

МИЛАН ИГРУТИНОВИЋ*
Институт за европске студије
Београд

УДК 327(497.11):327(4)
Прегледни рад
Примљен: 18.07.2014
Одобрен: 09.09.2014

ПРИЛАГОЂАВАЊЕ СРПСКЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СПОЉНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Сажетак: Рад говори о процесу прилагођавања спољнополитичких корака Србије у смислу обавеза по основу Уговора о стабилизацији и придруживању и преговарачког процеса са Европском унијом. Испрва ће бити изложена кратка предисторија односа, специфичност пута Србије ка ЕУ, потом практични кораци у спољнополитичкој сарадњи те савремена питања која данас стоје на дневном реду. Главно питање садашњице је питање односа са Русијом, како Уније тако и позиције Србије према Москви у новонасталим околностима режима санкција и захлађења укупних односа. Оно представља тест за Београд али и најаву већег притиска ради усклађивања своје са спољном политиком Уније.

Кључне речи: Србија, ЕУ, спољна политика, четири стуба, санкције, Русија.

Увод

У пост-милошевићевској ери Србија је направила три спољнополитичка искорака. Од 2000. до 2008. године њен базични спољнополитички циљ је био поправљање односа са Европском унијом и Сједињеним Америчким Државама уз задржавање што бољих односа са осталим

* milan.igrutinovic@ies.rs

** Рад је део пројекта ОН179014 (*Србија у процесима европских интеграција: глобални контекст, институције, идентитет*) који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

партнерима. Од 2008. до 2011/12. српско политичко руководство је полагано редефинисало и усложњавало своју спољнополитичку активност формулишући је прво преко три а затим и четири стуба своје спољне политике. Од тада до данас можемо да уочимо редукционистички заокрет и свођење четири стуба на један главни, бриселски, и друге као секундарне, као последицу јачања процеса придруживања и преузетих обавеза по том питању.

Приближавање Унији је започето формирањем консултативног тела између СРЈ и ЕУ у периоду јул 2001. – јун 2002. које је одредило смернице даљег међусобног ангажмана. Питање функционисања савезне државе и тежња црногорског руководства ка изласку из ње је у битној мери успорило овај процес. Припреме за преговоре око Споразума о стабилизацији и придруживању су почеле јула 2005. године, када је и донета заједничка Национална стратегија тада државне заједнице, иако је Европски савет крајем 2004. стао на становиште да је целисходно креирати два паралелна пута преговора тако да је након раздруживања државне заједнице пут самосталној Србији већ био зацртан. Но, кључни проблем је био у питању сарадње СРЈ са Хашким трибуналом. Ови проблеми су довели до прекида преговора о стабилизацији и придруживању у мају 2006. ЕУ је следеће године обновила преговоре са Србијом те у новембру потписала сам споразум.

Тада се питање статуса Косова поставило као кључан проблем. Скупштина Косова је 17. Фебруара 2008. прогласила независност Косова. Србија је одбацила ову декларацију сматрајући је кршењем међународног права, и преко активности на нивоу Уједињених нација покушала да оспори овај корак. У наредним годинама Србија је градила широку „коалицију“ држава унутар Генералне скупштине која би била брана ширем прихватању косовске независности, чији је врхунац било подношење тужбе пред Међународним судом правде у Хагу ради оцене легалности тог корака. Расплет тог суђења и постепено померање равни решавања косовског проблема са УН на ниво ЕУ, тј. као део односа Србије са ЕУ је донео другу битну промену у курсу српске спољне политике.

Стубови и стратешка партнерства српске спољне политике

Након 5. октобра 2000. године први задатак српске спољне политике је био да поправи односе са Западним земљама и формулише своју тежњу за чланством у Европској унији. Од Солунског самита 2003. го-

дина та тежња је преточена у конкретну политику и Србије (тада још само дела Државне заједнице Србије и Црне Горе) али и ЕУ која је формално балканским државама понудила перспективу пуноправног чланства. Поред тога, Србија је тежила да задржи висок ниво односа са бројним другим државама широм света, ослањајући се на наслеђене везе из периода несврстаности али и из периода изолације током 1990-их година.

