

Vladimir TRAPARA¹

OGRANIČENJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE EU: KOME ZAPRAVO SRBIJA TREBA DA SE PRILAGODI?

APSTRAKT

Da li je Zajednička spoljna i bezbednosna politika zaista zajednička? Može li se EU posmatrati kao jedinstveni racionalni akter međunarodnih odnosa, ili su nacionalni interesi njenih članova i dalje primarna snaga? Ako jesu, koji članovi su dominantni? To su pitanja kojima se bavi autor ovog rada. Cilj je da se analizira položaj Srbije u odnosu na pravu prirodu evropske spoljne i bezbednosne politike. Ako će Srbija da prilagodi sopstvenu politiku istoj, kako bi se kvalifikovala da postane član EU, pitanje je: kome se prilagoditi ako EU nije jedinstveni međunarodni akter? Kako bi ponudio odgovor, autor pokušava da identifikuje glavne centre moći i blokove predvođene njima u okviru EU, kao i značaj nekoliko velikih i regionalnih sila za evropske odnose izvan EU. U ovom kontekstu, biće razmotreni neki od teških izbora u spoljnoj politici Srbije, kao što su: kako rešiti kosovski problem; da li se pridružiti NATO, ili ne; kako izgraditi odnose sa susedima; koju vrstu odnosa imati sa silama izvan EU (pre svega SAD, Rusijom i Turskom)? Politiku kojih država (unutar ili izvan EU) će Srbija najverovatnije pratiti, ili je najpoželjnije da prati, prilikom činjenja ovih izbora, te da li će oni biti kompatibilni sa onim što nazivamo ZSBP?

Ključne reči: EU, nacionalni interesi članova, evropske spoljne i bezbednosne politike, NATO, ZSBP.

¹ Vladimir Trapara, istraživač – saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: vtrapara@yahoo.com.

Rad predstavlja deo naučnog projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, finansiranog od strane Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029), a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011. do 2014. godine.

UVOD

Pridruživanje Evropskoj uniji jedan je od glavnih spoljnopolitičkih prioriteta Republike Srbije. Kako bi postala član EU, Srbija mora da ispuni niz uslova političke, pravne i ekonomske prirode. U domenu spoljne politike, Srbija se sprema za trenutak kada će članstvom u EU postati deo onoga što se naziva Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom. To znači da ona već u toku procesa pridruživanja mora da vodi računa o svojim spoljnopolitičkim potezima, kako ne bi bili nekompatibilni sa ZSBP Evropske unije. Drugim rečima, već je uveliko u toku usklađivanje spoljne politike Srbije sa ZSBP Evropske unije.

Cilj ovog rada jeste da razmotri osnovnu protivrečnost ovog procesa, a to je da se Srbija usklađuje s nečim što zapravo unutar sebe nije usklađeno. Budući da EU nije država u klasičnom smislu, te se ne može posmatrati kao jedinstveni racionalni akter, valja istražiti koji su to akteri od odlučujućeg uticaja, kojima se Srbija zapravo prilagođava pod plaštom usklađivanja sa ZSBP EU. Uz to, treba razmotriti i normativnu stranu ovog procesa, tj. odgovoriti na pitanje o tome u kojoj meri su interesi Srbije kompatibilni sa interesima tih aktera, da bi se znalo koje konkretne spoljnopolitičke poteze Srbija treba da povuče.

U nastavku rada najpre ćemo se baviti ocenom same EU kao aktera u međunarodnim odnosima kroz njeno poređenje sa klasičnim državama i međunarodnim organizacijama, te načinom na koji se to odražava na ZSBP. Biće ukazano na implikacije ocenjenog stanja za položaj i ulogu različitih država u okviru EU, kao i pojedinih vanevropskih aktera, sa naglaskom na uticaj koji ovi akteri vrše u regionu Zapadnog Balkana, čiji je Srbija deo. Utvrdićemo i koje su podele na različite blokove prisutne u okviru današnje EU i kako Srbija stoji prema njima. Zatim prelazimo na konkretne spoljnopolitičke probleme koje Srbija mora da reši u toku pridruživanja EU, ocenjujući u kojoj meri je interes Srbije za ta pitanja kompatibilan sa interesima aktera od uticaja. Konačno, ocenićemo da li je Srbiji zapravo u interesu da uskladi svoju spoljnu politiku sa ZSBP EU, pošto smo utvrdili da se to usklađivanje zapravo svodi na prilagođavanje akterima od najvećeg uticaja.

GRANICE ZSBP

Današnja Evropska unija rezultat je napora evropskih država koji datira još od 1950. godine – da ostvare mir i bezbednost na kontinentu putem prevazilaženja tradicionalnog strateškog nadmetanja, te da kroz ekonomsku integraciju unaprede i kvalitet života svojih građana.² Do danas je Evropska

² Videti: Žorž-Anri Sutu, *Neizvestan savez – istorija Evropske zajednice*, CLIO, Beograd, 2001, str. 5–8.

unija uspela da se teritorijalno proširi uključivanjem novih članica iz nekadašnjeg Istočnog bloka, kao i da u pogledu nivoa integracije značajno nadmaši osobine tipične međunarodne institucije. Ipak, ona i dalje nije država u klasičnom smislu i po svoj prilici neće to ni postati. Upravo ta jedinstvenost EU – činjenica da je ona nešto između međunarodne institucije i države – nosi sa sobom bitne implikacije za mogućnosti delovanja u međunarodnim odnosima, kako EU kao celine, tako i njenih članica, posebno onih najmoćnijih među njima. Kako bismo utvrdili te implikacije, neophodno je da proniknemo u suštinu *sui generis* karaktera EU.

