

MEĐUNARODNI PROBLEMI INTERNATIONAL PROBLEMS

Vol. LXIX

Beograd

No. 4/2017.

TEMA BROJA:

Determinante spoljne politike Srbije na početku 21. veka

Dušan PROROKOVIĆ

Nebojša VUKOVIĆ

Dragoljub TODIĆ

Stanislav S. STOJANOVIĆ

Branislav ĐORĐEVIĆ

Mladen LIŠANIN

Zlatan JEREMIĆ

Duško LOPANDIĆ

Jelica KURJAK



MEĐUNARODNI PROBLEMI

ISSN 0025-8555

UDK 327

MP, 69, (2017), br. 4, str. 395–582

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu
Beograd, Makedonska 25

Za izdavača

Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ
direktor

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ

Zamenik glavnog i odgovornog urednika

Dr Srđan KORAĆ

Sekretar

Mr Ivona LAĐEVAC

IZDAVAČKI SAVET

Prof. dr Predrag BJELIĆ, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd

Prof. dr Dražen DERADO, Univerzitet u Splitu, Ekonomski fakultet, Split

Dr Robert HEJDEN, Centar za ruske i istočnoevropske studije, Pitsburg

Prof. dr Zoran JEFTIĆ, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti, Beograd

Prof. dr Irena KIKERKOVA, Univerzitet Sv. Ćirilo i Metodije, Ekonomski fakultet, Skoplje

Dr Sandro KNEZOVIĆ, Institut za međunarodne odnose, Zagreb

Prof. dr Jelena KOZOMARA, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd

Dr Natalia VLADIMIROVNA KULIKOVA, Ruska akademija nauka, Ekonomski institut, Moskva

Dr Aleksandar LUKIN, Moskovski državni institut za međunarodne odnose, Moskva

Prof. dr Dragana MITROVIĆ, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd

Prof. dr Jasmina OSMANKOVIĆ, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za ekonomiju i biznis, Sarajevo

Dr Miroslav ANTEVSKI, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Gordana ILIĆ POPOV, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd

Dr Čaran VODVA, Centar za istraživanje politike, Nju Delhi

Prof. dr Vladan JONČIĆ, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beogradi

INTERNATIONAL PROBLEMS

UREĐIVAČKI ODBOR

Dr Vladimir BILANDŽIĆ, Misija OEBS u Srbiji, Beograd
Dr Miša ĐURKOVIĆ, Institut za evropske studije, Beograd
Prof. dr Demetrius ANDREAS FLOUDAS, Hjuž Hol koledž, Kembridž
Prof. dr Slobodan MILAČIĆ, Univerzitet za pravo, političke studije i ekonomiju, Bordo
Prof. dr Dragan ĐUKANOVIĆ, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Prof. dr Biljana VANKOVSKA, Filozofski fakultet, Institut za odbranu, Skoplje
Doc. dr Vanja ROKVIĆ, Fakultet za bezbednost Univerziteta u Beogradu, Beograd
Prof. dr Radmila NAKARADA, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
Prof. dr Kalojan METODIEV, Jugozapadni univerzitet „Neofit Rilski“, Blagoevgrad
Dr Nebojša VUKOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Stevan RAPAIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Mr Vladimir AJZENHAMER, Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu
Dr Zoran LUTOVAC, Institut društvenih nauka, Beograd

Kompjuterska obrada

Sanja BALOVIĆ

Lektorka za engleski jezik

Maja NIKOLIĆ

Štampa

Donat graf doo, Beograd

Tiraž: 300 primeraka

Internet prezentacija:

www.diplomacy.bg.ac.rs/mProblemi_sr.php

Pretplata

Zahteve za pretplatu za Srbiju slati na adresu:

Međunarodni problemi, Makedonska 25,
11000 Beograd, Poštanski fah 413, Uplata na račun 205-142866-36,
Komerijalna banka Beograd, Makedonska 32

Zahteve za pretplatu za inostranstvo slati na adresu:

BiFS doo, Books and periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija
Tel/fax +381 11 20 84 229, E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

U izdavanju časopisa učestvuje:
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

MEĐUNARODNI PROBLEMI

ČASOPIS INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

GODINA LXIX

BEOGRAD

BROJ 4/2017.

SADRŽAJ

TEMA BROJA:

Determinante spoljne politike Srbije na početku 21. veka

POGLED IZ UGLA NAUKE

Dušan PROROKOVIĆ

*Geopolitičke determinante spoljnopolitičkog pozicioniranja Srbije
na početku 21. veka*

401

Nebojša VUKOVIĆ

*Od geopolitike ka demopolitici: spoljna politika Republike Srbije
i demografski trendovi*

423

Dragoljub TODIĆ

*Normativno-strateški okvir spoljne politike Republike Srbije:
„evropeizacija” i (ne)transparentnost*

442

Stanislav S. STOJANOVIĆ, Branislav ĐORĐEVIĆ

Svetsko društvo rizika i zaštita nacionalnih interesa Republike Srbije

465

Mladen LIŠANIN

*Regionalni položaj Srbije u svetlosti spoljnopolitičkih odnosa
sa „starim” susedima*

483

Zlatan JEREMIĆ

Sinergija spoljne politike i odbrane države

506

POGLED IZ UGLA DIPLOMATSKE PRAKSE

Duško LOPANDIĆ

Razvoj digitalne diplomatije u Evropskoj uniji i mogućnosti digitalnih oblika spoljnopolitičkog nastupa Srbije 531

Jelica KURJAK

Savremeni period odnosa Srbije i Rusije: determinante i izazovi 547

POGLED IZ UGLA NAUKE

UDK: 327::911.3(497.11)"20"
Biblid: 0025-8555, 69(2017)
Vol. LXIX, br. 4, str. 401–422

Izvorni naučni rad
Primljen 4. septembra 2017.
Odobren 16. oktobra 2017.
<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704401P>

Geopolitičke determinante spoljnopolitičkog pozicioniranja Srbije na početku 21. veka

Dušan PROROKOVIĆ¹

Apstrakt: Spoljnopolitičko pozicioniranje države je proces na koji utiču najmanje tri indikatora: geografski položaj, struktura svetskog političkog sistema i istorijska iskustva. Sva tri navedena indikatora su povezana sa fenomenom prostorne (geografske) distribucije moći ključnih aktera međunarodne politike, na regionalnom ili globalnom nivou, danas ili u prošlosti. Zbog toga ih možemo posmatrati kao geopolitičke determinante, bilo da je reč o trenutnom prirodno-geografskom i društveno-geografskom položaju Srbije, transformaciji strukture svetskog političkog ili razumevanju istorijskih procesa sa geopolitičkom dimenzijom. Autor analizira geopolitičke determinante koje su povezane sa sva tri indikatora istovremeno i iznosi predloge kako spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije treba da se izvede. Rad se sastoji iz pet delova. U uvodnom delu autor opisuje šta spoljnopolitičko pozicioniranje podrazumeva i kako se ugla različitih teorija sagledava. U drugom delu se razmatra pojam geopolitičkih determinanti koje utiču na spoljnu politiku zemlje. Treći deo je posvećen analizi geopolitičkih determinanti povezanih sa tri indikatora spoljnopolitičkog pozicioniranja Srbije. U četvrtom delu se opisuje trenutna spoljna politika Srbije i upoređuje sa nalazima iz trećeg dela. U završnom delu rada autor uporedno analizira šta bi trebalo činiti, a šta se trenutno čini.

Ključne reči: geopolitika, spoljna politika, Srbija, Balkan, svetski politički sistem, spoljnopolitičko pozicioniranje, geopolitičke determinante.

¹ Autor je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: dusan@diplomacy@bg.ac.rs

Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. OI179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Spoljnopolitičko pozicioniranje države

Spoljna politika je skup aktivnosti koje institucije jedne države preduzimaju u međunarodnom okruženju, odnosno to su procesi u kojima „države deluju, reaguju i imaju međusobnu interakciju”.² Aktivnosti se mogu sprovoditi prema drugim državama ili međunarodnim organizacijama. Aktuelni trenutak u međunarodnoj politici karakteriše i sve veća uloga nedržavnih aktera, pa se u spoljnu politiku mogu uvrstiti i interakcije države sa međunarodnim nevladinim organizacijama, „nedržavnim narodima”, religijskim pokretima, multinacionalnim korporacijama, transnacionalnim bankama itd.³ Spoljnu politiku čine konkretna delovanja, odluke koje se donose i mere koje se sprovode, i one su, najčešće, u saglasnosti sa okvirnim dokumentom o spoljnopolitičkim ciljevima – strategijom ili doktrinom.⁴ Strategije i/ili doktrine se sprovode različitim tehnikama, a njima se utvrđuju srednjoročne spoljnopolitičke smernice, odnosno ciljevi koje treba dostići, zatim se nabrajaju izazovi, rizici i pretnje na koje je neophodno odgovoriti i navode se načini kako je to moguće ostvariti. Politička doktrina je „usklađivanje političkih ideala i praktičnog političkog delovanja u jedinstveni sistem”.⁵ Temelje se na naučno obrazloženim, razrađenim i usvojenim pravilima i principima o aktivnostima u nekoj oblasti političkog delovanja. Uglavnom se odnose na delovanje države u jednoj, konkretnoj oblasti, pa se najčešće sreću odbrambene, spoljnopolitičke i ekonomske doktrine. Za razliku od doktrina

(...) strategijama se definišu glavna spoljnopolitička i bezbednosna pitanja jedne države i predlažu njihova rešenja. U tom smislu, strategije predstavljaju logičan nastavak, dopunu spoljnopolitičkih doktrina. Strategija i doktrina se međusobno prepliću, utiču jedna na drugu i dopunjuju. Doktrinom se, na osnovu bezbednosnih pitanja iznetih u strategiji, može preciznije definisati spoljnopolitički cilj, a zatim strategijom utvrditi i način njegovog rešavanja: vojnom akcijom, zastrašivanjem, diplomatskim sredstvima, pozivanjem na međunarodno pravo.⁶

² Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions*, Harvester, New York, 1992, p. 100.

³ Nedržavne aktere nabrajaju Kegli i Vitkof (Charles W. Kegley, Eugene R. Wittkopf) i definišu pojam nedržavnog naroda kao etničke zajednice koja nema sopstvenu nacionalnu državu. Više u: Čarls Kegli i Judžin Vitkof, *Svetska politika: trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija, Beograd, 2004.

⁴ Oskar Krejčí, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Praha, 2010, str. 274–304.

⁵ Karel Žaloudek, Eduard Hulicius (eds), *Encyklopedie politiky*, Libri, Praha, 2004, str. 97.

⁶ Dušan Proroković, *Geopolitika Srbije: položaj i perspektive na početku XXI veka*, Službeni glasnik i Geopolitika, Beograd, 2012, str. 107.

Pošto su međunarodni odnosi anarhični, te zbog toga dolazi do čestih narušavanja odnosa između različitih država (ili između ostalih aktera, svejedno), a što se odražava na međunarodnu politiku u celini (bilo globalnu ili regionalnu), spoljnopolitičke smernice se periodično moraju menjati, odnosno usaglašavati sa novonastalim okolnostima. To se pre svega odnosi na strategije. Ilustrativni primeri kako se menjaju spoljnopolitičke smernice predstavljaju strateška dokumenta Rusije i NATO-a.

Državama stoji na raspolaganju veliki broj instrumenata za sprovođenje spoljne politike – bilateralni i multilateralni pregovori, međunarodno pravo, formiranje vojnih, ekonomskih ili političkih saveza, delovanje kroz međunarodne organizacije, otpočinjanje ratova i oslanjanje na vojnu silu. Kada će se koji od ovih instrumenata koristiti zavisi od postavljenih ciljeva i tekuće procene donosilaca odluka. Njihova upotreba se realizuje kroz primenu jedne od pet mogućih spoljnopolitičkih tehnika: metoda intervencije (spoljnopolitički ciljevi se ostvaruju eliminacijom konkurentskog interesa, države ili režima), metoda *divide et impera* (podeliti moć protivnika, odnosno razdvojiti protivnike i navoditi ih na međusobni sukob, kako ne bi došli u priliku da ujedine svoje potencijale moći i zajednički deluju), metoda uzajamne kompenzacije (kada država A, u dogovoru sa državom B, razdeli moć države C), metoda naoružavanja (povećavanje borbene gotovosti i opremljenosti vojnih snaga zarad održavanja *status-a quo*) i metoda savezništva (ugovorno spajanje potencijala moći između dve ili više država).⁷

Pod spoljnopolitičkim pozicioniranjem se podrazumeva obezbeđivanje adekvatnog položaja u međunarodnim odnosima zahvaljujući kojem će država moći na najbolji mogući način da brani svoje interese i osigurava nacionalnu bezbednost. Spoljnopolitičkim pozicioniranjem se ostvaruju definisani ciljevi iz doktrinarnih i strateških dokumenata, a u odnosu na okolnosti se onda primenjuju različite tehnike/metode. U kontekstu spoljnopolitičkog pozicioniranja svaka država prilikom definisanja sopstvene spoljnopolitičke doktrine može birati između pet opštih, generalnih kurseva spoljne politike: samozaštite, širenja, odricanja, prestiža ili samoizolacije.⁸ Idealni tip vođenja politike samozaštite je obezbeđivanje *status-a quo* u međunarodnim odnosima. Politika samozaštite podrazumeva čitav niz mera koje jedna država može preduzeti, kako bi obezbedila *status quo* u ukupnim odnosima ili kako bi zaštitila sopstveni suverenitet, kao što su – preventivni rat, stvaranje bezbednosnih sfera uticaja itd. Kao primeri vođenja politike samozaštite često se navode ponašanja SAD i SSSR tokom Hladnog rata. Tipičan primer politike

⁷ Oskar Krejčí, *Mezinárodní politika*, op. cit., str. 277–278.

⁸ Dušan Proroković, *Geopolitika Srbije: položaj i perspektive na početku XXI veka*, op. cit., str. 105–106.

širenja je kolonijalno osvajanje i vođenje imperijalne politike. To ipak ne mora podrazumevati samo i isključivo teritorijalno širenje vlasti jedne države nad drugim teritorijama i državama, već i povećavanje sopstvene kontrole i uticaja na svetsku ekonomiju ili povećanje uticaja na društvene elite i javnost u drugim državama. Iako raspolaže, u svetskim razmerama posmatrano, skromnim vojnim snagama, Japan je jedna od najuticajnijih zemalja na globalnom nivou, pre svega zahvaljujući sopstvenom uticaju na svetsku ekonomiju. Kada je reč o politici odricanja pod njom se podrazumevaju potezi kada se država odriče sopstvenih, državnih interesa, zarad nekih drugih, viših. Takva politika daje prednost međunarodnoj solidarnosti ili, na primer, humanitarnim pitanjima, pre nego sopstvenim, tekućim interesima. Nasuprot tome, politika prestiža ispoljava se onda kada država ili režim po svaku cenu žele da legitimizuju sopstveno mesto na međunarodnom nivou. Istorijski osnov politika prestiža ima u spoljnopolitičkom nastupu dinastičkih režima, koji su svojim aristokratskim pristupom opterećivali spoljnu politiku raznim formalnostima, ceremonijalima i elitističkim atavizmom. Danas je karakteristična za države trećeg sveta ili države u tranziciji, koje često pokušavaju da na međunarodnom nivou igraju značajno veću ulogu nego što im objektivno pripada, pokušavajući tako da sebi daju na značaju. Klasičan primer su manje evropske države, članice NATO-a, koje delimično zbog obaveza, ali i često iz pukog prestiža, učestvuju u skupim vojnim misijama i akcijama ovog vojnog saveza, a da nemaju u tome baš nikakve interese. Na to kakav će kurs država izabrati utiču i geopolitičke okolnosti, a u zavisnosti od toga koju politiku počne primenjivati, mogu se nazreti i geopolitički ciljevi. Nabrojanim kursevima spoljne politike treba dodati još i peti – politiku samoizolacije, kao mogućnost koja se može primenjivati. To su slučajevi kada jedna država delimično, u pojedinim oblastima, ili potpuno odluči da prekine odnose sa ostalim subjektima iz međunarodnog okruženja. U današnjim uslovima su retka direktna samoisključivanja država iz međunarodnih odnosa, ali postoje slučajevi, poput Severne Koreje, koji pokazuju da državno rukovodstvo radije bira izolaciju, nego učestvovanje u međunarodnoj politici pod uslovima koji se nameću.

Iz predstavljenih određenja šta se podrazumeva pod doktrinama strategijama, politikama i tehnikama uočljiva je veza između unutrašnje i spoljne politike države. Zbog toga se često navodi i da je spoljna politika odraz unutrašnje politike. Cilj države je, dakle, da u anarhičnom okruženju „pre svega obezbedi dovoljnu moć za osiguranje sopstvene egzistencije”.⁹ Zato njena spoljna politika ne predstavlja cilj sam po sebi, već se ona definiše i sprovodi u cilju ostvarivanja interesa i osiguravanja (nacionalne) bezbednosti. Tako se deluje u međunarodnom okruženju i stupa u interakcije sa drugim akterima. Prilikom definisanja spoljne politike neophodno je uzeti u obzir veći

⁹ Oskar Krejčí, *Mezínarodní politika*, op. cit., str. 265.

broj faktora. Kegli i Vitkof navode da, između ostalog, na „spoljnu politiku država utiče njihov položaj, prirodna bogatstva i fizička okolina”.¹⁰ Pored karaktera tekućih međunarodnih odnosa, a što se manifestuje upoređivanjem potencijala moći aktera i stalnim transformacijama strukture svetskog političkog sistema (a koja može biti jednopolarna, bipolarna ili multipolarna) i istorijskih iskustava jedne države, na njeno spoljnopolitičko pozicioniranje utiče i geografski položaj. Otuda i zaključak Miloša Kneževića da „prostorna metamorfoza i teritorijalna dinamika u različitim segmentima fizičkog sveta povratile su potrebu i uvećale važnost shvatanja načela politike prostora”.¹¹ Knežević dodaje da stalno prisustvujemo pojavama kako se „politika geografizuje”, a „geografija politizuje”.¹² Na istovetnom stanovištu stoji i Milomir Stepić sa konstatacijom o evidentnoj „geografičnosti političkih procesa”.¹³ Spoljna politika je određena i geopolitičkim položajem države, odnosno, spoljnopolitičko pozicioniranje zavisi i od geopolitičkih determinanti.

Geopolitičke determinante spoljnopolitičkog pozicioniranja

Različiti autori različito definišu oblasti i ciljeve proučavanja geopolitike. Za Karla Haushofera ona je „istorijska sinteza geografije, istorije, političke nauke, ekonomije i sociologije, pogodna za praktično političko delovanje, izbegavanje poraza u ratu za prostor i prirodna bogatstva, kao i za donošenje političkih odluka”.¹⁴ Prema Aleksandr Duginu (Александр Гельевич Дугин) to je „nauka kako vladati”, ali on još i upozorava da je geopolitiku „bolje ne porediti sa naukama, nego sa sistemima nauka”.¹⁵ Oskar Krejči je vidi kao „teoriju koja izučava zakonitosti uticaja (karakteristika) zemljine površine na politiku države i zakonitosti razmeštanja sile u (geografskom) prostoru”.¹⁶ „Geopolitika istražuje mesto određene države na političkoj karti sveta i odgovarajućih regiona, s ciljem da ukaže na najpovoljnije oblike i načine za njen razvoj i funkcionisanje. Ona je okrenuta ka budućnosti. Kao

¹⁰ Čarls Kegli i Judžin Vitkof, *Svetska politika: trend i transformacija*, op. cit., str. 126.

¹¹ Miloš Knežević, *Prizma geopolitike*, Institut za političke studije, Beograd, 2013, str. 35, 92.

¹² Miloš Knežević, *Mozaik geopolitike*, Institut za političke studije, Beograd, 2008.

¹³ Milomir Stepić, *Geopolitika: ideje, teorije, koncepcije*, Institut za političke studije, Beograd, 2016, str. 57.

¹⁴ Karl Haushofer, *De la géopolitique*, Fayard, Paris, 1986, p. 20.

¹⁵ Aleksandar Dugin, *Osnovi geopolitike*, knjiga 1, *Geopolitička budućnost Rusije*, Ekopres, Zrenjanin, 2004, str. 23.

¹⁶ Oskar Krejčí, *Mezinárodní politika*, op. cit., str. 523.

nauka o nacionalnoj strategiji ona je racionalna osnova političkog položaja države".¹⁷ Geopolitika je, dakle, usmerena na identifikaciju društveno-geografskih i prirodno-geografskih faktora koji utiču na politiku i položaj države, kao i istraživanje uzročno-posledičnih veza između tih faktora. Da bismo definisali „geopolitičke determinante“ neophodno je još kratko se osvrnuti i na pojam determinante. Svojstvo determinante u linearnoj algebri je da ona određuje invertibilnost matrice. U zavisnosti od njene vrednosti determiniše se da li je matrica invertibilna ili ne. Zbog toga se u ruskom jeziku za ovaj pojam koristi prevod „opredelitelj“ (*определитель*) ili u širem tumačenju „vrednost koja opredeljuje“. U ovom kontekstu posmatrano, pod geopolitičkim determinantama se podrazumevaju faktori fizičko-geografskog i društveno-geografskog okruženja koji opredeljuju spoljnopolitičko pozicioniranje države. Rukovodeći se parametrima koje definiše Rudolf Čelen, a koje izlaže u radu „Država kao životni oblik“, ti faktori mogu biti društveno-političkog (bilo da se tiču unutrašnje ili spoljne politike), ekonomskog ili demografskog karaktera.¹⁸

Iz navedenog se uočava da je veza između geopolitike i spoljne politike direktna i dvosmerna. Geopolitičke determinante utiču na definisanje spoljne politike, ali istovremeno se, u zavisnosti od efikasnosti i primerenosti spoljne politike geopolitički položaj države može se poboljšati ili pogoršati. Ukoliko se država loše pozicionira u međunarodnom okruženju, njen geopolitički položaj će biti ugrožen i obrnuto. Zato se može zaključiti da geopolitičke determinante predstavljaju sastavni deo geopolitičkih procesa ili same po sebi jesu geopolitički procesi. Prema Zoranu Kilibardi, geopolitički procesi su pojave koje utiču na geopolitički poredak. Sam geopolitički poredak predstavlja „prepoznatljiv obrazac distribucije moći u prostoru, koji rezerviše svakoj zemlji mesto koje joj po toj osnovi pripada u odnosu na druge“.¹⁹ Za svoje pozicioniranje države često koriste različite geopolitičke koncepcije koje su uobličene kroz doktrinarne i strateške akte. Geopolitičke koncepcije se, zato, mogu kvalifikovati kao dugoročne projekcije država (geopolitičkih subjekata), usmerene ka širenju uticaja i ostvarivanju interesa na određenom geografskom prostoru.

Pošto geopolitika kao disciplina ispituje vezu između društveno-političkih procesa i prirodno-geografskog okruženja, pod geopolitičkim determinantama se

¹⁷ Mirko Grčić, *Politička geografija*, Geografski fakultet, Beograd, 2000, str. 86.

¹⁸ O ovome više u: Andreja Miletić, „Geopolitika“, u: Milan Matić (prir.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 341.

¹⁹ Zoran Kilibarda i Milan Mijalkovski, *Geopolitika i terorizam*, Naučna knjiga i Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2006, str. 18.

može podrazumevati veliki broj indikatora različitog karaktera: ekonomski, socijalni, demografski, bezbednosni, strategijski i u užem smislu posmatrano – geopolitičke koncepcije drugih država zainteresovanih za delovanje u istovetnom geografskom prostoru. Sa jedne strane, ovakvo definisanje geopolitičkih determinanti nam daje manevarski prostor za široko sagledavanje položaja jedne države iz više različitih uglova. Međutim, sa druge strane, neophodno je istaći da to predstavlja i problem u istraživanju. Ne utiču sve determinante jednako na spoljnopolitičko pozicioniranje, pa je izdvajanje jedne ili nekoliko njih često teško objašnjivo. U velikoj meri, to predstavlja i subjektivno viđenje autora u zavisnosti šta su predmeti njihovih istraživanja: ekonomisti će uglavnom prednost davati ekonomskim indikatorima, demografi – demografskim, sociolozi i filozofi – društvenim itd. Oslanjajući se na prethodno navedene definicije spoljnopolitičkog pozicioniranja i geopolitičkih determinanti, u ovom radu će biti razmotreni indikatori koji utiču na tri ključna faktora pri definisanju spoljne politike države: geografski položaj, struktura svetskog političkog sistema (karakter tekućih međunarodnih odnosa) i istorijska iskustva.

Geopolitičke determinante spoljnopolitičkog pozicioniranja Srbije

Ekonomski indikatori

Na konkretnom primeru spoljnopolitičkog pozicioniranja Srbije vezu između geopolitike i ekonomije treba tražiti u dvema stvarima. Prvo, to je geografsko širenje Evropske unije kao ekonomske integracione celine na Balkan. Drugo predstavlja prihvatanje sistema vrednosti i standarda za uređivanje ekonomskog sistema prema postavkama neoliberalne teorije. Izvorište ovih principa je u zapadnoj ideološkoj matrici, pa je, shodno tome, i pokušaj „priključivanja” Srbije civilizacijskom Zapadu skopčano sa prihvatanjem ovakvog sistema vrednosti. Kako se i jedno i drugo odražava na geopolitički položaj Srbije?

Priključivanje kontinentalnoj geoekonomskoj celini se sprovodi preko niza potpisanih sporazuma između Srbije i članica EU, kao i otvorenih pretpristupnih pregovora koji se odvijaju od januara 2014. godine. Kontinualno, od 2000. godine, Srbija uvećava svoju spoljnotrgovinsku razmenu sa državama EU, a pored toga, zemlje poput Nemačke, Italije, Austrije i Slovenije su među najvećim investitorima u Srbiji. Ipak, analizirajući statističke podatke primetno je da većeg popravljavanja ekonomskih karakteristika posle 2008. godine nema. U Tabeli 1. su prikazani izabrani pokazatelji za period 2006–2016. godina.

Tabela 1: Pojedini ekonomski pokazatelji za Srbiju²⁰

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	4,9	5,9	5,4	-3,1	0,6	1,4	-1	2,6	-1,8	0,8	2,7
2.	21.715	27.785	29.174	31.758	34.159	37.976	41.377	43.932	44.530	44.437	46.041
3.	2.028	1.998	1.997	1.901	1.805	1.866	1.865	1.864	1.815	1.990	1.978
4.	-3.137	-5.474	-7.126	-2.032	-2.037	-3.656	-3.671	-2.098	-1.985	-1.577	-1.371
5.	3.833	5.051	5.362	6.030	4.609	5.895	5.781	6.605	6.486	7.649	7.486

Legenda: 1 – rast BDP u procentima; 2 – prosečna mesečna neto zarada u dinarima; 3 – registrovana zaposlenost u hiljadama; 4 – bilans tekućeg računa u miliona evra (razlika između uvoza i izvoza); 5 – neto opstvene devizne rezerve u milionima evra.

Iako je uočljivo da se spoljotrgovinski deficit kontinualno smanjivao, a devizne rezerve se povećavale, iz priloženog se vidi i da je značajniji rast bruto društvenog proizvoda u Srbiji zabeležen samo u prve tri godine u posmatranom vremenskom periodu, a da je registrovana zaposlenost stagnirala. Podatak da su realne zarade rasle treba uzeti sa blagom rezervom zbog kontinualnog pada vrednosti dinara u odnosu na evro sa jedne, i porasta troškova života sa druge strane.²¹ Nesumnjivo je, dakle, da Srbija zahvaljujući sporazumima o slobodnoj trgovini sa državama EU, CEFTA, Rusijom i Turskom sve više izvozi, te da se spoljnotrgovinski bilans uravnotežuje, ali ostaje otvoreno pitanje zašto se to značajnije ne odražava na rast BDP, povećavanje broja zaposlenih i realnih zarada. Prema proklamovanim ciljevima Vlade Republike Srbije iz 2008. godine da bi se procenat nezaposlenih smanjio na 18,1% na 11,9% u roku od 4 godine, neophodan je godišnji rast BDP od 7%, odnosno kumulativan rast u istom

²⁰ Preuzeto iz: „Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji”, br. 47, decembar 2016, str. 10.

²¹ Vrednost 1 evra je u julu 2006. godine iznosila oko 78 dinara, a u julu 2016. godine 122 dinara. Indeksirana u evrima neto zarada je 2006. iznosila 278, a deset godina kasnije 377. Reč je o povećanju od oko 36%, a ne 212% kako bi se moglo zaključiti upoređivanjem iznosa u dinarima. Prosečna potrošačka korpa za četvoročlanu porodicu je u decembru 2006. godine iznosila 26.211 dinara (336 evra), a decembra 2016. godine 69.360 dinara (568 evra). Mereći troškove života prema ovom pokazatelju može se zaključiti kako su oni u apsolutnom iznosu porasli za 264%, a u relativnom (indeksirano u evrima) za 69%. Rast realnih zarada je u svakom slučaju bio niži nego rast troškova života, pa otuda i prethodno izneta ocena da treba biti obazriv prilikom tumačenja ovog indikatora. Podaci izneti prema: „Prikaz osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Republici Srbiji u 2007. i 2008. godini”, Savez samostalnih sindikata Srbije, Izveštaj broj 08/08, Beograd, 2008, str. 2–3; „Prosečna potrošačka korpa: kupovna moć stanovništva”, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Beograd, 2017, str. 1.

vremenskom periodu od 30%.²² Srbija za proteklih deset godina nije bila ni blizu ostvarenju ovog cilja. Problematično je i što se od 2008. do 2016. godine javni dug uvećao za 2,84 puta i danas iznosi tri četvrtine bruto društvenog proizvoda (Tabela 2). Od potpisivanja Sporazuma o saradnji i pridruživanju sa EU u aprilu 2008. godine – što je označilo početak dinamičnijeg procesa evrointegracija zemlje, Srbija se prekomerno zaduživala pa u narednim decenijama čak ni veći rast bruto društvenog proizvoda ne može garantovati popravljjanje socijalno-ekonomskog ambijenta, jer će nova vrednost uglavnom odlaziti na vraćanje starih dugova.

Tabela 2: Kretanje javnog duga Srbije (u milijardama evra)²³

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	14.2	10.3	9.4	8.9	8.8	9.8	12.2	14.5	17.7	20.1	22.8	24.8	25.02
2.	201.2	50.2	35.9	29.9	28.3	32.8	41.8	45.4	56.2	59.6	70.4	75.5	73.5
3.	169.3	52.1	36.1	29.9	28.3	32.8	41.9	44.4	56.1	59.4	70.4	74.6	72.3

Legenda: 1 – javni dug u milijardama evra; 2 – udeo javnog duga u BDP prema proceni Ministarstva finansija Republike Srbije (u procentima); 3 – udeo javnog duga u BDP koji ne uključuje negarantovani dug lokalnih samouprava (u procentima).

Zabrinjavajuće je i što, kada se posmatraju parametri o konkurentnosti koji analizira Svetski ekonomski forum (*World Economic Forum*), Srbija stagnira i čak je lošije rangirana od svih balkanskih država izuzimajući Bosnu i Hercegovinu.²⁴ Sa postojećom razvijenošću sistema obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, infrastrukture i tehnološke opremljenosti Srbija nije konkurentna, pa samim tim nije ni moguće značajnije pospešiti ekonomski rast. Sa druge strane, primetno je da su sve balkanske zemlje loše rangirane, što ukazuje da je ovo i regionalna karakteristika. Srbija pripada pasivnom ekonomskom regionu, sa državama koje iili teže članstvu u EU ili su već u toj integracionoj celini, ali se to značajnije ne odražava na njihove ekonomske indikatore. Ekonomska stagnacija, dakle, ima i svoju geografsku dimenziju, ona je vezana za balkanski prostor i dosadašnja spoljnopolitička usmerenja država u regionu tu karakteristiku ne mogu da promene.

²² „Prikaz osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Republici Srbiji u 2007. i 2008. godini“, op. cit., str. 2.

²³ „Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji“, op. cit., str. 40.

²⁴ Srbija je na 95. mestu, BiH na 100, a ostale države su na sledećim pozicijama: Slovenija – 57, Crna Gora – 60, Bugarska – 74, Hrvatska – 76, Rumunija – 77, Albanija – 78, Makedonija – 79, a Grčka – 90 (“The Global Competitiveness Report 2011–2012. Appendix: Computation and Structure of the GCI 2011–2012”, World Economic Forum, Davos, 2012, www.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011–2012.pdf).

Demografski indikatori

Jedna od karakteristika balkanskih država jeste i izraženo smanjivanje broja stanovnika (za zaključke koji će biti izneti od manjeg je značaja pitanje u kojim granicama se Balkan posmatra, pa se tako ovaj pojam tumači u najširem mogućem kontekstu). Brojnost populacije se u međupopisnom periodu 1991–2011. godina smanjila za preko 5,8 miliona, što je demografski gubitak od blizu 9% (predstavljeno u Tabeli 3).

*Tabela 3: Broj stanovnika balkanskih država (1991–2011)*²⁵

	1991	2001	2011	2011/1991
Albanija	3.225.417	3.069.225	2.831.741	- 393.676 (-12.2%)
BiH	4.376.403	3.798.953	3.531.189 (2013)	-1.205.214 (-27.5%)
Bugarska	8.487.317	7.932.984	7.364.570	-1.122.747 (-13.3%)
Grčka	10.259.900	10.964.020	10.816.286	+556.386 (+5.4%)
Makedonija	2.033.964	2.022.547 (2002)	2.062.294 (2012)	+28.330 (+1.4%)
Rumunija	22.810.035 (1992)	21.680.974 (2002)	20.121.641	-2.688.394 (-11.8%)
Srbija	8.010.906	7.498.001 (2002)	7.186.862	-824.044 (-10.3%)
Hrvatska	4.784.265	4.492.049	4.456.069	-328.196 (-6.9%)
Crna Gora	615.035	620.145 (2003)	620.029	+4.994 (+0.8%)
Kosovo/UN	1.956.196	1.850.000 (~)	1.739.825	-216.371 (-11.1%)
Ukupno	66.559.438	63.928.898	60.730.506	-5.828.932 (-8.8%)

²⁵ Душан Пророкович, „Емиграција из балканских страна как непрерывный процесс“, In: *Политика и практика регулирования миграции в условиях современных вызовов*, Международная научно-исследовательская конференция „Тирасполь 2017“, Кишинэу, 2017, str. 38.

U međupopisnom periodu 2002–2011. godina u Srbiji je zabeležen pad od preko 300.000 stanovnika. Prema prognozama, ovakav trend će se nastaviti i u narednim decenijama. Prosečna starost stanovništva je 41,3 godine, negativan prirodni priraštaj iznosi – 0,467% godišnje, a svega 10,17% ukupnog stanovništva se smatra „optimalno fertilnim”, što ukazuje da će se broj stanovnika na popisima 2021. i 2031. godine dodatno smanjivati. Vladimir Nikitović navodi:

Verovatnoća da 2050. Srbija bude populaciono veća nego danas je manja od 10%. Najveće su šanse da će tadašnji broj stanovnika biti sličan onom iz 1950. Za očuvanje ili eventualni porast aktuelne populacije do sredine ovog veka, porast plodnosti jeste neophodan, ali ne i dovoljan uslov. Tek bi preobražaj Srbije u tipičnu intenzivno-imigracionu državu pružio respektabilne šanse (45%) za porast broja stanovnika do 2050. U suprotnom, opstanak niske plodnosti i negativnog spoljno-migracionog bilansa do tada bi verovatno smanjio populacionu veličinu države za više od 2 miliona žitelja, pri čemu ne postoje ni teorijske šanse da se današnja veličina održi.²⁶

Kao i u susednim državama, trendovi приметni u Srbiji su vrlo nepovoljni. Pogotovo posmatrano iz dugoročne perspektive. Smanjivanje broja stanovnika je posebno izraženo u jugozapadnim i jugoistočnim delovima Srbije, pa proces svojevrsnog „populacionog pražnjenja” ima i geografsku dimenziju. Milomir Stepić objašnjava da ovaj proces već dugo traje:

U migracionoj polarizaciji Srbije emigracioni prostori jesu većina seoskih naselja, brdsko-planinski i pogranični predeli. Dugo forsirana industrijalizacija, haotična urbanizacija i ideološko-politička propaganda života i rada u gradu izazvali su naglu i stihijsku emigraciju sa sela i deagrarijaciju. Odseljavanjem Srba pogranični krajevi ostaju nepokriveni domaćim, državi lojalnim, autohtonim i državotvornim narodom, što za bezbednost i odbrambenu sposobnost ima dalekosežne negativne posledice.²⁷

Ovom zaključku treba dodati i da ekonomska stagnacija balkanskih zemalja ubrzava i čini obimnijim emigracije iz Srbije ka zapadnoevropskim zemljama, koje su, u odnosu na hladnoratovski period, značajno liberalizovale mogućnost trajnog regulisanja boravka i zapošljavanja. „Populaciono pražnjenje” se, dakle, ne odvija samo na relaciji od ruralnih ka urbanim sredinama (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac), već iz Srbije ka drugim državama. Pošto u ovom procesu uglavnom

²⁶ Vladimir Nikitović, *Demografska budućnost Srbije: imigracija kao izvesnost?*, Službeni glasnik i Institut društvenih nauka, Beograd, 2010.

²⁷ Milomir Stepić, „Geopolitičke implikacije srpskih migracija”, u: *Srpsko pitanje – geopolitičko pitanje*, Jantar grupa, Beograd, 2004, str. 273.

učestvuje mlado, radno sposobno i obrazovano stanovništvo, njegova posledica nije samo dugoročno smanjivanje odbrambene sposobnosti zemlje, kako to Stepić upozorava, već će se u srednjoročnom periodu javiti i problem nedostatka kvalifikovane radne snage sposobne da učestvuje u značajnijim razvojnim strategijama. Bez mladog i obrazovanog stanovništva gotovo je nemoguće planirati ekonomski razvoj zasnovan na novim tehnologijama i u visokoakumulativnim granama privrede. Sa jedne strane demografski indikatori ukazuju da se odvija proces populacionog pražnjenja iz jugoistočnog i jugozapadnog dela zemlje, a sa druge strane da deo populacije emigrira ka zapadnoevropskim državama.

Bezbednosni indikatori

Bezbednosni idnikatori geopolitičkog položaja su povezani sa izazovima, rizicima i pretnjama po bezbednost države čiji se položaj analizira. Pritom, pojam bezbednosti je neophodno sagledavati iz najšireg mogućeg konteksta. U Strategiji odbrane Republike Srbije od 2009. godine se navodi da

(...) povećana međuzavisnost država na globalnom planu umanjuje opasnosti od tradicionalnih vojnih pretnji. U prkos tome, svet se danas suočava sa kompleksnom bezbednosnom situacijom koju karakterišu brze i teško predvidive promene, što rat i oružane sukobe i dalje čini konstantom međunarodnih odnosa. Terorizam, organizovani kriminal, proliferacija oružja za masovno uništenje, etnički i verski ekstremizam, ilegalne migracije, kao i prekomerna eksploatacija energetske resursa i njihov sve izraženiji deficit predstavljaju dinamičan splet uzroka rizika i pretnji bezbednosti u mnogim državama i regionima sveta.²⁸

Kada je reč o regionu, u Strategiji nacionalne bezbednosti se podvlači da „nasleđeni problemi iz prošlosti, istorijske protivrečnosti, kao i posledice sukobljavanja naroda i država na prostoru Jugoistočne Evrope, a posebno na prostoru Balkana, u novijoj istoriji i danas utiču na stanje bezbednosti u regionu”.²⁹ Analizirajući bezbednosne indikatore iz ugla dve spomenute strategije, može se zaključiti kako su ključne pretnje nepovoljni procesi koji se tiču temeljne destabilizacije regiona kom Srbija pripada, energetske bezbednosti i terorizma motivisanog verskim fundamentalizmom. Uz navedene procese, potrebno je dodati i masovne migracije, pitanje koje je postalo prioritarno tokom poslednje dve godine ne samo kada je reč o (nacionalnoj) bezbednosti Srbije, već svih evropskih država.

Svi ovi procesi, izuzimajući donekle terorizam, imaju geografsku dimenziju, nastaju i/ili ispoljavaju se na određenom prostoru i zato u geopolitičkom smislu determinišu

²⁸ „Strategija odbrane Republike Srbije”, Službeni glasnik RS, br. 88/2009.

²⁹ „Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije”, Službeni glasnik RS, br. 88/2009.

spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije. Složena međuetnička i međudržavna kompozicija Balkana uzrokuje neophodnost vođenja osteljive i istančane regionalne politike. Broj otvorenih pitanja između aktera je daleko veći, a njihovi sukobi su intenzivniji nego u drugim delovima Evrope, što povećava konfliktni potencijal.

Geopolitičke koncepcije velikih sila

Premda sa skromnim površinama i ograničene strateške dubine, balkanske države imaju mnogo veći geopolitički značaj nego što se to na prvi pogled čini. Balkansko poluostrvo je prostor ukrštanja važnih saobraćajnica, kontaktna zona između jadranskog i crnomorskog akvatorija po osi zapad-istok i mediteranskog basena i srednjoevropskog prostora po osi jug-sever, to je mesto interkonekcije različitih naroda i religija. Otuda i „geopolitički magnetizam” Balkana koji se manifestuje stalnim mešanjem velikih sila u unutrašnje odnose balkanskih naroda u dugom vremenskom kontinuitetu. U strategijama najvažnijih američkih i britanskih geopolitičkih mislilaca Balkan se kategorizuje u „unutrašnji polumesec” (Halford Makinder), „kontinentalni rimlend” (Nikolas Spajkmen), „zonu potresa” (Saul Koen) ili jednostavno područje za „razvlačenje strategijske anakonde” (Alfred Mehen) kojom je moguće opkoliti ostale evroazijske velike sile i tako očuvati preimućstvo na moru; u geolitičici evroazijstva Balkan se spominje kao područje preko kojeg Rusija može obezbediti pristup „toplim morima” zaobilazeći moreuze (Bosfor i Dardanele), a u tom kontekstu je vrlo važan geokulturni faktor – to što su Srbi, Bugari i Grci pravoslavni narodi (uz to, srpski i bugarski jezici su slovenski, što se olakšava jačanje kulturnih veza), pa je tradicionalno – religijsku dimenziju poželjno što češće isticati; na tradicionalno – religijske temelje se oslanja i neoosmanistička koncepcija, samo je za nju prioritet učvršćivanja veza Turske sa muslimanskim stanovništvom u regionu koji je veza Bliskog istoka sa Zapadnom Evropom; za nemački kontinentalizam Balkan je kontaktno područje sa Bliskim istokom, ali i „spoljna granica” ka području dominacije „islamske civilizacije”, zbog čega je prisustvo Nemačke (bilo direktno, bilo korišćenjem institucija EU kao instrumenta) u regionu najčešće nesrazmerno ekonomskim i političkim interesima koje zvanični Berlin ima u ovom delu Evrope. Ispitivati regionalne odnose i regionalnu bezbednost nemoguće je bez sagledavanja geopolitičkih koncepcija velikih sila i njihovog uticaja na lokalne aktere. Posmatrajući iz ugla geopolitike, treba napomenuti da atlantizam, koji se ispoljava kao koncepcija SAD i njenih saveznika, nije povoljan po ukupan položaj Srbije. Ambicija ovog koncepta je da se politički nastup Srbije ograniči, a to je delimično motivisano i događajima iz bliže prošlosti, kada je NATO vojno intervenisao protiv SR Jugoslavije, što je dugoročno determinisalo postavljanje SAD u regionu Balkana. Srednjoevropski kontinentalizam, kojim se opisuje geopolitičko postavljanje Nemačke, kao telurokratski koncept trebao

bi biti naklonjeniji Srbiji, ali teško istorijsko nasleđe proisteklo iz čak tri nemačke vojne intervencije protiv Srbije (1914–1918, 1941–1945, 1999) tokom 20. veka, te uloge ove države u razbijanju SFR Jugoslavije i pružanju pomoći kosovskim Albancima u jednostranom proglašavanju tzv. Republike Kosovo, ne ostavljaju mesto za optimizam u budućnosti. Očigledno je da Srbija ne predstavlja potencijalnog saveznika u realizaciji kontinentalističkih planova. Neoosmanizam, koji posle odbacivanja kemalizma postaje geopolitička koncepcija Turske, iako sa značajno širim ambicijama, prevashodno će biti koncentrisan na Balkan iz više razloga. S obzirom na to da jedan od ključnih stubova ovog koncepta predstavlja oslanjanje na islam, Srbija ni na ovoj strani nema povoljan razvoj situacije. Jedinu alternativu popravljaju geopolitičkog položaja predstavlja pokušaj vezivanja za evroazijstvo, geopolitičku konstrukciju Rusije, i pozicioniranje Srbije kao jugozapadne kapije novonastajuće evroazijske integracije, ali tu se javlja niz ograničavajućih faktora. Nepovoljan geopolitički položaj skoro da se može okarakterisati kao konstanta u istoriji savremene srpske države, od početka 19. veka do danas, ali isto tako je primetno da se on naglo poboljšavao u slučajevima kada je dolazilo do sukoba interesa između ključnih zapadnih geopolitičkih centara. Zato na poboljšavanje geopolitičkog položaja Srbije mogu uticati i strukturne promene u svetskom političkom sistemu i njegova transformacija ka multipolarnoj formi.³⁰ Geopolitički položaj zemlje zavisi od njenog spoljnopolitičkog pozicioniranja, ali važi i obrnuto. To je najvidljivije kada se u obzir uzmu geopolitičke koncepcije velikih sila i njihov odnos prema Srbiji. Bez obzira na to što koncepcije atlantizma, srednjoevropskog kontinentalizma i neoosmanizma imaju dugoročne projekcije nepovoljne po ukupni položaj Srbije, sa SAD, Velikom Britanijom, Nemačkom i Turskom se moraju održavati intenzivni odnosi, jer bi posledice njihovog prekidanja bile dramatične. To je vidljivo i kada se analizira tekuće spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije.

Spoljna politika Srbije na početku 21. veka: kakva je veza sa geopolitičkim determinantama?

Pojave i procesi fizičko-geografskog (indirektno) i društveno-geografskog (direktno) okruženja koji opredeljuju spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije, sagledani kroz prizmu ekonomskih, demografskih, bezbednosnih i „užih geopolitičkih“ indikatora su: nerešeni međudržavni i međunacionalni problemi (tri najvažnija su statusa Kosova i Metohije, te stalne tenzije u BiH i Makedoniji);

³⁰ Dušan Proroković, *Geopolitika Srbije: položaj i perspektive na početku XXI veka*, op. cit., str. 781–782.

geografsko širenje NATO i EU na države u regionu; ekonomska stagnacija balkanskih država; populaciono pražnjenje jugozapadnih i jugoistočnih delova zemlje; energetska bezbednost države; intenzivna radikalizacija muhamedanskih sredina na Balkanu; intenzivne masovne migracije koje se odvijaju „balkanskom rutom” ka zapadnoevropskim državama. To su geopolitičke determinante tekućeg spoljnopolitičkog pozicioniranja Srbije.

Srbija nema usvojen dokument pod nazivom „spoljnopolitička strategija”, „doktrina” ili „konceptcija”, pa se zato pojavljuju nedoumice oko tumačenja pojedinih mera koje državni organi preduzimaju. Ipak, na osnovu niza drugih odluka mogu se utvrditi spoljnopolitički prioriteti i pratiti spoljnopolitičko pozicioniranje zemlje. Nesumnjivo, prvi cilj je članstvo u Evropskoj uniji i u tom kontekstu državni organi prilježno deluju.³¹ Prema zvaničnim dokumentima Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije

(č)lanstvo u EU je prvi strateški spoljnopolitički prioritet Republike Srbije. Vrednosti oko kojih su se okupile članice EU Srbija prepoznaje kao vrednosti koje želi dalje da neguje, a pristupni proces kao priliku za reforme i jačanje evropskih standarda. Osim toga, Evropska unija je najvažniji trgovinski i investicioni partner Srbije i time jedan od najznačajnijih faktora ekonomske stabilnosti zemlje.³²

Drugi prioritet je održavanje regionalne stabilnosti i unapređivanje saradnje sa susednim državama. Veći broj regionalnih organizacija je formiran od 2000. godine kako bi se unapredila saradnja u multilateralnom formatu, a najveću ulogu verovatno ima CEFTA, zona slobodne trgovine između balkanskih država.³³ Mada se broj i struktura članica u ovoj ekonomskoj integraciji tokom godina menjao (kada države postanu članice EU prestaje im članstvo u CEFTA), zahvaljujući uspostavljenom mehanizmu slobodne trgovine višestruko se povećao obim spoljnotrgovinske razmene između balkanskih zemalja. To do određene mere utiče i na političke odnose i unapređuje ukupnu saradnju između država. U kontekstu održavanja stabilnosti u regionu treba posmatrati i odnose Srbije i SAD, pošto je (još uvek) jedina svetska supersila najvažniji činilac regionalne bezbednosti. Treći prioritet je održavanje vojne neutralnosti, mada nije do kraja jasno šta se pod ovim pojmom tačno podrazumeva. Svi predsednici i premijeri su od 2007. godine

³¹ Brane Miljuš, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije”, *SVAROG*, br. 6, 2013, str. 74–76.

³² „Politički odnosi Republike Srbije i Evropske unije”, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd, 2017, www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=lat.

³³ Dragan Đukanović i Ivona Lađevac, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXI, br. 3, 2009, str. 356–357.

naovamo uporno ponavljali kako su opredeljeni za vojnu neutralnost, ali je mali broj odluka državnih institucija u kojima se ona pominje, a ovakav status je ustanovljen u rezoluciji Narodne skupštine koja se uopšte ne tiče vojne saradnje ili eventualnih vojnih integracija Republike Srbije. Tako ostaje „slobodno tumačenje” nosilaca ključnih državnih funkcija kako „Srbija neće ući u NATO i neće ući u ODKB”.³⁴ Međutim, Vlada Republike Srbije je opredeljenje za institucionalnu saradnju sa Alijansom izrazila kroz program Partnerstvo za mir, uspostavljanje Vojnog predstavništva u Misiji pri NATO-u, realizaciju Individualnog akcionog plana partnerstva (IPAP) i zaključivanje Sporazuma o bezbednosti informacija. Istovremeno, Srbija od 2012. godine intenzivira vojnu saradnju sa Rusijom, od tada su organizovane četiri zajedničke vojne vežbe, dogovorena je isporuka ruskog naoružanja Srbiji (među njima i šest letelica tipa MIG 29), a od 2013. godine predstavnici Narodne skupštine učestvuju kao posmatrači u radu parlamentarne skupštine ODKB. Proglašena vojna neutralnost se manifestuje dinamičnom saradnjom sa NATO i nešto sporijom sa oružanim snagama Rusije, a da nikakav zakon o tome nije donet, kao što su to učinile ostale zemlje sa sličnim statusom (ili je to, kao u slučaju Austrije, regulisano u Ustavu). Četvrti prioritet je održavanje dobrih odnosa sa Ruskom Federacijom. Srbija je jedina država zapadno od nekadašnje sovjetske granice koja je imala sporazum o slobodnoj trgovini sa Rusijom (odnosno sa Evroazijskim ekonomskim savezom kada je formiran) i jedina koja posle 2014. godine Rusiji nije uvela sankcije. Pored političke saradnje, Srbiji je partnerstvo sa Rusijom neophodno i zbog osiguravanja energetske bezbednosti. Peti prioritet su odnosi sa „ostalim državama”, a u prvom redu se to odnosi na Kinu i Tursku. Broj kineskih inicijativa u istočnoj Evropi svake godine raste, a u Srbiji su one dobro prihvaćene i po mnogo čemu u svojim odnosima sa Pekingom, zvanični Beograd prednjači. Kineske kompanije su do 2017. godine uspele da postanu važni investitori u Srbiji, zahvaljući kineskim kreditima građeni su važni infrastrukturni i energetske objekti u zemlji (most Zemun–Borča, Koridor 11, TE „Kostolac”, a potpisan je i ugovor o izgradnji brze pruge Beograd–Budimpešta).

Složenu i multivektorsku spoljnu politiku Srbija vodi zbog uticaja geopolitičkih determinanti, mada je uočljivo da nemaju sve determinante isti uticaj. „Uži geopolitički indikatori” determinišu spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije i zbog toga se manje pažnje obraća nekim drugim, koji u budućnosti mogu biti jednako važni. Bez osiguravanja energetske bezbednosti nemoguće je planirati dugoročan ekonomski rast, a bez toga će biti vrlo teško zadržati mlado i obrazovano stanovništvo u zemlji i zaustaviti populaciono pražnjenje jugoistočnih i jugozapadnih

³⁴ Ovakva formulacija je ponovljena mnogo puta, a poslednji put se to dogodilo 31. jula 2017. kada je to izgovorio predsednik države Aleksandar Vučić na konferenciji za štampu u Kragujevcu.

delova zemlje. Time se slabi i odbrambena sposobnost zemlje, kojoj sve veću pretnju predstavljaju izrazite zone nestabilnosti u kojima se organizuju zajednice radikalnih islamista, kao i masovne migracije stanovništva iz drugih delova sveta ka Evropi. Delovi Srbije izloženi „populacionom pražnjenju” mogu lako postati i „krajnje odredište” migranata, bilo da to bude politički uslov Evropske unije ili spontani proces, a u ovom trenutku uopšte ne postoje ni naznake kako bi Srbija mogla od toga da se zaštiti. Uglavnom, u procesu „regionalnog balansiranja”, amortizovanju nepovoljnih projekcija pojedinih velikih sila i pokušajima očuvanja tekuće stabilnosti u okruženju (iako to nije definisano ni u jednom zvaničnom državnom dokumentu) očigledno je da u spoljnopolitičkom pozicioniranju Srbije ima geopolitičke logike, odnosno da geopolitičke determinante kao što su nerešeni međudržavni i međunacionalni problemi i geografsko širenje NATO i EU na države u regionu utiču na njeno postavljanje u međunarodnim odnosima. U određenoj meri na spoljnu politiku Srbije utiču i determinante označene kao „ekonomska stagnacija balkanskih država” i „energetska bezbednost”, pa se zbog toga u Srbiji vrlo rado i sa puno optimizma prihvataju pojedine inicijative koje dolaze iz Kine i Rusije. Istovremeno, na preostale tri determinante se obraća malo ili nimalo pažnje, iako one mogu uticati na širu regionalnu destabilizaciju i zaoštravanje odnosa sa pojedinim susedima i tako ugroziti nacionalnu bezbednost.

Zaključak

Kao i u slučaju ostalih država, na spoljnopolitičko pozicioniranje Srbije utiču tri faktora: njen geografski položaj, struktura svetskog političkog sistema i istorijska iskustva. Svaka od sedam nabrojanih geopolitičkih determinanti spoljnopolitičkog pozicioniranja se može sagledavati iz tri različita ugla, u odnosu na tri faktora spoljne politike. Geografski položaj je u tekućoj spoljnoj politici zadata vrednost, pa se može konstatovati kako je sa severa i istoka i severozapada Srbija okružena članicama EU, a još i sa juga članicama NATO-a. Od osam susednih država samo dve nisu članice NATO-a, pri čemu je Makedonija iskazala jasnu spremnost da to uskoro postane. Međutim, sa druge strane, ukoliko međunarodne odnose sagledavamo iz konteksta transformacije strukture svetskog političkog sistema, uočićemo da datosti nema, odnosno da prisustvujemo dinamičnim procesima koje uzrokuje uspostavljanje ravnoteže snaga u potencijalima vojne, ekonomske i političke moći ključnih aktera svetske politike.

Globalni poredak se menja, transformiše se od jednopolarnog ka multipolarnom i to se uočava kako u regionu Bliskog istoka, tako i u Severnom

Pacifiku i Srednjoj Aziji. Na Balkanu je to slabije uočljivo, pošto SAD i dalje ostaju najvažniji (u određenoj meri i jedini) faktor regionalne bezbednosti i da bi održale takav status koriste NATO. Dugoročne geopolitičke projekcije kako SAD, tako i ostalih najvažnijih država NATO nisu povoljne po Srbiju, pa se zbog toga upravo Srbija javlja kao nosilac impulsa globalnih promena na regionalnom nivou. Preko Srbije se vrši transmisija ruskog i kineskog uticaja u regionalnom okviru, čime se pokušava dugoročno promeniti struktura balkanskog (geo)političkog sistema, odnosno definisati novi poredak. Pošto su skoro sve ostale zemlje članice NATO-a, za Rusiju i Kinu drugi izbor i ne postoji, ili je, najblaže rečeno, mogućnost izbora vrlo sužena. Posmatrano u tom kontekstu, Srbija koristi metodu savezništva (sa Rusijom i Kinom) kao spoljnopolitičku tehniku kojom bi trebalo da se omogući sprovođenje politike samozaštite. U određenoj meri, a posle najavljenog vojno-tehničkog aranžmana sa Rusijom, mogu se prepoznati i elementi metode naoružavanja koji se preduzimaju u cilju održavanja regionalnog *statusa quo* (u tekućim okolnostima, to bi značilo održavanje vojne neutralnosti Srbije). Međutim, evidentno je da čak i u većoj meri nego prema Rusiji i Kini Srbija koristi metodu savezništva u svojim odnosima sa EU i to ne za isključivo za implementaciju politike samozaštite, već politike odricanja. Kroz ugovorni odnos sa EU Srbija prepušta deo suverenih nadležnosti naddržavnim institucijama i tako se dobrovoljno odriče dela nasleđenih prava. Da sve bude još složenije, metoda savezništva se upotrebljava i u odnosima sa SAD, pošto se saradnja između Srbije i NATO stalno unapređuje.

Istovremeno, za razliku od Rusije i Kine koje Srbiju koriste kako bi globalnu konjunkturu prenele na regionalni nivo i zbog toga sklapaju strateške sporazume sa akterom neuporedivo manjih potencijala moći, SAD i najvažnije države EU u spoljnopolitičkom ophođenju prema Srbiji sprovode metode intervencije i *divide et impera* (umešno se koriste neregulisani međudržavni odnosi i međuetničke napetosti kako bi se u koordinaciji sa susednim državama podelili ili relativno umanjili potencijali moći Srbije). Radi primene metode *divide et impera* SAD, Nemačka i Francuska upotrebljavaju istorijska iskustva kao faktor za spoljnopolitičko pozicioniranje pojedinih balkanskih država, dozvoljavajući im ili čak potpirujući ih da koriste teze o srpskoj odgovornosti, „srpskom genocidu” itd. kao neupitnu istorijsku istinu. Zbog toga se tenzije u odnosima Srbije sa Hrvatskom, Albanijom (i u pregovorima sa Kosovom) i muslimansko-hrvatskim delom Bosne i Hercegovine stalne, a relativno često se pojavljuju i na relacijama sa Makedonijom i Crnom Gorom. Srpske vlasti još od 2008. godine, po pravilu, žele da prenebregnu da se u spoljnopolitičkom pozicioniranju drugih koriste ovako konstruisana istorijska iskustva, pa je spoljna politika usmerena na proces evrointegracija, projekcije o budućnosti i prihvatanje dela odluka (čak i onih nepovoljnih) koje korišćenjem metoda intervencije NATO i EU od Srbije zahtevaju. U javnosti se najčešće obrazlaže

kako je ovo smisleno činiti ne samo zbog ublažavanja (geopolitičkog) pritiska, već zbog ekonomskog razvoja i pospešivanja životnog standarda. Ipak, ekonomski i donekle demografski indikatori ukazuju da su to samo izgovori, te da intenziviranjem integracija u EU (tek o NATO kao vojnoj integraciji i njegovom uticaju na ekonomski razvoj ne treba puno trošiti reči) ne dolazi automatski i do dinamičnog ekonomskog razvoja i zaustavljanja negativnih demografskih trendova. Agonija vidljiva u svim balkanskim državama, uzrokovana ekonomskog stagnacijom i populacionim pražnjenjem će se nastaviti bez obzira na evrointegracije i pozicioniranje NATO u ovom delu sveta.

Sagledavajući u ovom kontekstu, može se zaključiti kako geopolitičke determinante utiču na sva tri faktora spoljnopolitičkog pozicioniranja Srbije. U najvećoj meri to su, kako jeć navedeno geopolitičke koncepcije velikih sila ili „uži geopolitički indikatori“, a donekle i energetska bezbednost. To se oseća i u spoljnopolitičkom pozicioniranju Srbije i pokušajima balansiranja u odnosima prema različitim, međusobno suprotstavljenim akterima. Međutim, isto tako je uočljivo i da se na ostale geopolitičke determinante malo ili nimalo obraća pažnja. To je velika opasnost, pošto, kako je istaknuto u prvom delu rada, postoji snažna povezanost između unutrašnje i spoljne politike. Sučeljavanje velikih sila i njihovih dugoročnih geopolitičkih koncepcija može biti preneto na drugo polje, a da rukovodstvo Srbije toga uopšte ne bude svesno. U Srbiji danas ne postoji nijedan stratejski dokument koji se bavi pitanjem populacionog pražnjenja zemlje i posledica koje to može proizvesti. Takođe, iako se o tome u javnosti s vremena na vreme govori, ne postoji ni koherentna i zaokružena politika pokušaja zaustavljanja odliva mladog i obrazovanog stanovništva iz zemlje. Srbija se vrlo lako može naći u situaciji da postane izvorište jeftine i nekvalifikovane radne snage, koja će se koncentrisati u urbanim centrima, sa ispražnjenom periferijom koju neće imati ko da brani. U uslovima transformacije strukture svetskog političkog sistema i sukobljavanja velikih sila, te narušenih međudržavnih i međuetničkih odnosa u regionu i eskalacije migrantske krize ovo je prvorazredna pretnja o kojoj se mora razmišljati i koja mora postati i deo spoljnopolitičkog pozicioniranja. Populaciono pražnjenje jugoistoka zemlje je komplementarno sa identičnim procesom u severozapadnoj i jugozapadnoj Bugarskoj, pa bi u tom pogledu trebalo intenzivnije raditi sa našim istočnim susedom (izgradnja infrastrukturnih projekata, formiranje ekonomskih zona, definisanje usaglašanih razvojnih strategija itd); borba protiv terorizma je prioritet većine zapadnih zemalja, a pre svega evropskih, pa se u tom kontekstu mogu preduzimati inicijative prema EU i tako širiti manevarski prostor za pregovore za zapadnoevropskim zemljama u budućnosti, pošto je on sada ograničen samo na dve teme – status Kosova i kako istisnuti uticaj Rusije iz Srbije (time bi umesto da se protiv Srbije primenjuju nepovoljne metode intervencije i

divide et impera pokušali da usmerimo EU da ka Srbiji primenjuje metodu savezništva); u odnosu sa susednim državama graditi autonomne veze (mimo EU i NATO) na bazi parcijalnih, bilateralnih interesa, a zatim tu poziciju koristiti za primenu metode *divide et impera* u regionalnom okviru itd.