У свом инаугурационом говору председник Борис Тадић је 11. јула 2004. године је изјавио да су спољнополитички приоритети „европске интеграције, добросуседство, као и уједначени односи са три центрипеталне тачке светске политике: Бриселом, Вашингтоном и Москвом“ (Драгојловић и др., 2010: 309). Све до проглашења косовске независности и почетака економске кризе крајем 2008. године можемо говорити о три стуба спољне политике, како је то јула 2008. потврдио и тадашњи министар спољних послова Вук Јерemiћ (Б92: 2008).

Оно што је на изванредан начин „активирало“ српску спољну политику је реакција државе на проглашење косовске независности 17. фебруара 2008. Убрзо после тог корака САД и 22 од тада 27 чланица Уније је признало тај корак, стављајући Србију пред сасвим специфичан изазов. Како одговорити, макар и формално и мирољубиво и показати своје неслагање, а не угрозити своју позицију vis-a-vis односа са Унијом? Дошло је до видљиве поделе у српском политичком спектру на две опције, где су Демократска странка Србије и десна опозиција (Српска радикална странка) захтевале снажан одговор на ове догађаја и у бити замрзавање даљег тока приступања Србије ЕУ због нарушавања суверенитета, а Демократска странка, Г17, Социјалистичка партија Србије и Либерално демократска партија тражиле еластичнији одговор и остајање на путу приступања Унији. Други блок је на изборима 2008. однео победу и стога морао да у пракси изврши тај интерно неконзистентни пројекат назван „и Косово и Европа“.

Положај Србије према косовској независности је јавно подржан од стране Русије и Кине, две сталне чланице Савета безбедности, на основу принципа суверенитета и противљења једностраној измени граница. Србија је своју спољнополитичку активност окренула ка појашњавању своје позиције код низа земаља, тражећи начин да унутар структуре Уједињених нација прво спречи талас нових признања косовске независности, а да потом оспори сам тај чин. У том смислу, ваневропске земље су се показале као изузетно битне за Србију, попут Индонезије, Ирана, Индије, низа афричких и латиноамеричких држава. Такође, током 2008. је изведена и продаја државне Нафтне индустрије Србије рус-

ком Газпрому, што је у широј јавности схваћено као додатни искорак Србије ка Русији и макар и благо одступање од ЕУ. Ваља се подсетити да је у августу 2008. дошло до сукоба руске и грузијске војске и да су односи на релацији Москва – Брисел и Москва – Вашингтон пали на веома ниске тачке. Са друге стране Европска унија је креирала сопствену мисију за Косово, ЕУЛЕКС, која је номинално била подређена УН-МИК мисији Уједињених нација, и посвећена јачању локалног правосудног система (European Council, 2008). Србија је у новембру 2008. са УН потписала план у шест тачака којим је одобрила овакву поставку, тј. подређеност мисије ЕУ мисији УН, уз њену формалну статусну неутралност (Deimel and Schmidt, 2009: 2).

Кулминација „изласка у свет“ Србије је дошла у августу 2009. године, приликом посете председника Тадића Кини. Он је тада изјавио да Србија сада има „четири стуба спољне политике“, те да ће то бити основа српске спољне политике у будућем периоду (ISAC Fond, 2013: 17). Потписивањем споразума о стратешком партнерству Кина је тако додата као нови стуб, равноправан са остала три. Кина је за Србију тада имала двоструку улогу: да стоји иза српске позиције о косовској независности и евентуално послужи као извор нових инвестиција у српску привреду. Зарад контекста, морамо истаћи да је у том периоду на сцени био први удар финансијске кризе који је започео средином септембра банкротом „Лиман брадерса“ на Волстриту, и да је било јасно да Западне банке и предузећа неће моћи у осетној мери одговорити на српске инвестиционе потребе.

Политика „четири стуба“ је јасно показивала да је она заправо последица покушаја подизања сарадње са земљама ван ЕУ по питању Косова, иако је декларативни циљ државе и даље остало прикључење ЕУ у догледном тренутку. Њена уска форма је јасна из ноторног схватања глобалне политике које каже да та четири стуба не функционишу ни у каквој хармонији те да је балансирање између њих готово неизводљиво без осетне штете по земљу попут Србије. Такође, ослонац на Кину као удаљену земљу, поред ослонаца на Русију је у најави носио додатне проблеме за српску позицију у окружењу земљама ЕУ и НАТО пакта (Ђурковић, 2011).

