



CFSP

and Serbian Accession
to the European Union

Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2016. godine

Autori:

Jovana Perkućin

Igor Novaković

Mart 2017.

BEOGRAD

ISAC 

*CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE
*INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS CENTRE

Ova analiza deo je projekta koji je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Švedske i Fondacije za otvoreno društvo.

Uvod

Spoljnopolitičko delovanje Evropske unije (EU) počiva na vrednostima na kojima je unija zasnovana i zajedničkim interesima država članica, koji, kako se ističe u *Globalnoj strategiji za spoljnu i bezbednosnu politiku EU*, „idu ruku pod ruku.“¹ Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) počiva na konsenzusu do kojeg se dolazi dugotrajnim usklađivanjem stavova i koordinacijom, te stoga spoljnopolitičke odluke EU uglavnom predstavljaju najmanji zajednički sadržalac spoljnih politika država članica, odnosno jezgro zajedničkih interesa. Stoga uniji i državama članicama nije lako da prihvate kada partnerske države ili države sa ambicijom za članstvom u EU ne uvažavaju razloge zbog kojih su određene odluke donete, odnosno izbegavaju da se sa njima usaglase.

Od objavljivanja Solunske agende 2003. godine, kojom je Srbiji i drugim državama Zapadnog Balkana eksplicitno priznata perspektiva članstva u uniji, EU poziva Srbiju da se usaglašava za ZSBP. Formalizovanjem te perspektive stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2013. godine, a potom i dobijanjem statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji i otvaranjem pregovora, Srbija se obavezala da će se u okviru ekonomskih, političkih i institucionalnih reformi postupno usaglašavati i sa spoljnopolitičkim delovanjem EU. Sam proces pregovora o pristupanju EU predstavlja usvajanje pravnih i političkih tekovina unije raspoređenih u trideset i pet poglavlja, i poglavlje 31 se odnosi na usklađivanje spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Srbije sa pristupom EU. Iako ovo poglavlje uglavnom ne sadrži standardnu pravnu tekovinu odnosno „acquis communautaire“ EU, te stoga ne zahteva opsežno prilagođavanje zakonodavnog okvira, ono ima veliki politički i vrednosni značaj iz prethodno spomenutih razloga.

Usvajajući spoljnopolitičke deklaracije Evropska unija u većini slučajeva poziva države članice Evropskog ekonomskog prostora, kandidate i potencijalne kandidate za članstvo, kao i zemlje Istočnog partnerstva da se sa njima usaglase, što podrazumeva i primenu mera koje eventualno slede iz deklaracija. Time se iskazuje i posvećenost ovih država vrednostima na kojima počiva EU, i istovremeno se dokazuje nivo konvergencije interesa. Drugim rečima, pridruživanje ovim deklaracijama predstavlja kvantitativno i kvalitativno merilo usaglašavanja sa spoljnopolitičkim delovanjem EU koje ukazuje na pouzdanost zemlje kao spoljnopolitičkog partnera unije.

Treba ipak naglasiti da, iako usaglašavanje spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU predstavlja najvidljiviji i najznačajniji element poglavlja 31, postoji i niz drugih delova ovog poglavlja gde Srbija može da ostvari napredak, i time ukaže partnerima na ozbiljnost svoje namere da postane članica unije, što Pregovarački tim i čini u velikoj meri. Iako su i eksplanatorni i bilateralni skrining završeni do sredine oktobra 2014, i da je od januara 2016. godine Izveštaj o skriningu u proceduri, trenutno se ne razmatra ni na jednom komitetu. Međutim, važno je naglasiti da je Pregovarački tim i Radna grupa za poglavlje 31 pokrenuli proces za ispunjavanje elemenata vezanih za poglavlje 31, a koji nisu isključivo vezani za usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama. Srbija već participira u vojnim misijama i operacijama Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU, u čemu daje vodeći doprinos na Zapadnom Balkanu, i pokrenula je proces kreiranja i stvaranja sistema za slanje civila u mirovne misije, koji je i prepoznat kao nedostajući element prilikom procesa skrininga. Cilj je da se u što kraćem roku uspostavi kvalitetan sistem, kao i da se da konkretan doprinos civilnim misijama EU kroz slanje srpskih eksperata. Takođe, Srbija je postala član borbene grupe EU Helbrok zajedno sa Rumunijom, Bugarskom, Kiprom, Rumunijom i Ukrajinom, a koju predvodi Grčka. Takođe, nakon izdavanja Globalne strategije za zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku EU, Srbija je pokrenula proces pripreme nove Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije nacionalne odbrane. Proces izrade, javne

¹) *Zajednička vizija, udruženo delovanje: jača Evropa. Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije (prevod originalnog izdanja)*, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Institut za evropske studije, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove - ISAC fond, Beograd, 2016, str. 19. Kao što se dalje naglašava u tekstu interes EU je „je da širom sveta promoviše svoje vrednosti (...) U isto vreme, osnovne vrednosti EU su sastavni deo interesa unije.“

rasprave i usaglašavanje konačne verzije ovih dokumenata se očekuje da bude završen do kraja 2017. Konačno, tokom 2016. Srbija je usvojila i Zakon o međunarodnim merama ograničavanja, kojim je stvoren zakonski i tehnički osnov za uvođenje restriktivnih mera prema trećim državama, dok će uvođenje konkretnih mera zavisiti od političkih odluka.