Međunarodne institucije su jedan od vidova udruživanja država, kome države pribegavaju radi ostvarivanja nekog zajedničkog interesa. Kako bi se saradnja država u okviru oblasti u kojima imaju zajednički interes učinila neprekidnom i trajnom, države se dogovaraju o setu pravila ponašanja koja će stajati u srži institucije. Međutim, institucije nisu te koje nameću pravila ponašanja državama – njihovo postojanje ne transformiše anarhični međunarodni poredak u hijerarhijski. Države su i dalje te koje biraju da li će poštovati propisana pravila.³ To je posebno slučaj sa najmoćnijim među njima – velikim silama, koje teško mogu da od strane institucija budu naterane da poštuju pravila ukoliko to nije u njihovom interesu; sa druge strane, male i srednje države lakše je prinuditi na poštovanje pravila, ali bi velike sile mogle da ih prinude na to i u odsustvu institucija.⁴ Realistička škola mišljenja u nauci o međunarodnim odnosima posmatra međunarodne institucije kao odraz interesa velikih sila koje su ih uspostavile, organizujući ih tako da ove postanu sposobne da opstanu i nakon promena u relativnoj raspodeli moći među državama koje ih čine; zbog ovoga, institucije možemo smatrati *status quo* subjektima međunarodnih odnosa.⁵ Ipak, teško je očekivati da institucije sazdane na vitalnim interesima država mogu da prežive bitne promene u raspodeli moći u međunarodnom sistemu, ako se ove odražavaju na pojavu značajnih nepodudarnosti interesa među velikim silama. Najbolji primer za to su globalne institucije kolektivne bezbednosti, od kojih je jedna prestala da postoji (Društvo naroda), a druga (Ujedinjene nacije) se u većem delu svog postojanja suočava sa teškoćama u funkcionisanju u najvažnijoj delatnosti radi koje je i osnovana – staranju o međunarodnom miru i bezbednosti.⁶

³ Videti: John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994–1995, p. 9.

⁴ Videti: Randall L. Schweller, "The Problem of International Order Revisited: A Review Essay", *International Security*, Vol. 26, No. 1, Summer, 2001, p. 182.

⁵ Videti: Randall L. Schweller, David Priess, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate", *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1, May, 1997, p. 12.

⁶ Videti: Vladimir Trapara, „Pravila o međunarodnom miru i bezbednosti u svetlu odnosa između velikih sila”, *Međunarodna politika*, god. LXI, br. 1140, oktobar–decembar 2010, str. 80–92.

Evropska unija, oformljena Maastrichtskim ugovorom iz 1992, čija je najnovija revizija Ugovor iz Lisabona (stupio na snagu 2009), vodi poreklo iz tri evropske zajednice koje su nastale u ekonomskoj oblasti, ali su od početka sadržale i vidljiv bezbednosni element – cilj njihovog osnivanja isprva je bio da se saradnja i međuzavisnost država podignu na takav nivo da se spreči ponavljanje oružanog sukoba u Evropi (pre svega između dve najjače države, tradicionalnih neprijatelja – Francuske i Nemačke), te da se Zapadna Evropa konsoliduje i osposobi za lakše odvracanje percipirane pretnje od strane Sovjetskog Saveza. Konkretna bezbednosna uloga svedena je u drugi plan formiranjem NATO i uključivanjem SR Nemačke u njega. Ipak, ova dva oblika udruživanja u toku Hladnog rata posmatrani su kao kompatibilni, imajući istu svrhu, da bi po završetku Hladnog rata postali jezgro „evroatlantske zajednice“, koja se kasnije proširila na nove članice, pripadnice bivšeg Istočnog bloka. Kraj Hladnog rata i nestanak zajedničke pretnje doneo je sumorne prognoze o održivosti evropskog jedinstva, čije su današnje konture tada još bile u povelju.⁷ Posledične teškoće oko daljeg napretka u integraciji i posebno oko formulisanja zajedničke evropske spoljne i bezbednosne politike, podstakle su mišljenja (i u najnovijem periodu prisutna) da uzrok ovih teškoća leži u jednostavnoj činjenici da Sovjetskog Saveza više nema, te da razlozi koji su prvobitno pokrenuli integraciju više ne stoje, što ostavlja prostora najmoćnijim državama u okviru EU da naglasak stave na sopstvene nacionalne interese. Iz ovoga proizilaze i prognoze određenih autora o verovatnom odumiranju EU u budućnosti.⁸ Međutim, preko dve decenije je prošlo od završetka Hladnog rata, a napredak unutrašnje integracije EU od Maastrichta do Lisabona nije zanemarljiv. Evropska unija je i dalje tu, i po svojoj prilici će tu i ostati. Zašto?

Ocena da međunarodne institucije prestaju da funkcionišu i teže raspadu kada nestane razlog za njihovo stvaranje je tačna, ali Evropska unija je više od obične međunarodne institucije. Temelji njenog *sui generis* statusa postavljeni su krajem Hladnog rata, dok su još na delu bili uzroci koji su podstakli evropske integracije.⁹ Da EU u stepenu integracije prevazilazi tipičnu međunarodnu organizaciju, vidi se iz ovlašćenja i načina odlučivanja složene mreže njenih stalnih organa. Sa Maastrichtom je već bio pređen Rubikon kada je u pitanju dodela ovlašćenja organima koji se ne formiraju prema nacionalnom ključu (Komisija i Parlament), a zatim odlučivanjem kvalifikovanom većinom u centralnom organu u kome su zastupljene države članice – Savetu, da bi sa

⁷ Videti: John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 1, Summer 1990, pp. 5–56.

⁸ Videti: Sebastian Rosato, "Europe's Troubles: Power Politics and the State of the European Project", *International Security*, Vol. 35, No. 4, Spring 2011, pp. 45–86.

