

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 „Odbrana”, 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 suverenosti 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 uloženi 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, Ćustendil 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.