvijaju u oba pravca. Političari u Bosni čak koriste argumente povezane sa dilovima koji se prave oko Kosova, ali i na Kosovu postoje strahovanja da se prave „dilovi” kao u Bosni i Hercegovini; dakle, sve je to kao neka slika u ogledalu koja definiše konfiguraciju čitavog regiona. Makedonija ima svoj problem, Crna Gora je na obodu, ima i ona svoje probleme, tako da smo svi povezani kao u sistemu spojenih sudova.

INTERVJU SA MILORADOM PUPOVCEM*

Zagreb, decembar 2019.

Gospodine Pupovac, hvala još jednom na prilici za razgovor; recite nam za početak nešto o snažnom hrvatskom zaokretu udesno od momenta prijema Hrvatske u punopravno članstvo Evropske unije. Da li je radikalna desnica bila suzbijena, čutala ili je čekala neke pukotine da bi se pojavila nakon očekivanog prijema i da bi se hrvatska politička scena (ali i političko postupanje) možda više orijentisalo prema njihovim apetitima?

Sasvim je sigurno da su desne političke opcije u Hrvatskoj bile stavljenе u velikoj mjeri pod kontrolu, kako ne bi značajnije ometale pristupanje Evropskoj uniji. Naravno, punopravno članstvo je to dodatno omogućilo, jer su se pojavili tumači koji su kazali: „Postigli smo a) proglašenje države, b) međunarodno priznanje, c) oslobođenje ili pobedu u ratu, kako se to već kaže, i d) članstvo u NATO-u i u Evropskoj uniji i sada možemo graditi vlastiti nacionalni identitet po vlastitoj zamisli”.

Šta vidite kao unutrašnji razlog Hrvatske (a možemo da pitamo i šta je unutrašnji razlog u Srbiji) zbog kog nema poboljšanja odnosa između Srbije i Hrvatske?

* Milorad Pupovac je predsednik Srpskog narodnog vijeća u Hrvatskoj i poslanik u Saboru Republike Hrvatske. Razgovor je vodio Igor Davidović, istraživač Centra za primenjene evropske studije.

Zbog međunarodnih intervencija Hrvatska i Srbija nisu završile ratove kako su ih započele; da ne budemo nepravedni prema Hrvatskoj i Srbiji i da budemo precizniji, reći ćemo to ovako: političke ideologije i političke ideje u Hrvatskoj i Srbiji, koje su započele ratove ili stajale iza tih ratova ili koje su smatrali da ratnim putem treba razriješiti jugoslavenski Gordijev čvor, one to nisu završile i one se zapravo stalno kreću na ivici tog nezavršenog rata. I to je naš domicilni razlog takvog stanja, koji je onda dodatno potaknut činjenicama kao što su oslobođajuće presude u Hagu, restauracija starih režima, revizija historije Drugog svjetskog rata. Sve to u nekom smislu udaljava hrvatsku i srpsku naciju, udaljava hrvatsko i srpsko društvo, i sve to dodatno dijeli i konfrontira prostor bivše Jugoslavije i prostor Balkana historijskim podelama kakve su postojale prije ostvarenja tog najmanje dva stoljeća prisutnog političkog projekta među Južnim Slavenima. Drugi razlog je činjenica da međunarodna zajednica – onakva kakva je postojala do ulaska Hrvatske u Evropsku uniju – više ne postoji; zapravo, da su Evropa i evropska politika kakve su postojale do ulaska Hrvatske u EU prestale da postoje.

Znamo za neke glasine, u Briselu na primer, da im nikako ne pogoduje toliko ojačana desnica u Hrvatskoj. Isto tako nisu naklonjeni ni određenim vidovima totalitarnosti ili autoritarnosti u drugim zemljama u regionu, prvenstveno u Srbiji i u delovima Bosne i Hercegovine ili u Crnoj Gori.

Evropa trenutno ne vodi politiku evropeizacije prostora bivše Jugoslavije, niti vodi politiku evropeizacije evropskog prostora, prostora Evropske unije. Iz razloga u koje sad ne bih ulazio, smatram da prema ovom regionu ona vodi neku vrstu neokolonijalne politike u kojoj propagira ono što je dobro za nas, a nije dobro za zemlje kojih se to tiče; to jest, propagira ono što je manje loše za nas, bez obzira na to koliko je loše za zemlje kojih se to tiče. Drugim riječima, zemlje bivše Jugoslavije su prepuštene same sebi, Evropa nije akter na prostoru tih zemalja, ili igra sve manju ulogu. Domaći akteri treba da uvide da

zapravo emancipacijske procese vlastitih nacija prema svima onima koji imaju interes za prostor u kojem su smješteni hrvatska i srpska i ostale nacije na prostoru jugoistoka Evrope treba da preuzmu oni sami u što je moguće većoj mjeri, među narodima i državama ne samo bivše Jugoslavije, nego i šireg prostora Zapadnog Balkana. Ja mislim da to više nije stvar političke volje. Mislim da je to sada stvar političkog imperativa, političkog opstanka kako političkih elita u zemljama, tako i tih zemalja.

Hrvatska, koja će odskora predsedavati Evropskom unijom, u suštini nema rešene bilateralne probleme ni sa jednim svojim susedom. Kako procenjujete: šta je maksimum koji se može postići između Hrvatske i Srbije u nekom očekivanom poboljšanju, da li je to samo tolerancija ili može doći do nekog približavanja?

Ekonomski i infrastrukturno gledano, Hrvatska, Srbija i ostale zemlje na prostoru bivše Jugoslavije su jedna drugoj dodana vrijednost. To se vidi i sada na temelju postojećeg stanja, bez sređenih i uređenih odnosa. Međutim, postoje jake političke tenzije koje su produkt sebičnosti ljudi u politici ili zatvorenosti uzrokovane politikama igranja na rubu ratnih sjećanja i ratnih politika i, s druge strane, na rubu geopolitičkih pozicioniranja kakva su svojstvena nakon oslabljene uloge Evropske unije, i one su poprilično udaljile Hrvatsku i Srbiju.

Nakon proglašenja izbornog rezultata, gospodin Milanović je u svom govoru rekao da je rat gotov i da ratova više neće biti. Kakve su poruke unutrašnje ili spoljne prirode, prema svojoj javnosti ili prema javnosti suseda, koje nosi vrlo intenzivna trka u naoružavanju i Srbije i Hrvatske?

Politike sjećanja u Hrvatskoj su iznimno konfliktne i one su gotovo u cijelosti zatrle politiku pomirenja, kakva je vođena do 2011–2012. naporima dotadašnjih političkih lidera s obe strane, ali i interesima evropskih institucija. Milanović to nije slučajno rekao i nije to samo

njegova potreba nego je to i potreba ove zemlje, po mom mišljenju, a i potreba cijele regije, jer da su ratovi koje smo prošli bili dobri i korisni, da su donijeli prosperitet, stanje u našim zemljama bilo bi bitno drugačije. Mnogi ljudi bježe i iz Hrvatske i iz Bosne i iz Srbije zbog neizvjesnosti oko toga hoće li biti novih sukobljavanja ili neće, i toga da li će mladi ljudi živjeti u neprestanim evociranjima ratnih sjećanja i ratnih politika i da li će ljudi koji su bili neposredni učesnici u ratu biti ti koji će dominirati: ko će gdje pjevati, ko će gdje glumiti, ko će gdje svirati i naravno, kakva će se politika voditi u državi, ko će biti predsjednik, i kakva će vlada biti oformljena.

Prošlo je 25 godina od rata, a mi imamo iste probleme i stalno iste sporove, i konstantan zamor naroda od svega toga u svim zemljama. Kakva je Vaša procena: gde postoji veća spremnost – ili, da kažemo, veća nespremnost – za otopljavanje i poboljšanje: u Hrvatskoj ili u Srbiji?

Da sam u Srbiji, ja bih vjerojatno rekao da je problem u Srbiji, ali budući da sam u Hrvatskoj onda je moja perspektiva Hrvatska. Hrvatska je u tom smislu faktor nestabilnosti, zato što ima mnogo povlašteniji status nego druge zemlje, a istovremeno taj status ne koristi za progresivne vlastite potencijale, i potencijale onih koji su omogućili da ima taj povlašten status, među koje spadaju i Srbi u Hrvatskoj. Za to Hrvatska ima osobitu odgovornost, za to stanje mira ili ne, stanje dobrih odnosa. To naravno ne abolira ostale ali nesređivanje odnosa sa susjedima, nezatvaranje otvorenih pitanja gotovo ni sa jednim od susjeda, sasvim sigurno je jedan od indikatora da taj povlašteni status članice Evropske unije Hrvatska ne koristi na način na koji bi jedna članica trebalo zapravo da ga koristi, kao ozbiljan akter u procesu proširenja Evropske unije, bez obzira na to da li taj proces teče sporije ili brže.

