

## Zajednička vanjska politika na Zapadnom Balkanu?



[www.populari.org](http://www.populari.org)



# Zajednička vanjska politika na Zapadnom Balkanu?

## Sadržaj

Sažetak .....	3
Nove države, nove politike.....	4
Međunarodno priznanje .....	5
Evropeizacija .....	8
Na pola puta .....	11
Šta sad? .....	13
Nova agenda.....	15



## Sažetak

Međunarodni odnosi su se tradicionalno proučavali kao odnosi i pozicioniranje velikih država na međunarodnoj sceni, ostavljajući male države i proučavanje njihove vanjske politike na marginama istraživačkog i političkog interesa. Međutim, međunarodna realnost 20. stoljeća dovela je u pitanje i promijenila ovaj prilično ograničen pogled na međunarodne odnose i ulogu vanjske politike u cjelini. U tom razdoblju se broj država povećao na više od 200 u svijetu i 40 u Evropi. Sedam od njih su države nastale raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ): Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina (BiH), Crna Gora, Makedonija, Srbija i Kosovo.

Opterećene ratovima i sukobima, tranzicijom i međusobnim regionalnim odnosima koji se prelijevaju na unutarnje i vanjske poslove ovih država, pitanje je na koji način se ove novonastale i prilično male zemlje mogu pozicionirati na regionalnoj i međunarodnoj sceni, u kojoj mjeri mogu uticati na regionalne i međunarodne odnose, te da li posjeduju dovoljno znanja da definiraju prioritete svoje vanjske politike.

Ovaj kratki pregled nastoji objasniti glavne faktore kojima se vodi vanjska politika novih država u regiji, s ciljem da se identificiraju zajedničke karakteristike koje mogu dovesti do veće i smislenije regionalne suradnje na zajedničkim prirozetima vanjske politike, bez obzira na njihove različitosti i različite dinamike provedbe ovih prioriteta.

## Nove države, nove politike

1990-e godine su na Balkanu obilježene raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), što je rezultiralo ratovima i konačno uspostavljanjem novih (relativno) malih država,<sup>1</sup> koje, u kontekstu vanjske politike, tradicionalno gledano, ne bi mogle postići značajan utjecaj na međunarodnoj sceni: velike države stvaraju i održavaju koalicije, dok se male zemlje tretiraju kao objekti međunarodnih odnosa.<sup>2</sup> Stoga je i analiza vanjske politike malih zemalja do nedavno svođena na njihovo pozicioniranje u odnosu na veće države.<sup>3</sup> Međutim, *"danas male države uživaju veći međunarodni ugled i vidljivost nego u bilo kojem drugom razdoblju u historiji."*<sup>4</sup> Politički savezi, poput Europske unije (EU), omogućili su isti pravni i diplomatski prostor za male zemlje.<sup>5</sup>

I za zemlje Balkana, ovo je bio neizbježan pravac kretanja. Iako su balkanske države slične, ratovi i poslijeratne okolnosti ostavili su ih s različitim posljedicama koje su odredile njihove različite dinamike u okviru implementacije vanjske politike. No, bez obzira na ove posljedice, sve su se države odlučile za

---

<sup>1</sup> Velik dio literature o malim zemljama uglavnom se bavi definiranjem malih država. No, ne postoji općeprihvaćena definicija male države. Definicije uključuju geografsku veličinu, veličinu populacije i stepen uticaja zemlje u međunarodnim odnosima. Ali, također se ističe da "mala populacija ili geografska veličina nužno ne podrazumijeva 'mali politički sistem' (Sutton). Malo ne mora nužno implicirati slabost. Ideja malih država također se temelji na percepciji. Robert Rothstein je tvrdio "mala snaga je država koja priznaje da ne može obezbijediti sigurnost prije svega korištenjem vlastitih sposobnosti, te da se temeljno mora osloniti na pomoć drugih." Robert Keohane ponudio je razumijevanje malih država na temelju percepcije: "Mala snaga je država čiji čelnici smatraju da nikada, djelujući samostalno ili u maloj grupi, neće izvršiti značajan utjecaj na sistem." Obojica su naglasili da psihološka dimenzija treba biti uključena u definiciju zajedno s bilo kojim objektivnim kriterijem, kao što je veličina, ekonomski parametri, itd. Laurent Goetschel piše da "u tradicionalnoj političkoj misli ...'malo' u kontekstu vanjske i sigurnosne politike znači percipiranje države kao bezopasne za susjedne zemlje." Ove i brojne druge definicije prisutne su u raspravi o ovom pitanju, ali najmanje je pogrešna definicija zemlje ona koju zemlja sama artikulira.

<sup>2</sup> Walt, Stephen M. 1990. *The Origin of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press.

<sup>3</sup> Literatura o vanjskim odnosima odražava dominaciju velikih država u Evropi u 19. stoljeću. Velike države su kreirale međunarodno pravo i međunarodne odnose. Tek nakon Prvog svjetskog rata, te osnivanja Lige naroda, omogućeno je sudjelovanje manjih država i njihovo jačanje. No, Drugi svjetski rat prekinuo je ovaj početni interes za male države. 1970-ih godina interes za male države je porastao pod uticajem dekolonizacije i rađanja velikog broja "malih" država.

<sup>4</sup> "Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior," Jeanne A.K. Hey, Lynne Rienner Publishers, 2003.

