

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

ZAPADNI BALKAN - RAZVOJ SARADNJE I/ILI POVRATAK TENZIJA

03/2017



Evropski pokret
Srbija
Forum za međunarodne odnose

SPOLJNOPOLITIČKE
SVESKE

ZAPADNI BALKAN - RAZVOJ SARADNJE I/ILI POVRATAK TENZIJA

03/2017

Beograd 2017. godine

Spoljnopolitičke sveske 03/17

Zapadni Balkan - razvoj saradnje i/ili povratak tenzija

IZDAVAČ:

Evropski pokret u Srbiji

Forum za međunarodne odnose

Kralja Milana 31/II, Beograd

Tel: 011/ 3640-174

office@emins.org

www.emins.org

ZA IZDAVAČA:

Maja Bobić

UREDNIK:

Duško Lopandić

AUTORI:

Duško Lopandić

Dragan Đukanović

Branka Latinović

KOORDINATORKA PROJEKTA:

Svetlana Stefanović

LEKTURA I KOREKTURA:

Nina Lopandić

DIZAJN:

Marko Zakovski

ELEKTRONSKO IZDANJE

ISBN 978-86-80046-32-7

Mišljenja i stavovi izraženi u publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Foruma za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji.

Sadržaj

Reč urednika	5
1. Dr Duško Lopandić: Budućnost politike proširenja Evropske unije – da li je moguća ubrzanija integracija Zapadnog Balkana u EU?	7
Uvod	7
Junker, Makron, reforme EU i politika proširenja	8
Mogući elementi unapređenja dosadašnje politike proširenja EU prema Zapadnom Balkanu	9
Zaključak i predlozi: ka inoviranju politike proširenja EU?	12
2. Dragan Đukanović: Izborni ciklusi 2016/2017 – od oštre retorike do postizbornog pokušaja poboljšanja bilateralnih odnosa u regionu	13
Kontekst	13
Izborni ciklusi na Zapadnom Balkanu: <i>circulus vitiosus</i> osnažene loše retorike prema susedima	13
Uloga Rusije i Turske	18
3. Branka Latinović: Bezbednost u regionu – izgradnja poverenja ili trka u naoružanju?	19
Uvod	19
Ugovorni aranžmani u oblasti kontrole naoružanja – važan instrument u zaustavljanje trke u naoružanju	20
Dejtonski sporazum – o regionalnoj stabilnosti i podregionalnoj kontroli naoružanja	21
Evropski i regionalni koncept kontrole naoružanja - kako ga unaprediti i modernizovati?	23
O autorima	24

Reč urednika

Moglo bi se konstatovati da se posle nekoliko „godina samoće“ koju je pratila ekonomska kriza, Zapadni Balkan postepeno ipak vraća na agendu glavnih međunarodnih, posebno evropskih, učesnika. Da li je ova vest povoljna ili ne, nije unapred sasvim sigurno, jer, kao što je poznato, biti na stolu međunarodnih kancelarija ili u glavnim medijskim vestima, često može da znači neku novu krizu ili nagoveštaj destabilizacije. Ipak, možemo konstatovati da je, za sada, aktuelizovanje teme položaja i političke evolucije Zapadnog Balkana više indirektna posledica raznih međunarodnih dešavanja koja nisu isključivo povezana sa internim stanjem u regionu koliko sa negativnom evolucijom ukupnog međunarodnog okruženja u Evropi i šire, poput zahlađivanja odnosa SAD-a i zemalja EU sa Rusijom, političkim zbivanjima u Turskoj, stanja na Bliskom istoku povezanog sa sukobima i nestabilnosti u Siriji, Libiji, Iraku i dr, nepredvidivim izazovom novih migracija, kao i pojavom konkretne pretnje terorizma u brojnim evropskim zemljama. U samom regionu, znakovi o (ne)stabilnosti su kao i obično pomešani – od pozitivnih primera i pomaka u regionalnoj saradnji, do ponekad neočekivanih „erupcija“ u vidu uglavnom kratkotrajnih bilateralnih kriza, ali i dugotrajno nerešenih pitanja u bilateralnim odnosima nekih zemalja i entiteta u regionu.

Kao i ova opšta slika, tako i tekstovi koji slede sadrže mešavinu optimističkih i manje optimističkih analiza. **Duško Lopandić** stavlja naglasak na pozitivne signale u evoluciji politike proširenja Evropske unije, kao bitnog elementa balkanske stabilnosti i reformske agende. Kako se ističe, u drugoj polovini 2017. godine nastupila je nešto optimističnija atmosfera u pogledu perspektiva proširenja EU na prostor Zapadnog Balkana do 2025. godine. Najavljena nova strategija Evropske komisije za pristupanje Srbije i Crne Gore (početak 2018) trebalo bi da sadrži dodatne instrumente kojima će se podstaći proces integracije, uključujući i mere za ubrzanje perspektive pristupanja za ceo region Zapadnog Balkana nakon 2019. godine (*bregzita*). Autor posebno ukazuje na finansijske i institucionalne aspekte buduće politike EU, uključujući i dalje perspektive tzv. *Berlinskog procesa*. Autor ističe da ulaganje napora u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja u regionu, kao i sa zemljama članicama EU, treba da i dalje bude jedan od glavnih ciljeva spoljne politike na Zapadnom Balkanu. U istom smislu, važno je ostvariti napredak na planu konkretnih inicijativa regionalne saradnje, pout realizacije Regionalnog ekonomskog prostora Zapadnog Balkana i dr.

Dragan Đukanović ukazuje da je 2017. godina predstavljala samo još jednu propuštenu šansu u pogledu poboljšanja odnosa između zapadnobalkanskih aktera, uključujući i Republiku Hrvatsku. Ovo je bila posledica prošlogodišnjih i ovogodišnjih izbornih procesa, kao i predizbornih kampanja na prostoru Zapadnog Balkana, koji su doprineli zahlađenju pojedinih bilateralnih odnosa. Njegova analiza je obuhvatila dešavanja tokom ili povodom izbornih ciklusa u Hrvatskoj, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji, Kosovu, kao i predizborne pripreme u Bosni i Hercegovini. Veliki broj predizbornih kampanja pokazao je da postoje stalni problemi koji dodatno udaljavaju ovdašnje političke zajednice jedne od drugih. Autor ukazuje i da je dodatna neizvesnost u zapadnobalkanskim odnosima na izvestan način potaknuta snažnijim prisustvom pojedinih vanregionalnih činilaca, poput Ruske Federacije i Turske.

Branka Latinović u svojoj analizi razvoja nekih vojnih aspekata u regionu, a posebno novog ciklusa modernizacije naoružanja u Srbiji i Hrvatskoj, ukazuje na kontradiktornost između prirodnog procesa modernizacije oružanih snaga, s jedne strane, sa često nerealno povišenom retorikom – koju podstiču politika i mediji – kada su u pitanju pojedine nabavke vojnog materijala (poput kupovine aviona MIG 29 od strane Srbije). Ona ukazuje da se, i pored negativne evolucije u Evropi, još uvek ne može govoriti o pojavi „trke u naoružanju“ na našem kontinentu. Isto tako, autorka zaključuje, govoreći o regionu Zapadnog Balkana, da se ne može govoriti o trci u naoružanju s obzirom da je obim naoružanja, za pet glavnih kategorija (tenkovi, borbeni avioni, jurišni helikopteri i sl) na jednom delu prostora nekadašnje Jugoslavije, utvrđen *Sporazumom o podregionalnoj kontroli naoružanja*. Autorka zaključuje da region Zapadnog Balkana deli sudbinu Evrope u vezi sa globalnim bezbednosnim izazovima. Region se, takođe,

suočava i sa političkom klimom koja nije ona koju bismo želeli, ali ipak ohrabruje činjenica da se neke aktuelne teme u ovoj oblasti rešavaju ili stišavaju putem dijaloga.

Na kraju, može se konstatovati da jedino uporno insistiranje u vezi sa rešavanjem negomilanih problema u bilateralnim odnosima zapadnobalkanskih aktera može u narednom periodu da doprinese da se načine odgovarajući pomaci. Postojeća direktna uslovljenost rešavanja bilateralnih pitanja na Zapadnom Balkanu sa ubrzanjem evropskih integracija nije do sada dala značajnije rezultate, te bi Evropska unija dodatnim snaženjem kapaciteta Berlinskog procesa i ponudom jasne strategije za najavljeno proširenje na Zapadni Balkan mogla da podstakne njihovo efikasnije rešavanje. Očekuje se da bi sa Samita EU – Zapadni Balkan, u maju 2018, u Bugarskoj, petnaest godina posle Solunskog samita mogla biti podstaknuta nova dinamika uz čvršće povezivanje zemalja regiona na evropskom putu.

Dr Duško Lopandić¹

BUDUĆNOST POLITIKE PROŠIRENJA EU – DA LI JE MOGUĆA UBRZANIJA INTEGRACIJA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA U EU?

Uvod

Čini se da je politika proširenja Evropske unije bila jedna od posrednih žrtvi produžene, decenijske krize Unije, koja se pod udarom kombinovanih problema slabog ili negativnog rasta, javnih dugova, migracija i nacionalističkog populizma u pojedinim državama članicama, u jednom periodu pretvorila u pitanje samog opstanka Unije², kako se to pokazalo i na referendumu u Velikoj Britaniji o bregzitu (jun 2016). Umesto ranijih hvalospeva o najuspešnijoj od svih politika Evropske unije, naslovi dela i analiza o politici proširenja su se transformisali u pitanja poput onog *da li proširenje ugrožava evropski projekt?* i u tezu o *zamoru država članica od proširenja*.³ Sam proces pregovora o proširenju sa pojedini državama kandidatima – tj. sa Turskom i sa zemljama Zapadnog Balkana kao kandidatima - nije prekinut,⁴ ali je postao još složeniji i sporiji od kada je Evropska unija najavila *novi pristup* u pregovorima⁵ i nakon što je predsednik Evropske komisije Klod Junker objavio 2014. godine da neće biti proširenja do kraja njegovog mandata (tj. do 2019. godine). Time je politički podsticaj pregovorima o proširenju implicitno smanjen, iako su u međuvremenu pregovori sa Crnom Gorom i Srbijom ipak donekle napredovali.⁶ Ovakvo stanje pojedini umereniji analitičari su ocenili kao *neizvesni period integracije* Zapadnog Balkana koji može potrajati još *deceniju ili više decenija*.⁷ S druge strane, pesimističkiji posmatrači govorili su o *smrti politike proširenja*⁸ ili o politici koja podseća na *mrtvaca koji hoda*.⁹

¹ Ambasador, bivši šef Misije Republike Srbije pri Evropskoj uniji, publicista. Stavovi izneti u ovom tekstu predstavljaju isključivo mišljenje autora i nisu neophodno odraz viđenja institucije u kojoj radi.

² Između ostalog v. Duško Lopandić, „Između integracije i krize - EU nije više ono što je bila?“, *Revija za evropsko pravo*, 2016, br. 2-3, str. 5-21; Anthony Giddens, *Turbulent and mighty Continent, What future for Europe?*, Polity Press, Cambridge, 2014, 247; Mark Bainbridge, Philippe Whyman, *Crisis in the Eurozone*, Palgrave, London, 2015, 283; Jurgen Habermans, *The Crisis of the EU, A Response*, Polity Press, Cambridge, 2012, 154; Klaus Ofe, *Evropa u zamci*, Službeni glasnik, Beograd, 2016, 127; Žak Atali, *Kriza, a posle?*, Hedone, Beograd 2010, 160; Jean Pisani-Ferry, *La crise de l'euro et comment s'en sortir*, Pluriel, Paris, 2013, 250.

³ Lukas Macek, *L'élargissement, met-il en peril le projet europeen?*, La documentation française, Paris, 2011, 162. Rosa Balfour, Corina Stratulat, *EU Member States and enlargement toward the Balkans*, EPC, Brussels, EPC Issue paper No. 79, July 2015, 268. Rumiana Jeleva, *The Impact of the Crisis on the EU Perspectives of the Western Balkans*, CES, Brussels, 2012, 124. Dimitar Bechev, „The Periphery of the periphery: the Western Balkans and the Euro-crisis“, *Policy Brief*, No. 60, ECFR, London, August 2012, 16 p.