Три месеца након споразума са Кином Србија је потписала ново стратешко партнерство, са Италијом. Основа споразума је италијанска подршка процесу приступања Србије ЕУ али и ФИАТ-ова инвестиција у крагујевчку „Заставу“ која се показала као можда кључним успехом за Демократску странку пред изборну победу 2008. године. У жељи да се даље гради на том потезу, није чудно да су економске теме доминантан део овог споразума (Ђукановић и Живојиновић, 2012: 308).

Србија је успела да преко одлуке Генералне скупштине УН издејствује да Међународни суд правде у Хагу расправља о легалности одлуке косовских званичника наспрам међународних правних норми. Међутим, Суд је лета 2010. донео необавезујућу пресуду да потписници декларације нису лица обавезана међународним правним нормама, избивши из руке главне аргументе Србије пред чланицама Уједињених нација да супротстављање независности Косова у бити значи и заштиту међународних норми. То је у пракси значило и да је Србија морала да заједно са ЕУ предложи нацрт резолуције Генералне скупштине УН која је позвала на техничке преговоре Београда и Приштине али под капом ЕУ. Тако је од септембра 2010. питање односа Београда и Приштине постало део укупних односа Србије и Уније, у коме је Србија логично била у подређеном односу као аспирант на чланство у Унији. Прва последица ове поставке је била видљива већ у децембру 2010. године када су Француска и Немачка формално стопирале прихватање српске кандидатуре наводећи као разлог недовољну ангажованост Србије по питању техничких преговора са Косовом, поготово на делу северног Косова где је живела српска већина.

Србија је ову препреку покушала да прескочи на посредан начин. У априлу 2011. је потписала ново стратешко партнерство, са Француском. Партнерство је наводило реформу администрације и прихватање правне тековине Уније те француску помоћ у тим пословима, уз помоћ у евентуалном чланству Србије у мисијама под капом Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Такође, француским фирмама је стављено у изглед да би могле добити посао око планиране изградње метроа у Београду (Ђукановић и Живојиновић, 2012: 309). До лета 2011. године Србија је испунила и своје преостале обавезе према Хашком трибуналу – ухапсила је Ратка Младића и Горана Хацића, два последња оптуженика за ратне злочине у ратовима 1990-их. Холандија је због овог питања активно блокирала примену економског дела Споразума о стабилизацији и придруживању све од његовог потписивања септембра 2008. У октобру 2011. Европска комисија је предложила Савету да Србију прогласи за заваничног кандидата за чланство, што је Савет прихватио крајем фебруара 2012. године. Од 2011. Србија се спрема да активније суделује у активностима из домена Заједничке спољне и безбедносне политике. У јуну је потписан оквирни споразум који је отворио врата учешћу Србије у мисијама под окриљем ЕУ. Фебруара 2012. Народна скупштина је ратификовала тај споразум и усвојила план учешћа Војске Србије у мултинационалним операцијама, који је иницијално планирао учешће у мисијама ЕУТМ Мали и ЕУ НАВФОР Сомалија (European Commission,

2011: 126). Србија од марта 2012. учествује на седницама Војног штаба ЕУ а од априла и на коференцијама Борбених група Европске уније. Након закључивања административног споразума између Министарства одбране и Европске одбрамбене агенције у марту Србија је ушла у процес формализације свог односа са ЕОА, који је окончан децембра 2013. и који означава пун капацитет Србије као државе кандидата да сарађује у пројектима у надлежности те институције. Споразум детаљније појашњава размену обавештајних података из војно-безбедносног домена. начин учествовања Србије у мисијама Уније из домена Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и сарадњу у питањима војне индустрије, војних набавки и војне обуке (European Defence Agency, 2013).