Interesantan je stav Hrvatske u oficijelnim (i naročito neoficijelnim) političkim elitama po pitanju Republike Srpske, to je

nešto što će dovesti do posebnog interpleja između Srbije i Hrvatske. Kakvo je Vaše mišljenje o tome?

U dijelu srpske politike sigurno postoje mišljenja da je Republika Srpska jedino što su Srbi i srpski narod dobili raspadom bivše Jugoslavije i što bi trebalo pokriti sve ono što su izgubili, što naravno nije jednostavno. A neki drugi taj dobitak vide kao vlastiti gubitak. Tako recimo desne snage u Hrvatskoj formiranje Republike Srpske temeljem Dejtona vide kao vlastiti gubitak i vlastitu opasnost, a pri tome ne vide šta je njihov dobitak kojim se rado ponose, a to je etnički (više-manje) čista Hrvatska, ili Hrvatska sa smanjenim brojem Srba, onako kako je Tuđman zamišljao da bi to trebalo biti – od 3% do 5%. Međunarodna zajednica je Bosnu i Hercegovinu kao pitanje gurnula u zapećak i prepustila je tamošnjim vlastitim službenicima i namještenicima, a da se za to vrijeme posvetila pitanju rješavanja Kosova. Kada bi to pitanje bilo u rukama Srbije, ono bi vjerojatno bilo riješeno mnogo ranije, a druga je stvar da se u Srbiji ponekad stvaraju prividi o tome da je ta odluka više ili manje u njenim rukama. Na žalost, ni blizu nije tako.

Kakav privid stvara oficijelna Hrvatska u momentima kada se izjašnjava o stvarnim politikama rešavanja manjinskih potreba i manjinskih pitanja? Vrlo je vidljiv interplej u priči o tome šta je deklarisano, a šta se u stvari dešava; kako se to projektuje u odnose prema susedima?

Muslim da je profesor Dejan Jović jednom dobro kazao da bi Hrvatska najbolje mogla savjetovati Srbiju u pristupanju Evropskoj uniji, ukoliko bi poslala ljude koji bi pokazali kako uvjeriti Evropljane da smo nešto napravili, a da pri tome nismo napravili ništa.

Šta bi zapravo bila vaša preporuka praktičnih politika da se takva dugogodišnja praksa prevaziđe? Da li je u pitanju promena političkih elita, promena njihovog stava ili nešto treće?

Veliko je pitanje što su danas političke elite i što će one biti u budućnosti... Ali jedno je sasvim sigurno: nitko danas neće slijediti pravila koja propisujete ako ne jamčite da ćete živjeti u kući u kojoj ta pravila vrijede. Čak se neće previše truditi ni da stvori privid da slijedi ta pravila. Zbog toga je od velike važnosti da Evropska unija, kao ta kuća, počne inzistirati na vlastitom prostoru, na tim pravilima, pogotovu jer ju je sustiglo vrijeme, naročito nakon grčke finansijske krize i sloma, kada se pokazuje da bez jednakosti, solidarnosti i ravнопravnosti među članicama Evropska unija ne može funkcionirati kao projekt slijedenja zajedničkih pravila. I zato je od ogromne važnosti da se Evropa resetira. Zato bi interes naroda na prostoru bivše Jugoslavije trebalo da bude zagovaranje takve Europe, zagovaranje suradnje u međusobnim odnosima, da imaju barem ono što ima Višegradska grupa, uz sve razlike koje među njima postoje, i da onda pokušaju nametati svoje interese, svoja pitanja, svoja prava. Toga za sada nažalost još uvijek nema.

INTERVJU SA RADMILOM ŠEKERINSKOM*

Skoplje, oktobar 2020.

Odnosi između Severne Makedonije i Republike Srbije su generalno stabilni, ali sa stalnim „varnicama“ koje se pojavljuju s vremena na vreme. Iz kojih razloga ovi odnosi već dugo nikako ne mogu da zaplove ka mirnijim vodama?

Balkan je doživeo silne i bolne istorijske epizode. Posle raspada zajedničke države, trebalo je da prođe vreme da se podsetimo da su saradnja i podrška susedu neophodni da bi region krenuo napred. Svaka država treba da se raduje i da pomaže susednoj državi da dođe do uspeha, isto kao što radi na svom progresu. Od prvog momenta kada smo preuzeli upravljanje državom, uložili smo mnogo na ovu kartu. Poslali smo poruku celom regionu da teška pitanja mogu da se reše pomoću političke volje i poštovanja, da su balkanske države sposobne same da nađu to rešenje – sa političkom voljom, ponavljam, i da smo svi mi kao politički lideri i državnici izabrani ne da uvećavamo probleme nego da ih rešavamo, jer je to u interesu građana celog regiona. Ovo je novi način rešavanja pitanja na Balkanu, novi pristup koji je glasno odjeknuo i koji je prepoznat i van granica regiona. Poruku su razumeli i građani. A ona glasi da više nema potrebe da političko–oportunistička istorijska pitanja stoje na putu susedovom napretku, da se podstiču nacionalizam i mržnja jer to nikome nije od koristi.

* Radmila Šekerinska je ministarka odbrane Severne Makedonije. Razgovor su vođili Sabina Fakić i German Filkov, saradnici Centra za primenjene evropske studije.

Odnosi između Severne Makedonije i Srbije kreću se uzlaznom linijom, posebno poslednje dve godine otkako je premijerka Brnabić posetila našu zemlju i kada je na graničnom prelazu Tabanovce–Preševu promovisan jedinstveni granični sistem za upravljanje, tzv. *One stop shop*. To je bio značajan korak za olakšavanje i ubrzavanje kretanja građana, transporta i robe, a tom prilikom potpisana su i tri ugovora. Nakon toga je usledila naša autentična inicijativa za regionalnu saradnju između tri države – Severne Makedonije, Srbije i Albanije, kao naš zajednički doprinos ostvarenju i ispunjavanju sadržaja četiri slobode EU za Zapadni Balkan – slobodno kretanje ljudi, proizvoda, usluga i kapitala u našem regionu.

Ovi koraci ne utiču samo na to da odnosi zaplove ka „mirnijim vodama”, kao što kažete, već da nas vode sve zajedno napred. To je način da dobijemo više poštovanja i podrške iz Evropske unije, da počažemo samostalno političko liderstvo i brigu za unapređenje saradnje, da pretvorimo političke odnose u regionu od problema u motor za napredak, da uvedemo evropske principe saradnje i funkcionisanja.

Ovaj trend otopljavanja odnosa sa svim našim susedima ne znači da nas čeka isključivo „mirno more”. Mogu se videti i „varnice” i „petarde” koje se s vremena na vreme bacaju i čiji cilj je da se vrati-mo, kako bi neki rekli, „staroj dobroj balkanskoj politici” u kojoj su neprijateljstva u susedstvu bili odličan instrument za populizam kod kuće. Ne treba da budemo naivni: takvih pokušaja koji stižu od nekih političara i političkih kuhinja će biti i ubuduće. Naš cilj je da u svojim društvima razvijemo imunitet na takve epizode.

U poslednjih nekoliko godina, Severna Makedonija kao da menja poziciju pa od statusa „nekadašnje JU-republike” ulazi u intenzivnije odnose sa „nejugoslovenskim” susedima. Osim onoga što je očigledno, a to je rešavanje problema sa Grčkom i Bugarskom, da li u pozadini ovakvog makedonskog pozicioniranja ima još nešto?

Možda taj utisak dolazi od presecanja Gordijevog čvora i brisanja odrednice „bivša jugoslovenska republika“ iz imena naše države. Time smo pokazali da rasčišćavamo sa nasleđem u kom smo označeni kao „bivši“, da smo spremni da se okrenemo napred i da su naše ambicije da se postavimo i kao lideri na planu regionalne saradnje. Vaš utisak o intenzivnjim odnosima sa nejugoslovenskim susedima odnosi se na to što smo posle dugogodišnje *status quo* situacije odlučno krenuli u rešavanje problema sa tim susedima, jer ignorisanje problema – pa čak i njihovo gomilanje, čemu je doprinela prethodna garnitura na vlasti – to nas je dugo blokiralo na međunarodnom planu.

Prespanski dogovor sa Grčkom i Dogovor o dobrosusedskim odnosima sa Bugarskom široko su otvorili vrata našem članstvu u NATO-u i Evropskoj uniji. Za tri godine smo uspeli da od međunarodno izolovane države posvađane sa susedima, sa zakočenim evroatlantskim procesima, sa neizvesnom i besperspektivnom budućnošću izgradimo državu za primer koja donosi hrabre odluke za budućnost.

