

„U začaranom krugu visoke politike” (i mnogo više od toga) – put Srbije ka Evropskoj uniji

Marina RADOVANOVIĆ¹

Miloš Petrović, Maja Kovačević i Ivana Radić Milosavljević, *Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2023, 428 str.

Monografija *Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita*, objavljena 2023. godine u izdanju Instituta za međunarodnu politiku i privredu, vredan je istraživački poduhvat u domenu evropskih integracija Srbije. Polazeći od pitanja da li je perspektiva članstva u Evropskoj uniji u savremenom (geo)političkom kontekstu – sve izrazitija (spoljno)politička nužnost, tročlani autorski tim rasvetljava razne deonice evropskog puta Srbije. Neke od njih su neobično teške i neizvesne i, kao takve, zavredile su posebnu istraživačku pažnju tokom gotovo čitavog toka analize.

Celokupan istraživački postupak uokviren je određenim pojmovnim razgraničenjima. Na prvom mestu, autori ističu potrebu za razlikovanjem *evropske integracije*, kao višeslojnog, dugotrajnog i produbljenog procesa, u odnosu na sam čin sticanja (punopravnog) *članstva u Uniji*. Naglasak na *procesu* namesto *ishoda* u razumevanju evropskih integracija Srbije – oblikuje idejne (teorijske) i metodološke osnove istraživanja, zasnovane na kombinaciji istorijskih, socioloških, komparativno-političkih, proceduralno-institucionalnih i geopolitičkih perspektiva u razumevanju istraživačkog problema.

Multidisciplinarni pristup naučnom objašnjenju vidljiv je već u prvoj istraživačkoj celini. Posvećena nastanku, razvoju i protivrečnostima tzv. *Procesa stabilizacije i pridruživanja*, ova analitička celina pruža mnogo više od pukog hronološkog pregleda odnosa Srbije sa Unijom u svetlu navedenog procesa. U tom pogledu, posebno je važan istraživački fokus na elemente (dis)kontinuiteta strategije uslovljavanja EU, čiji su svakoliki uticaji prisutni znatno pre Solunskog samita iz 2003. godine. Uspostavljena 1997. godine u odnosu na Albaniju, Bosnu i

¹ Research Assistant, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. E-mail: marina.radovanovic@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-3079-5433>.

Hercegovinu, Hrvatsku, Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju – strategija uslovljavanja EU poslužila je kao „produžena ruka” tzv. Kopenhaških kriterijuma za članstvo u Uniji. Na tom tragu, podsticaji u vidu trgovinskih, finansijskih, investicionih, humanitarnih i drugih modaliteta pomoći i podrške institucija i tela EU, stavljeni su u ravan sa uslovima koje je trebalo da ispune odnosne države. Među njima su se posebno isticali oni usmereni na održanje (postkonfliktne) regionalne stabilnosti Zapadnog Balkana, poput poštovanja obaveza proisteklih iz Dejtonskog sporazuma, uključujući saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (Haški tribunal), rešavanje statusa izbeglih i raseljenih lica, razvijanje regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa, odnosno usklađivanje sporazuma između Republike Srpske i SRJ, te između Hrvatske i Federacije BiH sa načelima Dejtona. Sa druge strane, posebnu pažnju privukao je zahtev za izručenje državljana ovih država koji ilegalno borave na području Unije. Njime je strategija uslovljavanja direktno iskorišćena za osiguranje bezbednosti EU u sopstvenom dvorištu.

Ovako postavljena šira strategija uslovljavanja – nagoveštava isprepletene interese, trusna područja, ali i nedorečene (konkretne) ciljeve koji su, tokom vremena, opredeljivali delovanje Unije kako u odnosu na čitav region Zapadnog Balkana, tako i u odnosu na njegove sastavne pojedince. Ne sasvim dosledno i umnogome – hipokritično – delovanje EU pod plaštom obećane „evropske perspektive”, učitava se i na primeru Srbije. Premda je insistiranje na ispunjenju uslova konstantno prisutno u odnosima Unije sa Srbijom, u različitim fazama, a posebno tokom nekih od prelomnih momenata na evropskom putu Srbije – sami uslovi nisu položili test kredibiliteta. Prema oceni autora, različiti faktori uticali su na ovakav ishod. Ustrojstvo političkog sistema EU, opterećeno međuinstitucionalnim odnosima, ali i odnosima između samih država članica, te spoljašnje okolnosti koje su nalagale aktivnije angažovanje Unije u pravcu zaokruživanja sopstvene bezbednosne strategije – u osnovi su nekredibilnog uslovljavanja Srbije. Levitirajući između ciljeva postavljenih politikom proširenja i zajedničke spoljne i bezbednosne politike, elementi uslovljavanja Srbije podešavani su, ispostaviće se, po potrebama Unije.