Од општих избора у мају 2012. године и смене власти (Српска напредна странка је постала нови стожер уместо Демократске странке) постављало се логично питање како ће та промена деловати на спољно-политички курс земље, пошто је од формирања СНС-а 2008. године једно од битних питања био и њен однос према Унији. Но, тренд усклађивања спољнополитичких акција се наставио курсом који је зацртала Демократска странка у претходном периоду. По среди је на делу био процес преласка са четири стуба на један, бриселски стуб, који је остао доминантан у економској и политичкој сфери, за разлику од руског и кинеског који имају економску и америчког који има само политичку димензију. Током 2012. обе Владе (и Мирка Цветковића и Ивице Дачића) су следиле исту стазу. Априла 2012. потпредседница Европске комисије и Висока представница за спољну политику Уније Кетрин Ештон је позвала низ земаља ван ЕУ да примене мере санкција против званичника Обале Слоноваче и Зимбабвеа којима би им се ограничило право кретања и могућност извођења финансијских трансакција. Србија је овај позив прихватила. Средином јула је упућен нови позив, да се сличне мере примене против званичника Сирије и Белорусије, што је Србија такође прихватила. Случај Белорусије је битан јер је изазвао одређену реакцију јавности на такву одлуку Владе. У медијима је примећено да је председник Белорусије Лукашенко допутовао у Београд током бомбардовања 1999, дајући подршку Србији, те да постоји извесан емотивни отклон од ових мера које су предузете, али да је резон преклапања спољнополитичких корака у датом тренутку био јачи од сентимената из прошлости. Затим је у новембру девет земаља добило позив да се придружи мерама против Ирана због питања иранског нуклеарног програма, с чиме се Србија такође сложила (Павловић, 2012). Иран је током 2008-2010. био једна од важнијих карика у ланцу подршке који је Србија организовала у УН у вези са неприхватањем косовске независности, да би, након што је потреба за таквом подршком престала

и питање односа са Косовом пребачено из УН у ЕУ, Србија стала на линију политике санкција према Ирану коју је Унија прокламовала. Ови кораци су довели до позитивне оцене у поглављу 31 (спољна политика), где је Унија констатовала поклапање у 69 од 70 позива (European Commission, 2012: 62). То је до сада највећи проценат преклапања, и такав резултат је производ рада две сукцесивне Владе.

Одређен искорак из ове политичке трасе је учињен априла 2013. када је Србија приступила Организацији договора о колективној безбедности (ОДКБ) у статусу посматрача заједнос са Авганистаном, на Санкт-Петербуршком самиту те организације (Организација Договора о колективној безбедности, 2013). Оваква позиција је у формалном складу са резолуцијом Народне скупштине из децембра 2007. којом је, између осталог, проглашена војна неутралност, и такође формално се не коси са обавезама преузетим у Уговору о стабилизацији и придруживању из 2008. године. Србија није показивала већу активност унутар ОДКБ, док је са друге стране у пракси остварила своје учешће у две споменуте мисије Европске уније у Африци, од маја 2013. године. Такође, маја 2013. председник Томислав Николић је у Сочију потписао уговор о стратешком партнерству са Русијом, који предвиђа већу економску сарадњу али и могућност капиталних војних набавки (ваздухопловна средства). Уговор је у знатној мери типског карактера и не представља одступање од сличних уговора које Русија има са земљама чланицама Уније, попут Шпаније (Блиц, 2013). Нешто специфичнији је уговор о стратешком партнерству потписан са Азербејџаном у фебруару 2013. и он се односи пре свега на економским интересима (Азербејџан је 2012. Србији одобрио кредит од око 300 милиона долара) и декларативној подршци принципима територијалне целовитости, чиме је сличан уговору потписаном 2009. са Кином (РТС, 2013).

Србија је паралелно са овим потезима морала да решава барем део својих односа са Косовом. Разговори о техничким питањима су почели марта 2011. под окриљем Уније тј. њене Службе за спољне послове и уз директно учешће Кетри Ештон, а неколико споразума – о катастру, слободи кретања, узајамном признавању диплома и царинских печата – је брзо закључено. Два најважнија питања – о интегрисаном управљању границом и формом учешћа Косова у међународним организацијама и скуповима је одлагано извесно време. Крајем октобра 2012. нова Влада је отпочела до сада последњу рунду преговора, и од њихове успешности је практично зависио даљи пут придруживања Србије Унији. До децембра је постигнут део споразума, као и начин примене раније постигнутог договора око контроле границе и учешћа Косова на међународној