Obraćanje pražnje na ostale geopolitičke determinante je neophodno, jer je to jedina garancija da će se u budućnosti adekvatno reagovati na uočene izazove, rizike i pretnje. Pre svega je potrebno da Srbija definiše svoju spoljnopolitičku strategiju (ili još bolje – doktrinu). Voditi i daleko manje složenu spoljnu politiku je teško izvodljivo bez institucionalno definisanih prioriteta i opisanih instrumenata koji će biti korišćeni u spoljnopolitičkom pozicioniranju. Postavljati se *ad hoc* u međunarodnim odnosima je moguće činiti po pojedinim pitanjima i u određenim trenucima, ali ne uvek i stalno. Odnosno, ukoliko se u jednom trenutku čini da takvo pozicioniranje može doneti korist, već u sledećem ono može predstavljati uzrok potpune katastrofe. Spoljnopolitičko pozicioniranje države, ma koliko se u ovom trenutku činilo da u njemu makar i donekle ima geopolitičke logike, ne može dugoročno opstati na tome, već samo i isključivo minucioznim i stalnim analiziranjem geopolitičkih determinati koje utiču na ukupni položaj zemlje. Ukoliko se to čini, onda je moguće i preduzimanjem niza mera menjati aktuelna kretanja, uticati na transformaciju nepovoljnih geopolitičkih determinanti i činiti ukupni položaj države boljim ili podnošljivijim. U suprotnom, ukoliko je taj proces jednosmeran, država postaje objekat međunarodnih odnosa, ona nije subjekat koji može da utiče čak ni na unutrašnje-političke procese, a kamoli na transformaciju regionalnog geopolitičkog poretka.

Bibliografija

- Dugin, Aleksandar, *Osnovi geopolitike*, knjiga 1, *Geopolitička budućnost Rusije*, Ekopres, Zrenjanin, 2004.
- Đukanović, Dragan, Lađevac, Ivona, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXI, br. 3, 2009, str. 343–364.
- Evans, Graham and Newnham, Jeffrey, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions*, Harvester, New York, 1992.
- Grčić, Mirko, *Politička geografija*, Geografski fakultet, Beograd, 2000.
- Haushofer, Karl, *De la géopolitique*, Fayard, Paris, 1986.
- Kegli, Čarls i Vitkof, Judžin, *Svetska politika: trend i transformacija, Svetska politika: trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija, Beograd, 2004.

- Kilibarda, Zoran i Mijalkovski, Milan, *Geopolitika i terorizam*, Naučna knjiga i Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2006.
- Knežević, Miloš, *Mozaik geopolitike*, Institut za političke studije, Beograd, 2008.
- Knežević, Miloš, *Prizma Geopolitike*, Institut za političke studije, Beograd, 2013.
- Krejčí, Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Praha, 2010.
- „Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji”, br. 47, decembar 2016.
- Miljuš, Brane, „Priroiteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije”, *SVAROG*, br. 6, 2013, str. 71–87.
- Miletić, Andreja, „Geopolitika”, u: Milan Matić (prir.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- Nikitović, Vladimir, *Demografska budućnost Srbije: imigracija kao izvesnost?*, Službeni glasnik i Institut društvenih nauka, Beograd, 2010.
- „Politički odnosi Republike Srbije i Evropske unije”, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd, 2017, www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljnapolitika/eu/rep-srbija-eu?lang=lat
- „Prikaz osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Republici Srbiji u 2007. i 2008. godini”, Savez samostalnih sindikata Srbije, Izveštaj broj 08/08, Beograd, 2008.
- Proroković, Dušan, *Geopolitika Srbije: položaj i perspektive na početku XXI veka*, Službeni glasnik, Geopolitika, Beograd, 2012.
- Пророкович, Душан, „Эмиграция из балканских стран как непрерывный процесс”, Ин: *Политика и практика регулирования миграции в условиях современных вызовов*, Международная научно-исследовательская конференция „Тирасполь 2017”, Кишинэу, 2017, str. 38–42.
- „Prosečna potrošačka korpa: kupovna moć stanovništva”, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Beograd, 2017.
- Stepić, Milomir, *Geopolitika: ideje, teorije, koncepcije*, Institut za političke studije, Beograd, 2016.
- Stepić, Milomir, *Srpsko pitanje – geopolitičko pitanje*, Jantar grupa, Beograd, 2004.
- „Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009.
- „Strategija odbrane Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009.
- “The Global Competitiveness Report 2011–2012. Appendix: Computation and Structure of the GCI 2011–2012”, World Economic Forum, Davos, 2012, www.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011–2012.pdf.
- Žaloudek, Karel, Eduard Hulicius (eds), *Encyklopedie politiky*, Libri, Praha, 2004.

Dušan Proroković

**GEPOLITIC DETERMINANTS OF THE FOREIGN POLICY POSITIONING
OF SERBIA AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY**

Abstract: The foreign policy positioning of the state is a process influenced by at least three indicators: the geographical position, the structure of the world political system (character of the current international relations) and historical experiences. All three of these indicators are related to the phenomenon of spatial (geographical) distribution of the power of key actors of international politics, at the regional or global level, today or in the past. Therefore, we can consider them as geopolitical determinants. In this article, we will present and analyze the geopolitical determinants that are related to all three indicators. The article consists of five parts. The first introductory part is dedicated to explaining what foreign political positioning means and what foreign policy is. The second part deals with geopolitical determinants that affect the country's foreign policy. The third part is devoted to the analysis of geopolitical determinants related to three indicators of the foreign policy positioning of the Republic of Serbia. The fourth part describes the current foreign policy of the Republic of Serbia and compares it with the findings from the third part of the paper. The fifth part is the final conclusion. The theoretical framework of this research is neorealism.

Key words: geopolitics, foreign policy, Serbia, Balkans, world political system, foreign policy positioning, geopolitical determinants.

UDK: 312:911.3(497.11)
Biblid: 0025-8555, 69(2017)
Vol. LXIX, br. 4, str. 423–441

Izvorni naučni rad
Primljen 4. septembra 2017.
Odobren 16. oktobra 2017.
<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704423V>

Od geopolitike ka demopolitici: spoljna politika Republike Srbije i demografski trendovi

Nebojša VUKOVIĆ¹

Apstrakt: U radu se iznosi i dokazuje hipoteza da će zbog negativnih demografskih trendova, kako u Republici Srbiji, tako i u jugoistočnoj Evropi, narednih decenija, balkanske zemlje, uključujući i Srbiju, potisnuti u drugi plan tradicionalno vođenje spoljne politike ili geopolitiku – kontrolu, sticanje i upravljanje teritorijama, a usredsrediti se na demopolitiku – kontrolu, sticanje i upravljanje stanovništvom. U prilog iznešenoj hipotezi, autor rada iznosi i komentariše prognoze i predviđanja demografskih tokova u jugoistočnoj Evropi od strane relevantnih institucija i pojedinaca, kao i naučne stavove o uticaju negativnih demografskih trendova na spoljnopolitičko ponašanje država. U naučnoj literaturi prevladava stav da su zemlje sa nepovoljnim demografskim odlikama miroljubivije jer su višestruko – populaciono, finansijski i psihološki – limitirane u nameri da oružanim putem rešavaju sporove. S obzirom da se u Srbiji i drugim susjednim zemljama konstantno smanjuje i stari stanovništvo, postoje preduslovi za tzv. gerijatrijski mir na Balkanu, odnosno za promenu fokusa spoljnih politika – sa geopolitike (u prethodno navedenom smislu) na demopolitiku.

Ključne reči: demografija, geopolitika, demopolitika, Srbija, Balkan, spoljna politika.

¹ Autor je naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: nebojsa@diplomacy.ac.bg.rs

Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. OI179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Stanovništvo kao faktor nacionalne moći i determinanta spoljne politike

U nauci o međunarodnim odnosima, pojam nacionalne moći predstavlja jednu od ključnih kategorija čije razumevanje omogućava obuhvatnije sagledavanje suštine i osnovnih odlika odnosa između različitih država i naroda. Američki teoretičar Rej Klajn (Ray Cline) podrazumeva pod pojmom nacionalne moći mešavinu strategijskih, vojnih, ekonomskih i političkih snagâ i slabosti.² Klajn je uobličio i specifičnu formulu za procenjivanje (izračunavanje) nacionalne moći i ona izgleda ovako:

$$Pp = (C+E+M) \times (S+W)$$

Legenda: Pp – oznaka za opaženu moć; C – kritična masa (stanovništvo + teritorija); E – ekonomska sposobnost; M – vojna sposobnost; S – strategijski cilj; W – volja da se sledi nacionalna strategija.

Drugi poznati američki autor Hans Morgentau (Hans Morgenthau), takođe je navodio da je nacionalna moć sačinjena od više komponenti, a posebno se izdvajaju geografija, industrijski kapacitet, vojna spremnost, stanovništvo, nacionalni karakter, nacionalni moral, kvalitet diplomatije i kvalitet vlade.³ U pojedinim ranijim studijama posvećenim teoriji spoljne politike, elementi moći nazivaju se i faktorima u spoljnoj politici. Tako recimo Feliks Gros (Feliks Gross) navodi da su faktori u spoljnoj politici elementi moći, duhovni ili materijalni, neophodni da se primeni politika i dostigne cilj.⁴ Faktori se dele na stabilnije i one koji su više podložni promenama. Gros je spomenuo ukupno sedam ovakvih faktora: 1) geografski, 2) ekonomski, 3) demografski, 4) vojni, 5) socio-politički, 6) kulturni i socio-psihološki, i konačno, 7) faktor liderstva i diplomatije.⁵ Da bi se razumela i pravilno ocenila moć jedne države i uopšte svetska politika, faktori se, upozorava on, ne mogu misaono tretirati kao izolovani i nezavisni fenomeni. Upravo suprotno – oni su uzajamno, odnosno funkcionalno povezani, napominje Gros.⁶

Iz navedenih primera strane stručne literature može da se uoči da se na stanovništvo neizostavno računa kao na jedan od ključnih elemenata nacionalne

² Ray Cline, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*, Westview Press, Boulder, 1975, p. 11.

³ Hans J. Morgentau, *Teorija međunarodne politike*, CID, Podgorica, 2014, str. 111–145.

⁴ Feliks Gross, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954, p. 94.

⁵ Ibid., p. 97.

⁶ Ibid., p. 95.

moći, odnosno faktora spoljne politike. Morgentau je značaj stanovništva kao elementa nacionalne moći slikovito prikazao poređenjem teritorija i populacijâ Australije, Kanade i SAD. Dok je prema veličini teritorija SAD između Australije i Kanade, po broju stanovnika SAD su desetstruko jače od Kanade i petnaest puta od Australije. Morgentau je ispravno zapazio da sa stanovništvom te dve zemlje SAD nikada ne bi postale najmoćnija nacija na Zemlji.⁷ Dakle, jedna nacija ne može da pretenduje da bude među vodećim silama u svetskoj politici, ukoliko nema relativno brojno stanovništvo koje može da stvori moćnu ekonomsku osnovu ili podupre izgradnju snažne vojne mašinerije. Svakako bi bilo pogrešno pomisliti kako je mnogoljudna nacija automatski, samim svojim brojem, sebe svrstala u međunarodne sile današnjice. Bangladeš na primer, ima veliku populaciju (preko 160 miliona stanovnika, više recimo od Japana ili Rusije), ali je istovremeno i jedna izrazito siromašna zemlja, koja se čak ne može rangirati ni u regionalne sile (iako poslednjih par decenija ostvaruje izvestan privredni napredak).

Kada je reč o stanovništvu kao faktoru spoljne politike, Gros je isticao, da se demografski činilac može smatrati statičkim u kratkoročnom pristupu (*short-range approach*), a dinamičkim i promenljivim u dugoročnom pristupu (*long-range approach*). Ipak, ovaj dinamički karakter takođe utiče na kratkoročne ciljeve. Stoga, smatrao je Gros, nacije sa rastućom stopom rađanja mogu da imaju drugačiju politiku i mogu da se izlože drugačijim rizicima za razliku od nacija sa opadajućom stopom priraštaja.⁸ Savremene države poslednjih decenija proživljavaju dramatične multidimenzionalne promene, u koje spadaju, između ostalog, fenomeni kao što su porast/opadanje broja stanovnika, promena starosne strukture, i porast/opadanje stope prirodnog priraštaja. Dok u većini zemalja Trećeg sveta broj stanovnika kontinuirano raste, zahvaljujući ponajpre visokim ili vrlo visokim stopama nataliteta, s druge strane, u većini razvijenih zemalja severne hemisfere, broj stanovnika stagnira, dok se demografska situacija popravlja na račun useljavanja.

U vreme kada je Feliks Gros pisao svoju studiju, sve su zemlje, manje ili više, beležile pozitivne demografske trendove, bilo da su razvijene ili siromašne. Već ekonomski bogate i vojno snažne države, sa prostim uvećanjem broja žitelja, linearno su povećavale i vlastitu nacionalnu moć. Danas, ekonomski najmoćnije države sveta (izuzev delimično SAD) proživljavaju stagniranje ili smanjivanje stanovništva, i relativno ubrzano menjanje njegove starosne strukture (sve veći udeo lica starijih od 65 godina). Stoga je možda uputnije, imajući u vidu dinamiku globalnih i regionalnih promena, umesto broja stanovnika kao elementa moći i faktora spoljne

⁷ Hans J. Morgentau, *Teorija međunarodne politike*, op. cit., str. 124.

⁸ Feliks Gross, *Foreign Policy Analysis*, op. cit., p. 108.

politike, uzeti proces demografskih promena kao determinantu spoljnopolitičkog ponašanja jedne države. U tom smislu, koristan prilog su pružili Čarls V. Kegli i Judžin Vitkof, koji su faktore koji oblikuju spoljnu politiku država, razvrstali u tri nivoa – na globalnom nivou nalaze se strukturne karakteristike međunarodnog sistema, na državnom nivou nalaze se unutrašnji ili domaći uticaji, dok su na pojedinačnom nivou prisutne karakteristike vođe (lična uverenja, vrednosti).⁹

Osnovna teza ovog rada sadržana je u stavu da negativne demografske tendencije u Republici Srbiji (rapidno smanjivanje stanovništva, usled nedovoljne stope nataliteta i iseljavanja mlađe populacije) i uopšte na Balkanu i istočnoj Evropi, mogu da preusmere tradicionalni fokus kako Srbije, tako i susednih država, sa geopolitike (odnosno sa kontrole, sticanja i upravljanja geoprostorom, kao i osporavanja legitimiteta drugim državama na posedovanje određenih teritorija) na demopolitiku (odnosno na kontrolu, sticanje i upravljanje stanovništvom). Kao rezultat, spoljne politike Srbije i njenih suseda potpuno bi se preusmerile sa ambicija teritorijalnog preuređenja političke karte Balkana, na politiku uzajamne podrške i kompromisa, uz očuvanje geopolitičkog *status-a quo*. Drugim rečima, zbog slabe (i u budućnosti još slabije) „demografske infrastrukture“, kako u Republici Srbiji, tako i u susednim državama, više izgledâ za realizaciju imaju politike saradnje, a manje konfrontacije, koja bi podrazumevala i izbijanje oružanog sukoba.

Polazeći od klasifikacije koju su uobličili Kegli i Vitkof, jasno je, da nepovoljni demografski trendovi (smanjenje i starenje stanovništva) u Republici Srbiji potpadaju pod tzv. domaće uticaje. Kegli i Vitkof upotrebljavaju još jedan termin – atributi država – kojim žele da pojašne sadržaj pojma „domaća odrednica spoljnopolitičkog ponašanja“. Kako navode, atributi država su njihove karakteristike koje utiču na spoljnopolitičko ponašanje, poput veličine ili bogatstva.¹⁰ Međutim, kako je malopre navedeno, nepovoljni demografski trendovi nisu samo odlika savremene Srbije, već svih susednih država (uz izuzetak oblasti koje većinski nastanjuju Albanci). Kegli i Vitkof u svojoj studiji napominju, da se u uslovima globalizacije pojavljuje tzv. međudomaća (intermestic) politika – reč je o pitanjima sa kojima se države suočavaju, ali ona nisu samo unutrašnjeg, već i međunarodnog karaktera.¹¹ Dakle, nepovoljni demografski trendovi jesu odlika i Repubike Srbije, ali i skoro celokupne jugoistočne Evrope, Evrope u celosti (osim retkih izuzetaka), i najrazvijenijeg dela severne hemisfere, i zato ti trendovi, prema onome kako su to odredili Kegli i Vitkof, spadaju u međudomaću politiku. Za spoljnopolitički nastup Srbije, bila bi izuzetno nepovoljna situacija u kojoj

⁹ Čarls V. Kegli i Judžin R. Vitkof, *Svetska politika: trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija, Beograd, 2004, str. 123.

¹⁰ Ibid., str. 124.

¹¹ Ibid.

bi sve ili većina susednih zemalja imale pozitivan prirodni priraštaj i visoke stope nataliteta jer bi one tada mogle da se sa osloncem na dinamičnu populacionu osnovicu drže tradicionalnog fokusa spoljne politike – geopolitike u smislu upravljanja, sticanja i kontrole vlastitog geoprostora, i osporavanja drugim državama prava na kontrolu pojedinih delova njihovih teritorija. Pošto su skoro sve balkanske države u demografskom smislu izrazito regresivne, njihov fokus će narednih decenija, verovatnije, biti preusmeren na vlastitu revitalizaciju. Dakle, polazeći od klasifikacije Keglja i Vitkofa, nepovoljni demografski trendovi mogu da se tumače, ne samo kao atribut Republike Srbije, već i kao jedan međudomaći faktor – izazov i problem sa kojim se susreće više država u okruženju, i praktično celokupan evropski kontinent.

Pojmovi geopolitike i demopolitike

Pojmove „geopolitika” i „demopolitika” u nauku je uveo švedski politikolog Rudolf Čelen (Rudolf Kjellèn). Želeći da što obuhvatnije objasni fenomen države, i opiše ga iz više uglova posmatranja, a ne samo iz onih tradicionalnih – pravnog i istorijskog rakursa, Čelen je formulisao sistem „novih” nauka, koje bi trebale da adekvatno odgovore tom zadatku. Među tim naukama, nalaze se i geopolitika i demopolitika. Prema Čelenu, a na tragu učenja poznatog nemačkog političkog geografa Fridriha Racela (Fridrich Ratzel), zemlja i narod su „elementarne determinante novog pojma države”.¹² Drugim rečima, to su ključne datosti fenomena države. Ipak, u dugoj istoriji društvenih nauka, sve do 19. veka, elementima geoprostora i populacije kao političkih faktora, nije posvećivana dovoljna pažnja, niti su formulisane naučne discipline koje bi bile fokusirane na istraživanje ovih elemenata. Već spomenuti Fridrih Razel je počeo prvi da popunjava tu prazninu, a potom više prominentnih istraživača, među kojima i Rudolf Čelen.

Prema Čelenovoj zamisli, geopolitika ima kao predmet svog proučavanja zemlju, odnosno zemljište koje je prožeto političkom organizacijom, dok demopolitika u svom središtu ispitivanja ima narod kao nosioca delovanja države.¹³ Država se ne može zamisliti bez tla i ljudi. Čelen je tvrdio, da je zemljište telo države, međutim, država se ne može proučavati uzimajući jedino u obzir njen geoprostorni aspekt. Po Čelenu, država nije samo komad zemlje, već i mnoštvo ljudi u okviru zemlje.¹⁴ U stvari, zemlja i ljudi predstavljaju statičku i dinamičku stranu fenomena države.

¹² Rudolf Kjellèn, *Država kao oblik života*, Matica hrvatska, Zagreb, 1943, str. 24.

¹³ *Ibid.*, str. 41.

¹⁴ *Ibid.*, str. 84.

Zemlja je nepomična osnova, koja pruža određene mogućnosti jednoj zajednici da društveno napreduje, dok stepen i tempo tog napretka određuju sami ljudi kao organizovana celina. Čelen je, u skladu sa vremenom u kojem je živeo (1864–1922), u svom najznačajnijem delu – „Država kao oblik života” – znatan prostor posvetio tada veoma aktuelnim problemima veličine, položaja i oblika državne teritorije, i konceptu širenja jedne države, bilo pripajanjem susednih prostora, bilo kolonijalnom prekomorskom ekspanzijom. Međutim, Čelen je značajan istraživački napor usmeravao i na problem stanovništva, kako u smislu njegovog unutrašnjeg nacionalnog samoosvešćivanja, i geopolitičkih posledica takvog procesa, tako i u pogledu njegovog rasta ili opadanja, i mogućih konsekvenci takvih trendova.

On je smatrao da, „statističko pitanje stanovništva”, ima odlučujući uticaj na pravac politike neke države, bilo da je reč o unutrašnjoj ili spoljnoj politici. U tom smislu, on se nedvosmisleno zalagao za pronatalitetna shvatanja jer je imao stav, da su narodi sveta u neprekidnoj međusobnoj utakmici, i da pre nego što svi narodi počnu da regulišu svoj prirodni priraštaj, onaj narod koji dobrovoljno zaostaje u porastu, osuđuje sebe na sve veću neznatnost prema drugim narodima.¹⁵ Čelen se posebno osvrtao na tzv. francuski slučaj (decenijski vrlo slab prirodni priraštaj), tvrdeći kako time Francuska objavljuje rat svom razvoju i povlači sebe iz istorije.

U ovom radu, pojmovi „geopolitika” i „demopolitika” imaju drugačiji smisao i sadržaj. Oni se ne tretiraju kao zamisli određenih nauka ili naučnih disciplina, što je inače uobičajeno i sasvim opravdano, već više kao koncepti vođenja određenog tipa spoljne politike. Teza rada je da su u početkom 20. veka, Srbija a i druge starije države na Balkanu (Bugarska ili Grčka) više bile fokusirane na geoprostor u smislu sticanja i kontrole nad njim, a manje na uvećavanje populacije jer je inače već bio prisutan konstantan i znatan priraštaj stanovništva. Takve prilike su pospešivale fokusiranje balkanskih država na geopolitiku u smislu kontrole i upravljanja prostorom. Vek kasnije, Srbija i druge balkanske zemlje (izuzev delimično Turske i oblasti koje nastanjuju Albanci) suočavaju se sa značajnim opadanjem broja stanovnika i njihovim ubrzanim starenjem. Čini se razumnom pretpostavka, da će narednih decenija, zbog ovakvih demografskih tendencija, Srbija i druge balkanske zemlje, umesto na geopolitiku, u malopre navedenom značenju, biti više fokusirane na demopolitiku – kontrolu, sticanje i upravljanje stanovništvom u pravcu njegovog potencijalnog uvećanja, zaustavljanja starenja i eventualno, koliko je god moguće, ravnomernije geografske raspodele. Dakle, u ovom radu, pod geopolitikom se podrazumeva delatnost države usmerena na kontrolu, sticanje i upravljanje prostorom, dok se demopolitika tumači kao delatnost države koja je usredsređena na kontrolu, sticanje i upravljanje stanovništvom.

¹⁵ Ibid., str. 131.

Demografska slika Srbije i Balkana

Demografski pokazatelji za Srbiju i države na Balkanskom poluostrvu nagoveštavaju produžavanje već postojeane tendencije istovremenog smanjivanja i starenja stanovništva. Prema podacima *Population Reference Bureau* (PRB), sa trenutnih 7,1 milion stanovnika, Srbija bi sredinom tridesetih godina ovog veka mogla da spadne na 6,4 miliona stanovnika, a sredinom pedesetih godina na svega 5,3 miliona.¹⁶ Na hiljadu stanovnika, u Srbiji se godišnje zabeleži svega devet porođaja i 15 smrtnih slučajeva. Da bi obezbedila postojan, mada lagan rast stanovnika, uz ovakav nivo smrtnosti, u Srbiji bi bilo neophodno da se narednih godina i decenija stopa nataliteta skoro udvostruči, što ne deluje kao realan scenario. Takođe, stanovništvo u Srbiji je sve starije – trenutno u ukupnoj populaciji, lica mlađa od 15 godina čine svega 14%, dok lica starija od 65 godina čine 18% stanovnika (za poređenje, na Kosovu i Metohiji, prva kategorija čini 24% stanovništva, a druga, starija, svega 8%).¹⁷

U domaćoj relevantnoj literaturi, procene budućih demografskih trendova takođe su onespokojavajuće. Tako se predviđa, da će 2030. godine, broj žitelja u Srbiji (bez uzimanja u razmatranje njene južne pokrajine) najverovatnije opasti na 6,8 miliona, odnosno na 6,3 miliona 2050. godine.¹⁸ Kao što može da se primeti, u odnosu na projekciju PRB-a, razlika u predviđenom broju stanovnika pedesetih godina 21. veka je oko jednog miliona, što nije zanemarljivo. Suštinski, za oba citirana izvora dileme nema – narednih decenija populacija u Srbiji će se konstantno smanjivati, dok se razlike odnose samo na obim tog smanjivanja. U studiji Vladimira Nikitovića, navodi se, da su najveće šanse da 2050. godine, Srbija ima stanovnika skoro isto kao i 1950. godine.¹⁹ Kada je reč o starosnoj strukturi, isti autor navodi, da će prema najverovatnijoj prognozi, prosečna starost u Srbiji 2032. godine, iznositi preko 44,9 godina, a 2050. godine, čak 47,0.²⁰ S druge strane, broj mladog stanovništva (do 19 godina) će se neprekidno smanjivati i 2050. godine biće ga 1,03 miliona.²¹

Koliko je demografska situacija u Srbiji (bez podataka za Kosovo i Metohiju) alarmantna, najslikovitije pokazuje skorašnje saopštenje Republičkog zavoda za

¹⁶ 2016 World Population Data Sheet, Population Reference Bureau, Washington D.C., 2016, p. 14.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Vladimir Nikitović, *Demografska budućnost Srbije: imigracija kao izvesnost?*, Službeni glasnik i Institut društvenih nauka, Beograd, 2010, str. 109.

¹⁹ Ibid., str. 110.

²⁰ Ibid., str. 118.

²¹ Ibid.

statistiku o vitalnim događajima 2016. godine (izdato 30. juna 2017). Prema saopštenim podacima, prošle godine postignut je rekord u malobrojnosti novorođenih lica – svega 64.734, što je znatno ispod inače sumornog proseka iz prethodnog desetogodišnjeg perioda (2006–2016) koji je iznosio 67.459. Kako u Srbiji (bez podataka za Kosovo i Metohiju) godišnje umre preko sto hiljada osoba, u navedenom desetogodišnjem periodu, prosečno se godišnje „gubilo” samo na osnovu negativnog prirodnog priraštaja oko 35.000 stanovnika.²² U štampi su se pojavili natpisi da je u Srbiji, praktično, 2016. godine rođeno najmanje beba u poslednjih sto godina, odnosno od Prvog svetskog rata.²³ Nešto docnije, pojavili su se članci u kojima je tvrđeno, da je 2016. godine rođeno najmanje dece još od 1900. godine i da se više dece rađalo čak i za vreme ratova!²⁴

Slične pojave karakterišu i druge susedne zemlje na Balkanu, uz delimičan izuzetak južne srpske pokrajine i Albanije. Kada je reč o Grčkoj, predviđa se da će sa trenutnih 10,8 miliona stanovnika ova država sredinom 21. veka spasti na 9,2 miliona. Njeno stanovništvo je takođe sve starije, a stopa fertiliteta svega 1,3 deteta po ženi u reproduktivnom periodu. Za Bosnu i Hercegovinu se takođe projektuje pad populacije – sa 3,5 miliona na 2,8 miliona sredinom 21. veka. U Bugarskoj su prisutne slične tendencije – od trenutnih 7,1 milion stanovnika do svega 5,8 miliona sredinom tekućeg veka, uz nisku stopu fertiliteta (1,5 deteta po ženi).²⁵ Identični trendovi odlikuju i druge zemlje u susedstvu Srbije – Makedoniju, Albaniju (samo delimično), Crnu Goru, Hrvatsku, Mađarsku i Rumuniju. Izuzev južne srpske pokrajine, za koju se predviđa da će i sredinom pedesetih godina ovog veka imati isti broj stanovnika (1,8 miliona), i gde stopa nataliteta nadmašuje stopu mortaliteta (kao i još uvek u Albaniji), sve druge susedne zemlje Srbije, dele iste opšte demografske karakteristike – smanjivanje broja stanovnika, nedovoljne stope fertiliteta (daleko ispod neophodnih 2,1 deteta po reproduktivnoj ženi), sve starije stanovništvo, i sve izraženija, naročito poslednjih godina, pojava iseljavanja u razvijenije zapadnoevropske zemlje.

Projekcije o starosnoj strukturi zemalja južne i istočne Evrope su međusobno slične. Pretpostavlja se, da će nakon 2030. godine, udeo starih lica u populacijama skoro svake zemlje regiona preći 20%, a sa 2050. godinom dostići i 30%, dok će u

²² „Saopštenje za javnost – Vitalni događaji 2016”, Republički zavod za statistiku, www.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/52/83/Vitalni_dogadjaji_2016.doc, 26/07/2017.

²³ Katarina Đorđević, „Najmanje rođenih beba u poslednjih 100 godina”, *Politika*, 30. jun 2017, www.politika.rs/scc/clanak/384004/Najmanje-rodenih-beba-u-poslednjih-100-godina, 26/07/2017.

²⁴ Katarina Đorđević, „Sve manje beba u Srbiji”, *Politika*, 15. jul 2017, www.politika.rs/scc/clanak/384991/Sve-manje-beba-u-Srbiji, 26/07/2017.

²⁵ 2016 *World Population Data Sheet*, op. cit., p. 14.

nekima dosegnuti čak i 35%, poput Bugarske ili Grčke (što znači da bi otprilike svaki treći stanovnik tih država bio stariji od 65 godina).²⁶ U studiji Centra za strateške i međunarodne studije iz Vašingtona, predviđa se, da će do 2050. godine, celokupna istočna Evropa, od baltičkih republika na severu do Grčke na jugu, bez zemalja sa prostora bivšeg SSSR-a, izgubiti 22% stanovništva u poređenju sa stanjem iz vremena kada je studija publikovana – 2008. godine.²⁷

Do sredine tridesetih godina 21. veka, kada se uzmu u obzir procene PRB-a, države koje okružuju Srbiju (Mađarska, Rumunija, Bugarska, Makedonija, Albanija, Crna Gora, BiH, i Hrvatska), ukupno bi izgubile 3,6 miliona stanovnika, u odnosu na tekuću brojnost, dok bi sredinom veka, manjak mogao da dosegne preko 9,5 miliona. Usled kombinacije niskog nataliteta i znatnog iseljavanja, pre svega mlađeg i stoga reproduktivno sposobnog stanovništva, PRB posebno veliko opadanje populacije predviđa za Rumuniju – sa 19,8 miliona 2016. godine, na svega 13,9 miliona sredinom veka.²⁸

Naglom opadanju broja stanovnika u balkanskim i istočnoevropskim zemljama značajno doprinosi sve obimnije iseljavanje pretežno mlađeg i obrazovanijeg stanovništva u države zapadne Evrope, SAD, Kanadu, Australiju i Novi Zeland. Čak i zemlje koje su skoro jednu deceniju članice Evropske unije, poput Rumunije ili Bugarske, rapidno gube populaciju. Prema podacima Ujedinjenih nacija, čak 3,4 miliona Rumuna radi u inostranstvu, dok je Bugarsku od političkih promena 1989. godine napustilo oko milion stanovnika.²⁹ Kada je reč o Srbiji, podaci su podjednako alarmantni. U periodu od 2003. do 2014. godine iz Srbije je prosečno godišnje emigriralo 26.000 osoba samo u države OECD-a. Već 2015. godine, taj broj je više nego udvostručen – 58.000.³⁰ Za Hrvatsku ne postoje sasvim precizni podaci, ali su tendencije takođe slične, možda čak, uzimajući u obzir njen broj stanovnika i nepovoljnije. Iste godine, prema podacima nemačkih ustanova, samo u Nemačku se uselilo preko 50.000 hrvatskih državljana, a istovremeno se iz nje odjavilo skoro 13.000.³¹ I druge balkanske zemlje beleže slične pojave – Bosna i Hercegovina, Crna

²⁶ Richard Jackson, Neil Howe, Rebecca Strauss, Keisuke Nakashima, *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century*, CSIS, Washington D.C., 2008, p. 151.

²⁷ Ibid., p. 151.

²⁸ *2016 World Population Data Sheet*, op. cit., p. 14.

²⁹ Darya Popova, Lavinia Pitu, „'Odliv mozgova' iz Bugarske i Rumunije”, *Deutsche Welle*, 1. januar 2017, www.dw.com/bs/odliv-mozgova-iz-bugarske-i-rumunije/a-36954962, 11/08/2017.

³⁰ Vladimir Grečić, „Prošla godina rekordna po iseljavanju iz Srbije”, *Politika*, 4. oktobar 2016, www.politika.rs/scc/clanak/364849/Pogledi/Prosla-godina-rekordna-po-iseljavanju-iz-Srbije, 11/08/2017.

³¹ „Službene brojke: evo koliko se Hrvata 2015. godine uselilo u Njemačku”, *Večernji list*, 21. mart 2016, <https://www.vecernji.hr/vijesti/evo-koliko-se-hrvata-uselilo-i-iselilo-iz-njemacke-u-2015-godini-1070100>, 11/08/2017.

Gora, Albanija, Grčka (ponajviše od 2010. godine). Samo iz Grčke, od 2013. godine, u proseku godišnje emigrira oko sto hiljada ljudi.³² Dakle, pored toga što mortalitet uveliko nadmašuje natalitet, u balkanskim i istočnoevropskim zemljama, fenomen ekonomske migracije značajno doprinosi smanjenju broja stanovnika, dodatno pogoršavajući i onako nepovoljne demografske tokove.

„Gerijatrijski mir” na Balkanu?

Termin „gerijatrijski mir” upotrebio je pre desetak godina za naslov svog rada Mark Has (Mark L. Haas), profesor političkih nauka u SAD. Has je istraživao kako globalni demografski trendovi – pre svega ubrzano starenje stanovništva u najvećim silama današnjice (Kini, Indiji, Japanu, Rusiji, Nemačkoj, Francuskoj) – utiču na bezbednost SAD, odnosno na njihov položaj preostale supersile. Has je zaključio, da sve pobrojane velike sile imaju znatno kompleksniju demografsku situaciju u poređenju sa SAD (izuzev Indije, veći udeo starijih osoba u populaciji, brži proces starenja), koja će ih primorati da sve veća sredstva izdvajaju za negu i održavanje starije populacije. Govoreći o ovom demografsko-socijalno-ekonomskom izazovu, Has je izdvojio nekoliko ključnih bezbednosno-finansijskih implikacija koje sada već uveliko izaziva (s obzirom da je svoj rad publikovao pre deset godina) starenje stanovništva u trenutno najsnažnijim državama.

Prema Hasu, globalni proces starenja stanovništva može da uspori ekonomski rast. Ulaganja u ekonomski rast ili vojnu opremu mogu biti preusmerena ka izdacima za negu starijih osoba. S obzirom da druge velike sile imaju veće probleme u tom smislu, SAD će biti u prilici da produže svoje vođstvo u svetu. Potom, Has smatra, da globalno starenje populacije povećava verovatnoću nastavka miroljubivih odnosa između SAD i drugih velikih sila.³³ Prema njegovom mišljenju, globalno starenje stanovništva će pojačati unilateralne tendencije u američkoj spoljnoj politici, budući da će druge velike sile, ophrvane vlastitim demografskim problemima, imati teškoće da održe tekući stepen međunarodnog angažovanja. S druge strane, iako u boljem položaju od drugih velikih sila, Sjedinjene Države takođe će biti više suočene sa novim troškovima koji se tiču populacije koja stari, pa će i pored „gerijatrijskog mira” među velikim silama, SAD biti manje sposobne da

³² Rajnhard Kleber, „Grčka gubi i svoje najveće blago”, *Deutsche Welle*, 4. jul 2016, www.dw.com/sr/gr%C4%8Dka-gubi-i-svoje-najve%C4%87e-blago/a-19375880, 11/08/2017.

³³ Mark. L. Haas, „A Geriatric Peace? The Future of U.S. Power in a World of Aging Populations”, *International Security*, Vol. 32, No. 1, Summer 2007, p. 113.

odgovore drugim bezbednosno-političkim izazovima, poput kontrole i borbe protiv širenja oružja za masovno uništavanje ili humanitarnih intervencija.³⁴ Konačno, veća izdvajanja koja su povezana sa zbrinjavanjem starijih naraštaja, mogu u situaciji smanjenih izdataka za druge potrebe, smatra Has, da povećaju istaknutost (značaj) različitih neoizolacionističkih strategija u samim Sjedinjenim Državama.³⁵

Zaključci koje je izveo Has mogu da nađu delimičnu primenu i kada se analizi podvrgnu političke prilike na Balkanu i spoljna politika Srbije. Više je nego očigledno, da su budžeti Srbije i svih susednih zemalja (a takva će se tendencija u budućnosti samo pojačati) pod velikim pritiskom u smislu obezbeđivanja redovnih i pristojnih penzija, kao i pokrivanja troškova zdravstvene zaštite čiji je najveći korisnik upravo starija populacija. Pri tome, ostali izdaci trpe, a među njima često i oni koji se tiču nabavke materijalno-tehničkih sredstava za oružane snage, razvoja vlastitih tipova naoružanja, kao i poboljšanja materijalnog položaja vojnika i starešina. Rečju, štedi se na izdacima za oružane snage.

Usredsređenost na stabilnost javnih finansija i održivost postojećeg socijalnog modela unutar svakog balkanskog društva ponaosob, može da u značajnoj meri limitira eventualne velikodržavne ambicije sadašnjih i budućih vlada balkanskih država, i samim tim uravnoteži međusobne odnose, u smislu očuvanja teritorijalnog *status-a quo*. Drugim rečima, preokupiranost vlastitim socijalno-demografskim izazovima (sve manje i starije stanovništvo) može da primora svaku balkansku državu da se distancira od projekcije sopstvene moći koja bi remetila postojeći geopolitički poredak na jugoistoku Evrope. Nije ni malo slučajno, što jedino Albanci (još uvek demografski dinamičan etnički korpus koji je međutim već poprilično zagazio u proces tzv. demografske tranzicije) neskriveno priželjkuju prekomponovanje granica na Balkanu (u tom smislu vrlo su indikativne nedavne izjave premijera Albanije i predsednika tzv. Kosova o stvaranju jedinstvene albanske države). Verovatno da je u okviru albanske političke i intelektualne vrhuške snažno prisutan stav da je vreme za kardinalno redizajniranje političke mape Balkana u potpunosti sazrelo, s obzirom na postojanje solidne populacione (u ratnim okolnostima mobilizacijske) baze, koja će u budućnosti sigurno doživeti kvantitativno sažimanje i kvalitativne promene sa negativnim predznakom (starenje stanovništva).

Kada je reč o ostalim balkanskim, pa i istočnoevropskim narodima koji okružuju Republiku Srbiju, njihove demografske karakteristike ni izbliza nisu tako povoljne kao kada su u pitanju Albanci. U prilog tezi da populaciona situacija na jugoistoku Evrope pre favorizuje kooperaciju nego (oružani) konflikt, može da se navede i

³⁴ Ibid., p. 114.

³⁵ Ibid.

koncept demografske eksplikacije fenomena rata, koji je utemeljio poznati francuski polemolog Gaston Butul (Gaston Bouthul). Prema Butulu, rat je oružana i krvava borba između organizovanih grupacija.³⁶ Ovaj francuski autor je smatrao, da se kroz rat različita društva (kako primitivna, tako i savremena) na jedan, doduše brutalan način, lišavaju viška stanovnika, pre svega mlađih naraštaja, koji ne mogu da se adekvatno uklope u tekući društveni okvir u mirnodopskim prilikama.

Butul je demoekonomsku strukturu, u kojoj znatan višak mladih ljudi nadmašuje preko potrebne poslove koje nudi privreda, nazvao eksplozivnom jer determiniše ratoborni poriv u jednom društvu. Zajednica sa takvom strukturom oslobađa se tog viška na dva klasična načina – migracijom (u grupama) ili ratnim pohodom.³⁷ U stvari, tvrdi on, rat nije ništa više do jedna oružana i organizovana migracija. Butul je zapažao, da su mladi ljudi bez zaposlenja predodređeni za nemire (turbulencije) i njihovi apetiti se, zavisno od okolnosti, prilika i mogućnosti, mogu kanalisati ili ka građanskom ratu, ili ka ideološkom krstaškom ratu, ka emigraciji ili tzv. spoljnom ratu (ratu protiv neke druge države).³⁸

Na sličan način, ovom problema pristupa Dženifer Dabs Šuba (Jennifer Dabbs Sciubba), prema kojoj će se omladina, koja je lišena ekonomskih resursa – posla ili novca, i koja je lišena političkih resursa – predstavljanja ili drugih sloboda, vrlo verovatno angažovati u političkom nasilju ili se pridružiti pobunjeničkoj ili terorističkoj grupi.³⁹ Ova autorka takođe smatra, da što je veći udeo mladih u jednoj populaciji, veće su i šanse da se takva zemlja suoči sa građanskim sukobima.⁴⁰

Ako se osmotre balkanska društva, uključujući i srpsko, uz izuzetak albanskih zajednica, može da se uoči kako su demografske prilike u njima izrazito nenaklonjene pripremi i izazivanju međudržavnih oružanih konflikata koji bi u svojoj osnovi imali nerešene teritorijalne sporove i ambicije za prekomponovanje postojećih državnih granica. Kako je već naglašeno malo ranije u ovom radu, populacija u Republici Srbiji i pretežnoj većini drugih balkanskih država se ne povećava već smanjuje. Sa opštim smanjenjem, snižava se i procenat mladog stanovništva, dok u isto vreme raste procenat starijeg. Konačno, za razliku od ranijih vremena, odlazak iz matične zemlje u inostranstvo u potrazi za poslom i boljom materijalnom egzistencijom je i proceduralno, i tehnički, znatno jednostavniji, jeftiniji i neuporedivo manje tegoban.

³⁶ Gaston Bouthoul, *La guerra*, Oikos-tau, s.a. ediciones, Barcelona, 1971, p. 35.

³⁷ *Ibid.*, p. 53.

³⁸ *Ibid.*, p. 54.

³⁹ Jennifer Dabs Sciubba, *The Future Faces of War: Population and National Security*, Praeger, Santa Barbara, 2011, p. 32.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 153.

Treba istaći da su sadašnje demografsko-socijalne prilike na Balkanu jedinstvene, i da je u prvim decenijama 20. veka, dakle pre stotinak godina, demopolitička situacija bila u potpunosti drugačija. Srbija i ostale balkanske i istočnoevropske zemlje beležile su postojan rast broja stanovnika, i imale su, u proseku, relativno mladu populaciju. Konstantan rast stanovništva nije praćen adekvatnim razvojem industrije i drugih delatnosti, pa se u pojedinim državama javljala opasnost od agrarne prenaseljenosti, usled koje su znatni delovi stanovništva bili materijalno ugroženi. Ne ulazeći u radikalne društvene reforme, vladajuće elite balkanskih država često su kroz redizajniranje granica oružanim putem, pokušavale da sa određenim geopolitičkim pitanjima istovremeno reše i socijalne probleme širokih narodnih slojeva. Iako se ne može poreći istorijska i civilizacijska opravdanost Prvog balkanskog rata, treba da se naglasi, da je ovaj rat imao i nedvosmislenu socijalnu funkciju u smislu materijalnog zbrinjavanja sirotinje. Tipičan je u tom smislu primer Kraljevine Crne Gore, u kojoj se nakon oslobađanja i pripajanja Metohije osnovao Odbor za naseljavanje, i doneo početkom 1914. godine, Zakon o naseljavanju novooslobođenih krajeva Crne Gore. Odziv za naseljavanje je bio izuzetan, mada je zbog ratnih okolnosti (Prvog svetskog rata) tek mali broj porodica zaista i naseljen na području Metohije. I kasnije su pojedine države kolonizovale sunarodnike na novopripostojenim teritorijama. Tom postupku su tokom Drugog svetskog rata posebno pribegavale totalitarne i fašističke države. Tako je vlast tzv. Nezavisne države Hrvatske naseljavala Hrvate u Srem, a Mađarska u istom periodu Mađare po Bačkoj, dok je istovremeno proterivala koloniste koje je nakon Prvog svetskog rata naseljavala kraljevina SHS. Slični procesi su se dešavali i na Kosovu i Metohiji – progoni međuratnih kolonista srpske nacionalnosti i naseljavanje Albanaca iz Albanije u okviru geopolitičkog projekta stvaranja „Velike Albanije“.

Danas u svim zemljama jugoistočne Evrope postoje politički pokreti i organizacije koji se zalažu za redizajniranje međudržavnih granica i stvaranje „velikih političkih prostora“. Njihova snaga varira od zemlje do zemlje. Ipak, bez obzira na velikodržavne ciljeve u partijskim programima i proklamacijama, demografska realnost značajno sputava njihovu (nasilnu) realizaciju. Kako zapaža Filip Longman (Phillip Longman), komentarišući geopolitičke implikacije globalnog starenja, u svetu porodica sa jednim detetom, narodni otpor vojnoj mobilizaciji će da raste, sa opadanjem tolerancije na vojne gubitke.⁴¹ Drugim rečima, u sve starijim i malobrojnijim društvima jugoistočne Evrope, rešenja graničnih (teritorijalnih) sporova pomoću upotrebe oružane sile svakako neće predstavljati primarnu opciju.

⁴¹ Phillip Longman, “The Geopolitical Implication of Global Aging”, in: Susan Yoshihara and Douglas A. Sylva (eds), *Population Decline and Remaking of Great Power Politics*, Potomac Books, Washington D.C., 2012, p. 34.

Sigurno da nepovoljni demografski trendovi ne mogu sami po sebi da zaustave izbijanje oružanih sukoba, posebno ako su pokrenuti politikom i interesima regionalnih i velikih sila, kao i savezničkim odnosima i obavezama. Dakle, procesi smanjivanja i starenja stanovništva ne mogu da budu apsolutna prepreka pripremi i izvođenju ratnih dejstava (kao što to dobro demonstrira slučaj građanskog rata u Ukrajini čije se demografske odlike uopšte ne razlikuju od onih koje su prisutne u balkanskim zemljama), ali u svakom slučaju umanjuju sveukupni potencijal za njihovo otpočinjanje. Dženifer Dabs Šuba čak tvrdi, da su države sa zreloom starosnom strukturom jedne od najmiroljubivijih i najdemokratskijih na svetu.⁴²

Negativni demografski trendovi, mogli bi, s druge strane, da navedu države iz jugoistočne Evrope da u oblastima bezbednosti i odbrane formulišu i realizuju zajedničku politiku. Ista autorka navodi, da državama koje imaju sve starije stanovništvo, a koje takođe moraju da se postaraju za svoju odbranu i bezbednost, na raspolaganju stoji više alternativnih opcija. Prva mogućnost tiče se većeg učešća savremene tehnologije, konkretno robotike, u armijama.⁴³ Za razvijene zemlje Zapada, sve veća upotreba robota zarad smanjivanja rizika od pogibije i ranjavanja ljudstva nije neostvariv cilj usled tehnološke razvijenosti i dostupnih finansijskih sredstava. Za balkanske zemlje i konkretno Srbiju, primena visokih tehnologija je značajno limitirana zbog male finansijske moći. Druga opcija, prema mišljenju Dženifer Dabs Šube, jeste stvaranje vojnih saveza.⁴⁴ Zemlje koje čine EU predstavljaju, zapaža ona, primer država sa sve starijim stanovništvom, koje svesno deluju zajednički kako bi ojačale svoju diplomatsku, političku i ekonomsku snagu i uticaj. U oblasti bezbednosne politike, takođe. Stvaranjem mreže uzajamnih političkih i strategijskih sporazuma i bezbednosnih aranžmana, zemlje jugoistočne Evrope bi takođe mogle da do krajnosti smanje rizik od međusobnog ugrožavanja, i svoje relativno oskudne populacione i finansijske resurse preusmere na druge zajedničke prioritete (recimo, na koordinisanu zaštitu granica i teritorija od nekontrolisanih migracija). S obzirom da je veći deo Balkanskog poluostrva već integrisan u EU i NATO, ova opcija je do sada već značajno iskorišćena i operacionalizovana. Bezbednosne garancije trebalo bi da uživaju i države koje su van ovih integracija –Srbija, Bosna i Hercegovina i Makedonija – kako bi se koristi od stvaranja političkih i odbrambenih saveza osetile u punoj meri, i sveobuhvatno. Treća opcija podrazumeva povećanje vojne efikasnosti kako bi se kompenzovalo starenje stanovništva, i shodno tome i manji broj raspoloživog ljudstva za odbranu.⁴⁵

⁴² Jennifer Dabs Sciubba, *The Future Faces of War: Population and National Security*, op. cit., p. 39.

⁴³ Ibid., p. 46.

⁴⁴ Ibid., p. 47.

⁴⁵ Ibid., p. 50.

U političkom smislu, druga mogućnost – stvaranje saveza – mogla bi u budućnosti da značajno utiče na stabilizaciju međudržavnih odnosa na Balkanu. Izuzetak predstavlja, kako je već spomenuto, albanski etnikum, koji, pored političke podrške iz SAD, još može da računa na relativno mladu i brojnu populaciju (dakle, „demografsku infrastrukturu“) u slučaju pokretanja oružanog sukoba posredstvom kojeg bi trebalo da se realizuje koncept „Velike Albanije“. Teoretski, adekvatan odgovor bi se sastojao u formiranju stabilnog savezništva četiri zemlje sličnih demografskih karakteristika, koje su ugrožene realizacijom ovakvog projekta – Srbije, Crne Gore, Makedonije i Grčke. Ali, politika i interesi velikih sila takođe oblikuju geopolitičku konfiguraciju na Balkanu, i stoga se rešenje koje izgleda logično u teoriji, ne mora uvek sprovoditi u praksi. Ipak, za sada, barem ove države ne gaje međusobne teritorijalne pretenzije, što njihove odnose značajno relaksira, a skromne resurse rasterećuje.

Izuzev problema albanskog ekspanzionizma, koji ima jasno izražen geopolitički aspekt, druge balkanske države i društva, umesto izazova nasilnog menjanja granica, suštinski se suočavaju sa, dugoročno posmatrano, znatno ozbiljnijim iskušenjem – smanjivanjem i starenjem stanovništva. Ovakav trend dotiče i bezbednost i ekonomiju jednog društva – umanjuje resurse, kako ljudske, tako i materijalne, za odbranu i otežava privredni rast (sve više osoba koje se moraju izdržavati na račun sve manjeg radno aktivnog stanovništva). Stoga, demografski faktor predstavlja značajnu determinantu spoljne politike Srbije, ali i drugih susednih država u svojstvu jakog ograničenja za bilo kakve uzajamne revizionističke teritorijalne ambicije, i istovremeno u svojstvu jednako snažnog podsticaja za političku i bezbednosnu saradnju.

Umesto tradicionalnih geopolitičkih prioriteta, balkanske države, uključujući i Srbiju, mogle bi se preorijentisati na demopolitiku – kontrolu i upravljanje stanovništvom zarad poboljšavanja njegove starosne strukture i umnožavanja. Demopolitika bi podrazumevala niz mera i postupaka usmerenih na zaustavljanje nepovoljnih demografskih trendova. Pre svega, reč je o podsticanju nataliteta posredstvom različitih, najčešće finansijskih mera (subvencije za porodice sa više dece, različite olakšice, zagarantovana primanja za majke sa četvoro i više potomaka). Inače, neke od ovih mera se već sprovode. Jednako značajan postupak u pronatalitetnoj politici predstavljale bi psihološko-propagandne kampanje u pravcu afirmisanja stvaranja porodice i rađanja dece. S druge strane, ne povređujući pravo svakog pojedinca da samostalno oblikuje svoj život, osobe koje su se odlučile na samački život mogle bi se u razumnoj meri dodatno poreski opteretiti. Takođe, demopolitika bi sadržavala i više mera koje bi odvrćale mlađe generacije od odlaska u inostranstvo – od nuđenja poslova u struci sa pristojnim zaradama, do kreiranja različitih administrativnih prepreka za emigriranje. Konačno, u domenu

demopolitike nalazili bi se i različiti postupci kojima bi državne vlasti pokušale da uspostave ravnomerniju gustinu naseljenosti, naročito kada su u pitanju pogranične ili strategijski važne oblasti. Pojedinci koji bi hteli da se presele u takve krajeve mogli bi da budu dodatno finansijski stimulisani. Sveukupno, demopolitika bi trebala da bude osnovni instrument države u postizanju: a) stabilizacije, i potom uvećavanja broja stanovnika; b) spuštanja prosečne starosti populacije; i c) ujednačene gustine naseljenosti na celoj teritoriji države. Ovo bi bili i ključni ciljevi demopolitike u balkanskim državama, uključujući i Srbiju.

Zaključak

Danas čak i velike sile, poput SAD ili Rusije (o vodećim državama EU da se i ne govori), koje raspolažu sa relativno brojnim populacijama, kada učestvuju u oružanim konfliktima, veliku pažnju posvećuju maksimalnom smanjivanju vlastitih vojnih žrtava. Jedno od rešenja predstavlja angažovanje privatnih sigurnosnih kompanija koje svoje vojnike po ugovoru (najamnike) iznajmljuju državama u operacijama u trećim zemljama. U pojedinim slučajevima, velike sile, iako imaju određenih interesa u pojedinim kriznim žarištima, limitiraju svoje učešće na isporuke materijalno-tehničkih sredstava zaraćenim stranama, takođe usled želje da se izbegnu mogući gubici u ljudstvu. Takvo ponašanje velikih sila, pre više od dve decenije je uočio i komentarisao poznati američki strateg Edvard Lutvak (Edward N. Luttwak). Pozivajući se na slučajeve povlačenja SAD iz Somalije nakon pogibije 18 američkih vojnika, odbijanja velikih evropskih sila da se kopnenim snagama angažuju u ratu u BiH, i vrlo konzervativne sovjetske taktike u Avganistanu, Lutvak je zaključio, da se takvo ponašanje velikih sila može objasniti demografskim karakterom modernih, postindustrijskih društava.⁴⁶ Nekada su u velikim imperijalnim silama živele višečlane porodice sa četvoro, petoro ili šestoro dece. Porodice sa jednim ili dva deteta bile su ređe od onih u kojima je bilo sedmoro ili osmoro dece. S obzirom da je u tom periodu bila prisutna i visoka smrtnost novorođenčadi, u tim porodicama, smrt bilo odojčeta, bilo mladića u ratu, drugačije se doživljavala nego danas, kada je mnogo manji broj dece, bolja zdravstvena zaštita, i kada se očekuje da sva deca prežive, razmišlja Lutvak. Stoga se, prema Lutvaku, savremene velike sile, limitirane slabom tolerancijom na ljudske gubitke u ratovima, i ne ponašaju baš kao velike sile iz prošlosti, koje su se angažovale u konfliktima čak i onda kada nisu bili ugroženi njihovi vitalni ili važni nacionalni interesi.

⁴⁶ Edward N. Luttwak, "Where Are the Great Powers? At Home with the Kids", *Foreign Affairs*, July–August 1994, Vol. 73, No. 4, p. 25.

Za današnje balkanske zemlje, i Srbiju svakako, demografska ograničenja imaju još veći značaj u smislu limitirajućeg faktora. Američki sociolog i demograf Kingsley DeJvis (Kingsley Davis) je još pre šest decenija utvrdio, da veličina populacije predstavlja glavnu determinantu nacionalne moći u sledećim aspektima. Pre svega, veća populacija podrazumeva i brojniju radnu snagu. Potom, što je brojnija populacija, integrisana u jedan ekonomski sistem, veće su prednosti u smislu masovne proizvodnje i distribucije. S obzirom da se vojno osoblje regrutuje iz određenih starosnih grupa, velike populacije su neophodne da bi se popunile veće armije i da bi se podneli gubici u borbi. Konačno, konsolidacija pobede u ratu često zahteva znatnu okupacionu silu koja se ne može obezbediti ako je populacija mala.⁴⁷

Očigledno je da nijedna balkanska zemlja, uključujući Srbiju, nema stanovništvo koje bi predstavljalo znatniji faktor nacionalne moći u globalnim okvirima. Naprotiv, sve zemlje jugoistočne Evrope imaju malobrojno stanovništvo i malobrojnu radnu snagu. Predstavljaju mala tržišta, i mogu da izdržavaju relativno malobrojne oružane snage. Uz spomenute nepovoljne demografske trendove (smanjivanje i starenje stanovništva), ovi činoci snažno sputavaju potencijalne ambicije među balkanskim državama da se redizajniraju granice uz pomoć upotrebe oružane sile. Kraće rečeno, geopolitičke preokupacije bi mogle polako da budu potisnute drugim izazovima malih balkanskih država. Nepovredivost granica i teritorijalni integritet svakako ostaju važni prioriteti za svaku državu u jugoistočnoj Evropi, i one će ih štititi svom svojom snagom. Ipak, pred nesumnjivim demografskim problemima, pozivi na prekrajanje granica u balkanskim državama (izuzev teritorija gde žive Albanci) imaće sve skromniji odziv među lokalnim populacijama, u medijskom prostoru i među političkim klasama. S druge strane, postupci i prakse usmereni ka revitalizaciji, podsticanju nataliteta i zaustavljanju iseljavanja, trebali bi da zauzmu centralno mesto u državnim strategijama zemalja jugoistočne Evrope. Drugim rečima, u ovom radu se predviđa za balkanske zemlje narednih decenija, društvena/konceptualna tranzicija od geopolitike ka demopolitici sa značajnim spoljnopoličkim posledicama. Takav prelazak mogli bi jedino da poremete postupci/politike velikih/regionalnih sila, znatne promene u strukturi međunarodnih odnosa ili novi veliki migracioni talasi iz Afrike ili Azije.

⁴⁷ Kingsley Davis, "Population and Power in the Free World", in: Philip M. Hauser (ed.), *Population and World Politics*, The Free Press, Glencoe, 1958, p. 199.

Bibliografije

- Bouthoul, Gaston, *La guerra*, Oikos-tau, s.a. ediciones, Barcelona, 1971.
- Cline, Ray, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*, Westview Press, Boulder, 1975.
- Dabs Sciubba, Jennifer, *The Future Faces of War: Population and National Security*, Praeger, Santa Barbara, 2011.
- Davis Kingsley, "Population and Power in the Free World", in: Philip M. Hauser (ed.), *Population and World Politics*, The Free Press, Glencoe, 1958, pp. 193–213.
- Gross, Feliks, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, New York, 1954.
- Haas, Mark. L., "A Geriatric Peace? The Future of U.S. Power in a World of Aging Populations", *International Security*, Vol. 32, No. 1, Summer 2007, pp. 112–147.
- Jackson, Richard, Howe Neil, Strauss Rebecca, Nakashima Keisuke, *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century*, CSIS, Washington DC, 2008.
- Kegli, Čarls V. i Vitkof, Judžin R., *Svetska politika: trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija, Beograd, 2004.
- Kjellèn, Rudolf, *Država kao oblik života*, Matica hrvatska, Zagreb, 1943.
- Longman, Phillip, "The Geopolitical Implication of Global Aging", in: Susan Yoshihara, Douglas A. Sylva (eds), *Population Decline and Remaking of Great Power Politics*, Potomac Books, Washington D.C., 2012, pp. 23–36.
- Luttwak Edward N., "Where Are the Great Powers? At Home with the Kids", *Foreign Affairs*, July–August 1994, Vol. 73, No. 4, pp. 23–28.
- Morgentau, Hans J., *Teorija međunarodne politike*, CID, Podgorica, 2014.
- Nikitović, Vladimir, *Demografska budućnost Srbije: imigracija kao izvesnost?*, Službeni glasnik, Institut društvenih nauka, Beograd, 2010.
- 2016 *World Population Data Sheet*, Population Reference Bureau, Washington D.C., 2016.
- „Saopštenje za javnost – Vitalni događaji 2016”, Republički zavod za statistiku, www.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/52/83/Vitalni_dogadaji_2016.doc 26/07/2017.

Nebojša Vuković

**FROM GEOPOLITICS TOWARDS DEMOPOLITICS:
SERBIAN FOREIGN POLICY AND DEMOGRAPHIC TRENDS**

Abstract: In this paper, the author states and proves the hypothesis that negative demographic trends in the Republic of Serbia, and in Southeast Europe as a whole, can have a significant influence on the pursuing of the foreign policy of both Serbia and its neighboring countries. According to the anticipations of the relevant institutions and individuals-scientists, in the forthcoming decades, Serbia and other Southeast European countries (except the areas inhabited by the Albanians, although they themselves have also deeply stepped into the process of the so-called demographic transition) may expect to face the continuation of the unfavorable demographic trends – a decrease in the number of the inhabitants and an increasingly older population. The main reasons for the stated are the falling rate of natality and migrations of an economic character of the Western developed countries. Due to that, differently from the previous historical periods, it may be expected that the Balkan countries will, for the first time, change their foreign-policy focus – from managing, acquiring and controlling territories (geopolitics) towards managing, acquiring and controlling the population (demo politics). In other words, Serbia and the Balkan countries can, for the first time, be more focused on their own selves and their most critical demographic-political-safety aspect – their decreasing number of inhabitants and increasingly older populations – and less on, historically observed, the traditional goal – the enlargement and control of the territory. This means that, with an increasingly smaller and increasingly older population, the armed conflicts whose basic ambitions would be to change the borders would gradually become increasingly less socially accepted. The author does not consider that the territorial integrity ceases to be an important priority for each one of the Southeast European countries and that geopolitics is completely losing its significance in the Balkans, but he rather asserts that the geopolitical goals that would imply changing the borders are losing their attractiveness in the societies that are rapidly losing their populations. The only exception in that sense is the Albanian ethnic community, whose demographic characteristics partly differ from the Balkan and, generally, European trends. Simultaneously, faced with a decrease in and the aging of their populations, the Balkan countries could find the common basis for a coordinated foreign and safety policy and share costs and resources in facing different safety challenges.

Key words: demography, geopolitics, demopolitics, foreign policy, Serbia, Balkans.

UDK: 327:316.32(497.11)(061.1EU)

Biblid: 0025-8555, 69(2017)

Vol. LXIX, br. 4, str. 442–464

Izvorni naučni rad

Primljen 4. septembra 2017.