Odsustvo jasne i jednoznačne predstave o sadržaju uslovljavanja posebno se učitava na primeru dijaloga Beograda i Prištine o normalizaciji odnosa. Iako formalno statusno neutralni akter i posrednik u ovom dijalogu, EU nije uspela da sačuva poverenje srpskih političkih lidera i javnog mnjenja. Teza o *sui generis* prirodi kosovskog spora, ispostavlja se kao svojevrsni „srednji put” između insistiranja na poštovanju relevantnih međunarodnopravnih instrumenata donetih u krilu Ujedinjenih nacija, na jednoj strani, i otvorenog zalaganja Unije za priznanje tzv. kosovske nezavisnosti od strane Srbije, na drugoj strani. Osim na nivou zvaničnih proklamacija, nedoslednost pristupa EU u pogledu kosovskog pitanja ogleda se i u

konkretnim operativnim potezima, poput uspostavljanja i razvoja misije EULEKS, ali i u nejednakoj primeni sistema „štapa i šargarepe” prema dvema stranama u sporu. Dinamika pregovaranja i zaključivanja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU – dugoročna, zategnuta, i nadasve neizvesna u slučaju Srbije, a brza, efikasna, potpomognuta zaobilaženjem internih procedura Unije u slučaju Kosova i Metohije² – upravo svedoči o inherentnim protivrečnostima strategije uslovljavanja.

Da uslovljavanje nije relikv prošlosti na evropskom putu Srbije, upozorava se u drugom delu analize. Usmeravajući pozornost na proceduralno-institucionalne osnove triju faza evropske integracije Srbije – faze pridruživanja (2000–2008), pretpristupne faze (2009–2012) i tekuće faze pristupanja – ova istraživačka celina produbljuje uvide o sadržaju, delovanju i domašajima mehanizma uslovljavanja. Opšti je utisak da, uporedo sa uslozňjavanjem stepena evropske integracije, jača i intenzitet uslovljavanja sa strane EU. Tako su u fazi pridruživanja, zasnovanoj na pregovaranju i stvaranju pretpostavki za primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pretežno naglašeni ekonomski aspekti približavanja Uniji, u prvom redu stvaranje zone slobodne trgovine između EU i Srbije. Međutim, uprkos relativno ograničenim ciljevima, ni ova faza nije bila lišena određenih specifičnosti i poteškoća, što se prevashodno duguje unutarpolitičkim prilikama i složenoj podeli nadležnosti tokom postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

U pretpristupnoj fazi, tokom koje je Srbija slovila kao potencijalni kandidat za članstvo, uslovljavanje dobija svoj puni zamajac. Strogo koncentrisano oko pitanja normalizacije odnosa Beograda i Prištine nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti potonjih institucija, uslovljavanje je u ovoj fazi poprimilo svoje savremene obrise. Napredak u tzv. tehničkom dijalogu sa Prištinom diktirao je dinamiku daljeg napretka Srbije ka pristupnoj fazi u procesu. Zauzvrat, Unija je kroz tzv. IPA fondove (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) nudila podsticajnu finansijsku podršku za sveobuhvatne društveno-političke reforme. Ovakva podrška kontinuirano traje od 2007. godine, a svoj vrhunac beleži upravo u savremenom trenutku, u jeku faze pristupanja. Pristupni put Srbije, poput ranijih etapa, odvija se u uslovima asimetrije pregovaračkih moći dveju strana. Unija, kao moćniji pregovarač u datoj računici, vođen iskustvima prethodnih talasa proširenja, koncentriše celokupnu dinamiku pristupnih pregovora oko principa „najpre osnove”, što znači da je ukupni uspeh pregovaračkog procesa neodvojiv od uspeha na planu vladavine prava, poštovanja osnovnih sloboda, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ovi principi i politike u srži su pregovaračkih poglavlja 23 i 24, odnosno klastera I, saglasno novoj metodologiji pristupnih pregovora.