⁹ Ibid, p. 73.

kasnijim izmenama i dopunama Ugovora o Evropskoj uniji taj trend bio nastavljen.¹⁰ Na ovaj način, anarhična struktura evropskih međudržavnih odnosa transformisana je u neki vid hijerarhije, koja sasvim drugačije utiče na ponašanje jedinica sistema – država, nego što je to slučaj u uslovima anarhije.¹¹ Ova hijerarhija, međutim, nije klasičan vid hijerarhije koji se spontano javlja u međunarodnom sistemu u odnosu između velikih sila i manjih država.¹² U slučaju Evropske unije, javlja se evropska nadnacionalna birokratija kao posebna snaga koja je u stanju da donekle sputa nezavisno delovanje najmoćnijih država članica. U Evropskoj uniji, te članice su Velika Britanija, Francuska i Nemačka (eventualno im se može pridodati Italija). Da nisu u Evropskoj uniji, ove države imale bi veći manevarski prostor nastupa u međunarodnim odnosima u svojstvu velikih sila, jer za to imaju neophodne resurse – Nemačka je četvrta ekonomija sveta, a Britanija i Francuska su nuklearne sile, koje jedine uz SAD u svetu imaju kakve-takve sposobnosti za globalnu projekciju moći.¹³ Sa druge strane, može se tvrditi da ova vrsta hijerarhije suprotno utiče na manje države članice, unapređujući njihov uticaj u evropskim poslovima u odnosu na onaj koji bi imale da nisu u EU.

Evropska unija, međutim, daleko je od toga da se transformiše u apsolutni oblik hijerarhije i postane država u klasičnom smislu. Iako su se složile da deo svog suvereniteta prenesu na zajedničke institucije, evropske države nisu spremne da ga se odreknu u potpunosti. To je upravo najvidljivije u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, u kojoj nacionalne države nakon zaključenja Lisabonskog sporazuma i dalje vode glavnu reč.¹⁴ Ovo pokazuju i primeri oprečnih stavova pojedinih država članica o bitnim međunarodnim pitanjima, od kojih su američki rat u Iraku, priznanje nezavisnosti Kosova i intervencija u Libiji samo neka od istaknutijih. Razlog za čuvanje nacionalnih suvereniteta smo već naveli – odsustvo zajedničke pretnje (koju je nekada predstavljao Sovjetski Savez), kao i činjenica da je Drugi svetski rat odavno završen i da pokušaj Nemačke da uspostavi hegemoniju na kontinentu odavno više nije glavna briga evropskih zemalja. Mišljenja da će integracija u

¹⁰ Videti: Milutin Janjević, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 202–252.

¹¹ Za razliku između anarhije i hijerarhije kao organizujućih načela strukture sistema, videti: Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1979, pp. 88–93.

¹² Videti: Vladimir Trapara, „Pravila o međunarodnom miru i bezbednosti u svetlu odnosa između velikih sila”, op.cit., pp. 80–81.

¹³ Videti: Barry R. Posen, „European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity?”, *Security Studies*, 15, No. 2, April–June 2006, p. 152.

¹⁴ Videti: Vladimir Trapara, „Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije prema Sporazumu iz Lisabona”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 33–34, 2010, str. 184–191.

oblasti spoljne politike i odbrane napredovati radi uravnoteživanja američke moći smatramo nedovoljno utemeljenim, jer polaze od teorije ravnoteže snaga, po kojoj države zakonito uravnoteživanjem reaguju na preveliku koncentraciju moći kod jedne sile, zanemarujući ulogu koju u spoljnopolitičkom opredeljivanju država (izboru između uravnoteživanja i drugih strategija) igraju pretnje i interesi.¹⁵ Pošto Evropska unija, dakle, nije i po svoj prilici neće prerasti u državu, to je njena sposobnost da u međunarodnim odnosima nastupa kao jedinstveni racionalni akter koji bi bio na ravnoj nozi sa klasičnim velikim silama poput SAD, Rusije i Kine, svedena na minimum.

Da rezimiramo - „zaglavljenost“ Evropske unije između klasične međunarodne institucije i države u pravom smislu te reči, s jedne strane sputava velike evropske sile u nezavisnom vođenju spoljne politike, dok sa druge ograničava i mogućnost Evropske unije kao celine da kao jedinstveni akter nastupa u međunarodnim odnosima. Ovakvo stanje proizvodi dve vrste posledica, od kojih je jedna u okviru same EU, a druga u domenu odnosa EU sa ostalim akterima u međunarodnom sistemu.

Prva posledica jeste rivalstvo među evropskim državama oko uticaja na formulisanje ZSBP, koje se manifestuje kroz preplićuće podele na blokove u okviru EU. Postoji više linija podele, koje dolaze do izražaja u trenucima kada je neophodno usvojiti zajednički stav o bitnim međunarodnim pitanjima, a mi ćemo navesti dve koje smatramo najupadljivijim.¹⁶ Jedna je podela na „staru“ i „novu“ Evropu, koja se profilisala u predvečerje američke invazije Iraka 2003. (prvi ju je uveo tadašnji američki sekretar odbrane, Donald Ramsfeld). U „staru“ Evropu tada su svrstane tradicionalne evropske sile (pre svih Nemačka i Francuska, dok je Velika Britanija zauzela proamerički stav), koje su se protivile akciji SAD. U „novu“ Evropu svrstano je nekoliko zemalja bivšeg Istočnog bloka (vodeća među

¹⁵ Videti: Barry R. Posen, „European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity?“, op. cit., pp. 149-186. Pozen se strogo drži Volcovog neorealizma i teorije ravnoteže snaga, po kojoj je sama koncentracija moći jedne države dovoljna da izazove uravnotežujući odgovor drugih. Videti: Kenneth N. Waltz, „The Origins of War in Neorealist Theory“, *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, The Origin and Prevention of Major Wars, Spring 1988, pp. 615-628. Alternativna viđenja, po kojima se velike evropske države neće upustiti u uravnoteživanje SAD jer u njima (pod dejstvom činilaca različitih od ukupne moći) ne vide pretnju, odnosno s njima imaju kompatibilne interese, mogu se izvesti iz teorije ravnoteže pretnji, odnosno ravnoteže interesa. Za prvu, videti: Stephen M. Walt, „Alliance Formation and the Balance of World Power“, *International Security*, Vol. 9, No. 4, Spring 1985, pp. 3-43. Za drugu: Randall L. Schweller, „Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In“, *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 72-107.