⁴ Island, kao poseban slučaj, podneo je zahtev za članstvo u EU 2009. godine, ali je jednostrano suspendovao pregovore sa EU već 2013. godine.

⁵ European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, Communication*, Brussels, (2011) 666 final, 12.10.2011, 85. *Novi pristup* je delimično primenjen već u pregovorima EU sa Hrvatskom, a zaokružen sa otvaranjem pregovora sa Crnom Gorom od 2012, odnosno sa Srbijom od 2013.

⁶ Crna Gora je podnela zahtev za članstvo u EU 2008. godine, a tokom pet godina vođenja pregovora otvorila je 28 poglavlja i 3 poglavlja je privremeno zatvorila. Srbija je ponela zahtev za članstvo 2009. godine, a u četiri godine pregovora otvorila je 10 poglavlja dok je dva poglavlja privremeno zatvorila. Albanija je podnela zahtev za članstvo u EU 2009. godine, a status zvaničnog kandidata je ostvarila 2014, dok još nije otpočela pregovore, isto kao i Makedonija, koja je ponela zahteva za članstvo još 2004. godine, dok je od 2005. godine zvanični kandidat (ali pregovori nisu još uvek otvoreni zbog protivljenja Grčke).

⁷ Jelica Minić, „Budućnost EU i Zapadni Balkan – pogled iz Srbije“, *Spoljnopolitičke sveske*, 3, 2016, str. 5-7. Tanja Mišćević, „Savremeni odnosi Srbije i EU“, *Izazovi spoljne politike Srbije*, zbornik, EMINS, Beograd, 2015, str. 15-21; Jelica Minić, „Promenjeni kontekst proširenja EU – šta da se radi?“, *Izazovi spoljne politike Srbije*, zbornik, EMINS, Beograd, 2015, str. 21-27. Tanja Mišćević, „Savremeni izazovi politike proširenja na Zapadni Balkan“, *Politička misao*, 53, br. 2, 2016, 133-150.

⁸ Axel Sotiris Walden, *The demise of EU enlargement policy*, ELIAMEP, Athens, 9.3.2017.

<http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>. Preuzeto 15.10.2017.

⁹ Vedran Džihic, „Dead man walking in dire need of resurrection“, op-ed, EWb, 9.12.2016, <https://europeanwesternbalkans.com/2016/12/09/mle-eu-enlargement-dead-man-walking-in-a-dire-need-of-resurrection/>. Preuzeto 10.10.2017. Takođe Marko Stojčić, „EU Enlargement to the Western Balkans – Out of sight, out of mind“, Policy Paper, Europeum, Prague, February 2016, 9; Marko Kmezić, Florian Bieber, „Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot Mode“, Policy Brief, BiEPAG, Vienna, http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/sites/default/files/article_attach/BIEPAG-Western-Balkans-and-the-EU-Beyond-the-Autopilot-Mode.pdf. Preuzeto 12.10.2017.

Ipak, zvanični stavovi EU izneseni u raznim dokumentima, poput prošlogodišnje *Globalne strategije EU za spoljnu i bezbednosnu politiku*¹⁰ ili brojnih zaključaka organa EU, ponavljali su da proširenje EU na zemlje Zapadnog Balkana ostaje dugoročni cilj.¹¹ Sa postepenim prevazilaženjem krize u EU, obnovom ekonomskog rasta i poredama proevropskih stranaka, posebno na izborima u Francuskoj i Nemačkoj tokom 2017. godine, delimično se vratio i *evro-optimizam* koji je potvrđen u poslednjim značajnim izlaganjima predsednika Evropske komisije Junkera i predsednika Francuske Makrona na temu reformi EU.

Junker, Makron, reforme EU i politika proširenja

U svom izlaganju *o stanju EU 2017*¹² (septembar 2017) predsednik Evropske komisije je donekle predložio sintezu između alternativa o budućnosti Evropske unije, koje je Evropska komisija prethodno pobrojala u svojoj *Beloj knjizi*¹³ o perspektivama EU do 2025. Junker je, između ostalog, najavio predloge za jačanje Ekonomske i monetarne unije – evrozone (poseban komesar – ministar finansija za evrozonu, Evropski monetarni fond), kompletiranje bankarske unije, zatim jačanje industrijske politike, trgovinske politike, mere za uključivanje Rumunije, Bugarske i Hrvatske u prostor Šengena, podršku izgradnji Evropskog fonda za odbranu, dodatne mere u oblasti politike migracija i azila, mere saradnje u borbi protiv terorizma, spajanje funkcija predsednika Evropskog saveta i Evropske komisije i drugo. Junker je izbegao da govori o Uniji u više brzina, odnosno stavio je naglasak na *objedinjavanju* učešća i delovanja svih država članica EU u sektorima kao što su ekonomska i monetarna unija (EMU), zona Šengena, odbrambena politika i migracije.

Iz našeg ugla posmatrano, poseban značaj ima Junkerova najava da će Evropska komisija tokom 2018. godine pripremiti *strategiju za uspešno pristupanje Srbije i Crne Gore kao najnaprednijih kandidata sa Zapadnog Balkana*, a u perspektivi napretka u EU do 2025. godine. Ovim se jedan od najviših predstavnika Evropske unije – 14 godina od samita iz Soluna, skoro osam godina od podnošenja zahteva Srbije za članstvo u Uniji i četiri godine nakon odluke o otvaranju pristupnih pregovora EU-Srbija – po prvi put u zvaničnoj formi bar indikativno izjasnio o mogućem okvirnom *datumu* budućeg proširenja EU.

Za razliku od Junkerovih predloga, vizija francuskog predsednika Makrona više je usmerena na mogućnost razvoja EU u *više brzina*,¹⁴ tj. fleksibilniji položaj država članica u odnosu na neke vodeće politike, poput kompletiranja EMU, odbrambene politike i slično. U perspektivi reformi EU do 2024. godine i uz dosta duha federalizma, Makron je između više desetina različitih mera, predložio stvaranje zajedničkih interventnih snaga u oblasti odbrane, poseban budžet i izbor ministra finansija za zemlje evrozone, izbor evropskog tužioca za oblast terorizma, osnivanje evropske službe za pitanja azila, uvođenje poreza za prekogranične finansijske transakcije, novi porez u oblasti ekologije, stvaranje posebne agencije za podršku inovacijama (digitalno duštvo i dr), stvaranje evropskih univerziteta, novi način izbora za Evropski parlament (transnacionalne liste), još intenzivniju razmenu mladih i studenata i drugo. U vrlo dugom govoru, Makron se pozitivno osvrnuo i na politiku proširenja, ističući da *Unija treba da se otvori i prema zemljama Balkana, pod uslovom da one u potpunosti poštuju tekovine i demokratske zahteve...* uz naglasak da EU treba da ostane činilac mira i stabilnosti u Evropi.

¹⁰ European Union, *Shared vision, Common Action: A stronger Europe – A Global strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, Brussels, June 2016, 60 str, posebno strana 24: „Politika EU prema zemljama kandidatima će nastaviti da se zasniva na jasnom, striktnom i pravednom procesu pristupanja“.

¹¹ „Održaćemo vrata otvorena za one koji žele da se kasnije pridruže“ – *The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European parliament and of the European Commission*, Press release, 149/17, 25.3.2017.

¹² European Commission, *State of the Union 2017 by Jean Claude Juncker, president of the EC*, 13. September 2017, POEU, Luxembourg, 2017, p. 128.

¹³ European Commission, *White Paper on the Future of the EU, Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025*, COM (2017) 2025 of 1 March 2017, p. 32.

¹⁴ Emanuel Macron, *Initiative pour l'Europe – Discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26.09.2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>. Preuzeto 4.10.2017.

Osim izrade nove strategije za Srbiju i Crnu Goru (predviđene za februar 2018) od strane Evropske komisije, poseban signal prema regionu Zapadnog Balkana predstavljala je i najava predsednika Evropskog saveta Donalda Tuska o održavanju samita EU i Zapadni Balkan tokom predsedavanja Bugarske, tokom naredne godine (maj 2018). Ovo bi bio prvi samit na nivou šefova država ili vlada EU sa predstavnicima regiona Zapadni Balkan nakon sličnog samita u Solunu (2003. godine).

Ostaje ipak otvoreno pitanje, koliko će najavljene mere predstavljati tek simbolične političke gestove, a koliko će doprineti promeni atmosfere i ubrzanju dosadašnje politike proširenja. U uslovima osetljivih pregovora o izlasku Velike Britanije iz EU, sve vidljivijih načelnih podela unutar EU po liniji „zapad-istok“ (npr. zemlje osnivači EEZ *versus* Višegradska grupa i sl), mogućnosti novih poremećaja uzrokovanih raznim formama nacionalizma (poput katalonske krize), napetosti na istoku kontinenta i neizvesnosti u transatlanskim odnosima, ostaje da se vidi u kojoj meri će države članice EU imati vremena i interesa da se u narednoj fazi suštinski pozabave i podsticanjem politike proširenja.

Mogući elementi unapređenja dosadašnje politike proširenja EU prema Zapadnom Balkanu

Već smo na drugom mestu ukazali¹⁵ da bi se sadašnji momenat u evoluciji politike proširenja mogao (uz sve bitne razlike) bar hronološki uporediti sa situacijom od pre tačno dvadeset godina, kada je (1997) Evropska komisija objavila *Agendu 2000* – strateški dokument u kome su se razmatrali finansijski i drugi uslovi za proširenja EU na zemlje centralne i istočne Evrope, kao i reformske mere za produblјavanje integracije u EU.¹⁶ Agenda je sadržala detaljne predloge oko reforme poljoprivredne politike, jačanja strukturnih i kohezionih fondova, finansijskih perspektiva EU i procene finansijskih potreba Unije u okolnostima budućeg ambicioznog proširenja. U Agendi je posebno utvrđeno da buduća ukupna finansijska podrška novim članicama EU (iz strukturnih i drugih fondova EU) ne može preći 4% od njihovog nacionalnog BDP-a. Predviđeno je takođe i održavanje periodičnih multilateralnih skupova (pod nazivom *Evropska konferencija*) koji bi okupljali zemlje EU i zemlje kandidirate za članstvo. Pregovori o „velikom prasku“, tj. petom po redu proširenju EU na zemlje CIE, bili su nakon toga ubrzani, prošireni i završeni u toku sledećih pet godina. Paralelno sa ovim, EU je tada prolazila i kroz važnu fazu internih reformi (Ugovor iz Nice, stvaranje evrozona).¹⁷ Pregovori o petom proširenju EU su konkretno trajali od 1997 (odnosno 1999)¹⁸ i završeni su krajem 2002. godine; ugovori o pristupanju su bili potpisani u aprilu 2003 godine, a deset država su postale članice EU u maju 2004. godine.¹⁹ Izuzetak su bile Rumunija i Bugarska koje su uključene u EU tri godine kasnije (2007).

Slično situaciji u momentu objavljivanja *Agende 2000*, pristupni pregovori sa Srbijom i Crnom Gorom trebalo bi, ukoliko traju još oko pola decenije, da se završe tokom narednog mandata Evropske komisije 2019-2024, tj. najkasnije u 2023. godini a možda i ranije, kako bi članstvo nastupilo najkasnije do 2025. godine (imajući u vidu uobičajeni razmak od godinu i po između potpisivanja ugovora i ratifikacije). Kada

¹⁵ Duško Lopandić, „Okvirni datum proširenja i godine pred nama“, *CEP Pogled*, septembar 2017, <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/09/CEP-Pogled-Okvirni-datum-pro%C5%A1irenja-EU.pdf>. Preuzeto 1.10.2017.

¹⁶ European Commission, *Agenda 2000 for a stronger and wider Union*, COM (1997) 2000, 15.7.1997, Bulletin of the EU, Supplement 5/97, 128 p. Za komentar Agende i njenih efekata v. Jose Nunes Ferrer, Michael Emerson, „Good Buy Agenda 2000, Hello Agenda 2003“, CEP, Brussels, Working document No. 140, <https://www.ceps.eu/system/files/book/50.pdf>. Preuzeto 15.9.2017.

¹⁷ Desmond Dinan, *Menjanje Evrope; Istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 262 i dalje. Gordana Gasmir, *Quo vadis EU?*, IUP, Beograd, 2016, str. 252 i dalje.