сцени. Финализација целог процеса је уследила у априлу 2013. године када је потписан „Први споразум о принципима нормализације односа“. Последња препрека позитивном ставу Уније о даљем процесу придруживања је била имплементација постигнутог споразума (Ђукановић, 2013). Овај процес тече практично и до данас – нпр. успорено формирање договорене Заједнице српских општина добрим делом је последица изборних циклуса на Косову током 2013. и 2014. Из овога није тешко разумети да су оцене Уније за поглавље 31 и у 2013. биле позитивне. Србија се придружила 31 од 35 позива за увођење рестриктивних мера, остварила је напредак у односу на Заједничку безбедносну и одбрамбену политику кроз две војне неборбене мисије, и одређени напредак у регионалној сарадњи и питањима контроле промета наоружања. Уочено је да Србија још нема механизам праћења прихваћених рестриктивних мера (European Commission, 2013). Формални проблем из овог домена се јавио приликом посете белоруског председника Лукашенка Београду, 11. јуна 2014. године. Наиме, Александар Лукашенко се налази на списку лица којима је забрањен улазак у земље Уније. Како се Србија у лето 2012. прикључила овим мерама, до ове посете није смело доћи јер су прекршене прихваћене обавезе па и интерне процедуре. Но, поред формалног питања јавила се и извесна политичка потреба да председник Лукашенко има бар и споредна отворена врата у Европи у контексту текуће кризе у Украјини која доминира као спољнополитички изазов за све европске земље (Блиц, 2014).

Питање санкција према Русији

Развој догађаја у Украјини, од краја новембра 2013. када је тадашњи председник Виктор Јанукович одлучио да одложи потписивање Споразума о асоцијацији и Свеобухватног трговинског споразума са Европском унијом, па до 21. – 22. фебруара 2014. када је после вишемесечних и на крају насилних протеста практично свргнут с власти, је довео до највећег заштравања односа на линији Русија – ЕУ/САД од краја Хладног рата. Јануковичево одлагање потписивања је дошло као последица економских веза које Украјина има са Русијом, прво у облику уговора о слободној трговини а затим и започетих разговора о уласку Украјине у Евроазијску унију. Потписивање споменутих уговора са ЕУ, које је у коначници извршено крајем јуна 2014. године од стране нових власти у Кијеву, је практично поништило могућност украјинског учешћа у институционализованом пројекту Евроазијске уније који је под вођством Москве.

Ескалација сукоба на тргу Мајдан у Кијеву у периоду 17. – 22. фебруар је довела до пада Јануковича са власти, колапса утицаја његове Партије Региона која је имала базу у јужним и источним, значајним делом русофоним крајевима Украјине. Такав развој догађаја је довео до низа побуна у наведеним деловима Украјине. Прикривена подршка Русије тим побунама је добила своју отворену верзију када су руске трупе стациониране на Криму по споразумима из 1997. и 2010. године напустиле своје гарнизоне и почеле да патролирају улицама Симферопоља и Севастопоља. У периоду 27. фебруар – 16. март про-руске политичке групације су преузеле контролу над кримским и севастополским институцијама (уколико је до тада нису имале), те организовале референдум који је за резултат имао изгласавање опције о припајању Русији. Председник Русије Владимир Путин је 18. марта са кримским представницима потписао Уговор о приступању Крима и Севастопоља као субјеката Руске Федерације.

Савет Европске уније је 17. марта донео пропис о рестриктивним мерама према 21 руском и украјинском држављанину (Савет Европске уније, 2014а), као прву у низу рунди санкција према Русији (ЕЕАС, 2014). У следећа два дана и остале земље Европе осим Србије, Македоније и БиХ су се прикључиле тим мерама. Позив Уније Србији је дошао у, институционално посматрано, незгодном тренутку. У недељу 16. марта у Србији су држани ванредни парламентарни избори на којима је победу однела СНС што је значило да ће доћи до смене на месту председника Владе, те да тренутна Влада у техничком мандату не би требала да одлучује по тако важним питањима. Посете Кетрин Ештон и Штефана Филеа (комесара за проширење), 27. априла и 9. маја су поред „редовног“ садржаја (поглавља 23, 24 и 35) имале и ноту упита представника Уније о намераваном курсу Србије у погледу усвајања санкција према Русији. Између те две посете у Србији је боравио Сергеј Наришкин, председник руске Думе, који се нашао на списку санкционисаних лица од стране Европске уније. Формалних препрека није било за ову посету јер Србија није применила мере санкција Уније према Русији (за разлику од посете Лукашенка), иако се од почетка кризе из Брисела (а још више и Вашингтона) нерадо гледа на посете руских званичника Београду.

Од средине јула, а нарочито услед обарања малезијског Боинга 777 са лета МХ17, санкције су појачане и укључују престанак финансирања државних пројеката у Русији од стране Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) и Европске инвестиционе банке (ЕИБ). Даље, тзв. секторске санкције које треба да банкама у већинском руском државном влас-

ништву укину могућност приступа финансијским тржиштима ЕУ, да блокирају инвестиције у петрохемијски и одбрамбени сектор су такође у детаљној припреми. Дугорочнији економски ефекат ових мера тек треба да се види. За сада је изгледно да ће руска економија ипак порасти у 2014, иако тек за око 0,2% према ревидираној пројекцији Међународног монетарног фонда (RIA, 2014).