¹⁶ Za donekle drugačije viđenje podela u Evropi, videti: Marko Papić, „The Divided States of Europe“, STRATFOR, June 28, 2011, Internet, <http://www.stratfor.com/weekly/20110627-divided-states-europe>, 28/09/2011.

njima je Poljska), koje su podržale Amerikance.¹⁷ Te zemlje u tom trenutku nisu bile članice EU, ali su to postale već naredne godine, uveštivši time ovu poddelu u okvir same EU. Ta podela opstaje i danas i ogleda se u tome da su zemlje „nove” Evrope (pojačane Velikom Britanijom) daleko više proamerički i rusofobično nastrojene od zemalja „stare” Evrope. Istočne zemlje svojim delovanjem unutar EU, čvrsto oslonjenim na SAD, sputavaju tradicionalne evropske sile poput Francuske, Italije i posebno Nemačke, u njihovom nastojanju da vode nezavisniju politiku i da mimo američke kontrole grade partnerstvo sa Rusijom. Druga podela se profilisala 2011. prilikom pokretanja akcije NATO protiv Libije. Francuska i Italija (potpomognute Velikom Britanijom, koja je i ovde slučaj za sebe) bile su najžešći zagovornici vojne akcije, dok je Nemačka bila protiv. To, a i paralelna kriza zajedničke evropske valute, koja je aktuelizovala podelu na relaciji sever-jug, uticali su da se nazru konture Mediteranskog bloka (predvođen Francuskom) i Severnog bloka (u koji spadaju pojedine zemlje Severne i Srednje Evrope, predvođene Nemačkom).¹⁸ Može se očekivati da Nemačka putem svog bloka pokuša da ojača svoj uticaj unutar EU i poveća manevarski prostor za nastupanje prema spolja, dok bi države drugog bloka (verovatno uz pomoć Britanije i SAD) nastojale da je ograniče u tome.

Druga posledica jeste slabljenje uticaja koji velike evropske sile i Unija u celini ostvaruju na širem međunarodnom planu, pa i u svom okruženju, u odnosu na druge velike i regionalne sile koje nisu sputane integrisanošću u neku celinu nadnacionalnog tipa. Na globalnom planu, položaj EU i njenih članica poprma sve više marginalni karakter u odnosu na glavnu osu međunarodne politike, koju čini odnos hegemonu – SAD, i njihovog potencijalnog izazivača – narastajuće Kine. Ovo čini da sama Evropa kao kontinent postaje periferno područje međunarodnih odnosa, dok primat stiče istočna Azija.¹⁹ Što se tiče uticaja evropskih sila i EU kao celine u neposrednom okruženju, one se tamo suočavaju sa narastajućim i često suprotstavljenim uticajem geografski bliskih sila (pored

¹⁷ Videti: Bezen Balamir Coskun, "Does 'Strategic Culture' Matter? Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security", *Perceptions*, Summer-Autumn 2007, pp. 71-90. Autor navedenog rada zauzima konstruktivistički pristup, objašnjavajući pomenutu podelu razlikama u strateškoj kulturi država. Ipak, on na kraju tvrdi da se strateška kultura može izmeniti pod uticajem promena u strateškom okruženju, što znači da priznaje uticaj strukturalnih činilaca.

¹⁸ O stvaranju Mediteranske unije i pre ovih događaja govorio je francuski predsednik Nikola Sarkozy, mada je (makar za izvesno vreme) odustao od te ideje. Videti: "Sarkozy Dilutes Plans for Mediterranean Bloc", *Financial Times*, March 5 2008, Internet, <http://www.ft.com/cms/s/0/beaeaaaa-ea3d-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html#axzz1ZF1IAW3G>, 28/09/2011.

¹⁹ O ruskoj perspektivi u odnosu na ovaj proces, videti: Sergei Karaganov, Timofei Bordachev (eds), *Towards an Alliance of Europe, Analytical Report by the Russian Group of the Valdai International Discussion Club*, August-September 2010, Internet, http://www.karaganov.ru/docs/Karaganov_valdaj_eng.pdf, 27/09/2011.

uticaja SAD, koji je u kontinuitetu prisutan): u Istočnoj (odnosno postsovjetskoj) Evropi, ta sila je Rusija, a na Zapadnom Balkanu i u izvesnoj meri u arapskom svetu – Turska. Dakle, uloga i interesi drugih, vanevropskih velikih i regionalnih sila, moraju se uzeti u obzir kada se procenjuju mogućnosti EU kao celine i njenih država članica da (pojedinačno, u okviru blokova ili kroz ZSBP) utiču na procese koji se odvijaju na širem međunarodnom planu.

Bez analize koju smo izložili, nemoguće je razumeti suštinu ZSBP, kao i usklađivanje spoljne politike Srbije sa njom. Ostaje da pokažemo šta to praktično znači za konkretne spoljnopolitičke poteze koje bi Srbija trebalo da povuče u narednom periodu, dok traje proces njenog pridruživanja EU.