Odobren 16. oktobra 2017.

<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704442T>

Normativno-strateški okvir spoljne politike Republike Srbije: „evropeizacija” i (ne)transparentnost

Dragoljub TODIĆ¹

Apstrakt: Cilj rada je utvrđivanje karakteristika spoljne politike Republike Srbije na osnovu analize propisa i strateških dokumenata od značaja za spoljnu politiku. U prvom delu rada se ukazuje na opšti kontekst rasprave. U drugom delu rada se daje pregled najznačajnijih propisa i strateških dokumenata od značaja za spoljnu politiku. Analiza pokazuje da su ključne karakteristike spoljne politike Srbije „evrocentrizam” i (iz toga izvedena) „evropeizacija” kao proces reforme pravnog i političkog sistema Srbije. Autor ističe značaj pitanja donošenja spoljnopolitičkih odluka. Analiziraju se dva elementa zakonodavne procedure sa stanovišta mogućnosti učešća javnosti u procesima donošenja odluka. To su: 1) proces potvrđivanja međunarodnih ugovora i 2) proces usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU. Naglašavaju se otvorena pitanja i nejasnoće u načinu regulisanja ovih procesa. Pored toga, u zakonodavnoj proceduri posebno mesto zauzima i analiza efekata propisa. Međutim, postoje neka otvorena pitanja u primeni analize efekata propisa. U zaključku se konstatuje da je članstvo u Evropskoj uniji ključni spoljno-politički cilj Srbije sa snažnim uticajem na unutrašnji pravno-politički sistem. U dve analizirane formalne procedure, koje predstavljaju elemente spoljne politike Srbije (u okviru procesa evropeizacije), nisu sadržane garancije za njihovo transparentno sprovođenje, tj. efikasno učešće javnosti u njihovom sprovođenju. To može da ima značajan uticaj na kvalitet aktivnosti koje se sprovode i rezultate procesa „evropeizacije”, kao strateškog spoljno-političkog opredeljenja Republike Srbije.

Ključne reči: spoljna politika, Srbija, evropeizacija, propisi, strategije, potvrđivanje međunarodnih ugovora, usklađivanje propisa, Evropska unija, transparentnost, učešće javnosti.

¹ Autor je redovni profesor u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs, dtodic@ymail.com.

Opšti kontekst

U literaturi su rasprave o strateškim opredeljenjima u oblasti spoljne politike najčešće zasnovane na političkim, istorijskim i geopolitičkim pristupima u opisu konkretnih situacija i problema u spoljnoj politici pojedinih država. Autori obično daju tumačenja dometa različitih opcija postupanja (ili odsustva delovanja) pojedinih država u konkretnim okolnostima. Izgleda da ovakvi pristupi dominiraju i u domaćoj literaturi posvećenoj spoljnoj politici. Kao deo širih rasprava autori često ukazuju na odnos između spoljne politike i nekih ključnih kategorija u međunarodnim odnosima kao što su: nacionalni interesi, odnos između spoljne i unutrašnje politike, moć, međunarodna bezbednost, suverenost država, globalizacija itd.² Značajan broj autora naglašava ulogu ekonomskih činilaca a posebno trgovinskih odnosa.³ Jedan deo rasprava je posvećen teorijskim aspektima spoljne politike u kontekstu različitih pristupa u izučavanju spoljne politike i međunarodnih odnosa.⁴ Komparativni pristupi u izučavanju spoljne politike

Rad je realizovan u okviru 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”, Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije (br. OI 179029), za period 2011–2017. godine.

² Joseph S. Nye, “Power and foreign policy”, *Journal of Political Power*, Vol. 4, No. 1, 2011, pp. 9–24; Steven Redd, Alex Mintz, “Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making”, *Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. S1, 2013, pp. S11–S37; Amnon Aran, “Foreign policy and globalization theory: The case of Israel”, *International Politics*, Vol. 48, No. 6, 2011, pp. 707–730; Colin McInnes, Kelley Lee, “Health, security and foreign policy”, *Review of International Studies*, Vol. 32, No. 1, 2006, pp. 5–23. Domaća literatura posvećena teorijskim aspektima spoljne politike je, uglavnom, relativno starija i najznačajniji deo se vezuje za nekoliko autora: Velibor Gavranov i Momir Stojković, Vojin Dimitrijević i Radoslav Stojanović, Radovan Vukadinović i Ivo Visković. Od novije literature ovde se ukazuje na: Dragan Simić, *Svetska politika*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2009.

³ Videti npr: Richard Cooper, “Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies”, *World Politics*, Vol. 24, No. 2, 1972, pp. 159–181; Paul Rohrlich, “Economic culture and foreign policy: The cognitive analysis of economic policy making”, *International Organization*, Vol. 41, No. 1, 1987, pp. 61–92; Katja B. Kleinberg, Benjamin O. Fordham, “Trade and Foreign Policy Attitudes”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, No. 5, 2010, pp. 687–714.

⁴ Steve Smith, “Theories of foreign policy: An historical overview”, *Review of International Studies*, Vol. 12, No. 1, 1986, pp. 13–29; Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144–172; Valerie Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 1–30; Allan McConnell, “A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 667–684; Juliet Kaarbo, “Foreign Policy Analysis in the Twenty-

zauzimaju jedan deo naslova u literaturi koja je posvećena spoljnoj politici.⁵ Značajan broj naslova je posvećen analizi spoljne politike velikih sila. Neki autori u analizama spoljne politike naglašavaju značaj ukupnih odnosa između razvijenih i nerazvijenih, dajući različita objašnjenja uzroka i posledica odnosa između pojedinih država u kontekstu procesa dekolonizacije.⁶ U literaturi se naglašava i značaj etičkih dimenzija spoljne politike u kontekstu ukupnih međunarodnih odnosa ili u vezi sa ulogom pravnih pravila. I odnos između ljudskih prava i spoljne politike je predmet interesovanja.⁷ Jedan broj autora raspravlja pitanja koja se odnose na ulogu pojedinih organa u spoljnoj politici, proceduru kreiranja i sprovođenja spoljne politike, ulogu međunarodnih ugovora, pitanje transparentnosti spoljne politike, demokratizaciju spoljne politike, itd.⁸

„Evropska” komponenta međunarodnih odnosa i spoljne politike ima svoje posebno utemeljenje.⁹ Kada se radi o spoljnoj politici Evropske unije (EU) najčešće se na najopštiji način ukazuje na mesto koje spoljna politika ima u arhitekturi

First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 155–202; J. L. Holzgrefe, “The origins of modern international relations theory”, *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 1, 1989, pp. 11–26; Alan James, “The realism of Realism: The state and the study of International Relations”, *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 3, 1989, pp. 215–229; Marc Trachtenberg, “The Social Interpretation of Foreign Policy”, *The Review of Politics*, Vol. 40, No. 3, 1978, pp. 328–350. Raspravlja se i pitanje odnosa između teorije međunarodnih odnosa i teorije spoljne politike. Videti: James D. Fearon, “Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations”, *Annual Review of Political Science*, No. 1, 1998, pp. 289–313. Autor obrazlaže stanovište da ne samo da nema suštinske razlike između systemske teorije međunarodne politike i teorije spoljne politike već se može govoriti i o argumentima koji idu u prilog tome da se radi o istoj teoriji.

⁵ Charles Hermann, “The Comparative Study of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 20, No. 3, 1968, pp. 521–534.

⁶ Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, 1996, pp. 77–105.

⁷ Jack Donnelly, “Human Rights and Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 34, No. 4, 1982, pp. 574–595; Joakim Kreutz, Human Rights, “Geostrategy and EU Foreign Policy, 1989–2008”, *International Organization*, Vol. 69, No. 1, 2015, pp. 195–217.

⁸ Jeremy Black, *Parliament and Foreign Policy in the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, 2004, pp. 200–232; Tapio Raunio, Wolfgang Wagner, “Towards parliamentarisation of foreign and security policy?”, *West European Politics*, Vol. 40, No. 1, 2017, pp. 1–19; Irwin Morris, *The American Presidency: An Analytical Approach*, Cambridge University Press, 2010, pp. 204–215.

⁹ Turan Kayaoglu, “Westphalian Eurocentrism in International Relations Theory”, *International Studies Review*, No. 12, 2010, pp. 193–217.

nadležnosti i institucija ove organizacije.¹⁰ Obično se posebno analiziraju relevantne odredbe Lisabonskog ugovora i drugih propisa u ovoj oblasti. Povezivanje spoljne politike neke države sa EU predmet je rasprava, najčešće, u kontekstu usaglašavanja nacionalnih politika sa politikom EU.¹¹ Za države kandidate za članstvo u EU proces evropeizacije se vezuje za usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, iako ovaj pojam ima različita značenja i ponekad se odnosi na ukupne promene u društvu ili specifična politička pitanja.¹²

I proces donošenja odluka u spoljnoj politici, takođe, je predmet posebnog interesovanja stručnjaka različitih profila. Izgleda da u ovom delu materije postoji više različitih pristupa zbog čega bi se moglo govoriti i o multidisciplinarnom pristupu, kao dominantnom načinu raspravljanja ovih pitanja.

Novija literatura koja se odnosi na međunarodne odnose i spoljnu politiku Srbije i država u regionu je značajnim delom opterećena raspravama o dva pitanja. To su pitanja koja se odnose na uzroke, okolnosti i posledice razbijanja i raspada bivše Jugoslavije, s jedne strane, i pitanja kvaliteta i dinamike procesa EU integracija, s druge strane. U ovom radu se, kroz sagledavanje sadržaja propisa i strateških dokumenata od značaja za spoljnu politiku Srbije, pokušava odgovoriti na pitanje postojanja definisanog strateškog spoljnopolitičkog opredeljenja Srbije.¹³ Pošto se odgovor, koji se jasno nameće, odnosi na članstvo u EU kao cilj Srbije, to se može postavljati nekoliko drugih pitanja. Najpre se razmatra pitanje dinamike i karaktera evropeizacije koja se sprovodi u Srbije. Potom se razmatraju normativna rešenja koja regulišu dva pitanja od neposrednog značaja za proces, dinamiku i kvalitet evropeizacije. To su: procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora i procedura usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU. Značaj ovih procedura proističe iz činjenice što

¹⁰ Piet Eeckhout, "The Constitutionalization of European Foreign Policy", *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, Vol. 107, 2013, pp. 171–174; Robert Schütze, *Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays*, Cambridge University Press, 2014, pp. 407–481; Michael Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2003.

¹¹ Charalambos Tsardanidis, Stelios Stavridis, "The Europeanisation of Greek foreign policy: A critical appraisal", *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 217–239.

¹² Tarik Oguzlu, "Turkey and Europeanization of Foreign Policy?", *Political Science Quarterly*, Vol. 125, No. 4, 2010, pp. 657–683; Spyros Economides, James Ker-Lindsay, "Pre-Accession Europeanization": The Case of Serbia and Kosovo", *Gender, Work and Organization*, Vol. 53, No. 5, 2015, pp. 1027–1044.

¹³ Ovdje se ne ulazi u šire rasprave o spoljnopolitičkim ciljevima Srbije, istoriji, karakteru i determinantama odnosa Srbije sa pojedinim državama itd. Za pokušaj skiciranja stanja odnosa Srbije videti: Borivoj Erdeljan (ur.), *Srbija i svet*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010; Jelica Minić (ur.), *Izazovi spoljne politike Srbije*, Fondacija Fridrih Ebert i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015.

one predstavljaju jedan od osnovnih načina za ostvarivanje ciljeva evropeizacije shvaćene kao proces usklađivanja pravnog i političkog sistema Srbije sa zahtevima iz propisa EU. Na taj način, one imaju karakter pretpostavke i opšte okolnosti društvene transformacije u kojoj se Srbija nalazi u poslednjih petnaestak godina.¹⁴ Osnovi kriterijum za procenu karaktera ovih procedura, kao delu zakonodavne procedure, je pitanje mogućnosti učešća zainteresovanih subjekata u njima.¹⁵

Normativno-strateški okvir spoljne politike Srbije

Ustav Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 98/2006) i grupa propisa kojima se reguliše nadležnost pojedinih organa i organizacija za obavljanje poslova u oblasti državne uprave sadrže najznačajnije norme kojima se propisuju pravila od značaja za spoljnu politiku.¹⁶ Istovremeno, nema posebnog strateškog dokumenta koji bi se odnosio samo na spoljnu politiku.¹⁷ Ipak, utvrđivanje precizne i konačne liste

¹⁴ U radu se ne sagledava ni proces usaglašavanja nacionalne politike u oblasti spoljne (i bezbednosne) politike sa propisima i politikom EU u toj oblasti. Inače, lista propisa EU u ovoj oblasti, prema klasifikaciji same organizacije, obuhvata 642 propisa i druga odgovorajuća akta. Spisak propisa na: http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1506080467211&type=named&CC_1_CODED=18&name=browse-by:legislation-in-force,22/09/2017. Pregled prakse pridruživanja Srbije deklaracijama, zajedničkim stavovima i mišljenjima EU u periodu 2008–2012. videti u: „Od četiri stuba evropskih integracija: postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije?“, ISAC Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2013, str. 40 i dalje.

¹⁵ Ovo pitanje je uzeto u razmatranje i zbog procene da od mogućnosti učešća zainteresovanih subjekata zavisi (ili može da zavisi) kvalitet ukupnog procesa evropeizacije i da način organizacije aktivnosti koje se odnose na učešće javnosti u ovim aktivnostima ima direktnog uticaja na postojanje i održavanje raskoraka između normativnog i stvarnog u pravnom i društvenom životu. Pored toga, mogu se postaviti i različita druga šira pitanja, ali zbog obima rada o njima se ovde ne govori.

¹⁶ Rasprava o nadležnosti pojedinih organa i tela u oblasti spoljne politike prevazilazi okvire ovog rada, iako to pitanje zaslužuje da se detaljnije razmotri.

¹⁷ U prethodnom periodu je u javnosti vođena rasprava o nekim predlozima dokumenata koji su bili sačinjeni sa namerom da imaju karakter strateških dokumenata u oblasti spoljne politike. Za šire o tri predloga za strategiju spoljne politike videti: Nataša Dragojlović, Stanislav Sretenović, Dragan Đukanović, Dragan Živojinović (prir.), *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 11–16. Na osnovne prioritete buduće spoljnopolitičke strategije Srbije ukazuje se i u: Dragan Đukanović, Ivona Lađevac, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXI, br. 3, 2009, str. 343–364. Za neke elemente od značaja za strateška opredelenja videti u: Marko Nikolić, Dragoljub Todić (urs), *Strateški pravci razvoja i utvrđivanja položaja Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.

propisa koji se na različite načine odnose na spoljnu politiku ili mogu da imaju određen značaj za aktivnosti koje se sprovode u oblasti spoljne politike, ne izgleda moguća bez prethodno definisanih preciznijih kriterijuma i ciljeva analize.¹⁸ Prema podacima koji se navode u aktuelnom Informatoru o radu ministarstva nadležnog za spoljne poslove lista propisa za koje se kaže da ih „MSP u svom radu primenjuje” obuhvata 26 propisa od čega 10 zakona, 6 uredbi, 6 pravilnika, 1 uputstvo, 1 kodeks i 2 poslovnika.¹⁹ Prvi zakon koji se navodi je Zakon o spoljnim poslovima (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 126/2007 [ispravka] i 41/2009), a poslednji je Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (*Službeni glasnik RS*, br. 32/2013). Ovome bi, svakako, trebalo dodati i Zakon o narodnoj skupštini (*Službeni glasnik RS*, br. 9/2010) i Zakon o predsedniku (*Službeni glasnik RS*, br. 111/2007), zbog nadležnosti koje oni imaju u oblasti spoljne politike. Ipak, nekoliko metodoloških pitanja zaslužuje da se na njih ovde ukaže. Najpre, jasno je postojanje teškoće oko definisanja širine izabranih propisa i strateških dokumenata, kao osnove za analizu. Granice između spoljne i unutrašnje politike i različitih pitanja koja su povezana sa spoljnom i unutrašnjom politikom u današnjim uslovima su značajno izmenjene u odnosu na period pre nekoliko desetina godina.

Informator o radu ministarstva nadležnog za spoljne poslove ne govori na poseban način o strategiji spoljne politike, odnosno o strateškim dokumentima koji bi mogli biti od značaja za spoljnu politiku. Ipak, u istom dokumentu se navodi da Ministarstvo u okviru svoje nadležnosti „predlaže Vladi strategiju razvoja spoljnih poslova i druge mere kojima se oblikuje spoljna politika Vlade; priprema dokumentaciju, informacije i analize iz oblasti spoljne politike”.²⁰ Iako se radi o odredbi koja je preuzeta iz člana 5 Zakona o spoljnim poslovima (*Službeni glasnik*

¹⁸ Ovo je povezano i sa pitanjem definisanja pojma „spoljna politika”. Rasprava o ovom pitanju izlazi iz okvira rada. Za pregled nekih razmišljanja videti: Nemanja Marinković, *Odnos spoljne politike i nacionalne bezbednosti*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beograd, Beograd, 2016, str. 50–60. U ovom radu se kao kriterijum definisanja elemenata koji ulaze u okvir spoljne politike uzima, pre svega, nadležnost definisana pozitivnim propisima. U literaturi se govori i o „pravu spoljnih odnosa” kao posebnoj disciplini i ukazuje na teškoće u definisanju granica. Ova disciplina čini deo unutrašnjeg prava koje je usko povezano sa međunarodnim pravom. Polazi se od stava da ne postoji pravo spoljnih odnosa koje bi se odnosilo na celi svet, već postoji više „prava spoljnih odnosa”. Ipak, neki od principa se mogu smatrati zajedničkim. Za šire videti: Thomas Giegerich, “Foreign Relations Law”, Encyclopedia entries, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, January 2011. Za raspravu o potrebi razvoja ove grane prava u okviru *Commonwealth* pravnih sistema videti u: Campbell McLachlan, “The Allocative Function of Foreign Relations Law”, *The British Yearbook of International Law*, Vol. 82, No. 1, 2012, pp. 349–380.

¹⁹ „Informator o radu Ministarstva spoljnih poslova”, avgust 2017, www.mfa.gov.rs/dokumenta/informator.pdf 01/09/2017, str. 44.

²⁰ „Informator o radu Ministarstva spoljnih poslova”, op. cit., str. 42.

RS, br. 116/2007, 126/2007 [ispr.] i 41/2009) trebalo bi imati u vidu da nije potpuno jasno šta se pod „strategijom razvoja spoljnih poslova” ovde misli, imajući u vidu da Zakon o ministarstvima (*Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – dr. zakon i 62/2017) u članu 13, kada govori o poslovima koje obavlja Ministarstvo spoljnih poslova, ne spominje strateške dokumente, iako isti zakon govori o strateškim dokumentima koje pripremaju druga ministarstva (privreda, poljoprivreda, saobraćaj, rudarstvo, itd). Tako je, na primer, i koordinacija pripreme strateških dokumenata u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji u nadležnosti Ministarstva za evropske integracije (član 13a).

Budući da Srbija nema poseban strateški dokument u oblasti spoljne politike, u raspravi o strateškim dokumentima od značaja za spoljnu politiku najpre se postavlja pitanje kriterijuma za klasifikaciju.²¹ Jedan od pokušaja takve klasifikacije (nije navedeno na osnovu kojih kriterijuma je to učinjeno) daje se na sajtu Generalnog sekretarijata Vlade. Prema podacima sa sajta organa (dakle, prema klasifikaciji ovog organa) ukupan broj strategija u oblasti odbrane i spoljne politike iznosi 13 (usvojene od 2001. do 2012), od ukupno 106 strateških dokumenata.²² U delu sajta Vlade naslovljenog „Strategije” nalazi se ukupno 158 dokumenata u čijem naslovu stoje reči „strategija” ili „nacionalna strategija”. Pored toga, na sajtu se nalazi i 17 dokumenata iz čijeg naslova se vidi da se radi o akcionim planovima, u jednom slučaju jednog dokumenta se radi o „programu”, a u tri dokumenta se radi o predlozima strateških dokumenata.²³

²¹ Ostavljamo po strani raspravu o suštinskim elementima i karakteristikama strateških dokumenata koji ih čine različitim od drugih sličnih dokumenata. Moguće dileme u vezi sa odgovorom na pitanje kako uopšte prepoznati strateški dokument (nezavisno od toga kako se on formalno zove) ovde ostavljamo po strani. Podsećajući na različita značenja „strategija” Dajbl govori o šest karakteristika strategije spoljnih poslova – sveobuhvatna, dugoročna, sa pažljivo definisanim sredstvima za ostvarenje, svrhishodna, koherentna, interaktivna (Terry L. Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*, Cambridge University Press, 2007, pp. 8–23).

²² To su: Strategija odbrane, Strategija nacionalne bezbednosti, Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama za period 2009–2014. godine, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji, Strategija za borbu protiv droga za period od 2009. do 2013. godine, Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji, Strategija kontrole streljačkog i lakog oružja za period 2010–2015. godine, Strategija borbe protiv trgovine ljudima i Strategija za upravljanje migracijama (www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html, 18/09/2017).

²³ Videti na: www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678. Nema posebne naznake o vremenskom periodu na koji se odnosi, ali se vidi da je obuhvaćen period od 2002. godine do danas (www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=301143, 18/09/2017).

Jedan element normativno-strateškog okvira spoljne politike čine i međunarodnopravne obaveze zbog čega bi se moglo smatrati vrlo značajnim pitanje statusa Srbije u međunarodnim ugovorima. Ovo pitanje ima različite dimenzije.²⁴ Jedna od njih se odnosi na način kako je regulisana procedura izražavanja pristanka na obavezivanje međunarodnim ugovorima, tj. procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora, o čemu će kasnije biti više reči.

U formalnom smislu strateško opredeljenje Srbije da postane članica EU trebalo bi vezivati, najpre, za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2008).²⁵ Naravno, u širem sociološkom i politikološkom smislu bi o evropeizaciji moglo da se raspravlja na različite načine i u odnosu na različite pomoćne kriterijume.²⁶ Pre toga je oktobra 2004. Narodna skupština usvojila Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji.²⁷ Strategija Srbije za pridruživanje SCG EU usvojena je 2005. godine, a Strategija komunikacije o pristupanju Srbije EU 2011. godine.²⁸ Programski okvir evropeizacije shvaćene kao proces usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU, posebno je i vrlo detaljno opisan u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina *Evropske unije* (2014–2018).²⁹

²⁴ Ovde se, zbog ograničenog prostora, ne ulazi u posebnu raspravu o ovim aspektima spoljne politike.

²⁵ Podaci koji se odnose na dinamiku procesa EU integracija preuzeti su, uz izvesne izmene, iz rada Dragoljub Todić, “‘Europeanisation’ of Law of Republic of Serbia: Between (un)clear goals and (in)appropriate indicators”, Conference “Law and Transition”, Faculty of Law, University of Belgrade, 23rd and 24th March 2017, Belgrade.

²⁶ Pojava termina „evropeizacija” vezuje se za članak posvećen „slučaju Francuske” a iniciran referendumskom kampanjom u vezi sa ratifikacijom EC ugovora o ekonomskoj i političkoj uniji 1992. godine. Stella Ladi, “Europeanisation and Environmental Policy Change”, *Policy and Society*, Vol. 24, No. 2, 2005, p. 2. Za šire o stavovima autora koji je na ovaj način upotrebio pojam videti: Robert Ladrech, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 22, No.1, 1994, pp. 69–88; Sonphill, kada govori o „evropeizmu” italijanske spoljne politike konstatuje da evropeizam pokušava učiniti Evropu ključnim činiocem međunarodne politike istovremeno naglašavajući da su evropeizam i atlantizam u spoljnoj politici podsećaju na Janusa (Lee Sonphil, Europeanism and Atlantism in the Italian Foreign Policy: Focused on Continuity and Change, *International Area Review*, Vol. 10, No. 1, Spring 2007, p. 176). Za države kandidate za članstvo u EU ovaj pojam se vezuje proces transpozicije i usaglašavanja unutrašnjih propisa sa propisima EU.

²⁷ Tekst Rezolucije videti na: www.parlament.gov.rs/upload/documents/eu_integracion/RS48-04.pdf, 18/09/2017.

²⁸ „Strategija Srbije za pridruživanje SCG EU”, Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije, Beograd, 2005; „Strategija komunikacije o pristupanju Srbije EU”, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011.

²⁹ Za šire o najnovijem Drugom revidiranom Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), usvojenom 17. novembra 2016. videti: www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf, 19/09/2017.

Ključnim godinama procesa pridruživanja EU, verovatno bi se mogle označiti 2004, 2005, 2008. i 2013. godina. Pregovori o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su počeli u novembru 2005. godine, isti je potpisan aprila 2008. godine i stupio je na snagu u septembru 2013. godine.³⁰

O tome kakav je uticaj procesa evropeizacije na Srbiju moglo bi se prosuđivati na različite načine što zahteva znatno više prostora. Podaci koji ilustruju dinamiku zakonodavnih promena tj. podaci o broju donetih i objavljenih zakona mogli bi predstavljati neku vrstu početne formalne manifestacije procesa evropeizacije.³¹ Tako, ako se pogleda broj usvojenih i objavljenih zakona, po godinama za protekli period, mogu se uočiti određene razlike.³² Na primer, u 2008. godini je u Narodnoj skupštini usvojeno 48 zakona, da bi 2009. godine (u prvoj godini nakon potpisivanja SSP) on iznosio 265. Od tada pa do 2015. godine broj objavljenih zakona nikada nije bio ispod 130 na godišnjem nivou dok je u periodu pre toga (osim za 1991. i 1992) bio više nego duplo manji.³³ Ako 1991. i 1992. godinu izuzmemo, zbog vanrednih okolnosti koje su označavale početak oružanih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, zbog čega je postojala potreba za značajnom zakonodavnom delatnosti čiji je sadržaj zbog okolnosti koje su postojale u državi drugačiji, ukupan broj zakona koji su doneti na godišnjem nivou u periodu 1993–2008. godine iznosi 894, što u proseku na godišnjem nivou iznosi 56 zakona. Godina u kojoj su pregovori počeli (2005) se, takođe, značajno izdvaja u odnosu na ovaj niz od 16 godina, jer je u toj godini doneto 120 zakona, što znači više nego duplo od proseka za ovaj period godina. Ukupan broj objavljenih zakona od 2009. godine (prve godine nakon potpisivanja SSP) do 2016. godine je 1437 zakona, što znači da je u proseku na

³⁰ Ipak, ne bi trebalo gubiti iz vida ni činjenicu da je još 1996. pri Saveznoj vladi bila formirana Komisija za harmonizaciju pravnog sistema tadašnje SRJ sa regulativom EU i Saveta Evrope („Odluka o obrazovanju Komisije za harmonizaciju pravnog sistema SRJ sa regulativom Evropske unije i Saveta Evrope”, *Službeni list SRJ*, br. 45/1996).

³¹ Pitanje dinamike donošenja i kvaliteta podzakonskih propisa zaslužuje znatno detaljniju i posebnu analizu iz više razloga. Najpre, zbog prakse da se u nekim slučajevima zakonom propušta da urede određena pitanja i prepušta se da se to uredi podzakonskim propisima, zbog čega podzakonski propisi u nekim slučajevima postaju mnogo značajniji za stanje u određenoj oblasti. Potom, zbog načina kako se donose podzakonski propisi, zbog prakse propuštanja propisanih rokova za njihovo donošenje itd.

³² Za potrebe ove analize su ignorisane promene u sastavu Narodne skupštine (i Vlade) jer autor polazi od stava da ovaj činilac nema suštinski karakter, budući da su sve političke stranke koje su predstavljale većinu u svim sazivima Narodne skupštine nakon 2001. godine imale za cilj evropske integracije, tj. ni u jednom sazivu vladajuća većina nije osporavala ovaj cilj.

³³ Videti: www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-zakona-objavljenih-u-sluzbenom-glasniku-republike-srbije.1933.html, 11/02/2017.

godišnjem nivou doneto skoro 180 zakona. Ovde treba imati u vidu da je broj donetih zakona u 2016. godini opao znatno ispod proseka (88).³⁴

Transparentnost evropeizacije na primeru učešća javnosti u donošenju odluka u zakonodavnom procesu

U literaturi se proces donošenja spoljnopolitičkih odluka razmatra na različite načine, iako izgleda bi se moglo reći da je ovo pitanje jednim delom zapostavljeno.³⁵ Smit (Smith), pozivajući se na druge autore konstatuje da od tri glavna načina razmišljanja o međunarodnim odnosima osim bihevizma (idealizam, realizam i teorija međunarodnog društva), niko ne uzima za središte istraživanja proces odlučivanja.³⁶ Proces odlučivanja se u njima vidi više kao „određen”, nego što on „određuje”.

Minc i Diroj (Mintz i DeRouen), pozivajući se na Robinsona i Snajdera (Robinson i Snyder), govore o četiri elementa (komponente) procesa spoljnopolitičkog odlučivanja: identifikacija problema, traganje za alternativama, izbor alternative i sprovođenje izabranog rešenja.³⁷ Isti autori, kada govore o determinantama spoljnopolitičkog odlučivanja posebno razmatraju psihološke faktore, međunarodne, domaće i kulturne faktore. Kada govore o domaćim (unutrašnjim) faktorima oni posebno analiziraju ekonomske uslove, ekonomske interese, javno mnjenje i izborni ciklus.³⁸

³⁴ Ovo bi moglo biti predmet različitih tumačenja, ali bi u svakom slučaju trebalo imati u vidu da su te godine održani parlamentarni izbori.

³⁵ U literaturi kod nas ovim pitanjem se na sistematski način najviše (ili možda jedino) bavio Ivo Visković u: *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1979; *Proces kreiranja i realizacije vanjske politike u Jugoslaviji*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1984.

³⁶ Ipak, za stavove drugih autora videti: Jean A. Garrison, “Foreign Policymaking and Group Dynamics: Where We’ve Been and Where We’re Going”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 155–202; Martin Hollis, Steve Smith, “Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making”, *British Journal of Political Science*, Vol. 16, No. 3, 1986, pp. 269–286; Zeev Maoz, *National Choices and International Processes*, Cambridge University Press, 1990, pp. 304–377; Thomas S. Mowle, “Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflict”, *Political Psychology*, Vol. 24, No. 3, September 2003, pp. 561–592.

³⁷ Alex Mintz i Alex Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, 2010. p. 4.

³⁸ *Ibid.*, pp. 97–148.

Rasprava o odlučivanju u spoljnoj politici vodi se i sa stanovišta nadležnosti pojedinih organa, u konkretnoj državi, ili u odnosu na neki konkretni slučaj itd.³⁹ Jedan deo radova u vezi sa ovim predstavljaju radovi zasnovani na psihološkim interpretacijama činilaca koji determinišu proces donošenja odluka u celini, uz tumačenja specifičnosti procesa odlučivanja kada se donose spoljnopolitičke odluke.⁴⁰ Neki autori sugerišu potrebu razlikovanja rasprave o donošenju spoljnopolitičkih odluka na nivou države od spoljnopolitičkog odlučivanja u okviru međunarodnih organizacija, odnosno razlikovanja prava spoljnih odnosa međunarodnih organizacija i EU od prava spoljnih odnosa u okviru države.⁴¹ Uloga medija i informacija u spoljnoj politici predmet je posebnog interesovanja.⁴² Razmatra se i pitanje značaja glasača i posebnih interesnih grupa u procesu oblikovanja spoljne politike i donošenja odluka.⁴³ Takođe, govori se o upravljanju

³⁹ Bruce Bueno de Mesquita, "A decision making model: Its structure and form", *International Interactions*, Vol. 23, No. 3–4, 1997, pp. 235–266; Margaret G. Hermann, "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, Summer 2001, pp. 47–81; Chihiro Hosoya, "Characteristics of the Foreign Policy Decision-Making System in Japan", *World Politics*, Vol. 26, No. 3, 1974, pp. 353–369; Howard Lentner, "Foreign Policy Decision Making: The Case of Canada and Nuclear Weapons", *World Politics*, Vol. 29, No. 1, 1976, pp. 29–66. „Odnos institucionalnih pretpostavki i donošenja i sprovođenja spoljnopolitičkih odluka Republike Srbije” predmet je analize koja se daje u članku: Vladimir Pavićević, Dragan Živojinović, „Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije”, u: Milan Podunavac (ur.), *Javne politike Srbije*, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, Beograd, 2011, str. 57–68. Autori daju osnovne naznake o načinu kako je propisana nadležnost za obavljanje poslova u oblasti spoljne politike u Srbije i kroz opis dva slučaja odgovaraju na pitanje da li stvarni proces vođenja spoljne politike odgovara proceduri koja je prethodno opisana. Za celovit prikaz subjekata koji učestvuju u kreiranju i sprovođenju spoljne politike kod nas videti: Mladen Lišanin, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [1]”, *Srpska politička misao*, Vol. 30, No. 4, 2010, str. 127–152; Mladen Lišanin, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [2]”, *Srpska politička misao*, Vol. 31, No. 1, 2011, str. 187–208.

⁴⁰ Alex Mintz, Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, 2010; Jonathan Renshon, Stanley A. Renshon, "The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making", *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4/2008, pp. 509–536.

⁴¹ Thomas Giegerich, "Foreign Relations Law", Encyclopedia entries, op. cit., para 10.

⁴² Piers Robinson, "The CNN effect: Can the news media drive foreign policy?", *Review of International Studies*, Vol. 25, No. 2, 1999, pp. 301–309; Marissa Myers, "When biased advice is a good thing: Information and foreign policy decision making, *International Interactions*", Vol. 24, No. 4, 1998, pp. 379–403.

⁴³ Elena V. McLean, "Whang Taehee, Designing foreign policy: Voters, special interest groups, and economic sanctions", *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 5, 2014, pp. 589–602.

procesom donošenja spoljnopolitičkih odluka, kao i specifičnim aspektima donošenja odluka u oblasti spoljne i bezbednosne politike EU.⁴⁴

Transparentnost spoljnopolitičkih odluka razmatra se u kontekstu transparentnosti rada organa uprave u celini.⁴⁵ Pri tom bi trebalo imati u vidu i ograničenja u vidu utiska da su spoljna politika i diplomatija oduvek i „po prirodi stvari” smatrani kao aktivnosti sa inherentnim udelom tajnovitosti.⁴⁶ Neki radovi su posvećeni široj raspravi o mogućnostima demokratizacije spoljne politike.⁴⁷ U ovom kontekstu se ponekad postavlja i pitanje uloge i mogućnosti nevladinih organizacija i udruženja građana.⁴⁸ Interesan je pokušaj naglašavanja značaja prava na učešće u izgradnji međunarodnog prava (u kontekstu ljudskih prava).⁴⁹

Usaglašavanje nacionalnih propisa Srbije sa propisima EU i učešće javnosti

Ako je evropeizacija pravna obaveza i cilj Srbije onda ne bi trebalo posebno objašnjavati koliki je značaj načina kako je proces usaglašavanja nacionalnih propisa

⁴⁴ David Mitchell, “Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, 2010, pp. 631–659; Michal Piechowicz, “Intergovernmental Cooperation and the Idea of Community in the Institutional and Decision-making Sphere of the EU Common Foreign and Security Policy”, *European Review*, Vol. 23, No. 4, 2015, pp. 540–552.

⁴⁵ Achron Fung, Mary Graham, David Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, 2007, pp. 35–49; Alexandru Grigorescu, *Democratic Intergovernmental Organizations?: Normative Pressures and Decision-Making Rules*, Cambridge University Press, 2015, pp. 89–129. Laura Trajber Waisbich, Raisa Cetra, Joara Marchezini, “The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy”, *Contexto International*, Vol. 39, No. 1, January–April 2017, pp. 179–200.

⁴⁶ Allan Gyngell, Michael Wesley, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge University Press, 2007, p. 16.

⁴⁷ James M. McCormick, “Democratizing Canadian foreign policy”, *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 13, No. 1, 2006, pp. 113–131; Donald Weatherbee, *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*, ISEAS–Yusof Ishak Institute, Singapore, 2013, pp. 21–36.

⁴⁸ Kada je u pitanju uloga nevladinih organizacija značajan doprinos sagledavanju pojedinih spoljnopolitičkih pitanja i praćenju stanja u ovoj oblasti učinjen je od strane Foruma za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji. Videti: www.emins.org/srpski/forum-za-medjunarodne-odnose. Pri tom bi, u detaljnijoj analizi, morale biti uzete u obzir i aktivnosti više drugih organizacija čiji predmet delovanja nije spoljna politika kao takva, ali su aktivnosti koje sprovode od mogućeg značaja za neke aspekte spoljne politike.

⁴⁹ Nahuel Maisley “The International Right of Rights? Article 25(a) of the ICCPR as a Human Right to Take Part in International Law-Making”, *European Journal of International Law*, Vol. 28, No. 1, 1 February 2017, pp. 89–113.

sa propisima EU regulisan i kako se sprovodi.⁵⁰ Kvalitet ovog procesa, kao dela zakonodavne procedure, zavisi od više činilaca te se sagledavanje normativnih rešenja može smatrati samo prvim korakom u pravcu sveobuhvatne analize stanja i mogućnosti njegovog unapređenja.

Što se tiče obaveze usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU ona proističe iz uslova za prijem u ovu organizaciju i eksplicitno je propisana u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2008). Član 1 i član 72 direktno upućuju na obavezu Srbije da usklađuje zakonodavstvo sa propisima EU. To podrazumeva postupak transpozicije tj. prenošenja propisa EU u nacionalni pravni sistem koji se sprovodi za direktive dok se uredbe direktno i neposredno primenju.⁵¹ Osnovni tehnički instrument za sagledavanje stanja usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU, u fazi pripreme zakona, je Izjava o usklađenosti.⁵² Poslovnik Vlade u članu 40 Predviđa obavezu predlagača Zakona da uz nacrt zakona dostavi i izjavu „da je nacrt zakona usklađen s propisima Evropske unije, u obliku koji je usvojila Vlada, ili izjavu da o pitanju koje nacrt zakona uređuje ne postoje propisi Evropske unije”. Na ovakvo rešenje se dalje naslanja i obaveza predlagača zakona iz člana 46 Poslovnika kojim se propisuje da je predlagač u obavezi da pribavi i „mišljenje Kancelarije za evropske integracije” kada se radi o nacrtu zakona.⁵³ Prilikom dostavljanja nacrta zakona na mišljenje Kancelariji za

⁵⁰ Deo članka koji se odnosi na proces usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU preuzet, uz izvesne izmene i dopune iz: Dragoljub Todić, Nikola Dragišić, „EU i Srbija: od obaveze usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU i njihove primene do prelaznih rokova”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 47–48, 2014, str. 30–39. Za opštu procenu stanja u ovoj oblasti videti: *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena*, OEBS, Beograd, 2011, www.osce.org/sr/odihr/87871.

⁵¹ „Priručnik za prevodjenje pravnih akata Evropske unije”, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Beograd, 2009, str. 32. Termin „transpozicija” označava bilo koje zakonske, podzakonske ili druge obavezujuće mere preduzete od strane nekog nadležnog organa države članice s ciljem da se unesu u nacionalni pravni poredak obaveze, prava i dužnosti sadržane u direktivama EU. Na taj način, transpozicija obuhvata ne samo prezimanje teksta direktive u nacionalno pravo već i sve kasnije izmene i dopune, kao i ukidanje pojedinih propisa ili odredbi koji nisu usaglašeni, kako bi se obezbedilo da nacionalni propis u celini pravilno odražava odredbe direktive (“Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation”, Commission of the European Communities, 1997, <http://ec.europa.eu/environment/archives/guide/contents.htm>, p. 140). Tumačenje iz ovog dokumenta EU upućuje, između ostalog, i na zaključak da se usklađivanje nacionalnih propisa odnosi i na podzakonske i druge slične akte, a ne samo zakone.

⁵² Propisan je i obavezan sadržaj ovog dokumenta.

⁵³ Pored obaveze da pribavi mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva finansija (isto kao i u slučaju predloga uredbe, odluke, memoranduma o budžetu, strategije razvoja, deklaracije i zaključka).

evropske integracije, predlagač dostavlja i izjavu o usklađenosti sa propisima Evropske unije (stav 4). Iz prethodnog proizlazi, između ostalog, i to da podzakonski akti nisu predmet preispitivanja sa stanovišta njihove usaglašenosti sa relevantnim propisima EU.

Jednim od spornih elemenata u procesu pripreme i usvajanja propisa u pravnom sistemu Srbije mogli bi se smatrati oni delovi koji se odnosi na mogućnost učešća javnosti u ovom procesu.⁵⁴ Ceo član 41 Poslovnika Vlade posvećen je pitanju javne rasprave, odnosno obavezama predlagača zakona u vezi sa ovim.⁵⁵ Nejasnom bi se mogla smatrati formulacija iz stava 1, gde se kroz izuzetno široko i neodređeno formulisanje obaveze predlagača da sprovede javnu raspravu (u „pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu“) mogućnost sprovođenja javne rasprave, značajno relativizuje. A onda se u stavu 2 istog člana na prvi pogled relativno precizno nabrajaju obaveze da se to ipak učini. Takva obaveza se odnosi na četiri sledeća slučaja: 1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona; 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije; 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom. Iz ovako formulisanih odredbi proizilazi

⁵⁴ Na ovo se ukazuje i u Izveštaju Evropske komisije, Brussels, 9.11.2016 SWD(2016) 361 final, p. 10. Za šire o učešću građana u odlučivanju u procesu EU integracija videti: Maja Bobić, Dragoljub Todić, „Inicijativa i učešće građana u odlučivanju u procesu evropskih integracija“, u: Dragan Đukanović, Miloš Jončić (urs), *Spoljna politika Srbije i zajednička spoljna i bezbednosna politika EU*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2012, str. 233–243. Pitanje učešća nevladinih organizacija u ovom procesu zaslužuje znatno više pažnje. Institucionalizacija učešća nevladinih organizacija u procesu EU integracija kroz aktivnosti tzv. Konventa otvara više dilema među kojima je pitanje procedure samo jedno.

⁵⁵ Izgleda da ovakva rešenja iz Poslovnika u osnovi prate u javnosti već snažno prisutnu tendenciju da se „javna rasprava“ izjednačava sa učešćem javnosti na način da se organizovanje javne rasprave smatra ispunjavanjem zahteva koji se tiču učešća javnosti. Ako bi se za osnovu sadržaja pojma učešće javnosti uzela rešenja iz Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine onda ne bi trebalo da bude nikakvog spora da se „javna rasprava“ može smatrati samo jednim od elemenata učešća javnosti. Relevantnost ovog međunarodnog ugovora trebalo bi posmatrati u kontekstu širokog spektra pitanja koje ovaj međunarodni ugovor ima za svoj predmet regulisanja, zatim kroz formulaciju člana 1 (cilj), definicije pojedinih pojmova, sadržaj prava i obaveza država članica itd.

nekoliko dilema koje mogu biti od uticaja na sužavanje mogućnosti za učešće javnosti u procesu pripreme i usvajanja propisa. Najpre, u vezi sa prvom tačkom, postavlja se pitanje ko i na osnovu čega procenjuje šta se smatra „novim sistemskim zakonom”.⁵⁶ U pogledu formulacije iz tačke 2 Poslovnika izgleda da bi se, na prvi pogled, moglo zaključiti da od opšte obaveze organizovanja javne rasprave (prilikom pripreme novog zakona) javnost deli jedino odluka „nadležnog odbora” koji može odlučiti da se ne organizuje javna rasprava ako to „obrazloženo predloži” predlagač.⁵⁷ Obaveza organizovanja javne rasprave u slučaju pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona značajno je smanjenja formulacijom da takva obaveza postoji jedino „ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, zbog sličnog problema kao i u slučaju tačke 1”.⁵⁸

Ono što bi verovatno moglo biti sporno je i rešenje sadržano u stavu 2 člana 41 kojim je propisano da „odluku o sprovođenju javne rasprave, program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagača”, što bi trebalo da znači da se javna rasprava vodi tek kada je predlog zakona dospelo u nadležni vladin odbor. Ovo bi se moglo tumačiti tako da ovakva formulacija ne podrazumeva uključivanje javnosti „u ranoj fazi” pripreme propisa.⁵⁹

Jednom od spornih tačaka procesa bi se moglo smatrati i to što Poslovníkom nije predviđeno do koje mere i na koji način je predlagač zakona obavezan da uvaži mišljenja izneta tokom sprovođenja postupka učešća javnosti. Standard koji koristi stav 2 člana 8 Arhuske konvencije sastoji se u propisanoj obavezi države članice da

⁵⁶ Ovako kako je formulisano moglo bi se zaključiti da je to toliko jasno kao da nema nikakve potrebe da se dodatno pojašnjava. Naravno, u nekim slučajevima to i ne bi trebalo biti sporno (širina predmeta regulisanja, broj subjekata koji su uključeni, povezanost sa različitim sektorima privrede i društva, infrastrukturni značaj, itd), ali u nekim slučajevima bi to mogao biti predmet rasprave. U praksi bi to moglo da znači da predlagač zakona i/ili nadležni odbor o tome donose odluku uz ograničene (ili nikakve) mogućnosti javnosti da bitno utiče na nju.

⁵⁷ Ovde bi moglo biti interesantno analizirati moguće razloge koje će predlagač zakona koristiti u praksi (verovatno prvenstveno „hitnost” postupka) kao i učestalost takve prakse imajući u vidu predstojeće zakonodavne aktivnosti u vezi sa pridruživanjem Srbije EU. Sa stanovišta javnosti ostaje pitanje kako se zaštititi od eventualnih zloupotreba koje ovakva mogućnost pruža predlagaču zakona.

⁵⁸ Dakle, na osnovu čega se procenjuje da se predloženim izmenama i dopunama nekog zakona „bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona” i koji su mehanizmi zaštite koji javnosti stoje na raspolaganju u slučaju da se osporava odluka predlagača zakona, odnosno nadležnog odbora?

⁵⁹ Odredbom člana 8 Arhuske konvencije (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/09) se propisuje obaveza država članica da „tokom pripreme izvršnih propisa od strane organa javne vlasti i drugih opšte primenljivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu (...) nastoje da promovišu efektivno učešće javnosti u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene [pod. aut.]”.

se rezultat učešća javnosti „uzme u obzir u najvećoj mogućoj meri”.⁶⁰ Sa ovim pitanjem je povezana i činjenica da Poslovníkom nije predviđena obaveza predlagača zakona da uz nacrt zakona dostavi i informaciju (izveštaj) o rezultatima učešća javnosti (član 40), kao i to što nisu potpuno poznate posledice obaveze predlagača da „izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave” (stav 10 član 41 Poslovníka).⁶¹

Dostupnost informacija, odnosno dokumenata koji predstavljaju deo procesa pripreme i usvajanja propisa, odnosno učešća javnosti u ovom procesu predstavlja drugu slabu kariku u ovom procesu. Najpre, spornom bi se mogla smatrati odredba člana 42 Poslovníka kojom je predviđeno da „ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta”. Dakle, ovom odredbom se garantuje jedino to da će predlog zakona, za koji nije obavezno sprovođenje javne rasprave, postati dostupan javnosti kada nadležni odbor „donese akt kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta”, tj. potpuno na kraju procesa (u delu procesa koji se odnosi na Vladu).⁶²

Jedno od pitanja u vezi sa postojećim rešenjima koja sadrži Poslovník Vlade, koje bi moglo biti preispitano, proističe i iz toga što analiza efekata propisa nije predmet javne rasprave onda kada se ona predviđena.⁶³ Ovo se, na sličan način, odnosi i na Izjavu o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabelu

⁶⁰ Za razliku od postupka učešća javnosti koji se odnosi na neka druga pitanja gde je formulisan standard koji obavezuje države članice da prilikom donošenja odluke „uzmu u obzir ishod učešća javnosti”. Dakle, jasno se pravi razlika kroz izostavljanje dela formulacije koji definiše meru obaveznosti kakva je upotrebljena u slučaju pripreme i usvajanja propisa i koja glasi „u najvećoj mogućoj meri”.

⁶¹ Ovi elementi učešća javnosti mogu biti naročito važni zbog (moguće) primene mera pravne zaštite.

⁶² Ovde se može postaviti pitanje da li se u ovoj fazi procesa može očekivati bilo kakvo učešće javnosti.

⁶³ Ipak, Poslovník Vlade u članu 40 predviđa da „kao prilog uz nacrt zakona predlagač dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava”. Međutim, analiza dosadašnje prakse pripreme propisa pokazuje da se analiza efekata zakona jednim delom svodi na davanje načelnih i tipskih odgovora bez stvarne i preciznije analize efekata zakona koji se predlaže. U odnosu na *Regulatory Impact Analysis* (RIA) nedostaje detaljna analiza mogućih efekata zakona, a naročito primena ovog instrumenta u odnosu na podzakonske propise. Hrvatska je, dve godine pre prijema u EU, donela poseban zakon koji reguliše ova pitanja, ali autoru nisu poznati rezultati primene ovog zakona. Od maja 2017. godine na snazi je novi Zakon o procjeni učinka propisa (*Narodne novine*, br. 44/17).

usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije, što može biti od značaja za celovito sagledavanje stanja i mogućnosti primene propisa koji se usaglašavaju.

Potvrđivanje međunarodnih ugovora

Članom 11 Bečke konvencije o ugovornom pravu je predviđeno da „pristanak jedne države da bude vezana ugovorom može biti izražen potpisivanjem, razmenom instrumenata koji sačinjavaju ugovor, ratifikacijom, prihvatanjem, odobravanjem ili pristupanjem ili na svaki drugi dogovoren način.⁶⁴ Ratifikacija se smatra najčešćom formom izražavanja pristanka.⁶⁵ Pristanak države da bude vezana ugovorom izražava se putem ratifikacije: a) ako ugovor predviđa da se pristanak izrazi ratifikacijom, b) ako je na drugi način utvrđeno da su se države koje su učestvovala u pregovorima dogovorile da je potrebna ratifikacija, c) ako je predstavnik te države potpisao ugovor pod rezervom ratifikacije, ili d) ako namera te države da potpiše ugovor pod rezervom ratifikacije proizilazi iz punomoćja njenog predstavnika ili je izražena u toku pregovora (član 14).⁶⁶

U pravnom sistemu Srbije najznačajniji opšti deo pravila koja se odnose na potvrđivanje međunarodnih ugovora propisan je Poslovníkom Vlade (*Službeni glasnik RS*, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13) i procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora je deo ukupnog zakonodavnog procesa.⁶⁷ I na proceduru zaključivanja i potvrđivanja međunarodnih ugovora primenjuju se odredbe Poslovnika Vlade (budući da se radi o procesu pripreme i usvajanja propisa uopšte). Izvesne specifičnosti procesa naglašene su u rešenjima koje sadrži već pomenuti Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (*Službeni glasnik RS*, br. 32/2013).⁶⁸ Osim toga, za proceduru pripreme,

⁶⁴ Videti *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 30/72.

⁶⁵ Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy Oriented Perspective*, Oxford University Press, 2015, pp. 323–324.

⁶⁶ Pristanak države da bude vezana ugovorom izražava se putem prihvatanja ili odobravanja u uslovima sličnim onima koji se primenjuju na ratifikaciju (stav 2).

⁶⁷ Autor stoji na stanovištu da se ključnim elementima procesa pripreme i usvajanja propisa mogu smatrati oni koji su obuhvaćeni fazom do usvajanja predloga zakona na sednici Vlade. Bez umanjivanja značaja ovog procesa u kasnijoj fazi (naročito uloge Narodne skupštine), procenjuje se da su efektivne mogućnosti učešća i uticaja javnosti na sadržaj normi sve manje u kasnijoj fazi. Zbog toga se u radu ne analizira deo procesa usvajanja zakona nakon njegovog usvajanja na sednici Vlade. Ipak, trebalo bi spomenuti da pitanje primene procedure usvajanja zakona po hitnom postupku (u Narodnoj skupštini) zaslužuje da bude predmet posebnog preispitivanja.

⁶⁸ Ovaj deo rada je, uz izvesne izmene i dopune, preuzet iz: Dragoljub Todić, „Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja”, *Međunarodna politika*, br. 1152, 2013, str. 5–19.

izrade i usvajanja predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora mogu biti relevantne i odredbe nekoliko drugih zakona i podzakonskih akata.

Najpre, otvorenim pitanjem bi se mogla smatrati činjenica da u proceduri pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora nije predviđena obaveza predlagača propisa da izradi analizu efekata zakona. Članom 11 već spomenutog Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora predviđeno je da se „uz nacrt zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora dostavljaju (...) i mišljenja organa državne uprave nadležnih za spoljne poslove, finansije i zakonodavstvo, kao i organa državne uprave u čiji delokrug spadaju pojedina pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom” (stav 2). Dakle, Zakon ne predviđa obavezu dostavljanja analize efekata zakona iz čega bi se mogli izvući različiti zaključci o mogućim posledicama postojećeg sistema potvrđivanja međunarodnih ugovora koji ne podrazumeva nikakvu obavezu predlagača propisa da sagleda moguće posledice primene nekog međunarodnog ugovora, preduzme odgovarajuće mere kako bi zainteresovao javnost a posebno zainteresovane subjekte na koje će se odredbe pojedinih međunarodnih ugovora neposredno i posredno odnositi, itd. Sagledavanje efekata primene nekog međunarodnog ugovora ima poseban značaj u slučajevima kada međunarodni ugovor ima (ili može da ima) izvesne uticaje na pojedine subjekte u državi i pre njegovog stupanja na snagu. Pored toga, van ovako definisane obaveze predlagača ostaje i više subjekata na koje se potencijalno odnosi međunarodni ugovor, odnosno na koje može imati uticaj. Ovo se, pre svega, odnosi na privredne subjekte i pojedine specifične kategorije stanovništva.⁶⁹

Osim što nije predviđena obaveza izrade analize efekata otvorenim se može smatrati pitanje procene relevantnosti pojedinih organa (čije mišljenje predlagač ima obavezu da pribavi), sa stanovišta „pojedinih pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom”.⁷⁰ Predlagač nacrta zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora nema kriterijume na osnovu čega procenjuje koji su to organi državne uprave od koji treba da zatraži mišljenje već je prepušteno proceni predlagača koji za početne kriterijume procene uzima propisanu nadležnost pojedinih organa i organizacija.⁷¹

⁶⁹ Argumenti koji se ponekad navode, kao razlog zbog čega se ne predviđa izrada analize efekata zakona (da se najčešće radi o multilateralnim ugovorima kod kojih i nije predviđena mogućnost uticaja na sadržaj već pripremljenih ili zaključenih ugovora) autoru ovog članka više liči na argument u prilog izrade analize efekata.

⁷⁰ Isto i u članu 5 Zakona o potvrđivanju i sprovođenju međunarodnih ugovora koji se odnosi na „Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnog ugovora”. U ovom delu zakona bi se moglo postaviti pitanje potrebe da se posebno reguliše priprema predloga osnova za zaključivanje međunarodnih ugovora koji imaju bilateralni karakter, od onih multilateralnih.

⁷¹ Videti npr. Zakon o ministarstvima (*Službeni glasnik RS*, br. 72/12, 76/13).

Kao što je već naznačeno, mogućnosti učešća javnosti u proceduri pripreme zakona o potvrđivanju nekog međunarodnog ugovora značajno su ograničene činjenicom da je postojećom odredbom člana 41 Poslovnika Vlade predviđeno da je predlagač obavezan da „sprovede javnu raspravu”, između ostalog, i „prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom” (stav 2 tačka 4). Dakle, organizovanje javne rasprave prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora je izuzetak od pravila i to samo ako se ispune prethodno definisani uslovi (predlozi nadležnih organa i odluka nadležnog odbora). Nije poznato na osnovu kojih kriterijuma bi se nadležni organi mogli rukovoditi prilikom donošenja odluke da predlože organizovanje javne rasprave. Istovremeno, treba naglasiti činjenicu da Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora uopšte ne spominje ni reč „javnost”, ni reč „javna rasprava”.⁷²

Zaključak

Uz rezerve zbog mogućnosti da se za definiciju pojma „spoljna politika” uzmu različiti kriterijumi, ili da se pojedinim od njih pridaje različit značaj za različite potrebe, analiza normativno-strateškog okvira spoljne politike Srbije upućuje na nekoliko mogućih zaključaka. Mada nije zvanično objavljen ni jedan strateški dokument koji bi se mogao smatrati sveobuhvatnom strategijom spoljne politike Republike Srbije, iz postojećeg normativnog okvira je jasno da je EU centralni element spoljne politike naše zemlje. Obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i dinamika do sada sprovedenih promena u pravnom sistemu ne ostavljaju nikakvu dilemu u pogledu članstva u EU kao ključnom cilju domaće spoljne politike. Evropeizacija pravnog sistema kroz usaglašavanje unutrašnjih propisa sa propisima EU regulisana je unutrašnjim propisima. Uvedeni su posebni instrumenti koji na obavezujući način treba da obezbede usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU. Propisima je regulisana i procedura potvrđivanja međunarodnih ugovora, kao jednom od elemenata spoljne politike. Međutim, u delu koji se odnosi na transparentnost procesa koji su analizirani kao

⁷² Zakon sadrži neke odredbe koje mogu biti od značaja za javnost i pri tom se misli, pre svega, na odredbe kojima se reguliše objavljivanje zakona o potvrđivanju (član 16) i objavljivanje međunarodnih ugovora koji ne podležu potvrđivanju i posebnih međunarodnih ugovora o saradnji (član 20). Dakle, tek na kraju procesa donošenja zakona.

kriterijumi evropeizacije spoljne politike – i posebno učešće zainteresovanih subjekata u zaključivanju i potvrđivanju međunarodnih ugovora i učešće zainteresovanih subjekata u sprovođenju procedure usklađivanja unutrašnjih propisa sa propisima EU – uočeno je prisustvo većeg broja potencijalno slabih tačaka. Koliko bi to, u proceduralnom smislu, moglo predstavljati osnovu ili imati izvesne posledice za izvesna odstupanja od proklamovanih ciljeva spoljne politike Srbije trebalo bi posebno istraživati. Ovakav zaključak naglašava i nepotpuna procedura analize efekata propisa, koji se pripremaju i usvajaju radi usaglašavanja sa propisima EU. U celini, takvo stanje ostavlja prostor za postojanje i održavanje raskoraka između normativnog i stvarnog, tj. postojanje mogućnosti da se takvo stanje legitimizuje i predstavi kao sastavni deo pravnog sistema za potrebe dnevne politike i/ili specifičnih interesa nekih interesnih grupa. Odsustvo jasnih pravila kojima se obezbeđuje transparentnost bi trebalo posmatrati u kontekstu otvorenih mogućnosti manipulacija u profilisanju i definisanju jasnih pozicija u vezi sa nacionalnim interesima, ma kako definisali ovaj pojam.

Bibliografija

- Chen Lung-chu, *An Introduction to Contemporary International Law: A Policy Oriented Perspective*, Oxford University Press, 2015, p. 323, 324.
- Cooper Richard, "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", *World Politics*, Vol. 24, No. 2, 1972, pp. 159–181.
- Dragojlović Nataša, Sretenović Stanislav, Đukanović Dragan, Živojinović Dragan (prir.), *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 11–66.
- Đukanović Dragan, Lađevac Ivona, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXI, br. 3/2009, str. 343–364.
- Erdeljan Borivoj (ur). *Srbija i svet*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.
- Fearon James, "Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, No. 1, 1998, pp. 289–313.
- Giegerich Thomas, "Foreign Relations Law", Encyclopedia entries, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, January 2011.
- Hermann Charles, "The Comparative Study of Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 20, No. 3, 1968, pp. 521–534.
- Hudson Valerie, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 1–30.

- „Informator o radu Ministarstva spoljnih poslova”, Beograd, avgust 2017, <http://www.mfa.gov.rs/dokumenta/informator.pdf>. (19.9.2017), str. 42.
- James Alan, “The realism of Realism: The state and the study of International Relations”, *Review of International Studies*, Vol. 15, No. 3, 1989, pp. 215–229.
- Kaarbo Juliet, “Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 2, 2003, pp. 155–202.
- Kleinberg Katja, Fordham Benjamin, „Trade and Foreign Policy Attitudes”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, No. 5, 2010, pp. 687–714.
- Kreutz Joakim, Human Rights, “Geostrategy, and EU Foreign Policy, 1989–2008”, *International Organization*, Vol. 69, No. 1, 2015, pp. 195–217.
- Ladi Stella, “Europeanisation and Environmental Policy Change”, *Policy and Society*, Vol. 24, No. 2, 2005, p. 2.
- Marinković Nemanja, *Odnos spoljne politike i nacionalne bezbednosti*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beograd, Beograd, 2016, str. 50–60.
- McConnell Allan, “A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 5, 2016, pp. 667–684.
- McInnes Colin, Lee Kelley, “Health, security and foreign policy”, *Review of International Studies*, Vol. 32, No. 1, 2006, pp. 5–23.
- Jelica Minić (ur.), *Izazovi spoljne politike Srbije*, Fondacija Fridrih Ebert: Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2015.
- Kegli Čarls, Vitkof Judžin, *Svetska politika – trend i transformacija*, Centar za studije Jugoistične Evrope, Fakultet političkih nauka, Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova Srbije i Crne Gore, Beograd, 2004.
- Mintz Alex, DeRouen Karl, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, 2010.
- Nikolić Marko, Todić Dragoljub, (ur.), *Strateški pravci razvoja i utvrđivanja položaja Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
- Nuechterlein Donald, “National interests and foreign policy: A conceptual framework for analysis and decision-making”, *British Journal of International Studies*, Vol. 2, No. 3, 1976, pp. 246–266.
- Nye Joseph, “Power and foreign policy”, *Journal of Political Power*, Vol. 4, No. 1, 2011, pp. 9–24.

- „Od četiri stuba evropskih integracija: postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije?“, ISAC Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2013, str. 40. i dalje.
- Pavićević Vladimir, Živojinović Dragan, „Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije“, u: Milan Podunavac (prir.), *Javne politike Srbije*, Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu, Beograd, 2011, str. 57–68.
- Redd Steven, Mintz Alex, “Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making”, *Policy Stud J*, Vol. 41, No. S1, 2013, pp. S11–S37.
- Renshon Jonathan, Renshon Stanley, “The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making”, *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4/2008, pp. 509–536.
- Rohrlich Paul, “Economic culture and foreign policy: The cognitive analysis of economic policy making”, *International Organization*, Vol. 41, No. 1, 1987, pp. 61–92.
- Rose Gideon, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144–172.
- Schutze Robert, “Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays”, Cambridge University Press, 2014, p. 1.
- Smith Steve, “Theories of foreign policy: An historical overview”, *Review of International Studies*, Vol. 12, No. 1, 1986, pp. 13–29.
- „Strategija Srbije za pridruživanje SCG EU“, Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije, Beograd, 2005.
- „Strategija komunikacije o pristupanju Srbije EU“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011.
- Todić Dragoljub, “Europeanisation” of Law of Republic of Serbia: between (un)clear goals and (in)appropriate indicators, International Conference: *Law and Transition*, Faculty of Law, Belgrade, 23rd and 24th March 2017.
- Todić Dragoljub, „Međunarodni ugovori i (moguće) slabosti procesa potvrđivanja“, *Međunarodna politika*, br. 1152/2013, str. 5–19.
- Todić Dragoljub, Dragišić Nikola, „EU i Srbija: od obaveze usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU i njihove primene do prelaznih rokova“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 47-48/2014, str. 30–39.
- Visković Ivo, *Kreiranje vanjske politike: na primjeru SAD*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1979.
- Visković Ivo, *Proces kreiranja i realizacije vanjske politike u Jugoslaviji*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1984.