Ipak, neposredno pred pristupanje članstvu u uniji, država kandidat treba da ostvari potpunu usaglašenost svoje spoljne politike za spoljnopolitičkim pristupom EU, a do tada da pruži dokaze o progresivnom usaglašavanju sa ZSBP.

Usaglašavanje Srbije sa ZSBP do 2016. godine

Za razliku od perioda 2008-2011. kada se Srbija krajnje ograničeno usaglašavala sa ZSBP, od 2012. do 2014. godine postojao je vidljiv uzlazni trend.² Stabilnija međunarodna situacija u tom periodu, uzrokovala je da EU usvaja značajno manji broj spoljnopolitičkih deklaracija i mera. Takođe, pravci spoljnopolitičkih aktivnosti EU uglavnom nisu bili usmereni ka državama koje politička elita u Srbiji percipira kao značajne partnere. Međutim, od početka 2014. Srbija dolazi u teži položaj zbog izbijanja krize u Ukrajini, pošto je EU zauzela čvršći stav prema Moskvi i uvela sankcije. zbog ruskog pripajanja Krima i eskalacije sukoba na istoku ove države. Treba spomenuti da zbog svoje bliskosti sa Moskvom, koja je funkcionalno uspostavljena 2007. godine, neposredno pre nego što je jednostrano proglašena nezavisnost Kosova, i koja je nastavljena tokom angažovanja Srbije na sprečavanju daljih priznanja do danas, Srbija se ni pre 2014. nikad nije usaglašavala sa deklaracijama koje su bile, posredno ili neposredno, u vezi sa Rusijom.³

Od otvaranja pregovora 2014. Srbija je pravdala neusaglašavanje sa deklaracijama vezanim za Rusiju time što „za razliku od država članica EU, ona nema način da kompenzuje štetu koja će joj biti naneta,“ pre svega zbog energetske zavisnosti od Rusije i nivoa ekonomske saradnje između dve države. Tokom 2015. i 2016. godine predstavnici institucija Republike Srbije su se pozivali i na pitanje Kosova, odnosno pomoći Rusije oko sprečavanja daljih priznanja i pristupanja Kosova međunarodnim organizacijama i inicijativama. Oni su isticali da su evropski partneri na vreme informisani o pristupu Srbije, koji ostaje principijelan i nepromenjen. Najviši zvaničnici Srbije su više puta eksplicitno ponovili da neće uvesti sankcije Rusiji. Takođe, još od odgovora na *Upitnik* Evropske Komisije, zvaničnici Srbije su čvrsti u stavu da se neće usaglašavati sa deklaracijama koje imaju uticaj na specifičan položaj u kojem se Srbija našla nakon raspada SFRJ, a pre svega onim koje se odnose na Bosnu i Hercegovinu (BiH). Tokom prethodnih godina, Srbija se uglavnom nije usaglašavala i sa deklaracijama koje su za temu imale ili su na neki način bile povezane sa Kinom, Azerbejdžanom, nekim članicama Pokreta nesvrstanih (pre svega onim iz Afrike), te sa nekim državama koje nisu priznale nezavisnost Kosova, kao i sa deklaracijama koje su se odnosile na neke od bivših jugoslovenskih republika.

Praksa neusaglašavanja sa određenim deklaracijama je nastavljena i tokom 2015. godine, kada se pored deklaracija čije su teme bile posredno (Ukrajina, Pridnjestrovlje itd) ili neposredno vezane Rusiju, Srbija nije usaglasila ni sa odlukom o restriktivnim merama usmerenih ka BiH, Zimbabveu, kao i sa deklaracijom povodom Dana borbe protiv smrtne kazne koju su zajednički objavili EU i Savet Evrope.