„Bivši jugoslovenski“ susedi koji su već izvojevali svoje bitke i koji su već postali članice NATO-a ili EU pružili su nam jaku podršku u toj borbi. To je bila borba za naše mesto pod suncem i ni u kom slučaju nije značilo distanciranje od ostalih u regionu. Naprotiv, kreirali smo primer za rešavanje sporova, jak impuls za promenu slike Balkana kao „eksplozivnog“ područja, čime smo doprineli bezbednosti i progresu celog regiona.

Čini se da Srbija još uvek predstavlja glavni prozor za makedonske odnose sa drugim državama iz bivše zajednice; kao da u poslednjih dvadesetak godina nismo uspeli da uspostavimo direktnе relacije ni sa jednom drugom državom u nekadašnjoj zajednici. Zašto je to tako?

To nije tako, naprotiv. Ako analizirate bilateralne odnose između država koje su bile deo nekadašnje Jugoslavije, videćete da možda samo Severna Makedonija ima odlične odnose sa svima sa kojima je

u prošlosti delila jednu državu. Nemamo otvorena pitanja, nemamo rezervi i nemamo pretenzije.

To je bilo evidentno u poslednje tri godine. Najjača i najkontinuiranija podrška u procesu našeg članstva u NATO je dolazila baš od Slovenije, Hrvatske i Crne Gore. Kao države koje su prethodno prošle tim putem, otvoreno su nam prenosili iskustva sa ciljem da nadomestimo izgubljeno i da izbegnemo greške koje su oni pravili na početku procesa integracije.

To se isto tako moglo videti i u našem procesu približavanja Evropskoj uniji: Slovenija je uvek aktuelizirala proširenje EU kao evropske obaveze prema Zapadnom Balkanu, dok smo zeleno svetlo za početak pregovora sa EU dobili za vreme hrvatskog predsedavanja. Sada ćemo mi da prenesemo naša iskustva Bosni i Hercegovini i Kosovu, jer želimo da region bude ujedinjen i da napreduje.

Kad su u pitanju odnosi sa Srbijom i, u poslednje vreme, sa Bugarskom, stiče se utisak da pored onog što se javno zna i govori kao da lebdi nešto što se ne zna, nekakav tajni „interplej“. Da li postoji tako nešto ili se samo čini?

Taj osećaj da ima nešto u pozadini trajaće i dalje sve dok na našim prostorima bude političara koji igraju iste političke igre zbog kojih je Evropa čitav naš region držala u predvorju: kao što bi rekli balkanski kritičari, *With Europe, but not of it*.

Cenu je plaćao (i još uvek plaća) region, države, ali najviše građani. Na žalost, iako su žrtve stare loše igre, oni često ponovo padaju u zamku samoproglašenih spasitelja koji ne nude ništa osim mržnje, neprijateljstva i krivaca. Želim da se nadam da polako prolazi vreme takvih političara i da građani koji su izgoreli od loših iskustava postaju mudriji i iskusniji.

Posle demokratskih promena u Makedoniji iz 2017. postalo je jasno da niko više ne može da smatra da će vladati zauvek tako što će stvarati probleme. To je potcenjivanje građana. Mi nismo izabrani da vladamo zauvek, nego da rešavamo probleme dok smo na vlasti. I to

smo pokazali na sopstvenom primeru. U našoj zemlji se decenijama govorilo da nijedna garnitura na vlasti neće moći da reši problem sa imenom jer tako sebi potpisuje političku likvidaciju. I vidite šta se desilo: rešili smo teško pitanje, teško i za nas i za građane, i ponovo smo dobili izbore. Nismo kalkulisali našom političkom sudbinom, nego smo radili za bolju budućnost naših građana koji su to prepoznali. Prepoznali su da je dogovor sa Grčkom investicija u stabilnost regiona i zajednički progres. U ovakvoj godini, sa pandemijom koja je zahvatila ceo svet, uspeli smo da realizujemo dva strateška cilja za državu – članstvo u NATO-u i zeleno svetlo za početak pregovora sa EU.

Činjenica da smo bili u stanju da napravimo ove teške kompromise a da zadržimo podršku većine govor o zrelosti i političkih lidera i građana. Zato smatram da istupanje Bugarske iz Dogovora o dobrosusedskim odnosima – jer taj dogovor ne sadrži retoriku koju sada pred izbore slušamo odatile – neće poslužiti cilju za koji se takav potez verovatno koristi. Bugarska je zemlja koja je usmerila pažnju Evropske unije ka Zapadnom Balkanu. Ona još uvek može da bude lider u tom smislu i da ima pozitivnu ulogu u svojoj istoriji za ceo region.

Da li postoji nekakav koncept u kom će Severna Makedonija imati jasnije odnose sa susednim Kosovom, i pored toga što postoji oprez da se ne približi Kosovu više nego što bi bilo prihvatljivo za zvanični Beograd?

Naša pozicija prema Kosovu je evidentna i bez kalkulacija. Nivo političkih i ekonomskih odnosa, broj susreta na najvećem nivou bez obzira na vladajuće garniture u Skoplju i Prištini, podrška članstvu Kosova u međunarodnim i regionalnim inicijativama – sve to govori o našoj želji za dobrim odnosima sa Kosovom, odnosima u koje investiramo i koje razvijamo.

Inače, ne verujem u *zero sum* tip politike prema susedima, u kojoj svaki plus u našim odnosima sa Prištinom znači minus u odnosima sa Beogradom i obrnuto. Neki političari u našem susedstvu mogu da ga nameću, ali mi ne izgleda da u tome imaju posebnog uspeha.

Pogledajte poslednju odluku naše Vlade u vezi sa Kosovom: kao nova članica NATO-a, odlučili smo da pokažemo veću odgovornost prema regionu učešćem pripadnika naše armije u KFOR-u, misiji NATO-a na Kosovu. Tokom 2021, između 50 i 180 pripadnika Armije Severne Makedonije biće angažovano u sklopu italijanskog kontingenta, a u saradnji sa Nacionalnom gardom iz Vermonta. Samo ova odluka je dovoljna da se vidi da po pitanju naših odnosa sa Kosovom ne kalkulišemo i ne vodimo sitnu politiku.

Kad su u pitanju pregovori između dva suseda, takođe se trudimo da imamo jasan i konstruktivan stav: želimo rešenje koje će učvrstiti mir i bezbednost. Region može da krene pravim putem samo sa liderima koji su ujedinjeni oko zajedničkih ciljeva, a to su trajni mir, regionalna saradnja, ekonomski razvoj i članstvo u EU.

Polazeći od nekih stavova da je i ideja o tzv. „Malom Šengenu” svojevrstan „interplej” država u regionu, postavlja se pitanje kojoj državi bi ta ideja donela najveću korist, a kojoj određenu štetu u političkom smislu?

U suštini ove inicijative za regionalnu saradnju stoje dva dobra cilja: da u region uvedemo evropske principe saradnje i da ubrzamo proces integracije svih zemalja Zapadnog Balkana u EU. To je poruka koju šaljemo sa spremnošću da samostalno, na sopstvenu inicijativu i bez spoljnih mentora obezbedimo slobodno kretanje ljudi, proizvoda, usluga i kapitala u našem zajedničkom regionu.

Na poslednjem sastanku u Ohridu dogovoreno je da stvorimo uslove kako bi se smanjilo vreme čekanja na granicama i obezbedio brži protok proizvoda, čime bi se povećao obim trgovine. Sramno je da kamioni svake godine provedu približno 26 miliona sati čekajući na našim granicama. Jedna milijarda američkih dolara nam ode u vetar.

Založili smo se da obezbedimo mogućnost da biznismeni i ljudi nude svoje usluge po celom regionu, bez obzira na to koja je njihova matična zemlja.

Složili smo se i da čemo raditi na tome da kada državljanji trećih zemalja, van regionala, uđu u jednu od zemalja – Srbiju, Severnu Makedoniju ili Albaniju – više ne moraju da prolaze kroz granične i carinske formalnosti na svakoj od naših granica.

I to radimo za dobrobit svih. Kao i sa ostalim stvarima u politici, kad postoji dobra politička volja svi imaju koristi. Na žalost, pandemija je odložila uspostavljanje i sproveđenje ovih mera, ali inicijativa je ipak otkrila jednu dobru vest – da se poruka za saradnju kao način napredovanja čula i da je prihvaćena.