Dragoljub Todić

**NORMATIVE AND STRATEGIC FRAMEWORK
OF FOREIGN POLICY OF THE REPUBLIC OF SERBIA:
“EUROPEANISATION” AND (NON)TRANSPARENCY**

Abstract: The aim of the paper is to determine the characteristics of the foreign policy of the Republic of Serbia (RS) based on the analysis of regulations and strategic documents relevant for foreign policy. The first part of the paper points out the general context of the discussion. In the second part of the paper, an overview of the most important regulations and strategic documents relevant to foreign policy is presented. The analysis shows that key characteristics of the foreign policy of the RS are the “Eurocentrism” and (thus derived) “Europeanization” as a process of reforming the legal and political system of the RS. The author emphasizes the importance of the foreign policy decision-making process. Two elements of the legislative procedure are analyzed from the point of view of the possibility of public participation in the decision-making processes. These are the following: 1) ratification of the international treaties, and 2) the process of harmonization of national regulations with EU regulations. The open issues and ambiguities in the way of regulating these issues are emphasized. In addition, in the legislative procedure, the regulatory impact assessment also takes a special place. However, there are some open issues in the application of the regulatory impact assessment. In conclusion, it is noted that the EU membership is a key foreign policy objective of the RS with a strong influence on the internal legal and political system. However, in the two analyzed formal procedures which represent the elements of the foreign policy of the RS (within the process of “Europeanization”), guarantees for the transparent implementation, i.e. effective public participation in their implementation have not been contained. This can have a significant impact on the quality of the activities which are being carried out and the results of the process of “Europeanization”, as a strategic foreign policy commitment of the RS.

Key words: foreign policy, Serbia, Europeanisation, regulations, strategies, ratification of international treaties, harmonisation, European Union, transparency, public participation.

UDK: 005.44+323.1(=163.41)

Biblid: 0025-8555, 69(2017)

Vol. LXIX, br. 4, str. 465–482

Pregledni rad

Primljen 4. septembra 2017.

Odobren 16. oktobra 2017.

<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704465S>

Svetsko društvo rizika i zaštita nacionalnih interesa Republike Srbije

Stanislav S. STOJANOVIĆ
Branislav ĐORĐEVIĆ¹

Apstrakt: Globalizacija nije donela niti harmoniju ni bezbednost, već dramatičan porast asocijalnih trendova koji je doprineo da svetsko društvo rizika uveliko postane drugo ime za savremeni svet. Deteritorijalizovani rizici su danas sve manje nacionalni a sve više globalan fenomen, a međuzavisnost doprinosi da savremena društva budu objektivno uključena u nedobrovoljnu zajednicu rizika. Proces i uspostavljanja globalnog društva podstakli su pojavu rizika koje je sve teže kontrolisati jer ukidaju značaj prostora, vremena i granica. Identitetska kriza i ugrožavanje unutrašnje kohezije Evropske unije, migrantska kriza, ekonomsko posrtanje i odsustvo zajedničke evropske perspektive čine da je evropski prostor uveliko prestao da bude uzoran postnacionalni model. Intenziviranje problema i izazova u socijalizaciji Balkana, pre svega problemi Kosova i Metohije i Makedonije i revitalizacija ideje o etničkom objedinjavanju albanske etničke zajednice, problemi ustrojstva Bosne i Hercegovine, kao i kompleksnost socio-ekonomskog i političkog konteksta balkanskih društava, posebno njihova nesmanjena etnička i verska distanciranost, otežavaju proces pretvaranja Balkana u prostor dugotrajne stabilnosti. Autori zaključuju da navedeni procesi i obeležja strategijske realnosti predstavljaju nezaobilazne činioce koji će uticati na političke i bezbednosne procese u bližem i daljem okruženju Srbije, izlažući je nimalo lakim iskušenjima u zaštiti vitalnih nacionalnih interesa. Razumevanje i procenjivanje smera i dinamike njihovog razvoja, posebno implikacija na bezbednost Srbije, imaju poseban značaj u definisanju okvira njene konceptualne i strategijske pripremljenosti u zaštiti vitalnih nacionalnih interesa u budućnosti.

Ključne reči: bezbednost, društvo rizika, Evropa, Balkan, nacionalni interesi, Srbija.

¹ Dr Stanislav Stojanović je redovni profesor u Institutu za strategijska istraživanja Ministarstva odbrane Vlade Republike Srbije. E-pošta: stanislav.stojanovic@mod.gov.rs

Dr Branislav Đorđević je vanredni profesor u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim

Aktuelna realnost nedvosmisleno potvrđuje da proces globalizacije nije transformisao noseće principe u međunarodnoj politici i da se koncept globalnog upravljanja pokazao kao neuspeo pokušaj, ispoljivši brojne systemske disfunkcionalnosti i ograničenja. Umesto globalnog zblizavanja, što je bila noseća ideja globalnih procesa, savremeni svet suočava se sa snažnim dezintegracionim procesima i polarizacijama, sve izraženijem hijerarhizovanjem na one koji imaju i one koji nemaju i diskvalifikovanjem multikulturalnog koncepta globalne zajednice, što globalni mir i stabilnost čini teško dostižnim.

Diskreditovanje ideje globalnog društva i sve snažniji hladnoratovski stereotipi, naročito odsustvo zajedničke vizije izgradnje pouzdane globalne bezbednosne strukture nameću nova iskušenja u pogledu definisanja pretpostavki u zaštiti nacionalnih interesa, posebno malih država, kakva je Srbija. Brojna ograničenja i specifičnosti njenog geopolitičkog položaja dodatno usložavaju definisanje strateškog okvira, kao i činjenica da Srbija i srpski narod nisu imali primerene odgovore na izazove koje je nametnuo kraj 20. i početak 21. veka.

Brojni socijalni, ekonomski i politički izazovi limitiraju mogućnost tačnog predviđanja globalnih bezbednosnih trendova, posebno onih koji će najznačajnije određivati budućnost prostora Balkana i jugoistočne Evrope u celini. Ako se tome dodaju i sve kompleksniji i u osnovi nelinearni procesi u međunarodnoj politici, onda težina takvih predviđanja i definisanje strateških determinanti u zaštiti nacionalnih interesa jednog političkog kolektiviteta dobija svoje puno značenje. Međutim, kada je reč o jugoistočnoj Evropi, osnovano se može tvrditi da će izazovi, kao što su procesi očuvanja političke i ekonomske moći Evropske unije, njena ozbiljna identitetska kriza i ugrožavanje njene unutrašnje kohezije, nadmetanje evroatlantske i evroazijske geopolitičke koncepcije, sukobi u Ukrajini i na Bliskom istoku, migrantska kriza, deficit energenata, kriza ideje globalnog društva i povratak realpolitičkih obrazaca u međunarodnu politiku predstavljati ključne strategijsko-bezbednosne trendove koji će odrediti okvire regionalne stabilnosti i bezbednosti, posebno stabilnosti Srbije.

Diskreditovanje ideje globalne zajednice

Sasvim sigurno, mnogobrojna diskvalifikatorska obeležja koja su pratila ideju globalnog društva poslednjih nekoliko decenija i nametljivi i neodmereni pokušaji

integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. OI179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

univerzalizacije jednog političkog, ekonomskog i kulturološkog modela u velikoj meri su desocijalizovali planetarne prostore i time obesmislili i diskreditovali veliku ideju o jednom svetu, učinivši od njega nepredvidiv svet.² Takav svet izraženih asocijalnih obeležja oslabio je ideju opšteg dobra i globalnog zajedništva i otvorio ogromne prostore za ekstremističko čitanje etničkog, verskog i civilizacijskog određenja pojedinaca i kolektiviteta. Iako su nakon trijumfa u Hladnom ratu najavile društvo sasvim različito od do tada poznatih društava, SAD se u svom globalnom delovanju nisu odrekle ni hegemonističkih aspiracija niti imperijalnog nasleđa evropskih država.³ Globalnu upravljачku ulogu i dominantnu poziciju u svetskoj politici, SAD su gradile na jasno prepoznatljivim realpolitičkim principima i geopolitičkim interesima koji polazište imaju u moći i nastojanju da se ona u međunarodnoj politici stalno potvrđuje. Takvi hegemonistički vrednosni postulati spoljnopoličkog delovanja onemogućili su SAD da lidersku ulogu iskoriste konstruktivno i da promovišu dobro upravljanje svetom, već je takva iritirajuća politika uvećavala globalnu nestabilnost i nebezbednost.⁴ Ispostavilo se, kako tvrdi Bžežinski, da je globalna politika nespojiva sa koncentracijom hegemone moći u rukama jedne države.⁵

Takvo dekonstruktivno liderstvo SAD i njena naglašena hegemonistička percepcija međunarodne politike učinili su svet opasnijim nego ikada, diskreditujući koncept globalnog društva, istovremeno potvrdivši snažnu ideološku zasnovanost stavova koji su oglašavali da je sa neoliberalnim konceptom nastupilo doba kraja istorije. Intenzivni globalni ideološki, kulturološki, geopolitički i geoekonomski raskoli doprinose da je danas svetsko društvo rizika postalo drugo ime savremenog sveta.⁶ Globalni interesi nasuprot nacionalnim interesima, Zapad nasuprot ostatku sveta, islam nasuprot Zapadu, globalna životna sredina nasuprot globalnom potrošaču, sve bogatija manjina i sve siromašnija većina čine samo deo snažnih dezintegracionih procesa koji potiskuju ideju univerzalnog svetskog društva.⁷ Kriza ideje globalnog društva i

² "National Security Strategy", the United States of America, February 2015, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.

³ Zbignjev Bžežinski, *Amerika-Kina i sudbina sveta*, Albatros Plus i Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, str. 13.

⁴ Ričard Folk, „Globalna vlast (nove) zamisli”, u: Jovan Babić i Petar Bojanić (urs), *Globalno upravljanje svetom*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Dosije studio, Beograd, 2012, str. 60.

⁵ Zbignjev Bžežinski, *Amerika-Kina i sudbina sveta*, op. cit., str. 13.

⁶ Ulrich Bek, *Svetsko rizično društvo*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2011.

⁷ Kišor Mahbubani, *Velika konvergencija: Azija, Zapad i logika jednog sveta*, CIRSD, Beograd, 2015.

američko insistiranje na konceptu neprijateljstva prema Rusiji i njeno opasno zagovaranje suprotstavljanje Zapada Rusiji vraća hladnoratovske obrasce u međunarodnu politiku.⁸

Urušavanje kredibiliteta SAD i istovremeno jačanje moći Kine i Rusije otvorili su prostor za jačanje multipolarnog međunarodnog poretka i pojavu novih globalnih učesnika u svetskoj politici, pri čemu, sasvim sigurno, danas nijedna pojedinačna sila ne može da ponudi dosledno globalno liderstvo.⁹ Nova multipolarna konstelacija snaga i realpolitički okvir međunarodne politike determinišu kontekst za zaoštavanje brojnih geopolitičkih nadmetanja i animoziteta, koji će imati izražene dugoročne implikacije na globalnu stabilnost i stabilnost u brojnim regionima sveta.

Izrastanje Kine u globalnu silu predstavlja jednu od glavnu promenu u odnosima moći i globalnim geopolitičkim obrascima, pri čemu je sve izvesnije da je evrocentrični tok razvoja sveta sa zapadnim civilizacijskim diskursom kao dominantnim nesumnjivo u defanzivi, što širi prostor za snažniji uticaj nastajućih globalnih aktera sa Istoka.¹⁰ Uzdizanje Kine nije samo uobičajeno nadmetanje velikih sila već promena koja radikalno rekonfiguriše svetsko liderstvo i kreira okvire za značajne političke, ekonomske, bezbednosne i kulturološke promene u međunarodnom sistemu. Istovremeno, sve intenzivnije nadmetanje SAD i Kine u širokom spektru interesa svojom kompleksnošću je teško kontrolisano, sa snažnim implikacijama po stabilnost i bezbednost u regionu i perspektivu globalnog mira. Pomorska strateška pozicioniranja, militarizacija Južnog kineskog mora zaoštavanje odnosa povodom nuklearnog programa i proba balističkih raketa Severne Koreje i snažna koncentracija američkih ratnih efektivna u blizini Korejskog poluostrva, predstavljaju posebno opasan vid ugrožavanja bezbednosti na ne samo na tom prostoru.

Izvesno je da će posebno snažne refleksije na stabilnost i bezbednost evropskog prostora imati nadmetanje evroatlantske i evroazijske geopolitičke percepcije. Kao pokretačka sila evroatlantskog geopolitičkog diskursa, koji je u suštini okvir evrointegracijskih procesa, SAD će nastojati da sačuvaju funkciju Evrope kao isturenog položaja u neutralisanju globalnih ambicija Rusije. Takva geopolitička determinanta podrazumeva kontinuirano zaoštavanje suprotstavljenosti Zapada i Rusije. Snažno proširenje NATO-a na istok, kao i najava velike pretnje s Istoka i baziranje snaga NATO-a u baltičkim republikama, Poljskoj, Rumuniji i Bugarskoj predstavljaju nedvosmislenu potvrdu takvih geopolitičkih nastojanja SAD. Međutim,

⁸ Ijan Bremer, *Supersila*, CIRSD, Beograd, 2015, str. 11.

⁹ Ibid., str. 10.

¹⁰ Robert Kuker, *Sumrak Zapada*, Dosije, Beograd, 2006.

izrastanje Nemačke u odlučujući politički činilac Evropske unije, posebno izlazak Velike Britanije iz Unije, otežavaće ambiciju SAD da očuva atlantistički primat.

Istovremeno, revitalizovana Rusija sve jasnije demonstrira moć, nastojeći da zadobije obeležja globalne sile i tako se odupre atlantističkim aspiracijama prodora na istok i sačuva telurokratski geopolitički primat na evroazijskom kopnenom masivu. Ekonomskim, bezbednosnim i drugim aranžmanima nastoji da očuva dominaciju u postsovjetskom prostoru, a ekonomskim i bezbednosnim povezivanjem sa Kinom, kao i sa ostalim državama BRIKS-a utemeljuje svoje liderstvo na evroazijskom prostoru. Sukobi u Ukrajini otežavaju njena nastojanja da se pozicionira i na zapadnoevropskom prostoru, umanjujući domete njenih ekonomskih aranžmana, pre svega sa Nemačkom i Italijom. Geopolitička posebnost jugoistočne Evrope naglašava njenu i dalje značajnu zainteresovanost za pravac i smer političkih tokova na tom prostoru.

Kada je reč o Evropskoj uniji, izvesno je da će ona, samostalno ili zajedno sa SAD, nastaviti da ispoljava snažan uticaj na procese i njihov smer u regionu jugoistočne Evrope. Drugim rečima, evidentno je da će evropska perspektiva regiona činiti preovlađujući okvir prema kome će države regiona usmeravati sopstveni društveni razvoj u narednom periodu.¹¹ Otuda je izvesno da će stabilizacija regiona i njegova puna socijalizacija i evropeizacija zavisiti od snage i dometa delovanja Unije da kreira bezbedno okruženje i podstakne bržu političku, ekonomsku i socijalnu tranziciju država u regionu. Naravno, međunarodni kredibilitet Evropske unije i delotvornost i dometi njene politike biće tesno povezani sa revitalizacijom ideje evropskog zajedništva, isto tako i sa prirodom njenih odnosa sa najznačajnijim činiocima savremene međunarodne politike.

Ekonomska kriza i, još više, kriza identiteta i sa njima najdirektnije povezana migrantska kriza, sve izraženije terorističko ugrožavanje bezbednosti, strah od kulturne kontaminacije i demografske neravnoteže koju donose neevropski narodi, a posebno Bregzit, uzdrmali su unutrašnju koheziju Evropske unije kao nikada do sada, dovodeći u pitanje i sam smisao njenog postojanja kao postmodernog i autentičnog koncepta političkog organizovanja. Evropska unija je prestala da bude najstabilnije i najbezbednije područje, a Bregzit je za mnoge znak da je za Evropsku uniju nastupilo doba egzistencijalne krize.¹² Izlazak Velike

¹¹ Katarina Štrbac, Stanislav Stojanović, Jasminka Simić, Milovan Subotić, Veljko Blagojević, Branislav Milosavljević, Miloš Milenković, *Strategijsko-bezbednosni trendovi u jugoistočnoj Evropi do 2020. godine*, Medija centar „Obrana”, Beograd, 2015.

¹² „Zajednička vizija, udruženo delovanje: jača Evropa – globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije”, jun 2016, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Institut za evropske studije i ISAC fond, www.mfa.gov.rs/ZPEU_web.pdf.

Britanije aktuelizovao je mnoštvo problema i podstakao je stvaranje čvrstih granica tamo gde ih nije bilo. Otvoren je prostor za povratak starih rivaliteta i predrasuda karakterističnih za Evropu 19. veka, koji sve više podrivaju ekskluzivnost Evropske unije kao nadržavnog projekta. Odsustvo solidarnosti i snažan porast broja ortodoksnih zagovornika nacionalne države i prednosti „našeg” osporavaju autentičnu perspektivu Evropske unije.¹³ Tome treba dodati i činjenicu o limitiranoj vojnoj i političkoj autonomiji Unije, te različita mišljenja u vezi sa dilemom koliko je racionalna konfrontacija sa Rusijom koja je isuviše velika i značajna i geografski bliska Evropi, kao i u vezi s tim dilema o mogućem smeru njenog pozicioniranja u svetlu različitog vrednovanja dometa atlantističke i evroazijske geopolitičke koncepcije.¹⁴ Takođe, dominacija Nemačke kao najmoćnije sile Unije koja presudno definiše smer nadnacionalnih politika, otvara objektivnu opasnost nastajanja nemačke Evrope.¹⁵ Sve su to događaji koji predstavljaju prelomne trenutke koji se tiču opstanka ili dezintegracije Evropske unije, a brojna nesaglasja i ambivalentnosti u njenom funkcionisanju ukazuju na neophodnost novog evropskog društvenog ugovora koji treba da obezbedi više slobode, socijalne sigurnosti i demokratije preko više Evrope.¹⁶

Zaoštravanje odnosa Evropske unije i Ruske Federacije predstavlja jedno od najznačajnijih obeležja savremenih međunarodnih odnosa sa ogromnim implikacijama na regionalnu stabilnost, posebno za stabilnost Srbije. Za Evropsku uniju, saradnja i partnerstvo sa Rusijom ostaje od suštinskog značaja za njen ekonomski razvoj, posebno za njenu energetska stabilnost, kao i održavanje stabilnosti i bezbednosti evropskog kontinenta, uključujući i region jugoistočne Evrope. Eskalacija krize u Ukrajini, koja se upravo desila na „evropskom pitanju”, pored toga što je nedvosmisleno potvrdila odsustvo kohezije unutar Evropske unije i nedelotvornost njenog spoljnopolitičkog nastupa, podstiče jačanje ideološkog i vrednosnog zazora od saradnje i partnerstva sa Ruskom Federacijom.¹⁷

Region jugoistočne Evrope za Rusiju više nema onu važnost kakvu je imao u periodu Hladnog rata, ali je on i dalje, pre svega zbog ekonomskih interesa, i dalje zadržao vojno-stratejski značaj. Manjak energenata i drugih stratejskih sirovina

¹³ Ulrich Bek, *Nemačka Evropa: nove konstelacije moći u doba krize*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2013.

¹⁴ Ijon Bremer, *Supersila*, op. cit., str. 13.

¹⁵ Ulrich Bek, *Nemačka Evropa: nove konstelacije moći u doba krize*, op. cit.

¹⁶ Ibid., str. 79.

¹⁷ Katarina Štrbac, Stanislav Stojanović, Jasminka Simić, Milovan Subotić, Veljko Blagojević, Branislav Milosavljević, Miloš Milenković, *Stratejsko-bezbednosni trendovi u jugoistočnoj Evropi do 2020. godine*, op. cit., str. 198.

u odnosu na nivo razvoja civilizacije i potreba evropskih društava, aktualizovao je geopolitičku poziciju regiona jugoistočne Evrope kao tranzitnog područja za transport ruskog nafte i gasa do evropskih potrošača. Ta okolnost, kao i aktuelna razilaženja u odnosima između Evropske unije i Rusije povodom krize u Ukrajini ima ne male implikacije na evropski integrativni kapacitet država regiona u narednom periodu. Afirmacija međunarodne pozicije Rusije otvara prostor za znatno objektivnije sagledavanje dometa evrointegracija.

Arapsko proleće i demokratizacija Bliskog istoka pokrenuli su lavinu teško kontrolisanih procesa koji su taj prostor pretvorili u prostor ekstremizma, terorizma i nasilja zapanjujućih razmera, sa snažnim refleksijama na prostor Evrope. Radikalizacija islama podstakla je veoma snažne animozitete unutar islama i snaženje animoziteta prema svemu onome što nije islam. Takav kompleksan kontekst iznedrio je stvaranje Islamske države i širenje nasilja u ime uzvišenih ciljeva i jedinog ispravnog puta. Na taj način, islamistički ekstremizam postao je jedan od najznačajnijih pojava oblika političkog nasilja, a dobro organizovani i dobro finansirani radikalni islamisti pokrenuli su nove bezobzirne napade, neprekidnu kolonu izbeglica i dramatično pojačali moru globalnog terorizma.¹⁸ Građanski rat u Siriji i ponekad dijametralno različiti interesi nekih od glavnih aktera doprineli su da dramatični kontekst Bliskog istoka postane još dramatičniji. Migrantska kriza koja je posledica nekontrolisanih procesa nasilja i destrukcije na Bliskom istoku inicirala je snažne tokove nestabilnosti i nebezbednosti na evropskom prostoru, ali još više dilema o identitetu Evropske unije i njenom sistemu vrednosti koji je trebalo da ima univerzalan značaj. Upravo na tom pitanju, dešavaju se snažni dezintegrativni tokovi u Evropskoj uniji, koji primarno slede nacionalnu logiku ispoljavajući snažne implikacije na ideju evropskog zajedništva koji vode paradoksalnom oživljavanju kontinenta malih država.¹⁹ Porast terorističkih aktivnosti iza kojih stoje ratnici Islamske države i zagovornici radikalnog islama među migrantima, nema sumnje da će otežavati sposobnost Evropske unije da iznađe odgovore koji se zasnivaju na paradigmi njenog postnacionalnog sistema vrednosti.

Energetska bezbednost predstavlja posebno osetljiv činilac stabilnosti i prosperiteta savremenih država, pa tako i jedno od prioritarnih pitanja njihovih politika. Nadmetanje najmoćnijih svetskih sila za kontrolu i posedovanje izvora energije i kontrolu transportnih puteva postalo je pitanje sa globalnim političkim, ekonomskim i bezbednosnim implikacijama. Geopolitički i geostrategijski značaj

¹⁸ Milovan Subotić, *Ekstremizam pod okriljem religije*, Medija centar „Odbrana”, Beograd, 2015.

¹⁹ Ulrich Bek, *Nemačka Evropa: nove konstelacije moći u doba krize*, op. cit., str. 77.

regiona, naročito njegova limitiranost energentima postavili su pitanje energetske bezbednosti kao jedno od prioriternih, pri čemu će energetska bezbednost Evrope i nadmetanje ostalih važnih aktera, pre svega Ruske Federacije i SAD, za puteve dotura energenata, imati ogroman uticaj na energetske država u regionu, kao i na važne segmente njihovih politika.

Konsolidacija prostora Balkana zavisice od dugoročnih politika Nemačke, Turske i Rusije na prostoru jugoistočne Evrope. Istorijske, geopolitičke, ekonomske i kulturološke veze predstavljaju važne determinante dugoročnih politika Nemačke i Turske na našim prostorima. Sukob u bivšoj SFRJ otvorio je prostor za novu balkansku politiku ovih država, a značaj Crnog mora kao strateške energetske raskrsnice za transport gasa i nafte i transportne mogućnosti Dunava, su, takođe, značajni elementi te politike. Nemačka kao najmoćnija ekonomska sila na evropskom prostoru nastoji da spoljnopolitičku poziciju na prostoru jugoistočne Evrope primeri stepenu svoje moći. Snažna ekonomska saradnja balkanskih država sa Nemačkom u uslovima krize, kao ekonomski najmoćnije i politički najuticajnije države u Uniji, nameće zaključak da će ova država zadržati sadašnji kurs delovanja na Balkanu. Odlučujuće političke sile u Evropi čine Nemačku i presudnom u daljoj evropeizaciji Balkana, pa se osnovano može reći da je Nemačka sa Evropskom unijom profitirala, kako politički i ekonomski, tako i moralno, pa je stoga u njenom prioriternom interesu da unapređuje Uniju. U tom smislu, kada je reč o integrisanju Balkana, moć Nemačke biće presudna u njegovoj punoj evropeizaciji, a status političke i ekonomske sile otvara joj mogućnost da umanjí uticaj Turske.²⁰ Jedina opasnost za takva predviđanja je ponovno otkrivanje nacionalne države u Nemačkoj, što može da oslabi njenu zainteresovanost za projekat Evropske unije.

Turska, zemlja koja u poslednjoj deceniji beleži snažan ekonomski razvoj, pokazuje politički i ekonomski interes za kontrolu i nadgledanje procesa u jugoistočnoj Evropi. Istorijska, geografska i kulturološka bliskost sa narodima Balkana predstavlja snažan faktor njene zainteresovanosti. Nedavni unutrašnji raskoli u Turskoj i promene koje se dešavaju na unutrašnjem i spoljnopolitičkom planu tiču se pitanja sekularnog ustrojstva turske države, koje je praćeno snažnim procesom revitalizacije i afirmacije islamske tradicije u turskom društvu. Otuda su verski faktor i povezivanje turske savremenosti i slavne prošlosti Otomanskog carstva važni elementi državnog projekta „Turska strateška vizija 2023.“ koji predviđa povećanje moći Turske od regionalne sile ka globalnom akteru. Pored

²⁰ Katarina Štrbac, Stanislav Stojanović, Jasminka Simić, Milovan Subotić, Veljko Blagojević, Branislav Milosavljević, Miloš Milenković, *Strategijsko-bezbednosni trendovi u jugoistočnoj Evropi do 2020. godine*, op. cit., str. 201.

islamskog faktora, planovi Turske zasnovani su na njoj geopolitičkoj poziciji, koja sebe vidi kao najveće čvorište energetske tokova i kao buduće središte tri kontinenta: Afrike, Azije i Evrope.²¹ Radikalne promene turske spoljne politike uključuju i Zapadni Balkan kao jedan od prioriteta bliskog okruženja, jer se taj prostor u geografskom, istorijskom i kulturološkom smislu poima kao „Turska balkanska zemlja”.

Opređenje Turske da, i pored pokretanja sopstvenog projekta, ne odustane od pristupanja Evropskoj uniji, ne umanjuje njeno nastojanje da svoj uticaj prema islamskom svetu i svom najbližem okruženju gradi na oslobađanju dugo suzbijanog, ali duboko ukorenjenog islamskog opredeljenja i revitalizacije celokupnog duhovnog i političkog nasleđa Otomanskog carstva, kao i ambicije da umesto evropske periferije bude središte nove geopolitičke konstelacije. Takva, po mnogo čemu neoosmanistička stremljenja, predstavljaju raskidanje s načelima i praksom uzdržane spoljne politike, zasnovane na poznatoj devizi „mir u zemlji, mir u svetu”, za koju je bilo karakteristično odustajanje od mešanja u unutrašnje stvari drugih zemalja i odustajanje od bilo kakvih pretenzija na regionalnu dominaciju.²² Upravo zato, današnja Turska u dobroj meri je postala izvor ozbiljnih unutrašnjih podela i nemira, uključujući i prošlogodišnji neuspeli vojni puč, kao i tenzija sa susedima, zapadnim saveznicima i ostalim značajnim međunarodnim akterima. Sve to u velikoj meri umanjuje kulturno-civilizacijske domete savremene Turske i imaće snažan uticaj na domete njene spoljnopolitičke moći u budućnosti.

Ograničenja postkonfliktne socijalizacije Balkana

Socijalizacija Balkana nije završena i socioekonomski i politički kontekst je veoma kompleksan, što upozorava da se transformacija Balkana iz zone konflikta u zonu trajnog mira suočava sa brojnim izazovima, a aktuelizacija nekih od njih može da bude u osnovi snažne radikalizacije regionalne nestabilnosti. Suočavanje sa brojnim teško rešivim problemima ekonomske tranzicije, socijalne nesigurnosti i političke nestabilnosti kreira okvire za istrajavanje etničkih i verskih

²¹ Nevenka Jeftić-Šarčević, „Zapadni Balkan u projekciji Turske strateške vizije”, *Međunarodni problemi*, god. 62, br. 4, 2010, str. 691–714.

²² Predrag Simić, “Euroatlantism in creating a security community”, in: *New Serbia, New NATO: Vision of the future for 21st century*, TransConflict Serbia, Forum for Ethnic Relations and Klub 21, Belgrade, 2011, pp. 367–381.

nerazumevanja i animoziteta. Novonastale države, bez obzira na nedvosmisleni evropsku i evroatlantsku orijentaciju nisu uspele u punoj meri da afirmišu postmoderne koncepte multikulturnih društava i ubrzaju procese međusobnog pomirenja. Promenljiv smer bezbednosne stabilizacije ukazuje da puna bezbednosna konsolidacija ovog prostora nije ostvarena.

Opređenije novonastalih balkanskih država da se priključe evropskim i evroatlantskim integrativnim procesima, kao i prihvatanje i promocija vrednosti demokratije, pravne države ljudskih prava i socijalne pravde imali su nesumnjivo pozitivan efekat na postkonfliktnu stabilizaciju prostora Balkana. Zalaganjem za model saradnje u bezbednosnoj sferi, koji naglašava značaj ideje multilateralizma i partnerstva, dat je snažan podstrek redefinisaju bezbednosnih politika i usvajanja modernih standarda organizovanja bezbednosti balkanskih država. Sve to potvrđuje stav da se ideja članstva u evropskim i evroatlantskim strukturama pokazala kao značajan instrument socijalizacije regiona.

Investiranje vodećih međunarodnih aktera, pre svega Evropske unije i NATO-a, u postkonfliktnu socijalizaciju Balkana i njegovu socijalnu i institucionalnu rekonstrukciju nisu dali očekivane rezultate. Balkan nije u punoj meri transformisan u zonu stabilnosti i bezbednosti i kao takav suočava se sa brojnim izazovima, zbog čega je progres bezbednosne konsolidacije naglašeno nelinearan.²³ Politička, ekonomska i socijalna nestabilnost, nasleđe nedavne prošlosti i kontinuitet retrogradnih procesa, naglašena etnička distanca i kulturni obrasci predgrađanskih društava ograničavaju punu bezbednosnu stabilizaciju Balkana. Isto tako, pokazalo se da evropska i evroatlantska orijentacija balkanskih država nije mogla da bude garancija za punu stabilizaciju i unapređenja poverenja među državama i jačanja njihovog osećaja regionalnog zajedništva.

Sve to sugeriše da socijalizacija Balkana nije završena, da je i dalje socioekonomski i politički kontekst veoma kompleksan, odnosno da na ovim prostorima još uvek postoje snažne političke, kulturološke i etničke kontradikcije. Zbog toga se Balkan i dalje tretira mnogo više kao geografski koncept, a ne kao region gde su države značajno povezane socijalnim, ekonomskim i političkim vezama. Upravo zato, prevazilaženje nekih obeležja modela zatvorenih predgrađanskih društva i izrastanje balkanskih država u odgovorna građanska i demokratski integrisana društva zahtevaće još dosta vremena i napora. Jasni nagoveštaji briselske elite da se verovatno u narednih desetak godina ne

²³ Suzette R.Grillot, Rebecca J. Cruise and Valeria J. Derman, "Developing security community in the Western Balkans: The role of the EU and NATO", *International Politics*, Vol. 47, No. 1, 2010, pp. 62–90.

predviđa proširenje Evropske unije sasvim sigurno dodatno pojačavaju pesimizam u pogledu brže i potpunije stabilizacije prostora Balkana.²⁴

Ekstremni nacionalizam i opsesnutost prošlošću i dalje predstavljaju izražena obeležja socijalnog miljea balkanskih društava, što u kombinaciji sa brojnim drugim, pre svega, ekonomskim ograničenjima i izraženim siromaštvom i slabim institucijama, ima negativne refleksije na procese modernizacije i kreiranja istinski građanskih političkih zajednica. U takvom specifičnom socijalnom kontekstu, jačanje verskog ekstremizma, posebno islamističkog, pospešuje procese zatvorenosti i nepoverenja prema drugim konfesijama, što u dobroj meri ograničava domašaje multietničkog društvenog ustrojstva i bezbednosne zajednice kao projekta Evropske unije i NATO-a. Suštinske razlike u tumačenju novije istorije takođe predstavljaju snažan generator razilaženja, što uslovljava istrajavanje negativnih stereotipa o drugima kao protivnicima i usporava proces pomirenja i ograničava domete koncepta multikulturalnosti. Naravno, takva stremljenja dobijaju na intenzitetu činjenicom da je ideja multikulturalnosti, kao jedna od nosećih ideja Evropske unije, stavljena na ozbiljna iskušenja na evropskom prostoru poslednjih godina.

Glavno obeležje nestabilnosti i etničkih napetosti tiče se aspiracija albanske etničke zajednice. Sigurno da jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova i Metohije predstavlja problem koji svojim potencijalom i dalje nosi ogromnu opasnost po krhku regionalnu stabilnost. Za mnoge, priznanje nezavisnosti Kosova i Metohije predstavlja snažan podsticaj revitalizaciji velikoalbanskog državnog projekta. Ovaj čin, koji se smatra poslednjom fazom raspada bivše SFRJ, za mnoge sigurno nije i poslednji korak u „stabilizaciji” regiona. Teško je poverovati da će Albanci, kao jedna od najbrojnijih i demografski najperspektivnijih nacija u regionu, nakon ostvarivanja nacionalnih interesa na Kosovu i Metohiji, odustati od daljih ambicija o jednom narodu i jednoj državi. Briselski razgovori Beograda i Prištine usmereni na unapređenje svakodnevnog života nisu ispunili očekivanja kada je reč o relaksaciji međuetničkih animoziteta, niti su umanjili aspiracije kosovskih Albanaca o etničkom ustrojstvu takozvane Republike Kosovo.

Kontinuitet pobuna Albanaca u Makedoniji, koje su često zadobijala karakter oružanog nasilja, nedvosmisleno je potvrdilo agresivnost njihovih separatističkih ambicija. Potpisivanje Ohridskog sporazuma predstavlja samo delimično ostvareni cilj albanske etničke zajednice u Makedoniji, zbog čega se može tvrditi

²⁴ “Osservatorio Strategico: Outlook 2015”, Military Centre for Strategic Studies, Rome, 2015, www.difesa.it/SMD/_Eventi/Documents/2015/Osservatorio_Strategico_Outlook_2015.pdf, p. 72.

da postoje brojne nepoznanice o održivosti tog sporazuma i budućnosti etničkih odnosa u Makedoniji. Takve okolnosti čine Makedoniju potencijalno veoma eksplozivnim prostorom na kome su etničke tenzije samo potisnute, a ne i značajno relaksirane. Sve to ukazuje da će aspiracije albanskog naroda još dugo biti element sukobljavanja na prostoru Balkana, pri čemu se može zaključiti da će slabljenje ideje Evropske unije jačati aspiracije Albanaca, otvarajući prostor za prerastanje Kosova u centar širenja islamskog ekstremizma.

Isto tako, različite percepcije budućnosti Dejtonskog sporazuma i pokušaji rekonceptualizacije Bosne i Hercegovine kroz zagovaranje njenog unitarnog državnog ustrojstva ostaju pretnja njenoj stabilizaciji. Svakako, nefunkcionalnost političkog sistema i slabost institucija, kao i izraženi ekonomski problemi i politička nestabilnost su socijalni milje koji Bosnu i Hercegovinu mnogo više čini mehaničkom kombinacijom tri naroda koji žive tamo nego zajednicom koja ima sigurnu perspektivu.²⁵ U tom kontekstu, odsustvo unutrašnjeg konsenzusa o političkom ustrojstvu Bosne i Hercegovine komplikuje njenu integraciju u evropske i evroatlantske procese,²⁶ kao najprihvatljivijem unutrašnjem integrišućem faktoru.

Kvalitet međuetničkih odnosa, kao i nedostatak svesti o regionalnom identitetu i mogućnosti saradnje i integracije na Balkanu sugerise da na tom prostoru još postoje snažne socijalne i etničke kontradikcije koje se ispoljavaju u različitim formama, a najčešće kroz neadekvatan intenzitet pozitivnih međuetničkih odnosa i različitih formi etničkih distanciranosti. Iako je zalaganje za uspostavljanje modernog pluralističkog kulturološkog identiteta važan standard evropskog integrativnog procesa, koji nažalost veliki broj članica EU svojim aktuelnim delovanjem ozbiljno osporava, izrazi tradicionalne svesti balkanskih društava su još uvek jaki. Dešavanja na Bliskom istoku i u severnoj Africi, posebno snažna migratorna kretanja u arapskom svetu, sasvim sigurno, dodatno će komplikovati jačanje multikulturalizma kao važne pretpostavke stabilnosti na Balkanu.

Danas je jasno da su očekivanja balkanskih država da će proces evrointegracija kreirati okvir za iznalaženje solucija za sve postojeće probleme koji proizilaze iz ekonomske i tehnološke nerazvijenosti, kao i da će rešiti zaostale etničke i socijalne konflikte, bila nerealna i da ne daju uverljive rezultate. Upravo zato, prevazilaženje postojećih modela nacionalnih država, kao dominantnih

²⁵ Predrag Simić, "Euroatlantism in creating a security community", op. cit., pp. 368, 375.

²⁶ Miloš Šolaja, „Bosna i Hercegovina i novi Strateški koncept NATO, Bosnia and Herzegovina and NATO's new Strategic Concept", in: *New Serbia, New NATO, vision of the future for 21st century*, op. cit., pp. 317–329.

ambicija etničkih grupa na Balkanu, njihovo izrastanje u zrela građanska društva, visoko demokratski integrisana, trajaće dugo.²⁷

Strateški okvir zaštite nacionalnih interesa Srbije

Projekcije trendova u budućnosti naglašavaju brojne izazove sa kojim će se Srbija susretati u narednom periodu. Izneverena očekivanja procesa globalizacije i povratak istorije u međunarodnu politiku nagoveštavaju svet zbrke, nereda i ogromne nestabilnosti, pri čemu će načelo moći biti noseće načelo u međunarodnim odnosima, što poziciju malih država čini posebno izazovnom. Ako se tome doda i istorijsko nasleđe nedavne prošlosti Balkana i još uvek prisutna snažna etnička i kulturološka distanciranost balkanskih država, onda neizvesnost postaje najsnažnije obeležje strategijskog okruženja Srbije. Nesumnjivo, mnogo je razloga koji nalažu neophodnost strateškog promišljanja kako bi se iznalazila najprimerenija rešenja za zaštitu identiteta srpskog naroda i interesa Srbije u celini. To je neophodan uslov da se problemi ne bi rešavali tek onda kada nastanu, već da se, u meri koliko je to moguće, u kontinuitetu razmatra karakter odnosa u strategijskom okruženju i definišu primereni odgovori.

Činjenica je da trendovi razvoja savremenog sveta umnožavaju broj transnacionalnih ugrožavanja bezbednosti koji zahtevaju integrisane i koordinisane globalne odgovore, pa je zato, bez obzira na to što se globalni poredak pokazao kao nedelotvoran, danas više nego jasno da se sve veći broj globalnih pitanja mora rešavati globalno. Upravo zato, partnerstvo i zajedničko delovanje u multinacionalnom formatu mora da bude dugoročno opredeljenje Srbije. U tom smislu, participiranje i izgradnja kapaciteta i sposobnosti za multilateralno delovanje sasvim sigurno treba da predstavljaju prioritet spoljnopolitičkog nastupa Srbije. Naravno, od izuzetnog značaja u strateškom promišljanju pozicije srpskog naroda u ne previše naklonjenom okruženju mora predstavljati nastojanje da vitalni nacionalni interesi, u meri u kojoj je to moguće, ne budu u suprotnosti sa interesima najmoćnijih država. Upravo zato, aktuelan geopolitička nadmetanja kao konstanta u međunarodnoj politici moraju biti predmet temeljnih analiza, lišeni emocija i ideološke ili druge vrste pristrasnosti. Srbija nedvosmisleno ne može biti izvan evropskih tokova, jer i geografski i

²⁷ Ljubiša Mitrović, "Kontraverze o sudbini identiteta u procesu globalizacije regiona Balkana", Zbornik *Kulturni i etnički identiteti u procesu globalizacije i regionalizacije*, Ljubiša Mitrović, Dragolju B. Đorđević, Dragoljub Todorović, (urs), Filozofski fakultet u Nišu, Institut za sociologiju, Niš, 2005, str. 8.

kulturološki tamo. Međutim, evropsko opredeljenje ne bi smelo da bude opcija koja nema alternativu, već ta usmerenja moraju biti vrednovana sa stanovišta zaštite vitalnih nacionalnih interesa. U tom smislu, jačanje tradicionalno dobrih odnosa sa Rusijom, kao i snažno strateško partnerstvo sa Kinom, šire prostor i slobodu strateškog promišljanja.

Isto tako, trajni interes Srbije je prevazilaženje ograničenja etnički i konfesionalno određene politike i zalaganje za približavanje etničkim zajednicama i državama susedima. Činjenica da je srpski narod prisutan u državama u okruženju trebalo bi da, na duži rok, otvori prostore za njegovu bolju pozicioniranost. Brojna iskušenja sa kojima se srpski narod u najbližem okruženju suočava ne bi smela da dovedu u pitanje stav da jačanje odnosa sa etničkim zajednicama, kao i promocija društvene pozicije manjina u Srbiji predstavlja odgovor strateškog dometa.

Sigurno je da bi odustajanje od napora da se Kosovo i Metohija vrati matici predstavljalo trajno, pre svega, identitetsko sakaćenje srpskog etnosa, zbog čega je sasvim jasno da ti naponi moraju biti važan aspekt dugoročnih opredeljenja Srbije. Naravno, takvo opredeljenje ne bi smelo da bude kruto definisano i mora da podrazumeva traganje za određenom vrstom kompromisa sa Albancima. Samo tako bi se obezbedilo da Kosovo i Metohija ne bude uzrok daljem urušavanju geopolitičke pozicioniranosti Srbije, već da podrazumeva kreiranje okvira za revitalizaciju pozicije srpskog naroda na Kosovu i Metohiji. Iako rešenja koje definiše Briselski sporazum ne predstavljaju primeren institucionalan okvir, ono ipak predstavljaju realnost koja ima određeni međunarodni legitimitet i kao takva moraju predstavljati osnovu za dalje napore.

Jačanje Republike Srpske u okvirima koje je definisao Dejtonski sporazum nedvosmisleno predstavlja opredeljenje koje ima dugoročan strateški značaj. Institucionalni aranžmani Bosne i Hercegovine, uz sve evidentne manjkavosti, predstavljaju okvir za značajnu pozicioniranost predstavnika srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, pa prema tome i mogućnost ukupne revitalizacije položaja srpskog korpusa. Dalje intenziviranje specijalnih veza između Republike Srpske i Srbije zavređuje poziciju najvišeg prioriteta u definisanju politike za zaštitu vitalnih interesa Srbije. Takođe, prevazilaženje difuznog shvatanja nacionalnog identiteta koje se ispoljava kroz unutarnacionalna neslaganja u okviru kojih dominira rascep na nacionalno i građansko, predstavlja opredeljenje koje treba da stvori osnove za jačanje nacionalne kohezije u traganju za primerenim odgovorima na izazove pred kojima se našao srpski narod i Srbija.

Realizacija strateških interesa Srbije mora da podrazumeva isključivo demokratski profilisane postupke, jer samo kao takvi mogu da obezbede široku

prihvaćenost i legitimitet, pri čemu oblasti ekonomije, kulture i obrazovanja moraju imati posebno mesto. To svakako ne znači da kredibilni vojni potencijali imaju manji značaj i da stoga zavređuju manju društvenu brigu i pažnju. Vojna moć, sasvim sigurno, nesporan je instrument u zaštiti i promociji nacionalnih interesa Srbije. Kredibilitet vojnih potencijala posebno dobija na značaju u kontekstu racionalno utemeljenog zalaganja za vojnu neutralnost kao bezbednosno-odbrambenog koncepta koji treba da obezbedi najpotpuniju zaštitu nacionalnih interesa Srbije. U postojećim okolnostima takav izbor je geopolitički i strategijski valjano utemeljen, bez obzira na svu nepredvidivost anarhično utemeljenih međunarodnih odnosa. Takvo opredeljenje može da bude delotvorno samo ako je podržano respektabilnim vojnim kapacitetima.

Zaključak

Polazeći od nesporne činjenice da je bezbednost primarni interes i ključna pretpostavka razvoja Republike Srbije, razumevanje i procenjivanje aktuelnih i budućih kretanja u bližem i daljem okruženju i njihovih uticaja na bezbednost imaju izuzetan značaj da se izbegnu ili umanje iskušenja „nervoznog događanja istorije“. To je posebno značajno ako se zna da srpski narod nije imao primerene odgovore na izazove turbulentnih promena u međunarodnim odnosima na kraju 20. veka i raspada SFRJ. Odsustvo strateškog promišljanja i delovanja u odgovoru na kompleksne i teško rešive izazove o prihvatljivom državnom okviru, uz snažno ignorisanje srpskih interesa od strane međunarodne zajednice, predstavljaju faktore koji su bili u osnovi snažne destrukcije srpskog etničkog korpusa.

Aktuelni trendovi u međunarodnoj politici, kao i dugoročne projekcije njihovog smera i intenziteta nedvosmisleno upućuju na zaključak da su kosmopolitske ideje snažno diskreditovane i da je sve snažniji povratak realpolitičke prakse koja ima svoj neprekidni kontinuitet kroz čitavu političku istoriju sveta. Danas je evidentno da su se procesi kreiranja globalne zajednice koja bi se temeljila na neoliberalnim postulatima pokazali duboko dekonstruktivnim, jer su umesto jednog harmoničnog sveta ustoličili duboko podeljen i nesiguran svet. Zastrašujuća ekspanzija asocijalnih pojava i pojava narušavanja bezbednosti i proklamovanih osnovnih vrednosti međunarodne zajednice kontinuirano generišu alarmantni porast problema nacionalne i međunarodne bezbednosti koji nose novu energiju i nove sadržaje, a savremni svet čini društvom globalnog rizika. Snažni rivalitet ključnih međunarodnih aktera i njihova sve bezobzirnija geopolitička nadmetanja, neizvesnost evropskog

diskursa, kao brojni izazovi i socijalizacije balkanskih prostora ukazuju na svu kompleksnost strateškog okruženja Srbije.

Strateško promišljanja pozicije Srbije u tako profilisanoj strategijskoj realnosti i definisanje dugoročno delotvornih determinanti u zaštiti nacionalnih interesa ima poseban društveni značaj u zaštiti. Razumevanje aktuelnih bezbednosnih tokova mora da predstavlja nezaobilazni aspekt definisanja praktičnih politika Srbije koje će uzeti u obzir svu kompleksnost odnosa u njenom bližem i daljem okruženju, a strateški odvagana rešenja treba da umanje opasnosti od spontanosti, voluntarizma i proizvoljnosti u državotvornom delovanju, što je uslov da zaštita interesa nacionalnih interesa bude efikasnija.

Bibliografija

- Bek, Ulrich, *Nemačka Evropa: nove konstelacije moći u doba krize*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2013.
- Bek, Ulrich, *Svetsko rizično društvo*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2011.
- Bremer, Ijan, *Supersila*, CIRSD, Beograd, 2015.
- Bžežinski, Zbignjev, *Amerika-Kina i sudbina sveta*, Albatros Plus i Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
- Folk, Ričard, „Globalna vlast (nove) zamisli”, u: Jovan Babić i Petar Bojanić (urs), *Globalno upravljanje svetom*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Dosije studio, Beograd, 2012.
- Griliot, Suzette R., Cruise, Rebecca J. and Derman, Valeria J., “Developing security community in the Western Balkans: The role of the EU and NATO”, *International Politics*, Vol. 47, No. 1, 2010, pp. 62–90.
- Jeftić-Šarčević, Nevenka, „Zapadni Balkan u projekciji Turske strateške vizije”, *Međunarodni problemi*, god. 62, br. 4, 2010, str. 691–714.
- Kuker, Robert, *Sumrak Zapada*, Dosije, Beograd, 2006.
- Mahbubani, Kišor, *Velika konvergencija: Azija, Zapad i logika jednog sveta*, CIRSD, Beograd, 2015.
- Mitrović Ljubiša, „Kontraverze o sudbini identiteta u procesu globalizacije regiona Balkana”, *Zbornik Kulturni i etnički identiteti u procesu globalizacije i regionalizacije*, Ljubiša Mitrović, Dragolju B. Đorđević, Dragoljub Todorović, (urs), Filozofski fakultet u Nišu, Institut za sociologiju, Niš, 2005, str. 8.

- “National Security Strategy”, the United States of America, February 2015, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.
- “Oservatorio Strategico: Outlook 2015”, Military Centre for Strategic Studies, Rome, 2015, www.difesa.it/SMD_/Eventi/Documents/2015/Osservatorio_Strategico_Outlook_2015.pdf.
- Simić, Predrag, “Euroatlantism in creating a security community”, in: *New Serbia, New NATO: Vision of the future for 21st century*, TransConflict Serbia, Forum for Ethnic Relations and Klub 21, Belgrade, 2011, pp. 367–381.
- Subotić, Milovan, *Ekstremizam pod okriljem religije*, Medija centar „Obrana”, Beograd, 2015.
- Šolaja, Miloš, „Bosna i Hercegovina i novi Strateški koncept NATO, Bosnia and Herzegovina and NATO’s new Strategic Concept”, in: *New Serbia, New NATO, vision of the future for 21st century*, TransConflict Serbia, Forum for Ethnic Relations and Klub 21, Belgrade, 2011, pp. 317–329.
- Štrbac, Katarina, Stojanović, Stanislav, Simić, Jasminka, Subotić, Milovan, Blagojević, Veljko, Milosavljević, Branislav i Milenković, Miloš, *Strategijsko-bezbednosni trendovi u jugoistočnoj Evropi do 2020. godine*, Medija centar „Obrana”, Beograd, 2015.
- „Zajednička vizija, udruženo delovanje: jača Evropa – globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije”, jun 2016, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Institut za evropske studije i ISAC fond, www.mfa.gov.rs/ZPEU_web.pdf.

Stanislav Stojanović i Branislav Đorđević

**STRATEGIC AND SECURITY TRENDS AND PROJECTION OF THE STRATEGIC
FRAMEWORK OF THE SECURITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

Abstract: Starting from the indisputable fact that security is the primary interest and a key prerequisite for the development of contemporary societies, understanding and assessing current and future trends in the near and distant environment and their impacts on the security of the Republic of Serbia are particularly important in defining a framework of its conceptual and strategic preparedness to protect vital national interests. There are many factors that are influencing and will continue to influence in a long-term the security of the Republic of Serbia and its environment. The stronger contours of multipolar international order and the emergence of new global participants in world politics, the crisis of the idea of global society and return of realpolitik patterns in international politics, proximity of energy-rich but unstable Arab-Persian and the Caspian basin, conflicts in Ukraine and the Middle East, serious identity crisis and threat to internal cohesion of the European Union, as well as the migrant crisis, certainly represent major factors that will affect the political and security processes in the near and distant environment of the Republic of Serbia. Projection of security trends and challenges that accompany the process of socialization of the Balkans, as an area which is still, in terms of security, the most sensitive part of the European continent, will have a strong reflection on the definition of long-term commitments of the Republic of Serbia. Problems in Kosovo, Macedonia and Bosnia and Herzegovina, as potentially the most explosive issues of the Balkan security, as well as the complexity of socio-economic and political context of the societies in the Balkans, especially their unabated ethnic and religious standoff, complicate the process of converting the Balkans from the conflicting area to the area of lasting peace. Also, monitoring of trends in perception and practice of security, especially regarding the waging of contemporary armed conflicts and the revolution in military affairs, as well as their long-term projection are of great importance in defining the strategic framework of security of the Republic of Serbia, primarily the instruments to protect its security.

Key words: security, risk society, Europe, Balkan, national interests, Serbia.

UDK: 327(497.11)(497)
Biblid: 0025-8555, 69(2017)
Vol. LXIX, br. 4, str. 483–505

Izvorni naučni rad
Primljen 4. septembra 2017.
Odobren 16. oktobra 2017.
<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704483L>

Regionalni položaj Srbije u svetlosti spoljnopolitičkih odnosa sa „starim” susedima

Mladen LIŠANIN¹

Apstrakt: Usled turbulentnih okolnosti i kontroverznog nasleđa vezanog za raspad bivše Jugoslavije, regionalni položaj Srbije se, kako u akademskoj tako i u široj javnosti, najčešće tumači u kontekstu odnosa sa „novim” susedima – državama nastalim raspadom zajedničke države. Tome doprinose, sa jedne strane, stalne napetosti u odnosima sa postjugoslovenskim državama, a sa druge strane, politička agenda zapadnih aktera koja je preko koncepta „Zapadnog Balkana” postavila okvir integrativnih procesa u regionu. Spoljnopolitički odnosi Srbije sa „starim susedima” (pre svega, Mađarskom, Rumunijom i Bugarskom, budući da Albanija ima specifičan status kao *de facto* direktno zainteresovana strana u sporu oko statusa Kosova i Metohije), međutim, ostaju barem jednako važan element regionalnog položaja Srbije. Autor analizira determinante spoljne politike Srbije na primeru odnosa sa Mađarskom, Rumunijom i Bugarskom, odnosno sa težištem na bilateralne i multilateralne, formalne i neformalne spoljnopolitičke veze. Autor zaključuje da međunarodno-politička dinamika unutar „Zapadnog Balkana” ne bi trebalo da u potpunosti skrene istraživačku pažnju sa odnosa Srbije i njenih nejugoslovenskih suseda.

Ključne reči: Srbija, Mađarska, Rumunija, Bugarska, spoljna politika, determinante spoljne politike.

¹ Autor je istraživač-saradnik u Institutu za političke studije, Beograd.

E-pošta: mladen.lisanin@yahoo.com

Rad je nastao u okviru projekta „Demokratski i nacionalni kapaciteti političkih institucija Srbije u procesu međunarodnih integracija” (OI179009), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Regionalni položaj Srbije u najvećoj meri se, kako u široj javnosti tako i u akademskim krugovima, ali i među donosiocima političkih odluka, tumači u kontekstu evropskih integracija, kao i odnosa sa državama nastalim raspadom bivše Jugoslavije. Ovo je posledica činjenice da je proces priključenja Evropskoj uniji proklamovani prioritetni spoljnopolitički cilj svih postjugoslovenskih država, ali u jednakoj meri i kompleksnog nasleđa vezanog za raspad bivše zajedničke države. To je značajno doprinelo pomeranju fokusa sa odnosa Srbije i njenih „starih suseda” – država na severnoj i istočnoj granici Srbije, sa kojima je razgraničenje izvršeno nakon Prvog svetskog rata; strogo gledano, i Albanija bi bila jedan od starih suseda ali ona ovom prilikom ostaje izvan analize. Razlog za to nije samo u činjenici da granica sa Albanijom efektivno nije pod kontrolom Srbije usled spora oko statusa Kosova i Metohije, već i u celokupnom držanju i delovanju Albanije kao *de facto* zainteresovane strane u ovom sporu, što je čini analitički specifičnim akterom.

Autorova teza je da, imajući u vidu dugo istorijsko nasleđe, obim i karakter međusobnih veza i odnosa, i sveukupne međunarodne pozicije svih pomenutih država, odnosi Srbije sa starim susedima predstavljaju barem jednako važan segment njenog međunarodnog položaja kao što je slučaj sa odnosima sa postjugoslovenskim državama.² Ili, drugačije postavljeno, stari susedi predstavljaju važne determinante spoljne politike Srbije u geografskom, demografskom, istorijskom, ekonomskom i političkom pogledu.³ Prema klasičnoj definiciji Momira Stojkovića, determinante spoljne politike su

faktori koji uslovljavaju i opredeljuju pravac i cilj spoljne politike date države; to su objektivno dati činioci i okolnosti od kojih zavisi opredeljivanje države u spoljnoj politici, odnosno od kojih se mora polaziti pri utvrđivanju načela-principa spoljne politike i njihovom realizovanju u praktičnoj spoljnopolitičkoj aktivnosti države ukoliko se želi da ona bude realna i zasnovana na interesima datog društva u ime koga država deluje u međunarodnoj zajednici.⁴

² Očigledna razlika između dveju grupa suseda je broj i procenat autohtonog stanovništva srpskog porekla u državama bivše Jugoslavije, ali koje Srbiju u najvećoj meri smatra matičnom državom – što je čini odgovornom za zaštitu položaja takvog stanovništva. Ovakav status Srbije ponekad je i formalizovan u odgovarajućim pravnim i političkim aktima, kao u slučaju Dejtonskog sporazuma (1995) ili Sporazuma o specijalnim paralelnim odnosima Srbije i Republike Srpske (2006).

³ Dragan Đukanović, „Resetovanje sa susedima”, u: Borivoj Erdeljan (ur.), *Srbija i svet*, Friedrich Ebert Stiftung i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 48.

⁴ Velibor Gavranov i Momir Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972, str. 237.

Regionalni kontekst u značajnoj meri opredeljuje spoljnopolitičko delovanje Srbije; u krajnjoj liniji, ovo važi za sve veći broj država u međunarodnom sistemu.⁵ Ipak, mada je za našu zemlju unapređenje odnosa sa susedima jedan od proklamovanih spoljnopolitičkih prioriteta, ne može se tvrditi da je ovo faktor koji presudno utiče na njen međunarodni položaj, pre svega zbog značaja politike velikih sila u Istočnoj Evropi, kao i zbog ozbiljnosti pitanja statusa Kosova i Metohije, što su, uz unutrašnje karakteristike, određujuće okolnosti spoljne politike Srbije.⁶ I pored toga, čak i mimo kulturno-istorijske dimenzije, a usled preciznih pokazatelja poput dužine zajedničkih državnih granica i nivoa ekonomske razmene, odnosi sa susedima – kako novim, tako i starim – ostaju od trajnog značaja.⁷

Susedski odnosi kao spoljnopolitičke determinante

U već citiranoj studiji od 1972. godine, Momir Stojković je postavio poznatu i naknadno široko prihvaćenu klasifikaciju spoljnopolitičkih determinanti. One se prema pet ključnih kriterijuma (vreme, prostor, društvena sfera, poreklo, trajnost) mogu deliti na: istorijske i savremene; unutrašnje i spoljne; ekonomske i političke; prirodne i društvene; te stalne i promenljive.⁸ Prema različitim osnovama i pripadajući različitim grupama u okviru predstavljene klasifikacije, na spoljnu politiku Srbije odlučujuće utiču determinante iz sledeće četiri grupe činilaca: međunarodno okruženje, unutrašnji društveni sistem, istorijski činioци i ideosinkratički činioци (lične karakteristike vodećih političkih ličnosti).⁹ Slično ovome,

⁵ Edward Best and Thomas Christiansen, "Regionalism in International Affairs", in: John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 366–367; Graham Evans and Jeffrey Newnham, *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, 1998, p. 180.

⁶ Mladen Lišanin, „Spoljnopolitički prioriteti Srbije”, *Politička revija*, Vol. 31, No. 1, 2012, str. 201–212; Mamoru Sadakata, "Comparative Neighboring Policy Between Serbia and Japan", u: Nevenka Jeftić-Šarčević (ur.), *Srbija u savremenom geostrateškom okruženju*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i IP „Obrana”, Beograd, 2010, str. 43–44.

⁷ Ako se izuzme trenutno sporna teritorija duž koje se Srbija graniči sa Albanijom, ukupna dužina granica koje Srbija deli sa ostalim starim susedima je nešto veća od 1000 km, što je nešto manje od polovine ukupne dužine.

⁸ Velibor Gavranov i Momir Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, op. cit., str. 237–239.

⁹ Ivo Visković, „Determinante spoljne politike Srbije”, u: Edita Stojić-Karanović i Slobodan Janković (urs), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 17–21.

a na tragu Rozenauove (James Rosenau) pred-teorije spoljne politike, Radovan Vukadinović izdvaja unutrašnje i spoljašnje faktore uticaja koji se, ponovo, mogu detektovati na različite načine na individualnom, grupnom ili sistemskom nivou.¹⁰

Nijedan od činilaca iz ovih grupa gotovo nikad ne deluje samostalno, već se oni, naročito u izrazito kompleksnim spoljnopolitičkim kontekstima kakav je jugoistočno-evropski, preklapaju i dopunjavaju, utičući u sinergijskom efektu na spoljne politike akterâ. Slučaj Srbije u periodu od 2004. do 2007. godine naročito je ilustrativan u ovom pogledu. Pored nasleđenog, postjugoslovenskog istorijskog konteksta koji je uslovio i specifično međunarodno okruženje, spoljna politika Srbije u velikoj meri je zavisila od političkih ishoda na nivou bicefalnog izvršnog aparata (unutrašnji društveni sistem), na čijem čelu su bila dva jaka a međusobno dramatično različita, politički i karakterno suprotstavljena politička lidera.

