

GLOBALNI I REGIONALNI POREDAK

# VANJSKE POLITIKE NA ZAPADNOM BALKANU

Usklađenost sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU

**Nedžma Džananović**  
April 2020.



(Vanjsko)političko svrstavanje uz stavove EU u međunarodnim pitanjima, nije samo obaveza koju podrazumijeva proces priključenja EU, već suštinski testira političko i praktično opredjeljenje država Zapadnog Balkana za bavljenje širim međunarodnim kontekstom.



Kad je riječ o usklađenosti sa ZVSP EU, procenat saglasnosti država Zapadnog Balkana s deklaracijama Visokog predstavnika i odlukama Vijeća EU varira, a komparativna analiza pokazuje da se ni nivo usklađenosti ne poklapa sasvim sa statusom država u procesu priključenja članstvu EU.

GLOBALNI I REGIONALNI POREDAK

# VANJSKE POLITIKE NA ZAPADNOM BALKANU

Usklađenost sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU

**Nedžma Džananović**  
April 2020.

U partnerstvu sa:



# Sadržaj

<b>1</b>	<b>KONTEKST I CILJ ANALIZE</b> .....	2
<b>2</b>	<b>ALBANIJA</b> .....	4
<b>3</b>	<b>BOSNA I HERCEGOVINA</b> .....	6
<b>4</b>	<b>CRNA GORA</b> .....	8
<b>5</b>	<b>KOSOVO*</b> .....	9
<b>6</b>	<b>SJEVERNA MAKEDONIJA</b> .....	11
<b>7</b>	<b>SRBIJA</b> .....	13
<b>8</b>	<b>ZAKLJUČCI</b> .....	15
	Zašto je važna usaglašenost vanjskih politika ZB6 sa ZVSP-om EU? .....	15
	Jesu li vanjske politike ZB6 usklađene sa ZVSP-om EU? .....	15
	Na šta ukazuju neslaganja sa ZVSP-om EU? .....	15
	Kako su eurounijske integracije utjecale na vanjskopolitičku transformaciju regiona? .....	16

## 1

## KONTEKST I CILJ ANALIZE

Evropska unija, kao vanjskopolitički i sigurnosni akter, nije uspjela spriječiti izbijanje rata na prostoru bivše Jugoslavije niti je značajnije doprinijela njegovom završetku – i pored angažmana pojedinih članica, poput Ujedinjenog Kraljevstva i Francuske. Prilika za popravni ispit ukazala se krajem 90-ih godina, kada je EU institucionalizirala svoj pristup prema regionu političkim i pravnim okvirom nazvanim „Proces stabilizacije i pridruživanja“ . Kao što sam naziv govori, radi se o dvojakom cilju – stabilizaciji (primarno), a potom asocijaciji. Pristup kombinira evropeizaciju i uvjetovanost, koja je već uspješno primijenjena u procesu pridruživanja država Centralne i Istočne Evrope, ali ih i nadograđuje priznajući specifične potrebe Zapadnog Balkana.<sup>1</sup> Trostrukoj tranziciji koju je prošla Centralna i Istočna Evropa dodata je četvrta komponenta – postkonfliktna rekonstrukcija i dugoročna stabilizacija. Na historijskom Samitu u Zagrebu 2000. godine, EU je ozvaničila dvojaki princip, tj. činjenicu da će se proces stabilizacije i približavanja EU na Zapadnom Balkanu odvijati simultano. U samom sadržaju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) jako je puno elemenata koji su „posuđeni“ iz ranijih evropskih sporazuma<sup>2</sup> i, očekivano, najdetaljnije su obrađeni trgovinski odnosi. Međutim, poglavlje II, Politički dijalog, definira približavanje/approximation politika s politikama EU kao opći cilj, odnosno približavanje vanjske politike sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom Evropske unije (ZVSP EU).

Danas, četiri od šest država Zapadnog Balkana<sup>3</sup> – Albanija, Crna Gora, Srbija i Sjeverna Makedonija – imaju status kandidatkinja. Crna Gora i Srbija već su u odmakloj fazi pregovora s EU po poglavljima.<sup>4</sup> Albanija i Sjeverna Makedonija tek su krajem marta 2020. godine dobile zeleno svjetlo od

država članica EU za početak pregovora. Datum otvaranja pregovora nije preciziran zbog pandemije.<sup>5</sup>

Bosna i Hercegovina<sup>6</sup> i Kosovo\*<sup>7</sup> još uvijek imaju status potencijalnih kandidata.