Postepeno ili progresivno usaglašavanje? Izveštaj o skriningu za poglavlje 31

EU je u više navrata navela da se od Srbije očekuje progresivno usklađivanje sa spoljnom politikom EU (do 2014. godine za države kandidate korišćen je termin postepeno usaglašavanje, međutim od izbijanja krize u Ukrajini, termin je promenjen). Ipak, postavlja se pitanje šta se zapravo podrazumeva pod progresivnim usklađivanjem? Da li se pod tim terminom podrazumeva sve veća procentualna usklađenost iz godine u godinu pregovora ili je u pitanju drugačiji pristup? Iako su se zvaničnici Srbije više puta osvrtni na spoljnopolitičko usklađivanje sa EU i ističući izuzetno visok procenat usklađenosti u periodu između 2011. i 2013. godine, predstavnici EU su više puta naglasili da procenti kao takvi jesu značajni, ali da nisu od presudnog značaja. Od Srbije se očekuje da u nekom trenutku postigne potpunu usklađenost sa spoljnom politikom EU odnosno da se usaglasa sa svim Deklaracijama koje EU objavi. Do tada, od Srbije se očekuje da pošalje što jasniji signal kako bi nagovestila svoju nameru da će tako i postupiti u budućnosti. Međutim, kao što smo već spomenuli, Srbija može i na druge načine da pokaže svoju posvećenost usaglašavanju sa spoljnom politikom EU, i da aktivnim radom na drugim elementima u okviru poglavlja 31 doprinese boljem pozicioniranju Srbije. Na ovaj način Srbija bi poslala jasnu poruku da je spremna za punopravno članstvo u EU i da se njena spoljna politika zasniva na istim vrednostima i interesima, kao i spoljna politika EU.

Činjenica je da EU, ili bar neke od država članica, imaju veliku rezervisanost prema Srbiji kada je njena spoljna politika u pitanju. Te države vide nepridruživanje kao potencijalni problem u kontekstu privrženosti Srbije evropskim vrednostima, ali i kao manjak solidarnosti sa državama članicama. Razlog za ovakvo viđenje verovatno proističe ugroženosti koje osećaju zbog akcija Moskve u Ukrajini i u njihovom neposrednom okruženju, ali i zbog medijske i sajber ofanzive na države članice za koju EU optužuje Rusiju. To je verovatno i jedan od razloga zašto Srbija i dalje nije dobila Izveštaj o skriningu za poglavlju 31, iako su bilateralni i eksplanatorni skriningi završeni još oktobra 2014. godine. Imajući u vidu da je za objavljivanje izveštaja neophodan konsenzus svih država članica, postoji velika verovatnoća da Srbija izveštaj neće dobiti pre početka 2018. godine.

Osim što Srbija i dalje nema Izveštaj o poglavlju 31, kao još jedna od nepoznanica u javnom diskursu provlači se i pitanje uvođenja prelaznih i završnih merila za merenje napretka u pregovoru u poglavlju 31, kojih do sada za druge države kandidate nije bilo. S jedne strane, uvođenje merila bi moglo biti dobro za proces pregovora, pošto bi Srbija u tom slučaju tačno znala šta se od nje očekuje i koje uslove mora da ispuni ukoliko želi da zatvori to poglavlje. Na ovaj način bi se donekle smanjio i politički značaj ovog poglavlja i postojali bi jasni parametri na osnovu kojih i napredak Srbije po tom pitanju mogao da se prati. S druge strane, uvođenje merila bi se moglo pokazati kao loša mera za ovo poglavlje, pre svega što bi to moglo značiti uvođenje nekih novih uslova, čim bi se politički dodatno otežalo njegovo zatvaranje.

Analiza usaglašavanja tokom 2016⁴

Od ukupno 33 spoljnopolitičke deklaracije koje je EU objavila tokom 2016. godine Srbija se nije usaglasila sa trećinom, odnosno sa 11 deklaracija. Procentualno izraženo, usklađenost Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama u 2016. iznosila je 66,66%. Striktno procentualno

2) Prema izveštaju Evropske komisije za 2012. godinu usaglašenost je bila 99%.

3) Vidi Igor Novaković, *Od četiri stuba spoljne politike do evropskih integracija: Postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije?*, ISAC fond, Beograd, 2013,

4) Deklaracije koje su bile analizirane su preuzete sa internet stranici Evropskog saveta i Saveta Evropske unije www.consilium.europa.eu. Drugim rečima, analizirane su sve javno objavljene deklaracije (kroz obaveštenja za medije) koje su u sebi sadržale odrednicu o usaglašavanju, sa datumom objavljivanja na internet stranici.

gledano došlo je do pada u usaglašavanju u odnosu na prethodnu godinu kada je usaglašenost iznosila 73,53%, mada je to i dalje više u odnosu na 2014. kada je usaglašenost bila na svega 51,4%.