<sup>5</sup> Postoji razlika u veličini, bogatstvu, i političkim sistemima zemalja članica EU, ali sve imaju ista prava. Dok se u nekim područjima dešava većinsko glasanje gdje veće zemlje imaju više glasova nego manje, manje zemlje imaju neproporcionalnu zastupljenost u odnosu na broj stanovnika. Veće države još uvijek nose veću težinu u pregovorima, ali manje zemlje mogu, uz nesrazmjernu zastupljenost u pogledu glasova i mjesta u parlamentu, postići veći prostor za kretanje i vršenje uticaja.

identične politike: napuštanje jugoslovenske tradicije nesvrstanosti i okretanje k zapadu.

Od 1990-ih na ovamo, vanjsku politiku Zapadnog Balkana možemo posmatrati kroz tri labavo povezane, no ipak zajedničke faze:

1. Međunarodno priznanje,
2. Evropeizacija, i
3. EU i NATO članstvo.

Iako razdvojene, prve dvije faze uveliko se preklapaju u gotovo svim zemljama koje su prošle, ili još uvijek prolaze, kroz ove faze. Nadalje, novonastale zemlje nisu službeno artikulirale i definirale prioritete svojih vanjskih politika odmah nakon proglašenja nezavisnosti, što je omogućilo dodatni prostor za sticanje međunarodnog priznanja, kao i vanjski legitimitet koji je bio, i jeste, u službi izgradnje države. U tom smislu, novonastalim državama bila je potrebna podrška sa svih strana.

## Međunarodno priznanje

Sve države nastale raspadom Jugoslavije, osim Kosova, ostvarile su puno međunarodno priznanje ubrzo nakon proglašenja svoje nezavisnosti. Državama bivše Jugoslavije trebalo je od jednog mjeseca u Crnoj Gori, do 18 mjeseci u Makedoniji, od proglašenja nezavisnosti do međunarodnog priznanja od strane Evropske unije i Ujedinjenih naroda (UN). Međutim, od trenutka priznanja nadalje, ove zemlje otišle su u različitim pravcima jer je i cijena sticanja nezavisnosti bila različita u svakoj od pomenutih zemalja.

Pod sloganom "povratak u Evropu", a nakon 10-dnevnog rata, Slovenija je svoju vanjsku politiku temeljila na ponovom *brendiranju* države kao čisto evropske, koristeći povijesni narativ u procesu kreiranja politike, što je bilo karakteristično za sve državne politike u regiji. Odmah nakon međunarodnog priznanja, Hrvatska i Bosna i Hercegovina (BiH) bile su uključene u ratove koji su im nametnuti, pa su njihove vanjske politike bile isključivo usmjerene na prevladavanje sukoba, kao i razvijanje i jačanje međunarodnih odnosa i izgradnju države, što je druga zajednička osobina država u regiji. Makedonska vanjska politika bavila se sporom oko naziva "Makedonija" s Grčkom. Primljena je u UN pod privremenim nazivom "Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija

(FYROM)"<sup>6</sup> i taj je vanjski faktor jako oslabio makedonsku vanjsku politiku i njeno pozicioniranje na međunarodnoj sceni. Konačno, Crna Gora proglasila je nezavisnost od Srbije i stekla međunarodno priznanje 2006. godine, najvećim dijelom zahvaljujući vanjskom posredovanju i tzv. "Beogradskom sporazumu"<sup>7</sup> koji je predvidio 'izlaznu strategiju' za članove Državne zajednice Srbije i Crne Gore u dijelu pod nazivom "Odredba o ponovnom razmatranju: *"Po isteku razdoblja od tri godine, države članice imaju pravo na pokretanje postupka za promjenu državnog statusa, odnosno, povlačenje iz državne zajednice."*<sup>8</sup>

Na posve suprotan način, Kosovo je jednostrano proglasilo nezavisnost od Srbije 2008. godine, uz snažnu podršku iz Sjedinjenih Američkih Država (SAD), ali do danas 43,5% članica UN-a još uvijek nisu priznale Kosovo kao suverenu državu. Glavni prioritet vanjske politike Kosova je i dalje fokus na povećanju broja zemalja koje priznaju nezavisnost ove države.<sup>9</sup> Autor publikacije "Vanjska politika malih država: Slučaj Kosova," Alfred Marleku, tvrdi da je *"Ministarstvo vanjskih poslova Kosova, kao jedna od vodećih institucija za vanjsku politiku Kosova, postiglo minimalne rezultate od svog osnutka 2008. Ništa od navedenih kratkoročnih ciljeva MVP-a nije ostvareno u tom razdoblju."*<sup>10</sup> Dok je razlog zastoja u vanjskoj politici Kosova u velikoj mjeri uzrokovan vanjskim i regionalnim faktorima, što je Kosovu ograničilo prostor za manevar, vrijedi istaknuti da je ova država u tom smislu vrlo snalažljiva. 2013. godine, kosovska Nacionalna strategija za digitalnu diplomaciju<sup>11</sup> dobila je pohvale kao četvrta

---

<sup>6</sup> Makedonija je proglasila nezavisnost 1991. godine. Grčka je snažno reagirala, optužujući Makedoniju za krivotvorenje historije i uzurpaciju grčke nacionalne, historijske i kulturne baštine. Pitanje je izneseno pred Vijeće sigurnosti UN-a, koje je, u dvije rezolucije, preporučilo da se mirno rješenje mora naći brzo. 1993. godine, slijedeći preporuke, Makedonija je primljena u UN pod privremenom nazivom 'Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija.'

<sup>7</sup> Sporazum o principima odnosa Srbije i Crne Gore u okviru državne zajednice (Beogradski sporazum) potpisali su 14. marta 2002. godine u Beogradu predsjednici Savezne Republike Jugoslavije, i Republike Crne Gore, premijeri Republike Srbije, i Republike Crne Gore, u prisustvu visokog predstavnika EU za vanjsku i sigurnosnu politiku, Javiera Solane.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Prvi prioritet vanjske politike Kosova: "Priznanje nezavisnosti Kosova od strane apsolutne većine država u međunarodnoj zajednici i uspostavljanje diplomatskih odnosa s tim zemljama." Web stranica Ministarstva vanjskih poslova Kosova: [www.mfa-ks.net](http://www.mfa-ks.net).