ODGOVOR SRBIJE

Iz prethodne analize mogu se izvesti dva zaključka za usklađivanje spoljne politike Srbije sa ZSBP EU. Prvi je da se tu radi o usklađivanju sa nečim što unutar sebe nije usklađeno, pa treba obratiti pažnju na politike pojedinačnih država (i njihovih blokova), a drugi je da domašaj ZSBP nije toliki da se EU i njene članice mogu posmatrati kao jedini akteri kojima se treba prilagođavati, već je u računicu bitno uvesti i druge velike sile. Pri svakom spoljnopolitičkom potezu, Srbija treba da napravi dve procene: raspodele ne toliko moći same po sebi, koliko uticaja koji pojedini akteri imaju na konkretna pitanja o kojima Srbija treba spoljnopolitički da se opredeli, jer se moć ne prevodi u uticaj direktno (videli smo da Evropska unija može da sputa uticaj svojih inače moćnih članica, dok sama ne može da ostvari uticaj adekvatan zbiru elemenata moći koji njene članice poseduju) – sistemski nivo analize; kompatibilnosti, odnosno sukoba sopstvenog nacionalnog interesa sa interesima koje pomenuti akteri imaju za ta pitanja – jedinični nivo analize. Šta to zapravo znači, pokažaćemo na primeru četiri sporne spoljnopolitičke odluke koje Srbija treba da donese u procesu usklađivanja sa ZSBP i pridruživanja EU uopšte: kako rešiti problem Kosova, da li ući u NATO, kakve odnose uspostaviti sa susedima i, konačno, kakve odnose uspostaviti sa vanevropskim velikim i regionalnim silama.

Problem Kosova u poslednje vreme ponovo je u žiži odnosa Srbije i EU, naročito nakon izbijanja krize na severu te pokrajine u leto 2011. Više je nego izvesno da se podržavaocima nezavisnog Kosova žuri da zaključe ovaj zamrznuti sukob, tako da se može očekivati da se Srbija suoči sa velikim pritiskom da (makar i faktički) prizna nezavisno Kosovo u njegovim trenutnim granicama, jer je to najkraći put ka opštem međunarodnom priznanju Kosova i njegovom uključivanju u relevantne međunarodne institucije. Jedan od najefikasnijih instrumenata tog pritiska je uslovljavanje ulaska Srbije u EU priznanjem nezavisnosti Kosova i prihvatanjem da Priština ostvari kontrolu nad severom pokrajine, iz čega sledi da je politika Srbije prema Kosovu nužan element

usklađivanja sa ZSBP.²⁰ Nažalost, raspodela uticaja relevantnih aktera na ovo pitanje je vrlo nepovoljna za ono što elita na čelu Srbije trenutno predstavlja kao zvaničnu politiku, a to je nepriznavanje Kosova uz nastojanje da se ono u celosti vrati pod suverenitet Srbije. Jedino Rusija podržava Srbiju u ovakvoj politici, ali je njen uticaj na Zapadnom Balkanu zanemarljiv u odnosu na uticaj SAD, pa i Turske, dok se u okviru EU Srbija ne može osloniti ni na jedan blok, jer sve ključne države i većina ostalih članica *de jure* priznaju nezavisnost Kosova (osim nekoliko manje značajnih zemalja, koje se nezavisnosti suprotstavljaju zbog teritorijalnih problema koje i same imaju), dok ga je EU kao celina *de facto* priznala održavanjem misije EULEX na terenu.²¹ Naravno, uz oslanjanje na ruski veto u Savetu bezbednosti UN, Srbija može ovo pitanje da ostavi nerešenim u nedogled, ali će pre ili kasnije morati da se suoči s njim kao uslovom za ulazak u EU i da bira između Evrope i Kosova. „Taktika odugovlačenja“ je utoliko štetna opcija što su najnoviji događaji na severu Kosova pokazali da ulog nije samo status Kosova i evropska budućnost Srbije, već i položaj Srba i njihovih institucija na severu pokrajine. Da bi se Srbija adekvatno postavila prema ovom problemu, mora najpre da utvrdi šta je njen interes – da li je to insistiranje na vraćanju celog Kosova u sastav Srbije (a u čitavoj modernoj istoriji Srbija se pokazala neuspešnom da ovu pokrajinu integriše), ili pokušaj postizanja kakvog-takvog kompromisa, koji bi uključio podelu (tj. korekciju granica) Kosova? Ako srpska elita oceni da je u interesu zemlje ovo drugo i jasno formuliše cilj – povratiti sever Kosova na kome u većini žive Srbi i nad kojim Priština nema faktičku kontrolu, u zamenu za priznanje ostatka Kosova kao nezavisnog (uz garancije za položaj srpske manjine koja bi ostala na nezavisnom Kosovu) – onda bi imala izgleda da razradi strategiju za pridobijanje nekih od relevantnih aktera, čak i onih koji su joj trenutno žestoko suprotstavljeni. Kompatibilnost interesa sa većinom aktera u ovom slučaju je očigledna – oni bi imali jedan problem manje u predvorju Evropske unije, dok bi Srbija jednim potezom ostvarila dve vrste koristi – povratila deo teritorije i otklonila kosovsku prepreku sa evropskog puta.

Pitanje za ili protiv pridruženja Srbije NATO trenutno je u drugom planu u odnosu na kosovski problem, ali potencijalno može da bude prepreka na putu integracije Srbije u EU. Za sada ne postoji zvanična politika EU koja bi postavila ulazak u NATO makar i kao neformalan uslov za pridruženje EU, iako je

²⁰ Nemačka kancelarka Angela Merkel je u toku svoje skorašnje posete Beogradu i eksplicitno tražila da se rasformiraju srpske institucije na severu Kosova kao uslov da Srbija dobije status kandidata za članstvo u EU. Videti: „Ostaju institucije na severu Kosmeta“, *Vesti*, 4.9.2011, Internet, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/162185/Ostaju-institucije-na-severu-Kosmeta> 28/09/2011.