¹⁸ U početku, namera EU je bila da razdvoji reformski „naprednije“ zemlje CIE – tzv. grupu iz Luksemburga: Mađarsku, Češku, Poljsku, Sloveniju i Estoniju (sa kojim su, uz Kipar, pregovori otpočeli decembra 1997) od onih koji kasne (Slovačka, Bugarska, Rumunija, Letonija i Litvanija). Međutim u oktobru 1999. zbog efekata promenjenih geopolitičkih okolnosti (bombardovanje Srbije) doneta je odluka o paralelnom otpočinjenju pregovora sa svih deset CIE zemalja, uz Kipar i Maltu.

¹⁹ O detaljima pregovora o proširenju „velikog praska“ v. Andrea Ott, Kirsyn Inglis (ed), *Handbook on European Enlargement, A Commentary*, Asser Press, The Hague, 2002, 1116 p.

su u pitanju ostale zemlje iz regiona, za sada bi se mogao očekivati određeni napredak kada je u pitanju Albanija (zvanično otvaranje pregovora o proširenju u narednom periodu), dok još uvek nije jasna moguća dinamika napretka kada su u pitanju Makedonija i BiH.²⁰

Postavlja se, međutim pitanje, koje bi to bile konkretne mere EU koje bi se mogle očekivati u kontekstu podsticaja i/ili obnove politike proširenja EU prema ZB. Ne isključujući, naravno mogućnost da se mere iz EU u narednom periodu svedu samo na *malo više onog dosadašnjeg (business as usual)* kao i da će politika proširenja u bitnoj meri zavisiti od budućeg stanja u EU kao i napretka Zapadnog Balkana u reformama, u nastavku ćemo pobrojati neka od mogućih pitanja koja su posebno važna za politiku proširenja.

Finansijski kontekst

Za razliku od „velikog praska“, proširenje EU na Zapadni Balkan, posebno u etapama (Srbija i Crna Gora) imaće minimalne ekonomske i finansijske efekte na Uniju, uključujući i njen budžet. Pretpristupni fondovi EU (IPA) u periodu 2014-2020 (uključujući i Tursku) iznose 11,7 milijardi evra što je oko 1,5% od ukupnog budžeta Unije.²¹ Ipak tradicija u Uniji je da su pregovori o budžetu uvek vrlo teški pa se vode duge rasprave sve do poslednjeg evra. Interni pregovori o finansijskim perspektivama (tj. okvirni višegodišnji budžet) Unije za period 2021-2027 godine već su na neki način otpočeli, a još nije sasvim sigurno koliki će tačno gubitak za budžet EU predstavljati izlazak Velike Britanije iz EU.²² Konkretno ambicije EU i spremnost država članica za proširenje na Zapadni Balkan najjasnije će se pokazati u meri u kojoj ova tema bude uključena u *finansijske perspektive Unije*²³ za naredni period. Posebno pitanje predstavlja spremnost EU i drugih zemalja da se finansira i *poseban „balkanski fond“ namenjen ubrzanijem razvoju* ovog slabo razvijenog perifernog evropskog regiona, kako je to u jednom momentu predlagala Nemačka.²⁴ Treba dodati da bez ubrzanijih stopa rasta Srbije, odnosno celog regiona, koje će omogućiti približavanje razvijenosti kandidata proseku u EU, proces integracije u celini ne bi imao većeg smisla. Podsetimo naime da su „podizanje standarda“ građana, kao i pitanje solidarnosti, neki od ključnih ciljeva Unije još od njenog osnivanja.

Politika uslovljavanja i reforme na Zapadnom Balkanu

Politika jačeg uslovljavanja zemalja Zapadnog Balkana o raznim pitanjima političkih i ekonomskih reformi, kao i regionalne saradnje bila je jedan od glavnih elemenata „novog pristupa“ pregovorima o proširenju. Otvaranje i zatvaranje pojedinih poglavlja u pregovorima tako podleže velikom broju „merila“ koje kandidati moraju ispuniti. Posebno se insistira (za razliku od pregovora u vreme „velikog praska“) na reformama u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova (pravna država i ljudska prava). Iako će EU bez sumnje nastaviti politiku uslovljavanja oko ključnih pitanja reformi, ne treba isključiti mogućnosti *revizije* pojedinih elemenata tog, čini se, isuviše rigidnog i mehaničkog pristupa. Na primer, pojedini uslovi i merila za otvaranje pregovora ili za otvaranje poglavlja *bi mogli biti vremenski pomereni za kasnije periode* odnosno mogli bi da *važe ex-post* (tj. *nakon* otvaranja pregovora/poglavlja) a ne *ex-ante* (tj. kao preduslovi za otvaranje). Isto tako, i sami detaljni uslovi za stupanje članstvo u EU bi mogli biti fleksibilnije tretirani,

²⁰ Slučaj KiM je specifičan imajući u vidu da jednostavno proglašena nezavisnost (JPN) Prištine nije priznata, ne samo od strane Srbije i BiH, nego i od strane pet država članica EU. U uslovima narastajućeg separatizma u Španiji i nerešenog kiparskog pitanja, ne mogu se očekivati neke promene stavova država članica u odnosu na JPN.

²¹ Suma se može uporediti i sa kumulativnim trgovinskim deficitom Zapadnog Balkana sa EU koji je u jednoj deceniji (2005-2016) iznosio oko 98 milijardi evra, Matteo Bonomi, „The Western Balkans in the EU: Perspectives of a Region in Europe“, *Documenti IAI*, No. 17, Rome, 13. July 2017, p. 6.

²² Velika Britanija je neto davalac u budžetu EU i njeno učešće predstavlja oko 10% ukupnog budžeta Unije. Prema izjavi komesara za budžet Etingera, „rupa“ u budžetu EU zbog bregzita bi iznosila oko 10-11 milijardi evra, ne računajući potrebe za nove politike, poput odbrane i bezbednosti, v. <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/29/brexit-blow-20bn-hole-eu-budget-european-commissioner>. Preuzeto 12.9.2017.

²³ Videti European Commission, *Reflection Paper on the future of EU finances*, Brussels, COM (2017) 358 of 28 June 2017, p. 40.

²⁴ Nemački MIP Sigmar Gabriel je u junu 2017. pozvao na stvarnje dodatnog fonda za izgradnju infrastruktura na Zapadnom Balkanu u okviru procesa „Berlin plus“, što do sada nije imalo šireg odjeka. „Nemci objavili novi plan za Balkan – Berlin plus“, *Blic*, 1.6.2017.

s tim da se uvede širi „nadzor“ nad sprovođenjem dogovorenog nakon stupanja u članstvo Unije.²⁵ Posebno pitanje je i vidno nastojanje pojedinih država članica da nacionalizuju pregovore o proširenju, namećući bilateralna pitanja sa zemljama kandidatima kao deo pregovaračke agende, odnosno da usporavaju ili blokiraju pregovore dok se ne reše bilateralni problemi.²⁶ Iako je ovaj pristup naišao na nerazumevanje i određeni otpor kod Evropske komisije, kao neformalnog nosioca pregovora na strani EU, kao i od strane većine država članica, on je i dalje u manjoj ili većoj meri prisutan.

U celini, fleksibilnija primena uslova za pregovaranje i članstvo bi tako mogla olakšati integraciju Zapadnog Balkana. U istom smislu, EU bi takođe mogla *fleksibilnije primeniti (odnosno olabaviti) obavezu preuzimanja pravnih tekovina (acquis) od strane Zapadnog Balkana u pojedinim sektorima* (pravo konkurencije, državna pomoć, oblast životne sredine, pojedini standardi) kako bi se time podstakle investicije i razvoj u regionu.

Mere multilateralne - regionalne saradnje EU i Zapadnog Balkana

Paralelizam između bilateralnih pristupnih pregovora i multilateralnog horizontalnog pristupa regionu radi realizacije procesa integracije tipičan je za tradicionalnu stratešku politiku EU prema pojedinim grupama država kandidata. To je na primer bio cilj tzv. procesa stabilizacije i pristupanja, primenjenog na celi Zapadni Balkan. U istom smislu, EU bi se mogla vratiti duhu „Solunskog samita“, pa bi nakon najavljenog samita EU-Zapadni Balkan u Bugarskoj (maj 2018) mogla uvesti redovnije (npr. godišnje) sastanke na vrhu EU-Zapadni Balkan koji bi bili praćeni sa serijom različitih horizontalnih ekonomskih i institucionalnih podsticajnih mera namenjenih regionu Zapadnog Balkana. Na primer, *Berlinski proces* koji je do sada predstavljao neku vrstu pobočne podrške procesu proširenja za Zapadni Balkan, mogao bi da bude sasvim integrisan u politiku EU i da bude uključen u sadržaj redovnih samita EU-Zapadni Balkan²⁷ i sl.

Institucionalni okviru i alternativne mogućnosti procesa proširenja

Kako smo već istakli, dinamika i forma narednog proširenja EU na Zapadni Balkan će u velikoj meri zavisiti i od oblika koji će ubuduće dobiti i sama Unija. U kojoj meri će EU postati *Evropa u više brzina* ili *Evropa koncentričnih krugova*? Da li će se EU više nego do sada institucionalno podeliti na „jezgro“ i na „periferiju“? Kako će izgledati ukupna evropska arhitektura, nakon bregzita i revizije odnosa sa Turskom? Da li Evropski ekonomski prostor može postati okvir za šira geopolitička prestrojavanja koja bi npr. mogla obuhvatiti i susedsku politiku EU na istoku Evrope? Brojna su pitanja na koja će odgovor biti pružen tek nakon realizacije reformi Unije. U ovom procesu, mogli bismo zamisliti i neke nove oblike integracije, tj. članstva u Uniji, poput *članstva u više koraka*, delimičnog, nepotpunog ili sektorskog članstva. Na primer, EU bi mogla da unapredni status pridruženih članica sa Zapadni Balkan tako što bi „formalizovala“ niz neformalnih multilateralnih skupova koji su se do sada održavali na *ad hoc* osnovi (npr. skupovi ministrara pravde i unutrašnjih poslova EU-Zapadni Balkan, skupovi ministara ekonomije i finansija, skupovi ministara poljoprivrede i tsl). U ovom okviru, mogu se teorijski zamisliti i razni oblici učešća kandidata sa Zapadnog Balkana na sastancima EU u *svojstvu posmatrača*. Osim toga, politika sektorske integracije Zapadnog Balkana u pojedine politike EU (energetika, avio saobraćaj, transport i dr) mogla

²⁵ Kako to već na primer, postoji u slučajevima Rumunije i Bugarske, ali ne kada je reč o Hrvatskoj i drugim novijim članicama EU iz CIE. Za politiku uslovljavanja EU v. Bernar Steunerberg and Antoaneta Dimitrova, „Compliance in the EU enlargement process: the limits of conditionality“, *EioP*, Vol 11 (2007) No. 5, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-005.pdf>. Preuzeto 25.9.2017. Eli Gateva, *EU Enlargement Conditionality*, Palgrave, Houndmills, 2015, p. 267.

²⁶ Ovo se posebno drastično pokazalo povodom pregovora o otvaranju poglavlja 23 i 24 sa Srbijom (juni 2015-2016), kada je Hrvatska vlada blokirala pregovore i pored nekadašnje poznate deklaracije hrvatskog Sabora o tome da Hrvatska nakon ulaska u EU neće otežavati proširenje na zemlje Zapadnog Balkana.

²⁷ O Solunskom smaitu v. Wim van Meurs, Stefani Weiss, *The next Europe: SEE after Thessaloniki*, Bertelsmann Stiftung, CAP, http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_next_europe.pdf. Preuzeto 20.9.2017. O efektima i sadržaju Berlinskog procesa: Jelica Minić (ed), „Stocktaking of the Berlin Process“, *Foreign Policy Papers*, No. 1, 2017, p. 34. Ervan Fouere, Steven Blockmans, „The Berlin Process for the Western Balkans – is it delivering?“, *CEPS Commentary*, 13. July 2017.

bi biti proširena i na brojna druga pitanja poput internih programa EU, politike kohezije, trgovinske politike, digitalne politike i dr. Najzad, mogu se zamisliti i oblici *uslovnog članstva* ili *članstva u etapama* pri čemu bi novoprimiteljne države mogle da dobiju punopravni status (punopravno glasanje i sl) paralelno sa ispunjavanjem nekih od zacrtanih pristupnih ciljeva i sl.