Može li da se kaže da Severna Makedonija slobodno i sama vodi i usmerava svoje odnose sa svakom od zemalja u regionu?

Mislim da nijedna zemlja ne može da traži da bude deo jednog šireg saveza – Evropske unije ili NATO-a – ako ne može da vodi svoju politiku samostalno i ako isto tako ne može da usmerava odnose sa susedima. Mi smo pokazali da nema drugačijeg načina ili, da budem preciznija, nema uspešnijeg načina za to. Ponovo ću se vratiti na spor oko imena – 30 godina posrednik iz UN Metju Nimic je svom snagom pokušavao da olakša pregovore i da dođe do rezultata, ali kada ne postoji iskrena politička volja sa obe strane to je onda osuđeno na neuspeh. Uvek će se naći nešto što će čitav poduhvat vratiti nekoliko koraka unazad, jer se pregovara da se ne bi našlo rešenje.

Mi smo imali sreću da na čelu obe države u vreme pregovora imamo progresivne lidere. Ti lideri nisu se sakrivali iza parola, nisu se pravdali nasleđenim problemima nego su razmišljali, razgovarali i odlučivali.

U svojoj poslednjoj knjizi, Kisindžer nas podseća da „istorija kažnjava svaku stratešku frivolnost, pre ili kasnije“. Naravno, njegova poruka je pre svega usmerena ka velikim silama koje, kada izgube kontrolu nad svojom taktikom, uvode svet u globalni konflikt. Ali, strateške greške najskuplje plaćaju „mali“ narodi jer ne dobijaju pravo na popravni ispit.

Makedonija je svoje pogrešne poteze i procene iz 2008. platila celom jednom izgubljenom dekadom i propuštenim šansama koje se nikada neće vratiti. Niko nas neće spasti od naših grešaka i niko nije nama stvorio „penal”. Morali smo sami da analiziramo i donosimo odluke. Znali smo kakav vetar duva, ali smo morali sami da namestimo jedra.

Članstvo Severne Makedonije u NATO-u jedna je od najozbiljnijih promena tog tipa u regionu ove godine: da li taj korak doliva ulje ili gasi vatru balkanskog interpleja u odnosu na Severnu Makedoniju?

Članstvo Severne Makedonije u NATO-u potiskuje balkanski interplej iz igre. Ovaj naš uspeh, realizacija strateškog cilja i način na koji smo to postigli govori samo jedno: vreme je da Balkan izađe iz svojih granica. Vreme je da prestanemo da se bavimo samim sobom, zatvoreni i izolovani, vreme je da nastupimo zajedno, ujedinjeni prema svetu. Završilo se vreme dokazivanja ko je veći od koga, jer sila leži u zajedništvu; prvo među nama na Balkanu, a onda i sa zemljama članicama EU. Članstvo u NATO-u znači da Severna Makedonija više nije tema na stolu Alijanse koja treba da se analizira, nego da naša zemlja ravnopravno sa najmoćnijim članicama tog saveza doprinosi bezbednosti u svetu.

Pre manje od 20 godina jedna misija NATO-a nam je pomogla da vratimo stabilnost. Danas smo ispratili naše snage u NATO operaciju KFOR-a da pomognu i doprinesu stabilnosti tamo gde je još uvek potrebna. Taj „oštar zaokret“ je bio težak i rizičan, ali je promenio političku kartu i pravila.

Ako smo do pre nekoliko godina trošili energiju žaleći nad svojom sudbinom, sada možemo da kažemo da smo doneli odluke za naše strateško pozicioniranje, odluke kojima smo svojoj malenoj zemlji povećali snagu, obezbeđujući joj članstvo u najmoćnijem vojnopolitičkom savezu.

Inače, niko od nas ne beži od interpleja – on je prirodan, neizbežan i standardan. Ali, on ne mora da bude balkanski po prirodi – može da bude evropski. Ali s vremenom i pameću, ko zna? Možda i promenimo značenje našeg regionalnog prideva, pa da kažemo da nas je taj novi balkanski interplej učinio boljim.

Šta predstavlja najveću kočnicu za pozitivniji iskorak regionala i u ekonomskom i u političkom smislu?

Jedina prava kočnica za Balkan smo bili mi, Balkanci. Kada smo tražili opravdanja za naše greške, kada smo tražili spoljašnje krvce za naše svađe, kada smo padali u zamke populista (nekada smešni, ali uvek opasni), kada smo čekali „novog lidera” da dođe i čarobnim štapićem da reši sve...

Šta će nas spasti? Da pokažemo zrele političke izbore i dovoljnu dozu mudrosti kada donosimo odluke. Kada kažemo demokratija, da to ne budu Potemkinova sela sa izbornim farsama kao fasadom. Kada kažemo borba sa korupcijom, da to ne bude partijski odstrel neistomišljenika i birokratski alibi za „svoje.” Kada kažemo sloboda medija, da to ne bude samo eho našeg glasa ili moćnih biznis interesa. Kada kažemo nezavisne institucije, da to ne bude samo tema na EU konferencijama. Ova lista se nastavlja, ali se svodi na jednu krupnu promenu: svako od nas treba da prihvati da mora da odradi svoje, da nosi deo odgovornosti, da promene počinju svako jutro sa svakom odlukom koju ćemo doneti ili koju ćemo odložiti, sa svakim izborom koji ćemo napraviti ili koji ćemo zaobići, sa svakom navikom koju ćemo promeniti i svakim sistemom koji ćemo unaprediti.

Ne postoje jednostavna rešenja. Ali recept je jednostavan: da sutra bude bolje nego juče. I da se ne opustimo, da se ne obeshrabrimo. Malo interpleja u ovom smislu neće biti na odmet.

INTERVJU SA RAIFOM DIZDAREVIĆEM*

Sarajevo, februar 2020.

Gotovo dvadeset godina po okončanju rata na prostorima bivše Jugoslavije bilateralni problemi još uvijek nisu rešeni. Gde god se pojavi ekonomска inicijativa, izostane politička kohezija i blokira tu inicijativu. Kakvo je vaše viđenje, šta bi bile vaše preporuke praktičnih politika svim akterima u regionu kako bi se postavili znatno praktičnije i korisnije?

Ispričao bih vam na početku jedno moje iskustvo iz doba kad sam bio ministar spoljnih poslova: stalno sam razmišljao o tome kako mi imamo jako dobre odnose sa zemljama na svim kontinentima, ali ne i sa onim u susjedstvu. Smatrao sam da treba da se fokusiramo na neka pitanja multilateralnih odnosa u kojima postoji interes, potreba i korist svih balkanskih zemalja, i došao sam do zaključka da je svim zemljama na Balkanu usko grlo saobraćaj i da bi saradnja na tom planu svima koristila. Ideja mi je bila da se organizira sastanak ministara inostranih poslova balkanskih zemalja, koga nikada ranije nije bilo, ali na jedan novi, elastičan način, bez strogog dnevnog reda oko koga bi se svi posvađali, nego da to prosto postane razmišljanje svih da je dobro da se nađemo i zajedno to pripremimo. Moram da kažem da sam imao jako mnogo teškoća da sa tom idejom prođem u vrhu

* Raif Dizdarević je bivši predsedavajući Predsedništva SFRJ (1988–1989), ministar inostranih poslova SFRJ (1984–1987), predsednik Savezne skupštine SFRJ (1982–1983). Razgovor je vodio Igor Davidović, istraživač Centra za primenjene evropske studije.

Jugoslavije, u predsjedništvu, jer to je veliki rizik bio... Nama ne treba ideja koja će propasti. U skladu sa opisanim iskustvom, ja mislim da bi neke multilateralne, zajedničke ideje bile pozitivno primljene, bilo da se radi o infrastrukturi, o komunikacijama ili o nečemu u vezi sa očuvanjem okoline; dakle, sve ono što bi bio neki zajednički stav balkanskih zemalja prema Evropskoj uniji. Međutim, ne mislim da je ideja o Malom Šengenu održiva, jer ne možete okupiti sve balkanske zemlje oko toga. Bosna i Hercegovina ne mogu sebi dozvoliti neka rješenja koja bi već teškoj unutrašnjoj situaciji mogla dodati nove probleme, ali ima čitav niz pitanja koja mi sa Srbijom možemo da riješimo i da malo relaksiramo odnose. Umjesto da prihvatimo takva rješenja, mi ugrađujemo u njih neke kočnice, kao recimo u slučaju izgradnje auto-puta Beograd–Sarajevo. Ministru saobraćaja u Savjetu ministara BiH sam sugerisao da sa partnerima iz Srbije proba dogovoriti izgradnju ili završetak izgradnje ta tri mosta. I čim se prvi most završi, da se napravi parada, svečano otvaranje i slično; time se ljudima olakšava komunikacija, a to onda stvara drugačiju atmosferu.

