



Online Conference:

CFSP and the Global Pandemic Impact on Serbia and Europe

Da li se 2020. godine desio preokret u spoljnoj politici Srbije?

Zaključci i preporuke sa okruglog stola

16. decembar 2020.

Uvod

U okviru šeste godišnje konferencije posvećene Zajedničkoj spoljnoj, bezbednosnoj i odbrambenoj politici **“ZSBP i globalna pandemija: uticaj na Srbiju i Evropu”**, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC fond) održao je prvi okrugli sto o spoljnoj politici Srbije. Konferencija je organizovana uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Švedske, Saveznog ministarstva spoljnih poslova Nemačke i Balkanskog fonda za demokratiju 15. i 16. decembra 2020. godine, u Beogradu. Zbog pandemije virusa COVID-19, događaj je održan u hibridnom formatu i većina učesnika je učestvovala putem video-linka. Diskusija je vođena pod Četam Haus (Chatham House) pravilom, koje podrazumeva da su sadržaj diskusija i imena učesnika javni, ali ne i otkrivanje identiteta konkretnih govornika. Neki od nalaza koji su sadržani u ovom izveštaju zasnovani su na konsenzusu, neke na širokom saglasju među učesnicima, dok neke odražavaju pojedinačna mišljenja.

Povod za okrugli sto bilo je potpisivanje tzv. Vašingtonskog sporazuma 4. septembra 2020. godine, koje je uzrokovalo spekulacije u javnosti o mogućoj promeni strateške orijentacije spoljne politike Srbije. U međuvremenu, na američkim predsedničkim izborima je pobedio Džo Bajden (Joe Biden), što je u delu javnosti percipirano kao loša vest za Srbiju. Učesnici su pokušali da daju odgovore na ova i druga povezana pitanja, poput budućnosti spoljnopolitičkog usaglašavanja Srbije sa EU, odnosa sa Rusijom, Kinom kao i odnosima u regionu.

Učesnici su bili skeptični kada je reč o eventualnoj promeni spoljnopolitičke orijentacije Srbije u skorijoj budućnosti, pošto ona sama nije definisana na jasan način. Većina učesnika je bila mišljenja da Srbija nema spoljnu politiku utvrđenu na jasnim prioritetima i da ne postoji ni jedan dokument u kome su oni jasno artikulirani. Nova Strategija nacionalne bezbednosti, koja sadrži elemente spoljnopolitičke strategije, jeste dokument koji odražava svu konfuziju i nekompatibilnost ciljeva koji su proglašeni za prioritete. Opšta percepcija je bila da se prioriteti i pristupi definišu ad hoc, u skladu sa trenutnim interesima vladajuće elite, a posebno predsednika Republike. „Kada god se vrši preveliki pritisak sa jedne strane, Srbija se okreće

drugoj strani", rekao je jedan od učesnika. Ovakva politika koja podrazumeva istovremeno „igranje“ na više frontova, na dugi i srednji rok stvara jednu negativnu sliku i u Evropi, ali i u regionu.

Iako se u javnosti često čuju objašnjenja da je glavni prioritet članstvo u EU ali da vlast istovremeno radi na unapređenju odnosa sa svima drugima, bez utemeljenih principa zasnovanih na interesima i vrednostima, spoljna politika Srbije ostaje nekonzistentna. „Članstvo u EU je postalo mantra, poštapalica“, naglasio je jedan od učesnika. Nekoliko drugih učesnika je naglasilo da su spoljnopolitički potezi uglavnom na srednji rok prilično loši za Srbiju. Sa druge strane, u medijima je prisutna velika kakofonija, kojoj doprinose i lažne vesti i dirigovane kampanje, i građani su u potpunosti zbunjeni i u konfuziji. Posledično, javnost ne razume šta su spoljnopolitički interesi Srbije, ne razume proces evropske integracije, te stoga nema informacije i ne razume ni posledice spoljnopolitičkih poteza vlasti. Sve prethodno nabrojano utiče na formiranje stavova o ispravnosti spoljnopolitičkih poteza koje Srbija preduzima.

Godina 2020. jeste prekretnica za spoljnu politiku Srbije, pošto je i nedvosmisleno postalo jasno da je evropski put Srbije upitan. Učesnik koji se intenzivno bavi odnosima Srbije i Rusije istakao je da je taj trend očigledan još od 2015. godine, i da je vladajuća elita u suštini okrenula leđa Uniji. Međutim, marta 2020. godine, sa predsednikovom rečenicom da „evropska solidarnost postoji na papiru“ to je i konačno ogoljeno. „EU je izgubila poverenje u Srbiju zbog te rečenice, Srbija više nije kredibilan partner i to je nešto sa čime će vlast u Beogradu morati da se nosi u budućnosti.“ Po nekima od učesnika izjava od 15. marta je bila prvi ključan momenat za spoljnu politiku Srbije, pošto je svoj odnos sa Unijom postavila isključivo u transakcionu ravan, u kojoj egzistiraju i drugi akteri, poput Rusije, Kine i Turske.