<sup>10</sup> Alfred Marleku, "Small States Foreign Policy: The Case of Kosovo," Mediterranean Journal of Social Sciences, Published by MCSER-CEMAS-Sapienza, University of Rome, Vol 4, No 2; maj 2013.g.

<sup>11</sup> Digital Kosovo je inicijativa koju je implementirala Fondacija IPKOU, uz potporu Ministarstva vanjskih poslova Kosova, Britanskog vijeća i Norveške ambasade, s ciljem poboljšanja uključivanja Kosova u globalnu internetsku infrastrukturu, kao i upotrebu online komunikacijskih kanala kako bi se poboljšala percepcija Kosova i pružila podrška ekonomskom, kulturnom i političkom razvoju: [www.digitalkosovo.org](http://www.digitalkosovo.org).



najbolja u svijetu,<sup>12</sup> dok je američki Institut za javnu diplomaciju proglasio digitalnu diplomatsku misiju MVP-a na Kosovu kao jedan od deset najboljih trenutaka<sup>13</sup> javne diplomacije u toj godini. Takve inicijative svakako mogu pomoći Kosovu da dugoročno ostvari svoje ciljeve, ali Kosovo se još uvijek bori s legitimnosti svog postojanja, a ovisi o suradnji sa Srbijom u ostvarivanju koraka prema svojim vanjskopolitičkim ciljevima.

Na vanjsku politiku Srbije utjecala je njena vodeća uloga tokom 1990-ih godina u sukobima na Balkanu nakon raspada Jugoslavije, što je rezultiralo međunarodnom izolacijom, kao i unutrašnjom i vanjskom borbom za očuvanje Jugoslavije u bilo kojem obliku – prvo, kao Federalne Republike Jugoslavije, a zatim kao Državne zajednice Srbije i Crne Gore. 2008. godine, ponovo suočena s unutrašnjim političkim problemima, i nedostatkom unutrašnjeg legitimiteta, svoju vanjsku politiku i diplomatske napore u velikoj mjeri je koristila za očuvanje teritorijalnog suvereniteta, snažno se protiveći kosovskoj nezavisnosti. Zbog unutrašnjih previranja i potrebe za podrškom izvana, u nastojanju da zadrži Crnu Goru, a posebno Kosovo, u okviru svojih granica, prevladavajuća karakteristika vanjske politike Srbije je neodlučnost u odnosu na smjer kojim želi ići.

Neposredno nakon uspostavljanja mira u regiji, u svim tim zemljama pojavljuje se jedna zajednička nit koja povezuje vanjske politike svih ovih zemalja: posvećenost EU, a uz iznimku Srbije, i NATO integracijama. Sudeći prema njihovim službenim vanjskopolitičkim dokumentima,<sup>14</sup> sve zemlje, definirale su najmanje tri identična prioriteta vanjske politike: **EU integracije, NATO integracije i regionalnu suradnju.**

U praksi, to je značilo da će sve zemlje morati poduzeti iste korake da reformiraju i transformiraju svoja društva kako bi zadovoljili uvjete koje su EU i NATO postavili. Iako je ovo bila prilika za platformu za implementaciju zajedničkih ciljeva, zemlje bivše Jugoslavije su ovom procesu pristupile nešto drugačije.

---

<sup>12</sup> Yeni Diplomasi je izabralo Ministarstvo vanjskih poslova Kosova za autora najbolje Nacionalne strategije za digitalnu diplomaciju u 2013. godini: [www.yenidiplomasi.com](http://www.yenidiplomasi.com)

<sup>13</sup> The 10 Biggest Public Diplomacy Stories of 2013, USC Center on Public Diplomacy, 14. januar 2015.g.

<sup>14</sup> Do danas, samo Srbija nema službeni dokument koji definira prioritete vanjske politike Srbije.

## Evropeizacija

Iako često pogrešno tumačena, "evropeizacija" jednostavno znači pomoć zemlji u pripremi za članstvo u EU i NATO. Evropeizacija je počela onog trenutka kada je EU izrazila svoju opredijeljenost za podršku zemljama na njihovom putu u EU.<sup>15</sup>

Slovenija je prošla kroz ovu drugu fazu relativno brzo u odnosu na ostatak balkanskih država. Ipak, ni ona nije prošla bez problema. Međutim, ni ona nije prošla bez problema sa svojim zapadnim susjedima: Italija je otvorila pitanje talijanske manjine u Sloveniji, a potom i problem u vezi kupnje zemljišta od strane stranaca. To je zaustavilo Sloveniju na putu prema EU, jer je problem kupnje zemljišta postao uvjet koji je postavila EU i koji je morao biti ispunjen ukoliko je Slovenija željela potpisati Evropski sporazum.<sup>16</sup> S promjenom političke klime u Italiji, sporazum je konačno potpisan 1996., a Slovenija je 1997. godine postala kandidat za članstvo u EU, te je počela pregovore o pristupanju. Osam godina nakon toga, Slovenija je ostvarila svoj najvažniji prioritet vanjske politike.