Most koji su nazvali „Bratoljub” je izgrađen, ali nije u funkciji godinama i njegovo korištenje je zabranjeno.

To je nadmudrivanje oko bezveznih stvari. Dakle, ja mislim da treba naći nešto što je zajednička potreba i interes i što relaksirajuće djeluje na opštu atmosferu na Balkanu, a to će vjerovatno onda imati bar neki efekat uzdržanosti u bilateralnim svađama.

Srbija i Hrvatska su ključni akteri odnosa u regionu. Da li je izvesno njihovo približavanje ili je uzajamna tolerancija maksimalan domet njihovih odnosa?

I Srbija i Hrvatska još uvijek žive više u prošlosti nego u budućnosti. To opterećuje odnose između njih, i do stvarnog mirovorstva među njima će teško doći u bliskoj budućnosti, iako postoji izvjestan prostor za umanjenje sukoba njihovih pretenzija. To je prvenstveno

prostor ekonomskih, informacionih i informatičkih odnosa, koji mogu nadvladati politički stav, ali sve dok i Hrvatska i Srbija žive u prošlosti, teško je utvrditi neki makar misaoni koncept koji bi u njihovom stavu mogao konstruisati otklon od prošlosti kao konstantu u vizuri budućih odnosa.

Hrvatska je punopravna članica EU, u svojim spoljнополитичким prioritetima izjašnjava se u prilog integrisanja svojih suseda podrškom pregovaračkih procesa. Da li će moći da se uzdrži od uslovljavanja suseda rešenjem svojih bilateralnih pitanja?

Hrvatska nije lider eurointegracija nego se prosti veoma često postavlja nadmeno i dijeli lekcije BiH, želeći da sebi pripše značaj mnogo veći od onog koji zaista ima.

Ali ipak, konstantan je uticaj interpleja između Srbije i Hrvatske na sve njihove susede, a njihovi se interesi prelamaju i očituju na mnogim, često ključnim unutrašnjim modelima interpleja.

Mi smo bukvalno izloženi stalnom pritisku Beograda jer je pola Bosne i Hercegovine stalna tema u Srbiji još od Dobrice, sve pod parolom „Jesmo izgubili Kosovo, al' smo dobili Republiku Srpsku”. I sad u ovom zaoštravanju blokade ukupnog sistema življenja u Bosni i Hercegovini tema pripajanja i dalje je prisutna u Republici Srpskoj. U stvari, čitava Dodikova politika je od samog početka avanturistički separatizam, šovinizam, zatrovanost i inat u odnosima, posebno u nacionalnim odnosima u Bosni i Hercegovini. Niko nije amnestiran od ta tri faktora, tri usurpatora predstavljanja interesa naroda, a nije bošnjački narod SDA, SDA je jedna stranka. Nije hrvatski narod HDZ, niti je srpski narod Dodik. Stranka koja dominira nije predstavnik istinskih interesa srpskog naroda ovdje. Ne može se stvoriti nekakva Herceg-Bosna, ne može se betonirati položaj Republike Srpske niti Federacije BiH. Dakle, mi ćemo trajno biti žrtva pritisaka iz Beograda, mada ostaje pitanje šta će se događati u samoj Srbiji jer ako gledate

tu svevlast Vučića, on će se, ja mislim, sam zapetljati u svoju političku agendu. Ako pogledate tu opoziciju u Srbiji, vidjećete da se ona ne razlikuje od vlasti kad je riječ o onome što je nacionalni ili politički diskurs – tamo nema opozicije koja ima neke progresivne ciljeve i nudi neke značajnije promjene. Mislim da su odnosi na Balkanu gori nego što su bili poslijeproljica, jer je bilateralnim odnosima na probleme prošlosti dodato sve ovo što se u neposrednoj prošlosti gomilalo i hiperetrofiralo. U odnosima na Balkanu nema pomjeranja dok Srbija ne skine hipoteku Kosova jer nikada više nijedan dio Kosova neće biti Srbija: historijski gledano, ako realno ocjenjujemo situaciju, priča o nezavisnosti i samostalnosti Kosova je završena. Drugo, kad je u pitanju stanje u Crnoj Gori, ovo što se sada radi je jedan agresivni atak: tamo je u stvari Pravoslavna crkva u službi agresivne politike i ona zaista iz temelja drma Crnu Goru. Dakle, nema ozbiljne mogućnosti za poboljšanje bilateralnih odnosa između balkanskih zemalja i sad je pitanje kako i šta činiti što bi bar malo spuštalo tenzije.

INTERVJU SA STJEPANOM MESIĆEM*

Zagreb, decembar 2019.

Recite mi, gospodine Mesiću, budući da svi imamo isti problem – sindrom nacionalističkih i etnocentričkih priča: postoje li političke snage, političari, neke opcije u Hrvatskoj i u Srbiji i u Bosni, koje mogu javnosti uputiti drugačiju poruku ili sprovesti proces na drugi način?

Kad sam razgovarao sa Borisom Tadićem, ja sam njemu rekao: „Gledaj, kad sam izabran na mjesto predsjednika, ja sam poslao poruku jednu Hrvatima u Bosni i Hercegovini: 'Vaša domovina je Bosna i Hercegovina, vaš glavni grad je Sarajevo, svoju politiku morate kreirati sa druga dva naroda u Bosni i Hercegovini. Hrvatska može pomagati, ali vi morate shvatiti svoju poziciju'. Ti bi morao takvu poruku poslati Srbima u Bosni i Hercegovinu." On kaže: „Ko to kaže izgubiće izbore." A on je svejedno izgubio izbore iako to nije rekao, jer koju to Beograd šalje poruku? I kaže mi: „Mi u cijelosti podržavamo cjelovitost i integritet Bosne i Hercegovine, i u svemu podržavamo Milorada Dodika". Pa, gledajte, zašto ovo naše takozvano vodstvo želi uporno Čovića, zašto misle da će oni pripojiti Hercegovinu... Ja nemam koncept kako bi trebalo uređiti Bosnu, ali ovo što sada postoji – to je neodrživo.

* Stjepan Mesić je političar, predsednik Republike Hrvatske (2000–2010), član i poslednji predsednik Predsedništva SFRJ (1991). Razgovor je vodio Igor Davidović, istraživač Centra za primenjene evropske studije.

Da li smatrate da je Republika Srpska najveći irritant neodrživosti ili, da kažem, irritant između Srbije i Hrvatske zbog tih duplih veza i odnosa?

Ovo stanje u Bosni i Hercegovini je odraz rata koji je završio Dejtonskim sporazumom, čija je jedina pozitivna strana to da je zaustavio rat, ali nije ostavio mogućnosti za normalno funkcioniranje jedne pravne države. Drugo je sada pitanje kako iz toga izaći... Kažu: „Nek se dogovore” – pa da se mogu dogovoriti, dosad bi se dogovorili! Jer previše je ovo otišlo, predaleko je otišlo, znate. Kad je stvar amorfna onda se to može mijesiti kako hoćete, znate, kao glina, amorfnu stvar uvijek možeš modelirati kako hoćeš; ali kad se stvar kristalizira, svaki udarac u kristal razbija ga na stotine komada. Isto je i kod funkcioniranja države; sad je pitanje dobre volje, kad bi se u inat srpskoj i hrvatskoj i bošnjačkoj strani našli ljudi koji priznaju činjenice i da jednostavno od toga krenu... A činjenica je da je Bosna i Hercegovina uvijek bila jedan entitet: i za vrijeme bosanskih kraljeva, i za vrijeme Turske carvine, i za vrijeme Austrije, i za vrijeme Jugoslavije. Ali jednom kad je prolivena krv, to nije lako vratiti natrag. Previše je krvi proliveno...

Mnogo je bilo komentara nekada – 2010, 2017. godine – na vašu izjavu da biste u slučaju otcepljenja Republike Srpske kao predsednik izveli hrvatsku vojsku na koridor.

Da, jesam to rekao, meni je u stvari tu smetalo sve što se govorilo – te da će se otcjepiti, te da će biti referendum, i prosto sam rekao: Hrvatska je garant Dejtonskog sporazuma, ali ako bi se sada otcjepila Republika Srpska, što nije u skladu sa Dejtonskim sporazumom, ja bih dao nalog da se presječe koridor i da se ponovo vratimo na razgovore, nema odvajanja. Osim toga, pretpostavljam da bi i NATO pakt bio za to, ali to je rečeno u toj opštoj euforiji, atmosfera je bila dosta zagrijana, svi su pričali o referendumu... Ma ostavite se referendumu, stvari se moraju politički iskristalizirati a onda se može provjest referendum kakav hoćeš.