Zaključak i predlozi: ka inoviranju politike proširenja EU?

U drugoj polovini 2017. godine nastupila je nešto optimističnija atmosfera u pogledu perspektiva proširenja EU na Zapadni Balkan do 2025. godine. Princip proširenja po modelu regate, odnosno prema pojedinačnim „zaslugama“ kandidata ostaće i dalje na snazi.

Strategija Evropske komisije za pristupanje Srbije i Crne Gore, najavljena za početak 2018, trebalo bi da sadrži dodatne mere i instrumente kojima će se podstaći proces integracije. Bilo bi tim povodom dobro da se preduzmu dodatne mere i za ubrzanje perspektive pristupanja za ceo region Zapadnog Balkana nakon 2019. godine (*bregzita*) i usvajanja reformi u EU, među koje možemo navesti sledeće:

- » **Podsticajne ekonomske mere od strane EU.** Pristupna politika EU na Zapadni Balkan bi trebalo da bude značajnije inovirana i ojačana, posebno kada se radi o finansijskim perspektivama za period 2021-2027 i drugim ekonomskim podsticajima, recimo mogućnosti korišćenja strukturnih fondova od strane zemalja kandidata ili formiranju „balkanskog fonda“ za razvoj Zapadnog Balkana.
- » **Inovacije u saradnji EU-Zapadni Balkan multilateralnog i horizontalnog karaktera.** Samiti EU-Zapadni Balkan bi trebalo da postanu redovni i da pored ostalog obuhvate mere koje je sadržao Berlinski proces kao i druge vidove horizontalne integracije Zapadnog Balkana u EU (formalizovanje ministarskih sastanaka u različitim sektorima, oblici sektorske integracije i sl).
- » **Institucionalne inovacije u EU.** Inovativniji pristup politici proširenja na Zapadni Balkan od strane EU mogao bi da obuhvati pitanja drugačijeg pristupa politici uslovljavanja (ex-post, post-pristupni nadzor i slično), kao i ideje delimičnog članstva i/ili unapređenog statusa pridruživanja (pristup u više koraka i sl).
- » **Nastavak reformi na Zapadnom Balkanu.** Osim mera na strani EU, očigledno je da će jasna i konkretno izražena politička spremnost zemalja kandidata, ispunjenje preduzetih obaveza u procesu pregovora i vidljivi reformski napredak u procesu demokratizacije i modernizacije u zemljama kandidatima predstavljati naophodne uslove kako bi integracija EU na Zapadni Balkan u narednoj deceniji mogla biti zaokružena.
- » Bez obzira što se buduće proširenje verovatno neće desiti u „jednom paketu“ nego u dva ili više ciklusa, ceo region Zapadnog Balkana bi trebalo da u pojedinim pitanjima (međunarodnim, regionalnim, evropskim) saraduje i usklađuje nastup, kako bi na efikasniji način bili promovisani zajednički interesi i pozitivna slika regiona.
- » **Rešavanje otvorenih bilateralnih pitanja i regionalna saradnja.** Ulaganje napora u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja u regionu kao i sa zemljama članicama EU treba da bude jedan od glavnih ciljeva spoljne politike na Zapadnom Balkanu. U istom smislu, važno je ostvariti napredak na planu regionalne saradnje, pout realizacije *Regionalnog ekonomskog prostora Zapadnog Balkana* i drugih inicijativa.

IZBORNI CIKLUSI 2016/2017 - OD OŠTRE RETORIKE DO POSTIZBORNOG POKUŠAJA POBOLJŠANJA BILATERALNIH ODNOSA U REGIONU

Kontekst

Izborni ciklusi u zemljama Zapadnog Balkana uvek su prilika da se, na određeni način, dodatno prodube i onako prilično loši odnosi između ovdašnjih političkih aktera. To indirektno pokazuje da postoje brojni problemi kada je u pitanju percepcija dominantnih delova javnosti u ovim državama i entitetima, a vezano za proces poboljšanja bilateralnih odnosa. Naime, svaki potencijalni pomak u rešavanju otvorenih pitanja prouzrokovanih pre svega raspadom bivše Jugoslavije smatraju se određenom vrstom odudaranja od tzv. nacionalnog interesa, a političke elite nisu spremne da značajnije na sebe preuzmu ulogu „stranog eksponenta“ ili „izdajnika“. Sve navedeno dodatno slabi potencijale regionalne saradnje, kako na njenom bilateralnom, tako i multilateralnom nivou.

Spoljni, odnosno inostrani, uticaj na ove prilike jeste veoma značajan, ali sasvim sigurno nije dominantan. To pokazuje i stalna i značajna odlučnost pre svega Evropske unije, ali i pojedinih njenih država članica da se ovi odnosi poboljšaju. Objektivni analitičar ovdašnjih prilika ne može se otrgnuti utisku da su dosadašnji dometi Berlinskog procesa (u periodu 2014-2017), iniciranog od strane Savezne Republike Nemačke, u segmentu rešavanja otvorenih zapadnobalkanskih bilateralnih pitanja veoma ograničeni ili svedeni na više deklarativno iskazivanje „dobre“ političke volje ovdašnjih elita.²⁹

Danas zato možemo smatrati da je 2017. godina u pogledu poboljšanja odnosa između zapadnobalkanskih aktera, kao i Republike Hrvatske, još samo jedna propuštena šansa. Ipak, zahvaljujući izbornim procesima pre svega u Nemačkoj, Francuskoj i Austriji može se očekivati kontinuitet nastojanja tamošnjih vlada da se stanje na zapadu Balkana poboljša, a kako bi se u završnici i uspešno okončao proces evropskih integracija ovog dela starog kontinenta. Zato je odsustvo čvršćeg i značajnijeg uticaja radikalnijih desničarskih partija i opcija u navedenim evropskim zemljama (Alternativa za Nemačku, Nacionalni front Francuske i Slobodarska partija Austrije), a koje u osnovi ne podržavaju jačanje i unutrašnje konsolidovanje Evropske unije, veoma povoljno političko okruženje za najavljenу mogućnost novog proširenja Unije na Zapadni Balkan do 2025. godine (Crna Gora i Srbija).³⁰

Izborni ciklusi na Zapadnom Balkanu: *circulus vitiosus* osnažene loše retorike prema susedima

Prošlogodišnji parlamentarni izbori u Hrvatskoj (11. septembar 2016) su, po ko zna koji put, samo produbili njene probleme sa *istočnim susedima*.³¹ Pored evidentnog zaoštavanja stavova Socijaldemokratske partije Hrvatske, a kada je u pitanju odnos prema bosanskohercegovačkim Hrvatima i vezano za njihov status u susednoj državi, ova partija je pokazala veoma loš odnos i prema susednoj Srbiji.³² Sa druge strane,

²⁸ Vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i potpredsednik Foruma za međunarodne odnose EPuS-a.

²⁹ Dragan Đukanović, Milan Krstić, „Berlinski proces – nemačka zapadnobalkanska inicijativa“, *Srpska politička misao*, god. XXIII, vol. 54, br. 4, Institut za političke studije, Beograd, 2016, str. 169-185.

³⁰ RTS: „Junker najavio strategiju mogućeg ulaska Srbije u EU do 2025. godine“, *Radio-televizija Srbije*, Beograd, 14. septembar 2017. <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2870004/junker-njavio-strategiju-moguceg-ulaska-srbije-u-eu-2025.html>, 22. 10. 2017.

³¹ Ovaj izraz se u Hrvatskoj sve više koristi kako bi se zaobišao termin „Zapadni Balkan“.

³² „Zoran Milanović o Bosni i Hercegovini: To uopće nije država to je big shit“, *Buka*, Banja Luka, 24. avgust 2016. Internet, <http://www.6yka.com/novost/112136/zoran-milanovic-o-bosni-i-hercegovini-to-uopce-nije-drzava-to-je-big-shit>, 22.10.2017.

Hrvatska demokratska zajednica je, zahvaljujući njenom novom lideru Andreju Plenkoviću, pledirala na promenu odnosa prema susednim državama, ali se i to pokazalo nerealnim.³³ Čak ni nedavni ulazak jedne od najznačajnijih stranaka političkog centra – Hrvatske narodne stranke u koaliciju sa HDZ-om, polovinom juna ove godine, nije uspeo da prevaziđe neretko izrazito lošu retoriku zvaničnog Zagreba prema susedima. Štaviše, objektivno nije došlo do značajnijeg napretka imajući u vidu i označavanje Srbije i Crne Gore „agresorima“ u nedavno donetom Zakonu o pravima branitelja.³⁴ Dodatno lošu atmosferu u odnosima sa susedima doprinela je i arbitražna odluka o granici sa Slovenijom u Piranskom zalivu/Savudrijskoj vali.³⁵ To je u određenoj simboličkoj ravni pokazalo da Hrvatska možda ne bi bila zadovoljna ni sličnim arbitražnim procesima kada su u pitanju razgraničenja sa Srbijom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom. Uporno insistiranje hrvatskih vlasti na izgradnji Pelješkog mota, kojim bi se uticalo na pristup susedne Bosne i Hercegovine na otvoreno more, takođe pokazuje veoma loš odnos prema susedima, koji se barem kada su u pitanju Slovenija, BiH i Crna Gora svodi na insistiranje na vlastitoj predominaciji na istoku Jadrana.³⁶

U *Bosni i Hercegovini*, iako protekle i ove godine nije bilo izbornih ciklusa, čini se da su tamošnji političari u stalnoj predizbornoj kampanji za opšte izbore koji će se tokom oktobra 2018. godine održati u ovoj zemlji. Štaviše, različiti su i signali koji tamošnji akteri upućuju susedima. Bosanskohercegovački lideri Hrvata i Srba su pokazali svoju saglasnost kada je u pitanju izgradnja Pelješkog mosta u Hrvatskoj, a isto tako bili su protiv neuspelog pokušaja revizije presude iz 2007. godine po tužbi BiH protiv Srbije i Crne Gore (bivše Savezne Republike Jugoslavije) za agresiju i genocid.³⁷ Ovaj neuspeli pokušaj bošnjačkog političkog korpusa da svoje etnonacionalne ciljeve nametne kao državne, pokazao se početkom marta 2017. godine kontraproduktivnim, a nakon odbijanja Međunarodnog suda pravde da razmatra reviziju ove presude.³⁸ Takođe, dodatno vezivanje bošnjačkih političkih elita za zvaničnu Ankaru i pozivanje na „istorijske sentimente“ i ostavljanje čitave BiH u *amanet* aktuelnoj turskoj političkoj eliti od strane nekadašnjeg predsedavajućeg Predsedništva Bosne i Hercegovine Alije Izetbegovića, samo produbljuje nesporazume sa susedima, ali i Hrvatima i Srbima unutar ove države.³⁹

Prošlogodišnji parlamentarni izbori u *Crnoj Gori* (16. oktobar 2016) pokazali su kolika opasnost postoji od mešanja „ne-EU“ aktera u regionu Zapadnog Balkana. Naime, kako vlasti u Podgorici tvrde postojali su značajni naponi ruskih obaveštajnih činilaca da utiču na tamošnje izbore kroz podršku prosrpskom delu opozicije, ali i na suštinsku promenu spoljnopolitičkog kursa zemlje.⁴⁰ To se prevashodno odnosilo na potencijalno sprečavanje, ili bar odlaganje, ulaska Crne Gore u NATO. Međutim, ova država je 5. juna

³³ „Plenković: Srbija da pokaže poštovanje prema Hrvatskoj”, *NI*, Zagreb, 21. avgust 2016.

Internet, <http://rs.n1info.com/a187106/Svet/Region/Plenkovic-o-odnosu-Srbije-i-Hrvatske.html>, 22. 10. 2017.

³⁴ Milenko Pešić, „Sabor se sprema da zakonom Srbiju proglasi za agresora”, *Politika*, Beograd, 26. septembar 2017.

Internet, <http://www.politika.rs/scc/clanak/389596/Sabor-se-sprema-da-zakonom-Srbiju-proglasi-za-agresora>, 22. 10. 2017.