Bolan proces evropeizacije, Hrvatska je započela 2003. godine zahtjevom za članstvo u EU, a status kandidata za članstvo u EU dobila je 2004. godine. Međutim, pregovori o pristupanju trajali su do kraja 2011.g. Uvjeti kao što su puna suradnja s Međunarodnim sudom za ratne zločine u Hagu i odnosi sa Slovenijom, uključujući na primjer Piranski zaljev,<sup>17</sup> zatim prava nacionalnih manjina, i sl. , značajno su produžili ovaj proces. Nakon pregovora koji su trajali jednu deceniju, Hrvatska je konačno ušla u EU, a za NATO integracije joj je trebala jedna godina manje.

---

<sup>15</sup> Uvjeti za uspostavljanje ugovornih odnosa s tim zemljama su prvi put definirane u Zaključcima Vijeća iz aprila 1997. g. 1999. godine, Vijeće je uspostavilo Proces stabilizacije i pridruživanja. Potvrđeno je da će zemlje Zapadnog Balkana biti primljene u članstvo EU ako ispune kriterije utvrđene na Evropskom vijeću u Kopenhagenu u junu 1993. Opredijeljenost Evropskog vijeća da u potpunosti i učinkovito podrži Zapadni Balkan na putu evropskih integracija, ponovljena je u Solunu u junu 2003. godine, kada je usvojena 'Solunska deklaracija' i 'Solunska agenda za Zapadni Balkan: kretanje prema evropskim integracijama.' Ovi dokumenti doneseni su na Samitu EU za Zapadni Balkan održanom 21. juna 2003. godine u Solunu.

<sup>16</sup> Evropski sporazum je sporazum o pridruživanju između EU i njezinih država članica i država srednje i istočne Evrope, uključujući i Sloveniju, koje su se pridružile EU 2004./2007. Ugovor predstavlja pravni okvir za proces pristupanja tih zemalja EU. Isti ugovor je potpisan i s drugim balkanskim zemljama samo pod drugim imenom: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

<sup>17</sup> Piranski zaljev nalazi se u sjevernom dijelu Jadrana a njegove obale dijele Hrvatska i Slovenija. Ovo područje je bilo predmet morskog i kopnenog graničnog spora između dviju zemalja. Situacija se zakomplicirala kada je spor gotovo izbacio Hrvatsku iz tračnica za članstvo u NATO. Nadalje, problem je eskalirao kada je Slovenija blokirala Hrvatsku u procesu pristupanja EU od decembra 2008. do oktobra 2009., blokirajući napredak pregovora Hrvatske.

Iako daleko od ulaska u EU i NATO u bliskoj budućnosti, Crna Gora je brzo napredovala u procesu evropeizacije. Zahtjev za članstvo u EU je podnijela 2008. godine, a već 2010., EU joj je dala status kandidata za članstvo u EU. Iste godine započeti su pregovori koji traju i danas, a jednu godinu prije, 2009., NATO je odobrio Crnoj Gori Akcijski plan za članstvo. Iako kritičari ističu da su reforme i evropeizacija učinjeni samo na papiru,<sup>18</sup> mnogi Crnu Goru smatraju balkanskom "uspješnom pričom" u ovoj fazi.<sup>19</sup>



*Slika 1: Položaj srpske vanjske politike (Autor: Koraks)  
Izvor: Web portal Radio Slobodne Evrope, 21. maj 2014.*

Slovenija, Hrvatska i Crna Gora, imaju jednu zajedničku stvar: politički konsenzus i jedinstveni glas po pitanju vanjske politike. Bez obzira na unutrašnja politička previranja u svakoj od tih zemalja i unutrašnje i vanjske krize koje su uticale ili utiču na ove zemlje u različitim vremenskim razdobljima, postoji zajednička politička volja za prevladavanjem razlika unutar države i obraćanje EU i međunarodnoj zajednici jednim glasom.

<sup>18</sup> Opozicija kritizira trenutnu Vladu Crne Gore zbog nepostojanja opipljivih rezultata u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala, te zbog nedostatka političke volje za provedbu postojećih zakona i akcijskih planova na tom polju.

<sup>19</sup> Nedavno je njemački ministar vanjskih poslova pohvalio strateške vanjskopolitičke ciljeve Crne Gore, članstvo u EU i NATO, pozdravljajući zemlju kao "regionalnu priču o uspjehu." Balkan Insight web portal [www.balkaninsight.com](http://www.balkaninsight.com) 7. maj 2015.

Za razliku od ove tri države, u Srbiji se unutrašnja politička kakofonija snažno odražava na vanjsku politiku. Iako je, prema Ministarstvu vanjskih poslova Srbije, *"članstvo u EU strateška i vanjska politika Srbije"*,<sup>20</sup> u praksi pokazuje da, kao kandidat za članstvo u EU, još uvijek nije usklađena s vanjskom politikom EU, što je podložno kritikama i unutar i van granica Srbije. Ideološki motivirani, takvi slučajevi, kao onaj iz marta 2014. godine, kada je Srbija bila suzdržana pri glasanju u UN-u o podršci teritorijalnog integriteta Ukrajine nakon ruske aneksije Krima, suprotno EU stavovima o tom pitanju, interpretiraju se kao pokušaj Srbije da zauzme balansirajuću ulogu između Rusije i EU.<sup>21</sup> To je motivirano unutarnjim ideološkim faktorima koji su također u igri kada je u pitanju integracija Srbije u NATO.

Najbolju ilustraciju ovakvog tumačenja vanjske politike Srbije prikazao je srbijanski karikaturist Predrag Koraksić-Koraks, prikazujući premijera Srbije, kako svira na dva klavira u isto vrijeme: jedan za EU, utjelovljen u liku njemačke kancelarke Angele Merkel, i drugi za Rusiju, utjelovljen u liku predsjednika Rusije Vladimira Putina.