I Srbija ima stvari koje su iritantne po hrvatski stav i po hrvatske interese; šta su po vama tu najveći problemi i kakve su regionalne posledice?

Problem je u tom što su, kako mi se čini, garniture na svim tim prostorima došle na vlast jednom negativnom selekcijom i nemaju težinu; eto, kad mi ne možemo riješiti ovaj spor sa Slovenijom, šta onda možeš riješit...

Kako vidite perspektivno varijantu koja bi značila pozitivan pomak u relacijama između Srbije i Hrvatske, da li je to stvarno maksimum dostignuća i tolerancije?

Mene nekako uvijek vrijeme demantira, ja uvijek mislim da će se građani kao birači vladat kao jedan kolektivni intelektualac i da će pobijedit razum, a onda me to sve demantira. A pesimisti su, kako se kaže, optimisti sa iskustvom, a ja sam još optimist, ja još mislim da se nešto može napraviti. Mogao sam se sad kandidirati, imao sam pravo na to.

A recite mi nešto oko predsedavanja Hrvatske Evropskom unijom, šta će to konkretno značiti?

Ništa, to je rutinska stvar, ta administracija će u stvari sve rješavati tamo gdje je ona, a ovo je jedna utješna nagrada.

Postojala je ta ideja u grupi parlamentaraca iz Hrvatske, među kojima je u principu i danas ta politika (makar neformalno) na snazi – Hrvatska želi da bude šef za proširenje Zapadnog Balkana ili da drži na oku Zapadni Balkan; to Brisel do sada nije odobravao.

Hrvatska je tu jako propustila, umjesto da je otvarala suradnju sa svojim susjedima. Ja sam se zalagao da sa susjedima ima dobre odnose, da maksimalno ekonomski surađujemo, jer onda si ti ozbiljan i u širim krugovima; ali ako ti sa svojim susjedom ne surađuješ, kako ćeš biti ozbiljan sa onim daljim?

A da li mislite da će biti dovoljno političke kohezije između aktera Malog Šengena? Da li će politika uvažiti sve ekonomske razloge i interes svih nas prema Evropi, ili će doći do političkih pucanja?

Radi opstanka će morati. Jasno, Srbiji ostaje problem Kosova. Meni su jasni svi politički i povijesni razlozi zbog kojih je to pitanje sada vrlo teško rješivo, ali ono se ne može prevladati besmislicama kao što je stvaranje Velike Albanije ili veliko ovo, veliko ono; to je prije svega glupo kad smo svi mali. Ne možete od malog napraviti veliko.

Šta smatrate da je sada u Srbiji najveća prepreka, šta je kočnica globalizaciji, unapređenju, poboljšanju približavanju i prema Hrvatskoj a i u regionu?

Čujte, šta god Srbija sada poduzme ne može kad u Hrvatskoj vodstvo zapravo ne želi suradnju; vidite da oni drže ratno stanje u Vukovaru. Možda bi mogla da se napravi jedna konferencija nevladinih udruga uz međunarodnu podršku, pa da se tu počne razvijati i praviti jedna mirnodopska atmosfera. Možda bi to bilo dobro, imamo ih i na jednoj i na drugoj strani. Jer ako čekaš da sve ide službeno, tu se ne može ništa. Ali i u Evropskoj uniji je došlo do jednog zastoja jer bi i njen interes morao biti da jugoistok Evrope što prije uvuče u sebe; ako mogu ući Bugarska i Rumunjska, onda može i svaka jugoslvenska republika, ali mora postojati volja. Međutim, i sama Unija mora nešto učiniti kako bi se prije svega u njenim redovima stvorila motivacija za proširenje, što sada nije slučaj: Francuska i još neki pružaju otpor, Velika Britanija napušta Uniju, i zato mora postojati protuteža jer postoje oni koji hoće da uđu i kojima moramo pomoći da uđu što prije. Dakle samoj Evropskoj uniji nedostaje motivacija; tu je i slučaj Turske koja pregovara ko zna već koliko i koja će otići sve dalje u islamizaciju. Da je Turska primljena prije, ne bi se pojavio Erdogan, bila bi drugčija situacija.

Kakav izlaz iz svega možemo videti?

Ja se ponovo vraćam na stav da je teško vjerovati prosvijetljenim diktatorima, ali kada bismo imali ličnosti koje imaju težinu, onda bi se stvari mogle pokrenuti. Takvih sada nema, naprosto ne postoje... Čim Vučić otvorí usta, odmah kod nas kažu: „A govor u Glini?”. Ali zašto se ne prisjetimo koliko je on tad imao godina? Imao je i on pravo na svoje zablude...

INTERVJU SA VESNOM PUSIĆ*

Zagreb, decembar 2019.

Gospođo Pusić, hvala Vam najlepše na prilici za razgovor. Da počnemo od same političke scene u Hrvatskoj: da li su tu deklari-sani stavovi istovetni sa praktičnim postupcima? Da li praktične politike slede deklaratorne stavove, načela i namere u odnosima prema susedima i u regionu, ili vidimo nešto drugo?

U hrvatskom slučaju to je iznimno zanimljivo zato što smo mi prošli fazu pristupanja Evropskoj uniji u kojoj je to smanjeno, a to je bila jedna vrlo posebna faza. Po mojoj računici to razdoblje je trajalo 12 godina: počelo je 2001. kada je Hrvatski sabor ratificirao Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, te računam da je to bio prvi korak. Ono što se pokazalo nakon ulaska Hrvatske u Evropsku uniju, dakle nakon 01.07.2013, jeste nešto što je ne samo moguće nego i očito – degradacija, odnosno takozvani *backsliding* ili nazadovanje. Hrvatska je bila država koja je vjerojatno najbolje funkcionirala u periodu 2012., 2013., 2014., a onda su polako iz pukotina počeli da izlaze svi ovi koji su se prikrili u procesu pridruživanja.

Da li govorimo o izlasku iz pukotina radikalne desnice, ultra-radikalne desnice, istorijskih ili povijesnih revizionista, nekoga ko nije spremna na popravak bilateralnih odnosa sa susedima?

* Vesna Pusić je zastupnica u Saboru Republike Hrvatske i bivša ministarka spoljnih poslova RH (2011–2016). Razgovor je vodio Igor Davidović, istraživač Centra za primjenjene evropske studije.

U pitanju je segment društva koji je kolaborirao za vrijeme Drugog svjetskog rata, bilo u Hrvatskoj bilo u Srbiji ili bilo gdje drugdje. To su ljudi koji su to de facto zakopali kod sebe doma, u krug sopstvene familije, a kad su došle promjene oni su to razumjeli kao neko pravo na građanstvo. Oni su neugodni ali po mom mišljenju nisu tako opasni, opasni su njihovi lideri koji po mom mišljenju nemaju nikakva politička uvjerenja. Ti lideri su „belosvjetski lopovi”, što biste vi rekli, to su naprosto ratni i tranzicijski profiteri, i to ozbiljni tranzicijski profiteri, koji gaje potpunu bezosjećajnost prema drugima i jednu gnjecavu sentimentalnost prema sebi. Vjerojatno je jedan od prvaka u tome bio Milošević sa famoznim govorom na Gazimestanu, gdje se u procesu njegovog govora gotovo moglo vidjeti kako on počinje razumijevati o čemu se radi i kako počinje projicirati tim ljudima: „Vi ste jadni, ali mi ćemo vas zaštititi”. I to su prepisali svi ti ljudi u cijeloj regiji; jedanput kada to vidiš, nije teško to razumjeti.

I to traje već decenijama?

Ovdje nijedna država zadnjih 150 godina nije trajala duže, nije trajala ni koliko traje jedan prosječni ljudski vijek. To znači da ne postoji lojalnost prema institucijama, jer institucije su jedno danas, drugo sutra; vrijednosti su jedno danas, drugo sutra. Isto vrijedi i za tranziciju, pogotovo ovaj binarni model – sve što je bilo dobro sad je loše, sve što je bilo loše sad je dobro. Dakle lojalnost postoji prema primarnoj grupi, prema familiji, dečkima iz razreda, suseljanima, prema nekakvoj grupi koju vi možete sagledati, ali ne i prema institucijama. Država je de facto neprijatelj, državu treba prevariti, državu treba nekako zaoobići, a svi oni koji se busaju u prsa sa tom ljubavlju prema domovini, državi, narodu i tako dalje – odmah možete biti sigurni da su upravo oni najveći rušitelji svih tih država i njihove šanse da traju na dugi rok.