Spoljni uticaji, faktori i determinante spoljne politike, odnosno, ono što je „međunarodno” u spoljnoj politici, pojavljuje se, kako kažu Brigi i Hil (Elisabetta Brighi, Christopher Hill), u dve dimenzije: horizontalnoj – koja se prostire na kontinuumu geografske daljine-bliskosti, i vertikalnoj, koja se odražava u funkcionalnim slojevima međudržavnih odnosa – poput političkog, socijalnog, ekonomskog, vojnog ili normativnog.¹¹ Obe dimenzije kroz koje međunarodno okruženje deluje na spoljnu politiku po definiciji deluju istovremeno; nijanse mogu postojati samo u tome koji tipovi funkcionalnih odnosa dominiraju sa akterima iz bližeg i daljeg okruženja u posmatranom trenutku. Kada imamo u vidu horizontalnu dimenziju, postaje očigledno da suočavanje sa spoljašnjim inputima spoljnopolitičkog procesa, i njihova obrada i apsorbovanje, po pravilu počinje u regionalnom kontekstu.¹² Otuda je, čak i u savremenom trenutku kada su odnosi neuporedivo manje turbulentni nego u mnogim decenijama tokom 20. veka, pitanje regionalne dinamike, a u tom sklopu i odnosa sa starim susedima Srbije, od izvanrednog značaja.

Spoljašnje okruženje, odnosno međunarodni kontekst, od odlučujuće je važnosti za donosiocce spoljnopolitičkih odluka.¹³ Ukoliko spoljnopolitičko odlučivanje posmatramo kao utvrđivanje ciljeva države i načina upotrebe raspoloživih sredstava za njihovo ostvarivanje, a radi zaštite definisanih nacionalnih

¹⁰ Radovan Vukadinović, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005, str. 33–36.

¹¹ Elisabetta Brighi and Tim Dunne, “Implementation and Behaviour”, in: Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne (eds), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 152.

¹² Graham Evans and Jeffrey Newnham, *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, 1998, p. 180.

¹³ Elisabetta Brighi and Tim Dunne, “Implementation and Behaviour”, op. cit., p. 157.

interesa, tada je jasno da se ovakve odluke mogu merodavno donositi samo uz svest o osobenostima uslova u kojima se spoljna politika kreira i sprovodi – a regionalni kontekst je takav uslov *par excellence*.

Njegov značaj, međutim, nadilazi praktičnu sferu i ima široku upotrebljivost u teorijskom promišljanju spoljne politike. U nauci o međunarodnim odnosima, odnosno, analizi spoljne politike kao njenoj poddisciplini, dominantan analitički pristup je onaj koji se usredsređuje na pitanje nivoa analize (gde su tri glavna nivoa pojedinac, država i međunarodni sistem, mada se u savremenoj literaturi ponekad regioni smatraju dodatnim nivoom analize).¹⁴ Tako se, u tradicionalnom pristupu, odnosi sa susedima posmatraju prevashodno u okviru trećeg nivoa analize (bilo da je to sistemski ili regionalni nivo), budući da akteri koji na njih presudno utiču (a to su države), potiču iz spoljašnjeg okruženja, odnosno, izvan domaćeg političkog poretka. To, međutim, ne znači da na drugim nivoima analize nema prostora za zahvatanje spoljnopolitičkih determinanti iz oblasti susedskih i regionalnih odnosa. Nacionalna država, kao ključni akter, po sebi je prirodan nivo analize, bilo da je reč o izučavanju političkih institucija, nacionalne političke istorije, ili nekog trećeg aspekta. Istovremeno, brojni pristupi, poput psihološko-neurološkog, fokusiraju se na nivo pojedinca; ovo je naročito korisno kada postoje specifične lične veze i odnosi između nosilaca najviših političkih funkcija u susednim državama.

Regionalne političke odnose naročito uspešno zahvataju, ali i analitički upotrebljavaju, Beri Bazan i Viver (Barry Buzan, Ole Wæver). Ova teorija počiva na konceptu regionalnog bezbednosnog kompleksa određenog kao „skup jedinica čiji su glavni procesi sekuritizacije, desekuritizacije, ili oba, toliko povezani da se njihovi bezbednosni problemi ne mogu analizirati niti rešavati nezavisno jedni od drugih”.¹⁵ „Suštinska struktura” regionalnog bezbednosnog kompleksa obuhvata četiri varijable: 1) granica, u smislu teritorijalne-geografske omeđenosti regiona; 2) anarhična struktura, u smislu odsustva vrhovne vlasti na nivou regiona; 3) polarnost, koja označava distribuciju moći u okviru regiona i 4) socijalna konstruisanost, koja označava postojeće obrasce prijateljstva i neprijateljstva.¹⁶ Iz ovoga se vidi da su struktura i karakter regionalnih bezbednosnih kompleksa primarno „određeni dvema vrstama odnosa: odnosima moći [realistička dimenzija, prim. aut.] i obrascima prijateljstva i neprijateljstva [konstruktivistička dimenzija, prim. aut.]”.¹⁷

¹⁴ Robert Jackson and Georg Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, 6th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 256–265.

¹⁵ Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 44.

¹⁶ *Ibid.*, p. 53.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 49–50.

Bazan i Viver svet vide kao skup regionalnih bezbednosnih kompleksa, koji se, zauzvrat, mogu ali ne moraju deliti na manje jedinice, potkomplekse, ili tvoriti krupnije jedinice – superkomplekse. Za našu analizu je od posebnog značaja koncept potkompleksa, konkretnije njegova primena na geografski prostor koji je predmet analize. Prema Bazanu i Viveru

(...) potkompleksi su suštinski isto određeni kao i regionalni bezbednosni kompleks, s tom razlikom što je potkompleks čvrsto ugrađen u okvire šireg regionalnog bezbednosnog kompleksa. Potkompleksi predstavljaju osobene obrasce bezbednosne međuzavisnosti koji su, pored toga, uklopljeni u širi obrazac koji određuje regionalni bezbednosni kompleks kao celinu.¹⁸

Mada se, formalno gledano, u Bazan-Viverovoj studiji Srbija, Bugarska, Rumunija i Mađarska ne nalaze u okviru istog potkompleksa, njihova međusobna političko-bezbednosna dinamika se svakako može vezati za ono što ovi autori nazivaju balkanskim potkompleksom.¹⁹ Isto se, u istorijskoj i savremenoj perspektivi, može tvrditi i za srpsko-bugarsko-rumunske odnose. Autori i sami priznaju pojmovno-terminološku konfuziju u vezi sa pojmom „Balkan”, navodeći nalaze različitih pisaca prema kojima se sve tri države mogu smatrati delom političkog, ako ne geografskog Balkana. U procesu definisanja balkanskog potkompleksa i posebno proučavanja njegove bezbednosne dinamike, veoma je značajno mesto i uloga velikih sila i tzv. političke Evrope, kao aktera ali istovremeno i kao određujućih faktora kada je reč o lokalnim akterima. Tako Bazan i Viver smatraju da se

(...) može razmatrati da li Balkan valja definisati kao potkompleks unutar evropskog regionalnog bezbednosnog kompleksa ili kao slučaj *prekrivanja* [kurziv aut.].²⁰ Interpretacija u smislu prekrivanja naglašavala bi da je unutrašnja dinamika oblasti (tada ne kao podregiona, već kao regiona izvan Evrope) potisnuta od strane eksternih snaga – Balkan je nateran na mir protiv svoje volje.²¹

¹⁸ Ibid., p. 51.

¹⁹ Uporediti: Mladen Lišanin, „Serbian-Romanian Relations in Regional and European Context”, in: Stelian Scăunaș, Vasile Tabără, Eugen Strauțiu (eds), *Political Science, International Relations and Security Studies*, 7th Edition, Lucian Blaga University, Sibiu, 2013, pp. 180–191.

²⁰ Prema Bazanu i Viveru, „prekrivanje (*overlay*) je kada interesi velikih sila prevazilaze puku penetraciju i počnu da dominiraju regionom tako snažno da lokalni obrazac bezbednosnih odnosa praktično prestane da deluje. Ovo obično rezultira dugoročnim stacioniranjem oružanih snaga velike sile u regionu, kao i svrstavanjem lokalnih država u skladu sa obrascima rivalstva velikih sila” (Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, op. cit., p. 61).

²¹ Ibid., p. 378.

Podložnost teorijskih predikcija i tumačenja strogoj verifikaciji u neposrednoj je zavisnosti od vremenskog okvira u kome se verifikacija odvija. Jasno je da upodobljenost teorijskih aparata osobenostima međunarodne stvarnosti ne uslovljava po automatizmu uspešnost njihove upotrebe u svakoj pojedinačnoj spoljnopolitičkoj analizi. Međutim, očigledno je da, kako u spoljnopolitičkoj praksi tako i u akademskoj sferi, postoje brojni načini da se dinamika regionalne i susedske politike posmatra i promišlja u kontekstu determinanti spoljnopolitičkog procesa.

Predistorija savremenih odnosa

Ako se može identifikovati zajednička karakteristika modernog istorijskog razvoja Srbije, Bugarske, Rumunije i Mađarske, onda je to činjenica da su sve četiri države svoje težnje za nezavisnošću i suverennošću ostvarivale pod snažnim uticajem regionalnih, kontinentalnih ili globalnih sila: u slučaju Srbije, to su bile Habzburška monarhija/Austrija i Osmansko carstvo; u slučaju Bugarske, pre svih Osmansko carstvo i Rusija; u slučaju Rumunije, Osmansko carstvo, Rusija i Habzburška monarhija; a u slučaju Mađarske, Habzburška monarhija, odnosno Austrijsko carstvo, čiji je deo bila pre Nagodbe iz 1867. godine i uspostavljanja realne unije pod vlašću Franca Jozefa I. U godinama nakon Drugog svetskog rata, mada u različitom trajanju i intenzitetu, sve ove države (Srbija, razume se, kao deo FNR Jugoslavije) našle su se pod efektivnom političkom kontrolom Sovjetskog Saveza.

Druga polovina 19. veka bila je period u kome su postavljeni počeci modernih odnosa. Srpsko-rumunske veze su, čak, sezale do početka Srpske revolucije, zasnovane na međusobnom saosećanju i podršci u borbi za nezavisnost od Osmanskog carstva. Nakon 1848. godine, obe su bile prinuđene da dodatnu pažnju posvete i mađarskom faktoru na teritorijama pod kontrolom Habzburške monarhije. Nakon ujedinjenja Vlaške i Moldavije 1859. godine bilo je potrebno da prođu još gotovo dve decenije do ostvarenja državne nezavisnosti: i to za Rumuniju 1877. a za Srbiju 1878. godine – na Berlinskom kongresu na kome su velike sile zauzdale rusku težnju za stvaranjem Velike Bugarske.

Sve ovo, uz priznavanje statusa autonomne kneževine Bugarskoj i činjenicu da je Mađarska nastupala kao prilično autonomni element u okviru austrougarske personalne unije, označio je početak nove regionalne spoljnopolitičke dinamike, budući da se po prvi put posle više vekova bitno povećao broj (suštinski) nezavisnih aktera u balkanskim političkim kalkulacijama. Srbija 1881. godine potpisuje sa Austrougarskom tajnu konvenciju, čime faktički dospeva pod potpuno austrougarsko pokroviteljstvo (a u zamenu za austrougarsku podršku težnjama

kneza Milana da se kruniše za kralja i Srbiju učini kraljevinom, što je i ostvareno 1882. godine).²² Sličan sporazum koji je Austrougarska sklopila sa Rumunijom (uz podršku nemačkog kancelara Ota fon Bizmarka, u sklopu njegove politike „preklapajućih savezništava“), prepuštajući istovremeno Rusiji gotovo potpunu kontrolu u Bugarskoj, dramatično je promenio političku geografiju Balkanskog poluostrva u odnosu na period od jedne decenije ranije.²³ U vreme tzv. Bugarske krize (1885–1887) i tenzija na relaciji Rusija–Austrougarska–Britanija (uz Tursku, Nemačku i Francusku kao veoma zainteresovane strane), status austrijskog satelita u velikoj meri je određivao spoljnopolitički položaj Srbije.²⁴ Ovo se ogledalo i u ishodu Srpsko-bugarskog rata 1885. godine, kada je Srbija, uprkos teškom porazu, zahvaljujući podršci Austrougarske prošla gotovo bez ikakvih posledica u teritorijalnom, ekonomskom ili političkom pogledu.²⁵ Srbija i Bugarska su od 1885. do 1945. godine međusobno ratovala čak četiri puta.

Nakon Prvog svetskog rata, u kome su Srbija i Rumunija bile na strani Antante, a Mađarska (kao deo Austrougarske) i Bugarska na strani Centralnih sila, izvršeno je razgraničenje između ovih država.²⁶ Ove granice su privremeno narušene tokom Drugog svetskog rata, kada su i Bugarska i Rumunija i Mađarska, sve do 1944. godine, bile deo ratne koalicije Sila osovine – mada u različitim kapacitetima, pa tako Bugarska nije učestvovala u operaciji Barbarosa, dok je Rumunija odbila učešće u teritorijalnoj podeli Kraljevine Jugoslavije, iako sama teritorijalno sužena za račun Bugarske i Mađarske. Po okončanju Drugog svetskog rata, mada su već 1944. godine Bugarska i Rumunija promenile stranu a Mađarska bila okupirana od strane Sovjetskog Saveza, sa svim ovim državama potpisani su mirovni ugovori – u Parizu 1947. godine.

Sve četiri zemlje postale su deo Istočnog bloka, što je podrazumevalo i potpisivanje serije bilateralnih ugovora o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći, dok je Bugarskoj, od strane nove Jugoslavije, usled pregovora o stvaranju zajedničke Balkanske federacije, oproštena ionako skromna ratna odšteta.²⁷ Odnosi sa ovom

²² Alan J. P. Taylor: *Struggle for Mastery in Europe 1848–1918*, Oxford University Press, Oxford, 1954, pp. 276–277.

²³ Henri Kisindžer, *Diplomatija*, Klub plus, Beograd, 2008, str. 96–109.

²⁴ Ovako Srbiju toga doba donekle preoštro ali suštinski ispravno naziva Alan Tejlor. Uporediti: Alan Dž. P. Tejlor, *Habzburška monarhija: 1809–1918*, Klio, Beograd, 2001.

²⁵ Alan J. P. Taylor, *Struggle for Mastery in Europe 1848–1918*, Oxford University Press, Oxford, 1954, pp. 304–324.

²⁶ Momčilo Subotić, *Srpska Vojvodina i njene manjine*, Institut za političke studije, Beograd, 2011.

²⁷ Momir Stojković, „Jugoslovenska spoljnopolitička doktrina o odnosima sa susednim zemljama“, u: Ivo Visković, *Spoljna politika Jugoslavije – repetitorijum*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1991, str. 119–128.

državom ostali su korektni, iako opterećeni takozvanim makedonskim pitanjem, dok su odnosi sa Rumunijom, nakon krize povodom rezolucije Informbiroa protiv Jugoslavije koja je eskalirala 1948. godine, značajno poboljšani nakon udaljavanja ove države od ostatka sovjetskog bloka.²⁸ Realizacija kapitalnog projekta izgradnje hidroelektrane „Đerdap“ 1974. godine upečatljiva je ilustracija ovih odnosa. U Jugoslaviji se sa simpatijama gledalo i na mađarske pokušaje izlaska iz sovjetske orbite, kao prilikom Mađarske revolucije 1956. godine, mada ne do mere koja bi potpuno urušila odnose sa daleko moćnijim Sovjetskim Savezom. Odnosi nesvrstane Jugoslavije sa socijalističkim susedima Bugarskom i Mađarskom, i spoljnopolitički sve nezavisnijom Rumunijom ostali su, u najvećoj meri, stabilni sve do urušavanja komunizma krajem osamdesetih godina 20. veka.

Savremeni i aktuelni odnosi Srbije i starih suseda

Putevi ovih susednih država u i kroz postkomunističku tranziciju takođe su bili različiti.²⁹ Mađarska je prošla kroz relativno miran proces rastakanja vladajuće partije i njenih poluga moći i krenula putem društvenih i ekonomskih promena, a odgovor na brojne novonastale spoljnopolitičke dileme potražila u radikalnom zaokretu prema Zapadu.³⁰ Slično je, izuzmu li se tenzije u pogledu statusa i tretmana brojne turske manjine, bilo i u Bugarskoj. U Rumuniji je u decembru 1989. godine izbila nasilna revolucija (koja je pogotovo u početku, imala i elemente međuetničkog sukoba) protiv Čaušeskuovog režima, okončana streljanjem Čaušeskua i njegove supruge.³¹ U svim trima državama zauzet je spoljnopolitički kurs evroatlantskih integracija, mada u Bugarskoj uz nešto jače prisustvo i značaj ruskog faktora, i uz povremene otpore jedne od dveju najvećih partija – Bugarske socijalističke partije, odnosno reformisanih komunista.

²⁸ Ranko Petković, *Balkan: ni „bure baruta“ ni „zona mira“*, Globus, Zagreb, 1978, str. 63–65.

²⁹ Richard J. Crampton, *Eastern Europe in the Twentieth Century – and After*, Routledge, London, 1997, pp. 380–381, 385–388.

³⁰ Ibid., pp. 392–393. Videti i: Kemal Derviş and Timothy Condon, “Hungary: Partial Successes and Remaining Challenges: The Emergence of a ‘Gradualist’ Success Story?”, in: Olivier Jean Blanchard, Kenneth A. Froot and Jeffrey D. Sachs (eds), *The Transition in Eastern Europe – Vol. 1: Country Studies*, National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press, Chicago and London, 1994, pp. 123–153; Géza Jeszenszky, “Hungary’s Foreign Policy Dilemmas after Regaining Sovereignty”, *Society and Economy*, Vol. 29, No. 1, 2007, pp. 43–64.

³¹ Richard J. Crampton, *Eastern Europe in the Twentieth Century – and After*, op. cit., pp. 399–400; Béla Révész, “Tensions without solutions: Romanian-Hungarian relations, 1987–1989”, *Serbian Political Thought*, Vol. 4, No. 2, 2011, pp. 7–48.

Pad komunizma u Jugoslaviji doneo je raspad države i veoma nasilne sukobe koji su prerasli u višegodišnji balkanski rat.³² Srbija je, sa Crnom Gorom, formirala novu državu – Saveznu republiku Jugoslaviju, koja je od svog nastanka 1992. godine do okončanja sukoba bila pod strogim sankcijama Ujedinjenih nacija. U ovom periodu, susedne države su se uglavnom držale po strani, dok je Rumunija na trenutke, u granicama mogućnosti i usled sopstvenih ekonomskih gubitaka zbog sankcija, pružala podršku Srbiji – u vreme kosovskog sukoba, Međunarodni monetarni fond procenjivao je da se Rumunija i Bugarska nalaze među šest ekonomski najugroženijih susednih zemalja.³³ Treba dodati, međutim, da postoje indicije da su Mađarska i Rumunija u predvečerje jugoslovenskih sukoba učestvovala u nelegalnoj trgovini oružjem sa Hrvatskom.³⁴ Te transakcije, iako uz odobravanje političkih struktura, odvijale su se na polju biznisa i mimo zvaničnih državnih politikâ. Odmah nakon okončanja sukoba u Bosni, Savezna Republika Jugoslavija i Rumunija potpisuju Sporazum o prijateljstvu, dobrosusedskim odnosima i saradnji, međutim, on nije doživeo značajnu operacionalizaciju, budući da je eskalacija kosovske krize uskoro dovela do nove međunarodne izolacije Savezne Republike Jugoslavije. U vreme agresije NATO-a na Saveznu Republiku Jugoslaviju 1999. godine, Bugarska, Rumunija i Mađarska su vojnim snagama zapadne alijanse otvorile svoje vazdušne prostore – Mađarska je nekoliko dana pre početka agresije postala i članica NATO-a, dok će Rumunija i Bugarska to postati pet godina kasnije. Ovo je bilo praćeno izraženim negodovanjem javnog mnjenja, naročito u Rumuniji. Motivi za ovakvu odluku traženi su u solidarnosti sa evroatlantskim partnerima, čijim krugovima se težilo, a ne nekim konkretnim otvorenim pitanjima u odnosima sa Jugoslavijom (posebno Srbijom kao susednom zemljom).

Dok su Mađarska, Rumunija i Bugarska odmah nakon pada komunizma proglasile evropske integracije kao svoje strateško utemeljenje, Savezna Republika Jugoslavija je tim putem krenula tek nakon smene vlasti u oktobru 2000. godine. Kada je Srbija nakon odvajanja Crne Gore 2006. godine započela samostalan put evropskih integracija, Mađarska je već bila članica NATO-a (od 1999) i Evropske unije (od 2004), dok su Bugarska i Rumunija u NATO ušle 2004. a u Evropsku uniju

³² Richard J. Crampton, *Eastern Europe in the Twentieth Century – and After*, op. cit., pp. 400–402.

³³ Mladen Lišanin, "Serbian-Romanian Relations in Regional and European Context", op. cit., pp. 175; Aleksis Trud, *Geopolitika Srbije*, Fakultet Bezbednosti – Službeni glasnik, Beograd, 2007, pp. 148–149; International Monetary Fund, "The Economic Consequences of the Kosovo Crisis: An Updated Assessment", May 25, 1999, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/kosovo/052599.htm>, 04/09/2017.

³⁴ Miloš Vasić, „Evropsko bure baruta”, *Vreme*, br. 780, 15. decembar 2005, www.vreme.com/cms/view.php?id=436963, 12/08/2017.

2007. godine. Opredeljenje Srbije, posebno nakon skupštinske Deklaracije o vojnoj neutralnosti iz 2007. godine, jeste da se ne ide ka članstvu u NATO, dok je na putu ka Evropskoj uniji od 2001. uživala – nekada deklarativnu a nekada suštinsku – podršku dveju susednih država. Neka otvorena pitanja koja su se u tom procesu javljala nisu trajnije narušila odnose između Srbije, Bugarske, Rumunije i Mađarske.

Između Srbije i njenih starih suseda trenutno ne postoje otvorena politička pitanja. Najozbiljnija prepreka potpunim prijateljskim odnosima je činjenica da Bugarska i Mađarska, za razliku od Rumunije, priznaju jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova i Metohije. Obe države su poslale note o priznanju mesec nakon proglašenja – Mađarska u koordinaciji sa Hrvatskom, 19. marta 2008, godine, a Bugarska jedan dan kasnije. Dok je ranije u trenucima otvaranja kosovskog pitanja, devedesetih godina 20. veka, Mađarska povremeno pokušavala da eskalaciju iskoristi za ostvarivanje sopstvenih političkih ciljeva, a u pogledu statusa mađarske manjine u Srbiji, ovoga puta to nije bio slučaj.³⁵ Takvi pokušaji su izostali, što se, osim promene u samim spoljnopolitičkim ciljevima Mađarske, može tumačiti i poboljšanjem statusa Mađara u Srbiji, kao i uticajem evropskog faktora na regionalnu dinamiku.³⁶ Isto tako, izostala je i ozbiljnija reakcija Srbije na ovaj čin Mađarske kao i u slučaju ostalih država koje su u početnom periodu priznavale kosovsku nezavisnost, došlo je do upućivanja protestne note i povlačenja ambasadora iz Mađarske.³⁷

Iako navedena činjenica donekle opterećuje međusobne odnose, oni ni u jednom trenutku nisu bili potpuno urušeni ili prekinuti; može se reći da su, nakon što je Srbija otpočela Briselski dijalog uz posredovanje Evropske unije, oni čak i radikalno unapređeni – naročito sa Mađarskom. Različiti načini reagovanja Srbije i Mađarske na migrantsku krizu nakon 2014. godine, takođe nisu ozbiljnije ugrozili stabilne i sve kvalitetnije međusobne odnose.

Sa Rumunijom Srbija nema spor u pogledu statusa Kosova i Metohije: Rumunija je, pored Grčke, Kipra, Slovačke i Španije, jedna od pet članica Evropske unije koje nisu priznale kosovsku nezavisnost. Osim tradicionalno dobrih odnosa sa Srbijom, ovo se objašnjava strahom od eskalacije problema sa statusom Mađara u

³⁵ Ivan Ivanji, „Neki trenuci istorije srpsko-mađarskih odnosa”, u: *Studija praktične politike – Srbija i Mađarska: Političke i ekonomske perspektive*, ISAC fond i Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, 2013, str. 9.

³⁶ Dimitar Bechev, “Carrots, Sticks and Norms: The EU and Regional Cooperation in Southeastern Europe”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, No. 1, 2006, pp. 27–43.

³⁷ Osim u slučajevima Crne Gore i Makedonije kada su primenjene oštrije diplomatske mere (proglašavanje nepoželjnima ambasadora tih zemalja u Srbiji), praksa diplomatskih reakcija na svako pojedinačno priznavanje kosovske nezavisnosti u međuvremenu je potpuno napuštena.

Transilvaniji. Uprkos povremenim najavama moguće promene ovog kursa od strane Rumunije, čini se da je reč pre o instrumentu pritiska na Srbiju u cilju ostvarivanja rumunskih interesa kada je reč o vlaškom pitanju, nego o istinskoj nameri da se takva odluka donese.³⁸ Takav ishod, međutim, ne treba smatrati ni potpuno nemogućim (kakav bi, verovatno, bio u slučaju Kipra), ukoliko rumunska procena bude da bi gubici u pogledu odnosa sa Srbijom i pozicije u Transilvaniji bili manji od dobitaka u pogledu unapređenja sopstvenog statusa u okviru Evropske unije.

Tabela 1: Nacionalna pripadnost stanovništava Srbije, Bugarske, Rumunije i Mađarske

	Broj / procenat Srba	Broj / procenat Bugara	Broj / procenat Rumuna	Broj / procenat Mađara
Srbija	5.988.150 / 83,3%	18.543 / 0,26%	29.332 / 0,41%	253.899 / 3,53%
Bugarska³⁹	—	5.664.624 / 84,8%	891/ 0,0%	—
Rumunija⁴⁰	22.500 / 0,1%	366.384 / 2,0%	16.869.816 / 88,6%	1.237.746 / 6,5%
Mađarska⁴¹	7210 / 0,1%	—	26.345 / 0,3%	8.314.029 / 98,1%

Pitanje međusobnog tretmana manjinskih zajednica, iako demografski podaci pokazuju (Tabela 1) da bi konfliktni potencijal mogao biti aktiviran kada bi postojala težnja i interes za takvim razvojem situacije, takođe ne opterećuje međusobne odnose u ozbiljnijoj meri. U slučaju Bugarske i Mađarske, sa kojima su, istorijski gledano, odnosi bili daleko lošiji nego sa Rumunijom, može se čak tvrditi da je kvalitet manjinskog statusa na istorijskom maksimumu – samo krajnje

³⁸ Tanjug: „Rumunija priznaje Kosovo 2015?“, B92, www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=10&dd=22&nav_category=640&nav_id=768564, 23/08/2017.

³⁹ „Население по местоживееене, възраст и етническа група“, Национален стаистически институт, <http://censusresults.nsi.bg/Census/Reports/2/2/R7.aspx>, 30/08/2017.

⁴⁰ Videti preliminarne rezultate popisa stanovništva u Rumuniji 2011. dostupne na: www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2012/02/Comunicat_DATE_PROVIZORII_RPL_2011.pdf, 21/05/2017.

⁴¹ Videti rezultate popisa stanovništva u Mađarskoj 2011. godine: Központi Statisztikai Hivatal: 2011. Évi Népszámlálás – 3. Országos adatok, Budapest, 2013.

marginalizovane, ekstremističke stranke i pokreti pokušavaju da na agendu stave pitanje „zapadnih provincija” (Bugarska) ili revizije Trijanonskog sporazuma (Mađarska), i to, po pravilu, bezuspešno. Odnose sa Rumunijom povremeno ugrožava takozvano vlaško pitanje. Vlasi su romanofoni (mada, *de facto*, bilingvalni, budući da je i srpski zvanični jezik nacionalne manjine) narod koji živi u istočnoj Srbiji, južno od reke Dunav, između Timoka i Velike Morave. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, ima ih oko 35.000, u političkom i pravnom sistemu Srbije priznati su kao nacionalna manjina i u tom svojstvu uživaju odgovarajuća prava, uključujući i pravo na formiranje nacionalnog saveta.

Spor povodom vlašskog pitanja ima koren u srodnosti (najpre jezičkoj) Vlaha sa Rumunima (koji su takođe mahom nastanjeni uz istočnu granicu Srbije, ali severno od reke Dunav), što uzrokuje da Rumunija pretenduje na Vlahe kao deo rumunskog nacionalnog korpusa.⁴² Mada se vlaško stanovništvo slobodno izjašnjava o nacionalnoj pripadnosti, iz Rumunije povremeno stižu optužbe srpskoj strani za pokušaje asimilacije Vlaha. U svrhu proširenja svog uticaja, Rumunija je početkom 2012. godine – naravno, uz dozvolu Srbije – otvorila konzulat u Zaječaru (pored već postojećeg u Vršcu, na teritoriji Banata), a traži se i proširenje jurisdikcije banatske eparhije Rumunske pravoslavne crkve na prostore južno od Dunava na kojima žive Vlasi.

Odbijanje srpske strane da, mimo unutrašnjih propisa o nacionalnim manjinama i ishoda popisa stanovništva, u većoj meri učestvuje u rumunskim pretenzijama na vlaško stanovništvo, povremeno izaziva oštro reagovanje rumunske države. Jedna od ozbiljnijih kriza nastupila je povodom ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je Srbija potpisala sa Evropskom unijom i koji je, da bi stupio na snagu, bilo potrebno da ratifikuju sve države članice Evropske unije. Uprkos načelno dobrim političkim odnosima dveju zemalja, Rumunija je bila poslednja država članica Evropske unije koja je ratifikovala sporazum, tek u maju 2012. godine.⁴³ Ovo je bilo tumačeno kao pritisak na Srbiju, kako bi zauzela predusretljiviju kurs prema rumunskoj politici u pogledu vlašskog pitanja.

Mada se činilo da bi ovaj problem mogao da dovede do ozbiljnih političkih tenzija, a što bi u krajnjoj liniji moglo da izazove i reviziju rumunskog stava o statusu Kosova i Metohije, odlučeno je da se spor reši institucionalnim putem, formiranjem Međuvladine komisije za nacionalne manjine u jesen iste godine. Čak i bez postizanja konkretnih rešenja u kratkom roku, sama činjenica formiranja zajedničkog tela bitno je relaksirala odnose. Ipak, mogućnost reaktualizacije vlašskog pitanja sa rumunske strane ostaje prisutna.

⁴² Videti: Mladen Lišanin, “Serbian-Romanian Relations in Regional and European Context”, op. cit., pp. 187–188.

⁴³ Ibid.

U oblasti bezbednosne saradnje, regionalne aktivnosti su vrlo dinamične. Kao članice NATO-a, države susedi imaju visoko institucionalizovan oblik vojne saradnje. Kada je reč o neutralnoj Srbiji, međutim, ova saradnja sa susedima gotovo da ne zaostaje za onom koja se odvija u okviru NATO-a, pogotovo s obzirom na srpsko članstvo u programu Partnerstvo za mir (2006) i usvajanje Akcionog plana individualnog partnerstva (*Individual Partnership Action Plan – IPAP*) 2015. godine. Srbija ima planove bilateralne vojne saradnje i sa Mađarskom i sa Rumunijom i sa Bugarskom, a njihov obim kreće se od razmene podataka i iskustava do zajedničkih vežbi i manevara.⁴⁴ Srbija redovno održava vazduhoplovne vojne vežbe sa Rumunijom a vojne vežbe „Tisa”, na kojima se redovno, godišnje, pod multinacionalnom srpsko-rumunsko-mađarskom komandom uvežbavaju akcije spasavanja od poplava važan su pokazatelj dubine i kvaliteta regionalne bezbednosne saradnje. Slični sporazumi i brojni protokoli, naročito oni o razmeni podataka, postoje i u oblasti unutrašnjih poslova, odnosno policijske saradnje. Saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala naročito je razvijena sa Bugarskom, mada je utisak da rezultati često zaostaju za postavljenim planovima i uloženim resursima.

Saradnja u okviru međunarodnih organizacija i regionalnih inicijativa kvalitativno je drugačija budući da se odvija u institucionalizovanoj sredini međunarodnih organizacija, a ne u anarhičnoj areni tradicionalnih međunarodnih odnosa. Po prirodi stvari, članstvo u Evropskoj uniji obavezuje Mađarsku i Rumuniju na dalekosežniju koordinaciju politikâ (mada i u tom pogledu postoje ozbiljni izuzeci, kao što se vidi na pitanju statusa Kosova i Metohije), nego što je to slučaj sa Srbijom. Zato su u ovom pogledu indikativnije brojne tematske regionalne inicijative, u čijem se članstvu ove četiri države često paralelno nalaze (mada, Srbija, Rumunija i Bugarska nešto češće nego Mađarska).⁴⁵ Posebno važne regionalne organizacije, inicijative i forumi u kojima se poklapa srpsko, bugarsko, rumunsko i mađarsko članstvo su Savet za regionalnu saradnju (nastao transformacijom Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi), Centralnoevropska inicijativa i Proces saradnje na Dunavu.⁴⁶

⁴⁴ „Regionalna vojna saradnja za veću bezbednost”, *RTS*, www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1430515/Regionalna+vojna+saradnja+za+ve%C4%87u+bezbednost+.html, 30/08/2017; „Multinacionalna vežba Saber Guardian 2017”, *Danas*, www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=351131&title=Multinacionalna+ve%C5%BEba+%E2%80%9ESaber+Guardian+2017%E2%80%9D, 07/09/2017; „Unapređenje vojnoekonomske saradnje sa Bugarskom”, *RTS*, www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2867762/unapredjenje-vojnoekonomske-saradnje-sa-bugarskom.html, 12/09/2017.

⁴⁵ Videti: Duško Lopandić i Jasminka Kronja, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 96–110, 123–139, 163–165.

Regionalni okvir je od velikog značaja za ukupne međunarodne ekonomske odnose Srbije. Geografska bliskost i relativna komplementarnost nacionalnih ekonomijâ doprinose tome da susedne države budu konstantno visoko rangirane na listi najznačajnijih ekonomskih partnera Srbije. Odnosi Srbije sa Bugarskom, Rumunijom i mađarskom trenutno se odvijaju u kontekstu procesa evropskih integracija, sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju iz septembra 2013. godine kao prevashodnim okvirom saradnje. Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*), koji danas predstavlja jedan od ugaonih kamenova međunarodno-trgovinskih odnosa Srbije, nije mogao biti primenjivan u odnosima sa starim susedima, budući da su ove države morale da ga napuste prilikom ulaska u Evropsku uniju: Mađarska 2004. godine, a Rumunija i Bugarska 2007. godine, iste godine kada je Srbija pristupila CEFTA-i. U poslednjih nekoliko godina, postoje dve upadljive konstante na polju trgovinske razmene Srbije i starih suseda. Reč je, sa jedne strane, o međugodišnjem porastu obima razmene nakon oporavka od posledica svetske ekonomske i finansijske krize iz 2008. godine, a sa druge strane, uz sve unutrašnje makroekonomske probleme i, relativno ali i apsolutno posmatrano, spori rast bruto domaćeg proizvoda, o stalnom porastu pokrivenosti uvoza izvozom u slučaju Srbije.

U slučaju Bugarske, godišnji obim razmene se u periodu 2011–2016. kretao između 560 i 600 miliona evra, uz trend blagog smanjenja nakon 2014. godine, ali i uz konstantan i ubedljiv porast pokrivenosti uvoza izvozom. Pokrivenost je porasla sa oko 27% u 2008. godini na preko 113% u 2015. godini, te gotovo 120% u prva dva kvartala 2016. godine. Bugarska se, kao trgovinski partner Srbije, nalazi na 12. mestu po izvozu i 17. mestu po uvozu, a neupitno je da, i pored postojećeg rasta pozitivnih pokazatelja, postoji još dosta prostora za razvoj i napredak trgovinskih odnosa.⁴⁷

Kada je reč o Rumuniji, trendovi su slični, s tim što je obim razmene u apsolutnoj vrednosti mnogo veći. Ukupna trgovinska razmena se nakon 2011. godine kretala između 1 i 1,2 milijarde evra godišnje. Pokrivenost uvoza izvozom porasla je sa 63,5% u 2008. godini na gotovo 110% već 2012. godine, uz dalju tendenciju porasta: u prva dva kvartala 2016. godine, pokrivenost je bila preko 146%. Na četvrtoj poziciji, Rumunija je među daleko najznačajnijim izvoznim partnerima Republike Srbije; istovremeno je i na 12. poziciji prema ostvarenom uvozu.⁴⁸

Odnosi sa Mađarskom su nešto drugačiji: obim razmene je sličan onom sa Rumunijom: konstantno je visok i nakon 2011. godine kreće se između 0,9 i 1,2

⁴⁷ „Međunarodna ekonomska saradnja: Privredna saradnja Srbije i Bugarske”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=37&p=1&pp=0&, 10/09/2017.

⁴⁸ „Međunarodna ekonomska saradnja: Privredna saradnja Srbije i Rumunije”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=50&p=1&pp=0&, 10/09/2017.

milijarde evra. Ono gde je razlika uočljiva, jeste nivo pokrivenosti uvoza izvozom: iako u konstantnom porastu nakon 2011. godine kada je iznosila oko 38%, pokrivenost je nakon prva dva kvartala 2016. godine bila tek negde oko 50%. Veliki suficit koji ostvaruje u međusobnoj razmeni, Mađarsku svrstava na visoku petu poziciju uvoznih partnera Srbije, dok je i po izvozu na visokom 10. mestu.⁴⁹ Prisustvo ove zemlje u ekonomiji Srbije je snažno, između ostalog, zahvaljujući investicijama u sektorima energetike i bankarstva.

Donekle specifična oblast u ovom pogledu je prekogranična saradnja u skladu sa programima Evropske unije. Ona se svakako ne može smatrati privrednom saradnjom, budući da se sva finansijska sredstva javljaju kao instrumenti u okviru programa Evropske unije. Međutim, upravo iz razloga obima sredstava iz evropskih fondova uložениh u programe prekogranične saradnje, vredi ukratko predstaviti ovu oblast u kontekstu odnosa Srbije sa starim susedima.

U okviru takve saradnje Srbije i Bugarske u budžetskom periodu 2007–2013., prioritetne oblasti bile su razvoj infrastrukture u pograničnim područjima, unapređivanje kapaciteta za zajedničko planiranje, razvoj i rešavanje problema, kao i tehnička pomoć, uz predviđena sredstva od oko 25 miliona evra, od toga preko 20 miliona sredstava Evropske unije, dok je ostatak obezbeđen iz nacionalnih budžeta. Prioriteti programa prekogranične saradnje Srbije i Bugarske u budžetskom periodu 2014–2020. su u oblastima održivog turizma, omladinske politike i zaštite životne sredine, a za ove svrhe predviđeno je oko 35 miliona evra.⁵⁰ Sa srpske strane, programi prekogranične saradnje obuhvataju teritoriju Borskog, Zaječarskog, Nišavskog, Pirotskog, Pčinjskog i Jablaničkog okruga, a sa bugarske strane oblasti Sofija, Vidin, Montana, Pernik, Čustendil i grad Sofija.

Rumunsko-srpska prekogranična saradnja u okviru programa pretpristupne pomoći Evropske unije odvijala se u periodu 2007–2013. godine uz budžet od preko 40 miliona evra.⁵¹ Geografske oblasti na koje se program odnosio jesu okruzi Tamiš, Karaš-Severin i Mehedinci u Rumuniji i Severnobanatski, Srednjobanatski, Južnobanatski, Braničevski i Borski okrug u Srbiji. Najveći deo – oko devedeset procenata – pomoći upotrebljen je za projekte u oblasti ekonomsko-socijalnog razvoja, zaštite životne sredine i unapređenja pripremljenosti na vanredne situacije, kao i *people to people* razmenu, dok je oko deset procenata određeno za takozvanu

⁴⁹ „Privredna saradnja Srbije i Mađarske”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=44&p=1&pp=0&, 10/09/2017.

⁵⁰ “IPA CBC Bulgaria-Serbia”, European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/bulgaria/2014tc16i5cb007, 10/09/2017.

⁵¹ Mladen Lišanin, “Serbian-Romanian Relations in Regional and European Context”, op. cit., p. 188.

tehničku pomoć.⁵² U budžetskom periodu 2014–2020. godina, sredstva su više nego udvostručena, uz fokus na održivu mobilnost, unapređenje zaposlenosti, zaštitu životne sredine i angažovanje kulturnih i prirodnih potencijala oblasti u cilju razvoja održivog turizma.

Program prekogranične saradnje Mađarske i Srbije odvija se od 2003. godine, kada je započeto sa pilot-programom za male projekte.⁵³ Od 2004–2006. godine program se odvija u trilateralnom okviru, između Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Rumunije i Mađarske, dok je za evropski budžetski period 2007–2013. godine bilo predviđeno pedeset miliona evra kao instrument pretpristupne pomoći za mađarsko-srpsku prekograničnu saradnju. Pomoć se dodjeljivala za projekte u pet različitih oblasti: tranzicija i izgradnja institucija, prekogranična saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj. U ovom programu učestvovala su dve mađarske županije (Čongrad i Bač-Kiškun) i pet srpskih okruga (Zapadnobački, Severnobački, Severnobanatski, Južnobački i Srednjobanatski), uz mogućnost proširenja programa na Srem i Južni Banat.⁵⁴

Povezanost društvenih, privrednih i političkih procesa koja, kako se vidi, seže od lokalnog, preko regionalnog, do nacionalnog nivoa, uz značajan i rastući obim ekonomske razmene, upućuju na nužnost teorijskog i praktičnog promišljanja, i unapređivanja, odnosa Srbije sa starim susedima. Istorijski kontekst koji se menja, bio on hladnoratovski, post-jugoslovenski, evro-integracioni, balkanski ili centralnoevropski, ne utiče suštinski na ovu činjenicu, budući da geografska i političko-ekonomska bliskost Srbije, Bugarske, Rumunije i Mađarske predstavlja konstantu.

Zaključak

Sasvim je nedvosmislena potreba Republike Srbije da u sopstvenim spoljnopolitičkim kalkulacijama uzima u obzir i visoko vrednuje nalaze vezane za podsticaje iz regionalnog okruženja. Najznačajniji segment takvog, regionalnog konteksta spoljnopolitičkog procesa su susedne države kao akteri – u ovom slučaju, „stare” susedne države čiji značaj, kako se vidi, gotovo da ne zaostaje za značajem postjugoslovenskih suseda, iako bi unutrašnji politički diskurs mogao, pogrešno,

⁵² Romania-Serbia Cross-border Co-operation: *Priority Axes*, Romania-Serbia Cross-border Co-operation, www.romania-serbia.net/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=65&lang=en, 10/01/2017; “IPA CBC Romania-Serbia”, European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/romania/2014tc16i5cb002, 10/09/2017.

⁵³ Videti: www.hu-srb-ipa.com/en/information-about-the-programme, 16/08/2017.

⁵⁴ Videti: www.hu-srb-ipa.com/en/programme_area, 16/02/2017.

sugerisati drugačiju situaciju. Razlog više da se spoljnopolitičke determinante vezane za stare susede ozbiljno promišljaju i uvode u analitički deo procesa kreiranja spoljne politike, jeste činjenica da se na unutrašnjem i spoljašnjem planu većina determinanti spoljne politike Srbije pojavljuje u vidu ograničenja (*constraints*), a ne neutralnih ili podsticajnih faktora.⁵⁵ Otuda su sve eventualne greške i propusti u razumevanju okruženja potencijalno veoma skupi, a uravnoteženo i temeljno teorijsko i praktično zahvatanje različitih determinanti i njihove pozicije u spoljnopolitičkom procesu je od vanrednog značaja.⁵⁶

Teorijski posmatrano, istorijski razvoj odnosa sa starim susedima, uključujući i njihov savremeni trenutak, može se posmatrati u ključu Ventove (Alexander Wendt) matrice u kulturama anarhije (od hobsovske, u kojoj su države neprijatelji, preko lokovske, u kojoj su rivali, pa do kantovske, u kojoj postaju prijatelji). Mogućnost strukturne promene javlja se u okviru lokovski shvaćene anarhije, a ovo se odvija pod uticajem delovanja četiri „master varijable“.

Prva od njih jeste međuzavisnost, koja postoji kada „ishod interakcije za svakog zavisi od izbora drugih“. Kako Vent primećuje, postojanje međuzavisnosti ne implicira nužno odnose prijateljstva. Druga varijabla, zajednička sudbina, pojavljuje se kada „pojedinačni opstanak, prikladnost ili blagostanje [akterâ] zavise od toga šta se dešava grupi kao celini“. Treća varijabla je homogenost (sličnost), koja se ispoljava kao izomorfnost u oblasti korporativnih identiteta (npr. države), ali i na nivou „promenljivosti tipova u okviru datih korporativnih identiteta“ (tip režima). Četvrta i poslednja master varijabla je samouzdržavanje. Dok prethodne tri varijable spadaju u tzv. efikasne uzroke strukturne promene i stvaranja kolektivnog identiteta, za delovanje četvrte varijable potrebno je rešiti problem poverenja (koji, kako se ranije videlo, uporno postavljaju realisti). Ovo se postiže na jedan od tri načina: 1) postepenom internalizacijom institucija pluralne bezbednosne zajednice; 2) preko unutrašnje politike; 3) putem samoobavezivanja, pri čemu je „izazov [je] u tome da se postupak prema Drugom učini kredibilnim kroz vidljivo žrtvovanje sebe“.⁵⁷

⁵⁵ Mladen Lišanin, „Spoljna politika kao javna politika u Srbiji: između očekivanja i rezultata“, u: Đorđe Stojanović i Mladen Lišanin (urs), *Srbija i institucionalni modeli javnih politika*, Institut za političke studije, Beograd, 2016, str. 121–137; Gerry C. Alons, „Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints“, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 3, No. 3, 2007, pp. 211–232.

⁵⁶ Videti: Mladen Lišanin, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [1]“, *Srpska politička misao*, Vol. 30, No. 4, 2010, str. 127–152; Mladen Lišanin, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [2]“, *Srpska politička misao*, Vol. 31, No. 1, 2011, str. 187–208.

⁵⁷ Aleksander Vent, *Društvena teorija međunarodne politike*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, str. 295–311.

U praksi je moguće da se bilo koji od prva tri uzroka strukturne promene javi individualno. Ovo bi, međutim, bila izuzetna situacija, budući da će master varijable po pravilu delovati kumulativno, uz međuzavisnost – prvu varijablu – kao temeljni pokretač strukturne promene, izgradnje kolektivnog identiteta i faktičke transformacije bezbednosne politike aktera (države) u pravcu čvršće i sadržajnije kooperacije, ili, u krajnjoj instanci, u pravcu novoizgrađenog prijateljstva nekadašnjih rivala. Istorijski razvoj susedskih odnosa svedoči o jasno uočljivoj evoluciji uslovljenosti međusobnog delovanja. Pri tome se varijabla međuzavisnosti može smatrati podsticajem ovog procesa sa jedne strane, dok je sa druge strane tokom evolucije međusobnih odnosa njen uticaj posledično jačao.

Od puke činjenice geografske bliskosti, tokom istorijskog razvoja i usložnjavanja odnosa, strukturna promena/izgradnja identiteta odvijale su se najpre u političko-bezbednosnoj sferi (faktor zajedničke sudbine), da bi se potom prelivale u političko-institucionalnu (faktor homogenosti) i privrednu sferu (faktor međuzavisnosti, u ovom slučaju ekonomske). Samoudržavanje je nastupalo u određenim istorijskim periodima, prevashodno u rumunsko-srpskim odnosima (nakon Prvog svetskog rata, u Drugom svetskom ratu). Opređenost za kretanje u pravcu bezbednosne zajednice i odnosa prijateljstva (kantovske anarhične kulture), onako kako ih vide političke elite tih država, Bugarska, Rumunija i Mađarska demonstrirale su pristupanjem Severnoatlantskom savezu i Evropskoj uniji. Međutim, upitno je da li se samoudržavanje, čak i na početku dvadeset prvog veka, može smatrati dominantnim ponašanjem i obrascem regionalnih odnosa.

Zbog toga su susedski odnosi prepoznati ne samo faktor u kreiranju, već i kao jedan od prioriteta spoljne politike – nažalost, ne u formalno dokumentovanoj spoljnopolitičkoj strategiji, sa čijom se izradom dramatično kasni, već u izjavama i nastupima visokih zvaničnika, koji postaju neka vrsta surogat-strateških dokumenata.⁵⁸ Prikazani obim i dinamika odnosa sa starim susedima, u istorijskoj i savremenoj perspektivi, govore o tome da je, uprkos činjenici da post-jugoslovenski kontekst – pre svega zahvaljujući činjenici da srpski narod u većem broju živi u državama bivše Jugoslavije – na dnevnom nivou opterećuje spoljnopolitičku, a pre svega regionalnu poziciju Srbije, neophodno sačuvati i teorijsko-analički i praktično-politički fokus na Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj. Ištvan Bibo je 1946. godine pisao o tome da „spoljnu politiku naroda Srednje i Istočne Evrope između dva svetska rata, u krajnjoj liniji, nisu određivali principi, ni

⁵⁸ Nataša Dragojlović, Stanislav Sretenović, Dragan Đukanović i Dragan Živojinović (urs), *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 278–319; Mladen Lišanin, „Spoljnopolitički prioriteti Srbije”, *Politička revija*, Vol. 31, No. 1, 2012, str. 204–206.

društveni habitusi, već isključivo njihova pozicija proizašla iz teritorijalnih sporova”.⁵⁹ Istorijsko držanje Bugarske i Mađarske, ne i Rumunije, doprinosilo je stvaranju kompleksa „opsednute tvrđave” u Srbiji.⁶⁰ U današnjem trenutku, kada Srbija nema otvorene i direktne teritorijalne sporove sa starim susedima (izuzev problema Kosova i Metohije, u kome Bugarska i Mađarska ipak nisu direktno zainteresovane strane već po inerciji prate politiku zapadnih partnera), postoji prilika da se ovi odnosi hladnokrvnije proučavaju i razboritije upotrebljavaju.

Bibliografija

- Alons, Gerry C., “Predicting a State’s Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 3, No. 3, 2007, pp. 211–232.
- Bechev, Dimitar, “Carrots, Sticks and Norms: The EU and Regional Cooperation in Southeastern Europe”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, No. 1, 2006, pp. 27–43.
- Best, Edward and Christiansen, Thomas, “Regionalism in International Affairs”, in: John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 363–380.
- Bibo, Ištvan, *Beda malih istočnoevropskih naroda*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1996.
- Brighi, Elisabetta and Dunne, Tim, “Implementation and Behaviour”, in: Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne (eds), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 147–167.
- Buzan, Barry and Wæver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Vent, Aleksander, *Društvena teorija međunarodne politike*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Visković, Ivo, „Determinante spoljne politike Srbije”, u: Edita Stojić-Karanović i Slobodan Janković (urs), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 17–21.

⁵⁹ Ištvan Bibo, *Beda malih istočnoevropskih država*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1996, str. 74.

⁶⁰ Aleksis Trud, *Geopolitika Srbije*, op. cit., str. 147–165.

- Vukadinović, Radovan, *Teorije vanjske politike*, Politička kultura, Zagreb, 2005.
- Gavranov, Velibor i Momir Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972.
- Derviş, Kemal and Condon, Timothy, "Hungary – Partial Successes and Remaining Challenges: The Emergence of a 'Gradualist' Success Story?", in: Olivier Jean Blanchard, Kenneth A. Froot and Jeffrey D. Sachs (eds): *The Transition in Eastern Europe Vol. 1: Country Studies*, National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press, Chicago and London, 1994, pp. 123–153.
- Dragojlović, Nataša, Sretenović, Stanislav, Đukanović, Dragan i Živojinović, Dragan (urs), *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.
- Đukanović, Dragan, „Resetovanje sa susedima”, u: Borivoj Erdeljan (ur.), *Srbija i svet*, Friedrich Ebert Stiftung i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 45–50.
- Evans, Graham and Newnham, Jeffrey, *Dictionary of International Relations*, Penguin Books, London, 1998.
- Ivanji, Ivan, „Neki trenuci istorije srpsko-mađarskih odnosa”, u: *Studija praktične politike – Srbija i Mađarska: političke i ekonomske perspektive*, ISAC fond i Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, 2013.
- Jackson, Robert and Sørensen, Georg, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, 6th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- Jeszenszky, Géza, "Hungary's Foreign Policy Dilemmas after Regaining Sovereignty", in: *Society and Economy*, Vol. 29, No. 1, 2007, pp. 43–64.
- Kisindžer, Henri, *Diplomatija*, Klub plus, Beograd, 2008.
- Lišanin, Mladen, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [1]”, *Srpska politička misao*, Vol. 30, No. 4, 2010, str. 127–152.
- Lišanin, Mladen, „Normativni vs. stvarni model kreiranja i realizacije spoljne politike u političkom sistemu Srbije [2]”, *Srpska politička misao*, Vol. 31, No. 1, 2011, str. 187–208.
- Lišanin, Mladen, „Spoljnopolitički prioriteti Srbije”, *Politička revija*, Vol. 31, No. 1, 2012, str. 201–212.
- Lišanin, Mladen, "Serbian-Romanian Relations in Regional and European Context", in: Stelian Scăunaş, Vasile Tabără, Eugen Strauţiu (eds), *Political Science, International Relations and Security Studies – International Conference Proceedings*, 7th Edition, Lucian Blaga University, Sibiu, 2013, pp. 180–191.

- Lišanin, Mladen, „Spoljna politika kao javna politika u Srbiji: između očekivanja i rezultata”, u: Đorđe Stojanović i Mladen Lišanin (urs), *Srbija i institucionalni modeli javnih politika*, Institut za političke studije, Beograd, 2016, str. 121–137.
- Lopandić, Duško i Kronja, Jasminka, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Evropski pokret u Srbiji, 2010.
- Petković, Ranko, *Balkan: ni „bure baruta” ni „zona mira”*, Globus, Zagreb, 1978.
- „Međunarodna ekonomska saradnja: Privredna saradnja Srbije i Bugarske”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=37&p=1&pp=0&10/09/2017.
- „Privredna saradnja Srbije i Mađarske”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=44&p=1&pp=0&10/09/2017.
- „Međunarodna ekonomska saradnja: Privredna saradnja Srbije i Rumunije”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/MSaradnja.aspx?id=50&p=1&pp=0&10/09/2017.
- Révész, Béla, “Tensions without solutions: Romanian-Hungarian relations, 1987–1989”, *Serbian Political Thought*, Vol. 4, No. 2, 2011, pp. 7–48.
- Sadakata, Mamoru, “Comparative Neighboring Policy Between Serbia and Japan”, in: Nevenka Jeftić-Šarčević (ur.), *Srbija u savremenom geostrateškom okruženju*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i IP „Odbrana”, Beograd, 2010, str. 41–47.
- Stojković, Momir, „Jugoslovenska spoljnopolitička doktrina o odnosima sa susednim zemljama”, u: Ivo Visković, *Spoljna politika Jugoslavije – repetitorijum*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1991, str. 111–142.
- Subotić, Momčilo, *Srpska Vojvodina i njene manjine*, Institut za političke studije, Beograd, 2011.
- Taylor, Alan J. P., *Struggle for Mastery in Europe 1848–1918*, Oxford University Press, Oxford, 1954.
- Tejlor, Alan Dž. P., *Habzburška monarhija: 1809–1918.*, Klio, Beograd, 2001.
- “The Economic Consequences of the Kosovo Crisis: An Updated Assessment”, International Monetary Fund, 25 May 1999, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/kosovo/052599.htm>, 04/09/2017.
- Trud, Aleksis, *Geopolitika Srbije*, Fakultet bezbednosti i Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Crampton, Richard J., *Eastern Europe in the Twentieth Century – and After*, Routledge, London, 1997.

Mladen Lišanin

**REGIONAL POSITION OF SERBIA IN LIGHT OF FOREIGN POLICY RELATIONS
WITH ITS “OLD NEIGHBORS”**

Abstract: Due to turbulent circumstances and controversial heritage in regard to the breakup of ex-Yugoslavia, regional position of Serbia is, within academic as well as the wider public, most often observed in the context of its relations with the “new” neighbors – the states that have emerged from the breakup of the former common country. This is in part because of constant tensions in the relations with ex-Yugoslav states, but also due to the political agenda of Western actors, which sets the framework for regional integration processes through the concept of “Western Balkans”. Foreign policy relations of Serbia with its “old” neighbors (most notably, Hungary, Romania and Bulgaria, given that Albania has a distinct status as a de facto interested party in the dispute regarding the status of Kosovo and Metohija), nonetheless, remain at least just as important element of Serbia’s regional position. It is the author’s intention to point towards determinants of the foreign policy of Serbia, as factors that work, or are visible, through relations with Hungary, Romania and Bulgaria. This will be observed in the context of bilateral and multilateral, formal and informal foreign policy connections and relations. The conclusion, in the form of a recommendation, is that international political dynamics in the “Western Balkans” should not completely avert research attention away from Serbian relations with its non-Yugoslav neighbors.

Key words: Serbia, Hungary, Romania, Bulgaria, foreign policy, foreign policy determinants.

UDK: 327+355.02
Biblid: 0025-8555, 69(2017)
Vol. LXIX, br. 4, str. 506–527

Pregledni rad
Primljen 4. septembra 2017.
Odobren 16. oktobra 2017.
<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704506J>

Sinergija spoljne politike i odbrane države

Zlatan JEREMIĆ¹

Apstrakt: Odnos podsistema spoljne politike i odbrane države ima uzročno-posledičan karakter, ali ipak sa značajnijim uticajem spoljne politike na odbranu države. Sistem odbrane države je relativno samostalan faktor, ali u praksi funkcionise i kao sredstvo spoljne politike koje doprinosi uspešnijem ostvarivanju i zaštiti nacionalnih interesa na međunarodnom planu. Autor nastoji da odgovori na pitanje koji se odnos državnih podsistema spoljne politike i odbrane može smatrati optimalnim u nastojanjima države da ostvari i zaštiti vitalne interese u aktuelnom stanju međunarodnih odnosa. Svaki od navedenih podsistema ima specifičnosti organizovanja i funkcionisanja u procesu kreiranja i praktikovanja spoljne politike. Odnos državnih podsistema spoljne politike i odbrane najvidljiviji je u pravno-normativnom uređenju, sadržajima spoljnopolitičkih stavova najviših državnih rukovodilaca i strategijskim dokumentima, funkcionalnoj povezanosti, učešću u regionalnim i globalnim međunarodnim inicijativama i organizacijama, učešća u multinacionalnim operacijama, kao i u procesu snabdevanja informacijama državnog rukovodstva potrebnim za spoljnopolitičke odluke. Kroz analizu i opis postojećeg stanja u podsystemu spoljne politike i odbrane, kao i njihovog međusobnog odnosa identifikovani su kritični elementi sistema i procesi kako bi se mogli prevazići u projekciji spoljne politike države.

Ključne reči: državni podsystem spoljne politike, državni podsystem odbrane, kreiranje i realizacija spoljne politike, strategijska opredeljenja, državni interesi, saradnja, međusobni uticaji.

¹ Autor je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: zlatan@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodno ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. OI179029), Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Kako se suština rada zasniva na proučavanju odnosa spoljne politike i odbrane države u funkcionalnom aspektu (procesu donošenja odluka i izvršavanja odluka, tj. kreiranju i realizaciji), treba uočiti da se radi o dve međusobno mnogostruko povezane i kompatibilne funkcije države, a preklapanja su najizrazitija na nivou interesa i vrednosti. Najznačajniji interes za države je egzistencijalne prirode – opstanak. Ostvarivanje i zaštita vitalnih državnih interesa je osnovni cilj i zadatak sistema spoljne politike i sistema odbrane države. Ako odbranu države tretiramo kao sistem, onda se pod tim terminom podrazumevaju oni subjekti u okviru državnog aparata, koji se u svojoj nadležnosti prevashodno angažuju na polju odbrane. U okviru sistema spoljne politike, spoljnopolitički postupci su pre svega usmereni na stvaranje uslova da ti interesi budu ostvareni, a u slučaju kada se njihovo ostvarivanje dovodi u pitanje i kada bivaju ugroženi, onda i spoljna politika ima ulogu zaštite kroz konkretne oblike spoljnopolitičkih postupaka.

U delu u kome je spoljna politika u funkciji zaštite državnih interesa, ona se pojavljuje kao deo sistema odbrane države, a sa druge strane, tamo gde se subjekti sistema odbrane pojavljuju kao nosioci (sredstva) u postupcima na spoljnopolitičkom planu pri realizaciji (ostvarivanju i zaštiti) određenih ciljeva, u tom delu su oni deo sistema spoljne politike države. Pored ključnih zajedničkih ciljeva, oba sistema su deo jedinstvenog državnog sistema pa su najznačajniji subjekti procesa kreiranja i realizacije spoljne politike i odbrane države zajednički, u liku najviših državnih predstavnika.

Proces kreiranja i realizacije spoljne politike i odbrane su komplementarni procesi sa dovoljno tangentnih područja koja potvrđuju postojanje sinergije te dve funkcije države. Oni koji čine tzv. aparat države (zadužen za ove oblasti) nosioci su kreiranja i realizacije obe funkcije, a posebno se u fazi realizacije uključuje još veći broj aktera iz oba sistema, jer se proces odlučivanja ispoljava preko određenih organizacionih oblika, formi i institucija ipak užih od onih preko kojih treba da se realizuje. Spoljna politika i odbrana su u višestrukoj uzajamnoj vezi koja ima uzročno-posledičan karakter, ali ipak sa značajnijim uticajem spoljne politike na odbranu. Iako su subjekti sistema odbrane države relativno samostalan faktor, oni se istovremeno pojavljuju i kao sredstva spoljne politike koja u sadejstvu doprinose uspešnijem ostvarivanju i zaštiti jedinstvenih državnih ciljeva na međunarodnom planu, na bazi vrednosti, tradicionalnih i savremenih, zasnovanih na vitalnim državnim interesima.

Bitan faktor koji utiče na mogućnost i sposobnost države da ostvari i zaštiti vitalne interese je moć države, jedna od centralnih kategorija proučavanja međunarodnih odnosa i odbrane država. Koji se odnos mehanizmima spoljne politike i odbrane države može smatrati najboljim u nastojanjima da se ostvari i zaštite vitalni interesi, bazirajući svoju aktivnost na korišćenju dozvoljenih sredstava

po međunarodnom pravu u mirnodopskim uslovima, i isključujući mogućnost upotrebe postupaka vezanih za prinudu kao dodatni argument, obzirom da moć pretežnog broja država i međunarodno pravo zabranjuju takvu varijantu u savremenim uslovima razvoja međunarodnih odnosa? Ili još konkretnije i jednostavnije: koji je to najbolji odnos spoljne politike i odbrane države?