Ipak, Srbija je zemlja kandidat za članstvo u EU od 2012. godine. 2014. godine je otvorila pristupne pregovore, ali još uvijek nije otvorila niti jedno od 35 pregovaračkih poglavlja, iako se očekuje da će to učiniti tokom 2015. Upravo pitanje Kosova i provedba *"Briselskog sporazuma"*<sup>22</sup> karakterizira(t će) vanjsku politiku Srbije. Srbija trenutno strahuje od dodatnih uvjeta EU koji će se odnositi na Kosovo, kao što je npr. puno priznavanje suvereniteta Republike Kosovo. U pogledu otvaranja pregovora, takvi uvjeti značajno mogu ugroziti i blokirati srbijanski put ka EU, posebno uzimajući u obzir službeni stav Srbije da *"nije i neće priznati nezavisnost Kosova."*<sup>23</sup>

Takav zastoj u procesu pristupanja EU, kojeg se i Srbija sada pribojava, vidjeli smo u Makedoniji i BiH. Te zemlje su započele proces evropeizacije početkom 2000-ih ali su se zamrznule u vremenu: Makedonija se još uvijek bavi sporom oko imena s Grčkom, što je postao uvjet EU za otvaranje pregovora sa Makedonijom, a BiH je zarobljena i unutrašnjim i vanjskim faktorima od bilo kakvog napretka. Nedostatak političke volje u zemlji, u kombinaciji s brojnim *"novim"* uvjetima koje je EU postavila, kreiralo je potpunu blokadu u ovoj državi.

<sup>20</sup> Ministarstvo vanjskih poslova Republike Srbije, Web stranica [www.mfa.gov.rs](http://www.mfa.gov.rs)

<sup>21</sup> Guy De Launey, "Serbia's balancing act between Russia and EU," BBC News, 17. oktobra 2014.

<sup>22</sup> Briselski sporazum je potpisan između vlada Srbije i Kosova u cilju normalizacije njihovih odnosa. Dogovoren je i potpisan u Briselu pod pokroviteljstvom EU. Pregovori su vodili premijeri Srbije, Ivica Dačić i Kosova, Hashim Tači uz posredovanje visoke predstavnice EU, Catherine Ashton. Sporazum je zvanično potpisan 19. aprila 2013.

<sup>23</sup> Aleksandar Vučić, premijer Srbije, "Steinmeier: No new conditions for Serbia accession," EurActiv, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com) 30. april 2015.

## Na pola puta

Politička situacija u Makedoniji pogoršava se od 2005. godine, kada je zemlja dobila status kandidata za članstvo u EU. Deceniju kasnije, Makedonija još nije otvorila pregovore o pristupanju EU zbog veta koji je Grčka postavila na otvaranje pregovora dok se spor oko imena ne riješi. Ovaj zastoje, kao i neuspjele inicijative EU<sup>24</sup> da riješi problem, odrazili su se na unutrašnju političku situaciju koja je uzrokovala jačanje nacionalističkog narativa, slabeći umjesto da nadograđuju demokratske temelje društva. To je rezultiralo dodatnim pogoršanjem odnosa s drugim susjednim zemljama, uključujući, osim Grčke, i Bugarsku, a nedavno i Albaniju, a nije ublažilo rastuće međuetničke tenzije u ovoj zemlji. 2012. godine, Bugarska se pridružila Grčkoj u postavljanju veta na otvaranje pregovora tvrdeći da *"Bugarska ne može dati Vladi u Skopju zeleno svjetlo za EU jer se sistematski koristi ideologijom mržnje prema Bugarskoj."*<sup>25</sup> Nedavno je Albanija zaprijetila da će upotrijebiti veto na zahtjev Makedonije za prijem u NATO, čak i ako su ispunjeni svi tehnički uvjeti.<sup>26</sup>

Iako Albanija nikada nije bila dio Jugoslavije, što se tiče EU, ova zemlja danas pripada tzv. Zapadnom Balkanu – što je politički prije nego geografski neologizam koji označava jugoistočnu Evropu koja uključuje zemlje *"bivše Jugoslavije (minus Sloveniju) plus Albaniju."*<sup>27</sup> Za razliku od novonastalih država 1990-ih godina, Albaniji nije bilo potrebno međunarodno priznanje. Ona se stoga fokusirala na želju da se priključi međunarodnim organizacijama, nakon dugotrajne izolacije. Okrenutost k zapadu, posebno EU i NATO, koju je dijelila sa svojim nekadašnjim jugoslavenskim susjedima, određuje njenu vanjsku politiku, te je uzrok što se Albanija priključila zajedničkom procesu evropeizacije.

S EU, Albanija je prve odnose uspostavila 1992., ali skupa s drugim zemljama zapadnog Balkana - prepoznata je kao potencijalna zemlja kandidat za članstvo u EU tokom Samita Evropskog vijeća u Solunu 2003. godine. 12. juna 2006. godine potpisan je SSP, koji je stupio na snagu tri godine kasnije. 28. aprila 2009.g., Albanija je službeno podnijela zahtjev za članstvo u EU.

---

<sup>24</sup> 2012. godine, sedam godina nakon što je Makedonija dobila status zemlje kandidata za članstvo u EU, tadašnji komesar za proširenje, Stefan Fule, pokrenuo je na visokoj razini dijalog s Makedonijom o pristupanju EU. Unatoč Fuleovim naporima, dijalog nije polučio rezultate, te je postepeno izgubio važnost.

<sup>25</sup> "Bulgaria vetoes Macedonia's EU accession talks," EurActiv, [www.wuractiv.com](http://www.wuractiv.com) 5. novembar 2012.