²¹ Prema Lisabonskom sporazumu, EU je pravna ličnost, pa time ima pravo da odlučuje o priznavanju ili nepriznavanju država. Videti: Vladimir Trapara, „Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije prema Sporazumu iz Lisabona“, op. cit., pp. 189–191.

ustanovljena pravilnost da su sve bivše socijalističke zemlje najpre ušle u NATO, pa onda u EU. No, mi ćemo i ovaj problem analizirati na isti način kao i prethodni – kroz procenu odnosa uticaja aktera i kompatibilnosti interesa između Srbije i njih. Najpre da kažemo da članstvo Srbije u NATO nema nikakvu svrhu, jer ona niti vidi pretnju sebi od koje bi je NATO štitio (za razliku od rusofobičnih istočnoevropskih i srbofobičnih postjugoslovenskih država), niti postoji poklapanje interesa Srbije i NATO, budući da je ovaj odgovoran za sva postojeća asimetrična politička rešenja na Zapadnom Balkanu, ostvarena na štetu Srba u ratovima devedesetih. Na ovako shvaćenom interesu počiva trenutna (i, mišljenja smo, trajna) spoljnopolitička orijentacija Srbije da ostane formalno vojno neutralna. U tome se može oslanjati na Rusiju i tražiti od nje podršku da se primeni načelo proklamovano Deklaracijom OEBS u Astani da svaka država ima pravo na neutralnost.²² Ali, s obzirom na ograničen uticaj Rusije u regionu, Srbiji je potreban još neki saveznik, kako joj se neulazak u NATO ne bi pojavio kao prepreka u pridruživanju EU, ili čak (u ekstremnijoj varijanti), kako ne bi bila prinuđena da pod pretnjom same alijanse postane njen član. Može se očekivati da najveći pritisak na Srbiju da uđe u NATO (što je proces koji je već započeo) načine Sjedinjene Države, uz oslanjanje na zemlje „nove“ Evrope.²³ Sasvim je logično da razumevanje i podršku za neutralnost Srbija mora da traži u zemljama „stare“ Evrope, posebno Nemačkoj i Francuskoj, kojima je takođe u interesu da se prodor NATO na istok zaustavi, jer je on već značajno doprineo umanjeњу njihovog uticaja na politiku alijanse, a u korist zemalja „nove“ Evrope. Iako se to na prvi pogled možda ne vidi, Srbija bi mogla da dobije pomoć i od Turske, koja će, iako članica NATO, u perspektivi igrati sve nezavisniju ulogu.²⁴ Neka vrsta bilateralnog bezbednosnog sporazuma sa ovom zemljom mogla bi da bude srednje rešenje – Srbija ne bi bila formalno članica NATO, ali bi posredno bila povezana s ovim savezom.²⁵ No, da bi ovo uspelo, umesto trenutnog negativnog pristupa koji podrazumeva da članstvo u NATO nije među spoljnopolitičkim ciljevima zemlje, Srbija mora da zauzme pozitivni pristup – formuliše neulazak u NATO, tj. očuvanje vojne neutralnosti kao spoljnopolitički cilj, te da nakon toga usvoji strategiju adekvatnu za postizanje tog cilja. Jedino tako će imati izgleda da uspe i da odbrani svoj nacionalni interes i da spreči da joj se NATO pitanje ispreči na evropskom putu.

²² *Astana Commemorative Declaration – Towards a Security Community*, Internet, <http://summit2010.osce.org/sites/default/files/documents/444.pdf> 27/09/2011.

²³ U tom svetlu treba posmatrati i skorašnje posete američkih zvaničnika Džozefa Bajdena i Hilari Klinton Beogradu.

²⁴ Videti: "Turkey Seeking More Independent Role", *LJWorld*, October 26 2010, Internet, <http://www2.ljworld.com/news/2010/oct/26/turkey-seeking-more-independent-role/> 28/09/2011.

²⁵ Presedan za ovo već postoji u vidu Balkanskog pakta koji je Jugoslavija 1952. zaključila sa članicama NATO – Turskom i Grčkom.

Dobrosusedski odnosi Srbije sa zemljama regiona Zapadnog Balkana svakako će biti na dnevnom redu kao jedan od uslova za pridruženje zemlje EU.²⁶ Tu ništa ne bi bilo sporno, jer je i Srbiji u interesu da ima dobre odnose sa susedima, da ne postoji opasnost da se, pod plaštom dobrosusedskih odnosa, kao uslov za EU „prošvercuju” i određeni zahtevi koji bi išli na štetu nacionalnog interesa Srbije. Rekli smo već da je u ratovima devedesetih na Balkanu NATO svojim intervencijama nametnuo niz asimetričnih rešenja. Glavni cilj ovih intervencija bio je da se oslabi najveća država u regionu – Srbija, kako ne bi bila u mogućnosti da ostvari neki vid regionalne dominacije nakon raspada Jugoslavije. Zbog toga se kao konstanta u ponašanju zapadnih sila prema Srbiji, kako u ratovima devedesetih, tako i u procesu rešavanja preostalih zamrznutih sukoba (koji još uvek traje), može uočiti podrška svim ostalim regionalnim akterima protiv Srbije i Srba. U tom kontekstu, valja utvrditi precizno značenje termina „dobrosusedski odnosi”. Ako oni znače da Srbija treba da prihvati nametnuta rešenja na štetu svog nacionalnog interesa i održava dobre odnose sa susedima koji negiraju legitimna prava Srba na svojim teritorijama – na primer, da kao uslov za EU prihvati ukidanje Republike Srpske, ili nametanje crnogorskog identiteta Srbima u Crnoj Gori – onda takvi dobrosusedski odnosi nisu prihvatljivi za Srbiju. U nacionalnom interesu Srbije je da politički status i kulturni identitet Srba u susednim državama, stečen putem dvovekovne borbe za slobodu, bude zaštićen. Srpska elita treba da formuliše ovo kao spoljnopolitički cilj kojeg se ne sme odreći zarad ulaska u EU. Strategiju za postizanje ovog cilja trebalo bi da se zasnjuje na pridobijanju relevantnih aktera kojima je u interesu stabilnost na Zapadnom Balkanu. Trenutna stabilnost je veštačka, jer se održava intervencijom spoljnih aktera. Da bi bila samoodrživa, morala bi da se zasniva na dogovorenim rešenjima podjednako prihvatljivim za sve, a ne na nametnutim asimetričnim rešenjima koja proizvode revizionizam ne samo u Srbiji, već i kod drugih ključnih aktera u regionu.²⁷ Stabilnost regionalnog sistema u kome preovlađuju revizionističke sile ne može se posmatrati kao samoodrživa; ona će biti ugrožena onog trenutka kada se spoljne sile povuku, jer će nezadovoljni lokalni akteri nastojati da preokrenu *status quo* u svoju korist.²⁸ Srbija bi mogla da pokuša da nađe zajednički jezik sa nekim od relevantnih aktera, kako bi podržali redefinisane rešenja tako da ona podjednako zadovolje sve sukobljene strane i učine ih akterima *status quo*. I