³⁵ „HRT: Hrvatska odbija zaprimiti odluku o arbitraži”, *Hrvatska radiotelevizija*, Zagreb, 29. jun 2017.

Internet, <http://vijesti.hrt.hr/394326/ceka-se-objava-presude-o-arbitrazi-hrvatske-nema-u-sudnici>, 22. 10. 2017.

³⁶ Mihajlo Vučić, Dragan Đukanović, „Geostrategic and International Legal Determinants of the Croatian Dominance in the Eastern Adriatic”, *Serbian Political Thought*, Year IX, Vol. 15, No. 1, Belgrade, 2017, pp. 21–36.

³⁷ „Čović: Pelješki most će se graditi”, *Al Jazeera Balkans*, Sarajevo, 17. jul 2017. Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/covic-peljeski-most-ce-se-graditi>, 22. 10. 2017; „Dodik poklopio Izetbegovića: Hrvatska ima pravo graditi Pelješki most na svoje teritoriju. Bošnjačke strane nepotrebno stvaraju probleme”, *Jutarnji list*, Zagreb, 19. avgust 2017. Internet, <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/dodik-poklopio-izetbegovica-hrvatska-ima-pravo-graditi-peljeski-most-na-svome-teritoriju-bosnjacke-strane-nepotrebno-stvaraju-probleme/6474328/>, 22. 10. 2017.

³⁸ „Hag odbio zahtev za reviziju tužbe BiH”, *Danas*, Beograd, 9. mart 2017.

Internet, http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=340597&title=Hag+odbio+zahtev+BiH+za+reviziju+tu%C5%BEbe, 22.10.2017.

³⁹ „Izetbegović: Moj otac je BiH ostavio u amanet Erdoganu”, *Blic*, Beograd, 19. oktobar 2017.

Internet, <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/izetbegovic-moj-otac-je-bih-ostavio-u-amanet-erdoganu/b4eyl5v>, 22- 10. 2017.

⁴⁰ „Mekejn: Rusija će nastaviti pritiske na Crnu Goru, GRU pokušao državni udar”, *Portal Analitika*, Podgorica, 26. april 2017. Internet, <http://m.portalanalitika.me/clanak/267264/mekejn-rusija-ce-nastaviti-pritiske-na-crnu-goru-gru-pokusao-drzavni-udar>, 22. 10. 2017.

2017. godine uspela da ostvari ovaj svoj desetogodišnji spoljnopolitički prioritet i da postane 29. članica Severnoatlantskog saveza.

Predizborna kampanja u Crnoj Gori tokom 2016. godine nije donela „buru“ u odnosima sa susedima. Naprotiv, očigledno je da ta tema, a usled brojnih unutrašnjih podela unutar crnogorskog društva, nije dominirala.⁴¹ Takođe, treba napomenuti da izuzev rešavanja graničnih pitanja sa Hrvatskom (Prevlaka), Srbijom i Kosovom (okolina planinskog vrha Čakor) ne postoje značajniji problemi u odnosima Crne Gore sa susedima. Ipak, nerešen ustavni status crnogorske zajednice na Kosovu i nepostojanje instituta dvojnog državljanstva sa Srbijom mogu se smatrati pitanjima „nižeg intenziteta“ važnosti.

Prošlogodišnji parlamentarni (4. maj 2016.) i ovogodišnji predsednički izbori u Srbiji (2. april 2017.) nisu za dominantnu temu imali odnose sa susedima. Naprotiv, imajući u vidu njihove rezultate i objektivnu predominaciju Srpske napredne stranke, sa izuzetkom pominjanja procesa normalizacije odnosa između vlasti u Beogradu i Prištini, ove teme uopšte nisu imale većeg značaja. To, međutim, nije uticalo i na smanjenje nekada prilično oštrem retorike pojedinih državnih zvaničnika kada su u pitanju susedi Srbije. Ovo je posebno bilo evidentno prema Hrvatskoj kada je u pitanju proces proglašenja svetim kontroverznog kardinala Alojzja Stepinca.⁴² Slični stavovi su iskazivani i kada su u pitanju prava Srba u Hrvatskoj.⁴³

I odnosi sa bošnjačkom elitom su značajno varirali, ali su barem privremeno stabilizovani posetom predsednika Srbije, Aleksandra Vučića Sarajevu 7. i 8. septembra ove godine. Upravo u okviru ove posete obe države su se saglasile da što pre otpočnu sa rešavanjem otvorenih graničnih pitanja u Podrinju i vezano za enklavu Međurečje, koja se nalazi duboko u teritoriji srpske opštine Priboj.⁴⁴ Takođe, bilo je reči i o započinjanju rešavanja brojnih drugih otvorenih bilateralnih pitanja.

Tokom proleća i leta 2017. godine došlo je do izvesnog pogoršanja odnosa zvaničnog Beograda sa novim vlastima u Skoplju, ali je nakon telefonskog razgovora između makedonskog premijera Zorana Zaeva i srpskog predsednika Aleksandra Vučića (23. avgust 2017), zahvaljujući dogovoru o tzv. pet principa, ipak došlo do prevazilaženja krize u međudržavnim odnosima i povratka celokupnog osoblja Ambasade Srbije u Skoplje nakon njihovog kratkog napuštanja glavnog grada Makedonije.⁴⁵ Tokom predizborne kampanje, ali i u drugim nastupima, srpski predsednik Vučić je ukazao da je najvažnije da se okončaju pregovori o normalizaciji odnosa između vlasti u Beogradu i Prištini, kao i da se otpočne sa dugo najavljivanim srpsko-bošnjačkim dijalogom.⁴⁶ Potom je on ukazivao i na nužnost rešavanja otvorenih pitanja sa susednom Hrvatskom, koja je veoma bitna kao zemlja neposrednog EU susedstva, ali je, ipak, došlo do otkazivanja Vučićeve posete Zagrebu, koja je bila predviđena za decembar ove godine.

Zasigurno najznačajniji zadatak političke elite Srbije u narednih nekoliko meseci jeste da se definiše konačni sporazum o odnosima sa Prištinom, uz *a priori* iznet stav da vlasti u Beogradu nikada neće priznati kosovsku nezavisnost proklamovanu 2008. godine. Štaviše, najavljuje se da će kompromis sa prištinskim vlastima biti *bolan* i da treba da bude postignut nakon širih konsultacija unutar srpskog

⁴¹ Dragan Đukanović, „Identitetska pitanja i linije unutrašnjih podela u Crnoj Gori“, *Međunarodni problemi*, god. LXVI, br. 3–4, IMPP, Beograd, 2014, str. 395–422.

⁴² „Dačić: Stepinac, anđeo mira? Nemojte, molim vas...“, *Sputnik*, Beograd, 12. februar 2017.
Internet, <https://rs.sputniknews.com/politika/201702121110005107-dacic-konferencija12/>, 22. 10. 2017.

⁴³ „Vulin Plenkoviću: Ko pobi Srbe u Hrvatskoj?“, *Pravda*, Beograd, 10. april 2017.
Internet, <http://www.pravda.rs/2017/10/04/vulin-plenkovicu-ko-pobi-srbe-u-hrvatskoj/>, 22. 10. 2017.

⁴⁴ „Vučić u Sarajevu: Srbija je iskreni prijatelj BiH“, *Al Jazeera Balkans*, Sarajevo, 7. septembar 2017.
Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/vucic-u-sarajevu-srbija-je-iskreni-prijatelj-bih>, 22. 10. 2017.

⁴⁵ Videti integralni tekst dogovorenih pet principa o odnosima između Srbije i Makedonije.
<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2846282/vucic-i-zaev-resavanje-nesuglasica-kroz-dijalog.html>

⁴⁶ „Vučić: Dijalog sa Prištinom može da se odvija bilo gde pod nadzorom Brisela“, *Novi magazin*, Beograd, 9. avgust 2017.
Internet, <http://www.novimagazin.rs/vesti/vucic-dijalog-sa-pristinom-moze-da-se-odrava-bilo-gde-pod-nadzorom-brisela>, 22. 10. 2017.

društva, odnosno najavljenog procesa „unutrašnjeg dijaloga“.⁴⁷ Normalizacija i pomirenje između vlasti u Beogradu i Prištini, u svakom slučaju, treba da počiva na zajedničkoj evropskoj perspektivi, višestrukoj i produbljenoj međusobnoj saradnji i pokušaju uspostavljanja trajnog pomirenja između Albanaca i Srba na Balkanu.

Intenzivna politička kriza na *Kosovu* nije uspešno rešena ni nakon parlamentarnih (11. jun 2017.), ali ni lokalnih izbora (22. oktobar 2017). Naime, albansko biračko telo na Kosovu prilično je radikalizovano što pokazuje i činjenica da ni četiri i po godine nakon potpisivanja „Prvog sporazuma o normalizaciji odnosa“ između Beograda i Prištine (april 2013.) još uvek nije implementiran najznačajniji deo ovog sporazuma kaoji se tiče osnivanja Zajednice srpskih opština (ZSO). Radikalni Pokret „Samoopredeljenje“, koji se protivi bilo kakvom vidu normalizacije odnosa sa Srbijom, osvojio je na junskim parlamentarnim izborima oko 27% glasova i postao druga po snazi politička opcija na Kosovu. Koalicija okupljena oko Demokratske partije Kosova dobila je 33%, a partije okupljene oko Demokratskog saveza Kosova oko 25% glasova. Očigledno je da brojni akteri na Kosovu nisu spremni da prihvate ponajpre ubrzanje procesa normalizacije i pomirenja između Beograda i Prištine, te da se svaki potencijalni dogovor može smatrati izdajom nacionalnih interesa.⁴⁸ Štaviše, kosovski predsednik Hašim Tači je u više navrata nagovestio da dugo najavljivani sveobuhvatni sporazum o normalizaciji odnosa i pomirenju između Beograda i Prištine mora proći referendumsko izjašnjavanje na Kosovu.⁴⁹

Istovremeno, brojni politički akteri na Kosovu pokazuju i izrazito negativan odnos prema punoj normalizaciji odnosa sa Crnom Gorom. Ovo svakako predvode Pokret „Samoopredeljenje“, ali i Alijansa za budućnost Kosova aktuelnog premijera Ramuša Haradinaja. On je i nakon stupanja na funkciju premijera Kosova, 10. septembra 2017. godine više puta govorio da se sporazum o razgraničenju sa Crnom Gorom, potpisan u Beču krajem avgusta 2015. godine, mora izmeniti u korist kosovske strane.⁵⁰ U tom kontekstu on predlaže i formiranje nove komisije između Kosova i Crne Gore koja bi izvršila novu ili poboljšala postojeću demarkaciju. No, to ne odobravaju ni Evropska unija, a ni Sjedinjene Američke Države. Treba napomenuti da na Kosovu objektivno ne postoji politička volja tamošnjih najznačajnijih aktera da se reši status crnogorske, ali ni hrvatske zajednice, odnosno da se one navedu u konstitutivnom aktu kao nacionalne manjine.

U *Makedoniji* su izbori bili održani još krajem protekle godine - 11. decembra 2016. godine. Međutim, postojali su problemi vezani za formiranje vlade jer donedavno vladajuća VMRO-DPMNE nije bila spremna da se pomiri sa promenom stava svojih albanskih koalicionih partnera (Demokratska unija za integraciju, Koalicija „Besa“ i Alijansa za Albance). Odnosi sa susednom Grčkom bili su značajna tema u predizbornoj kampanji u kojoj je nekadašnji premijer Nikola Gruevski dodatno osnaživao makedonski etnonacionalizam upravo pozivajući se na nerešene odnose Skoplja i Atine, ali i između ove zemlje i Albanije i Bugarske. Nakon stalnog podupiranja osećaja ugroženosti Makedonaca u vlastitoj zemlji, Gruevski i njegov VMRO-DPMNE su svoje birače zastrašivali velikoalbanskim i panalbanskim programom tzv. Tiranske platforme.⁵¹ Ovaj dokument je predstavljao usaglašene stavove i zahteve vodećih albanskih političkih partija u Makedoniji, a vezano za formiranje vlade sa dominantno makedonskim partijama (VMRO-DPMNE i SDSM).