Članstvo podrazumijeva ispunjavanje političkih, ekonomskih i pravnih kriterija (tzv. Kriteriji iz Kopenhagena), čiji je neizostavni dio usvajanje i implementacija EU pravne stečevine, koja se naziva *acquis*. Dio političkih kriterija odnosi se na postepeno usklađivanje (alignment) vanjske politike država kandidatkinja s vanjskom politikom EU – to je i jedno od poglavlja pregovora s EU i oblasti u kojima se ocjenjuje ostvareni progres u godišnjim izvještajima Evropske komisije o napretku. I države kandidatkinje, koje još nisu započele pregovore, kao i države koje imaju status potencijalnih kandidatkinja, imaju obavezu za približavanjem vanjskih politika Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici EU (CFSP), a ona proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je svaka od država potpisala s EU.

Svih šest država Zapadnog Balkana (ZB6) vrlo je jasno u svojim vanjskopolitičkim prioritetima navelo članstvo u EU, pa se obaveza za usklađivanjem i približavanjem ne čini posebno zahtjevnom ili inkompatibilnom s utvrđenim nacionalnim interesima u svakoj od tih država. Također, sasvim logičnim čini se i kontinuirana izgradnja diplomatsko-birokratskih kapaciteta, jer je i to značajna pretpostavka sudjelovanja u pravima i obavezama koje članstvo podrazumijeva. Evropska unija putem ovih uvjeta testira političko i simboličko opredjeljenje država, njihovo usaglašavanje i

<sup>1</sup> Već je i prvi okvir odnosa EU – Zapadni Balkan, Regional Approach iz 1997. godine, prepoznao i uveo posebne uvjete za region – poštovanje Dejtonskog mirovnog sporazuma i ostvarivanje pune saradnje s Međunarodnim tribunalom za zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije (ICTY).

<sup>2</sup> Misli se na sporazume potpisane s državama Centralne i Istočne Evrope, koje su postale članice EU 2004, tj. 2007. godine.

<sup>3</sup> Republika Hrvatska također je bila dio SSP-a, ali je polovinom 2013. godine postala punopravna članica EU.

<sup>4</sup> Na međuvladinoj konferenciji u Briselu 10. decembra 2019. godine Srbija je otvorila svoje 18. od 35 pregovaračkih poglavlja. Istovremeno, Crna Gora je otvorila svoje pretposljednje, tj. 32. od ukupno 33 poglavlja.

<sup>5</sup> Na sastanku Evropskog vijeća, održanom 17. i 18. oktobra 2019. godine, francuski predsjednik Emmanuel Macron nije dao zeleno svjetlo za početak pregovora EU sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom. Iako nije osporio ostvareni napredak, Macron je odluku obrazložio potrebom revizije politike proširenja koja, općenito, ne daje zadovoljavajuće rezultate. Nizozemska i Danska također su imale rezerve oko davanja saglasnosti za otvaranje pregovora s Albanijom.

<sup>6</sup> Vijeće EU je na sastanku održanom 10. 12. 2019. godine usvojilo zaključke o Mišljenju Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU, u kojima pozdravlja Mišljenje, prima k znanju činjenicu da BiH trenutno ne ispunjava u potpunosti set Kriterija iz Kopenhagena, te sugerira BiH da se u predstojećem periodu fokusira na 14 ključnih prioriteta iz Mišljenja Komisije.

<sup>7</sup> „Ovaj natpis ne prejudicira status Kosova i u skladu je s Rezolucijom 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti“. Citat je dio Sporazuma Beograda i Prištine, postignutog u februaru 2012. godine, o regionalnom predstavljanju Kosova.

zajedničko djelovanje, ali i spremnost za kontinuirano ulaganje u razvoj konkretnih diplomatsko-birokratskih kapaciteta za bavljenje širim međunarodnim kontekstom.

Osnovni cilj ove analize je utvrditi da li, u kojoj mjeri, i na koji način, ZB6 ispunjavaju ovaj dio političkih kriterija, te identificirati faktore i aktere koji utječu na veći ili manji stepen usklađenosti. Usklađenost s vanjskom politikom EU u konkretnim međunarodnim okolnostima istovremeno je jasan indikator stvarne utemeljenosti deklarativnih vanjskopolitičkih prioriteta ZB6, ali i dometa transformativne i strukturalne vanjskopolitičke moći EU u ovoj oblasti, pogotovo u odnosu na druge aktere prisutne u regionu u različitim kapacitetima.

Komparativni pregled stanja usklađenosti vanjskih politika ZB6 s vanjskom politikom EU, koji će biti izložen u nastavku, zasniva se na podacima i ocjenama predstavljenim u izvještajima Evropske komisije o napretku tih država.