Po istim učesnicima, drugi ključan momenat za spoljnu politiku Srbije desio se sa sklapanjem tzv. Vašingtonskog sporazuma septembra 2020. Neki od učesnika su smatrali da je sporazum „igrokaz“ napravljen zbog američkih interesa na Bliskom Istoku i predsedničkih izbora u SAD, pošto je Donaldu Trampu (Donald Trump) bio potreban spoljnopolitički uspeh za kampanju, kao i podrška izraelskog lobija u SAD. Dobar deo sporazuma između Beograda i Prištine se sastoji od elemenata koji su ili već implementirani ili su na radnoj agendi dijaloga u Briselu, kao i regionalnog dijaloga koji se vodi kroz Berlinski proces. Jedno od ključnih pitanja u javnosti nakon ceremonije u Vašingtonu bilo je pitanje otvaranja ambasade u Jerusalimu, zbog evropske politike prema ovom pitanju. Procena većine učesnika je da zbog odnosa sa EU, Srbija ipak neće prebaciti ambasadu iz Tel Aviva u Jerusalim, odnosno da je moguće neko među rešenje poput ekonomske kancelarije, konzulata i sl. „Vašingtonski sporazum je pokazao da je spoljna politika Srbije u potpunosti opterećena pitanjem Kosova i da je sve u funkciji toga.“ Jedan od učesnika izjavio je da je politika koju sprovodi vladajuća većina bila obojena nadom da će se postići neki dogovor na transakcionoj osnovi oko Kosova, koji će potom moći politički da se „proda“ građanima, što se izjalovilo, što zbog reakcije Nemačke što zbog nekih drugih evropskih država. Kosovska strana, sa druge strane, nema stabilnu većinu da preuzima velike korake. U suštini, ideja celog procesa je da se mnogo priča, a da se suštinski ništa ne promeni, kako na unutrašnjem, tako i na spoljnopolitičkom planu. Ipak, tzv. Vašingtonski sporazum neće nestati i sigurno će neki njegovi elementi ostati relevantni za buduće formiranje odnosa u regionu. Kancelarija Američke korporacije za razvoj (DFC) će sigurno ostati u Beogradu i to je samo po sebi jasan indikator da SAD ostaju direktno prisutne u regionu. Sa druge strane, moguće je da će neki od političkih elemenata ovog sporazuma biti zaboravljeni.

Posle pobede Džoa Bajdena na američkim predsedničkim izborima, bez obzira na optimistične prognoze, za SAD neće biti lako da se suoče sa svim posledicama vladavine administracije Donalda Trampa: odnosi sa Evropom će se komplikovati, Sporazum oko Irana verovatno neće biti obnovljen, ostaće problem sa Rusijom odnosno izazovi vezani za Rusiju i Belorusiju, i svakako sve veći rivalitet Zapada sa Kinom. Jedan od ključnih izazova sa kojima se SAD suočava je neposredno vezan za region, a to je nova pozicija Turske. Njena nova regionalna politika i način na koji su se

nagodili sa Rusijom oko Nagorno Karabaha pokazuje da Ankara postaje mnogo samostalnija nego što je bila ranije. Nova ključna istočna zemlja za NATO nije više Turska, već Grčka, koja sve više dobija na značaju. Upravo ovi elementi diktiraće angažman SAD u regionu i prema Srbiji. „Srbiji očigledno fali asertivnija i jača diplomatija, pošto nema indikacija da pokušavamo da uspostavimo snažniju vezu sa predstavnicima nove administracije,“ naglasio je jedan od učenika.

Treba se osvrnuti na nedavni dokument koji je objavila EU: Nova transatlantska agenda za globalne promene koji je veoma interesantan. U istom kontekstu treba analizirati i najave Bajdena o povratku SAD u Svetsku zdravstvenu organizaciju, Pariski sporazum itd., daju jasan znak da se SAD vraćaju multilateralizmu. Zapadni Balkan je na kraju liste prioriteta i za EU i za SAD, ali kao i u prošlosti Srbija i region mogu biti „dobra“ moneta za potkusurivanje.