Od 11 deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 9 se direktno ili indirektno odnosilo na Rusiju. Od toga, 6 deklaracija se odnosilo na produžetak ili reviziju restriktivnih mera prema licima i entitetima iz Rusije koji se smatraju povezanim sa narušavanjem suvereniteta i teritorijalnog integriteta Ukrajine, kao i restriktivnim merama koje su uvedene kao odgovor na, kako se ističe, „nelegalnu aneksiju Krima i Sevastopolja.“ Takođe, sa krizom u Ukrajini je povezana i deklaracija objavljena povodom druge godišnjice obaranja malezijskog putničkog aviona MH17, u kojoj EU naglašava punu podršku vršenju istrage i napominje da odgovorna lica moraju snositi posledice za ovaj zločin. Konačno, po prvi put se javljaju i dve deklaracije koje se odnose (prva posredno, a druga neposredno) na akcije Rusije tokom sukoba u Siriji, gde ona direktno vojno podržava snage sirijskog predsednika Bašara al Asada. U deklaracijama EU osuđuje eskalaciju nasilja u gradu Alepu, prekomerno korišćenje sile i neposredno ugrožavanje života izuzetno velikog broja civila, te kontinuirano kršenje ljudskih prava, kao i načela međunarodnog humanitarnog prava, ali i naglašava svoju podršku teritorijalnom integritetu Sirije i poziva na uspostavljanje primirja. Štaviše, Srbija upravo u vreme najveće kritike oko angažmana Rusije u Siriji i akcije u Alepu, upravo preko Rusije poslala humanitarnu pomoć u Siriju, što je prilično negativno shvaćeno od strane EU.

Preostale dve deklaracije sa kojima se Srbija nije usaglasila ticale su se Kine i Republike Kongo. Kina tokom prethodne godine nije bila ni direktno i indirektno tema spoljnopolitičkih deklaracija EU. Srbija je nastavila sa praksom neusaglašavanja, iako u pitanju nije uvođenje restriktivnih mera, već vrednosno određivanje prema međunarodnom nesporezumu u Južnom kineskom moru.⁵ U ovoj deklaraciji EU reaguje na spor principijelno, u skladu sa svojim proklamovanim vrednostima i strateškim prioritetima, pozivajući sve strane da ovo pitanje reše mirnim putem i u skladu sa međunarodnim pravom (Konvencijom UN o pravu mora). Unija u deklaraciji daje podršku regionalnom procesu koji vodi ASEAN, kao i zaključivanju razgovora o usvajanju „pravila ponašanja“ koja idu u pravcu regionalnog i međunarodnog poretka zasnovanog na pravilima, te nudi razmenu iskustava i sopstvene dobre prakse kada je reč o pomorskoj bezbednosti.

Jedina deklaracija u vezi sa afričkim državama sa kojom se Srbija nije usaglasila posvećena je situaciji u Republici Kongo nakon predsedničkih izbora u toj državi, gde EU izražava nezadovoljstvo i ističe da je legalnost izbora je dovedena u pitanje kršenjem ljudskih prava, hapšenjima i zastrašivanjem opozicije. Unija je potom pozvala zainteresovane strane da pokažu uzdržanost i da se uzdrže od svakog akta nasilja i manipulacije.

Iz ovog preseka spoljnopolitičkih deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, jasno se vidi da je odnos Srbije prema Rusiji glavna prepreka za spoljnopolitičko usklađivanje Srbije sa EU. Drugim rečima, odbijanje progresivnog usvajanja pristupa unije pitanjima oko krize u Ukrajini, Siriji i drugim neuralgičnim tačkama gde je Rusija angažovana, predstavlja glavni kamen spoticanja. Što se tiče Kine, Srbija se verovatno ne usaglašava sa ovim deklaracijama imajući u vidu da Kina jedna od dve stalne članice Saveta bezbednosti koja nije priznala Kosovo. Takođe, treba imati u vidu i sve veći, pre svega ekonomski, ali i politički (partnerski odnos sa ovom državom (npr. preuzimanje Smederevske železare od strane kineske kompanije Helstil, kao i činjenica da je Srbija tokom 2016. ukinula vize za građane Kine i zasad je jedina evropska zemlja koja je u potpunosti ukinula ograničenja za putovanje kineskih građane).

Što se tiče afričkih država, na njih se odnosilo 7 deklaracija i sve su se odnosile na različite države (Tunis, Libiji, R Kongo, Egipat, Južni Sudan, Burundi i Gvineja). Od tog ukupnog broja, Srbija se

5) U pitanju je spor Kine sa državama Jugoistočne Azije oko izgradnje veštačkih ostrva koje Peking forsira u Južnom kineskom moru, upravo na mestima na kojima se presecaju globalno značajne strateške komunikacije, te shodno tome zahteva prava na suverenitet nad većom pomorskom površinom koja pokriva i ta ostrva.

usaglasila sa 6 deklaracija. Izuzetak je bila samo Deklaracija o političkoj situaciji u R Kongu. Što se same sadržine navedenih deklaracija tiče, dve trećine deklaracija su se ticale usaglašavanja pojedinih država sa restriktivnim merama usmerenih protiv osoba i entiteta povezanih sa situacijama u Tunisu, Libiji, Egiptu, Burundiju i Republici Gvineji (u svakom od slučajeva bila je po 1 deklaracija). Preostale dve su se bavile političkom situacijom u Republici Kongo nakon predsedničkih izbora i aktuelnom situacijom u Južnom Sudanu, pri čemu za razliku od prethodno nabrojanih, ove deklaracije nisu pozivale na usaglašavanje sa restriktivnim merama već su predstavljale analizu političkih situacija u datim državama, sa posebnim izražavanjem zabrinutosti za stepen ugroženosti ljudskih prava, i poziv za njihovo što skorije razrešenje.