Za potrebe ovog rada, definisani su sledeći elementi sadržaja pojma spoljne politike: 1) aktivnosti na bazi interesa kroz presek unutrašnjih i spoljnih uticaja, potreba i mogućnosti; 2) akteri su subjekti spoljnopolitičkog sistema, uglavnom države, iako se kroz tzv. fenomen prostiranja spoljnopolitičke aktivnosti, ona može odnositi i na druge subjekte međunarodnih odnosa; 3) spoljna politika se stvara kroz proces kreiranja; 4) spoljna politika kao stav (definisani interesi na osnovu kojih su utvrđeni spoljnopolitički ciljevi i usvojene političko-pravno obavezujuće odluke); 5) spoljna politika kao ishod, odnosno realizacija odluka određenim sredstvima i postupcima; i 6) arena spoljne politike je međunarodna sredina (okruženje subjekta, a ostali subjekti međunarodnih odnosa su objekti spoljne politike). Spoljna politika je, na bazi interesa i jedinstva ukupne politike države, definisani pravno-politički obavezujući stav, koji kroz proces kreiranja donose za to određeni subjekti spoljnopolitičkog sistema i realizuju ga u spoljnim odnosima u međunarodnoj sredini.

Elementi koji tvore sadržaj pojma odbrane države, koje će služiti i kao kategorijalni pojam u ovom radu, sledeći su: 1) očuvanje i zaštita državnih vrednosti i interesa; 2) akteri su snage i subjekti sistema odbrane a u ovom slučaju i sistem spoljne politike, u onoj meri kada se deo aktivnosti odnosi na zaštitu ovih vrednosti spolja; 3) ishod kao očekivano stanje odsustva opasnosti po odbranu države; i 4) arena odbrane države je spoljna i unutrašnja sredina (kroz postupke koji se vezuju za mirnodopsko stanje i postupke u vanrednim okolnostima i ratnim uslovima, jer se interesi mogu ugroziti delovanjem i spolja i iznutra). Prema tome, sistem odbrane je deo sistema nacionalne bezbednosti i predstavlja jedinstvenu, strukturno uređenu i funkcionalnu celinu snaga i subjekata odbrane čiji je cilj zaštita odbrambenih interesa Srbije, a koja se realizuje kroz vojnu i civilnu odbranu. Nosilac vojne odbrane je Vojska Srbije, a u ostvarivanju civilne odbrane angažuju se državni organi, organi državne uprave, organi autonomnih pokrajina, organi jedinica lokalne samouprave, privredna društva, javne službe i ostali subjekti i snage sistema odbrane. Strukturu sistema odbrane, kao dela sistema nacionalne bezbednosti, čine organi zakonodavne i izvršne vlasti Republike Srbije, Vojska Srbije, civilna odbrana i drugi subjekti.

Međusobna zavisnost spoljne politike i odbrane Srbije analizirana je kroz nekoliko komplementarnih područnih oblasti kreiranja i delovanja, pri čemu su identifikovane sledeće oblasti: 1) pravno-normativna komplementarnost; 2) komplementarnost strategijskih opredeljenja kojima se štite vitalni državni interesi;

3) procesi međunarodne bilateralne i multilateralne saradnje i učešća u regionalnim i globalnim međunarodnim inicijativama i organizacijama; i 4) usklađenost učešća Miniostarstva odbrane i Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama sa spoljnopolitičkim ciljevima.

Pravno-normativna komplementarnost

Zakon o ministarstvima i Zakon o spoljnim poslovima regulišu osnove realizacije spoljne politike Republike Srbije. Tako, Zakon o ministarstvima definiše delokrug rada Ministarstva spoljnih poslova, a Zakon o spoljnim poslovima konkretnije definiše nadležnosti resornog ministarstva i obaveze drugih državnih organa u kreiranju i realizaciji spoljne politike. Međutim, u savremenim uslovima, Ministarstvo spoljnih poslova nema ekskluzivno pravo na kreiranje i realizaciju spoljne politike tako da je u Zakonu o spoljnim poslovima propisana obaveza drugih državnih organa da izveštavaju Ministarstvo spoljnih poslova o planiranim i realizovanim spoljnopolitičkim aktivnostima.² Ministarstvo odbrane ima „blagu” obavezu da izveštava Ministarstvo spoljnih poslova o planiranim i realizovanim aktivnostima iz svoje nadležnosti.³ Dakle, može se reći da pravno-normativni sistem u domenu realizacije spoljne politike obezbeđuje uslove za organizaciju i realizaciju nacionalnih ciljeva na spoljnopolitičkom planu. Ipak, ključna su dva segmenta u sinergetskom kreiranju i realizaciji spoljne politike.⁴ Prvo, upitna je organizaciona i funkcionalna uspostavljenost predstavništva u inostranstvu u pozitivnom pravnom uređenju sistema odbrane i drugo, upitan je sastav Saveta za nacionalnu bezbednost u čijem stalnom sastavu nije naveden ministar spoljnih poslova.

Smatramo da postojeći Zakon o odbrani nije do kraja definisao funkciju predstavništva sistema odbrane u inostranstvu. Prvo, odbrambena diplomatija nije definisana kao jedan od osnovnih pojmova u članu 4, iako Ministarstvo odbrane

² „Zakon o spoljnim poslovima”, članovi 1–6, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 126/2007 i 41/2009; „Zakon o državnoj upravi”, članovi 1–2, 7–17, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014; „Zakon o ministarstvima Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, članovi 12 i 13.

³ U tom kontekstu treba ukazati na viševekovnu praksu usaglašavanja spoljnopolitičkog nastupa između resornih ministarstava spoljne politike i odbrane od pojave prvih vojnih izaslanika do danas i u tom segmentu nije bilo većih zakonskih smetnji.

⁴ Videti šire u: Veljko Blagojević, *Političko-pravni položaj predstavništva sistema odbrane u realizaciji spoljnopolitičke funkcije Republike Srbije*, doktorska disertacija, 24. septembar 2017, Fakultet za pravo, javnu upravu i bezbednost Univerziteta „Džon Nezbit”, <http://naisbitt.edu.rs/o/ostalo/univerzitet/doktorati/Doktorat%20Veljko%20Blagojevic.pdf>.

realizuje funkciju međunarodne vojne saradnje. U Zakonu o ministarstvima je, između ostalog, navedena nadležnost Ministarstva odbrane da obavlja „međunarodnu saradnju u oblasti odbrane i vojnu saradnju”.⁵ Nosioци realizacije te funkcije, nadležnosti u vezi s međunarodnom vojnom saradnjom, vrste međunarodnih ugovora koje može sklapati Ministarstvo odbrane i slično. Definisano je u Zakonu o odbrani ali kao deo nasleđene prakse u međunarodnoj vojnoj saradnji, a ne i kao proaktivna materija u oblasti odbrane.

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti u Srbije osnovan je Savet za nacionalnu bezbednost kome su dodeljene nadležnosti u oblastima unutrašnjih poslova, odbrane, usmeravanja delatnosti subjekata bezbednosno-obaveštajnog sistema, saradnje unutar navedenog sistema i međunarodne saradnje državnih organa, kao i druge oblasti u vezi s pitanjima nacionalne bezbednosti.⁶ Nadležnosti Saveta za nacionalnu bezbednost ukazuju na mogućnost značajnog uticaja na kreiranja i realizacije bezbednosne politike, na unutrašnjem i spoljnopolitičkom planu. Ipak, značajno je pomenuti da u sastavu Saveta za nacionalnu bezbednost dominiraju predstavnici organa nadležnih prevashodno za funkciju unutrašnje politike.⁷ U savremenim uslovima teško je opravdati izostanak ministra spoljnih poslova sa spiska stalnih članova Saveta za nacionalnu bezbednost jer bi njegovo prisustvo značajno povećalo „težinu” odluka na spoljnopolitičkom planu i doprinelo boljoj koordinaciji rada sistema nacionalne bezbednosti.

Koordinacija svih organa u kreiranju i realizaciji spoljne politike Srbije je „blago” definisana u postojećem normativno-pravnom okviru. U odnosu na pozitivno zakonodavno rešenje u vezi sa pravima i obavezama državnih organa u sprovođenju spoljne politike, potrebno je definisati izričitu obavezu državnih organa da od resornog ministarstva zatraže prethodno mišljenje, konsultaciju i izveštavaju ga o aktivnostima iz delokruga međunarodne saradnje u njihovoj nadležnosti.⁸ Pored toga treba predvideti i mogućnost da resorno ministarstvo samoinicijativno daje

⁵ Uporediti: „Zakon o ministarstvima RS”, član 12, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014; „Zakon o odbrani Republike Srbije”, član 22 stav 1, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 104/2009.

⁶ „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti u Republici Srbiji”, član 2 stav 1 i 2, član 3 stav 1 i član 4, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007.

⁷ „Članovi Saveta za nacionalnu bezbednost Republike Srbije su: predsednik i premijer, ministri pravde, odbrane i policije, načelnik Generalštaba, direktori Bezbednosnoinformativne agencije, Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije” („Odluka o Savetu za nacionalnu bezbednost Republike Srbije”, Vlada Republike Srbije, br. 02-2866/2007, od 31. maja 2007).

⁸ Uporediti: „Zakon o spoljnim poslovima Republike Srbije”, član 4, op. cit; član 6, „Nacrt zakona o spoljnim poslovima”, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/pdf/zakon/Nacrt_zakona_o_spoljnim_poslovima.pdf.

mišljenje i predlaže mere za jačanje koordinacije u realizaciji spoljne politike i promovisanje interesa Srbije.

Komplementarnost strategijskih opredeljenja kojima se štite vitalni državni interesi

Strategijska stvarnost države osnova je njene ukupne stvarnosti. Činioci te stvarnosti su interne i eksterne relacije, sukobljenosti, moći i sile, opšte dobro i strategijska znanja. Strategijska stvarnost države nacije materijalni je korelat naših istinitih stavova o njenim fundamentalnim, internim i eksternim, relacijama i poziciji u svetu.⁹ Sistem spoljne politike zadužen je isključivo za eksterne relacije i pozicije Srbije u svetu dok je sistem odbrane pretežno odgovoran za interne relacije ali i eksterne, u domenu međunarodne vojne saradnje i odnosa sa protivnikom u oružanoj borbi.

Funkcije nacionalne bezbednosti i odbrane države su opisane i oživljene kroz postojanje zvaničnih strategijskih dokumenata, dok spoljnopolitička funkcija države nije. Ipak, to ne znači da sistem spoljne politike ne funkcioniše već da stavove koji usmeravaju kreiranje i realizaciju spoljne politike države treba tražiti u razuđenom pisanom prostoru. Ovde smo se opredelili da komplementarnost spoljnopolitičkih i odbrambenih strategijskih opredeljenja potražimo kroz analizu strategijskih dokumenata koji se odnose na nacionalnu bezbednosti i odbranu, kao i stavove u ekspezeima kandidata za predsednika vlade Republike Srbije 2016. i 2017. godine (Tabela 1).

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije i Strategija odbrane su dokumenta kojima se javnosti transparentno izražava opredeljenost Srbije da aktivno doprinosi izgradnji i unapređenju regionalne i globalne bezbednosti. U tom smislu, spoljna politika je nedeljivo vezana za nacionalnu bezbednost, a u uvodu se napominje da Strategija nacionalne bezbednosti predstavlja osnov za izradu drugih nacionalnih strategijskih dokumenata: Strategije spoljne politike, Strategije ekonomskog razvoja, Strategije odbrane itd.

Prvi nivo analize omogućava jednoznačan zaključak da su stavovi Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane poslužili kao izvor za definisanje spoljnopolitičkih stavova u analiziranim ekspezeima. Osnovni razlog je što su ta dva strategijska dokumenta definisala vitalne državne interese i na osnovu toga postavile jedan od mogućih modela kako strukturirati strategijska dokumenta.

⁹ Dušan Višnjić, „Opšta strategija ili strategija države-nacije”, *Vojno delo*, god. LXIII, zima 2011, str. 399.

Osnovni zaključak je da su spoljnopolitički stavovi navedeni u analiziranim uzorcima u potpunosti kompatibilni što ukazuje i na usklađenost u kreiranju i realizaciji spoljne politike.

Definisani bezbednosni rizici za Srbiju, težnje drugih država za ovladavanje geostrategijskim pravcima koji se nalaze na teritoriji Srbije i regiona, rizici od izbijanja sukoba u regionu, separatističke težnje i jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova i Metohije, terorizam i organizovani kriminal osnova su za definisanje nacionalnih interesa: očuvanje suvereniteta, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti; unutrašnja stabilnost, vladavina prava i razvoj demokratije i demokratskih institucija, integracija u Evropsku uniju i druge međunarodne strukture; zaštita života i imovine građana Srbije, kao i njihovih prava i sloboda; ekonomski razvoj, unapređenje dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje itd. Analiza sadržaja ekspozee jasno pokazuje identičnost u definisanju nacionalnih interesa.

Kao spoljnopolitičke stavove koji se sprovode radi ostvarenja nacionalnih interesa dokument identifikuje poštovanje međunarodnih obaveza, podršku jačanju uloge Ujedinjenih nacija, OEBS-a i Evropske unije; upotrebu diplomatskih, pravnih i drugih legitimnih sredstava u odbrani suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije; podržava jačanje odnosa sa članicama Evropske unije kao i članovima i partnerima NATO-a. Takođe, navodi se da će Srbija usklađivati svoju bezbednosnu i spoljnu politiku sa pozicijama i delovanjem Evropske unije u svim najvažnijim pitanjima globalnog, evropskog i regionalnog karaktera. Zatim se osvrće na proces evropskih integracija i NATO programa „Partnerstvo za mir” za razvoj kooperativne bezbednosti, te se posebno ukazuje na značaj stupanja Sporazuma o asocijaciji i pridruživanju sa Unijom.

U poglavlju „Elementi nacionalne bezbednosti”, čitav jedan odeljak (4.1) osvrće se na spoljnu politiku kao instrument ostvarivanja nacionalnih interesa, te navodi prioritete spoljne politike. Dokument navodi tri elementa: istrajavanje u diplomatskim naporima na odbrani ustavnog poretka; ubrzanje procesa evropskih integracija (koje se naziva i „strateškim prioritetom”); razvoj dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu. Takođe se naglašava važnost jačanja veza sa Ruskom Federacijom, koje dobija na značaju u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji. Kao drugi partner visokog prioriteta, navode se SAD, sa kojima Srbija treba da obnovi jednovjekovnu tradiciju dobrih odnosa zasnovanu na zajedničkim vrednostima, uprkos američkom priznanju tzv. države Kosovo. I naposljetku, dokument ističe neophodnost poklanjanja posebne pažnje odnosima sa Kinom, Brazilom i Indijom, kao i drugim tradicionalnim partnerima među kojima se posebno ističu članice Pokreta nesvrstanih. Konačno, ističe se rešenost Srbije da podrži regionalni pristup operativnim aspektima saradnje u oblasti bezbednosti (multinacionalne operacije, borba protiv terorizma, kriminala i korupcije itd). U

ekspozeima se dodatno pominju Koreja, Japan Indija i Ujedinjeni Arapski Emirati što je posledica toga da su strategije iz 2009. godine, a u periodu do 2016. i 2017. godine, od kada datiraju ekspozei, došlo je do širenja liste značajnih partnera.

Izraženu međuzavisnost državnih funkcija spoljne politike i odbrane potvrđuju i stavovi u ekspozeima koji se eksplicitno ne pominju u analirana dva strategijska dokumenta. Reč je o vojnoj neutralnosti (ekspoze od 2017. godine) i Organizaciji sporazuma o kolektivnoj bezbednosti (ODKB) i vojnim vežbama sa Ruske Federacije (ekspoze od 2016. godine). Aktuelnost spoljnopolitičkog položaja Srbije zahtevao je da se eksplicitnije izraze opredeljenja u pogledu vojne neutralnosti, jednom od sistema kolektivne bezbednosti i vojnoj saradnji sa Ruskom Federacijom, što su nedvosmisleno elementi odbrane Srbije ali i elementi o kojima se mora definisati spoljnopolitički stav.

Funkcionalna povezanost spoljne politike i odbrane države

Spoljna politika i odbrambena politika proističe iz državne politike i njeni su podsistemi, a na osnovu pravnog sistema, određeni su subjekti koji donose odluke izvršnog karaktera. Oba sistema imaju izvesnu samostalnost u donošenju odluka, jer u sistemskom smislu predstavljaju celine (naprimer, za sistem spoljne politike: šef države, predsednik vlade, savet, ministar spoljnih poslova i aparat ministarstva, diplomatski aparat), a i sistem odbrane je celina kao i njegovi podsistemi. Uz to, pitanje međusobnog odnosa u donošenju odluka, uloge koju mogu imati subjekti sistema odbrane u donošenju odluka vezanih za sistem spoljne politike i obrnuto teorijsko je i praktično pitanje koje je predmet dubljeg istraživanja i prevazilazi potrebe ovog rada.

Ulogu u procesu donošenja spoljnopolitičkih odluka mogu imati, osim subjekata sistema spoljne politike, i subjekti sistema odbrane. Sa druge strane, i iz sistema spoljne politike može se uticati na kreiranje politike odbrane. Spoljna politika može da bude otvorena, kada se jasno promovišu nacionalni interesi i stavljaju do znanja sredstva koja će se upotrebiti kako bi se oni realizovali i zakulisna, kada se ostvarenje ličnih nacionalnih interesa krije iza spoljnopolitičkih poteza, koji se navodno preduzimaju s nekim drugim ciljem. Najzad, može da bude i kooperativna i konfliktna. Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije spoljnu politiku prepoznaje kao jednu od komponenti politike nacionalne bezbednosti. Oblast spoljnih (inostranih) poslova uređena je Zakonom o spoljnim poslovima kojim je u nadležnost ministarstva spoljnih poslova, među ostalim i nadležnost po pitanjima koja se odnose na bezbednost i odbranu.

Kada se radi o načinima međusobnog uticaja jednog na drugi sistem u pogledu kreiranja, to se može odvijati učestvovanjem u nekom zajedničkom telu (naprimer Savetu za nacionalnu bezbednost, i sličnim telima), ili neposrednijom vezom između dva sistema. Kada se radi o intenzitetu međusobnog uticaja moguće je smatrati da intenzitet nije isti na obe strane. Za to se može navesti nekoliko indikatora:

- prvo, teorijsko gledište je da je za državu kao subjekta važnije da zaštiti državne interese/vrednosti, nego da učestvuje u međunarodnim odnosima. Ovo se može potkrepiti time da država ima zakonsku obavezu da neprekidno ostvaruje funkciju bezbednosti, dok je u pogledu spoljne politike, moguć i prekid diplomatskih odnosa, ili opštija strategija izolacije;
- drugo, i ostala ministarstva i resori kojima nije primarno bavljenje međunarodnim odnosima-spoljnim poslovima, sve više imaju nadležnosti spoljnopoličkog karaktera, bar iz delokruga svog resora, pre svega u vidu međunarodne saradnje;
- treće, uvidom u trenutno definisane nadležnosti ministarstva spoljnih poslova je mali broj je onih koji se tiču odbrane;
- četvrto, veći broj zaposlenih, broj podsistema i sl., je veći u sistemu odbrane nego spoljne politike.

Kada se posmatra njihov međusobni odnos može sagledati da su pitanja odbrane značajna i u spoljnoj politici, i obratno. Uz to, posebno u moćnijim državama, uticaj odbrane na spoljnu politiku, može biti u još većem obimu.

Tabela 1: Strategijski i spoljnopolitički stavovi

	Spoljno-politički stav	Strategija nacionalne bezbednosti ¹⁰	Strategija odbrane ¹¹	Ekspoze mandatar Aleksandra Vučića (2016) ¹²	Ekspoze mandatarke Ane Brnabić (2017) ¹³
1.	Strateški prioriteti	Strateški prioritet je ubrzanje pristupanja EU. Nacionalna bezbednost povezana je sa bezbednošću regiona Jugo-istočne Evrope i kontinenta u celini, tako da Srbija unapređuje odnose sa članicama EU, članicama i partnerima NATO.		Fokus na jačanju međunarodnog položaja i ugleda, bilateralnog dijaloga i multilateralne saradnje, a u funkciji realizacije spoljnopolitičkih interesa i ubrzane integracije u EU i očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta.	Fokus na jačanju međunarodnog položaja i ugleda, bilateralnog dijaloga i multilateralne saradnje, a u funkciji realizacije spoljnopolitičkih interesa i ubrzane integracije u EU i očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta.
2.	Bezbednost i odbrambeni savezi	Pristupanje programu „Partnerstvo za mir” doprinosi zajedničkim vrednostima i jačanju regionalne i globalne bezbednosti.	Integracija u evropske i dr. bezbednosne strukture i učešće u programu „Partnerstvo za mir”.	Angažovanje u PzM i Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU, kao i saradnja s ODKB i učešće u vežbama s Rusijom.	Srbija ostaje posvećena angažovanju u PzM koji ne implicira članstvo u NATO.
3.	Učešće u MNOp pod mandatom UN i EU		Učešće u MNOp pod mandatom UN i EU.	Doprinos očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU nastavi delovanje sa partnerima.	Doprinos očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru ZBOP EU nastavi delovanje sa partnerima.

¹⁰ „Strategija nacionalne bezbednosti”, Vlada Republike Srbije, www.voa.mod.gov.rs/dokumenti/strategija-nacionalne-bezbednosti.pdf.

¹¹ „Strategija odbrane”, Vlada Republike Srbije, www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf.

¹² Izlaganje Programa Vlade RS kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića, www.srbija.gov.rs/vlada.

¹³ Ekspoze predsednika Vlade RS Ane Brnabić, www.srbija.gov.rs/vlada.

4.	Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU	Kroz evropske integracije, Srbija izražava spremnost da izgrađuje kapacitete i sposobnosti nacionalne bezbednosti, u skladu sa standardima i obavezama iz Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU.	Angažovanje u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU.	Učešće u međ. organizacijama i multilateralnim forumima, Srbija doprinosi očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU nastavi delovanje sa partnerima.	Učešće u međ. organizacijama i multilateralnim forumima, Srbija doprinosi očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru ZBOP EU nastavi delovanje sa partnerima.
5.	Vojna neutralnost			Razvoj i izgradnja odbrane bazira na vojnoj neutralnost u odnosu na postojeće vojne saveze i primeni koncepta totalne odbrane.	
6.	Praćenje promena u međunarodnom bezbednosnom okruženju			Bezbednosne službe nastaviće, reč je o VBA i VOA, da prate dinamične promene u bezbednosnom okruženju kako bi u skladu s mogućnostima bili spremni da pravovremeno i adekvatno reagujemo.	
7.	Stubovi spoljne politike	Istorijski veze RS sa RF ojačane su strateškim partnerstvom u domenu energetike. Srbija nastavlja jačanje bilateralnih odnosa, posebno u kontekstu		Posvećenost bilateralnim odnosima i saradnji sa uticajnim faktorima u međunarodnoj zajednici, poput SAD, prijateljima i partnerima, poput Rusije, Kine, arapskim zemljama, ali i drugim narodima i državama širom sveta. Upravo	Unapređenje saradnje sa Rusijom, Kinom, prijateljstvo sa Emiratima, početak saradnje sa Indijom, jačanje odnosa sa SAD i drugim narodima i državama. Upravo zato

7.	Stubovi spoljne politike	<p>pridruživanja EU i jačanja regionalne pozicije, što bi stvorilo okvir za novu dimenziju odnosa. Srbija je opredeljena da obnovi i unapređuje dobre odnose sa SAD u interesu demokratije, stabilnosti i prosperiteta na Zapadnog Balkana. Srbija nastavlja da produbljuje veze sa Kinom, Indijom, Brazilom, tradicionalnim partnerima i značajnim subjektima međunarodne zajednice.</p>		<p>zato Srbija gradiće najbolje moguće odnose sa Rusijom i Kinom, SAD, ali isto i sa Korejom, Japanom, Emiratima i svim značajnim i ne uvek tako značajnim zemljama, kao i s onima s kojima smo gradili prijateljstvo decenijama i vekovima u političkoj i ekonomskoj saradnji.</p>	<p>Srbija želi da gradi najbolje moguće odnose sa Rusijom i Kinom, SAD, ali i sa Korejom, Indijom, Japanom, Emiratima i zemljama sa kojima se prijateljstvo gradilo decenijama. Učvršćivanje saveza, izgradnja partnerskih odnosa i produblivanje odnosa između vojnih snaga, ostaju prioriteta. To podrazumeva saradnju ne samo sa članicama EU, Rusijom, Kinom i SAD, već i sa zemljama jugoistočne Evrope.</p>
----	--------------------------	---	--	---	---

Komplementarne funkcije spoljne politike i odbrane države u procesu realizacije odluka

U procesu realizacije spoljne politike, odnos odbrane i spoljne politike možemo posmatrati kako u izboru vrste spoljnopolitičkih postupaka koji se preduzimaju za ostvarivanje i zaštitu definisanih interesa i ciljeva, tako i po načinima i sredstvima koja se koriste, tj. da li se za određene postupke koriste subjekti i mehanizmi koji se tradicionalno ubrajaju u sistem spoljne politike, ili pak u sistem odbrane države.

Spoljnopolitički postupci zajednički za sistem spoljne politike i sistem odbrane mogu se grupisati u sledeće celine: 1) postupci vezani za oblast diplomatije; 2) postupci vezani za primenu sile (prinudne aktivnosti). Diplomacija se kreće na liniji

interesa koji su zajednički i za spoljnu politiku i za odbranu, a diplomatski postupci ostvarivanja i zaštite tih interesa su sledeći:

- bilateralna i multilateralna diplomatija;
- diplomatske funkcije (predstavljanje države, pregovaranje sa vladom države kod koje se akredituje, zaštita interesa države i njenih građana, posmatranje i obaveštavanje dozvoljenim sredstvima o uslovima i razvoju događaja u državi kod koje se akredituje, podnošenje izveštaja o tome vladi koja akredituje, unapređenje prijateljskih odnosa u oblasti privrede, nauke i kulture), a pored njih to mogu biti i konzularne funkcije;
- upotreba diplomatskih institucija i pravnih procedura;
- pregovaranje i lobiranje;
- diplomatski postupci u slučaju pogoršanja diplomatskih odnosa (odobrenje agremana ili konsantmana, diplomatski protesti (note), povlačenje ambasadora/izaslanika odbrane na konsultacije, trajno povlačenje ambasadora/izaslanika odbrane, snižavanje nivoa diplomatskih odnosa na otpravnika poslova, smanjenje broja diplomatskog osoblja i povlačenje diplomatskog osoblja, zahtev da se povuče i diplomatsko osoblje drugih, ili proterivanje, prekid diplomatskih odnosa.

Iako su po suštinskim odrednicama dijametralno suprotni, diplomatija i vojska deluju suplementarno u realizaciji spoljne politike države. Odbrambena diplomatija podrazumeva aktivnosti Vlade i sistema odbrane usmerene na umanjenje tenzija i neprijateljstva, implementaciju novih mera izgradnje poverenja između država, doprinosi razvoju vojne saradnje i obezbeđuje uslove za stvaranje i funkcionisanje saveza i koalicija. Uloga sistema odbrane je važna prilikom postavljanja i realizacije planova spoljnopolitičkog delovanja. Ne može se zamisliti spoljna politika koja ne bi vodila računa o potrebama, snazi i mogućnostima delovanja vlastitog sistema odbrane. Istovremeno, sistem odbrane postavlja pred političke strukture određene zahteve, koji se odnose na finansijska sredstva neophodna za održavanje njene snage u cilju obezbeđenja normalnog razvoja države. Pored funkcije odbrane države, sistem odbrane je učesnik i u mnogo složenijim odnosima na relaciji politika–ekonomija–odbrana kojim se realizuju mnogi aspekti spoljnopolitičkog delovanja države. Reč je o tzv. vojno-industrijskom kompleksu ili namenskoj industriji koja objedinjuje unutrašnje i spoljnopolitičke interese na političkom, ekonomskom i odbrambenom planu, koji mogu imati veoma veliki uticaj na spoljnopolitičko delovanje država, posebno velikih sila. Danas je vrlo teško zamisliti bilo kakvu ozbiljniju spoljnopolitičku odluku iza koje ne bi stajala i vojna sila, bilo kao potencijalni oslonac, bilo kao realno prisustvo vojnih snaga.

Nosioci izvršne vlasti uglavnom se obaveštavaju o dešavanjima ili promenama u međunarodnom okruženju koji mogu uticati na vitalne interese i odbranu države preko tri spoljna sistema obaveštavanja. Prvi je diplomatija, drugi obaveštajna zajednica, a treći čine spoljni komunikacioni potencijali (veze) svih resora vlade. Konkretno, za organizaciju prikupljanja i analizu obaveštajnih informacija zaduženi su diplomatija i obaveštajna zajednica. S obzirom na interese svake države, politički odlučioi imaju potrebu za različitim ekspertskim i analitičkim timovima i telima, osposobljenim da uoče i razumeju dešavanja i promene na spoljnom planu i daju procene na osnovu zahteva definisanih od nosilaca političke vlasti.

Zajednički cilj spoljne politike i sistema odbrane je očuvanje samostalnog i nezavisnog demokratskog razvitka zemlje kroz usmerenost na otklanjanje spoljnih opasnosti, odnosno na učvršćenje mira suprotstavljanjem politici sile i pritisaka, borbom protiv rata kao sredstva politike sile. To znači da i spoljna politika i odbrana predstavljaju aktivnost na očuvanju i odbrani teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti zemlje u miru i ratu – prva više u miru, a druga u ratu. U miru, razvoj sistema odbrane doprinosi ostvarivanju ciljeva spoljne politike i ima ulogu odvratanja protivnika od njegove namere da izvrši agresiju na našu zemlju, a u eventualnom ratu koji bi zemlja vodila, ako bude napadnuta od bilo koga, spoljna politika treba da stvara takve uslove i odnose koji doprinose uspešnoj odbrani zemlje.

Učešće u globalnim i regionalnim međunarodnim inicijativama i organizacijama

Ministarstvo odbrane Republike Srbije je aktivno uključeno u proces pregovaranja o pristupanju Evropskoj uniji kroz učešće u pregovaračkim grupama za 20 pregovaračkih poglavlja. Aktivnim uključanjem Srbije u koncept Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike unapređuje se spoljnopolitička pozicija države, pozitivno se utiče na položaj u međunarodnim organizacijama i doprinosi da Republika Srbija bude prepoznata kao subjekat uspostavljanja bezbednijeg regionalnog i globalnog okruženja. Prioriteti saradnje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije sa Evropskom unijom: 1) nastavak učešća u operacijama i misijama EU za upravljanje krizama; 2) učešće u projektima i programima Evropske odbrambene agencije; 3) početak angažovanja u okviru borbenih grupa Unije; 4) dalje unapređenje administrativnih kapaciteta za aktivniju saradnju Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike; 5) nastavak učešća u pregovaračkim grupama u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji; i 6) jačanje saradnje sa Unijom kroz projekte u oblasti odbrane.

Srbija je 2011. godine potpisala dva važna sporazuma sa Evropskom unijom u oblasti bezbednosne i odbrambene politike i to su: 1) Sporazum između Republike Srbije i EU kojim se uspostavlja okvir za učešće u operacijama EU za upravljanje krizama i 2) Sporazum između Republike Srbije i EU o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka. Stupanjem na snagu ta dva sporazuma, zajedno sa donošenjem Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Srbije, zaokružen je pravni okvir i omogućeno je učešće u aktivnostima u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije.

Uspostavljanje poverenja putem razmene tajnih podataka sa Evropskom unijom i stvaranje osnove za učešće u operacijama Evropske unije, važno je u smislu izgradnje novog, partnerskog odnosa sa Evropskom unijom u oblasti bezbednosti i odbrane. Srbija jača saradnju sa Unijom u oblasti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, iskazujući svoj interes da doprinosi svetskom miru i bezbednosti ostvaruje kroz ravnopravnu saradnju sa državama članicama Evropske unije, čijem punopravnom članstvu i sama teži.

Odeljenje za Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku i bezbednosne izazove u sastavu Ministarstva spoljnih poslova prati i obavlja poslove u vezi s aktivnostima, odlukama i planovima institucija EU i država članica kada je u pitanju razvoj civilnih i vojnih kapaciteta EU, saradnjom sa trećim državama i drugim međunarodnim organizacijama, operacijama EU za upravljanje krizama, borbenim grupama EU, radom Evropske odbrambene agencije i inicijativama za unapređenje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Odeljenje za Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku i bezbednosne izazove prati i analizira:

- globalne, regionalne i lokalne bezbednosne izazove, pretnje i rizike sa svim implikacijama po bezbednost Srbije, posebno pitanja energetske bezbednosti, sajber bezbednosti, terorizma, organizovanog kriminala, migracija, uticaja demografskih i klimatskih promena na bezbednost;
- ciljeve, zadatke i aktivnosti određenih međunarodnih bezbednosnih organizacija i inicijativa na evropskom i vanevropskom prostoru, uključujući Organizaciju sporazuma o kolektivnoj bezbednosti, Šangajsku organizaciju za saradnju i regionalne bezbednosne inicijative poput Procesu saradnje ministara odbrane Jugoistočne Evrope i Foruma za saradnju država Zapadnog Balkana u oblasti odbrane.

Na području jugoistočne Evrope pokrenuto je više političkih, ekonomskih i bezbednosnih regionalnih inicijativa od strane EU, NATO, OEBS i Saveta Evrope, SAD, država članica Evropske unije, kao i država regiona. Cilj pokretanja regionalnih inicijativa bio je očuvanje mira i stabilnosti na području Jugoistočne Evrope.

Unapređenje regionalne saradnje predstavlja jedan od spoljnopolitičkih prioriteta Srbije, koja se ostvaruje kroz veoma aktivno učestvovanje u radu regionalnih inicijativa i organizacija.

Pregled učešća Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u međunarodnim organizacijama i inicijativama jasno ukazuje na ulogu sistema odbrane u realizaciji spoljnopolitičkih odluka u Srbiji i njihovu usklađenost sa spoljnopolitičkim stavovima i opredeljenjima razmatranim u prethodnim delovima rada (Tabela 2).

Tabela 2: Pregled učešća Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u međunarodnim organizacijama i inicijativama

Spoljnopolitička opredeljenja	Ministarstvo odbrane
Evropska unija	<p>Vlada Republike Srbije je 10. jula 2015. usvojila Zaključak o pristupanju Konceptu borbenih grupa EU. Na nameru srpske strane za učešće Vojske Srbije u BG HELBROC, koju predvodi Grčka od 2020., države članice su dale pozitivan odgovor za ovo angažovanje.</p> <p>Ministar odbrane i visoka predstavica EU za spoljnu politiku i bezbednost zaključili su 13. decembra 2013. administrativni ugovor o saradnji sa Evropskom odbrambenom agencijom. Učešćem u inicijativama i programima Agencije unapređuje se interoperabilnost sa državama članicama EU, jača namenska industrija i ostvaruje tehnološka modernizacija Vojske Srbije.</p>
NATO i Partnerstvo za mir	<p>Osnovni mehanizam saradnje između države partnera i NATO predstavlja Individualni program partnerstva i saradnje (IPAP) i on se ne kosi sa proglašenom vojnom neutralnošću.</p> <p>Vojno predstavništvo u Misiji Republike Srbije pri NATO uspostavljeno je 27. septembra 2010. sa zadatkom da predstavlja Ministarstvo odbrane i Vojsku Srbije u sedištu NATO i EU. Predstavništvo izvršava i zadatke u vezi sa saradnjom sa EU, čime pruža doprinos u ostvarenju najvažnijeg spoljnopolitičkog cilja naše države – članstva u EU.</p> <p>Na osnovu zaključenog sporazuma između Ministarstvo odbrane i NATO-a 18. decembra 2006. godine, u Beogradu je otvorena vojna kancelarija NATO za vezu (<i>NATO Military Liaison Office – MLO</i>).</p> <p>Program za unapređenje obrazovanja u oblasti odbrane (<i>Defence Education Enhancement Programme – DEEP</i>) je multinacionalna obrazovna inicijativa čija je svrha pomoć partnerskim i zainteresovanim državama za reformu vojnog obrazovanja. Srbija je otpočela angažovanje februara 2014. godine radi reforme nastavnih planova i programa na svim nivoima studija u vojno-obrazovnim ustanovama, kao i usvajanja evropskih i NATO standarda u oblasti profesionalnog vojnog obrazovanja i akreditacije i/ili reakreditacije programa u skladu sa zahtevima bolonjske deklaracije.</p>

NATO i Partnerstvo za mir	<p>Uspostavljena su dva poverilačka fonda Programa „Partnerstvo za mir“. U martu 2005. godine pokrenut je Poverilački fond za realizaciju projekta uništavanja zaliha protivpešadijskih mina, a u januaru 2006. godine novi Poverilački fond, sa ciljem podrške pri zapošljavanju pripadnika Vojske Srbije u civilnom sektoru, koji u procesu reforme postanu kadrovski višak. Od 24. marta 2016. godine zvanično je otpočeo novi Poverilački fond NATO koji treba da omogući uništavanje viškova ubojnih sredstava.</p>
	<p>Proces Planiranja i pregleda je osnovni mehanizam PzM kroz koji deklarirane jedinice dostižu interoperabilnost sa jedinicama država koje implementiraju standarde Savezničke komande za operacije, kao i dalji razvoj operativnih i funkcionalnih sposobnosti. Radi dostizanja interoperabilnosti sa državama članicama NATO i učesnicama PzM Srbija je sa Alijansom usaglasila paket Ciljeva partnerstva.</p>
	<p>Program za izgradnju integriteta (<i>Building Integrity Programme</i>) predstavlja deo projekata kojim NATO nastoji da potvrdi posvećenost ideji jačanja dobre uprave u resoru odbrane i sektoru bezbednosti. Aktivnosti u okviru Programa prvenstveno su usmerene ka problematici upravljanja finansijskim sredstvima, materijalnim i ljudskim resursima. Ministarstvo odbrane uključilo se u Program u decembru 2011. godine, a od decembra 2012. godine, učestvuje i u Prilagođenom programu NATO za izgradnju integriteta u jugoistočnoj Evropi koji se realizuje kroz SEDM.</p>
Regionalne inicijative	<p>Konferencija NGŠ balkanskih zemalja uspostavljena je na inicijativu Grčke i Turske 2006. Prva konferencija održana je u Solunu 2007. godine uz učešće načelnika generalštabova Albanije, BiH, Bugarske, Crne Gore, Grčke, Makedonije, Srbije, Rumunije i Turske. Iste godine potpisane su Smernice za rad (<i>Terms of Reference</i>) kada su države učesnice prvog sastanka postale stalne članice navedene regionalne inicijative, a Hrvatska i Slovenija stekle status posmatrača.</p>
	<p>Centar za bezbednosnu saradnju (RACVIAC) osnovan je oktobra 2000. godine u okviru Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope u Rakitju pored Zagreba, i u početku se bavio kontrolom naoružanja i primenom mera poverenja i bezbednosti. Aktivnosti Centra su tokom vremena proširene, a težišne oblasti saradnje su: kooperativna bezbednost sa fokusom na kontrolu naoružanja, reforma sektora bezbednosti i međunarodna i regionalna saradnja usmerena na evropske integracije. Takođe, 2014. godine formirana je Mreža za borbu protiv širenja oružja za masovno uništenje.</p>
	<p>Regionalni savet za saradnju (<i>Regional Cooperation Council – RCC</i>) naslednik je Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i osnovan je u Beogradu maja 2006. godine. Rad te inicijative sprovodi se u šest prioriternih grupa: ekonomski i socijalni razvoj; energetika i infrastruktura; pravosuđe i unutrašnji poslovi; saradnja u sektoru bezbednosti; jačanje ljudskog potencijala i parlamentarna saradnja, kao „krovna“ tema uključena u pomenute prioritete.</p>

Regionalne inicijative	Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi (<i>Southeast European Cooperation Process</i> – SEECP) pokrenut je, na predlog Bugarske 1996. godine a sa ciljem da se region transformiše u region stabilnosti, bezbednosti i saradnje u skladu sa evropskim integracionim tokovima, a kroz unapređenje međusobnog dijaloga i saradnje na svim nivoima i u svim oblastima od zajedničkog interesa. ¹⁴ Srbija se u punom kapacitetu uključila u aktivnosti tog procesa na samitu u Skoplju održanom u oktobru 2000. godine.
	Proces saradnje ministara odbrane zemalja Jugoistočne Evrope (<i>Southeastern Europe Defense Ministerial Process</i> – SEDM) pokrenut je 1996. na predlog SAD. Cilj je intenziviranje razumevanja i političko-vojne saradnje radi jačanja stabilnosti i bezbednosti u regionu. Odluka o prijemu Srbije doneta je u oktobru 2009. godine, a u martu 2012. Srbija je dobila i status posmatrača u sklopu Multinacionalne mirovne snage jugoistočne Evrope.

Učešće u izgradnji i očuvanju mira druga je misija (od tri) Vojske Srbije, definisana u Strategiji odbrane.¹⁵ Tu misiju definiše i Zakon o Vojski Srbije posebno upućujući na Zakon o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalne operacije van granica Srbije.¹⁶ Angažovanjem pripadnika Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama pod mandatom Evropske unije obezbeđuje se veoma povoljan uticaj na ukupan proces evropskih integracija. Pregled angažovanja pripadnika Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama pod mandatom Ujedinjenih nacija i EU jasno ukazuje na ulogu sistema odbrane Srbije u realizaciji spoljnopolitičkih ciljeva (integracija u EU) ali i na opredeljenje za vojnu neutralnost (učesće u multinacionalnim operacijama pod mandatom UN).

¹⁴ U radu SEECP u svojstvu punopravnih članova učestvuje jedanaest država: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i Turska.

¹⁵ „Strategija odbrane”, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf.

¹⁶ Više o zakonskoj regulativi o multinacionalnim operacijama u: Marko Milošević, „Zakon o učesću Srbije u multinacionalnim operacijama”, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, god. 4, br. 15, oktobar–decembar 2009, str. 22–30.

Tabela 3: Multinacionalne operacije u kojima učestvuje Vojska Srbije

Multinacionalne operacije	Broj	Sastav
DR Kongo – MONUSCO ¹⁷	8	Štabna grupa i sanitetski tim za evakuaciju vazdušnim putem
Kipar UNFICYP ¹⁸	47	Štabni oficiri, posmatrači, članovi patrole i pešadijski vod
Liberija – UNMIL ¹⁹	1	Vojni posmatrač
Liban – UNIFIL ²⁰	177	Štabni oficiri, pešadijska četa i vod za zaštitu snaga
Bliski istok – UNTSO ²¹	1	Vojni posmatrač
Centralnoafrička Republika – MINUSCA ²²	75	Zamenik komandanta sektora Zapad, vojni posmatrači i štabni oficiri, osoblje vojne bolnice nivoa 2
EUTM Somalia ²³	6	Štabni oficir i sanitetski tim
EU NAVFOR Somalia ²⁴	19	Štabna grupa, oficir, autonomni tim za zaštitu brodova
Mali – EUTM ²⁵	3	Medicinski tim
EUTM RCA ²⁶	7	Savetnik komandanta misije za medicinska pitanja, medicinski tim nivoa 1 i tim za hitnu medicinsku pomoć
Ukupno	344	

Legenda:

- MNOp UN MONUSCO uspostavljena je novembra 1999. godine na osnovu Rezolucije SB UN broj 1279. od 7. marta 2003. godine. VS učestvuje od marta 2003. godine s sanitetskim timom za evakuaciju vazdušnim putem, a od jula 2010. godine kontingent je uvećan za dva pripadnika štabne grupe.
- MNOp UN UNFICYP uspostavljena 4. marta 1964. godine Rezolucijom SB UN broj 186. VS učestvuje sa 2 štabna oficira, 2 posmatrača, 6 članova patrole i 37 pripadnika pešadijskog voda.
- MNOp UN UNMIL ustanovljena je Rezolucijom SB UN 1509 od 19. septembra 2003. godine. VS učestvuje od decembra 2003. godine sa 2 vojna posmatrača.
- MNOp UN u Libanu uspostavljena je Rezolucijama SB UN broj 425 i 426 od 19. marta 1978. VS učestvuje od decembra 2010. sa 5 štabnih oficira. Od novembra 2012. Angažovano je još 36 pripadnika pešadijskog voda i 5 članova elementa nacionalne podrške. Od marta 2013. učešće je prošireno s 2 štabna oficira u komandi UNIFIL. Od novembra 2013. angažovana je pešadijska četa umesto pešadijskog voda. Od decembra 2014. angažovan je vod za zaštitu snaga u Sektoru zapad. Trenutno je angažovano 177 pripadnika VS.
- VS otpočela je učešće u MNOp UN UNTSO upućivanjem vojnog posmatrača 9. septembra 2012. godine.
- MNOp UN MINUSCA ustanovljena je Rezolucijom SB UN od 10. aprila 2014. godine. VS je angažovana od septembra 2014. godine, upućivanjem 2 posmatrača i 2 štabna oficira. Od decembra 2014. godine, u misiju je upućeno još 68 pripadnika koji su formirali vojnu bolnicu.

- NOp EU EUTM je uspostavljena 7. aprila 2010. godine radi podrške u jačanju državnih institucija Somalije. VS otpočela je učešće upućivanjem sanitetskog oficira na dužnost šefa sanitetske službe, aprila 2012. godine. Od aprila 2013. godine VS proširuje učešće upućivanjem sanitetskog tima (lekar i 3 tehničara), a od maja 2016. godine s još jednim lekarom u sastavu tima.
- Vojna operacija pomorskih snaga EU u Somaliji uspostavljena je decembra 2008. godine u skladu sa rezolucijama SB UN broj 1814, 1816, 1838 i 1846. VS otpočela je angažovanje obukom 2 oficira rečnih jedinica na francuskom brodu „F730 Floreal”, novembra 2011. godine. Angažovanje oficira u Nortvudu otpočelo je februara 2013. godine, a štabnog podoficira od maja 2013. godine.
- isija EU za obuku vojnih i bezbednosnih snaga Malija uspostavljena je Rezolucijom SB UN broj 2085 (2012) i odlukama Saveta EU (2013/34/CFSP od 17. januara 2013. godine i 2013/87/CFSP od 18. februara 2013. godine). Vojska Srbije je otpočela angažovanje tročlanog medicinskog tima od decembra 2014. godine.
- Misija EU EUTM RCA uspostavljena je Odlukom Saveta EU, broj 2016/610/CFSP od 19. aprila 2016. godine. VS je otpočela angažovanje u EUTM RCA od decembra 2016. godine upućivanjem četvoročlanog tima nivoa 1 i dvočlanog tima za hitnu medicinsku pomoć.

Zaključak

Kako se suština ovog rada zasniva na proučavanju odnosa spoljne politike i odbrane države u sistemskom i funkcionalnom aspektu, odmah se može uočiti da se radi o dve međusobno mnogostruko povezane i kompatibilne funkcije države. U teorijskom aspektu, preklapanja su najizrazitija na nivou koncepta interesa/vrednosti, i to pre svega defanzivnih.

Preklapanje sadržaja vitalnih državnih interesa sa sadržajem odbrane države je gotovo potpuno. Ako nacionalnu bezbednost tretiramo kao sistem, onda se pod tim terminom podrazumevaju oni delovi u okviru državnog aparata ili sistem, gde se svako na svoj način angažuje na zaštiti ovih vrednosti (opstanak, suverenitet, itd.), ali i na zaštitu i raznih drugih vrednosti. Spoljna politika se angažuje sa svojim postupcima isto na zaštiti, ali u formi ostvarivanja ovih vrednosti (opstanak, suverenitet, teritorijalni integritet, itd.), ali i na ostvarivanju drugih vrednosti. Delovi i jednog i drugog sistema se prepliću (i slažu i konfrontiraju) po više osnova. U segmentu gde spoljna politika ima zaštitnu funkciju, ona se pojavljuje kao deo sistema odbrane države, a sa druge strane tamo gde se subjekti iz sistema odbrane države pojavljuju kao nosioci (sredstva) u postupcima na spoljnopolitičkom planu pri realizaciji određenih ciljeva, u tom delu su oni deo sistema spoljne politike države.

Odnos spoljne politike i odbrane države u procesu kreiranja odluka se ogleda u obaveštenosti donosioca odluka, pa se u toj formi javljaju i segmenti iz sistema odbrane države (obaveštajna služba) kao snabdevači informacijama, a koji uz to mogu imati i uticaj na same krajnje odlučioce po svim fazama donošenja odluka.

U periodu mira, vojno-odbrambeni kompleks doprinosi spoljnoj politici, a u periodu rata to postaje spoljna politika. Najbolja je ona spoljna politika zasnovana na prijateljstvu prema sebi i drugima, i na poštovanju prava. Takvom politikom se isključuje rat i ostali vojni metodi kao sredstvo, što smanjuje mogućnost ugrožavanja bezbednosti i države i međunarodne zajednice i pojedinca.

Bibliografija

- Blagojević, Veljko, *Političko-pravni položaj predstavništva sistema odbrane u realizaciji spoljnopolitičke funkcije Republike Srbije*, doktorska disertacija, 24. septembar 2017, Fakultet za pravo, javnu upravu i bezbednost Univerziteta „Džon Nezbit“, <http://naisbitt.edu.rs/o/ostalo/univerzitet/doktorati/Doktorat%20Veljko%20Blagojevic.pdf>.
- Marko Milošević, „Zakon o učešću Srbije u multinacionalnim operacijama“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, god. 4, br. 15, oktobar–decembar 2009, str. 22–30.
- Višnjić, Dušan, „Opšta strategija ili strategija države-nacije“, *Vojno delo*, god. LXIII, zima 2011.
- „Ekspozice predsednika Vlade RS Ane Brnabić“, www.srbija.gov.rs/vlada.
- „Izlaganje Programa Vlade RS kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića“, www.srbija.gov.rs/vlada.
- „Nacrt zakona o spoljnim poslovima“, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/pdf/zakon/Nacrt_zakona_o_spoljnim_poslovima.pdf.
- „Odluka o Savetu za nacionalnu bezbednost Republike Srbije“, Vlada Republike Srbije, br. 02-2866/2007, od 31. maja 2007.
- „Strategija nacionalne bezbednosti“, Vlada Republike Srbije, www.voa.mod.gov.rs/dokumenti/strategija-nacionalne-bezbednosti.pdf.
- „Strategija odbrane“, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf.
- „Zakon o državnoj upravi“, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.
- „Zakon o ministarstvima Republike Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014.
- „Zakon o ministarstvima RS“, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014.
- „Zakon o odbrani Republike Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 104/2009.

„Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti u Republici Srbiji”, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007.

„Zakon o spoljnim poslovima”, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 126/2007 i 41/2009.

Zlatan Jeremić

SYNERGY OF FOREIGN POLICY AND DEFENCE POLICY

Abstract: The relationship of the subsystem of foreign policy and defense of the state has a cause-and-effect character, but nevertheless with a more significant influence of foreign policy on the defense of the state. The state defense system is a relatively independent factor, but in practice, it functions as a means or an instrument of foreign policy, which contributes to the successful realization and protection of the unified state goals on the international plane. The basic question asked in this paper is "What kind of the relationship between the state sub-systems of foreign policy and defense can be considered optimal in the state's efforts to realize and protect vital interests in the current state of international relations"? Each of the aforementioned subsystems has its own specifics of organizing and functioning in the process of creating and practicing the foreign policy of the state. The attitude of the state's subsystems of foreign policy and defense is most visible in the legal normative arrangement, the contents of the foreign policy positions of the highest state managers and strategic documents, functional cohesion, participation in regional and global international initiatives and organizations, participation in multinational operations, as well as in the process of information supply state leadership need for foreign policy decisions. Through analysis and description of the current situation in the foreign policy and defense subsystem, as well as their mutual relationship, critical elements of the systems and processes have been identified in order to be able to overcome the projection of the foreign policy of the state.

Key words: state subsystem of foreign policy, state defense sub-system, creation and realization of foreign policy, strategic commitments, state interests, cooperation, mutual influences.

**POGLED IZ UGLA
DIPLOMATSKJE PRAKSE**

Razvoj digitalne diplomatije u Evropskoj uniji i mogućnosti digitalnih oblika spoljnopolitičkog nastupa Srbije

Duško LOPANDIĆ¹

Apstrakt: Brze tehnološke promene menjaju načine informisanja i komuniciranja u kojima deluje savremena diplomatija. Pojava društvenih mreža predstavlja poseban društveni fenomen sa dalekosežnim socijalnim i političkim posledicama. U pojedine aspekte digitalne diplomatije mogla bi ući pitanja kao što su: položaj i uloga diplomatije u okviru novog digitalnog okruženja; način i obim korišćenja i analiza informacija sa interneta; uticaj informatskih tehnologija na različite aspekte diplomatskog rada poput međunarodnog pregovaranja, razvojne pomoći, konzularnih poslova, upravljanja humanitarnim krizama; geopolitika i ekonomski aspekti korišćenja interneta; pitanje sajber-bezbednosti i sajber ratovanja na međunarodne odnose. Sa promenama u političkom životu, jačanjem demokratije u svetu i novim oblicima komunikacija, javna diplomatija je postala jedan od važnih aspekata međunarodnog nastupa država. Nacionalna ministarstva inostranih poslova danas koriste ukupno 742 društvene mreže. U digitalnoj diplomatiji Srbije ima dosta prostora za napredak, budući da naša zemlja još uvek nije uspostavila koherentan i proaktivan sistem delovanja na planu digitalne diplomatije – bez obzira na dosta visok stepen uključivanja srpskog društva u nove informacione i komunikacione tehnologije. Stoga bi bilo korisno da se pristupi izradi strategije razvoja digitalne diplomatije sa ciljem koherentne promocije osnovnih spoljnopolitičkih ciljeva i nacionalnih interesa Srbije.

Ključne reči: Internet, digitalna diplomatija, politike Evropske unije, spoljna politika, diplomatija Srbije.

¹ Autor je ambasador u Ministarstvu spoljnih poslova Vlade Republike Srbije. Izneti mišljenja i komentari predstavljaju isključivo lične stavove autora.

E-pošta: dulopand@yahoo.com

Tehnološki *cunami*

Osnovnu karakteristiku savremenog sveta predstavljaju sve brže tehnološke promene koje utiču na razne vidove ljudskih aktivnosti – od obaveštavanja i komuniciranja između pojedinaca i društvenih grupa preko oblika i sadržaja privrednih aktivnosti do funkcionisanja države i načina kako evoluiraju međunarodni sistem. Pri tome, trendovi daljih promena su sve brži. Neolitska revolucija je trajala hiljadama godina, industrijska revolucija se odvijala u poslednjih par vekova, dok svet pre Interneta i mobilnih telefona, u kome smo živeli pre samo nekoliko decenija, već predstavlja davnu tehnološku prošlost. Dok je za širenje korišćenja tzv. navojnog mašinskog vretena (*spingla*) – simbola prve industrijske revolucije – trebalo 120 godina da se proširi svetom izvan Evrope, za globalizaciju Interneta nije bila potrebna ni jedna decenija.

Informatička revolucija oličena u Internetu, personalnom kompjuteru i mobilnom telefonu pred našim očima se transformiše u ono što je Klaus Šwab (Klaus Schwab) nazvao „četvrta industrijska revolucija“, u okviru koje će napredak u raznim granama nauke i tehnologije (robotika, veštačka inteligencija, nanotehnologije, biotehnologija, kvantni kompjuteri, internet stvari, 3D štampa, *big data*, novi materijali, vozila bez vozača, vojne tehnologije) predstavljati pravi tehnološki *cunami* i izazov za čoveka i društvo. Prema Švabu, promene su istorijske u pogledu njihovog obima, brzine i obuhvata.² Potencijali veštačke inteligencije (tzv. algoritmi koji sami uče) i biotehnologija otvaraju nove, ponekada zastrašujuće, puteve pred čovečanstvom koje su donekle mogli da zamisle pisci naučne fantastike i kreatori društvenih distopija. Šwab upozorava da su promene „toliko duboke da, iz ugla ljudske istorije, nikada nije postojao trenutak koji bi toliko obećavao ali i nosio toliko potencijalnih pretnji“.³

U 2016. godini oko 46% svetskog stanovništva je imalo pristup Internetu (prema 7% u 2000. godini).⁴ Pre 20 godina bilo je oko 120 miliona korisnika interneta u svetu, pre deset godina bilo ih je 1,3 milijarde, a u 2017. godini je ta brojka iznosila 3,7 milijardi. Više od dve trećine svetskog stanovništva danas koristi mobilne telefone.⁵ U Srbiji 2016. godine, 65% domaćinstava je imalo pristup internetu dok je 3,1 million lica koristilo internet svakog ili skoro svakog dana. Pet miliona lica u

² Klaus Schwab, *The Forth Industrial Revolution*, World Economic Forum, 2016, p. 7.

³ Ibid., p. 8.

⁴ Navedeno prema stranici: *Internet live stats*, www.internetlivestats.com/internet-users/, 16/09/2017.

⁵ Ibid.

Srbiji koristilo je mobilne telefone. Preko 3,6 miliona lica koristilo računar bar jednom u tri meseca.⁶

Umreženo društvo

Eksplzija komunikacija i društvenih mreža menja svet u kome živimo i način na koji vidimo i promišljamo o našem okruženju. Količina informacija koja se uliva u Internet je nezamislivo velika u odnosu na bilo koji prethodni period. Porast informacija ilustruje podataka da je čak 90% svih podataka koji se nalaze na Internetu uneto u poslednje dve godine.⁷ Količina fotografija i slika koja se unosi tokom samo jedne godine preko mreža kao što su *Facebook* ili *Instagram* veća je od ukupnog broja snimljenih fotografija u istoriji. Na internet mreži postoji preko milijardu različitih stranica.⁸ U toku jedne sekunde pregleda se 87.800 video snimaka na *Youtube*-u dok se svaki dan u svetu pošalje preko 500 miliona tvitova.

Pristup podacima i informacijama i mogućnost njihove obrade mnogo su brži i lakši nego ikada – bilo da se radi o informacijama o svakodnevnim događajima bilo gde u svetu, bilo da su u pitanju istraživanja i analize stručnog ili naučnog tipa. S druge strane, količina informacija ne podrazumeva i njihov kvalitet, a traženje i pristup informacijama u velikoj meri zavisi od strukture i pristupa sistema pretraživanja Internetom, kao što je *Google*. Nikolas Kar je u eseju „Plitko” ukazao da količina i način obrade informacija preko Interneta utiče i na naš način analize, ukazujući da je sve prisutnije takozvano površno čitanje i *surfovanje* sa teksta na tekst, dok se smanjuje primena onoga što on naziva „duboko”, odnosno koncentrisano i usmereno čitanje.⁹

⁶ *Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji 2016*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2016, <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G20166004.pdf>, str. 12–32.

⁷ Prema Tom Fletcher, *The naked diplomat: Understanding power and politics in digital age*, Wiliams Collins, London, 2016, p. 110.

⁸ Ivana Ercegovac, „Internet komunikacija i demokratizacija javnog komuniciranja”, u: Dragan Todorović, Dalibor Petrović i Dragan Prlja (urs), *Internet i društvo*, Srpsko sociološko društvo, Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu i Institut za uporedno pravo, Niš i Beograd, 2014, str. 275.

⁹ Nicholas Carr, “Is Internet making us stupid?”, *The Atlantic*, July–August 2008, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2008/07/is-google-making-us-stupid/306868/>, 12/06/2017. „Što se više služe Webom, teže uspevaju da se koncentrišu na duži tekst”. Navedeno prema: Nikolas Kar, *Plitko: kako Internet menja način na koji mislimo, čitamo i pamtimo*, Heliks, Smederevo, 2013, str. 8.

Pojava društvenih mreža poput *Facebook*-a, *Twitter*-a, *Instagram*-a i dr. ima dalekosežne socijalne, političke, ekonomske, psihološke i druge posledice.¹⁰ *Facebook* je već 2012. dostigao jednu milijardu aktivnih korisnika, dok je taj broj u 2017. dostigao dve milijarde. Broj korisnika *Youtube*-a u 2017. iznosio je 1,5 milijardi, *Instagram*-a 700 miliona i *Twitter*-a 320 miliona.¹¹ Procenjuje se da u Srbiji oko tri miliona ljudi koristi *Facebook*, dok je brojka za *Instagram* oko jedan milion. Društvene mreže su glavni vid *online* umrežavanja, odnosno uključivanja pojedinaca u virtuelne zajednice i u manje ili više aktivni oblik delovanja na Internetu. *Online* društvene mreže, pored svoje osnovne uloge da povežu rođake, prijatelje i poznanike „sve više preuzimaju ulogu medija za masovne komunikacije”.¹² *Facebook*, *Twitter* ili *Youtube* postali su izvor informisanja koji u dobroj meri zamenjuju televiziju ili vesti sa drugih medija. Međutim, za razliku od klasičnih medija, *online* mreže imaju mnogo širu mogućnost komunikacija ili cirkulisanja vesti – svaki korisnik mreže može istovremeno postati i proizvođač informacija ili njihov komentator i analitičar. Drugim rečima, interaktivnost je postala norma u širenju i tretmanu informacija, što znači, s jedne strane, izuzetnu demokratizaciju digitalnog javnog prostora, ali sa druge strane i mogućnost za manipulacije različitih vrsta (lažne i neproverene vesti, širenje teorija zavere i sl).

Manuel Kastels (Manuel Castells), jedan od vodećih teoretičara društvenih efekata internet tehnologija, naziva internet društvene mreže „masovnim samokomunikacijama” koje su na neki način autonome i suprostavljene sredstvima klasičnih masovnih komunikacija, posebno globalnim multimedijalnim mrežama (kao što su *Apple*, *Microsoft*, *Bertelsmann*, *CBS*, *Disney*).¹³ Internet društvene mreže u suštini predstavljaju specifičan virtuelni prostor na kome se koncentrišu, ukrštaju i razmenjuju novi vidovi kiber-moći i uticaja, posebno značajni i za klasične društvene strukture, poput države, odnosno njihove međunarodne emanacije u vidu diplomatije.¹⁴

¹⁰ O uticaju mobilnih telefona na mladu generaciju u SAD videti u: Jean Twenge, “Have the smartphones destroyed a Generation?”, *The Atlantic*, September 2017, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/09/has-the-smartphone-destroyed-a-generation/534198/>, 15/08/2017.

¹¹ Navedeno prema: <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>, 13/08/2017.

¹² Ivana Ercegovac, „Internet komunikacija i demokratizacija javnog komuniciranja”, op. cit., str. 281.

¹³ Manuel Castells, *Communication Power*, Oxford, 2009. Kastels je teoriju umreženog društva prikazao u obimnoj trotomnoj monografiji od preko 1500 strana: *Informacijsko doba: ekonomija, društvo i kultura*, Golden marketing, Zagreb, 2000–2003.