Hrvatska je, dakle, u očima Evropske unije prepoznata po tom problemu, ali ne znam kakva je vaša procena: kako Brisel na to reaguje, kako Evropska unija reaguje, da li mlako, ili tek sa nekim prikrivenim komentarom?

Za sada uglavnom nikako, a to sad ugurati natrag u bocu je, naravno, vrlo teško, uključujući i HDZ. Međutim, sad kad se vodstvo HDZ-a promijenilo, kad je na čelu HDZ-a Plenković koji uvijek govori potpuno različito od te dominantne klime, sad se ti isti instrumenti (uključujući te takozvane branitelje) koriste unutar HDZ-a protiv njega. Što se Evropske unije tiče, oni gledaju Hrvatsku kroz njega, naročito ovi iz Evropske pučke stranke, koja je najveća grupacija, a i Merkelova, koja očito ima velike simpatije prema Plenkoviću. I gledajući Hrvatsku kroz tu prizmu čovjek bi rekao: „Hvala bogu, ovo je jedna od rijetkih istočnoevropskih zemalja”, jer naravno, tu imate i Orbana i Kačinskog i Babiša, ekipa je prilično užasna na istočnoevropskoj strani. U usporedbi sa njima, Plenković je gospodin i demokrat. Naravno, iza tog Plenkovića je HDZ, koji je puno gori nego što je bio Sanaderov HDZ: iako je u HDZ-u bila ista ekipa, Sanader je taj HDZ imao pod kontrolom, za razliku od Plenkovića. I da odgovorim na vaše pitanje: Evropska unija u ovom trenutku ne reagira nikako, odnosno ne zna točno kako bi reagirala, jer dobija dvostrukе signale: Plenković – pristojno, urbano, civilizirano, umjereno; signali s terena, rasprave u medijima, istupi u Saboru – ludaci. A istovremeno se sve to događa kad Evropa ima i Babiša i Orbana i Kačinskog, pa ako hoćete i Muskata na Malti, dakle kad cijela Evropska unija nije sigurna za šta se zalaže, i to je naša nesreća na neki način. U tim uvjetima, za jednu normalnu Hrvatsku, ili normalnu Srbiju ili bilo koga tu na Balkanu, oni nisu od velike pomoći.

Politika interpleja ili metod interpleja već decenijama modelira odnose između Hrvatske i Srbije. Po Vašem mišljenju, koja je najviša moguća tačka: da li približavanje Hrvatske i Srbije postoji kao opcija, ili ćemo se zadržati samo na nivou tolerancije?

Pitanje je koliko vremena imamo. Jer ako imamo dovoljno vremena – što znači, recimo, više decenija mira i nikakvih intervencija izvana, u smislu neke okupacije ili nešto tako – mi ćemo doći pameti. Dakle, mi u Hrvatskoj i Srbiji treba da shvatimo da nismo naročito relevantni, ni globalno ni evropski. Ali regionalno jesmo. Ne samo

međusobno, nego i regionalno. A kao što je poznato iz povijesti, ova regija ima velike potencijale za destabilizaciju Evrope i mi imamo tu sreću u nesreći – ja sam to uvijek smatrala srećom i šansom – da pomazući sebi i praveći red u svojoj kući, mi obavljamo jedan evropski posao, a evo i zašto: ako mi ne držimo stabilnu ovu regiju, neko drugi će morati tu intervenirati i to će biti nečiji tuđi posao. Ako smo pametni, mislim da će tu na dugi rok doći do toga da partnerstvo između naših država – i to ne samo između Hrvatske, Srbije i Bosne, mada su Hrvatska i Srbija naravno tu važne – da će to partnerstvo u stabiliziranju regije *de facto* i jednoj i drugoj zemlji pružiti mnogo viši status nego što bismo mogli imati po bilo kojem drugom kriteriju.

Ipak je tu dominantan unutrašnji stav prema susedima i prema regionu. Ne govorim samo o Hrvatskoj, govorim o svima nama u regionu.

U ovih trideset godina u ovim zemljama se pojavio jedan sloj bogataša kakve mi nikad u povijesti nismo imali. I to nije rezultat funkciranja institucija, niti članstva u Evropskoj uniji ili demokracije – to je rezultat tranzicijske pljačke i nefunkciranja pravne države. Ako biste sad tim ljudima rekli da je naš uspjeh uvođenje pravne države, oni bi shvatili da je to direktno protiv njihovog interesa. I borili bi se protiv toga, što je iz njihove pozicije vrlo racionalno, jer njihov interes nisu stabilne države – njihov interes je vlastiti džep. Koliko god se kunu u velikohrvatstvo, velikosrpstvo, veliko bilo šta – oni apsolutno nemaju nikakav osjećaj odgovornosti ni prema institucijama, ni prema državi, samo prema sebi, a to je ono što smo na početku govorili, primarna grupa.

Da li jedan politički koncept može imati snagu da nas navede da se svi skupa posvetimo rešavanju bilateralnih problema koji nas koče i muče već odavno, od graničnih problema, nestalih lica, manjinskih pitanja, tranzacione pravde, ratnih zločina i suđenja i svega drugog, da ne nabrajamo dalje?

Ja sam sigurna da je to moguće, ali nisam sigurna da će se to dogoditi i da za to postoji snaga, zato što to zahtijeva jednu vrlo finu diferencijaciju između onog gdje je neka *cost–benefit* analiza na strani rješavanja, i gdje je *cost–benefit* analiza na strani puštanja niz vodu, da tako kažem, što znači da neke stvari u jednom trenutku moraš prestati, ne može više. Da li je bilo nepravedno – bilo je nepravedno, ali više ne može, nikada to neće biti riješeno do kraja, ali bi bilo dobro da se makar složimo oko principa.

Hajde da pokušamo da prokomentarišemo odnose Hrvatska – Bosna i Hercegovina i Hrvatska–Srbija povodom Bosne i Hercegovine. Pričali smo mnogo o desnici: da li će odnosi Hrvatska – Bosna i Hercegovina biti na horizontu desnog HDZ-a sa desnim Hercegovcima, kako ste se vi to nekada našalili, da li će biti u domenu ovog interpleja ili će biti vezani za posmatranje odnosa relacije Srbije prema Bosni i Hercegovini?

U ovom trenutku među ljudima koji vode Hrvatsku odnos prema Bosni i Hercegovini nema nikakve veze sa Srbijom; ima isključivo veze sa unutarnjim odnosima unutar HDZ-a Hrvatske, jer tu Hrvati iz Bosne i Hercegovine (i to baš tog profila) imaju ogroman utjecaj. Stalno se ponavlja teza kako ne bi smjelo da se dešava da Hrvatima u BiH hrvatskog člana Predsjedništva biraju Bošnjaci, dok u isto vrijeme nama u Hrvatskoj u velikoj mjeri dužnosnike i vlast biraju građani Bosne i Hercegovine. Međutim, koliko vidim po izlaznosti, pa donekle i po rezultatima, što je puno lakše vidjeti na predsjedničkim nego na parlamentarnim izborima, čini se da je dobrom dijelu Hrvata u Bosni i Hercegovini konačno dosta. Da je ljudima apsolutno dosta da bivaju instrumentalizirani od različitih politika u Hrvatskoj zadnje tri decenije. Mi smo imali već jednom uzlet u tim odnosima – kad je u Hrvatskoj bila vlast koja je razumjela da i Hrvati i svi drugi u Bosni i Hercegovini mogu profitirat samo ako Bosna i Hercegovina profitira, i da nema načina da Hrvati profitiraju, ili Srbi profitiraju, ili Bošnjaci profitiraju, a da ovim ostalima bude lošije.

U poslednjim danima svog mandata, gospodin Mesić je rekao da bi u slučaju referendumu ili secesije Republike Srpske izveo vojsku na koridor. Kako bi se to reflektovalo, odnosno kakva je vizura odnosa Hrvatske i Srbije povodom takvih manevara u Bosni i Hercegovini?

Tu je u pitanju jedan model zaustavljanja rata kojem je dozvoljeno da se pretvori u temelj za izgradnju države, što je nemoguće i što se pokazalo nemogućim. Mislim da je jedina država kojoj to više smeta nego Bosni i Hercegovini zapravo Srbija, jer joj samo još to stvarno treba do potpune sreće, zaista... Znam i iz naše perspektive, to je de facto jedan uteg oko noge, koji ti suprotna strana uvijek može podmetnut kao političko kukavičije jaje. To je sigurno opterećenje i za Srbiju.

Nećemo pričati o izjavama predsednice Kolinde da je Hrvatska od Splita do Kupresa, pa se to komentariše u Bosni.