U vezi sa deklaracijom oko situacije u Republici Kongo, ona se odnosila na legalnost izbora u Republici Kongo koja je dovedena u pitanje zbog mnogobrojnih slučajeva kršenja ljudskih prava, hapšenja i zastrašivanja pripadnika opozicije. Moguće je dati nekoliko tumačenja zašto se Srbija nije usaglasila. Najlogičnije objašnjenje je i da je u ovom slučaju, spoljnopolitički interes Srbije oko Kosova odneo prevagu. Naime, Republika Kongo nije priznala nezavisnost Kosova, i glasala je protiv prijema Kosova u UNESKO. Shodno tome, postoji mogućnost da je Srbija upravo zbog ovog stava i buduće „borbe“ za sprečavanje članstva Prištine u ovoj i drugim međunarodnim organizacijama izbegla da se usaglasa sa navedenom deklaracijom. Osim toga, imajući u vidu da će Priština imati priliku da aplicira u članstvu u UNESKU već tokom 2017. godine, a da su na prošlom glasanju samo su tri glasa presudila protiv prijema, moguće je da je odlučeno da se nagrade oni spoljnopolitički partneri koji su doprineli da Kosovo ostane van. Međutim, ova pretpostavka je donekle pod znakom pitanja imajući u vidu da je bilo nekih odstupanja od ovakvog načina vođenja spoljne politike. Naime, Južni Sudan je takođe država koja nije priznala Kosovo i koja je u UNESKU glasala protiv prijema Kosova. Međutim, u ovom slučaju Srbija je glasala za usvajanje deklaracije o političkoj situaciji u Južnom Sudanu. Jedino objašnjenje za ovakav različiti pristup je tadašnjom politička situacija u samoj Srbiji. Naime, u periodu kada se razmatrala deklaracija o situaciji u Republici Kongo u Srbiji je bila aktuelna tehnička Vlada, koja je u tom periodu radila smanjenim kapacitetom, dok je u vreme glasanja o deklaraciji o situaciji u Južnom Sudanu nova Vlada već uveliko bila formirana i nije bilo prepreka za pravovremeno razmatranje i zauzimanje pozicije kada se radi o spoljnopolitičkim pitanjima ovakvog tipa. Treba podsetiti da je upravo zbog neusaglašavanja tokom trajanja tehničke vlade 2014, nakon uspostavljanja nove vlade uvedeno retroaktivno usaglašavanje sa deklaracijama i merama EU koje nisu politički problematične za Srbiju. ISAC nema informaciju da li se Vlada Srbije retroaktivno usaglasila i sa deklaracijom u vezi sa Republikom Kongo.

Što se tiče ostalih spoljnopolitičkih deklaracija, Srbija se usaglasila sa uvođenjem, dopunom ili produžavanjem restriktivnih mera EU prema Belorusiji (2 deklaracije), Siriji (3 deklaracije) i DR Koreji (1 deklaracija). Sankcije EU uglavnom nisu usmerene direktno prema državama kao takvim, odnosno prema svim njihovim građanima, već prema licima i entitetima za koje EU smatra da su neposredno povezani sa temom zbog koje je deklaracija objavljena (obično je reč o povezanosti sa režimima tih država koje EU smatra odgovornim za situaciju koja je tema deklaracije). Deklaracije koje su rezultovale sa restriktivnim merama protiv država bile su one koje su za temu imale DR Koreju i Republiku Gvineju.

Srbija se usaglasila i sa većinom deklaracija u kojima je EU pozivala treće države da učine određene poteze, odnosno: 1 deklaracijom koja je posvećena političkoj situaciji u Libanu, u kojoj poziva sve političke aktere da u što kraćem roku izaberu predsednika; 1 deklaracijom kojom EU pozdravlja izveštaj „Kvarteta“ za Bliski istok u kojem su sadržane preporuke za uspostavljanje sistema funkcionisanja dve države između Palestine i Izraela; 1 deklaracijom povodom prve godišnjice nuklearnog sporazuma sa Iranom kojim se pozdravlja posvećenost svih strana njegovoj implementaciji; već pomenutom 1 deklaracijom kojom EU osuđuje zločine počinjene u Južnom Sudanu tokom jula 2016. i poziva vlasti ove države da te zločine i procesuiraju; 1 deklaracijom kojom EU i zemlje članice iskazuju svoju zabrinutost povodom razvoja situacije u Turskoj od pokušaja

ja puča 15. jula, posebno kada je u pitanju razmatranje ponovnog uvođenja smrtne kazne, dalje ograničavanje slobode izražavanja, vladavine zakona i ugrožavanja parlamentarne demokratije.