² U daljem tekstu koristi se skraćeni oblik naziva: *Kosovo*.

Da je evropski put Srbije, ipak – mnogo više od puke birokratije, uspostavljanja merila, harmonizacije sa pravnim tekovinama EU (*EU acquis*), otvaranja i zatvaranja poglavlja – svedoče osvrta autora na formiranje stavova javnog mnjenja, te na pitanja izgradnje evropskog identiteta i posledične internalizacije normi i vrednosti Unije. Konstruktivistički ugao posmatranja posebno je važan u uslovima tzv. zamora od proširenja (*Enlargement fatigue*) i politizacije politike proširenja sa strane EU, odnosno pada podrške evropskim integracijama od strane građana Republike Srbije tokom proteklih godina. On otkriva da nije baš sve onako kako nam se čini, te da ni sami brojčani pokazatelji nisu nužno plod informisanog (društvenog) izbora. Štaviše, promenljivi interesi političkih elita, medija, nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih aktera – upravo utiču na promenljivo raspoloženje javnog mnjenja po pitanju evropeizacije celokupne društveno-političke sfere.

Konačno, treći deo monografije smešta evropske integracije Srbije u savremeni geostrateški kontekst. Prožet posledicama ruske invazije na teritoriju Ukrajine, aktuelni geopolitički momentum (re)aktivira stare dileme i nove pristupe u krilu politike proširenja (Karjalainen 2023; Lavrelashvili 2024; Rabinovych 2024). Mesto i značaj usklađivanja spoljnih politika kandidata za članstvo sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU zavređuje tako budnu pažnju u datim okolnostima. Ovo pitanje je posebno relevantno za Srbiju, imajući u vidu nizak stepen usklađenosti sa spoljnopoličkim merama Unije uperenim prema Ruskoj Federaciji. Sa druge strane, sekuritizovanje ruske pretnje, praćene (ne)očekivanim potezima u domenu politike proširenja – potencijalno bi moglo otvoriti nove, politički povoljnije, horizonte na evropskom putu Srbije. Tim pre što kredibilitet principa „nema uvoženja sukoba” bleđi u datom trenutku, otvaraju se stare-nove mogućnosti tretiranja teritorijalno-statusnog spora oko Kosova „iznutra”, u krilu Unije, nalik na ranije slučajeve severnoirskog, odnosno kiparskog pitanja.

U svakom slučaju, autori ispravno primećuju da ni sama pitanja „visoke politike” na evropskom putu Srbije – nije moguće, niti poželjno, razmatrati izolovano od pitanja demokratizacije ukupnog procesa. Principijelna i dosledna podrška Unije na trnovitom putu uspešne demokratizacije i evropeizacije srpskog društva, potrebna je, čini se, više nego ikada ranije (Mihajlović 2024). Naposletku, izostanak podrške i održivih podsticaja sa strane EU mogao bi dodatno da naruši predstavu o normativističkim osnovama pristupnog procesa, puštajući iznova u etar primedbe o „kolonijalnoj” ili „hegemonističkoj” logici (nepriincipijelnog) uslovljavanja.

Bibliografija

- Karjalainen, Tyne. 2023. "EU enlargement in wartime Europe: three dimensions and scenarios". *Contemporary Social Science* 18 (5): 637–656.
- Lavrelashvili, Teona. 2024. "How to make EU enlargement work? A grass-roots approach to strategic preparations". *European View* 23 (1): 111–119.
- Mihajlović, Milena. 2024. "Serbia on a Rocky Road to the EU". In *Enlargement and the Future of Europe – Views from the Capitals*, edited by Michael Kaeding, Johannes Pollak and Paul Schmidt, 161–164. Cham: Springer.
- Rabinovych, Maryna. 2024. "EU Enlargement Policy Goes East: Historical and Comparative Takes on the EU's Rule of Law Conditionality vis-à-vis Ukraine". *Hague Journal on the Rule of Law* 16: 715–737.