<sup>26</sup> Edi Rama, premijer Albanije, u svom govoru na Regionalnom ministarskom sastanku o borbi protiv terorizma koji je održan glavnom gradu Albanije, Tirani, 20. maja 2015.

<sup>27</sup> Pond, Elizabeth, "Endgame in the Balkans: Regime Change, European Style," Washington, D.C.: Brookings Institution, 2006.

U isto vrijeme, Albanija je vodila konstruktivnu vanjsku politiku pogotovo prema svojim susjedima,<sup>28</sup> što je u skladu sa jednim od njenih vanjskopolitičkih prioriteta: "Evropska Albanija kao model inspiracije u regiji: Poboljšanje odnosa i produbljivanje ekonomske suradnje sa susjednim zemljama."

Zbog svojih političkih specifičnosti, BiH u praksi ne slijedi vlastite principe i prioritete, kao što su na primjer Euroatlanske integracije, definirane u "*Općim principima i prioritetima za provedbu vanjske politike BiH*," usvojene 2004. godine. Dva bosanskohercegovačka entiteta imaju veoma različite prioritete i poglede kad je u pitanju vanjska politika, što se naročito može primijetiti u njihovom istupanju na međunarodnoj sceni. Glasanje o Rezoluciji o Siriji 2012. godini,<sup>29</sup> odnosno nepriznavanje Kosova, zbog protivljenja bosanskohercegovačkog entiteta Republike Srpske, samo su neki od primjera kako se BiH bori s unutrašnjim konsenzusom koji će osigurati maksimalnu korist za državu u međunarodnoj areni, ali i pozitivno uticati na unutrašnje stanje u zemlji.

Iako postoji snažna formalna politička posvećenost konsenzusu u cijeloj zemlji da je EU prioritet koji treba ispuniti što je prije moguće, nepostojanje jedinstvenog glasa i političke volje u BiH i dosadašnji neefikasni mehanizmi međunarodne zajednice, potisnuli su BiH na posljednje mjesto u regionu.

## Šta sad?

Posljednja, treća faza, i dalje ostaje ambicija za sve zemlje osim Slovenije i Hrvatske, koje su punopravne članice EU i NATO. Samo ove dvije bivše jugoslavenske republike ušle su u treću fazu, te od tada pokušavaju pronaći svoje mjesto u okviru ove koalicije čije članice moraju s njom imati koordiniranu vanjsku politiku.

Nakon gotovo decenije jednodimenzionalne i jednosmjerne vanjske politike čiji je jedini cilj bio pridružiti se EU (i NATO), nakon 2004. godine, Slovenija se u velikoj mjeri oslanjala na EU i njeno vodstvo, te joj je bilo potrebno gotovo desetljeće da ponovno osmisli svoju vanjsku politiku u novonastalim

---

<sup>28</sup> Ulrike Stern and Sarah Wohlfeld, "Albania's Long Road into the European Union: Internal political power struggle blocks central reforms," DGAP Analysis, br. 11, septembar, 2012.

<sup>29</sup> 2012. godine, predstavnik BiH na Generalnoj skupštini UN-a glasao je pružajući podršku Rezoluciji o Siriji, iako je, zbog nedostatka konsenzusa u Predsjedništvu BiH po tom pitanju, BiH trebala imati suzdržan stav pri glasanju. Iako se glasanjem za rezoluciju, BiH pridružila zajedničkoj izjavi EU, srpski član Predsjedništva, Nebojša Radmanović, bio je protiv glasanja za rezoluciju.

okolnostima. No, čak i danas, *"radije će šutjeti; čekajući da se formira konsenzus."*<sup>30</sup>

Iako za prioritet vanjske politike Slovenija ima razvoj dobrosusjedskih odnosa, nikad se nije sistemski bavila pitanjima Zapadnog Balkana. Bez inicijative i propuštajući priliku da se nametne kao lider u regiji Balkana s ciljem da olakša proces pristupanja EU ostatku balkanskih država, što bi bilo prirodno s obzirom da sve dijele geografsku, političku, ekonomsku i povijesnu stvarnost, Slovenija nije iskoristila ovu priliku dajući Hrvatskoj, najmlađoj članici EU, mnogo prostora da preuzme tu ulogu.

Mada se još uvijek prilagođava novom položaju i ulozi u EU, baš kao i Slovenija, Vlada Hrvatske u svom programu za mandat 2011. – 2015. navodi politiku prema susjedima kao svoj prvi prioritet.<sup>31</sup> Program dalje objašnjava da je nacionalni interes Hrvatske EU članstvo svih zemalja regije, za koji će Hrvatska pružiti potpunu i nedvosmislenu podršku. Hrvatska već jeste iskazala svoju podršku u više navrata, a među posljednjom je bila britansko-njemačka inicijativa za BiH koja je i pokrenuta na inicijativu Hrvatske 2014. godine. Ali kao Slovenija, ni Hrvatska do sada nije ponudila konkretnu političku inicijativu koja bi uključila cijeli region bivše Jugoslavije.

2013. godine, isto je istakao Jose Manuel Barroso: *"Kao zemlja članica EU, jasno ste dali na znanje da ćete pomoći drugima da slijede vaš put. Pozdravljam ovu posvećenost jer je naša Unija otvorena za one koji dijele naše evropske vrijednosti"*<sup>32</sup>

Kao male države, s izrazito umanjenim kapacitetima za provedbu složenih vanjskopolitičkih odnosa, vanjske politike Makedonije i BiH, ali u određenoj mjeri i vanjske politike ostalih država bivše SFRJ, uglavnom su bile *ad hoc* prirode, odražavajući postojeće unutrašnje probleme ili nedovoljno informirane politike.