Srbija se ovog puta usaglasila i sa svim deklaracijama povodom koje je EU objavljivala povodom međunarodnih praznika koji su bitni za vrednosti za koje se EU zalaže: Deklaracijom povodom Dana slobode medija (3. maj); Deklaracijom povodom Dana borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije (17. maj); Deklaracijom povodom Međunarodnog dana krivične pravde (16. jul); Deklaracijom povodom Evropskog i Svetskog dana borbe protiv smrtne kazne (10. oktobar) i Deklaracijom povodom Međunarodnog dana ljudskih prava (10. decembar).

Druge države i usaglašavanje sa ZSBP

Komparativno gledano, od svih država Zapadnog Balkana, Srbija država sa najnižim procentom usklađenosti. Od država kandidata, samo Turska ima manji procenat usklađenosti od Srbije, što je i logično pošto prati političku dinamiku i uspone i padove odnosa EU i Ankare. Takođe, i države Evropskog ekonomskog prostora (Island, Norveška i Lihtenštajn) imaju veći procenat usklađenosti sa ZSBP od Srbije. Od država Istočnog partnerstva, samo Ukrajina ima viši procenat usklađenosti, procenat usaglašavanja sa Moldavijom je istovetan dok su procenti Jermenije i Gruzije značajno manji, dok se Azerbejdžan tokom 2016. uopšte i nije usaglašavao sa ZSBP EU.

Država	Procenat usaglašenosti tokom 2016.
Srbija	66,66%
Makedonija	72,73%
Crna Gora	100%
Island	72,73%
Albanija	93,94%
BiH	69,70%
Turska	12,12%
Lihtenštajn	93,94%
Norveška	93,94%
Moldavija	66,66%
Jermenija	24,24%
Gruzija	42,42%
Ukrajina	72,73%
Azerbejdžan	0%

Iako postoji mogućnost da Srbija svoje neusaglašavanje opravda sličnim obrascem ponašanja drugih država poput Makedonije ili Bosne i Hercegovine, koje su isto države kandidati za članstvo, važno je napomenuti da jedino Srbija ima aktivan proces pristupanja EU, i pritom ove dve države tokom 2016. imaju viši procenat usaglašavanja. Turska, s druge strane, kao regionalna sila ima i drugačiji odnos prema EU od drugih trenutnih država kandidata, s obzirom na krizu na Bliskom istoku, migrantsku krizu i specifičan pristup prema Rusiji (u najmanju ruku), kao i u vezi sa unutrašnjim procesima u samoj Turskoj (pokušaj puča 2016, uvođenje smrtne kazne itd.).

Zaključak

Srbija se od izbijanja Ukrajinske krize nalazi u sličnoj situaciji kao u periodu 2008-2012. godine, sa razlikom da je sada država kandidat za članstvo u EU. Očigledno je da Srbija pokušava da, kako se to često u medijima navodi, „balansira“ između EU i Rusije, što je na duži rok zasigurno politički neodrživa pozicija, naravno, ukoliko Srbija zaista teži ka punopravnom članstvu u EU.

Trenutno, u javnosti figuriraju dva apsolutna strateška spoljnopolitička prioriteta: ulazak u EU i borba za sprečavanje daljeg priznanja državnosti Kosova. Jedini zajednički presek ova dva cilja oličen je u Briselskom sporazumu (odnosno nizu sporazuma Beograda i Prištine, zaključenih uz posredovanje EU, od koji je dakako najvažniji Prvi sporazum o principima za normalizaciju odnosa), dok van ovog preseka ova dva cilja nisu komplementarni, barem sudeći po potezima EU i zvaničnog Beograda. Iz prethodno iznete analize vidi se da je sprečavanje daljih priznanja nezavisnosti Kosova i članstva Prištine u međunarodnim organizacijama osnovni razlog za neusaglašavanje Srbije sa ZSBP, mada postoji mogućnost da su se u periodu od 2007-2008. godine naovamo razvili i drugi razlozi i potrebe ostanka Beograda na ovoj liniji.