⁴⁷ „Bolni kompromisi: Vučić otkrio kada će Srbija izaći sa predlogom za Kosovo“, *Alo*, Beograd, 15. oktobar 2017. Internet, <http://www.alo.rs/vucic-otkrio-kad-ce-srbija-izaci-sa-predlogom-o-kosovu/127321>, 22. 10. 2017.

⁴⁸ „Pokret Samoopredeljenje: Mustafa i Tači su počinili nacionalnu izdaju, slede protesti“, *Blic*, Beograd, 26. avgust 2015. Internet, <http://www.blic.rs/vesti/politika/pokret-samoopredeljenje-mustafa-i-taci-su-pocinili-nacionalnu-izdaju-slede-protesti/ygpyzrb>, 22. 10. 2017.

⁴⁹ „Tači: Konačan sporazum Kosova i Srbije ide na referendum“, *Blic*, Beograd, 31. avgust 2017. Internet, <http://www.blic.rs/vesti/politika/taci-konacan-sporazum-kosova-i-srbije-ide-na-referendum/grewec5>, 22. 10. 2017.

⁵⁰ „Haradinaj: Sporazum sa Crnom Gorom je pogrešan, Albanci su najstariji narod na Balkanu“, *Vijesti*, Podgorica, 11. septembar 2017. Internet, <http://www.vijesti.me/vijesti/haradinaj-sporazum-sa-crnom-gorom-je-pogresan-albanci-su-najstariji-narod-na-balkanu-953901>, 22. 10. 2017.

⁵¹ Videti integralni tekst na: <http://www.rts.rs/page/stories/st/story/11/region/2718172/tiranska-platforma-sta-traze-albanci-iz-makedonije.html>.

Nakon evidentnih međunarodnih uticaja, a pre svega od strane Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije, 1. juna 2017. godine formirana je nova vlada Makedonije na čijem se čelu nalazi predsednik Socijaldemokratskog saveza Makedonije, Zoran Zaev. Jedan od njegovih prvih rezultata na ovoj funkciji jeste potpisivanje „Dogovora o prijateljstvu, dobrosusedstvu i saradnji“ Makedonije sa susednom Bugarskom, 1. avgusta 2017. godine.⁵² Ovo umnogome može potpomoći nastojanja vlasti u Skoplju da se ubrzaju evropske i evroatlantske integracije zemlje. Međutim, samo nekoliko sedmica po potpisivanju ovog sporazuma došlo je do problema u odnosu sa zvaničnim Beogradom, što je nakratko rezultiralo povlačenjem celokupnog personala srpske ambasade u Makedoniji.⁵³ Ovo jeste samo privremeno poremetilo inače veoma dobre odnose dveju zemalja, ali je problem vezan za Ambasadu Srbije u Skoplju saniran u roku od svega nekoliko dana.

Ostaje da se u narednom periodu vidi da li će vlasti u Skoplju uspešno okončati i višedecenijski spor sa svojim južnim susedom – Grčkom oko imena zemlje. Od dinamike rešavanja upravo ovog pitanja umnogome će zavisiti ulazak zemlje pre svega u NATO, ali i eventualno otpočinjanje pretpripravnih pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Veoma je bitno da su lokalni izbori, koji su u Makedoniji bili održani 15. oktobra 2017. godine, ponovo potvrdili primat Socijaldemokratskog saveza Makedonije što može doprineti već započetoj i naglašenoj evropskoj i evroatlantskoj perspektivi zemlje.

U *Albaniji* su parlamentarni izbori bili održani 25. juna ove godine i na njima je potvrđen primat i do sada vladajuće Socijalističke partije. Iako je ovim izborima prethodila veoma velika politička kriza, očigledno je da je Edi Rama, dosadašnji albanski premijer, sa svojom partijom osigurao značajnu podršku osvojivši više od 48% glasova. Rama je u toku svog proteklog premijerskog mandata vodio panalbansku politiku neretko provocirajući određenim izjavama o „albanskom ujedinjenju“, „prirodnoj Albaniji“ i sl.⁵⁴ No, nakon održavanja ovih izbora Rama je u više navrata istakao nužnost pre svega pune normalizacije odnosa između Beograda i Prištine,⁵⁵ a značajno je i to da je ispunio obećanje po kojem će Srbi i Crnogorci biti priznati u Albaniji kao nacionalne manjine, što formalno-pravno ranije nije bio slučaj.⁵⁶ To je veoma značajan akt pokazivanja dobre volje prema susednoj Crnoj Gori i Srbiji.

S druge strane, ranija oštrija retorika, koja je iz Tirane išla prema vlastima u Skoplju posle formiranja nove Vlade Makedonije je vidno oslabila. Ranije najave osporavanja i usporavanja ulaska Makedonije u NATO zbog „nepotpunog“ sprovođenja Ohridskog sporazuma (2001) sada su izostale tako da se može očekivati podrška zvanične Tirane potencijalnom ulasku istočnog suseda u Severnoatlantski savez.⁵⁷

⁵² Videti integralni tekst na http://vlada.mk/sites/default/files/dogovori/Dogovor_Za_Prijateljstvo_Dobrosusedstvo_Sorabotka_Megju_Republika_Makedonija_I_Republika_Bugarija.pdf.

⁵³ „Hitne konsultacije: Svi zaposleni u Ambasadi Srbije u Skoplju povučeni u Beograd“, *Blic*, Beograd, 21. avgust 2017. Internet, <http://www.blic.rs/vesti/politika/hitne-konsultacije-svi-zaposleni-u-ambasadi-srbije-u-skoplju-povuceni-u-beograd/w2584qm>, 22. 10. 2017.

⁵⁴ Dragan Đukanović, *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989-2016)*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2016, str. 107-110.

⁵⁵ Videti njegov intervju – „Edi Rama: Osećam Vučićev bol i odlučnost da reši problem Kosova“, *Blic*, Beograd, 15. avgust 2017. Internet, <http://www.blic.rs/vesti/politika/edi-rama-za-blic-osecam-vucicev-bol-i-odlucnost-da-resi-problem-kosova/r096mtw>, 22. 10. 2017.

⁵⁶ „Albanija: Usvojen Zakon o zaštiti nacionalnih manjina“, TRT, Ankara, 20. oktobar 2017. Internet, <http://www.trt.net.tr/bosanski/region/2017/10/14/albanija-usvojen-zakon-o-zastiti-nacionalnih-manjina-medu-njima-i-bosnjaci-826968>, 22. 10. 2017.

⁵⁷ „Albanija uslovljava ulazak Makedonije u NATO“, Al Jazeera Balkans, Sarajevo, 20. maj 2015. Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/albanija-uslovljava-ulazak-makedonije-u-nato>, 22. 10. 2017.

Uloga Rusije i Turske

Pored već navedenog, dodatno slabljenje zapadnobalkanskih bilateralnih odnosa potaknuto je snaženjem uloge Ruske Federacije, kao i Turske u regionu. Ponovni pokušaji Rusije da ojača vlastito prisustvo u regionu Zapadnog Balkana dominantna je reakcija ove zemlje na višegodišnje postupno povlačenje Sjedinjenih Američkih Država i slabljenje njihovog uticaja u ovom delu Evrope. Rusija je svoju moć prvobitno ustanovila na energetskej politici, ali ju je potom postupno transponovala u jači uticaj u privrednim i političkim zbivanjima na Zapadnom Balkanu. Takvo jačanje Rusije i njeno favorizovanje određenih aktera (srpski faktor u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini, ali i donedavno delimično jačanje uticaja u Makedoniji), a na uštrb ostalih činilaca samo će dodatno ohrabrivati maksimalističke ciljeve ovih aktera, onemogućavajući pritom pomirenje između ovdašnjih društava i poboljšanje odnosa između država.

Gotovo istovetna je situacija kada je u pitanju uticaj Turske u regionu Zapadnog Balkana. Aktuelni turski predsednik Redžep Taip Erdogan i pored pokušaja da se u poslednjih nekoliko meseci predstavi kao objektivan „posmatrač“ zbivanja na Zapadnom Balkanu, što posebno pokazuje njegova poseta Srbiji 10. i 11. oktobra 2017. godine, ipak se dominantno oslanja na bošnjačke političke aktere u Sarajevu i Novom Pazaru, a postupno i u Albaniji i na Kosovu. Takvo ponašanje vlasti u Ankari, zapravo, uporedo sa više nego uočljivim odustajanjem Turske od „evropskog puta“, ne predstavlja dobru osnovu za ubrzanje rešavanja bilateralnih problema u regionu Zapadnog Balkana. Takođe, Turska može dodatno da utiče i na usporavanje pristupanja pre svega Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji.

Iz svih navedenih razloga, jedino uporno insistiranje Evropske unije, ali i Sjedinjenih Američkih Država, u vezi sa rešavanjem brojnih negomilanih problema u bilateralnim odnosima zapadnobalkanskih aktera može u narednom periodu da doprinese da se načine barem minimalni pomaci. Postojeća direktna uslovljenost rešavanja bilateralnih pitanja na Zapadnom Balkanu sa ubrzanjem evropskih integracija, sa druge strane, nije do sada dala značajnije rezultate, te bi Evropska unija dodatnim snaženjem kapaciteta Berlinskog procesa i ponudom jasne strategije za najavljeno proširenje na Zapadni Balkan mogla da osigura njihovo rešavanje.

* * *

Prošlogodišnji i ovogodišnji izborni procesi, kao i predizborne kampanje, u zemljama Zapadnog Balkana doprineli su zahlađenju bilateralnih odnosa. Veliki broj predizbornih kampanja pokazao je da postoje određeni problemi koji dodatno udaljavaju ovdašnja društva jedna od drugih. I najavljene potencijalne izbore u Srbiji krajem ove ili početkom naredne godine, kao i oktobarski izbore u Bosni i Hercegovini 2018. godine samo će prolongirati rešavanje određenih regionanih problema. To se ponajpre tiče normalizacije odnosa na relaciji Beograd–Priština, ali i rešavanja najavljenih bilateralnih problema između Srbije i Bosne i Hercegovine (granica u Podrinju).

Slično se odnosi i na potencijalne izbore u Hrvatskoj, a koji bi mogli biti uslovljeni involviranjem tamošnjih ključnih aktera u aferu vezanu za propast kompanije Agrokor. Tamošnji izbore bi svakako kao značajnu temu imali položaj Hrvata u BiH, ali i odnose sa susednom Srbijom. Istovremeno, potencijalni novi parlamentarni izbore u Makedoniji, o kojima se neretko govori proteklih meseci i pored evidentne propasti VMRO-DPMNE na lokalnim oktobarskim izborima, mogli bi da doprinesu tome da se pozitivan trend u rešavanju bilateralnih problema između vlasti u Skoplju, sa jedne, i Tirani i Sofiji, sa druge strane, dovede u pitanje. Takođe, oni bi dugoročno umanjili mogućnost deblokade procesa evropskih i evroatlantskih integracija, tj. da usporili moguć postizanje kompromisa oko imena, koji opterećuje odnose Makedonije i Grčke dve i po decenije.

BEZBEDNOST U REGIONU – IZGRADNJA POVERENJA ILI TRKA U NAORUŽANJU?

Uvod

Trka u naoružanju predstavlja višedimenzionalnu oblast, koju sačinjava nekoliko segmenata – trka u konvencionalnom, nuklearnom naoružanju, oružju za masovno uništenje (WMD), naoružanje u kosmosu i dr. S obzirom da u regionu nema nuklearnog, kao ni hemijskog i biološkog oružja (WMD), da su sve države regiona, kao i ostale države evropskog kontinenta strane odgovarajućih Ugovora, Konvencija, Protokola iz ove oblasti, ali i drugih međunarodnih dokumenata, to bih vašu pažnju u ovom izlaganju usredsredila na konvencionalno naoružanje.

Evropa se danas suočava sa brojnim, novim bezbednosnim izazovima, uključujući i one na unutrašnjem planu, kao što su zahtevi za održavanje referenduma o nezavisnosti, jačanje ekstremno desnih političkih partija i njihov ulazak u parlamente u pojedinim državama i posebno zahlađeni, na momente i uzburkani odnosi EU sa Ruskom Federacijom, koji su dodatno usloženi uvođenjem sankcija Brisela prema Ruskoj Federaciji.