Na marginama svjetskih zbivanja, bez mogućnosti da na njih utiču, a sa istim ciljevima i prioritetima, bivše SFRJ zemlje trebale bi primjenjivati lekciju koju su mogle naučiti iz Jugoslavije, njihove nekada zajedničke države: utjecaj jedne zemlje ne zavisi nužno o njenoj veličini, ekonomiji ili snazi, već njenoj sposobnosti da iskoristi okolnosti i poziciju koju ima u međunarodnoj areni kako bi promaknula svoje interese, odnosno prioritete i ciljeve vanjske politike.

---

<sup>30</sup> "Letter from Ljubljana," Saša Vidmajer, Strategic Europe, Carnegie Europe, 24. april 2015.

<sup>31</sup> Program Vlade Republike Hrvatske za mandate 2011. – 2015., Vanjska politika, Politika prema susjedima, 2011.

<sup>32</sup> Govor predsjednika Evropske komisije José Manuel Barrosa, na svečanosti u povodu pristupanja Republike Hrvatske u Evropsku uniju: Dobrodošli u Evropsku uniju, Zagreb, 30 juna 2013.

U tom smislu, Jugoslavija je bila majstor vanjskopolitičkog pragmatizma. Iskorištavala je sva sredstva, uključujući Titov lik i imidž, kako bi uticala na, i poboljšala svoj položaj u međunarodnoj zajednici. Dobar primjer je prizor "*najveće državne sahrane u povijesti*"<sup>33</sup> u to vrijeme, kada su četiri kralja, šest prinčeva, 31 predsjednik, 22 premijera i 47 ministara vanjskih poslova iz 128 različitih zemalja s obje strane željezne zavjese stigli u Beograd, tada glavni grad SFRJ, da odaju posljednju počast doživotnom predsjedniku Jugoslavije.

Od 1967. Jugoslavija je potpisala preko stotinu uzajamnih sporazuma o bezviznom režimu s nesvrstanim i gotovo svim evropskim državama. Osim otvaranja Jugoslavije prema strancima, i omogućavanja Jugoslavenima da putuju svijetom, nakon bezviznog režima uslijedili su ugovori o radu koji su omogućili nezaposlenim Jugoslavenima da posao legalno traže izvan Jugoslavije, ali i koji su štitili prava jugoslavenskih radnika u inostranstvu, te olakšali njihov eventualni povratak u zemlju. Do 1971. godine, Jugoslavija je imala osam takvih sporazuma s Austrijom, Francuskom, Švedskom, Njemačkom, Australijom, Nizozemskom, Luksemburgom i Belgijom bez obzira na njihove ideološke razlike.

## Nova agenda

Kao što je prikazano, sve bivše jugoslavenske države o kojima se raspravlja u ovom dokumentu imaju identične prioritete vanjske politike: EU i NATO integracije, te dobrosusjedski odnosi. Neki od njih dijele iste ili slične unutrašnje političke probleme, neke su opterećene vanjskim utjecajima. I iako je dinamika i napredak provedbe vanjskih politika u ovim zemljama izrazito različita, ne postoji prepreka za pokretanje zajedničke inicijative za pomoć zemljama koje stagniraju, da ubrzaju korake koje svi trebaju poduzeti. U praksi, ova vrsta suradnje već uspješno postoji u Evropi i ostatku svijeta.<sup>34</sup>

Unutar EU, Višegradska grupa je poznata kao savez četiri države Srednje Evrope – Republika Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka – s ciljem da "*rade zajedno na brojnim poljima od zajedničkog interesa unutar sve-evropske integracije*."<sup>35</sup>

Jedan od mnogih modela suradnje među državama, osobitno na području vanjske politike je i **Nordijsko-baltička inicijativa „Osam“ ili NB8**. To je fleksibilna mreža za suradnju koja uključuje tri baltičke zemlje – Estoniju, Latviju i Litvu – i

<sup>33</sup> Vidmar, Josip; Rajko Bobot; Miodrag Vartabedijan; Branibor Debeljaković; Živojin Janković; Ksenija Dolinar (1981). Josip Broz Tito – Ilustrirani življenjepis. Jugoslovenska revija. p. 166.

<sup>34</sup> Gary Corbin, "South-South Cooperation Defies the North," Global Envision, 6. decembra 2006.

<sup>35</sup> Visegrad Group Website. About the Visegrad Group.



pet nordijskih zemalja – Švedsku, Finsku, Norvešku, Island i Dansku. Razlog za ovu koaliciju ili mrežu je jednostavan: *"U situaciji u kojoj interesi velikih država i dalje igraju važnu ulogu u događajima u Evropi i ostatku svijeta, koordinirano djelovanje malih zemalja koje su slične i geografski i po svojim osnovnim vrijednostima pruža priliku da djeluju kao ravnopravan partner."*<sup>36</sup>

Drugim riječima, ovaj oblik suradnje omogućava pojedinačnim zemljama da se njihov glas, kako u EU tako i globalno, glasnije čuje pri zagovaranju zajedničkih interesa što potiče i veću vidljivost. Takva suradnja ne zahtijeva institucije ili zajednički vizualni identitet, već jednostavno zajedničke vrijednosti, zajedničke probleme i interese.<sup>37</sup> A ni oni ne moraju biti isti.

Zemlje koje čine NB8 uveliko se razlikuju:

Zemlja	Članica NATO	Članica EU
Estonija	✓	✓
Latvija	✓	✓
Litva	✓	✓
Švedska		✓
Finska		✓
Norveška	✓	
Danska	✓	✓
Island	✓	

Švedska i Finska su izabrali neutralnost radije nego članstvo u NATO, dok Norveška i Island nisu dio EU. Ipak, ni ove ni drugi političke i strateške razlike ne utiču na tu suradnju, jer su predispozicije za takvu suradnju geopolitičke i ekonomske, a ne ideološke.