Takođe, kako su politički i tehnički pregovori između Beograda i Prištine i dalje u toku, moguće je i da Beograd teži da drži što više „karata“ u svojim rukama, i da normalizaciju odnosa, koju zahtevaju ključne države članice EU, dočeka u što boljoj poziciji Beograda prema Prištini, kao i da se izbori za bolju poziciju kosovskih Srba. Međutim, udaljavanje Moskve i Brisela od 2014. i krize u Ukrajini veoma je promenilo pristup većine država članica EU, koje ne gledaju blagonaklono na veze Srbije sa državom koja, kako oni to vide, ugrožava bezbednosni poredak u Evropi ili čak bezbednost u samim tim državama. S druge strane, nesumnjivo je da Rusija gleda da „odbije Zapad od svojih granica“ i u tom smislu bilo koja vrsta stabilizacije EU joj ne može biti u interesu. A samim tim je i u poslednje vreme iz Moskve se ne čuju glasovi podrške, koji su pre 2014. bili česti (pogotovo u kontekstu potencijalnog ulaska Srbije u NATO, kada je Moskva isticala da se protivi članstvu u EU, za razliku od članstva u Severnoatlantskoj alijansi), dok se iz proruskih medija koji deluju na teritoriji Srbije sve više izveštava o slabostima EU. Imajući sve to u vidu, pitanje koliko je Rusiji u interesu podrška ulasku Srbije u članstvo EU.

Iako se insistira na principijelnosti, Srbija nije pružila doslednu i principijelnu podršku Ukrajini, koja nije morala da ide dalje od snažnije verbalne reakcije, pogotovo u situacijama kada najviši ruski zvaničnici prave jasne paralele između jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova i statusa Krima.⁶ Principijelnost bi bila i dosledno i jednako tretiranje svih država prema kojima se pristup Srbije definiše na osnovu toga da li su priznale Kosovo ili ne. Ili da se vratimo na primer slanja humanitarne pomoći u Alepo. Ukoliko je već želela da se bavi humanitarnom pomoći sirijskim građanima, što je svakako za pohvalu, politički najbezbedniji i svakako najprincipijelni način je vezivanje ove akcije za multilateralni pristup, odnosno preko UN i njenih agencija, ili preko Organizacije Crvenog krsta. Sve ostalo, u situaciji gde Zapad i Rusija imaju radikalno drugačije pristupe koga podržavaju u Siriji, i dok EU kritikuje Rusiju zbog doprinosa humanitarnoj krizi u ovoj zemlji, u sadašnjem kontekstu stavljaju Srbiju u poziciju koja nije povoljna. U takvoj poziciji se Srbija nalazi i povodom pitanja vezanim za bezbednosne izazove u Evropi.

Svakako, ni realpolitički razlozi državama nisu strani, ali realpolitika slabe odnosno slabije aktere, poput Srbije, često dovodi u procep između jačih igrača. U tom smislu, Srbija će i dalje morati da nastavi da balansira između ove dve krajnosti sve dok ne smogne snage da se u potpunosti privoli jednoj strani, odnosno dok dve strane ne nađu kompromis ili bar dok sama Srbija ne uspe da pronađe neki *modus vivendi* koji bi odgovarao obema stranama (što je malo verovatno).

Srbija bi trebala da realistično sagleda svoje interese, pre svega sa stanovišta bezbednosti građana

6) „Putin: Krim kao Kosovo“, internet stranica televizije N1, 17. novembar 2014, internet [pristupljeno 1.mart 2017], <http://rs.n1info.com/a12453/Svet/Svet/Putin-Krim-kao-Kosovo.html>

na, i da sa te pozicije pristupi daljem definisanju strateških prioriteta i vrednosti „sa kojima treba da idu ruku pod ruku.“ Utemeljivanjem pristupa u vrednostima i interesima koji proizilaze iz njih, i njihovom doslednom primenom, Srbija ne bi sebe dovodila u procep između dve strane. U tom smislu, ako pristupanje EU ostaje strateški prioritet, smatramo da je potrebno je da Srbija u srednjem roku razvije mehanizam efikasnijeg usaglašavanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU kako bi se ispunio zahtev Unije za progresivnim usaglašavanjem. Do tada, Srbija treba da koristi prilike za bolju komunikaciju svoje pozicije sa partnerima i za aktivniji rad na drugim pitanjima vezanim za poglavlje 31, kao i drugim pitanjima koja imaju implikacija po spoljnu politiku, kao što je bio slučaj tokom migrantske krize. Time bi se i iskazala veća solidarnost sa državama EU i ojačala percepcija ozbiljnosti Srbije kao kandidata za članstvo u EU.

S druge strane, EU bi trebala da u što kraćem roku Srbiji pošalje Izveštaj o skriningu za poglavlje 31 kako bi bilo moguće i konačno definisati okvir u kojem se dijalog oko ovog poglavlja vodi.