To su naravno budalaštine, ali sa lošim posljedicama.

Šta bi bile vaše preporuke za praktične politike postupanja u ovom regionu?

Mislim da regija ne može zajednički postupati u tom pogledu, ali recimo, u idealnim okolnostima, nešto što je jedino još upotrebljivo u ovoj regiji jeste Evropska unija i tu bi trebalo formulirati neku zajedničku politiku. Zato je hrvatsko predsjedanje Evropskom unijom velika prilika. Da sam, recimo, ja sad na vlasti, ja se više-manje ne bih micala iz Pariza i sjedila bih na glavi Makronu dok ne pronađemo neki način kako Francuska može povjesti jedan proces oživljavanja konsolidacije evropskog teritorija; ja inače smatram da proširenje na Zapadni Balkan nije proširenje Evropske unije – proširenje bi bila Ukrajina ili Turska, a ovo je konsolidacija evropskog prostora.

BIOGRAFIJE AUTORA

Igor Davidović

Igor Davidović (1960) je magistar pravnih nauka iz oblasti međunarodnog javnog prava. Dugogodišnji ambasador Bosne i Hercegovine (Sjedinjene Američke Države, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i Ujedinjene nacije u Beču, Evropska unija u Briselu), i Ambassador-at-Large, glavni pregovarač za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU. Publicista i autor više naučnih radova iz oblasti međunarodnog prava i međunarodnih odnosa. Diplomata u službi i van službe, analitičar u oblasti javne diplomatije, evropskih integracija i regionalne saradnje, i koordinator programa u Centru za primenjene evropske studije u Beogradu.

Rodoljub Šabić

Rodoljub Šabić (1955) je advokat, magistar ustavnog prava, diplomirao je na Pravnom fakultetu u Beogradu. Osim advokatske delatnosti profesionalno je obavljao i više javnih funkcija: bio je, između ostalog, i narodni poslanik, potpredsednik Narodne Skupštine, ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije. Kao prvi poverenik za informacije faktički je uspostavio ovu instituciju, za čiji je rad dobio brojna priznanja i nagrade stručne i opšte javnosti.

Akter je brojnih istraživačkih i edukativnih projekata u oblastima prava i politike i intenzivno učestvuje u aktivnostima civilnog sektora, posebno onim usmerenim na zaštitu ljudskih prava. Autor je velikog broja tekstova objavljenih u naučnim i stručnim časopisima, periodici i dnevnoj štampi.

Jovica Pavlović

Jovica Pavlović (1989) je istraživač-saradnik Instituta za evropske studije u Beogradu. Završio je Fakultet političkih nauka Stokholmskog univerziteta, gde je stekao i zvanje master politikologa. Doktorirao je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Tokom doktorskih studija bio je angažovan kao istraživač pripravnik na projektu „Mediji, sukobi i demokratizacija”, koji je Fakultet političkih nauka sproveo u saradnji sa univerzitetima u Lidsu, Oksfordu, Hamburgu i drugim akademskim institucijama u okviru Sedmog okvirnog programa Evropske unije za istraživanje i tehnološki razvoj. Pre nego što se u potpunosti posvetio akademskoj karijeri, bio je i pripravnik sektora za javnu diplomaciju u ambasadi Sjedinjenih Američkih Država u Beogradu, kao i pripravnik za kulturu u ambasadi Republike Srbije u Teheranu. Objavio je više naučnih radova koji se bave temom međuetničkih odnosa, identitetskim politikama i pravom naroda na samoopredeljenje, kao i nekoliko radova o slobodi medija u balkanskim zemljama.

Milan Igrutinović

Milan Igrutinović (1981) je doktor istorijskih nauka Univerziteta u Beogradu i naučni saradnik Instituta za evropske studije u Beogradu. Istražuje teme iz oblasti evropskih integracija, sa fokusom na odnose Srbije i Evropske unije i usklađenost njihove spoljne i

bezbednosne politike. Njegove nedavne publikacije pokrivaju teme iz istorije evropskih integracija, evolucije Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije i njenu globalnu ulogu, strateške kulture Srbije i društvene osnove njene regionalne politike. U njima je analizirao istoriju odnosa Jugoslavije i Evropske zajednice, razvoj kapaciteta zajedničke odbrane EU i njenu promenljivu poziciju naspram drugih globalnih sila (pre svega SAD i Kine). Poseban istraživački fokus u poslednje vreme je na procesu tekućih integracija Srbije i Zapadnog Balkana u EU, i na povezanosti tog procesa sa susedskim politikama i međunacionalnim odnosima na datom prostoru.

Stevan Rapaić

Stevan Rapaić (1983) je naučni saradnik Instituta za političke studije u Beogradu. Osnovne i doktorske studije završio je na Fakultetu političkih nauka, a master studije na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Autor je monografije *Svetska trgovinska organizacija i preduzeća u spoljnoj trgovini* (Ekonomski fakultet, Beograd, 2013) i koautor monografije *Lokalni ekonomski i održivi razvoj u Srbiji* (Institut za političke studije, Beograd, 2022), kao i više desetina naučnih rada objavljenih u zemlji i иностранству. Pored naučnog, ima i nastavno zvanje vanrednog profesora i predavao je na univerzitetima u Srbiji, Grčkoj, Poljskoj, Rusiji i Tajlandu.

Duško Lopandić

Duško Lopandić (1957) je redovni profesor Fakulteta za pravosuđe i privredu u Novom Sadu za predmete Međunarodno javno pravo i Evropsko pravo. Završio je Pravni fakultet u Beogradu, a magistriрао i doktorirao na Univerzitetu Pariz I (*Panthéon-Sorbonne*) iz oblasti evropskog prava. Kao karijerni diplomata bio je, između ostalog,

ambasador Republike Srbije u Portugaliji i Zelenortskim Ostrvima, šef Misije Srbije pri EU u Briselu, kao i pomoćnik ministra spoljnih poslova za EU i za regionalnu saradnju. Saradivao je sa brojnim istraživačkim institutima u zemlji i objavio veliki broj naučnih radova – knjiga, stručnih i drugih radova na teme EU, istorije diplomatije, regionalne saradnje i međunarodnih odnosa. Objavljuje i radove iz oblasti istorije.

Boris Marić

Boris Marić (1971) je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore. Dodatno se usavršavao kroz Školu evropskih integracija, kao i kroz niz treninga u oblasti javnih politika i upravljanja organizacijama. Svoj radni angažman započeo je u Centru za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), da bi nakon toga postao direktor parlamentarne stranke Pokret za promjene. Tokom 2012. postaje član prvog sastava Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore EU za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, do stupanja na dužnost ministra za rad i socijalno staranje u Vladi izbornog povjerenja. Funkciju ministra obavljao je kao nezavisni intelektualac i prepoznati civilni aktivista.

Autor je brojnih članaka iz oblasti demokratije i evropskih integracija, kao i koautor nekoliko publikacija. Do 2020. godine bio je direktor Centra za građanske slobode (CEGAS), u čijem fokusu su ljudska prava i slobode, vladavina prava, kao i ukupno praćenje društvenih procesa. U junu 2021. godine stupa na funkciju državnog sekretara u Ministarstvu pravde i ljudskih prava u Vladi Crne Gore, a danas obavlja funkciju generalnog sekretara Vlade Crne Gore.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323(497)(082)
327::911.3(497)(082)

POLITIČKO nadigravanje zemalja Zapadnog Balkana / uredili
Duško Lopandić i Igor Davidović. - Beograd : Centar za primenjene
evropske studije, 2022 (Sopot : Slava). - 370 str. ; 24 cm

Tiraž 200. - Biografije autora: str. 366-369. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 978-86-916585-3-3

a) Политичке прилике -- Балканске државе -- Зборници
b) Геополитика -- Балканске државе -- Зборници

COBISS.SR-ID 78238217

“ Zemlje Zapadnog Balkana dele ne samo geografski prostor već i teško i kompleksno nasleđe prošlosti. Dok se ekonomski, politički, nacionalni i brojni drugi segmenti društava zapadnobalkanskih država razlikuju, njihove spoljнополитичке strategije su u velikoj meri usklađene i usmerene na unapređenje susedske politike i snažnu saradnju u rešavanju otvorenih pitanja.

Međutim, naličje ovog naizgled harmoničnog međususedskog suživota u realnoj politici izgleda sasvim drugačije. To naličje ovde zovemo interplej ili *političko nadigravanje* i ono zapravo predstavlja pouzdano sredstvo za očuvanje podela kao osnovne pokretačke snage svih nacionalnih političkih elita. A očuvanje podela u manjoj ili većoj meri uvek znači očuvanje vlasti.”