¹⁴ Henry Perritt, “The Internet as a threat to Sovereignty?”, *Indian Journal of Global Legal Studies*, Vol. 5, Issue 2, Spring 1998, pp. 423–442.

Jedna od ključnih promena koje donosi svet interneta, odnosi se na samu strukturu društvenih odnosa, odnosno veza, koje se od klasičnog hijerarhijskog poretka (poput poretka državne hijerarhija) transformišu u mnogo nejasniji i fleksibilniji sistem horizontalnih odnosa, zasnovanih na mrežama i umrežavanju. Kako primećuje Ivan Potter (Evan H. Potter), „globalne masovne komunikacije i napredak u informacionim i komunikacionim tehnologijama predstavljaju suštinski izazov tradicionalnom načinu vođenja međunarodnih odnosa, razdvajajući autoritet na različita mesta, jačajući aktivizam globalnog civilnog društva i podstičući ekspanziju globalnih finasija i trgovine”.¹⁵ Ovo se odnosi, i na ulogu državnih i nedržavnih aktera u međunarodnim komunikacijama, ali i na relativni položaj manjih zemalja u svetskom sistemu, gde veličina zemlje više ne mora da podrazumeva i njenu automatsku meku (ne)moć. Kako je istakao Zoran Sokić, „nastupom u digitalnoj areni, male države mogu značajno poboljšati i svoju globalnu agendu”.¹⁶

Digitalna politika Evropske unije

Razmatrajući razvoj institucionalnih odgovora na digitalnu revoluciju korisno je ukazati na mere i aktivnosti Evropske unije u ovoj oblasti, imajući u vidu da i one utiču na okruženje digitalne diplomatije. Kako je to istakao Jovan Kurbalija, Evropska unija ima jedinstven miks tvrde i meke digitalne moći putem koje može da bar delimično utiče na upravljanje Internetom.¹⁷ „Tvrda digitalna moć” je zasnovana na činjenici da Evropska unija ima tržište od 500 miliona potrošača visokih kupovnih potencijala na kome je korišćenje Interneta veće od 80% (2015). Evropska komisija je stoga u stanju da direktno pregovara sa internet i informatičkim gigantima (*Google, Microsoft, Apple, Amazon* itd), pa i da kontroliše njihovo ponašanje, kako bi obezbedila da ne dolazi do zloupotrebe dominantne pozicije na zajedničkom tržištu. Mada Evropska unija nema moćne kompanije koje su u vrhu internet industrije (takve firme su uglavnom američke),¹⁸ ovo se može smatrati i kao prednost kada se radi o merama zaštite javnog interesa (prava internet korisnika,

¹⁵ Evan H. Potter, „Introduction”, in: Evan H. Potter (ed.), *Cyber-diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-first Century*, McGill Quin University Press, Montreal, 2002, p. 15.

¹⁶ Zoran Sokić, „Srbija u doba digitalne diplomatije”, *Moj Nedeljnik: otvoreni blog*, www.nedeljnik.rs/moj-nedeljnik/mojevesti/solisio/srbija-u-doba-digitalne-diplomatije/, 06/09/2017.

¹⁷ Jovan Kurbalija, *An Introduction to Internet Governance*, DiploFoundation, Geneva, 2016, p. 225.

¹⁸ O prikazu digitalnih firmi videti u: Kristofer Keze, *Silikonska dolina*, Laguna, Beograd, 2016.

privatnost, različitost sadržaja).¹⁹ Tako je Evropska komisija 2017. godine kaznila *Google* sa 2,4 milijarde evra za zloupotrebu dominantne pozicije na internet tržištu Evropske unije.²⁰

U poslednjih nekoliko godina Evropska unija je posvetila znatnu pažnju razvoju digitalnog jedinstvenog tržišta. Ova oblast je povezana sa postojanjem jedinstvenog tržišta i obuhvata digitalni marketing, e-trgovinu i oblast telekomunikacija. Digitalna strategija jedinstvenog tržišta Evropske unije najavljena 2015. godine zasnovana je na tri stuba: 1) pristupu *online* proizvodima i uslugama; 2) razvoju uslova za napredak digitalnih mreža i usluga; i 3) rastu digitalne privrede u Uniji.²¹ Nakon dve godine primene strategije, Evropska komisija je objavila pregled realizovanog.²² U tom periodu Evropska komisija je predložila 35 propisa i inicijative i uputila ih na razmatranje i usvajanje Savetu EU i Evropskom parlamentu. Osim toga, Evropska komisija je posebno ukazala na tri oblasti u kojima je potrebno preduzeti dodatne aktivnosti: zaokružiti „evropsku privredu podataka“ (prekogranična razmena podataka, *European Data Economy*), baviti se sajber bezbednošću i promovisati *online* platforme kao osnov za dalji razvoj internet okruženja u vidu regulisanja poštene konkurencije i promocije odgovarajućih vrednosti.²³

U govoru o stanju Unije od 2017. godine, predsednik Evropske komisije Žan-Klod Junker (Jean-Claude Juncker) posebno je najavio nove inicijative u oblasti digitalne politike do 2018. godine, poput paketa mera koje se odnose na sajber bezbednost, podsticaj slobodnoj razmeni podataka koji nisu ličnog karaktera, obezbeđenje povoljnog okruženja za *online* ekonomiju, kao i mere za zaokruživanje Digitalnog jedinstvenog tržišta koje uključuju i: paket za telekomunikacije, paket za autorska prava, okvir za audovisuelne aktivnosti i medije, propise o e-privatnosti i dr.²⁴ U celini,

¹⁹ Jovan Kurbalija, *An Introduction to Internet Governance*, op. cit., p. 229. U 2016. godini bilo je 17 američkih visokotehnoloških kompanija sa kapitalom od preko 50 milijardi dolara prema samo jednoj u EU. Videti i u: Stefano Soesanto, *Europe's digital power: From geo-economics to cybersecurity*, ECFR, London, 2017, www.ecfr.eu/page/-/DIGITAL_POWER_PROJECT_REPORT_13_April_pages.pdf, 16/08/2017.

²⁰ European Commission, Press release, IP/17/1784, 27 June 2017.

²¹ "A digital single market for Europe", Communication COM (2015) 192 final, European Commission, Brussels, 6 May 2015.

²² "A digital single market for all", Communication on the mid-term review on the implementation of the digital single market strategy, COM (2017) 228 final, European Commission, 10 May 2017.

²³ Evropska komisija je objavila strategiju sajber bezbednosti 2013. godine: "Cybersecurity Strategy of the EU: An open, safe and secure Cyberspace", JOIN (2013) 1 final, European Commission, 7 February 2013. EU je osnovala i posebnu agenciju za sajber bezbednost – ENISA.

²⁴ "State of the Union 2017", European Commission, https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en#publications, 18/09/2017.

može se konstatovati vrlo brz razvoj mera Evropske unije koje imaju za cilj kontrolu i razvoj digitalnog tržišta, uključujući i regulisanje nekih od bitnih pitanja, poput zaštite privatnosti, sajber bezbednosti, kontrole poštovanja konkurencije na tržištu i slično.

Razvoj savremene diplomatije i Internet

Diplomatija ima različita značenja, kao i brojne definicije.²⁵ Pod diplomatijom mogu se podrazumevati, bilo tehnička veština pregovaranja, komuniciranja i saradnje u međunarodnim odnosima, bilo institucije i administracija jedne zemlje koje su zadužene za međunarodne kontakte (ministarstvo, ambasade i dr.) bilo sama politička delatnost vođenja spoljne politike jedne zemlje.²⁶ U ovom radu, osvrnućemo se u prvom redu na delatnosti i nastup države i njene administracije u međunarodnim odnosima, prvenstveno u okviru sajber-prostora, virtuelnog, Interneta, odnosno digitalnog okruženja.²⁷

Među ilustracijama nekada pogrešnih procena uticaja komunikacionih tehnologija na diplomatiju, često se navodi britanski premijer lord Palmerston koji je, primajući prvu telegrafsku poruku sredinom 19. veka izjavio: „(m)oj bože, ovo je kraj diplomatije”.²⁸ To se, kako znamo, ipak nije desilo. Sa razvojem telekomunikacija i saobraćajnih veza, od telegrafa, preko telefona, voza, automobila i aviona, zatim televizije, telefaksa, pa do Interneta i mobilnih telefona, može se reći da se prostor na izvestan način stalno smanjivao a vreme kratilo do današnjeg stanja gotovo potpune virtuelne imedijatnosti kada se sve što se u svetu dešava – dešava sada i ovde.²⁹ Osim toga, sa promenama u političkom životu, jačanjem

²⁵ Klasični britanski diplomatski vodič diplomatiju definiše kao „veštinu vođenja zvaničnih odnosa između vlada nezavisnih zemalja” ili „obavljanje poslova između država mirnim putem” (*Satow's Guide to Diplomatic Practice*, Longman, London, 1979, p. 3).

²⁶ U ogromnoj literaturi o diplomatiji navešćemo samo nekoliko dela uz upućivanje na literaturu na koju se ona pozivaju: Henri Kisindžer, *Diplomatija*, Verzal press, Beograd, 1999; Miodrag Mitić, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, ZUNS, Beograd, 1999; David Dašić, *Istorija diplomatije*, Altera, Beograd, 2012; Đorđe Lopičić (ur.), *Diplomatija*, Vaša knjiga, Beograd, 2006; Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Beograd, 2004; Duško Lopandić, *Vreme sjaja vreme tame: diplomate u vrtlogu istorije*, Arhipelag, Beograd, 2015.

²⁷ O korišćenju različitih izraza u prilazivanju digitalnih aktivnosti (sajber-, e-, digitalni, -net, virtualni) videti u: Jovan Kurbalija, *An Introduction to Internet Governance*, op. cit., pp. 16–17.

²⁸ <https://www.diplomacy.edu/blog/ediplomacy-overestimating-present-and-underestimating-future>, 03/08/2017.

²⁹ Videti na primer Douglas Roushkooff, *Present Shock: When everything happens now*, Penguin, 2013.

demokratije u svetu i novim oblicima komunikacija, javna diplomatija je postala jedan od važnih aspekata međunarodnog nastupa država. Za razliku od stanja u 19. veku kao i delom u 20. veku današnje diplomate se ne obraćaju samo svojim kolegama ili državnim ili međunarodnim institucijama, nego sve više i direktno javnosti zemlje u kojoj su aktivni, nastojeći da ovim putem prenesu glavne poruke zemlje koju predstavljaju kao i da utiču na postavljanje zemlje u kojoj deluju.³⁰

O značaju korišćenja društvenih mreža u političkim aktivnostima, poput *Twitter*-a i *Facebook*-a, pa time sve više i u međunarodnim odnosima, posebno je počelo da se govori nakon uspeha koji je predsednička kampanja Baraka Obame imala u prikupljanju donacija putem društvenih mreža (2007–2008).³¹ Slične ocene o novoj društvenoj važnosti *online* mreža su imale i pojave korišćenja mobilnih telefona i internet veza tokom tzv. Arapskog proleća (2011) i nemira u Iranu (2009) i Ukrajini (2013–2014).³² Britanski diplomata Tom Flečer (Tom Fletcher) je istakao da su društvene mreže igrale veću ulogu u sukobu u Siriji nego ikada u istoriji.³³

Tehnološki napredak u oblastima telekomunikacija i informatike ne može da se svede samo na ulogu i delovanje oficijelne diplomatije na društvenim mrežama. Broj pratilaca pojedinih ministara ili institucija na *Twitter*-u i *Facebook*-u je samo jedan oblik odgovora na Internet revoluciju. U druge aspekte digitalne diplomatije mogla bi da uđu i pitanja kao što su: položaj i uloga diplomatije u okviru novog digitalnog okruženja; uticaj tehnoloških promena na način komuniciranja unutar ili izvan institucija diplomatije; način i obim korišćenja i analiza informacija sa interneta; uticaj informatičkih tehnologija na različite aspekte diplomatskog rada poput međunarodnog pregovaranja, razvojne pomoći, konzularnih poslova, upravljanja humanitarnim krizama; geopolitika i ekonomski aspekti korišćenja interneta; strateško korišćenje onlajn mreža u cilju promocije određenih politika; pitanje sajber bezbednosti i sajber ratovanja na međunarodne odnose.³⁴ Uticaj Interneta i društvenih mreža na prirodu diplomatskih odnosa je toliki, da neki istraživači govore o transformaciji realpolitike u

³⁰ Pogledati zanimljiva iskustva britanskog ambasadora u Libanu Tomasa Flečera u: *The naked diplomat*, op. cit., pp. 182–206.

³¹ Videti na primer: Victoria Chang et al., "Obama and the power of social media and technology", *The European Business Review*, May–June 2010, pp. 16–22.

³² Peter Beaumont, "The truth about Twitter, Facebook and the uprising in the Arab world", *The Guardian*, 25 February 2011; "How social media is shaping Ukraine's protest movement", *BBC News*, 3 December 2013, www.bbc.com/news/blogs-trending-25201784, 15/07/2017.

³³ Tom Fletcher, *The naked diplomat*, op. cit., p. 234.

³⁴ Uoprediti: Brian Hocking and Jan Melissen, *Diplomacy in the digital age*, Clingendael Report, NIIR, The Hague, July 2015. Ovde možemo da ukažemo na nepostojanje terminološke konzistentnosti kada se govori o onome što nazivamo „digitalna diplomatija“, odnosno primenu informacionih i komunikacionih tehnologija u diplomatskom radu (uže značenje), odnosno međunarodnom

nešto što se možde nazvati „netpolitika”, koja se definiše kao „novi stil diplomatije kojim se nastoji da iskoristi uticaj interneta na nove oblike politike, kulture, vrednosti i ličnog identiteta”.³⁵

Posebno značajan za širu sliku uticaja novih tehnologija na rad diplomatije i drugih državnih institucija (poput obaveštajnih agencija) predstavlja fenomen Vikiliksa (*WikiLeak*) kao i otkrića uzbunjivača Edvarda Snoudena (Edward Snowden) o obimu kontrole i nadziranja svih vidova *online* informacija, kojima se bave američke obaveštajne agencije. U poslednje vreme, veliku debatu i pravne posledice u SAD je izazvalo pitanje zloupotrebe (objavljivanja) elektronske pošte koje je slala i primala bivša državna sekretarka i predsednička kandidatkinja Hilari Klinton (Hillary Clinton), a navodne priče i istraga oko umešanosti ruskih službi u poslednju predsedničku kampanju u SAD još nisu završene. Sve ovo samo ilustruje ogromne posledice korišćenja elektronskih veza i komunikacija, kako po svakodnevni život, tako i po način službenog rada i političke i društvene aktivnosti različite vrste, uključujući i diplomatiju.

Prvu elektronsku poruku razmenjenu između šefova država ili vlada uputio je 4. februara 1994. godine tadašnji švedski premijer Karl Bilt američkom predsedniku Bilu Klintonu. Bilt je bio i prvi ministar spoljnih poslova koji je obavezao sve ambasadore svoje zemlje da svakodnevno koriste društvene mreže.³⁶ Bilt, koji je sa svog naloga do sada tvitovao preko 600.000 poruka, danas ima preko 649.000 pratilaca. Švedsko ministarstvo spoljnih poslova ima oko 28.000 pratilaca na *Twitter*-u u odnosu na 22.000 u slučaju Belgije, 49.000 Francuske, 807.000 Velike *Britanije*, ili čak 4,7 miliona u slučaju američkog Stejt departmenta. Ovo treba uporediti i sa pet miliona pratilaca koliko ima sajt *Vikiliks* na *Twitter*-u.³⁷ *Twitter* je viđen kao toliko važan za javnu diplomatiju, da su se pojavili i prvi diplomatski vodiči za učešće na ovoj mreži.³⁸ Meksikanac Arturo Sarukan bio je prvi ambasador (u SAD) koji je u tom svojstvu otvorio nalog (2009). I sam papa je otvorio nalog na *Twitter*-u i *Instagram*-u 2012. godine.³⁹

nastupu državnih institucija putem internet mreže (šire značenje). Koriste se takođe kao sinonimi i izrazi kao što su: sajber diplomatija, e-diplomatija, a u širem vidu i e-uprava ili internet uprava.

³⁵ Opširnije u: David Bollier, *The Rise of Netpolitik: How the Internet is changing International Politics and Diplomacy*, Aspen Institute, Washington D.C., 2003.

³⁶ “Twiplomat Bildt: Social media a tool for peace”, <https://www.thelocal.se/20140117/carl-bildt-digital-diplomacy-tedx>, 11/08/2017.

³⁷ Snouden ima 3,5 miliona pratilaca, dok američki predsednik Donald Tramp ima 20 miliona pratilaca.

³⁸ Andreas Sandre, *Twitter for diplomats*, DiPLO, Geneva, 2013, p. 76.

³⁹ Videti detalje u: Zoran Sokić, „Kratak pregled istorije digitalne diplomatije”, <http://digi-diplomatija.com/2017/09/25/kratak-pregled-istorije-digitalne-diplomatije/>, 10/09/2017.

Prema sajtu *Digital Diplomacy Review* ministarstva inostranih poslova u svetu (kojih prema tom sajtu ima 210) ukupno koriste 742 naloga na različitim društvenim mrežama (na 77 različitih jezika).⁴⁰ Od toga, najviše se koristi *Twitter* (175 naloga), a zatim *Facebook* (129 naloga), nako čega slede *Youtube* (92), *Google+* (82), *Linkedin* (46), *Instagram* (38 naloga) itd. Gotovo sva ministarstva inostranih poslova imaju svoju stranicu na Internetu (njih 205). Prema istom sajtu koji se bavi i rangiranjem aktivnosti ministarstva spoljnih poslova na društvenim mrežama u 2016. godini, u deset najbolje rangiranih ministarstava spadaju: Velika Britanija, Francuska, SAD, Rusija, Evropska unija, Vatikan, Indija, Izrael, Meksiko i Švajcarska.⁴¹ Zanimljivo je da se prema ovoj klasifikaciji, Švedska nalazi tek na 23. mestu, što možda otvara pitanje načina bodovanja zemalja, imajući u poznatu lidersku ulogu koju Švedska ima na planu digitalne diplomatije.⁴² Može se na kraju ovog kratkog pregleda ipak podeliti zaključak da ministarstva spoljnih poslova tek ulaze u digitalno doba i da se nalaze tek u prvoj fazi prilagođavanja novoj sve bržoj i bržoj informatičkoj revoluciji.⁴³

Srpska javna diplomatija i Internet: pitanja forme i sadržaja

Pitanje diplomatske prakse u načelu kao i u Srbiji može se u novom tehnološkom okruženju razmatrati iz raznih uglova: kako se administracija prilagođava na nove oblike komunikacija, koji su oblici komuniciranja, da li je došlo do primene novih tehnologija u diplomatskoj korespondenciji i kakva je praktična zaštita podataka, koliki je i kakav pristup novim vidovima korišćenja, analize ili pružanja podataka putem Interneta, kakav je odnos između javne diplomatije i klasičnog diplomatskog rada, da li se i u kolikoj meri realizuje praksa umrežavanja i tome slično. Najzad, osim oblika slanja poruka, važnija je sama sadržina poruka, odnosno onoga što se želi preneti potencijalnim korisnicima u inostranstvu (ili u zemlji). Internet i društvene mreže se tako mogu koristiti i za postizanje vrlo konkretnih spoljnopolitičkih i ekonomskih ciljeva poput privlačenja stranih

⁴⁰ <http://digital.diplomacy.live/>, 02/08/2017. Brojka obuhvata i ministarstva spoljnih poslova nekih samoproglašanih ili nepriznatih država, poput Svazilenda ili tzv. Kosova.

⁴¹ <http://digital.diplomacy.live/ranking-and-rating/>. 9.802017.

⁴² Bodovanje za rang ne uzima u obzir, na primer, aktivnosti i naloge pojedinih ambasada ili konzulata, što je samo po sebi bitan nedostatak klasifikacije.

⁴³ Brian Hocking and Jan Melissen, *Diplomacy in the digital age*, op. cit., p. 44.

investicija, poboljšanja međunarodnog imidža zemlje (brendiranje) ili u uslovima međunarodnih kriznih situacija (npr. pružanje pomoći građanima u inostranstvu).⁴⁴

U ovom delu rada osvrnućemo se u prvom redu samo na neke vidove prakse javne diplomatije i umrežavanja srpskih državnih institucija i naše i regionalne diplomatije na Internetu. Podsetimo i da je predsednica nove Vlade Republike Srbije Ana Brnabić najavila u junu 2017. godine unapređenje digitalne uprave i ekonomije, odnosno digitalizaciju kao jedan od prioriteta Vlade. Većina javnih institucija u Srbiji raspolaže veb-sajtovima na kojima se javnosti pružaju informacije o aktivnostima. Međutim zvanično učešće predstavnika pojedinih državnih organa na društvenim mrežama – što podrazumeva i mnogo više interaktivnosti – uglavnom je vrlo ograničeno ili nepostojeće. Osim toga, informacije su dostupne prvenstveno na srpskom jeziku, odnosno okrenute su domaćim a ne toliko stranim korisnicima.

Kada je reč i aktivnostima na *Twitter*-u, može se ukazati da prednjači tvi-ter nalog (na srpskom) predsednika Republike Aleksandra Vučića koji ima preko 47.000 pratilaca i 1240 poruka.⁴⁵ Zanimljivo je da tvi-ter nalog Aleksandra Vučića u svojstvu predsednika Srpske napredne stranke (kao i raniji premijerski nalog) ima daleko više pratilaca (225.000) što verovatno proizlazi iz činjenice da je Vučićev nalog u svojstvu predsednika noviji. Ovo treba uporediti sa nalogom Vlade (na engleskom) koja ima 8500 pratilaca i 2600 poruka. Zanimljivo je da Vlada nema *Twitter* nalog na srpskom. Iznenaduje, međutim, da Ministarstvo spoljnih poslova nema zvaničan *Twitter* nalog, a isto se odnosi i na lični nalog ministra. Ipak postoji nalog *@SRBDiplomacy* na kome piše da to nije „zvaničan profil Ministarstva spoljnih poslova”, ali na kome se mogu naći brojne slike ministra spoljnih poslova sa službenih sastanaka i brojne zvanične izjave, uz mešovite srpsko-engleske komentare (2800 pratilaca i 5500 tvitova). Sa druge strane, Ministarstvo za evropske integracije ima oko 2000 pratilaca (na srpskom), uz 1500 tvitova, Ministarstvo prosvete i nauke 2600 pratilaca, a Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija 4000 pratilaca. Nedavno formirana Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu ima oko 8000 pratilaca. U celini, radi se o relativno malom broju pratilaca na tvi-teru (izuzimajući donekle naloge predsednika Vučića) imajući u vidu obim korišćenja Interneta u Srbiji.

Opisano stanje ukazuje na to da su javne institucije u prvom redu upućene na domaću javnost (što je sasvim logično), kao i da ne postoji nikakva konzistentna strategija Ministarstva spoljnih poslova u ovoj oblasti koja bi bila usmerena na

⁴⁴ Videti: Zoran Sokić, “Digital diplomacy, definition and challenges”, 9. decembar 2016, <https://www.linkedin.com/pulse/digital-diplomacy-definition-challenges-zoran-sokic%C4%87?trk=mp-reader-card.06/09/2017>.

⁴⁵ Zabeleženo zaključno sa 15. septembrom 2017.

strane korisnike društvenih mreža, što se potvrđuje i u rangiranju prakse digitalne diplomatije Srbije. Na rang listi sajta *Diplomacy Live* za 2016. godinu, naše ministarstvo se nalazi tek na 94. mestu od ukupno 210 rangiranih ministarstava – posle Somalilenda (nep priznate teritorije, *de facto* dela Somalije), a ispred Malezije. Ukoliko posmatramo ostale zemlje ili teritorije iz regiona, njihov rang je sledeći: 54. mesto Slovenija, 57. Hrvatska, 71. tzv. Kosovo, 118. Makedonija, 141. Bosna i Hercegovina, a 144. mesto je pripalo Crnoj Gori.⁴⁶

Prema jednoj domaćoj ekspertskoj studiji o digitalnoj diplomatiji zemalja iz regiona bivše Jugoslavije objavljenoj krajem 2016. godine, predsednik, premijer i ministar inostranih poslova imaju ukupno 12 naloga na društvenim mrežama sa ukupnim brojem od 543.000 pratilaca; bivši premijer Vučić je imao pojedinačno najviše pratilaca – 183.000 na svom ranijem premijerskom nalogu.⁴⁷ U poređenju sa drugim državama regiona Srbija je prema toj analizi svrstana na četvrto mesto, posle Hrvatske, tzv. Kosova i Slovenije, a pre Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.⁴⁸

I pored relativno malog stepena prisutnosti i korišćenja digitalne diplomatije, mogu se izdvojiti neke međunarodne ili regionalne teme koje su predstavljale predmet posebnih kampanja ili virtuelnih sučeljavanja različitih pogleda, poput nezvanične kampanje na *Twitter*-u protiv ulaska Kosova u UNESCO (*#NoKosovo Unesco*) koja se suprostavila kampanji iz Prištine (*#KosovoUnesco*). Privremene institucije iz Prištine posebno su aktivne na Internetu i kosovska vlada je, za razliku od Srbije, usvojila posebnu strategiju digitalne diplomatije sa ciljem *online* promocije priznavanja nezavisnosti Kosova.⁴⁹

Sajt „Digitalna diplomatija” objavio je i pregled sedam najzanimljivijih momenata digitalne diplomatije Zapadnog Balkana u 2016. godini, među kojima su slovenačka čestitka Melaniji Tramp za izbor njenog supruga za predsednika SAD, objava na *Facebook*-u ruske portparolke Marije Zaharove u srpskoj narodnoj nošnji, fotografija hrvatske predsednice prilikom posete britanskoj kraljici i drugo.

⁴⁶ Sajt *Diplomacy Live* rangira i nep priznate države odnosno teritorije.

⁴⁷ <https://digidiplomatija.files.wordpress.com/2016/11/digitalnadiplomatija-pregled-17-novembar-20161.pdf>. 15/05/2017.

⁴⁸ <https://digidiplomatija.wordpress.com/2017/01/25/digitalna-diplomatija-ex-yu-zemalja-2016/08/05/2017>. Treba istaći da je pitanje osnovnih kriterija za rangiranje uvek u dobroj meri diskutabilno. U citiranoj analizi se, na primer, ne uzimaju u obzir nalozi koje imaju same vlade (a ne premijeri) kao ni nalozi pojedinačnih resora (ministarstava i drugih agencija). Osim toga, ne pravi se razlika kada je u pitanju jezik na kome se nalog komunicira, što je ključno pitanje kada je reč o efektima međunarodne diplomatije.

⁴⁹ Strategiju digitalne diplomatije Priština je pokrenula još 2012. godine: www.mfa-ks.net/?page=2,219,1351; <http://kosovotwopointzero.com/sr/digitaldiplomacy-ks/>.

Na kraju, može se konstatovati da „u digitalnoj diplomatiji Srbije ima dosta prostora za napredak“, u šta bi trebalo uključiti rad na strategiji digitalne diplomatije i *online* komuniciranja države Srbije i njenih predstavnika u inostranstvu. Uključivanje zvanične srpske diplomatije u internet okruženje se prema tome još uvek nalazi na svojim počecima.⁵⁰

Zaključna razmatranja

Izuzetno brze tehnološke promene (tehnološki *cunami*), posebno u oblasti informacionih i komunikacionih tehnologija menjaju načine informisanja, komuniciranja i analiziranja, kao i sveukupno okruženje u kom deluje savremena diplomatija. Digitalna diplomatija predstavlja poseban vid javne diplomatije koja omogućava i manjim zemljama da dostignu zavidan nivo „meke moći“, odnosno potencijalnog uticaja na okolinu i svet. Osim pitanja meke moći, razvoj informacionih i komunikacionih tehnologija podrazumeva i promene odnosa u pitanjima „tvrde“ i materijalne moći u međunarodnim odnosima, kao što su razvoj i zaštita informacionih i komunikacionih infrastruktura, sajber bezbednosti, sajber ratovanja i borbe protiv terorizma. Javna diplomatija se sve više ispoljava putem uključivanja ministarstava spoljnih poslova i drugih državnih organa na društvene mreže, pri čemu delovanje na društvenim mrežama ne podrazumeva samo slanje informacija, izveštaja i službenih slika, nego mnogo aktivnije i fleksibilnije delovanje u cilju podsticanja interaktivnosti i dijaloga, kakvi su prikladni prirodi novih tehnologija.

Srbija još uvek nije uspostavila koherentan i proaktivan sistem delovanja na planu digitalne diplomatije, bez obzira na dosta visok stepen uključivanja srpskog društva i državnih organa u nove informacione i komunikacione tehnologije. Stoga bi bilo korisno da se pristupi izradi strategije razvoja digitalne diplomatije na nivou Ministarstva spoljnih poslova, odnosno Vlade Republike Srbije. Cilj digitalne diplomatije Srbije u prvom redu trebalo bi da bude odgovarajuća i koherentna promocija osnovnih spoljnopolitičkih ciljeva i interesa zemlje, kao i njenih glavnih prioriteta, poput unapređenja regionalne saradnje, promena slike zemlje u međunarodnom okruženju, rad na evropskoj integraciji, podsticanje ekonomskog razvoja privlačenjem stranih investicija i rad sa dijasporom.

⁵⁰ Zoran Sokić, „Analiza: digitalna diplomatija Srbije“, 30. januar 2017, <http://digidiplomacija.com/2017/01/30/analiza-digitalna-diplomatija-srbije/>, 15/09/2017.

Bibliografija

- “A digital single market for all”, Communication on the mid-term review on the implementation of the digital single market strategy, COM (2017) 228 final, European Commission, 10 May 2017.
- “A digital single market for Europe”, Communication COM (2015) 192 final, European Commission, Brussels, 6 May 2015.
- “Cybersecurity Strategy of the EU: An open, safe and secure Cyberspace”, JOIN (2013) 1 final, European Commission, 7 February 2013.
- Bollier, David, *The Rise of Netpolitik: How the Internet is changing International Politics and Diplomacy*, Aspen Institute, Washington D.C., 2003.
- Brian Hocking and Jan Melissen, *Diplomacy in the digital age*, Clingendael Report, NIIR, The Hague, July 2015.
- Castells, Manuel, *Communication Power*, Oxford, 2009.
- Castells, Manuel, *Informacijsko doba: ekonomija, društvo i kultura*, Golden marketing, Zagreb, 2000–2003.
- Chang, Victoria et al., “Obama and the power of social media and technology”, *The European Business Review*, May–June 2010.
- Dašić, David, *Istorija diplomatije*, Altera, Beograd, 2012.
- Ercegovac, Ivana, „Internet komunikacija i demokratizacija javnog komuniciranja”, u: Dragan Todorović, Dalibor Petrović i Dragan Prlja (urs), *Internet i društvo*, Srpsko sociološko društvo, Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu i Institut za uporedno pravo, Niš i Beograd, 2014.
- European Commission, Press release, IP/17/1784, 27 June 2017.
- Fletcher, Tom, *The naked diplomat: Understanding power and politics in digital age*, Williams Collins, London, 2016.
- Kar, Nikolas, *Plitko: kako Internet menja način na koji mislimo, čitamo i pamtimo*, Heliks, Smederevo, 2013.
- Keze, Kristofer, *Silikonska dolina*, Laguna, Beograd, 2016.
- Kisindžer, Henri, *Diplomatija*, Verzal press, Beograd, 1999.
- Kovačević, Živorad, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Beograd, 2004.
- Kurbalija, Jovan, *An Introduction to Internet Governance*, DiploFoundation, Geneva, 2016.
- Lopandić, Duško, *Vreme sjaja vreme tame: diplomate u vrtlogu istorije*, Arhipelag, Beograd, 2015.

- Lopičić, Đorđe (ur.), *Diplomatija*, Vaša knjiga, Beograd, 2006.
- Mitić, Miodrag, *Diplomatija: delatnost, organizacija, veština, profesija*, ZUNS, Beograd, 1999.
- Perritt, Henry, "The Internet as a treath to Sovereignty?", *Indian Journal of Global Legal Studies*, Vol. 5, Issue 2, Spring 1998, pp. 423–442.
- Potter, Evan H., "Introduction", in: Evan H. Potter (ed.), *Cyber-diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-first Century*, McGill Quin University Press, Montreal, 2002.
- Roushkooff, Douglas, *Present Shock: When everything happens now*, Penguin, 2013.
- Sandre, Andreas, *Twitter for diplomats*, DiPLO, Geneva, 2013.
- Satow's Guide to Diplomatic Practice*, Longman, London, 1979.
- Schwab, Klaus, *The Forth Industrial Revolution*, World Economic Forum, 2016.
- Soesanto, Stefano, *Europe's digital power: From geo-economics to cybersecurity*, ECFR, London, 2017, www.ecfr.eu/page/-/DIGITAL_POWER_PROJECT_REPORT_13_April_pages.pdf, 16/08/2017.
- "State of the Union 2017", European Commission, https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_en#publications, 18/09/2017.
- Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji 2016*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2016, <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G20166004.pdf>.

Duško Lopandić

**DEVELOPMENT OF DIGITAL DIPLOMACY IN THE EUROPEAN UNION AND
POSSIBILITIES FOR DIGITAL FOREIGN POLICY PERFORMANCE OF SERBIA**

Abstract: Rapid technological changes in the field of ICT are changing ways how modern diplomacy operates in the fields of information and communication. The emergence of social networks is a particular global phenomenon that has far-reaching social and political consequences. Some aspects of digital diplomacy could include issues such as: the position and role of diplomacy in the new digital environment; the manner and extent of use and analysis of information coming from the Internet; the impact of information technologies on various aspects of diplomatic work such as international negotiation, development aid, consular affairs, humanitarian crisis management; geopolitics and economic aspects of using the Internet; the issue of cyber security and cyber warfare on International Relations. With changes in political life, the strengthening of democracy in the world and new forms of communication, public diplomacy has become one of the important aspects of the international performance of states. The world's foreign ministries today use 742 social networks in total. There is a plenty of room for progress in Serbia's digital diplomacy. Serbia has not yet established a coherent and proactive system of action in the field of digital diplomacy, regardless of the high degree of involvement of Serbian society in new ICT. Therefore, it would be useful to start developing a strategy for the development of digital diplomacy. The goal of digital diplomacy of Serbia should be first of all a coherent promotion of the main foreign policy goals and interests of the country, including its main strategic priorities.

Key words: Internet, digital diplomacy, European Union policies, foreign policy, Serbian diplomacy.

Savremeni period odnosa Srbije i Rusije: determinante i izazovi

Jelica KURJAK¹

Apstrakt: Savremeni odnosi između Srbije i Rusije imaju za osnovu istorijsku stabilnost, koja je determinisana sličnostima dvaju naroda i država: slovenskim korenima, jednom religijom, sličnostima jezika pa samim tim i nekih segmenata opšte kulture, gotovo identičnim pozicijama o najvažnijim pitanjima u međunarodnim odnosima, istovetnim paradigrama dominantnih političkih i ekonomskih sistema iz dalje i bliže istorije i činjenicom da dve zemlje nikada nisu došle u direktan sukob. Kroz istoriju su stvoreni mitovi o bratstvu dvaju naroda, o većitom prijateljstvu i spremnosti da se pritekne u pomoć, kada se za to ukaže potreba, o nesebičnoj širini slovenske duše i spremnosti davanja nesebične ljubavi i žrtvovanja za više ciljeve. Cela istorija odnosa, a posebno sa kraja 20. veka, pokazala je da je stvarnost odnosa dve zemlje umnogome drugačija i mnogo složenija. Reč je o dve veoma različite zemlje, od kojih je jedna velika imperija, vojna sila i moćan faktor međunarodnih zbivanja, dok je druga zemlja koja treba da ima snažne i bliske velike prijatelje jer je ta karta uvek od značaja u traganju za mestom u turbulentnom svetu. Oslanjanje na Rusiju ima opravdanja, ali u prvom redu Srbija mora da ima sopstvene nacionalne strateške, bliže i dalje interese i ciljeve. Dugogodišnja istraživanja odnosa između Srbije i Rusije i neposredno iskustvo autora uverili su da se radi o stabilnim i dobrim odnosima, ali odnosima dijametralno različitih partnera što se odražava i na sadržajne elemente istih.

Ključne reči: Srbija, Rusija, istorija, politika, politički mitovi, slovenstvo, determinante, sukobi, međunarodni odnosi, saradnja, ekonomija, energetika, Kosovo i Metohija.

Rusija pojmljiva umu nije,
Aršinom nećeš meru joj znati.
Ona nešto posebno krije –
U nju jedino možeš verovati.
Fjodor Ivanovič Tjutčev²

¹ Autorka je doktor nauka i nekadašnji istraživač Instituta za međunarodnu politiku i privredu u oblasti studija Sovjetskog Saveza i Istočne Evrope, kasnije Rusije i postsovjetskog prostora. Kao dugogodišnji diplomata u Ministarstvu spoljnih poslova obavljala je i dužnost ambasadora Srbije u Rusiji (2008–2012).

² Fjodor Tjutčev, „Rusija: poezija suštine”, prevod Ljubomira Simovića, www.poezijasustine.rs/fjodor-tjutcev/rusija, 28/08/2017.

Odnosima Srbije i Rusije bavili su se i bave se brojni autori, kako u obema zemljama tako i šire. Istraživanja su najčešće imala istorijski pristup, tj. odnosi su tretirani preko događanja na bilateralnom ili multilateralnom planu. Možda će neko postaviti pitanje, a kako bi moglo i trebalo da bude, kakav bi drugačiji pristup izmenio istorijske činjenice. Verovatno da ne bi došlo do bilo kakve izmene. Radi se, zapravo, o konstantnoj dozi autocenzure koja se osećala u većini tekstova, i to pre svega tekstova koji su poticali sa prostora dve zemlje.

Šta može biti uzrok takvom pristupu? Prvo, iz vizure istraživača sa prostora Srbije, a u ranijem periodu socijalističke Jugoslavije, odnosi sa Rusijom su bili tema koliko izazovna, toliko i potencijalno opasna. Izazovu se ništa ne može spočitati, jer je on u biti svakog istraživača, pa još ako se uhvati u koštac sa tako velikim i kompleksnim istorijskim prostorom, onda je to rad za ceo život. Opasnost ili „opasnost“ je bila sasvim druge kategorije duboko determinisana političkom sveću, političkim stanjem odnosa između dve zemlje. U suštini politike odnosa uvek je bila prisutna ideologija, a gde je ideologija, tu su i zamagljivanja, pretvaranje stvarnosti u mitove, a neretko i stvaranje mitova i njihovo prilagođavanje stvarnosti. Opasnost se uvek pojavljuje kada u osnovi postoji strah, a strah je u odnosima dve zemlje, istorijski gledano, bio uslovljen sličnostima karaktera režima i sistema vladanja čija je suština bila, na žalost i ostala tradicionalizam i nespremnost na promene, odnosno reforme i prilagođavanje istima na svetskom nivou.

Zbog gore navedenog (koje zahteva temeljnu i širu analizu) savremeni pristup odnosima dve zemlje podrazumeva ponovno istorijskih činjenica i savremenog stanja kako na unutrašnjem planu, tako i u međusobnim odnosima. Ma koliko može zazvučati kao ogoljena parola, ili čak reklama, ali svet se promenio: promene su nastale u ovim dvema zemljama na unutrašnjem planu, došlo je do promene ideologije, režima i sistema vladanja; promene su se dogodile i na međunarodnom planu – nestala je podele sveta na dva odvojena i suprotstavljena sistema, promenjena je ideologija, odnosno, zamenjena je sa više ideologija, od traganja za novim vrednostima poznatog pod nazivom „tranzicija“, do neospornog utemeljenja vladavine novca sa opasnim tendencijama uvođenja savremenog robovlasništva. Dakle, došlo je do potpune promene paradigme, sistema vrednosti. Sve se to u poslednje dve dekade 20. i prvoj dekadi 21. veka odvijalo neverovatnom brzinom, tako da se ljudski um, kao i postojeći poznati institucionalni mehanizmi vlasti, nisu na vreme, adekvatno i kvalitativno dobro orijentisali u vremenu i prostoru, a mnogi nisu hteli ili nisu smeli da prihvate stvarnost. Mnogo je novonastalih problema sa otvorenim pitanjima, a da pri tome mnoge stare dileme nisu otvorene, a kamoli rešene. Deo tog bremena je ostao i u odnosima dveju zemalja, a otvorile su se nove dileme, nove mogućnosti, ali i ograničenja.

Osnovne determinante koje opredeljuju odnose Srbije i Rusije

U građenju i definisanju odnosa između dve zemlje kroz istoriju je utvrđeno nekoliko osnovnih postulata koji su uvek uzimani i korišćeni kao nepromenljiva vrednost. Ti postulati bili su u osnovi, a u najvećem obimu su i danas, postulati stabilnih odnosa dve zemlje. Istorijski utemeljene konstante najčešće ne podležu promenama, ne dovode se u pitanje i, što je veoma važno istaći, retko bivaju korišćene u svakodnevnoj politici sem u onim istorijskim periodima kada se svesno ili ne, ali najčešće ipak osmišljeno i namerno brkaju sa mitovima, a sve radi ostvarenja nekih svakodnevnih, bližih ili daljih ciljeva.

Prva zajednička karakteristika većinskih naroda dveju zemalja jeste slovensko poreklo. Istorija slovenskog pokrela u obema zemljama, a pre svega u Rusiji kao najvećoj slovenskoj zemlji, ima dugu, sadržajnu i utemeljenu tradiciju. Pokreti slavjanofila su ostavili duboke tragove u kulturi, književnosti i istorijskim i političkim naukama. Tragovi su ostali do danas i mnogi savremenici pokušavaju da ožive neke ideje, da formiraju nove pokrete i daju nove sadržaje. Interesantno je, međutim, da slovenska ideja veoma sporo i teško nalazi odgovore na nove izazove (nestanak bipolarne podele sveta, velikih ideologija, ujedinjavanje Evrope, nova uloga NATO-a, vodeća uloga SAD, tzv. obojene revolucije, regionalni sukobi i dr.), što se videlo tokom celog 20. veka, a isti trend se nazire i na početku novog milenijuma. Više je u svemu tome deklaracije i želja a malo konkretnih poteza. Bez obzira na rečeno, slovenska ideja ima svoju upotrebnu vrednost i u savremenim odnosima.

Kada god dolazi do nekih značajnijih poremećaja u evropskoj ili svetskoj ravnoteži odnosa, slovenske zemlje, a među njima prve Rusija i Srbija, prozivaju slovenstvo kao vezivno tkivo za objedinjavanje sa ciljem odbrane. Neretko se dešava da se toj akciji pridruže i neke druge slovenske zemlje: istina, mnogo manje ambiciozno, ali su tu kao rezerva. To je svakako značajan mehanizam reagovanja sa ciljem pozicioniranja, ali, dugoročno, on ipak ne daje efikasne rezultate. Na kraju krajeva, u većini slučajeva nadvlada pragmatizam. Primer je i ne tako davna istorija sukoba na Balkanu, tj. na prostoru bivše socijalističke Jugoslavije, i odnosa Rusije prema sankcijama koje su uvedene SR Jugoslaviji kao i u pitanjima odnosa prema pripremama za njeno bombardovanje. Ipak, nešto sa slovenskom idejom i pokušajima da se na kraju 20. i početku 21. veka uradi na planu aktivizacije skupine slovenskih zemalja, nije pošlo u dobrom pravcu. Slovenska ideja nikako da nađe zajednički jezik oko organizovanja, načina delovanja, bazičnih vrednosti zajedništva, iako u svojoj suštini ima upravo ideju zajedništva. Neki autori smatraju da je to nemoguće postići uz sve napore pojedinih aktivista jer postoje nepremostiva neslaganja. Prvo, to je veličina Rusije i brojnost ruskog naroda kao dominantnog u slovenskom svetu. Te činjenice daju Rusiji neku vrstu „prirodnog prava“ da bude

perpetuum mobile u tom delu sveta. Brojnim zemljama se takva pozicija Rusije niti dopada, niti je prihvatljiva: ponekad čak u startu su bile odbijene inicijative, iako su bile obećavajuće. Na primer, tokom devedesetih godina prošlog veka bilo je pokušaja ponovnog uspostavljanja dijaloga u slovenskom svetu, u čemu je bila veoma aktivna Ruska pravoslavna crkva, sa Poljskom, Slovačkom; bila je ponuđena ideja da slovenske zemlje usklađuju nastupe u međunarodnim organizacijama oko pojedinih pitanja. Druga prepreka je religijsko opredeljenje. Iako većina po broju slovenskih zemalja ne pripada pravoslavnom svetu u okviru hrišćanske religije, ruska dominacija u tom segmentu je neosporna. Treće, kraj 20. veka je doneo značajne promene u spoljnopolitičkoj orijentaciji pojedinih slovenskih zemalja u vidu izlaska iz ruske sfere uticaja i prelaska u sferu uticaja novostvorenih institucija zapadnog sveta i novih tendencija na svetskom planu. Sve to, kao i još mnogo drugih elemenata, imalo je snažan uticaj na slabljenje ideje slovenstva u novije vreme. Ipak, u odnosima između Srbije i Rusije, slovensko poreklo ima, kada je to u interesu obeju zemalja, stabilnu upotrebnu vrednost.

Druga istorijska determinanta koja se nalazi u bazi odnosa dve zemlje jeste pravoslavlje. Istorija pravoslavlja duboko je povezana sa istorijom državnosti obeju zemalja što predstavlja jednu od najznačajnijih, ako ne i najznačajniju komponentu njihove povezanosti. Sa pravoslavljem je došla prosvetljenost, pismenost, sa pravoslavljem je započeta i osobena kultura u najširem smislu reči, pravoslavlje je predstavljalo glavni oslonac opstanka oba naroda u izuzetno burnim periodima istorije, tj. pravoslavlje je imalo ulogu okupljanja naroda, očuvanje jedinstva i teritorije i spasenje identiteta. Otuda pravoslavlje, bez obzira na neke istorijske intervale u kojima je bila dominantna neka druga ideologija (na primer, komunistička), ima najstabilniju ulogu u opstanku naroda, država i odnosa među njima. Iako je nominalno religija uvek bila odvojena od državnih institucija i vlasti, uticaj religije i crkve bio je uvek prisutan u ovim dvema zemljama.

Zbog toga je u odnosima dveju zemalja, naglašavanje sličnosti po osnovu pripadanja istoj religiji u suštini iznad svih drugih opredeljujućih faktora. Jer, duhovna komponenta je neuhvatljiva, teško ju je definisati, još teže kritikovati a najteže poricati njen značaj. Ona se kao usmena istorija prenosi sa kolena na koleno, usput se obogaćuje, retko siromaši, nadograđuje i prilagođava potrebama aktuelnog trenutka. Ako se tome doda da je Rusija najuticajnija zemlja u pravoslavnom svetu, najveća teritorijalno i najmoćnija ekonomski i politički, onda je sve to sasvim dovoljno da pravoslavlje i pravoslavna crkva budu u suštini najvažnija determinanta koja utiče na savremene odnose dveju zemalja. Drugim rečima, bez obzira na promene unutar zemlje, na međunarodnoj sceni, smene vlasti, političkih režima i paradigmi, pravoslavna suština dva naroda se ne dovodi u

pitanje. Posebno je, međutim, pitanje, na koji način pravoslavlje utiče na odnose Srbije i Rusije u savremenom periodu i u kom pravcu sugerirše razvoj.

U određivanju odnosa dve zemlje postoji još nekoliko determinanti koje su imale i imaju određeni uticaj i na savremene odnose. To su: sličnosti jezika, opšte kulture, istorijskog razvoja i činjenica da dve zemlje nikada nisu učestvovala u ratu jedna protiv druge.

Što se tiče sličnosti jezika, neosporno je da su oba jezika slovenska i već sama ta činjenica predstavlja stabilnu pretpostavku da narodi koji se razumeju bolje imaju manje problema u usmenoj i pisanoj komunikaciji. U stvarnosti, međutim, jezici su veoma različiti i svako podvođenje pod prostu sličnost nanosi štetu i jednom i drugom. Svaki na svoj način, kroz istoriju, jezici su, budući da su živa i dinamična materija, dobijali snažne uticaje od drugih naroda, počev od osvajača, preko širenja određenih kulturoloških tendencija i vezivanja za neke druge izvore pisane i usmene reči. Otuda je nužno dolazilo do promena: delom je jezik gubio od svoje iskonosti, ali je, ipak, u većoj meri dobijao, bogatio se.

Što se tiče sličnosti opšte kulture i u tom domenu treba biti oprezan kada se govori da ona determiniše odnose dve zemlje. Nema spora da se radi o slovenskoj kulturi koja ima neke zajedničke elemente, ali kao i sa jezikom, mora se imati u vidu da je kultura takođe živi organizam i da se razvijala i menjala u skladu sa istorijskim promenama i uticajima spolja. U nekom momentu istorije, zemlje se vezuju za mnogo razvijenije zemlje upravo iz razloga prenošenja pozitivnih dostignuća i iskustava što utiče i na pravce razvoja u kulturi, brzinu promena i, što je važno, na sadržaje. Sve to zavisi i od stepena ekonomske razvijenosti konkretne zemlje. Tako da, i pored nekih sličnosti, Srbija i Rusija su imale i sličnih istorijskih momenata u svom razvoju, ali i mnogo više razlika što u krajnjem slučaju i opredeljuje kulturu zemlje. Mada, svaka prepoznatljivost može biti iskorišćena u određene svrhe kada se za to ukaže istorijska potreba.

Srbija i Rusija su retke evropske ali i svetske zemlje koje nisu ratovala jedna protiv druge. Ratovala su zajedno protiv istih osvajača, ali ne i na suprotnim stranama. To je jedna od izuzetno značajnih i važnih determinanti koja sve do danas utiče na određivanje nekih strateških segmenata u politikama dveju zemalja. Slična je situacija i sa istorijskom determinantom. Obe zemlje su imale više perioda u istoriji u kojima su se borile protiv osvajača a za sopstvenu slobodu što je uticalo i na karakter naroda ali i na vojnu doktrinu zemalja. Okupljale su zemlje i narodi, objedinjavale i ujedinjavale i tako je i nastala jedna od bitnih sličnosti u razvoju obeju zemalja a to je državni nukleus – opština, tj. zajednica bazirana na porodičnoj strukturi koja je bila istovremeno i ekonomska i politička. Ta sabornost prati istoriju oba naroda do danas, iako se mora reći da postoje i određene razlike u organizacionom ali i funkcionalnom smislu.

Istorija naroda, bili oni veliki ili mali, počiva na mitovima. Savremeni svet takođe funkcioniše pomoću mitova iz dalje, bliže pa čak i savremene istorije. Kod nekih naroda, međutim, očuvanje mitova i korišćenje u savremenom političkom kontekstu mnogo je izraženije nego kod drugih naroda, i to je jedna od činjenica važnih za njihovo funkcionisanje i za međusobne odnose. Zbog toga je potrebno fenomenu mita i mitologizacije posvetiti dostojnu istraživačku pažnju kako bismo bolje razumeli nesporzume u odnosima među narodima.

Istraživanja mitova polaze od teze da je mit povezan sa religioznim i društvenim strukturama, jer oni obrađuju realna pitanja koja se postavljaju unutar zajednica kojima pripadaju.³ Dakle, najpre mora postojati nekakav arhaični ili savremeni događaj koji ostavlja traga u zajednici i kome se daje nekakva vanovozemaljska snaga. Taj događaj se usložnjava, relativizuje, menja i da bi ostao zapamćen i vezan za zajednicu, da se ne bi zaboravio njegov prvobitni smisao, nastaje mit, koji je sam opis događaja koji treba da objasni događaj, da mu da smisao ili pak da oživi njegov prvobitni smisao.⁴ U tom procesu mit gubi prvobitni smisao, ili u najboljem slučaju nestaje jedan deo toga, pa zato trpi prilagođavanja, rekonstrukcije i transformacije. Religijska podrška mitu daje kako nezaboravnost, tako i status istinitosti. Zbog toga se suština mita ne dovodi u pitanje ma koliko potonja istraživanja uveravala činjenicama naknadnog znanja, da „ipak, sve nije bilo, ili nije sada tako”.⁵

Istorija Rusije, i pre svega istorija hrišćanske pravoslavne Rusije, obeležena je isticanjem veličine zemlje kao teritorije, veličinom naroda i ruskim nacionalizmom koji je uvek imao mesijansku ulogu. Iako ne eksplicite, Rusija je uvek smatrana *katehonom* – odnosno, onim koji drži na okupu, kao sila koja sprečava dolazak antihrista. Taj mit o Rusiji kao pokrovitelju pravoslavlja i „majci zaštitnici” pravoslavne i slovenske braće, naročito je pothranjivan tokom 19. veka od strane cele plejade analitičara, istoričara, kniževnika i pesnika – „narodnjaka” (slavjanofila).

Negovanje mitološki poželjne stvarnosti je postalo *modus vivendi* ruske nacionalne politike. Takvu, modifikovanu tendenciju prihvataju i mnoge druge zemlje, a među njima i Srbija. Na taj način dolazi do susreta dva mita – unutrašnjeg, o nepobedivosti naroda, hrabrosti, večitoj borbi protiv velikih sila koje nastoje da porobe manje, pravoslavlju kao jedinom stvarnom identitetu bez kojeg nema opstanka itd., sa spoljašnjim mitom o postojanju velike slovenske pravoslavne sile

³ Pierre Bourdieu, “Symbolic power”, *Critique of anthropology*, Vol. 4, No. 13–14, January 1979, pp. 77–85. Claude Lévi-Strauss, “The structural study of myth”, *The Journal of American Folklore*, Vol. 68, No. 270, October–December 1955, pp. 428–444.

⁴ John William Draper, *History of the Conflict between Science and Religion*, Appleton, New York, 1874, p. 38.

⁵ *Ibid.*, p. 43.

koja će uvek priteći u pomoć braći jer je to njena istorijska, mesijanska uloga. Iz toga se rađa mit o večitom neraskidivom prijateljstvu, bratstvu koje se ne može dovesti u pitanje jer je jednoglasnog božanskog karaktera. Ovakva polazna osnova je veoma važna u praktikovanju svakodnevne politike jer obezbeđuje obema stranama alibi za određena činjenja, alimentira vladajuće slojeve od nečinjenja, ali garantuje zajedničko delovanje u istorijski opravdanim trenucima.

Mada je reč o dve teško uporedive zemlje, postavlja se pitanje otkuda da Rusija i Srbija već nekoliko vekova imaju toliko stabilne nepomućene veze i kontrolisano građene mitove o svojim odnosima. Šta je to što ih čini toliko uverenim u argumentovanju istorijskog prijateljstva?

Ovo istraživanje polazi od toga da se radi o nizu istorijskih činjenica koje su se vremenom objedinile u relativno savremeni mit. On predstavlja osnovnu paradigmu razvoja dveju zemalja – nespremnost vladajućih elita da se odluče na reformisanje svojih društava, autoritarni karakter vladavine, tradicionalizam. I jedna i druga zemlja prošle su kroz nekoliko etapa razvoja koje su nametale potrebu reformi, počevši od talasa opštih reformskih pokreta u 19. veku, preko događaja posle Prvog svetskog rata, zatim posle Drugog svetskog rata, da bi propustile i priliku početkom devedesetih godina 20. veka nakon raspada socijalističkih federacija i demontaže bipolarne podele sveta. Ovaj momenat je od posebnog značaja za događaje koji će uslediti u poslednjoj dekadi prošlog veka i za, na tim osnovama izgrađene odnose između dve zemlje, o čemu će biti reči dalje u tekstu.

Odnos Srbije i Rusije na početku 21. veka

Većina zemalja koje su izašle iz sovjetske sfere, veoma se brzo pod uticajem i uz pomoć snažne strukture zapadnih zemalja, prilagodila i priključila evropskim, tj. evroatlantskim institucionalnim mehanizmima. Na drugoj strani Evrope, tj. na njenom jugoistoku, na Balkanu, druga po veličini socijalistička zemlja – SFRJ, raspala se u vihoru ratova među narodima za koje se smatralo da su prevazišli istorijske razmirice i uz asistenciju snažne ideologije marksizma, našli opšti državni konsensus. Ratovi na prostoru socijalističke Jugoslavije su doveli do nekoliko velikih gubitaka od kojih zemlje nastale kao posledica istog, još nisu našle način da se oporave. Prvo, nestalo je vezivno tkivo koje je držalo različite narode koji su kroz istoriju jedva nalazili periode pomirenja. To je bila ideologija jugoslovenstva. U zamenu nije došla nova ideologija, došla je kao večito prisutna utešna alternativa – religija. Pravoslavlje kod srpskog dela stanovništva, islam kod muslimanskog dela i pojačana aktivnost katoličanstva u onim republikama čije je stanovništvo ispovedalo katoličku

veru. Drugo, većita težnja malih naroda da svoj identitet definišu državnošću ostvarila se na veoma nestabilan, ponegde kvazi način. Treće, došlo je do konačne podele na države bliže religijski i istorijski Zapadu, i one koje su bliže Istoku, tj. Rusiji. U zemlje u kojima je islamsko stanovništvo u većini, su se umešale islamske zemlje, pre svega Turska. Sve to je uticalo da Balkan, odnosno sada Zapadni Balkan, ponovo dobije epitet „bure baruta“, a da svi zainteresovani pročitaju šansu da naplate razne istorijske usluge. Sve to je uticalo na karakter i sadržaj odnosa u regionu, ali i na odnose Srbije i Rusije tokom poslednjih tridesetak godina.

„Balkanski region je od velikog strateškog značaja za Rusiju zato što preko regiona ostvaruje svoju ulogu glavnog snabdevača, a istovremeno je Balkan infrastrukturno čvorište koje se koristi za snabdevanje naftom i gasom Evrope”.⁶ Upravo su nafta i gas, posle raspada Sovjetskog Saveza i bipolarne podele sveta, bili glavni promotori reanimacije ruskog uticaja u Evropi i na Balkanu kao delu evropske politike. Rusija je nekoliko godina bila zahvaćena ozbiljnim tekstonskim poremećajima koji su pretili da izazovu talas recesije nekih većih republika (Tatarstan, Jakutija). Posle donošenja Ustava Ruske Federacije 1993. godine proces je zaustavljen. Rusija je ekonomski počela da se stabilizuje putem izvoza energenta u Evropu, ali je na međunarodnom planu još uvek bila uzdržana. Otvaranje ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, sve do 1993–1994. godine nije za ovu zemlju bilo prioritarno. Rusija se držala neutralno, ispitivala je još uvek snage u sukobu i nije se decidnije opredeljivala oko dilema koja je strana krivac, a ko je žrtva. Njena pozicija je tada bila bliža poziciji SAD nego evropskim zemljama. Na to je uticala i činjenica da je u tom periodu, dakle, početkom devedesetih godina prošlog veka, rusko rukovodstvo još uvek bilo pod uticajem liberalnih ideja o reformisanju ruske ekonomije i politike. Mnogo godina kasnije, većina ruskih analitičara, ali i nekih sa balkanskog prostora, optužice direktno ili indirektno tadašnjeg predsednika Borisa Jeljcina (Борис Ельцин) i ministra inostranih poslova Andreja Kozirjeva za nacionalnu izdaju Jelena Guskova (Елена Гуськова), Pavel Kandelj (Павел Кандель), Jelena Ponomarjova (Елена Пономарёва), Petar Iskanderov (Пётр Искандеров) i dr.), jer su smatrali da su zbog toga što se nisu na vreme pozicionirali u balkanskim ratovima na stranu srpskog stanovništva, zakasnili u pomoći i propustili da odigraju značajniju ulogu na Balkanu.⁷ Istorija će pokazati u kojoj meri

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 „Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации“, 1 декабря 2016.

⁷ Jelena Guskova, „Rusku politiku na Balkanu kreira Andrej Kozirev“, *Argument*, 10. mart 1995, str. 12–13; Pavel Efimovič Kandelj, „Как разваливалась Югославия?“, *Обозреватель*, № 3, с. 121–132; Елена Георгиевна Пономарева, „Балканы как точка бифуркации системы международных отношений“, *Вестник МГИМО-Университета*, 2008, №1, с. 14–24; Петр Ахмедович Искандеров, „Югославия. Как это было“, <http://projzvuk.narod.ru/index/0-12, 31/08/2017>.

je takav pristup bio ispravan, ali je činjenica da je tek sa dolaskom novog ministra inostranih poslova Jevgenija Primakova (Евгений Примаков, 1996–1998) Rusija počela intenzivnije da se bavi jugoslovenskim sukobima, iako je već 1994. godine ušla u sastav Kontakt grupe (pored SAD, Velike Britanije i Francuske).

Mada su Dejtonskim sporazumom zaustavljeni ratni sukobi na prostoru Bosne i Hercegovine, i smatralo se da će proces postepene reanimacije Balkana početi na opšte zadovoljstvo, nerešena pitanja samog ustrojstva Bosne i Hercegovine postaće osnova na kojoj će ruska spoljna politika kapitalizovati svoju poziciju sve do danas. Drugi momenat koji je definitivno vratio i učvrstio Rusija na Balkanu je početak sukoba na Kosovu i Metohiji 1996. godine. Mora se reći da je Rusija, bar javno i deklarativno, bila relativno uzdržanija nego što se očekivalo u početku tog sukoba, da bi se kulminacija njenog pozicioniranja dogodila 1999. godine kada su specijalne snage Ruske armije prebačene iz Bosne i Hercegovine na Kosovo i Metohiju sa ciljem da zauzmu aerodrom „Slatina” u Prištini.

Ruska strana je od početka bombardovanja SR Jugoslavije nastojala da nađe politički dijalog sa Severoatlantskom alijansom, ali do toga nije došlo. Kada se, prema proceni ruskih vojnih izvora, NATO spremao da iz Makedonije uđe na Kosovo i Metohiju i zauzme aerodrom u Prištini, rukovodstvo Ministarstva odbrane Ruske Federacije zajedno sa Ministarstvom spoljnih poslova, a uz odobrenje predsednika Jeljcina, donelo je tajnu naredbu da ruski mirovni kontigent pređe na teritoriju Kosova i Metohije i zauzme aerodrom. Bez obzira na posledice, izvori govore da je rusko rukovodstvo imalo plan da, ukoliko bi snage NATO napale na ruske vojne jedinice, ruska strana obavi blic pregovore sa zapadnim predstavnicima na samom aerodromu „Slatina” i da istovremeno napravi vojni savez sa SRJ i razviju zajednička vojna dejstva po teritoriji južne srpske pokrajine radi odbrane. Do takvog scenarija nije došlo, jer NATO nije postupio prema ruskim pretpostavkama, ali ovaj čin je ostao u analima ratovanja na Balkanu kao i u sećanjima srpskog stanovništva kao potez prijatelja koji je došao da ga odbrani.