Jedan od primjera ove suradnje je nordijska podrška nezavisnosti baltičkih zemalja. *"Nordijske zemlje su među najjačim zagovaračima nezavisnosti baltičkih zemalja i njihova javna potpora znatno je uticala na javno mnijenje u svijetu."*<sup>38</sup> One su bile prve zemlje koje su otvorile svoje granice, te uvele bezvizni režim s baltičkim zemljama. Podrška baltičkih zemalja tokom njihovog pristupanja EU, je, naravno, uslijedilila. Oni su bili istinski zagovornici pristupanja baltičkih zemalja EU. *"Djelovale su uvjerljivo i aktivno unutar EU i NATO-a pri odbrani interesa baltičkih zemalja."*<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Mikko Rebane i Merle Pajula, "Nordic-Baltic Co-operation – Unity across borders," Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook, 2008./2009.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> NB8 wise men report, august 2010.

<sup>39</sup> Ibid.

Nakon što su se baltičke zemlje pridružile EU, suradnja se nastavila. Relativno nedavno, 2011. godine, nordijske i baltičke zemlje potpisale su Memorandum o razumijevanju o smještanju diplomata u međusobnim misijama u inostranstvu. To je olakšalo nordijskim i baltičkim zemljama da održavaju diplomatsku prisutnost u svijetu, zahvaljujući fleksibilnim i isplativim rješenjima. *"Ovaj Memorandum o razumijevanju koje su potpisale naših osam zemalja je konkretan dokaz naše solidarnosti i naše snažne diplomatske suradnje",*<sup>40</sup> izjavili su ministri vanjskih poslova nordijskih i baltičkih zemalja u zajedničkom saopćenju. No, i prije ovog memoranduma, i nordijske zemlje i one baltičke već su surađivale u nekim dijelovima svijeta na način da su uzajamno omogućavali diplomatama da se koriste njihovim ambasadama ili su imali zajedničke prostorije uz ambasade kao npr. u Berlinu.

Takvi modeli suradnje bez ozbiljnih prepreka i financijskog tereta mogli bi se postići među državama bivše Jugoslavije, gdje se različit položaj zemalja u pogledu procesa pristupanja EU treba koristiti kao prednost, a ne prepreka. Jednom, kada sve bivše republike Jugoslavije uđu u EU, regionalna suradnja može biti snažan alat u zagovaranju zajedničkih vanjskopolitičkih prioriteta i inicijativa. Drugim riječima, bilo bi lakše uticati na EU i međunarodnu zajednicu za vlastito dobro.

\* \* \*

Praktične lekcije koje se mogu naučiti iz vlastite historije, iz propuštenih prilika u prošlosti, ali i već postojećih modela regionalne suradnje, posebno u Evropi, ne treba zanemariti. Štaviše, potonje je potrebno detaljno analizirati, a zatim suradnju dizajnirati prema željama i potrebama pojedinih država, ali na način da u praksi proizvedu opipljive rezultate.

Svrha ovog kratkog pregleda ima za cilj skrenuti pažnju na činjenicu da bivše jugoslavenske republike, uključujući i Albaniju, iako nezavisne i s različitim političkim strukturama, imaju identične prioritete vanjske politike, odnosno integraciju u EU i NATO, ali se odvojeno trude postići ih. Pod okriljem trećeg zajedničkog prioriteta vanjskih politika ovih zemalja – **regionalne suradnje** – udruživanje snaga na temelju praktične, radije nego ideološke potrebe, može biti obostrano korisno kao što sugerira primjer NB8. Dokument također nastoji motivirati i pozvati regionalne kreatore politika, akademske zajednice i civilno društvo da pobliže razmotre mogućnosti suradnje, na temelju zajedničkih

---

<sup>40</sup> Iz Zajedničke izjave ministara vanjskih poslova nordijskih i baltičkih zemalja u pogledu potpisivanja Memoranduma o razumijevanju o smještanju diplomata u međusobnim misijama u inozemstvu, 30. augusta 2011.

prioriteta vanjske politike, koja ide dalje od političkih vještina u područje praktične koristi.

Elementi za kreiranje zajedničke vanjske politike ili bliske suradnje na nivou vanjske politike postoje. Da bi se postigla takva suradnja i dobili opipljivi rezultati, nije neophodna infrastruktura, kancelarije, novi uposlenici i posebna budžetska izdvajanja– sve to već postoji. Ono što je ključno jeste razumijevanje da je *“regionalna suradnja između zemalja na Zapadnom Balkanu jednako važna kao i njihov evropski put”*<sup>41</sup> a također i politička volja da se kreće prema naprijed, te da se sa specifičnog i ideološkog pređe na zajedničko i praktično, u riječima i djelima.

Iako tek trebamo vidjeti kako će svaka od zemalja razvijati svoje buduće politike, ovo je prilika za EU da revidira svoj pristup prema zemljama Zapadnog Balkana, čiji ciljevi su identični, a prilike slične. Za Brisel, ovo je šansa koja se ne bi trebala propustiti. Razvoj zajedničkog okvira vanjske politike svih zemalja Zapadnog Balkana mogao bi biti pristup iz kojeg se mogu izvući rezultati.

---

<sup>41</sup> “McAllister: WB Countries not likely to join EU at same time,” European Western Balkans, [www.europeanwesternbalkans.com](http://www.europeanwesternbalkans.com), 8. juni 2015.











[www.populari.org](http://www.populari.org)