²⁶ Videti: Delević, „Dobrosusedski odnosi uslov za EU”, *Blic*, 18.1.2010, Internet, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/172854/Delevic-Dobrosusedski-odnosi-uslov-za-EU> 28/09/2011.

²⁷ Pored Srbije, i Hrvatska i Albanija se mogu smatrati revizionističkim, jer u njima postoje jake velikodržavne ambicije. Samo slabe i iznutra podeljene države na Zapadnom Balkanu mogu se posmatrati kao *status quo* akteri: BiH, Crna Gora i Makedonija (i Kosovo će se priključiti ovoj grupi ako dobije šire međunarodno priznanje).

ovde bi pomoć mogla da stigne pre svega od zemalja „stare” Evrope, kao i od Turske, koja bi trebalo da razume balkanske odnose bolje od zapadnih sila.

Konačno, tu je pitanje odnosa sa vanevropskim velikim silama. Uskladiti politiku sa ZSBP znači prihvatiti i neka ograničenja kojima su izložene članice, kada je reč o odnosima sa ovim silama. Na primer, Nemačka je među evropskim velikim silama najviše zainteresovana za saradnju i partnerstvo sa Rusijom, u čemu bi otišla mnogo dalje nego što je to trenutno slučaj, da je ne sputava članstvo u EU (i posebno delovanje rusofobičnih zemalja „nove” Evrope), kao i delovanje SAD. Kako je za Srbiju održavanje partnerskih odnosa sa Rusijom od strateškog značaja, to ona ne bi smela da zarad ulaska u EU stavi na kocku ove odnose. Da bi ih zadržala na neizmenjenom nivou i nakon ulaska u EU, logično bi bilo da se osloni na podršku upravo pomenute Nemačke i približi bloku predvođenim njome. Kada su u pitanju odnosi sa SAD, Srbija treba da podrži njegovu spremnost na bezbednosni dijalog sa Rusijom, te da pokaže da shvata da samo ulaskom u EU neće moći da reši svoje bezbednosne probleme, jer se evropski bezbednosni sistem zapravo proteže od Vankuvera do Vladivostoka, što je mnogo šire od granica EU. Srbija treba da pruži doprinos pomenutom dijalogu Rusije i SAD i kao polazište podrži ruski predlog o formiranju sveobuhvatnog i nedeljivog sistema bezbednosti na evroatlantsko-evroazijskom prostoru, jer je uspeh te inicijative od presudnog značaja i za bezbednost Srbije i Zapadnog Balkana.²⁹ Kada su u pitanju odnosi sa Turskom, rekli smo da ova sila može da pomogne Srbiji da reši neke od svojih spoljnopolitičkih problema, te zbog toga ni partnerski odnosi s njom ne bi smeli da stradaju ako ona ostane izvan EU, a Srbija uđe. Oslanjanje na Sjedinjene Države u slučaju da pruže podršku novoj turskoj ulozi na Balkanu, ovde bi moglo da bude od pomoći.

ZAKLJUČAK

Odgovor na pitanje iz naslova – kome Srbija treba da se prilagodi, jednostavan je – najpre samoj sebi. Pre nego što krene u usklađivanje svoje spoljne politike sa ZSBP EU, Srbija treba da uskladi svoju spoljnu politiku sa sopstvenim nacionalnim interesom, tako što će ga vladajuća elita najpre prepoznati, zatim na

²⁸ Videti: Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, op. cit., p. 104.

²⁹ Videti: *President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, June 5, 2008* (kurziv V.T.), Internet, http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/C080DC2FF8D93629C3257460003496C4, 28/09/2011; Sergei Lavrov, “The Euro-Atlantic Region: Equal Security for All”, *Russia in Global Affairs*, No 2, April-June 2010, Internet, http://eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro_Atlanctic_Region:_Equal_Security_for_All-14888 28/09/2011.

osnovu njega formulisati jasne spoljnopolitičke ciljeve, da bi na kraju ustanovila strategiju za njihovo postizanje u kontekstu pridruživanja EU. Ta strategija trebalo bi da se oslanja na dva analitička stuba, koji odgovaraju sistemskom i jediničnom nivou analize. Prvi je uočavanje onoga što se krije iza ZSBP – procena stvarnog uticaja više evropskih i vanevropskih sila, umesto jednostavnog posmatranja Evropske unije kao jedinstvenog racionalnog aktera s kojim Srbija gradi bilateralne odnose. Drugi je utvrđivanje kompatibilnosti i sukoba interesa sa akterima relevantnim za rešavanje određenih spoljnopolitičkih problema. Test uspešnosti ovako postavljene politike biće sledeći: ako Srbija bude ostvarila savezništva i partnerstva sa relevantnim akterima tako da u isto vreme dobije i podršku – kako da odbrani svoje vitalne interese (postigne kompromisno rešenje za Kosovo, sačuva vojnu neutralnost, zaštiti položaj Srba u regionu i zadrži postojeća partnerstva sa vanevropskim velikim silama), tako i da postane član EU, njena spoljna politika moći će se smatrati uspešnom. U slučaju neuspeha, Srbija će morati da bira između svog nacionalnog interesa i članstva u EU. Jasno je šta bi svaka elita koja realpolitički razmišlja izabrala: integracija nije cilj sam po sebi, već samo sredstvo za ostvarivanje nacionalnog interesa; ukoliko mu ne doprinosi, treba je napustiti. No, realpolitika je ujedno i jedina šansa za Srbiju da pokuša da izbegne ovakav izbor i postigne i jedno i drugo istovremeno.