У тренутку доношења ових мера у марту тек су били завршени парламентарни избори у Србији. Иако је постало јасно да ће СНС бити далеко најјача странка те да ће Александар Вучић преузети место председника Владе, „техничка“ Влада је остала под председништвом Ивице Дачића, који није имао никакав разлог да тако битну, и у том тренутку макар само симболичку одлуку о санкцијама доноси као председник Владе. Тако је одлука о томе пребачена на садашњу поставку Владе, која, чини се, нема намеру да учини тај корак.

У разматрању утицаја евентуалног придруживања Србије овим санкцијама према Русији треба имати у виду неколико ствари. Наиме, српски извоз у Русију расте брже задњих неколико година него укупан извоз, показујући да руско тржиште има широки капацитет да прими домаћу робу (погледати рад Горана Николића у овом броју). У периоду економске кризе у којој живимо неколико година и која показује знаке продубљивања, угрожавање раста извоза кроз евентуалне руске директне забране или разна административна ограничења мора бити узето у обзир. Такође, постоји могућност да поједине руске компаније преузму неколико традиционалних „губиташа“, попут Сартида или Азотаре. У периоду у коме начелно вршимо реструктурирање привреде и желимо да престанемо да трошимо новац од пореза на издржавање непрофитбилних компанија, угрожавање потенцијалног преузимања од стране руских компаније, а у одсуству неке друге сувисле опције, такође мора имати своју тежину. Овде треба имати у виду да услед деловања санкција, и мимо српско-руских односа, руске фирме одлуче да не улажу у Европи капитал до кога ће све теже долазити, већ да га оставе за покривање евентуалних губитака и интерни развој.

Пројекат „Јужни ток“ у суштини не зависи од Србије, нити од односа Србије и Русије. Србије је ту само једна карика у ланцу који мора цео функционисати да би имао икаквог смисла. Сам пројекат се чини амбивалентним за Србију – финансирање тог пројекта би била обавеза руске стране, а било би накнадно исплаћено од транзитних зарада. У том смислу, Србија не добија много изградњом, али ни не губи много ако се тај пројекат не реализује. Тако се не чини да је „Јужни ток“ посебно релевантно питање за Србију у разматрању евентуалног увођења

санкција, тим пре што без Србије тај посао скоро да није замислив. Може се рећи да је у овом пројекту Србија потребнија Русији него обратно. Са друге стране Србија дугује Русији по основу потрошње гаса неколико стотина милиона евра (краткорочни дуг), и руско инсистирање на исплати тога пре испоруке нових количина ове јесени и зиме би уздрмало до темеља републички буџет и/или Србијагас. Чини се да је на овој тачки Србија најрањивија према Русији.

Питање суверенитета неке државе се често поставља у овим разматрањима. Формални став српских власти, свакако везан за питање односа према Косову, је да се поштује украјински суверенитет на целој територији (ТАНЈУГ, 2014). Треба знати да Украјина није признала независност Косова, па се тако чини да су Србија и Украјина у сличном положају у односу на питање суверенитета. Међутим, то је само начелно слична позиција. Србија се свог суверенитета на Косову *de facto* одрекла скоро у целости, а *de iure* у знатној мери, потписивањем Бриселског споразума априла 2013. године. Србија је земља која је показала да суштински има врло флексибилна схватања свог суверенитета, који је сведен на поглавље 35 у преговорима са ЕУ а долази у позицију да мора изабрати да ли ће ригидно – санкцијама – бранити туђи суверенитет.

Србија је према ЕУ преузела обавезу из Уговора о стабилизацији и прикључењу која, неодређено, говори о „прогресивном усклађивању“ спољне политике Србије са спољном политиком Уније оличеном у Заједничкој спољној и безбедносној политици. Не постоје јасни и формални механизми усклађивања, нити рокови за њихово испуњење. Србија је раније већ применила читав низ санкција према различитим земљама, укључујући Белорусију, Зимбабве, Иран и Сирију. У том смислу, искуство из претходних пар година (од пролећа 2012) већ постоји и увођење санкција Русији у том контексту не би било никакав преседан.