Od ove akcije ruskih vojnih snaga već danas postoji savremeni, još nedovoljno razvijeni, ali već ustoličeni mit o nepobedivosti ruske vojske i njenoj bespogovornoj spremnosti da brani Srbe, bez obzira što je akter tog događaja general ruske armije Leonid Ivašov (Леонид Ивашов) izjavio da se rusko rukovodstvo odlučilo na takav potez radi utvrđivanja sopstvenog prisustva u međunarodnim odnosima, a isto tako i zbog obezbeđenja sopstvenih geopolitičkih interesa na Balkanu.⁸ U Prištini je ostalo 650 ruskih vojnika sve do marta 2003. godine, da bi u aprilu iste godine

⁸ Леонид Григорьевич Ивашов, „Бросок на Приштину”, *Наш современник*, №10, октябрь 2005, www.nash-sovremennik.ru/p.php?y=2005&n=10&id=9, 31/08/2017.

načelnik Generalštaba Anatolij Kvašnjin (Анатолий Квашнин) izjavio posle odlaska ruskih vojnih snaga da „mi više nemamo strateških interesa na Balkanu, a sa odlaskom mirotvoraca sa Balkana uštedećemo 25 miliona dolara godišnje”.⁹

Rusija je na početku 21. veka dobila novog predsednika Vladimira Putina (Владимир Путин), prvi put političara iz tzv. *силовых*, tj. bezbednosnih struktura (posle niza pokušaja od nastanka socijalističke države). Pre toga je već na mesto ministra inostranih poslova došla snažna politička ličnost sa izuzetnim političkim i operativnim (opet bezbednosnim) kapitalom u liku Jevgenija Primakova koji je i doneo zaokret u ruskoj spoljnoj politici na taj način što je strateški preorijentisao Rusiju sa nedefinisanih liberalnih tendencija, najčešće završavanih u neadekvatnim ili, kao uvek kada je reč o kopijama, neuspehim pokušajima uvođenja zapadnih institucionalnih struktura bez sadržaja, prema novoj nacionalnoj paradigmi. Nova nacionalna politika je trebalo da promovise novu ulogu Rusije kao zemlje sa kojom se mora računati u rešavanju svih važnih pitanja međunarodnih odnosa, a ne tretirati je kao „osakaćenu veliku imperiju” koja nema snage da se podigne na noge. Ovakva strategija je bila utemeljena u uverenju da se Rusija stabilizovala na unutrašnjem planu, jer je izvozom energenata na zapadnoevropsko tržište došlo do ekonomskog rasta, te da se zemlja sada može pozabaviti i svojim geopolitičkim interesima. Balkan, tj. kosovko pitanje je bila prava platforma na kojoj je Rusija mogla da ostvari povratak u region koji je njoj istorijski uvek bio interesantan i blizak.

Sa srpske strane, pogotovu posle otcepljenja Crne Gore od Srbije 2006. godine, ova inicijativa je veoma dobro primljena, jer je Rusija bila jedina velika zemlja koja je razumela srpski problem i veoma dobro njime operisala na međunarodnoj areni. Podrška Rusije oko očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta Srbije ostala je do danas nepromenjena, zasnovana na osnovnim principima međunarodnog prava i odlukama Ujedinjenih nacija. Srpskim rukovodećim elitama tokom prve decenije ovog veka, pa i danas u suštini, takva pozicija Rusije je od istorijskog značaja. Zapravo, suština političkih odnosa sa Rusijom se ostvarivala i danas se ostvaruje oko tog ključnog pitanja – ostanka Kosova i Metohije u okviru teritorije Srbije.

Drugih političkih pitanja u odnosima dve zemlje gotovo i da nema, jer, bez obzira na sve stvarne i nestvarne želje srpske strane, Rusija je nesrazmerno veliki partner, u svakom pogledu, i kao takav diktira pravila igre pa samim tim i dominira. Potvrda ove teze jeste i ponašanje Srbije prema Rusiji posle ulaska Rusije na Krim i sukoba na istoku Ukrajine, kada Srbija odbija da uvede Rusiji sankcije. Mada treba

⁹ Леонид Михайлович Млечин, „Особая папка Леонида Млечина. Прыжок на Приштину”, *Вечерняя Москва*, 27 декабря 2005, <http://vm.ru/news/2005/12/27/osobaya-papka-leonida-mlechina-19212.html>, 30/08/2017.

reći, da se svojevremeno kada su Srbiji uvedene sankcije početkom devedesetih godina prošlog veka, Rusija u Savetu bezbednosti UN, uzdržala.

Već u prvoj dekadi novog veka, tačnije 2008. godine, Rusija je iskoristila mogućnost delovanja mimo normi međunarodnog prava i principa utemeljenih u Povelji UN, a tražeći „opravdanje” za učinjeno na primeru aneksije Kosova i Metohije od strane zapadnih zemalja, i povelu rat sa Gruzijom radi oslobađanja „svojih” teritorija – Abhazije i Južne Osetije. Isti presedan iskoristiće i 2014. godine kako bi, kako se govorilo, „povratila istorijski rusku teritoriju”, i anektirala Krim koji je, prema redu ruskih istraživača, bio poklonjen Ukrajini tokom vladavine Nikite Hruščova (Никита Хрущёв).¹⁰

Ako za ulazak na Krim postoji izvesna istorijska pravda, čini se da je ulazak „na zahtev” ruskog većinskog stanovništva oblasti na istoku Ukrajine koje su odlučile da uđu u sastav Rusije, teza koju je teško braniti. Stvoren je problem u odnosima dveju zemalja, ali i problem za međunarodne odnose uopšte. Ovakvi potezi govore o tome da je ruska politička elita propustila da odgovori izazovu modernizacije i izađe iz dva veka zaostalosti.¹¹ Kako kaže jedan od kritičkih intelektualaca u savremenoj Rusiji Boris Dubin (Борис Дубнин): „(i)storija se u Rusiji doživljava kao ponavljanje, a ne kao raznovrsnost varijanti o kojima vredi razmisliti”.¹²

Rusko prisustvo na Balkanu nije novo, posebno u Srbiji, „ono je posledica ruske imperijalnosti, koja je zapravo kompenzacija njenog civilizacijskog zaostajanja” i kao primer za to navodi se činjenica da „većinsku podršku u biračkom telu Srbije ima stranka koja je duboko u političkoj tradiciji Srbije, bar na retoričkom planu, i drži se gesla Nikole Pašića – ‘Bog, narod i Rusija’”.¹³ To su etape koji dugo traju i ne mogu se predvideti bez dubokog promišljanja i razumevanja tih procesa. Jedno je sigurno – Rusija je na pragu 21. veka dobro savladala novu-staru lekciju da najpre treba napraviti problem i pokazati se kao neizostavni deo tima koji rešava isti taj problem, ili ga, što je povoljnija opcija, rešava sama.

¹⁰ Владимир Алексеевич Томсинов, „Крымское право или юридические основания для воссоединения Крыма с Россией”, *Вестник Московского университета*, Серия 11, 2014, с. 19–20; Олег Вячеславович Рябов, „Широкие объятия Родины: право, Правда и материнская любовь в легитимации присоединения Крыма к России”, *Метаморфозы истории*, № 8, 2016, с. 68–94.

¹¹ Latinka Perović, „Srpsko-ruske istorijske analogije”, *Ogledi*, br. 17, Helsinški odbor za ljudska prava, 2016, str. 59–78.

¹² Boris Dubin, „Istorijsko pamćenje i poseban put”, u: Milan Subotić (ur.), *Druga Rusija: kritička misao u savremenoj Rusiji*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2015, str. 283–290.

¹³ Latinka Perović, „Srpsko-ruske istorijske analogije”, op. cit., str. 79.

Rusija nacionalne interese na Balkanu, a prema Srbiji posebno, pored političkih metoda, ostvaruje i ekonomskim putem, diplomatskim, vojnim i, u poslednjih 10–15 godina, dosta intenzivno putem tzv. meke sile, odnosno, pomoću kulturnih, informativnih i raznih visokotehnoloških metoda. Ekonomske odnose između dve zemlje karakteriše, kao što je i razumljivo, značajna nesrazmera. Srbija mnogo više uvozi, i to ključnu produkciju – energente, mašinsku opremu, kao i tradicionalno naoružanje, dok izvozi uglavnom voće, povrće, sir, nešto proizvoda tekstilne industrije, lekova, pumpi i slično.¹⁴ Srpska privreda nije ni do danas „stala na noge” posle turbulentnih devedesetih godina prošlog veka, a novi udarac je primila od posledica svetske ekonomske i finansijske krize od 2008. godine. Srbija nije članica značajnih svetskih ekonomskih i političkih institucija da bi mogla da očekuje finansijsku podršku. To znači da Srbija ima dva izbora: jedan je da se okrene modernizaciji i uključi u savremene tokove tehnološkog razvoja i kao zemlja u razvoju otvori svoje kapacitete prema potencijalnim partnerima, ili, drugo, da se okrene onim partnerima koji imaju sličnu privrednu strukturu, slične nedostatke i slične potencijale. Prva opcija na duži rok znači razvoj, druga – stagnaciju. Da li Srbija ima vremena za drugu opciju? To je pitanje koje znači život za Srbiju.

Srbija od Rusije uvozi energente u visini 60–80% a izvozi u Rusiju u visini od 5–7% ukupnog izvoza.¹⁵ Brojke, ma koliko bile relativne i podložne promenama, govore same za sebe. Neravnotežan odnos u ovome za Srbiju znači veći ostajanje na istom ili nazadovanje. Zbog toga je Srbija primorana da se bavi *ad hoc* izvozom na veliko rusko tržište. U praksi to znači da nema organizacije, da svaki proizvođač radi sam za sebe, ili da se srpski proizvođač i izvoznik oslanja na dovtljivost ruskih kupaca (čitaj: velikih lanaca) i njihovu volju da dolaze i kupuju na licu mesta.

Srbija je 28. avgusta 2010. godine sa Rusijom potpisala Sporazum o slobodnoj trgovini, koji je stupio na snagu 1. januara 2011. godine. Na osnovu tog Sporazuma 95% roba ne podleže carinjenju, ali je do sada on minimalno iskorišćen. Potpisivanje tog sporazuma je bio izuzetno dobar strateški potez ruske strane, jer takav sporazum ona ima samo sa zemljama Zajednice Nezavisnih Država. To govori o tome koliko je Rusija zainteresovana za tesne veze sa Srbijom i na koji način je sve spremna da ostvaruje nacionalne interese. Srbija kao nerazvijena zemlja nema ni vrstu, ni količinu produkcije koja bi ozbiljnije nastupala na ruskom tržištu, tako da te olakšice nemaju efekat koji se od njih, bar što se tiče Srbije očekivao. Rusija ima mnogo više koristi, to je jasno.

¹⁴ „Privreda u Srbiji”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx, 31/08/2017.

¹⁵ „Bilateralna saradnja”, Privredna komora Srbije, www.pks.rs/Predstavništva.aspx?id=7&t=4&jid=1, 31/08/2017.

Srpska strana je od samog potpisivanja sporazuma težila da u njega unese veoma važnu klauzulu o bescarinskom izvozu „FIAT-a L” u Rusiju. Do toga ni do danas nije došlo jer ruskoj strani odgovara jedino recipročna trgovina, tj. ukoliko bi došlo do izvoza automobila iz Srbije, ruska strana podrazumeva da na srpsko tržište dolaze i ruski automobili. Ipak, dopunama osnovnog Sporazuma iz 2011. godine, dogovoreno je da se mogu izvoziti auto delovi, kamioni, traktori u visini od 1% carinske stope. Najznačajniji strateški potez Rusije u ekonomskom smislu prema Srbiji bio je potpisivanje Energetskog sporazuma decembra 2008. godine. Tim Sporazumom Srbija je prodala svoju najznačajniju stratešku kompaniju NIS u visini od 51% ruskom gigantu Gazpromu. Treba napomenuti da ni jedna zemlja sa Balkana, niti neka druga, nije prodavala svoju energetska kompaniju više od 49–50%.

Od samog početka ovaj sporazum je izazvao mnogo kontroverzi: pojedini srpski zvaničnici (ministri u tadašnjoj Vladi Srbije i analitičari) smatrali su da je napravljeno nedopustivo mnogo ustupaka ruskoj strani, da je ponuđena veoma niska cena, bilo je čak i spekulacija da je sve to politički sporazum, neka vrsta poklona za permanentnu i principijelnu podršku Rusije oko Kosova. Drugi su smatrali da je to povoljno po Srbiju, jer je tim sporazumom bilo predviđeno da Srbija do kraja 2018. godine dobije gasnu transverzalu „Južni tok”, koji bi iz Rusije preko Crnog mora, obalom Turske, preko Bugarske i Srbije išao u Evropu. Evropske zemlje bi dobijale 15% gasa od ukupnih potreba, dok bi za Srbiju to bio geostrateški potez koji bi joj doneo ne samo energetska stabilnost već i značajan ekonomski potencijal. Nažalost, do gradnje „Južnog toka” nije došlo, jer je gasna kriza između Rusije i Ukrajine krajem 2008. godine, kada je Rusija obustavila isporuke gasa Ukrajini, a preko nje i zemljama koje se snabdevaju tim krakom, među kojima je i Srbija, pokrenula lavinu dilema a potom i poteza zemalja iz Evropske unije koje su zaoštrile pravila trgovanja gasom između Rusije i Unije. Srbija kao direktna žrtva prekida realizacije tog projekta, nije dobila nikakve kompenzacije, kao što nikada nije uspela da dobije određene olakšice u visini cene gasa bar za one industrijske grane koje u Srbiji rade. Ekonomski interes je interes, a tu nema ni „bratstva”, ni slovenskog razumevanja, ni pravoslavne ljubavi. Ponavljam: bliskost olakšava dijalog, razumevanje, ali interes je centralna kategorija svakog ekonomskog odnosa.

Pored dominantnog energetskog prisustva u Srbiji, tu su i „Ruske železnice” koje na bazi potpisanog ugovora sa Vladom Srbije u vrednosti od 800 miliona dolara investicionog kredita imaju niz projekata na modernizaciji srpskih železničkih pruga. Takođe, u Srbiji rade i dve najveće ruske banke – VTB i Sberbanka, kao i niz drugih firmi, „Silovije mašini” na remontu Hidroelektrane „Đerdap”, te „ICL-Services” kao jedna od najstarijih ruskih kompanija u oblasti informatičke tehnologije koja je prošle godine otvorila predstavništvo u Beogradu. Od srpskih kompanija na ruskom tržištu su tradicionalno prisutne građevinske firme, ali u najvećem procentu kao

podizvođači. Sa velikom količinom novca od prodaje energenata, Rusija je u svakom pogledu postala izazovno tržište za velike evropske i svetske kompanije. U građevinskom sektoru na prostoru Rusije pojavile su se kompanije sa savremenim tehnologijama i spremnošću da rade „pod ključ” iz Nemačke, Švedske, Holandije, Turske i drugih zemalja. U takvoj konkurenciji mnoge srpske firme morale su da se zadovolje mestom podizvođača. Ta kriza se naročito pokazala tokom gradnje objekata za Zimsku olimpijadu 2012. godine u Sočiju. Zbog toga su mnoge srpske građevinske kompanije zatvorile predstavništva, neke se objedinile sa drugim ruskim ili stranim kompanijama, a najveći broj njih se vratio u Srbiju. To je bio veliki udarac za srpske prihode, jer je na građevinama širom Rusije radilo nekoliko hiljada radnika. Sa uvođenjem sankcija Rusiji od strane zapadnih zemalja i SAD zbog njenog ulaska na Krim i ratnih dejstava na istoku Ukrajine, finansijski potencijal Rusije je delimično uzdrman, inostrane kompanije su otišle i time se ukazala prilika za srpska preduzeća. Ali, srpske kompanije gotovo da više i ne postoje. Nažalost, to je trenutna stvarnost sa malim izgledima da se u dogledno vreme nešto promeni.

Rusija ima veoma aktivnu diplomatiju na Balkanu, u tom smislu i u Srbiji. Primarnim aktivnostima Rusija nastoji da spreči dalje širenje NATO-a na zemlje regiona, ali je tokom poslednjih godinu dana došlo do neočekivano brzog razvoja događaja i obrta situacije: Crna Gora je primljena u NATO, eskalacija puča oko nove vlasti u Makedoniji je zaustavljena i, štaviše, najavljuje se brzopotezni prijem Makedonije u Severoatlantsku alijansu i, ono što se do juče činilo neostvarivim, kompromis sa Grčkom oko priznanja novog imena Makedonije, tj. priznanja makedonske države kao nezavisne tvorevine. Na prostoru Zapadnog Balkana ostaju tri države koje ne pripadaju nijednom evropskom ili svetskom klubu – Srbija, Albanija i Bosna i Hercegovina.

Zaoštavanje krize unutar Evropske unije izazvano dugotrajnim talasom izbeglica sa Bliskog istoka i drugim nagomilanim problemima i dilemama funkcionisanja, rezultirala je izlaskom Velike Britanije (*Brexit*), talasom jačanja neonacističkih pokreta i antievropske desnice i dolaskom na čelo država političara koji su manje-više antievropski raspoloženi, odnosno, protiv Unije kakva sada postoji. Sve to i još mnogo drugih elemenata nacionalne politike, evropskih i svetskih tokova, ostavilo je prostora za jačanje uloge Rusije u regionima u kojima ima tradicionalno dobar prijem. To je Balkan, a na Balkanu Srbija, Republika Srpska, delimično Istočna Evropa, a u njoj Slovačka, Moldavija i delimično Bugarska.

Za mnoge analitičare je potpisivanje Sporazuma o strateškom partnerstvu između Srbije i Rusije maja 2011. godine ključ ruskog uticaja u Srbiji i regionu. Sporazumom je saradnja dveju zemalja postavljena na veoma široku platformu – od međunarodnih, bezbednosnih pitanja, sprovođenja zakona, ekonomskih pitanja, trgovine, nauke, tehnologije i obrazovanja, do koordinacije rada u međunarodnim telima uključujući Ujedinjene nacije, OEBS i Savet Evrope gde se često događa da

Srbija glasa usaglašeno sa Rusijom. Drugi značajan strateški sporazum je otvaranje Humanitarnog centra u Nišu kao strukture za reagovanje u vanrednim situacijama na teritoriji Srbije, na Balkanu i šire. Mnogi analitičari ali i političke, bezbednosne i vojne strukture iz EU i SAD od samog početka su izražavali sumnju da se radi samo i isključivo o humanitarnom centru. Postoji bojazan da je Centar formiran kao baza ili kao buduća ruska vojna baza za nadgledanje regiona i Bliskog istoka. Sumnje su posebno došle do izražaja kada je ruska strana zatražila diplomatski status za ruske građane zaposlene u Centru. Na to pitanje srpska strana još nije dala odgovor.

Pored neosporno dobre političke podloge i ekonomskih olakšica koje daje srpska Vlada, Rusija nije spremna da investira u privredu Srbije, niti je spremna da gradi veće privredne i druge objekte. Nasuprot tome, Kina, neke zemlje Evropske unije (Nemačka, Austrija, Italija) i Turska poslednjih godina su intenzivirale aktivnosti u tom pravcu. Opravdano je pitanje zbog čega je to tako – da li Rusija nema poverenja u nestabilnu situaciju u regionu, u nepostojanost političkih elita u Srbiji, u neodlučnost istih oko prioriteta i opredeljenja? Da li je ruska strategija na Balkanu, a preko Srbije, uglavnom zasnovana na kontrolisanim krizama i mekim sukobima, što u suštini odgovara i političkim elitama u regionu. Moguće je da je prisutno pomalo od svega navedenog. Ipak, dugoročno ostvarivanje nacionalnih interesa na bazi širom otvorenih vrata prijateljske zemlje, može biti dovedeno u pitanje onog momenta kada se postavi pitanje ekonomskog opstanka i razvoja. Jer, Srbija već danas veoma zaostaje za većinom zemalja u Evropi, a ima najnižu stopu rasta u regionu i to su pokazatelji koji znače hodanje po ivici opstanka. Većito izazivanje sukoba sa ciljem očuvanja teritorija predstavlja već danas prevaziđenu opciju funkcionisanja, bar što se tiče Evrope. Došlo je vreme da se prebroje sakupljeni kamenčići i proceni da li je šteta veća od koristi.

Srbija i Rusija imaju i bogatu tradiciju vojne saradnje pa je tako gotovo ceo vojni potencijal Srbije baziran na ruskoj vojnoj tehnici.¹⁶ Posle raspada dve socijalističke zemlje, ekonomske krize i ekonomskog zastoja intenzitet saradnje je značajno opao, iako je potencijal ostao. Jedan od najrasprostranjenijih metoda uticaja u savremenom svetu je tzv. meka moć. Džozef Naj (Joseph Nye) definiše meku moć kao „mogućnost postizanja ciljeva na međunarodnoj areni ne više putem prinude, tj. oružja, već ubeđivanjem i privlačenjem simpatija drugih aktera”, i ističe da je to nezamenljivi atribut svake države koja pretenduje na određeni status u svetskoj ili regionalnoj politici.¹⁷ Danas

¹⁶ „Naoružanje kopnene vojske”, Vojska Srbije, www.vs.rs/index.php?content=5701ab10-fc9c-102b-9fa8-28e40361dc2e, 31/08/2017; „Naoružanje Vazduhoplovstva i protivvazduhoplovne odbrane”, Vojska Srbije, www.vs.rs/index.php?content=3a4d82d2-fc9d-102b-9fa8-28e40361dc2e, 31/08/2017.

¹⁷ Joseph S. Nye, *Soft power: The means to success in world politics*, Public Affairs, New York, 2004; Jelica Kurjak, „Meka sila u funkciji spoljnopolitičke strategije Rusije”, *Ogledi*, br. 17, Helsinški odbor za ljudska prava, 2016, str. 123–132.

najznačajniju meku moć imaju SAD, zemlje EU, Kina i Japan, mada ne treba zanemariti i narastajuće uključivanje u ovaj sistem uticaja i drugih zemalja, pre svega Rusije.

Rusija svakako raspolaže značajnim resursima za korišćenje meke moći za širenje uticaja u drugim zemljama i u međunarodnoj areni uopšte, mada je zbog raspada sovjetske države došlo do izvesnog zastoja sve do 2012. godine. Na redovnom savetovanju ambasadora Ruske Federacije predsednik Putin je prvi put tada progovorio o mekoj moći i tom prilikom ocenio da su

(...) tradicionalni svakodnevni metodi međunarodne delatnosti savladani od strane naše diplomatije, mogu reći do savršenstva. Ali, u delu korišćenja novih tehnologija, na primer, tzv. meke moći, treba dobro razmisliti.¹⁸

Od tada ruska politička, intelektualna i ekonomska elita intenzivno radi na stvaranju institucionalnog instrumentarija za realizaciju i promovisanje svojih prednosti u savremenom svetu. Najvažnije institucije koje ostvaruju javnu diplomatiju su organi državne vlasti, nevladine organizacije pod državnom kontrolom, svetski mediji i njihova predstavištva u stranim zemljama (u Srbiji radi *Sputnik*, ispostava *Russia Today*), vodeći univerziteti u zemlji, Ruska pravoslavna crkva i druge verske organizacije.

Rusija je pokrenula niz projekata namenjenih svetskoj sceni, počev od intenzivne i, kako je svojevremeno procenjavano, veoma skupe kampanje za održavanje zimske Olimpijade 2012. u Sočiju. Te godine je osnovana televizijska kompanija *Russia Today* koja emituje vesti na engleskom, ali ima i emisija na drugim jezicima; osnovana je Fondacija „Ruski mir“ sa ciljem promovisanja ruske kulture, jezika, istorije, tradicije; Fond za podršku javnoj diplomatiji „Gorčakov“ i Ruski savet za međunarodne odnose. Postoje i starije organizacije koje je osnovala Ruska pravoslavna crkva – Fond Andreja Prvozvanog i Fond jedinstva pravoslavnih naroda. Dve trećine navedenih institucija radi na prostoru Srbije i to veoma uspešno. Lakoća kojom te institucije rade u Srbiji je uslovljena činjenicom da je polovina stanovništva otvoreno proruski orijenisana, dok je vladajuća politička elita više nego javno naklonjena Rusiji, posebno doskorašnji predsednik Tomislav Nikolić. U tom smislu, nema spora da Rusija, kao i mnoge druge zemlje, radi na Balkanu sa ciljem ostvarivanja sopstvenih strateških interesa.

Problem je, međutim, u nečem drugom. Srbija je, kao nažalost i u dosadašnjoj istoriji, duboko podeljena na dva dela – na one koji su za modernizaciju zemlje, reforme i okretanje zapadnim institucijama, i one koji smatraju da je Srbima bliža Rusija. Događaji iz poslednjih dvadeset i više godina na prostoru Balkana samo su

¹⁸ „Совещание послов и постоянных представителей России“, Президент России, 9 июля 2012, <http://kremlin.ru/events/president/news/15902>, 31/08/2017.

produbili taj jaz. Ruski analitičari smatraju da je optimalan model saradnje sa Srbijom u okvirima tradicionalnih metoda i elemenata – pravoslavlja, slovenstva, uzajamnog istorijskog pomaganja, vizantijskog nasleđa. Isto tako, većina ruskih analitičara smatra da je Rusija bila nedopustivo pasivna u balkanskim previranjima, i da je tek uključivanjem u kosovski problem postala aktivni element balkanskih, pre svega srpskih previranja.¹⁹ Ruska meka moć nije ograničena na delovanje samo i isključivo na javnost, već se ruski uticaj ostvaruje i preko više političkih organizacija i pokreta u Srbiji koji se otvoreno proruski deklariraju, kao što su Dveri, Srpska radikalna stranka, Naši, Srpska narodna partija, Demokratska stranka Srbije, Državotvorni pokret, Treća Srbija.

Neopredeljenost srpske elite i srpskog stanovništva osnovni su problemi daljeg funkcionisanja zemlje. Srbija mora da se opredeli kojim putem želi da nastavi. Permanentne klimakterične dileme – da li Rusija ili Zapad – su na nivou jeftinih novinskih članaka. To podrazumeva da Srbija konačno posle skoro trideset godina od raspada socijalističke Jugoslavije, mora da definiše unutrašnju i spoljnu političku i ekonomsku strategiju, da odabere metode i sačini planove za bližu, srednjoročnu i dalju budućnost. Nije osnovni problem Srbije ko na nju ima više uticaja, a ko manje, ko je prijatelj a ko neprijatelj, ko je voli, a ko ne. Problem Srbije je u njenom suočavanju sa sopstvenom bližom istorijom i otrežnjenje od mitova većitih mučenika ili nepobedivih heroja.

Zaključak

Srpsko-ruski odnosi poslednjih tridesetak godina, kao uostalom i kroz nekoliko prethodnih vekova, bili su i ostali stabilni, prijateljski, nekonfliktni, uglavnom jednosmerni. Na takvo stanje odnosa svakako da je uticalo mnogo faktora kako unutrašnjeg karaktera, tako i spoljašnjeg. Sličnosti dveju zemalja su neosporne, kao što je i zajedničko delovanje na međunarodnoj areni bilo i jeste identično, u najgorem slučaju paralelno. Stvoren je mit o odnosima za primer, punim razumevanja, pomoći, svekolike ljubavi, pa i one najvišeg nivoa – Božje. Tako je to kada se stvarnost zameni mitom. Ideal je ostvaren.

Praksa poslednjih decenija koje su obeležene izuzetnim turbulencijama kako na regionu Balkana, u samoj Srbiji, tako i u ruskoj socijalističkoj i postsocijalističkoj Rusiji i njenom bližem okruženju. Promene su, što je i najvažnije nastale na

¹⁹ Sonja Biserko i Seška Stanojlović, „Ruska meka moć u ekspanziji“, *Ogledi*, br. 17, 2016, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 149–162.

globalnom planu. Promenjen je sistem vrednosti a sa njim i pravila ponašanja, odnosa i interesa na međunarodnoj sceni. Sve te promene dovele su do unutrašnjih prekompozicija snaga u mnogim zemljama, pa delimično i u Srbiji i Rusiji, do promena snaga i elita u svetu. Međunarodne institucije, vladavina prava stavljeni su pod kontrolu izuzetno pragmatičnih interesa finansijskog kapitala. Takozvane obojene revolucije zahvatile su pojedine zemlje od Gibraltara do Kine.

U takvim uslovima novostvorene zemlje na Balkanu potražile su u skladu sa svojim interesima nove partnere. Neke su se okrenule zapadnim evroatlantskim institucijama, neke više ruskim, kao Srbija, neke muslimanskim korenima. Nesposobne da same organizuje postkonfliktni život, mnoge od tih zemalja do danas pate od nedefinisanosti i puta razvoja i opredeljenja. U takvim istorijskim situacijama najlakše sredstvo opstanka jeste okretanje veri, mitovima, nacionalnom identitetu vezanom za herojstvo iz daleke prošlosti. Takvu situaciju maksimalno koriste nacionalno orijentisane elite kojima je potreban baš takav partner – tradicionalno orijentisan kome promene nisu glavna odrednica strateškog razvoja.

Srbija je jedna od takvih zemalja, i zbog toga ne iznenađuje tolika spremnost za saradnju i vezivanje sa Rusijom. Ako se, kao što se govori, Srbija oslanja na „četiri stuba“ u međunarodnim odnosima – Rusiju, SAD, Kinu i EU, postavlja se pitanje zašto od početka krize svaka elita ima u vidu primarnu saradnju sa Rusijom, a onda povremeno dileme da li je to baš partner koji obezbeđuje stabilnost i razvoj. Zato ti odnosi bivaju uglavnom jednosmerni, što znači da te zemlje ostvaruju svoje interese u Srbiji, a Srbija uglavnom reaguje na posledice takvih odnosa.

Bibliografija

- Biserko, Sonja i Stanojlović, Seška, „Ruska meka moć u ekspanziji“, *Ogledi*, br. 17, 2016, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 149–162.
- Bourdieu, Pierre, „Symbolic power“, *Critique of Anthropology*, Vol. 4, No. 13–14, January 1979, pp. 77–85.
- Draper, John William, „History of the Conflict between Science and Religion“, *Appleton*, New York, 1874.
- Dubin, Boris, „Istorijsko pamćenje i poseban put“, u: Milan Subotić (ur.), *Druga Rusija: kritička misao u savremenoj Rusiji*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2015, str. 283–290.
- Guskova, Jelena, „Rusku politiku na Balkanu kreira Andrej Kozirev“, *Argument*, 10. mart 1995.

- Kurjak, Jelica, „Meka sila u funkciji spoljnopolitičke strategije Rusije”, *Ogledi*, br. 17, 2016, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 123–132.
- Lévi-Strauss, Claude, “The structural study of myth”, *The Journal of American Folklore*, Vol. 68, No. 270, October–December 1955, pp. 428–444.
- Nye, Joseph S., *Soft power: The means to success in world politics*, Public Affairs, New York, 2004.
- Perović, Latinka, „Srpsko-ruske istorijske analogije”, *Ogledi*, br. 17, 2016, Helsinški odbor za ljudska prava, str. 59–78.
- Ивашов, Леонид Григорьевич, „Бросок на Приштину“, *Наш современник*, №10, октябрь 2005, www.nash-sovremennik.ru/p.php?y=2005&n=10&id=9, 31/08/2017.
- Искандеров, Петр Ахмедович, „Югославия. Как это было“, <http://projzvuk.narod.ru/index/0-12>, 31/08/2017.
- Кандель, Павел Ефимович, „Как разваливалась Югославия?“, *Обозреватель*, № 3, с. 121–132.
- Пономарева, Елена Георгиевна, „Балканы как точка бифуркации системы международных отношений”, *Вестник МГИМО-Университета*, 2008, №1, с. 14–24.
- Рябов, Олег Вячеславович, „Широкие объятия Родины: право, «Правда» и материнская любовь в легитимации присоединения Крыма к России”, *Метаморфозы истории*, №8, 2016, с. 68–94.
- „Совещание послов и постоянных представителей России”, Президент России, 9 июля 2012, <http://kremlin.ru/events/president/news/15902>, 31/08/2017.
- Томсинов, Владимир Алексеевич, „Крымское право или юридические основания для воссоединения Крыма с Россией”, *Вестник Московского университета*, Серия 11, 2014, с. 19–20.
- Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 „Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации”, 1 декабря 2016.

Jelica Kurjak

**CONTEMPORARY RELATIONS BETWEEN SERBIA AND RUSSIA:
DETERMINANTS AND CHALLENGES**

Abstract: The modern relations between Serbia and Russia are characterised by a historical stability. It is determined by the similarities between the two nations. They include: Slavic roots, common religion, linguistic and some cultural similarities, nearly identical stances on key international issues, common paradigms of the historically dominant political and economic systems. And, what is proudly highlighted – the fact that these two countries were never in a direct confrontation with one another, although both have often struggled to maintain their independence and territorial integrity and identity. Based on the above-mentioned facts, numerous myths about the brotherhood of the two nations, eternal friendship and readiness to provide each other with help when needed, unselfish Slavic soul and unselfish love and sacrifice for greater purposes were created during history. However, the entire history of bilateral relations – and especially since the late 20th century – demonstrated that the real relations are significantly different and much more complex. In fact, it is a case of two completely different countries, namely a great empire, military force and a powerful global actor, and a country forced to seek for strong close friends for this is what defines its place in the turbulent world. Reliance on Russia may be justified, but first and foremost, Serbia should have its own national long- and short-term strategic interests and goals. Interstate relations relying on love and faith may have grave consequences for such “devotees” in certain historical contexts when paradigms and rules of play are changing. Through long-term research of the Russian-Serbian relations and personal experience the author understood that these relations are stable and mainly positive, but at the same time, these are the relations between two completely different partners which also have an impact on their content.

Key words: Serbia, Russia, history, politics, political myths, Slavdom, determinants, conflicts, international relations, cooperation, economy, energy industry, Kosovo.

UPUTSTVO ZA AUTORE

AUTORI SU DUŽNI DA SE U PRIPREMI RUKOPISA PRIDRŽAVAJU SLEDEĆIH UPUTSTAVA:

1. Rukopisi na srpskom ili engleskom jeziku treba da budu obima 6000–8000 reči (uzeto bez liste referenci) u *Word*-u (.doc i .docx). Obim prikaza knjiga može da bude 800–1500 reči.

2. Autorske priloge treba pisati latiničnim pismom, fontom *Times New Roman* veličine 12, sa paginacijom u donjem desnom uglu.

3. Naslov treba što vernije da opiše sadržaj članka i poželjno je korišćenje reči prikladnih za indeksiranje i pretraživanje. Naslov pisati velikim slovima, zadebljano (*bold*), veličina slova 14. Ispod naslova teksta stoji ime i prezime autora članka *Italic*-u.

4. U napomeni koja u vidu fusnote stoji uz ime i prezime, autor navodi naziv institucije u kojoj je zaposlen, njeno sedište i svoju elektronsku adresu. U ovoj fusnoti autor može da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen.

5. Ispod naslova stoji apstrakt na srpskom jeziku obima 150–200 reči, koji treba da pruži kratak informativan prikaz članka predstavljanjem osnovnih hipoteza, cilja, metoda i rezultata istraživanja i to tako da se može koristiti prilikom indeksiranja u referentnim periodičnim publikacijama i bazama podataka. Ispod apstrakta autor prilaže najviše 10 ključnih reči na srpskom jeziku koje najbolje opisuju sadržaj članka. Podsećamo da je dobar izbor ključnih reči preduslov za ispravno indeksiranje rada u referentnim periodičnim publikacijama i bazama podataka.

6. Osnovni tekst i prateće fusnote treba da budu poravnati u skladu sa opcijom *justify*, dok podnaslovi treba da budu napisani izborom opcije *center*.

7. Podnaslovi se pišu velikim slovima, dok se pod-podnaslovi pišu malim slovima u *italic*-u; u oba slučaja veličina slova je 12.

8. Početni red u svakom pasusu nikako ne uvlačiti.

9. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic*-u (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire* itd).

10. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora u zagradi navesti kako glase u originalu. Imena i prezimena koja potiču iz naroda koji ne koriste latinično pismo treba navesti u latinizovanoj transkripciji (npr. kineska, japanska ili arapska imena i prezimena).

11. U tekstu koristiti samo sledeći oblik navodnika — „i”. Kada se unutar ovih znakova navoda nalaze i dodatni, unutrašnji navodnici treba to učiniti na sledeći način: ‘i’.

12. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.

13. Podatke o citiranoj bibliografskoj jedinici treba u fusnotama navesti u skladu sa sledećim pravilima:

a) Monografije

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica.

Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

John Gillingham, *European Integration 1950–2003*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 221–256.

b) Članci u zbornicima radova

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv zbornika radova (u *italic-u*), izdavač, mesto izdanja, godina izdanja, str. (ili pp.) od–do. Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (ur.) ili (prir.), a kada ima više urednika stavlja se (urs), bez tačke. Kada se navodi zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredila jedna osoba, iza njenog imena se stavlja (ed.), a kada ima više urednika stavlja se (eds), bez tačke.

Primeri:

Zlatko Isaković, „Međunarodni položaj Makedonije”, u: Momir Stojković (ur.), *Savremeni procesi i odnosi na Balkanu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Centar za međunarodne studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1997, str. 123–124.

Michael Herman, "Ethics and Intelligence After September 2001", in: Len V. Scott and Peter D. Jackson (eds), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Routledge, London and New York, 2004, p. 180.

c) Članci u naučnim časopisima

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od–do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (–), bez razmaka.

Primeri:

Boris Krivokapić, "Etničke manjine u Finskoj", *Međunarodni problemi*, vol. L, br. 3–4, 1998, str. 489.

Liesbet Hooghe, "Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior Officials of the Commission", *British Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 2, April 1999, pp. 55–76.

d) Članci u dnevnim novinama i časopisima

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *italic-u*), datum arapskim brojevima, broj strane.

Primer:

John Gapper, "Investor votes should count", *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

e) Navođenje dokumenata

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*), broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja.

Primeri:

"Resolution 1244 (1999)", Security Council of the United Nations, 10 June 1999.

"Single European Act", Articles 118A and 118B, 130A-130E, in: *Community Social Policy*, Current Status 1 January 1996, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 1996, pp. 2–4.

„Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine”, *Službeni list APV*, br. 17/91, Novi Sad, 18. jun 1991, str. 12.

f) Navođenje izvora sa Interneta

Za izvor pronađen na Internetu treba navesti tačan datum kada mu je autor pristupio, pošto se adrese sadržaja povremeno menjaju.

Primeri:

“The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe”, speech by the European Ombudsman, Nikiforos Diamandouros, to the 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 31 March 2005, Copenhagen, www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm, 01/01/2015.

Guri Rosén, “Secrecy versus Accountability: Parliamentary Scrutiny of EU Security and Defence Policy”, *ARENA Working Paper*, No. 1/2014, February 2014, Centre for European Studies, University of Oslo, www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf, 24/12/2014, p. 3.

Kristof Clerix, “Ilkka Salmi, the EU’s spymaster”, *Mondial Nieuws*, online edition, 4 March 2014, www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007, 20/05/2014.

g) Ponavljanje ranije navedenih izvora

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih izvora, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. i na kraju broj strane na koju se referira. Kada se ponovo navodi izvor naveden u prethodnoj fusnoti, koristi se ibid. – uz naznaku broja strane ukoliko je novi navod iz tog izvora.

Primeri:

Liesbet Hooghe, “Images of Europe: Orientations to European Integration among Senior Officials of the Commission”, op. cit., p. 58.

Ibid., p. 59.

14. Članak može sadržati tabele i druge priloge (poput geografskih karata, grafikona, i sl.) s tim što je neophodno da se navede njihov broj i potpun naslov (npr. *Tabela br. 1: Pregled etničke strukture Kosova i Metohije od 1945. do 2005. godine* ili *Prilog br. 3: Karta naselja sa srpskim kulturnim spomenicima na Kosovu i Metohiji*). Ukoliko je prilog preuzet od nekog drugog autora ili iz nekog dokumenta neophodno je ispod njega navesti izvor.

15. Na kraju članka autor daje spisak korišćene literature, a bibliografske jedinice navodi prema prethodno predstavljenim pravilima za citiranje izvora, s tim što se prvo navodi prezime pa ime autora. Redosled bibliografskih jedinica na spisku literature se utvrđuje prema prvom slovu prezimena autora ili naslova dokumenta.

16. Nakon spiska korišćene bibliografije autor daje rezime na engleskom jeziku obima oko 300 reči i ključne reči. Molimo autore da obrate pažnju na pravopis i stil engleskog

jezika jer se tekstovi sa rezimeima pisanim na engleskom ispod akademskog jezičkog standarda neće prosleđivati na recenziranje.

POSEBNE OBAVEZE AUTORA RUKOPISA

17. Autori garantuju da priloženi rukopis predstavlja njihov originalan doprinos, da nije objavljen ranije i da se ne razmatra za objavljivanje u drugoj publikaciji. Autori takođe garantuju da nakon objavljivanja u *Međunarodnim problemima*, rukopis neće bez saglasnosti Instituta kao vlasnika autorskih prava biti objavljen u drugoj publikaciji na bilo kom jeziku.

18. Autori garantuju da prava trećih lica neće biti povređena i da izdavač neće snositi nikakvu odgovornost ako se pojave bilo kakvi zahtevi za naknadu štete. Autori snose svu odgovornost za sadržaj priloženih rukopisa i moraju da pribave dozvolu za objavljivanje podataka od svih strana uključenih u istraživanje. Autori koji žele da u rad uključe slike ili delove teksta koji su već negde objavljeni dužni su da za to pribave saglasnost nosilaca autorskih prava i da prilikom podnošenja rada dostave dokaze da je takva saglasnost data. Materijal za koji takvi dokazi nisu dostavljeni smatraće se originalnim delom autora.

19. Autori garantuju da su sve osobe koje su značajno doprinele sadržaju rukopisa navedene kao autori. Autori se moraju pridržavati etičkih standarda o naučnoistraživačkom radu, a rukopis ne sme da sadrži neosnovane ili nezakonite tvrdnje i da krši prava drugih.

20. U slučaju da autori otkriju važnu grešku u svom radu nakon njegovog objavljivanja, dužni su da odmah o tome obaveste urednika ili izdavača i da sa njima sarađuju kako bi se rad povukao ili ispravio.

21. Upozoravamo autore da se za svaki rukopis proverava da li je plagijat, odnosno da li sadrži:

- doslovno ili gotovo doslovno preuzimanje ili smišljeno parafraziranje (u cilju prikriivanja plagijata) delova tekstova drugih autora bez jasnog ukazivanja na izvor ili obeležavanje kopiranih fragmenata (na primer, korišćenjem navodnika);
- kopiranje jednačina, slika ili tabela iz tuđih radova bez pravilnog navođenja izvora i/ili bez dozvole autora ili nosilaca autorskih prava za njihovo korišćenje.

Ako se ustanovi da je rad koji je objavljen u časopisu *Međunarodni problemi* plagijat od autora će se zahtevati da upute pisano izvinjenje autorima izvornog rada.

Rukopisi za koje se ustanovi da sadrže plagirane delove biće automatski odbijeni i autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

Rukopisi koji nisu usaglašeni sa smernicama sadržanim u Uputstvu za autore neće biti razmatrani niti uzeti u postupak recenziranja.

Rukopise slati na elektronsku adresu: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs.

Uređivački odbor

UREĐIVAČKA POLITIKA

Međunarodni problemi su najstariji naučni časopis na Balkanu posvećen međunarodnim odnosima. Prvi broj je objavljen u aprilu 1949. godine, samo godinu dana nakon osnivanja njegovog izdavača – Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

Uređivačka politika prati osnovne istraživačke oblasti Instituta – političke, bezbednosne, ekonomske i pravne aspekte međunarodnih odnosa, sa posebnim težištem na razmatranju kontroverznih pitanja savremene teorije i prakse međunarodnih odnosa. *Međunarodni problemi* objavljuju neobjavljene originalne naučne radove, pregledne radove i prikaze knjiga i naučnih skupova. Radovi moraju biti napisani na srpskom ili engleskom jeziku, sa apstraktima i rezimeima.

Časopis izlazi četiri puta godišnje i kategorisan je kod resornog ministarstva kao vrhunski časopis nacionalnog značaja (M51). Zahvaljujući naučnoj objektivnosti i stečenom ugledu, čitalačka publika obuhvata brojne naučne institute, univerzitete, biblioteke, te domaća i strana diplomatska predstavništva u zemlji i inostranstvu.

OBAVEZE IZDAVAČKOG SAVETA, UREDNIKA I UREĐIVAČKOG ODBORA

Izdavački savet je savetodavno telo koje aktivno doprinosi razvoju časopisa. Zadaci i dužnosti članova Saveta su: podrška razvoju časopisa, promocija časopisa, podsticanje stručnjaka u naučnom istraživanju političkih, bezbednosnih, ekonomskih i pravnih aspekata međunarodnih odnosa da se uključe u rad časopisa kao autori i/ili recenzenti, pisanje uvodnika, recenzija i komentara o radovima.

Glavni i odgovorni urednik *Međunarodnih problema* donosi konačnu odluku o tome koji će se rukopisi objaviti. Prilikom donošenja odluke glavni i odgovorni urednik rukovodi se uređivačkom politikom vodeći računa o zakonskim propisima koji se odnose na klevetu, kršenja autorskih prava i plagiranje.

Glavni i odgovorni urednik i njegov zamenik zadržavaju diskreciono pravo da primljene rukopise procene i odbiju bez recenziranja, ukoliko utvrde da ne odgovaraju sadržinskim i

formalnim standardima pisanja naučnoistraživačkog rada i tematskim zahtevima uređivačke politike. Radovi koji ne zadovoljavaju tehničke standarde propisane Uputstvom za autore, čak i u slučaju da je sadržaj korektan, biće vraćeni autorima na usklađivanje. U redovnim okolnostima, redakcija obaveštava autora o tome da li je prihvatila tekst i pokrenula postupak recenziranja u roku od sedam dana od datuma prijema rukopisa.

Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i članovi Uređivačkog odbora ne smeju da budu u bilo kakvom sukobu interesa u vezi sa rukopisima koje razmatraju. Iz postupka izbora recenzenata i odlučivanja o sudbini rukopisa isključuju se članovi Uređivačkog odbora kod kojih postoji sukob interesa. Ako takav sukob interesa postoji, o izboru recenzenata i sudbini rukopisa odlučuje glavni i odgovorni urednik. Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i članovi Uređivačkog odbora su dužni da blagovremeno prijave postojanje sukoba interesa.

Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i Uređivački odbor dužni su da sud o rukopisu donesu na osnovu njegovog sadržaja, bez rasnih, polnih/rodnih, verskih, etničkih ili političkih predrasuda.

Urednici i članovi Uređivačkog odbora ne smeju da koriste neobjavljen materijal iz predatih rukopisa za svoja istraživanja bez izričite pisane dozvole autora, a informacije i ideje iznete u predatim rukopisima moraju se čuvati kao poverljive i ne smeju da se koriste za sticanje lične koristi.

Urednici i članovi redakcije dužni su da preuzmu sve razumne mere kako bi identitet recenzenata ostao nepoznat autorima pre, tokom i nakon postupka recenzije i kako bi identitet autora ostao nepoznat recenzentima.

OBAVEZE AUTORA

Autori garantuju da rukopis predstavlja njihov originalan doprinos, da nije objavljen ranije i da se ne razmatra za objavljivanje na drugom mestu. Istovremeno predavanje istog rukopisa u više časopisa predstavlja kršenje etičkih standarda. Takav rukopis se momentalno isključuje iz daljeg razmatranja. Autori takođe garantuju da nakon objavljivanja u časopisu *Međunarodni problemi* rukopis neće biti objavljen u drugoj publikaciji na bilo kom jeziku bez saglasnosti nosioca autorskih prava.

U slučaju da je poslati rukopis rezultat naučnoistraživačkog projekta ili da je, u prethodnoj verziji, bio izložen na skupu u vidu usmenog saopštenja (pod istim ili sličnim naslovom), detaljniji podaci o projektu, konferenciji i slično, navode se u fusnoti na samom početku teksta. Rad koji je već objavljen u nekom časopisu ne može biti preštampan u *Međunarodnim problemima*.

Autori su dužni da se pridržavaju etičkih standarda koji se odnose na naučnoistraživački rad. Autori garantuju da rukopis ne sadrži neosnovane ili nezakonite tvrdnje i ne krši prava drugih. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.

Nakon prihvatanja rukopisa, a pre objavljivanja, autori uplaćuju na račun izdavača kotizaciju u iznosu od 3000 dinara (25 EUR za uplate iz inostranstva).

Sadržaj rada

Rad treba da sadrži dovoljno detalja i referenci kako bi se recenzentima, a potom i čitaocima omogućilo da provere tvrdnje koje su u njemu iznesene. Namerno iznošenje netačnih tvrdnji predstavlja kršenje etičkih standarda. Prikazi skupova i knjiga moraju da budu precizni i objektivni.

Autori snose svu odgovornost za sadržaj predatih rukopisa i dužni su da, ako je to potrebno, pre njihovog objavljivanja pribave saglasnost svih lica ili institucija koje su neposredno učestvovala u istraživanju koje je u rukopisu predstavljeno.

Autori koji žele da u rad uključe ilustracije, tabele ili druge materijale koji su već negde objavljeni obavezni su da za to pribave saglasnost nosilaca autorskih prava. Materijal za koji takvi dokazi nisu dostavljeni smatraće se originalnim delom autora.

Autorstvo

Autori su dužni da kao autore navedu samo ona lica koja su značajno doprinela sadržaju rukopisa, odnosno dužni su da sva lica koja su značajno doprinela sadržaju rukopisa navedu kao autore. Ako su u bitnim aspektima istraživačkog projekta i pripreme rukopisa učestvovala i druga lica koja nisu autori, njihov doprinos treba pomenuti u napomeni ili zahvalnici.

Navođenje izvora

Autori su dužni da ispravno citiraju izvore koji su bitno uticali na sadržaj istraživanja i rukopisa. Informacije koje su dobili u privatnom razgovoru ili korespondenciji sa trećim licima, prilikom recenziranja prijave projekata ili rukopisa i slično, ne smeju se koristiti bez izričite pisane dozvole izvora.

Plagijarizam

Plagiranje, odnosno preuzimanje tuđih ideja, reči ili drugih oblika kreativnog izraza i predstavljanje kao svojih, predstavlja grubo kršenje naučne i izdavačke etike. Plagiranje

može da uključuje i kršenje autorskih prava, što je zakonom kažnjivo. Plagijat obuhvata sledeće:

- Doslovno ili gotovo doslovno preuzimanje ili smišljeno parafraziranje (u cilju prikriivanja plagijata) delova tekstova drugih autora bez jasnog ukazivanja na izvor ili obeležavanje kopiranih fragmenata (na primer, korišćenjem navodnika);
- Kopiranje slika ili tabela iz tuđih radova bez pravilnog navođenja izvora i/ili bez dozvole autora ili nosilaca autorskih prava.

Rukopisi kod kojih postoje jasne indicije da se radi o plagijatu biće automatski odbijeni i autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

Ako se ustanovi da je rad koji je objavljen u časopisu plagijat, isti će biti povučen u skladu sa procedurom opisanom pod *Povlačenje već objavljenih radova*, a autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

Sukob interesa

Autori su dužni da u radu ukažu na finansijske ili bilo koje druge sukobe interesa koji bi mogli da utiču na iznesene rezultate i interpretacije.

Greške u objavljenim radovima

U slučaju da autori otkriju važnu grešku u svom radu nakon njegovog objavljivanja, dužni su da momentalno o tome obaveste urednika ili izdavača i da sa njima sarađuju kako bi se rad povukao ili ispravio.

Predavanjem rukopisa redakciji *Međunarodnih problema* autori se obavezuju na poštovanje navedenih obaveza.

OBAVEZE RECENZENATA

Recenzenti su dužni da stručno, argumentovano, nepristrasno i u zadatim rokovima dostave uredniku ocenu naučne vrednosti rukopisa.

Recenzenti evaluiraju radove u odnosu na usklađenost teme rada sa profilom časopisa, relevantnost istraživane oblasti i primenjenih metoda, originalnost i naučnu relevantnost podataka iznesenih u rukopisu, stil naučnog izlaganja i opremljenost teksta naučnim aparatom.

Recenzent koji ima osnovane sumnje ili saznanja o kršenju etičkih standarda od strane autora dužan je da o tome obavesti urednika. Recenzent treba da prepozna važne

objavljene radove koje autori nisu citirali. On treba da upozori urednika i na bitne sličnosti i podudarnosti između rukopisa koji se razmatra i bilo kojeg drugog objavljenog rada ili rukopisa koji je u postupku recenzije u nekom drugom časopisu, ako o tome ima lična saznanja. Ako ima saznanja da je isti rukopis razmatra u više časopisa u isto vreme, recenzent je dužan da o tome obavesti urednika.

Recenzent ne sme da bude u sukobu interesa sa autorima ili finansijerom istraživanja. Ukoliko postoji sukob interesa, recenzent je dužan da o tome momentalno obavesti urednika.

Recenzent koji sebe smatra nekompetentnim za temu ili oblast kojom se rukopis bavi dužan je da o tome obavesti urednika.

Recenzija mora biti objektivna. Sud recenzenata mora biti jasan i potkrepljen argumentima.

Rukopisi koji su poslani recenzentu smatraju se poverljivim dokumentima. Recenzenti ne smeju da koriste neobjavljen materijal iz predatih rukopisa za svoja istraživanja bez izričite pisane dozvole autora, a informacije i ideje iznesene u predatim rukopisima moraju se čuvati kao poverljive i ne smeju se koristiti za sticanje lične koristi.

POSTUPAK RECENZIJE

Primljeni radovi podležu recenziji. Cilj recenzije je da glavnom i odgovornom uredniku pomogne u donošenju odluke o tome da li rad treba prihvatiti ili odbiti i da kroz proces komunikacije sa autorima poboljša kvalitet rukopisa.

Recenzije su dvostruko anonimne – identitet autora je nepoznat recenzentima i obrnuto. Identitet recenzenata ostaje nepoznat autorima i obrnuto pre, tokom i nakon postupka recenzije. Urednici garantuje da će pre slanja rukopisa na recenziju iz njega biti uklonjeni lični podaci autora (pre svega, ime i afilijacija) i da će se preduzeti sve razumne mere kako bi identitet autora ostao nepoznat recenzentima. Tokom čitavog procesa, recenzenti deluju nezavisno jedni od drugih. Recenzentima nije poznat identitet drugih recenzenata. Ako odluke recenzenata nisu iste, urednici mogu da traže mišljenje drugih recenzenata.

Rok za okončanje postupka recenziranja je 30 dana od datuma kada recenzenti prime rukopis.

Izbor recenzenata spada u diskreciona prava glavnog i odgovornog urednika i njegovog zamenika. Recenzenti moraju da raspoložu relevantnim znanjima u vezi sa oblašću kojom se rukopis bavi i ne smeju biti iz iste institucije kao autor, niti to smeju biti autori koji su u skorije vreme objavljivali publikacije zajedno (kao koautori) sa sa bilo kojim od autora podnesenog rada.

Urednici šalju podneti rukopis sa obrascem recenzije dvojici recenzenata koji su stručnjaci za naučnu oblast kojom se rad bavi. Obrazac recenzije sadrži niz pitanja na koja treba odgovoriti, a koja recenzentima ukazuju koji su to aspekti koje treba obuhvatiti kako bi se donela odluka o sudbini jednog rukopisa. U završnom delu obrasca, recenzenti moraju da navedu svoja zapažanja i predloge kako da se podneti rukopis poboljša.

Tokom postupka recenzije urednici mogu da zahtevaju od autora da dostave dodatne informacije (uključujući i primarne podatke), ako su one potrebne za donošenje suda o naučnom doprinosu rukopisa. Urednici i recenzenti moraju da čuvaju takve informacije kao poverljive i ne smeju ih koristiti za sticanje lične koristi.

U slučaju da autori imaju ozbiljne i osnovane zamerke na račun recenzije, urednici će proveriti da li je recenzija objektivna i da li zadovoljava akademske standarde. Ako se pojavi sumnja u objektivnost ili kvalitet recenzije, urednici će tražiti mišljenje drugih recenzenata.

RAZREŠAVANJE SPORNIH SITUACIJA

Svaki pojedinac ili institucija mogu u bilo kom trenutku da urednicima i/ili Uređivačkom odboru prijave saznanja o kršenju etičkih standarda i drugih nepravilnostima i da o tome dostave neophodne informacije i dokaze.

Provera iznetih navoda i dokaza

- Glavni i odgovorni urednik će u dogovoru sa Uređivačkim odborom odlučiti o pokretanju postupka koji ima za cilj proveru iznesenih navoda i dokaza;
- Tokom tog postupka svi izneseni dokazi smatraće se poverljivim materijalom i biće predloženi samo onim licima koja su direktno uključena u postupak;
- Licima za koja se sumnja da su prekršila etičke standarde biće data mogućnost da odgovore na iznete optužbe;

Odluke u vezi sa utvrđenim kršenjem etičkih standarda donosi glavni i odgovorni urednik u saradnji sa Uređivačkim odborom i, ako je to potrebno, grupom stručnjaka. Predviđene su sledeće mere, a mogu se primenjivati pojedinačno ili istovremeno:

- Objavljivanje saopštenja ili uvodnika u kom se opisuje slučaj kršenja etičkih standarda;
- Slanje službenog obaveštenja rukovodiocima ili poslodavcima autora/recenzenata;
- Bezuslovno odbijanje rukopisa ili povlačenje već objavljenog rada u skladu sa procedurom opisanom pod *Povlačenje već objavljenih radova*;
- Autoru se trajno zabranjuje da objavljuje u časopisu *Međunarodni problemi*;

- Upoznavanje relevantnih stručnih organizacija ili nadležnih organa sa slučajem kako bi mogli da preduzmu odgovarajuće mere.

Prilikom rešavanja spornih situacija Uređivački odbor se rukovodi smernicama i preporukama Odbora za etiku u izdavaštvu (*Committee on Publication Ethics – COPE*, <http://publicationethics.org/resources/>).

POVLAČENJE VEĆ OBJAVLJENIH RADOVA

U slučaju kršenja prava izdavača, nosilaca autorskih prava ili autora, povrede profesionalnih etičkih kodeksa, tj. u slučaju slanja istog rukopisa u više časopisa u isto vreme, lažne tvrdnje o autorstvu, plagijata, manipulacije podacima u cilju prevare, kao i u svim drugim slučajevima grubog kršenja etičkih standarda, objavljeni rad se mora povući. U nekim slučajevima već objavljeni rad se može povući i kako bi se ispravile naknadno uočene greške.

Standardi za razrešavanje situacija kada mora doći do povlačenja rada definisani su od strane biblioteka i naučnih tela, a ista praksa je usvojena i od strane časopisa *Međunarodni problemi*.

AUTORSKA PRAVA

Autori prenose sva autorska prava na časopis *Međunarodni problemi*. Kada je rukopis prihvaćen za objavljivanje, autori prenose autorska prava na izdavača. U slučaju da rukopis ne bude prihvaćen za štampu u časopisu, autori zadržavaju sva prava. Spisak prava koje autori prenose na izdavača detaljno je uređen Ugovorom o prenosu autorskih prava, koji autor potpisuje nakon što je članak prihvaćen za objavljivanje.

ODRICANJE ODGOVORNOSTI

Stavovi izneti u objavljenim radovima ne izražavaju stavove uredništva i Uređivačkog odbora. Autori preuzimaju pravnu i moralnu odgovornost za ideje iznete u svojim radovima. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.



THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS (IIPE) was founded in 1947, and it is now the oldest research institution that deals with international relations in the Balkans. From a small group of researchers, who laid down foundations of the Yugoslav research of international relations, the IIPE has gradually turned into institution with a special place in the academic and diplomatic life of the country. The IIPE's mission is to delve into the dynamics of world politics, with focus on the international system at the beginning of the 21st century seen through the lens of diplomacy, security, integration, law, global economy, cultural and religious diversity. The IIPE provides analysis and knowledge to the Serbian Ministry of Foreign Affairs and other government bodies as a ground for foreign policy making and its effective implementation abroad. The IIPE issues journals, books, collection of papers and organises conferences, round tables, panel discussions, and lectures with participation of prominent scholars, diplomats, political figures, heads of states and governments, foreign ministers, etc. The IIPE has the largest library in Serbia dedicated entirely to study of international affairs, and represents the exclusive depository library of the UN's, EU's and NATO's publications and documents.

iipe@diplomacy.bg.ac.rs • <http://www.diplomacy.bg.ac.rs>

CIP - Каталогизacija y publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

327

MEĐUNARODNI problemi = International problems
: časopis Instituta za međunarodnu politiku
i privredu / glavni i odgovorni urednik Branislav
Đorđević. - God. 1, br. 1 (1949)- . - Beograd : Institut
za međunarodnu politiku i privredu, 1949-

Tromesečno.

Drugo izdanje na drugom medijumu:

Međunarodni problemi (Online) = ISSN 2406-0690

ISSN 0025-8555 = Međunarodni problemi

COBISS.SR-ID 6012674



Dragan Petrović, Kraljevina Jugoslavija i SSSR 1935–1941, 2017.



Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti, 2017. *Slobodan Janković, Zoran Pavlović, Dragana Dabić (ur.)*



Ana Pantelić, Suzbijanje siromaštva u zemljama u razvoju, 2017.



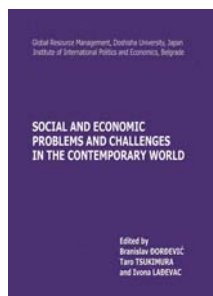
Aleksandar Jazić, Vanredne situacije i savremeni trendovi razvoja sistema zaštita, 2017.



Vladimir Trapara, Vreme „resetovanja“: Odnosi Rusije i Sjedinjenih Država u periodu od 2009. do 2012. godine, 2017.



Ivan Dujic, Novi svet i Evropa: od početka procesa globalizacije do globalne finansijske i migracione krize, 2017.



Social and Economic Problems and Challenges in Contemporary World, Proceedings, 2017. *B. Đorđević, T. Tsukimura and I. Lađevac (eds.)*



Ljubomir Šubara, Milenko Dželetović, Euro i monetarna integracija Evrope, 2017.



Dobrica Vesic, Preduzetništvo i preduzetnički menadžment, 2016.

Nova izdanja Instituta