Ipak, i pored promenjenih okolnosti, *ne može se govoriti da u Evropi danas postoji trka u naoružanju*, onakva kakvu poznajemo iz vremena hladnog rata. Evropa je zadržala glavne postulate koji su doveli do svojevrstne demilitarizacije na starom kontinentu, *pre svega, dalje poštovanje ograničavanja broja naoružanja* čija su brojeva ograničenja za pet kategorija naoružanja, koje se ograničava, definisani *Ugovorom o konvencionalnim snagama u Evropi*, koji je potpisan u Parizu 1990. Taj *Ugovor* se i dalje primenjuje. Mada je Ruska Federacija suspendovala primenu CFE 2007. godine na svojoj teritoriji, a marta 2015. godine i učešće u radu na sastancima Zajedničke konsultativne grupe (JCG), ona je nastavila da bude Strana CFE. Takođe, poštuje se i dokument CFE-2 o dobrovoljnom ograničavanju broja ljudstva u oružanim snagama, koji je usvojen tokom Samita OEBS u Helsinkiju jula 1992. godine.

Treba, međutim, konstatovati da se na globalnom nivou, danas, odvija trka u naoružanju na drugim kontinentima i to, pre svega u Aziji, gde su Saudijska Arabija, Indija, Pakistan i druge države iz tog regiona, najveći kupci naoružanja u svetu.

Poverenje u Evropi jeste ozbiljno narušeno i na vojnom planu, ali sve to nije dovelo u pitanje nastavak primene i drugih ključnih dokumenata za evropsku bezbednost. To je set dokumenata koji su usvojeni od strane OEBS, pre svega, Bečki dokument CSBM, koji predstavlja ključni evropski su i generis dokument i koji *sadrži katalog mera o rasporedu i kontroli pokreta trupa u Evropi*, ali i set drugih mera u cilju jačanja kako bezbednosti tako i poverenja.

Ključni segment evropske bezbednosti ostaje kontrola naoružanja i to konvencionalnog, kao nezamenljivog instrumenta u zaustavljanju trke u naoružanju. Tokom 2016. godine OEBS je obeležio 20 godina od usvajanja *Lisabonskog okvirnog dokumenta* OEBS-a o kontroli naoružanja. Nemačka je, u svojstvu predsedavajućeg OEBS-a, uložila posebne napore kako bi došlo do pomaka u vezi sa ponovnim otpočinjanjem pregovora o kontroli naoružanja. Tokom sastanka Saveta ministara OEBS-a, održanom u Hamburgu 9. decembra 2016. godine, usvojena je *Deklaracija od Lisabona do Hamburga* u vezi sa obeležavanjem 20 godina od usvajanja dokumenta iz Lisabona u kojoj se potvrđuje da "kontrola naoružanja, zajedno sa razoružanjem i merama bezbednosti, ostaju integralni deo OEBS-ovog koncepta sveobuhvatne i kooperativne bezbednosti". U svojim izjavama na više sastanaka održanih u

⁵⁸ Ambasador u penziji, bivši Načelnik Odeljenja za kontrolu naoružanja u Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije

okviru OEBS-a tokom 2016. godine Evropska unija je pledirala da se da prioritet intenziviranju napora za otpočinjanje pregovora u cilju modernizacije i noveliranja postojećih obaveza u oblasti kontrole naoružanja.

Ugovorni aranžmani u oblasti kontrole naoružanja – važan instrument za zaustavljanje trke u naoružanju

Vojna ravnoteža u Evropi uspostavljena je usvajanjem *Ugovora o konvencionalnim snagama u Evropi (Treaty on conventional forces in Europe - CFE)*, koji je potpisan za vreme Pariskog samita KEBS, novembra 1990. godine. To je sporazum kojim se uspostavlja balans, jednak broj konvencionalnih snaga između tadašnja dva vojna bloka – NATO i Varšavskog Ugovora utvrđivanjem brojčanih limita za pet kategorija naoružanja koje se ograničava. Nakon raspuštanja Varšavskog Ugovora definisani su nacionalni limiti za svaku od nekadašnjih članica tog vojnog saveza, a nakon raspada SSSR-a to pitanje je regulisano *Sporazumom iz Taškenta*. Pošto su članice NATO-a odustale od ratifikacije noveliranog CFE, usvojenog na Samitu OEBS-a u Istanbulu 1999, te neuspeha konsultacija za definisanje mandata za otpočinjanje novih pregovora o CFE koji su vođeni 2010. i 2011. godine u Beču, CFE iz 1990. i dalje ostaje noseći stub evropske arhitekture u oblasti kontrole naoružanja.

Što se tiče aktuelnog pitanja – *da li se danas susrećemo sa tendencijom trke u naoružanju u regionu*, smatram da u regionu ne postoji uslovi za trku u naoružanju s obzirom da je broj naoružanja, za pet kategorija naoružanja – tenkovi, artiljerija, oklopni transporteri, borbeni avioni i jurišni helikopteri, na jednom delu prostora nekadašnje Jugoslavije, utvrđen *Sporazumom o podregionalnoj kontroli naoružanja*. Ovaj *Sporazum* je potpisan u Firenci 14. juna 1996. godine, a njegove strane su Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija (odnosno SR Jugoslavije u vreme potpisivanja).

Aktuelni trendovi u nekoj od *Strana* ovog *Sporazuma*, pre svega u Srbiji i Hrvatskoj, u vezi sa nabavkom novog naoružanja ne mogu se okarakterisati kao početak trke u naoružanja u regionu. Adekvatniji termin bi bio modernizacija naoružanja, u kontekstu zamene starih tipova naoružanja ili popune limita. Tačno je da postoji trend nabavke novog naoružanja u regionu, što se nadovezuje na dva elementa – na činjenicu da post-jugoslovenske države moraju da remontuju neko od postojećeg naoružanja koje poseduju ili da putem nabavke novog, modernizuju svoje vojne kapacitete, koje su nasledile od strane bivše JNA i na koje su se dugo oslanjale. Drugi, značajan momenat je što nabavku novog naoružanja politički lideri u regionu predstavljaju prilično teatralno, što je praćeno i neodgovarajućim vokabularom pa dovodi do utiska da se ta trka u stvarnosti i dešava. Sve to ne dovodi u pitanje primenu *Sporazuma o podregionalnoj kontroli naoružanja* i izvršavanje preuzetih obaveza, ali ne može a da ne podrije duh *Sporazuma*, a time i njegov politički značaj. Ono što ohrabruje je da *Sporazum* nastavlja da se kvalitetno i pravovremeno sprovodi.

Kod modernizacije naoružanja, odnosno nabavke novog neophodno je imati u vidu da *Sporazum o podregionalnoj kontroli naoružanja* definiše brojčane limite *Strana*, za pet kategorija naoružanja koje se ograničava, pri čemu je *kvalitet tog naoružanja u vreme potpisivanja*, kao bitan činilac za postizanje vojne ravnoteže i stabilnosti u regionu, bio uglavnom na istom ili približno istom nivou kod svih *Strana*. Stoga bi značajnija brojčana modernizacija naoružanja neke od *Strana*, u odnosu na ostale *Strane Sporazuma*, verovatno mogla da otvori i pitanje koliko, ona sama po sebi, predstavlja faktor održavanja uravnoteženog vojnog balansa u regionu. Strane su, nakon potpisivanja *Sporazuma*, i do sada, u neznatnom obimu modernizovale svoje vojne kapacitete, nabavkom novog ili remontom postojećeg, koje je bilo i u funkciji popune dogovorenih, odnosno dozvoljenih limita nekih od *Strana*.

Shodno samom Sporazumu, bilo koji vid izmena za neki od pet kategorija naoružanja, *striktno se sprovodi u skladu sa odgovarajućom procedurom propisane Sporazumom, odnosno Protokolom o informisanju i Protokolom o postojećim tipovima naoružanja (POET)*. Takva obaveza postoji i na osnovu Bečkog dokumenta CSBM.

Treba, međutim, podsetiti da *Sporazum* o podregionalnoj kontroli naoružanja ne predstavlja prepreku da *Strane* sprovedu modernizaciju naoružanja koje poseduju, s tim što ukupan broj naoružanja uvek mora striktno da bude u okviru dogovorenih brojčanih limita za svaku od *Strana* i da se sprovodi shodno utvrđenoj proceduri. Sve *Strane* su, međutim, ispod dogovorenih limita za pet kategorija naoružanja koje se ograničava, što je svojevrсна potvrda da postignuti nivo poverenja nije, za sada, ugrožen.

Ovaj *Sporazum* je, inače, kvalitetno unapredio poverenje i kontakte u tako važnoj i osetljivoj oblasti kao što je održavanje vojne ravnoteže, saradnje i stabilnosti u regionu i predstavlja prepoznatljiv instrument održavanja ostvarenog nivoa saradnje i kontakata između učesnika u njegovom sprovođenju. Odlučujući doprinos uspehu ovog *Sporazuma* dale su vojske, odnosno vojne strukture *Strana* koje u svemu, na najbolji način sprovedu posebno osetljiv segment – inspekcije. Istovremeno, ovaj *Sporazum* danas u Evropi predstavlja „uspešnu priču“ u oblasti kontrole naoružanja.

Takođe, sve države regiona, pravovremeno ispunjavaju i druge svoje obaveze iz domena OEBS-a, kao što su: dostavljanje godišnjih informacija i izvršavanje drugih obaveza iz Bečkog dokumenta CSBM; Dokumenta OEBS o SALW; Kodeksa ponašanja u političko-vojnoj oblasti; Upitnik o izvozu i uvozu NVO i dr, kao i one iz sistema Ujedinjenih nacija.

Dejtonski sporazum – o regionalnoj stabilnosti i podregionalnoj kontroli naoružanja

Sporazum o podregionalnoj kontroli naoružanja (član IV Aneks 1-B DPA) predstavlja originalan instrument za postizanje, kao i održavanje vojne ravnoteže i stabilnosti u regionu.

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznat kao Dejtonski sporazum, potpisan je u Parizu decembra 1995. da bi Savet bezbednosti UN, narednog dana nakon potpisivanja u Parizu, usvojio *Rezoluciju 1031* kojom je potvrđen DPA i uspostavljeni mehanizmi za primenu obaveza iz Aneksa 1 Dejtonskog sporazuma.

Arhitektura Aneksa 1-B, precizan i jasan mandat za pregovore o ovom *Sporazumu*, koji je definisan u članu IV Aneksa 1-B predstavljala je važan činilac za uspeh pregovora. Mandat za pregovore definisan u Članu IV sadržao je sledeće elemente:

- » Tipove naoružanja koje se ograničava – tenkovi, artiljerija preko 75 mm, oklopna borbena vozila, borbeni avioni i jurišni helikopteri.
- » Obaveza podnošenja tzv. polaznih informacija *Strana* o oružanim snagama koje poseduju, nakon otpočinjanja pregovora i 30 dana nakon stupanja na snagu člana IV Aneksa 1-B;
- » Definisani su vreme početka i završetka pregovora, koji su morali da se okončaju u roku od 180 dana, kao i način izračunavanja limita u skladu sa odnosom 5:2:2;
- » Osnovu za izračunavanje broja naoružanja u regionu predstavljali su podaci koje je u svojoj početnoj informaciji prijavila tadašnja SR Jugoslavija;
- » Da se pregovori vode pod okriljem OEBS-a;
- » Da model za postizanje *Sporazuma* predstavlja CFE, i dr.

Pregovori su vođeni u periodu 4. januara do 6. juna 1996. godine u Beču, pod okriljem OEBS-a, a koje je vodio prvi Lični predstavnik predsedavajućeg OEBS-a, norveški general Vigleik Eide sa timom saradnika, eksperata iz država članica Kontakt grupe. U svojstvu svedoka koje imaju u Dejtonskom sporazumu pregovore su pratili predstavnici država članica Kontakt grupe – SAD-a, Ruske Federacije, Velike Britanije, Francuske, Nemačke i Italije.

Ugovor o konvencionalnim snagama u Evropi/CFE predstavljao je model za postizanje sporazuma o definisanju brojčanih limita za 5 kategorija naoružanja, koje se ograničava. Sporazum o Članu IV nije

u svemu identičan sa CFE i te razlike su: Sporazum ne poznaje zonalna ograničenja, za razliku od CFE koji prepoznaje više vidova tih ograničenja; za razliku od CFE, *Sporazum* ne poznaje multinacionalne inspekcije; CFE je sporazum između dva vojna bloka, a Sporazum o članu IV između država Strana potpisnica ovog *Sporazuma*.