„Što se tiče Rusije, Republika Srpska i Srbija su dve tačke oslonca na Balkanu i u Evropi“, primetio je jedan od učesnika. Odnosi EU i Rusije su sada komplikovaniji nego što su bili 2005, zahlađenje je toliko da više nema redovnih poseta iz Evrope u Moskvu i obrnuto. Ekonomski odnosi su u potpunosti poremećeni sankcijama, što je bacilo Rusiju u veliku ekonomsku krizu (izgubila je 100 milijardi dolara; što je pad 4,2% bruto društvenog proizvoda, Rusija je kompanijama koje su pretrpele gubitke dala još dva puta toliko da ih spasi) i ona od 2015. nema pozitivnu stopu rasta. Na svim stranama Rusija je suočena sa problemima. Ukrajina je zvanično proglasila Rusiju kao agresora. Kao što je već spomenuto, Turska se pokazala kao sposoban igrač i odigrala ključnu ulogu u rešavanju pitanja Nagorno Karabaha, u zoni koju Moskva smatra svojim interesnim područjem. Rusija ima ogroman interes da se vrati na Balkan. Za Rusiju su prvenstveno strateški važni interesi sa SAD, a tek onda sa Evropom. Srbija uživa posebnu pažnju Rusije što najbolje pokazuju vojni i drugi bezbednosni aranžmani koje Srbija pravi sa Rusijom. Interesantno je da institucije SAD propuštaju sve transporte oružja i vojne opreme bez obzira na Zakon o suprotstavljanju američkim protivnicima kroz sankcije (CAATSA), što vrlo jasno indicira da postoji komunikacija.

„Potpisivanjem tzv. Vašingtonskog sporazuma, izgubili smo rusko poverenje,“ izjavilo je nekoliko učesnika. Čini se kao da je Rusija postala teret našim zvaničnicima. Takođe, treba pažljivo posmatrati kako se odvijaju stvari sa Kinom, pošto interesi Rusije i Kine nisu nužno kompatibilni u Srbiji. Srbija je spremna da Kinu stavi u prvi plan i Kina je spremna da proaktivno istupi u tom kontekstu. To je bilo naročito očigledno tokom pandemije. Rusija će verovatne pokazivati sve manje tolerancije za jačanje odnosa Srbije i Kine.

Srbija je počela da kupuje i naoružanje i vojnu opremu od Kine što predstavlja novi nivo saradnje. Dakle posle rasta ekonomske i političke saradnje, Srbija jača i saradnju u domenu odbrane. Međutim, nedavni tzv. Vašingtonski sporazum je pokazao da postoje i granice u saradnji. Srbija Vašingtonskim sporazumom pristala da kupuje 5G opremu od problematičnih dobavljača, što se nedvosmisleno odnosi na Kinu. Tako da je Srbija praktično odustala od razvoja 5G uz pomoć Kine. Ali u svakom slučaju, za očekivati je da će veze Srbije i Kine sve više jačati.

Analitičar koji se intenzivno bavi odnosima u regionu istakao je da kakofonija u domaćem diskursu, ispadi pojedinih političara i nekonzistentna spoljna politika utiču na sliku o Srbiji u regionu, gde je elite i građani susednih država neretko posmatraju kao „strašilo“. Oni ponekad i izražavaju strah od uticaja koji Srbija ima u njihovim državama, a koji je, međutim, uglavnom precenjen. Neodgovorne poruke o naoružavanju Srbije stvaraju impresiju u regionu da je to oružje namenjeno za nove sukobe u regionu, što ne odgovara istini.

Zapadni Balkan kao poseban region koncipiran je od strane EU „kako bi ga na određeno vreme konzervirala“ dok ne dođe bolji trenutak za pristupanje u članstvo. Upravo zato je i stvoren Berlinski proces, pošto se situacija u jednom momentu otela kontroli. Ipak, ova poluga nije u velikoj meri iskorišćena, pošto su države regiona mogle da se bolje pozicioniraju koristeći ovaj mehanizam, da traže više. Umesto da format Berlinskog procesa što više koriste, a pre svega

njegove proizvode poput Regionalne ekonomske zone, „populisti poput Vučića i Rame prave paralelne inicijative poput Mini Šengena, koje služe isključivo za njihovu promociju.“ Regionalna ekonomska zona bi sama po sebi trebala da zaživi što pre, pošto je pandemija razotkrila sve slabosti investiranja u daleke regione od strane zapadnoevropskih država. Naime, postoje najave da će novi koncept u EU biti tzv. „nearshoring“ odnosno investiranje u geografski bliske regione, gde je Zapadni Balkan logičan izbor.