Унија са своје стране има формалну могућност да кроз одлуку Комисије или на захтев бар трећине чланица (10 у овом тренутку) суспендује преговоре са Србијом ако оцени да Србија „упорно крши вредности на којима Унија почива“ (European Council, 2014: 10). Оцењивање Србије у смислу усклађености њеног напретка у преговорима обично долази у касну јесен, у периоду октобар – децембар, када се усвајају годишњи извештаји Комисије и Савета. Негативна процена напретка у поглављу 31 (спољна политика) је вероватна, макар у домену праћења позива Уније у вези са рестриктивним мерама. Од политичке процене Брисела ће зависити да ли ће то преточити у конкретнију негативну оцену или ће за сада то питање оставити по страни.

Српска политичка елита и дипломатски апарат би морали тачно знати праву реакцију Русије на увођење санкција. Русија се за сада уздржавала од мера директне економске одмазде, осим што је појачавала притисак на земље бившег СССР-а кроз забране увоза роба (нпр. молдавско воће). На санкције је одговорила најавом борбе кроз институције Светске трговинске организације, али стално чујемо гласове о замрзавању имовине великих европских компанија (*БП, Шел*), тако да постоји нејасна зона могућих руских одговора. Такође, Србија ће бити више у фокусу наредне године због председавања ОЕБС-ом, чија специјална посматрачка мисија у Украјини представља готово једину институционалну спону између сукобљених страна.

Закључак

Министар спољних послова Дачић који је изјавио да су спољно-политички приоритети Србије да буде чланица ЕУ, да оствари што већи политички утицај на најважније политичке центре моћи у свету, да развија и негује односе са традиционалним пријатељима и да доприноси миру и стабилности у региону (РТС, 2014). За сада се чини да је остварење ових циљева из угла Београда углавном успешно. Због позиције кандидата за чланство у ЕУ и преузетих обавеза круцијално питање је како ће Брисел видети развој спољнополитичке позиције Србије, нарочито око односа са Русијом.

Србија би требало да инсистира код Уније да јој се појасни крајња сврха санкција. Чему оне тачно служе, који су услови њених повлачења у догледном периоду и уопште како Комисија, Савет и Европска служба за спољне послове замишљају излаз из периода лоших односа са Русијом. Ако Брисел игра само на карту потпуног руског попуштања, а чини се да игра на њу и да није довољно промислио алтернативне опције, онда ћемо вероватно ући у период не само вишегодишњег потпуног захлађења односа између Уније и Русије, него и у период убрзане диференцијације глобалне политичке слике на Запад (ЕУ, САД, Канада, Аустралија, оквирно) и „остатак“. Свет ван Запада сасвим очигледно нема намеру да на било који начин квари односе са Русијом. Штавише, руски односи са Кином, Индијом, Латинском Америком и читавим низом других земаља су на веома високом нивоу. Путинова Русија ће претрпети лимитирани економски удар, искористиће своју глобалну позицију да на дуги рок нађе инвеститоре и тржишта и чвршће ће се стратешки повезати са Кином. За европске интересе то ће бити изузетно лош сценарио,

али се чини да ће то бити цена немогућности Уније да за Русију осмисли позитивну и продуктивну улогу кроз постојећу или планирану безбедносну и/или економску поставку ствари. Украјинска криза је заправо последица тог нерешеног односа и недостатка отвореног дијалога.

Ова криза за Србију представља извесну назнаку искушења која се могу очекивати у даљем периоду приступања ЕУ. Наиме, иако не треба очекивати да ће се стално понављати кризе попут текуће у Украјини које ће читаву Европу стављати пред избор између лошег и горег, Србија ће свакако морати да у већој мери прати спољнополитичке активности Уније, можда и по цену односа које сматра традиционалним, наслеђеним из епохе несврстаности или културно или сентиментално блиским. Маневарски простор за „креативнију“ самосталну спољну политику се неумитно сужава, и постојаће највише у домену економских односа, потражње за инвестиционим партнерима и новим тржиштима за домаћу робу. Србија ће у сваком случају морати да учи како да у Бриселу представи своје партикуларне циљеве и како да их повеже са ширим интересима Европске уније ради њиховог остварења, јер ће критични део њене спољне политике бити регулисан у том оквиру.