ANEKS

SPISAK SPOLJNOPOLITIČKIH DEKLARACIJA EU TOKOM 2016. GODINE

Usaglašavanje sa deklaracijama 2015. godina - Treće zemlje																
RB	Ime deklaracije	datum	Srb.	Maked.	CG	Isl.	Alb.	BIH	Liht	Nor	Mol.	Jer.	Gruz.	Ukr.	Azer.	Tur.
1	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama protiv Belorusije	04.02.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
2	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama oko akcija Rusije koje su doprinele destabilizaciji situacije u Ukrajini.	04.02.2016.	ne	ne	da	ne	da	ne	da	da	ne	ne	ne	da	ne	ne
3	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama protiv Sirije	04.02.2016.	da	da	da	da	da	ne	da	da	da	ne	da	da	ne	ne
4	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama usmerenih protiv pojedinih osoba i entiteta povezanih sa situacijom u Tunisu	23.02.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne
5	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa nedavnim razvojem situacije u Južnom kineskom moru	13.3.2016.	ne	ne	da	ne	da	da	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne
6	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa političkom situacijom u DR Kongu nakon predsedničkih izbora	07.04. 2016.	ne	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne
7	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama usmerenih protiv pojedinih osoba i entiteta povezanih sa situacijom u Ukrajini	15.04.2016.	ne	ne	da	ne	da	ne	da	da	da	ne	ne	da	ne	ne
8	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama oko akcija koje podrivaju ili prete teritorijalnom integritetu, suverenitetu i nezavisnosti Ukrajine	15.04.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne

9	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama protiv Belorusije	15.04.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne
10	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama usmerenih protiv pojedinih osoba i entiteta povezanih sa situacijom u Egiptu	15.04.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne
11	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, povodom Svetskog dana štampe, 3. maja 2016.	02..05.2015.	da	da	da	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da
12	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, povodom Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije, 17. maja 2016.	16.05.2016.	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	ne	da	da	ne	ne
13	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, u vezi sa Libanom	26.05.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne
14	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama protiv Severne Koreje	16.06.2016.	da	da	da	da	ne	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne
15	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa Izveštajem Bliskoistočnog "Kvarteta"	08.07.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne
16	Iran: Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa prvom godišnjicom Zajedničkog sveobuhvatnog akcionog plana	14.07.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	da	ne	ne
17	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, povodom Dana međunarodne krivične pravde 17.jula 2016.	16.07.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	da	ne	ne
18	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, povodom druge godišnjice obaranja aviona Malaysian Airlines let MH17	17.07.2016.	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	da

19	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama kao odgovorom na nelegalnu aneksiju Krima i Sevastopolja	20.07.2016.	ne	ne	da	da	ne	da	ne	da	da	ne	da	da	ne	da	ne	ne
20	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, povodom Međunarodnog dana urođeničkih naroda sveta, 9. avgust 2016.	08.08.2016.	da	ne	da	da	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	da	ne	da
21	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije o Siriji i u vezi sa situacijom u Alepu	18.08.2016.	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	da
22	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije u vezi Južnog Sudana	20.09.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne
23	Zajednička deklaracija Saveta Evrope i EU povodom 10. oktobra evropskog i svetskog dana borbe protiv smrtne kazne	10.10.2016.	da	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
24	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih država sa restriktivnim merama u pogledu situacije u Burundju	21.10.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne
25.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih država sa restriktivnim merama u pogledu akcija koje podrivaju ili ugrožavaju teritorijalni suverenitet, integritet i nezavisnost Ukrajine	24.10.2016.	ne	ne	da	da	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
26.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa nedavnim dešavanjima u Turskoj	08.11.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
27.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih država sa restriktivnim merama u pogledu situacije u Libiji	16.11.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
28.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih država sa restriktivnim merama protiv Republike Gvineje	16.11.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne

29.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih država sa restriktivnim merama protiv Sirije	08.12.2016.	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
30.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih država sa restriktivnim merama u pogledu akcija koje podrivaju ili ugrožavaju teritorijalni suverenitet, integritet i nezavisnost Ukrajine	08.12.2016.	ne	ne	da	da	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
31.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa 10. decembrom, Danom ljudskih prava	09.12.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	da	da	da	ne	ne
32	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih država sa restriktivnim merama protiv Sirije	09.12.2016.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne
33.	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa situacijom u Alepu.	09.12.2016.	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne
RB		datum	Srb.	Mak.	CG	Isl.	Alb.	BIH	Lit.	Nor.	Mold.	Jerm.	Gruz.	Ukra.	Azer.	Tur.		
	Usaglasila se sa		22	24	33	24	31	23	31	31	22	8	14	24	0	4		
	Nije se usaglasila sa		11	9	0	9	2	10	2	2	11	25	19	9	33	29		
	Procenat usaglašenosti u %		66,66	72,73	100	72,73	93,94	69,70	93,94	93,94	66,66	24,24	42,42	72,73	0	12,12		

ISAC 

* CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDOSNE POSLOVE
* INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS CENTRE