LITERATURA

Naučne knjige i članci:

1. Coskun, Bezen Balamir, "Does 'Strategic Culture' Matter? Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security", *Perceptions*, Summer-Autumn 2007, pp. 71-90.
2. Janjević, Milutin, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
3. Karaganov, Sergei, Bordachev, Timofei (eds), *Towards an Alliance of Europe, Analytical Report by the Russian Group of the Valdai International Discussion Club*, August-September 2010, Internet, http://www.karaganov.ru/docs/Karaganov_valdaj_eng.pdf 27/09/2011.
4. Lavrov, Sergei, "The Euro-Atlantic Region: Equal Security for All", *Russia in Global Affairs*, No 2, April-June 2010, Internet, http://eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888 28/09/2011.
5. Mearsheimer, John J., "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 1, Summer 1990, pp. 5-56.

6. Mearsheimer, John J., "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994–1995, pp. 5–49.
7. Papić, Marko, "The Divided States of Europe", STRATFOR, June 28, 2011, Internet, <http://www.stratfor.com/weekly/20110627-divided-states-europe> 28/09/2011.
8. Posen, Barry R., "European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity?", *Security Studies*, 15, No. 2, April–June 2006, pp. 149–186.
9. Rosato, Sebastian, "Europe's Troubles: Power Politics and the State of the European Project", *International Security*, Vol. 35, No. 4, Spring 2011, pp. 45–86.
10. Schweller, Randall L., "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 72–107.
11. Schweller, Randall L., "The Problem of International Order Revisited: A Review Essay", *International Security*, Vol. 26, No. 1, Summer, 2001, pp. 161–186.
12. Schweller, Randall L., Priess, David, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate", *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1, May, 1997, pp. 1–32.
13. Sutu, Žorž-Anri, *Neizvestan savez – istorija Evropske zajednice*, CLIO, Beograd, 2001.
14. Trapara, Vladimir, „Pravila o međunarodnom miru i bezbednosti u svetlu odnosa između velikih sila”, *Međunarodna politika*, god. LXI, br. 1140, oktobar–decembar 2010, str. 80–92.
15. Trapara, Vladimir, „Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije prema Sporazumu iz Lisabona”, *Evropsko zakonodavstvo*, 33–34, 2010, str. 184–191.
16. Walt, Stephen M., "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security*, Vol. 9, No. 4, Spring 1985, pp. 3–43.
17. Waltz, Kenneth N., "The Origins of War in Neorealist Theory", *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, The Origin and Prevention of Major Wars, Spring 1988, pp. 615–628.
18. Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1979.

Dokumenti i periodika:

1. *Astana Commemorative Declaration – Towards a Security Community*, Internet, <http://summit2010.osce.org/sites/default/files/documents/444.pdf> 27/09/2011.

2. Delević, „Dobrosusedski odnosi uslov za EU“, *Blic*, 18.01.2010, Internet, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/172854/Delevic-Dobrosusedski-odnosi-uslov-za-EU>, 28/09/2011.
3. „Ostaju institucije na severu Kosmeta“, *Vesti*, 04.09.2011, Internet, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/162185/Ostaju-institucije-na-severu-Kosmeta>, 28/09/2011.
4. *President of Russia Dmitry Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, June 5, 2008* (kurziv V.T.), Internet, http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/C080DC2FF8D93629C3257460003496C4, 28/09/2011.
5. “Sarkozy Dilutes Plans for Mediterranean Bloc”, *Financial Times*, March 5 2008, Internet, <http://www.ft.com/cms/s/0/beaeaaaa-ea3d-11dc-b3c9-0000779fd2ac.html#axzz1ZF1IAW3G>, 28/09/2011.
6. “Turkey Seeking More Independent Role”, *LJWorld*, October 26 2010, Internet, <http://www2.ljworld.com/news/2010/oct/26/turkey-seeking-more-independent-role/>, 28/09/2011.

THE LIMITS OF COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EU: WHOM SERBIA REALLY SHOULD ADAPT TO?

ABSTRACT

Is Common Foreign and Security Policy really common? Can the EU be perceived as a unitary rational actor in international relations, or are the national interests of its members still a primary force? If they are, which members are dominant? These are the questions the author addresses in this paper. The goal is to analyze the position of Serbia related to the real nature of European foreign and security policy. If Serbia is to adapt its own policy to it, in order to qualify to become a member of the EU, the question is: whom to adapt to if the EU is not a single international actor? To offer an answer, the author tries to identify main centers of power and blocks led by them inside the EU, as well as the significance of several great and regional powers outside the EU for European relations. In this context, some of the hard choices in Serbian foreign policy will be considered, such as: how to resolve Kosovo problem; whether to join NATO, or not; how to build relations with neighbours; what kind of relations to the powers outside the EU (especially USA, Russia and Turkey) to have, etc. Which states' policy (inside or outside the EU) is Serbia most likely, or most desirable to follow when making these choices, and would they be compatible with what we call CFSP?

Key words: EU, national interests of members of European foreign and security policy, NATO, the CFSP.