Ciljevi usvajanja *Sporazuma*:

- » Doprinos definisanju balansirano i stabilnog nivoa oružanih snaga u podregionu;
- » Postizanje održivog vojnog balansa kroz definisanje nivoa za 5 kategorija naoružanja koje se ograničava u odgovarajućoj srazmeri;
- » Sporazum ne zamrzava kvalitet naoružanja i ne zaustavlja modernizaciju;
- » Sporazum sadrži instrumente koji obezbeđuju održavanje ovih ciljeva, uključujući i pitanja zamene naoružanja novim;
- » Struktura Sporazuma koja je rađena u skladu sa CFE je instrument koji obezbeđuje održavanje dogovorenih rešenja;

Tela nadležna za primenu Sporazuma su – *Podregionalna konsultativna komisija* (PRKK) i *Konferencija za ocenu primene Sporazuma*, kao i ekspertsko telo SRG/PRKK, koja je osnovana na 35. PRKK, maja 2006. u Firenci.

Uloga *Ličnog predstavnika* OEBS-a za član IV tokom samih pregovora i višegodišnje primene *Sporazuma* je bila nezamenljiva, kako na stručnom planu tako i u stvaranju ukupne atmosfere, kao bitnog činioca za uspešnu primenu. Prenosom vlasništva na *Strane Sporazuma*, procesa koji je okončan potpisivanjem amandmana od strane ministara spoljnih poslova *Strana* (MS OEBS – Bazel, 4. decembar 2014), ukinuta je funkcija *Ličnog predstavnika*.

Struktura *Sporazuma*, način sprovođenja, kao i organi za kontrolu primene predstavljaju sveobuhvatnu konstrukciju koja obezbeđuje održivost *Sporazuma* i njegovu uspešnu primenu. Tokom njegove primene duge više od 20 godina, neosporno da je redukcija viškova naoružanja, odnosno svođenje brojčanog ograničenja naoružanja, koje se ograničava *Sporazumom* u okviru dogovorenih limita predstavljala je najvažniji, najveći izazov, za dovođenje broja naoružanja u sklad sa limitima iz *Sporazuma*. Redukcija je ujedno bila najteži zadatak za *Strane*, jer je bila zahtevna sa finansijskog i tehničkog aspekta, kao i ljudskih resursa. Osim toga, proces redukcije shodno *Sporazumu* morao je da se okonča 16. mesece nakon 1. jula 1996. godine. Sve *Strane* su tu obavezu sprovele kvalitetno i uz pomoć nacionalnih kapaciteta bez kašnjenja. Najviše obaveza, po tom osnovu, imala je tadašnja SR Jugoslavija. To je ujedno bio i važan segment potvrde odgovornog odnosa *Strana* prema obavezama nastalim po osnovu ovog *Sporazuma*.

Drugi značajan izazov predstavljao je prestanak postojanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore, odnosno podela limita iz *Sporazuma*, što je okončano na najbolji način i u kratkom periodu. Bilateralni sporazum između Republike Srbije i Crne Gore o podeli limita na osnovu *Sporazuma o podregionalnoj kontroli naoružanja* potpisan je juna 2007. godine i potvrdio je sposobnost *Strana* da na najbolji način, jedno potencijalno osetljivo, pa i rizično pitanje, dogovore na najbolji način i u kratkom vremenskom roku.

Prisustvo predstavnika država članica *Kontakt grupe* na sastancima, kao i gosta posmatrača iz država učesnica OEBS-a, u određenim aktivnostima na primeni *Sporazuma*, doprinose jačanju transparentnosti i predstavljaju, takođe, potvrdu nesmanjenog interesa međunarodne zajednice za njegovo sprovođenje. OEBS je nastavio, shodno svom mandatu definisanom u Aneksu 1-B DPA, da prati sprovođenje *Sporazuma* i nakon ukidanja funkcije *Ličnog predstavnika*, a *Strane* jednom godišnje informišu nadležna tela OEBS o svom radu.

Evropski i regionalni koncept kontrole naoružanja - kako ga unaprediti i modernizovati?

Sporazum o podregionalnoj kontroli naoružanja predstavlja veliki projekat, u prvom redu, međunarodne zajednice – OEBS-a i država članica Kontakt grupe, kao i samih *Strana*, koji su zajedno uložili velike napore, sredstva, ljudske resurse, ali i svoj kredibilitet, da ovaj projekat, sa svim rizicima koji su u početku realno postojali, bude uspešno realizovan. Sam uspeh se zasniva pre svega, na snažnoj političkoj volji i rešenosti *Strana* da na najbolji način učestvuju u njegovoj primeni, te otuda *Sporazum* predstavlja ujedno i najuspešniji deo primene samog Dejtonskog sporazuma.

Njegovu primenu je pratio i visok stepen dobrovoljnosti. Naime, *Strane* su povremeno preuzimale i veći obim obaveza, nego što su to bile njihove obaveze na osnovu *Sporazuma*, a u cilju obezbeđivanja njegove efikasne i održive primene. Tako su, na primer, Hrvatska i Crna Gora u dužem razdoblju prihvatale veće inspeksijske kvote tj. broj inspekcija, nego što je to bila njihova obaveza, kako bi se obezbedilo uravnoteženo, funkcionalno i održivo sprovođenje režima inspekcija. Srbija je, takodje, činila dobrovoljne ustupke, kao što je naprimer pozivanje *gostiju u pratećim timovima* radi promocije *Sporazuma* u okviru OEBS-a, jačanja bilateralne saradnje i transparentnosti. Istovremeno ovaj *Sporazum* ima i jednu drugu veliku prednost – sve *Strane* su istovremeno i susedi, međusobno se graniče, što je svakako i dodatni motiv i razlog da se sprovodi na najbolji način. Staro je pravilo da bezbednost u prvom redu zavisi od onoga šta se dešava na vašim granicama.

Mada uspešna, primena ovog *Sporazuma* nije bila praćena odgovarajućom medijskom pažnjom, za šta *krivicu* svakako ne snose mediji. Naime, sledeći praksu iz rada nadležnih tela CFE, *Strane Sporazuma* su se od samog početka dogovorile da sastanci *Podregionalne konsultativne komisije* i *Konferencije pregleda* budu zatvorene za javnost, osim ako se ne dogovori drugačije. Takođe, na dnevnom redu sastanaka se razmatraju samo ona aktuelna pitanja koja su u vezi sa primenom *Sporazuma*. To se pokazalo kao odličan pristup za uspehi trajanje *Sporazuma*.

Region deli sudbinu Evrope u vezi sa globalnim bezbednosnim izazovima. On se, takodje, suočava i sa političkom klimom koja nije ona koju bismo želeli, ali ohrabruje to što se neke aktuelne teme brzo rešavaju ili stišavaju putem dijaloga. U tom kontekstu, a radi davanja novih *inputa* ovom *Sporazumu*, u političkom kontekstu, trebalo bi razmotriti i mogućnost da se naredna *Konferencija za ocenu primene Sporazuma*, koja će se održati 2018. godine, održi uz učešće ministara spoljnih poslova *Strana*, koji su i potpisnici *Sporazuma*.

Kako i šta treba učiniti da, u okviru OEBS-a, ponovo otpočnu pregovori o pitanjima u vezi sa radom na novom dokumentu o kontroli naoružanja. Taj dijalog se u OEBS vodi u kontinuitetu, ali bez konkretnih, vidljivih rezultata. Predlog da o ovoj temi otpočnu strukturalni pregovori, i to prvo za region Baltika, a koji je predložio tadašnji nemački ministar inostranih poslova Valter Štajnmajer u Hamburgu 2016. godine, predstavlja novi pristup, ali za sada bez pomaka.

Što se tiče našeg regiona, u sadašnjim međunarodnim okolnostima, on treba da nastavi da sprovodi obaveze kao što to danas čini na taj način doprinosi održavanju, pa i unapredjenju postojeće vojne stabilnosti.

Inače, oblast neproliferacije, razoružanja, kontrole naoružanja i izvozne kontrole predstavlja zahtevan deo obaveza u vezi sa Poglavljem 31 EU.

O autorima

Dr Duško Lopandić – diplomata i publicista. Završio je Pravni fakultet u Beogradu, a magistrirao i doktorirao na Univerzitetu Paris I (Pantheon-Sorbonne) iz oblasti evropskog prava. Zaposlio se 1986. godine u Ministarstvu spoljnih poslova SFRJ i u periodu 1988-1994. godine radio je u misiji SFRJ/SRJ pri EU u Briselu. U periodu 2001-2004. godine bio je direktor Direkcije za EU Ministarstva spoljnih poslova SRJ. Od 2004-2007. godine bio je pomoćnik ministra za multilateralu u Ministarstvu za ekonomske odnose sa inostranstvom i istovremeno nacionalni koordinator za Pakt stabilnosti u JIE, za pregovore sa STO i član Saveta Vlade RS za evropske integracije. Od 2007-2011. godine bio je ambasador Republike Srbije u Portugalu i Zelenortskim ostrvima. Od 2011-2013. godine obavljao je funkciju pomoćnika ministra spoljnih poslova za EU i regionalnu saradnju. U periodu 2013-2016. godine bio je ambasador – šef Misije Republike Srbije pri EU u Briselu. Sarađivao je sa brojnim istraživačkim institutima u zemlji i objavio preko 100 knjiga, stručnih i naučnih radova na teme EU, regionalne saradnje i međunarodnih odnosa. Takođe, objavljuje publicističke radove iz oblasti istorije. Godine 2003. primio je nagradu Evropskog pokreta u Srbiju za „Doprinos godine Evropi“.

Kontakt: dulopand@yahoo.com.br

Dragan Đukanović – profesor spoljne politike i balkanskih odnosa na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Doktor političkih nauka. Na Alternativnoj akademskoj obrazovnoj mreži (AAOM) u Beogradu 2002. godine stekao je specijalističko obrazovanje u okviru smera Evropske studije. Od 2001. do 2017. godine bio je zaposlen je u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu. U domaćim i stranim stručnim časopisima je tokom proteklih nekoliko godina objavio više od šezdeset naučnih radova iz oblasti spoljne politike Srbije, međunarodnih odnosa, balkanoloških. Takođe, učestvovao je i u realizaciji osam projekata u okviru nekadašnjeg Ministarstva inostranih poslova Savezne Republike Jugoslavije, kao i nevladinog sektora. Od 2008. do 2017. godine bio je glavni je i odgovorni urednik naučnog časopisa Međunarodna politika.

Potpredsednik je Foruma za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji i Centra za spoljnu politiku.

Kontakt: dragandjuk@yahoo.com

Branka Latinović, dipl. pravnik, ambasador u penziji – karijerni diplomata. Tokom profesionalne karijere najvećim delom, angažovana na multilateralnim aktivnostima – OEBS, Savet Evrope, NATO, UN oblast neproliferacije, kontrole naoružanja, razoružanje, izvozne kontrole. Službovala u Madridu (1986-1990) i Misiji pri OEBS i međunarodnim organizacijama – Beč (2000-2005). Učestovala ne brojnim međunarodnim konferencijama i drugim skupovima, kao član delegacije ili u svojstvu uvodničara na različite teme. Predavala na Diplomatskoj Akademiji MSP, a u dva navrata gostovala na Fakultetu političkih nauka Beograd. Koordinatorica je nacionalnih aktivnosti u okviru Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije SB UN 1540, kao i u vezi sa regulisanjem članstva u Vasenarskog aranžmanu (*Wassenaar Arrangement*) i Grupa nuklearnih snabdevača / NSG. Članica je Delegacije na sastanku o bilateralnom skriningu za Poglavlje 31 EU – spoljna, bezbednosna i odbrambena politika i članica tima MSP za izradu Odgovora na Upitnik EU za Poglavlje 31 – spoljna, bezbednosna i odbrambena politika (deo o neproliferaciji, kontroli naoružanja, razoružanju, izvoznoj kontroli). Predstavnica Srbije u Podregionalnoj konsultativnoj komisiji za Član IV Aneks 1B Dejtonskog mirovnog sporazuma.



Evropski pokret
Srbija
Forum za međunarodne odnose