Литература:

1. B92 (2008): „Jeremić: Tri stuba spoljne politike“, 3. jul, http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=306914
2. Blic (2013): „Руски аналитичар: стратешко партнерство Србији не доноси ништа ново“, 23. мај, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/384015/Ruski-analiticar-Stratesko-partnerstvo-Srbiji-ne-donosi-nista-novo>
3. Blic (2014): „Лукашенко би до Европе преко Србије“, 13. јун, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/473097/Lukasenko-bi--do-Evrope-preko--Srbije>
4. Deimel, Johanna, Schmidt, Armando Garcia (2009): „Kosovo 2009: Uncertain Future“, *Spotlight Europe*, No. 1, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh
5. Dragojlović, Nataša i dr. (2010): *Spoljna politika Srbije – strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd
6. Đukanović, Dragan i Živojinović, Dragan (2012): „Strateška partnerstva Republike Srbije“, *Godišnjak FPN*, Vol.6, str. 299-312
7. Đukanović, Dragan (2013): „Односи између Београда и Приштине – од техничког до политичког дијалога“, *Међународни проблеми*, Vol. 65, Br. 3, str. 365-385
8. Đurković, Miša (2011): „Академија Коџа Поповић“, 11. август, <http://www.politika.rs/pogledi/Missa-Djurkovich/Akademija-Koce-Popovica.lt.html>

9. EEAS (2014): *Sanctions in Force*, May 26, http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/2014_05_26-measures-in-force_en.pdf
10. European Commission (2011): „Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union“, October 12, Brussels
11. European Commission (2012): „Serbia 2012 Progress Report“, October 10, Brussels
12. European Commission (2013): „Serbia 2013 Progress Report“, October 16, Brussels
13. European Council (2008): „Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, 2008/124/CFSP“, 4 February, Brussels
14. European Council (2014): Ministerial Meeting Opening: The Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/neg_frame.PDF
15. European Defence Agency (2013): *Signing of EDA-Serbia Administrative Arrangement*, December 13, Brussels, <http://www.eda.europa.eu/info-hub/news/2013/12/13/signing-of-eda-serbia-administrative-arrangement>
16. ISAC Fond (2013): „Od četiri stuba spoljne politike do evropskih integracija: postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije“, ISAC Fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd
17. Организация Договора о коллективной безопасности (2013) *Парламентские делегации Республики Сербия и Исламской Республики Афганистан получили статус наблюдателей при Парламентской Ассамблее ОДКБ*, 12. 04, http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=1776
18. Pavlović, Đorđe (2012): „Položaj EU u UN i spoljna politika Republike Srbije“, u: Đukanović, Dragan i Jončić, Miloš (ur.): *Spoljna politika Srbije i Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 168-189
19. RIA (2014): „Russia Loses Over 1% in Expected 2014 GDP Growth after IMF Revision“, July 24 <http://en.ria.ru/business/20140724/191214257/Russia-Loses-Over-1-in-Expected-2014-GDP-Growth-After-IMF.html>
20. RTS (2013): „Strateško partnerstvo sa Azerbejdžanom“, 8. februar, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1262804/Strate%C5%A1ko+partnerstvo+sa+Azerbejd%C5%BEanom.html>
21. RTS (2014): „Dačić: Srbija mora da traži balans“, 9 jun, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1619153/Da%C4%8Di%C4%87%3A+Srbija+mora+da+tra%C5%BEi+balans.html>
22. TANJUG (2014): „Vučić iznenađen izjavom Kirbija, izvinjenje Ambasade SAD“, 23. jul
23. <http://www.tanjug.rs/novosti/138535/vucic-iznenadjen-izjavom-kirbija--izvinjenje-ambasade-sad-.htm>

ALIGNMENT OF SERBIA'S FOREIGN POLICY WITH THE FOREIGN POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The paper discusses the process of alignment of Serbia's foreign policy steps in the context of its obligations per Stabilization and Association Agreement and the negotiating process with the European Union. At first we will see the short history of relations, the specificity of Serbia's road towards the EU, and then the practical steps taken in the foreign policy cooperation and current issues that stand before them. The main one is the relationship with Russia, for both the Union and Serbia and its position towards Moscow in the new reality of sanctions and complete cooling down of relations. It represents an immediate test for Belgrade but also a token sign of a stronger pressure for alignment of its foreign policy to the EU one.

Key words: Serbia, EU, foreign policy, four pillars, sanctions, Russia.