Pitanje Kosova je posebna priča. Okvir pregovora u ovom trenutku nije jasan, na obe strane ne postoji politička volja. Unilateralno sprovođenje Energetskog sporazuma između Beograda i Prištine je primer da implementacija ne treba da se izvodi. U pitanju je kombinacija periodične nedoslednosti i nezainteresovanosti, dok se problem koji potencijalno može da eskalira u suštini ostavlja po strani. Srbija bi trebala da prepozna momenat sa dolaskom nove američke administracije da sama deluje proaktivnije u cilju smislenijeg procesa.

U konačnici vidi se preklapanje interesa i angažmana različitih igrača u regionu, a u javnosti se kreira slika da se Srbija na pravilan način nosi sa ovim izazovima, dajući nešto svakoj od strana. Međutim, bez jasnog usidrenja u interesima i vrednostima, i jasne spoljnopolitičke orijentacije prema EU koja bi bila povezana i sa efikasnim domaćim reformskim procesom, Srbija lako može da postane tzv. „proksi država“ odnosno država klijent nekog igrača van EU, što bi se veoma negativno odrazilo na šanse za ulazak u EU.

Zaključci i preporuke

Tokom diskusije učesnici su izneli niz zaključaka i preporuka, od kojih nisu svi nužno zasnovani na konsenzusu.

- Interes za usklađivanje Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom će jačati u EU, a posebno sa primenom nove metodologije. U tom kontekstu je značajno da Srbija napravi napredak u usklađivanju, koji ne bi bio meren samo procentualno već i tematski. Postoji čitav niz tema deklaracija, koje nisu toliko osetljive za Srbiju (po pitanju Kosova), i tu postoji prostor za napredak tokom već sledeće godine.
- Srbija treba da prihvati i podrži lidersku ulogu EU u regionu. Kao najveća i najznačajnija država u regionu, Srbija ima šta da ponudi EU i mnogo toga da dobije zauzvrat. Sa druge strane, rastuća polarizacija u svetu ne predstavlja šansu za Srbiju, već upravo upozorenje da je vreme za eksperimente prošlo. Srbija svakako ne treba da okonča svoje odnose sa drugim velikim silama, ali u projekciji buduće spoljne politike treba jasno da stavi EU na prvo mesto.
- Srbija treba da iskoristi predstojeći period, posebno u kontekstu političkih promena u SAD i obnovljenog interesovanja Vašingtona za Balkan da formuliše novu platformu za dijalog sa Prištinom. Ona bi trebala da da odgovore na ključna pitanja poput načina na koji Srbija vidi normalizaciju odnosa sa Prištinom, uspostavljanje i delovanje Zajednice srpskih opština, demokratizaciju života Srba na Kosovu itd.
- Što pre Srbija treba da unapredi svoje usaglašavanje sa EU, oko svih onih pitanja koja neposredno ne utiču na dijalog sa Prištinom. Za to prostor postoji, kako je i pokazao primer usaglašavanja sa tri spoljopolitičke deklaracije EU vezane za Belorusiju tokom 2020.
- Potrebno je spremno dočekati „otvaranje“ „paketa“ kakav predstavlja Dejtonsko uređenje Bosne. Pristup treba da bude konstruktivan i dakako ne usko, nacionalno koncipiran. U tom kontekstu potrebno je obustavljanje plašenja javnosti da će Republika Srpska biti ukinuta. Umesto toga, videti kako se može BIH učiniti funkcionalnijom, a da status Republike Srpske ostane neokrnjen. Svakako, izazov će biti pitanje nadležnosti entiteta.
- Vašingtonski sporazum je potrebno u celosti ispoštovati, ali je potrebno razmisliti o „kreativnim rešenjima“ koja bi bila prihvatljiva i za SAD i za EU kada je reč o potpunom prebacivanju ambasade Srbije iz Tel Aviva u Jerusalim, pošto bi ovo bilo kršenje zajedničke pozicije EU o konfliktu na Bliskom Istoku.

Učesnici:

1. **Nikola Burazer**, Centar za savremenu politiku
2. **Marko Drajić**, Beogradski centar za bezbednosnu politiku
3. **Maja Divac**, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
4. **Srećko Đukić**, Forum za međunarodne odnose
5. **Marko Savković**, Beogradski fond za političku izuzetnost
6. **Igor Novaković**, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove
7. **Vladimir Međak**, Evropski pokret u Srbiji
8. **Jelica Minić**, Evropski pokret u Srbiji
9. **Đorđe Popović**, Beogradski fond za političku izuzetnost
10. **Srđan Majstorović**, Centar za evropske politike
11. **Strahinja Subotić**, Centar za evropske politike
12. **Stefan Vladislavljev**, Beogradski fond za političku izuzetnost
13. **Ivan Vujačić**, Forum za međunarodne odnose