Radi boljeg razumijevanja ukupnog vanjskopolitičkog konteksta i prirode strukturalnog odnosa sa EU, na ovom mjestu treba napomenuti i šta neće biti uključeno u analizu i zašto, uprkos činjenici da se, u širem smislu, također može smatrati dijelom vanjskopolitičke agende. To je, najprije, Zajednička sigurnosna i odbrambena politika EU (ZSOP), iako je integralni dio Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Detaljna analiza usklađenosti politika, odluka i aktivnosti u sigurnosno-odbrambenom i vojnom domenu ušla bi u vrlo kompleksnu oblast, koja dodatno involvira i organski povezane procese s NATO-om, tako da bi se fokus vrlo brzo premjestio s političkog na vojno-sigurnosni teren, čime bi vanjskopolitička dimenzija bila zasjenjena.

Drugi značajan aspekt, koji svakako zaslužuje posebnu analizu, jesu odnosi unutar regiona, tačnije imperativ razvoja miroljubivih odnosa i saradnje. Stabilizacijska agenda, u svom fokusu na specifičan balkanski kontekst, zvanično je ustanovila tu obavezu. Najnovija strategija proširenja EU (2018), nazvana „Kredibilna perspektiva proširenja“, definirajući šest ključnih inicijativa u oblastima od posebnog zajedničkog interesa, stavila je pomirenje i dobrosusjedske odnose na vrlo značajno mjesto. Zaoštavanje diplomatskog jezika nije samo potvrdilo značaj trajnog stabilizacijskog kursa, već je eksplicitno istaklo zahtjev da države regiona riješe bilateralna pitanja bez odlaganja, jer nije prihvatljivo da ona budu uvezena u EU.<sup>8</sup> Međutim, bilateralni odnosi između država regiona – s obzirom na svoj historijat, široki raspon tema i pitanja te različitost pristupa i mogućnosti za njihovo rješavanje, kao i međunarodnih okvira i mehanizama u sklopu kojih se pojedina pitanja rješavaju – nisu organski toliko povezani s procesom priključenja EU. Uprkos općem pozitivnom dojmu o trendu unapređivanja saradnje između država regiona i velike podrške EU tom procesu,<sup>9</sup> ključna pitanja ostaju otvorena već decenijama.

U nastavku slijedi komparativna analiza ključnih vanjskopolitičkih pozicija ZB6 u odnosu na Evropsku uniju, te glavnih trendova njihove usklađenosti sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU.

<sup>8</sup> Nije pogrešno zaključiti da je ovo proizašlo iz lekcije naučene na primjeru sukoba Hrvatske i Slovenije oko Piranskog zaliva.

<sup>9</sup> Tzv. Berlinski proces samo je jedan od primjera.

## 2

## ALBANIJA

Članstvo u EU i jačanje regionalne sigurnosti, političke stabilnosti i ekonomskog razvoja, uz članstvo u NATO-u ostvareno 2009. godine, primarni su vanjskopolitički prioriteti Albanije. U interpretaciji albanskih vlasti, oni su kompatibilni i duboko isprepleteni. Osim što je u svojoj vanjskopolitičkoj praksi veoma posvećena regionu, Uniji i NATO-u, Albanija je i svoje državljane koji žive u zemljama regiona i šire pozvala da budu promotori eurounijskih i euroatlantskih integracijskih procesa i vrijednosti koje ti procesi podrazumijevaju. Uz euroatlantizam, podrška nezavisnosti Kosova\* ključna je karakteristika vanjske politike Albanije.

Albanija je dobila status potencijalne kandidatkinje za članstvo na Samitu EU – Zapadni Balkan u Solunu 2003. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU stupio je na snagu 2009. godine, a u aprilu je podnijela formalnu aplikaciju za članstvo. Od juna 2014. godine ima status kandidatkinje za članstvo.

Za razliku od oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala, te reformi obavještajne i državne službe, usklađivanje vanjske politike Albanije sa ZVSP-om EU (poglavlje 31) uopće nije bilo zahtjevno. Evropska komisija je u godišnjim izvještajima kontinuirano isticala dobru pripremljenost Albanije za sudjelovanje u vanjskoj, sigurnosnoj i odbrambenoj politici EU, za šta su pohvaljena i relevantna ministarstva. Štaviše, tokom godina stepen usklađenosti bio je potpun (fascinantnih 100%). Albanija je bez problema slijedila zajedničke stavove EU kad god bi bila pozvana i bez problema se pridruživala svim restriktivnim mjerama koje bi usvojilo Evropsko vijeće. U potpunosti je podržala i sve odluke Vijeća i deklaracije visoke predstavnice za vanjsku i sigurnosnu politiku.

Djelujući kroz NATO, zajedno s EU, Albanija je izvozila višak naoružanja kurdskim snagama koje su se borile protiv Da'asha, sudjelovala u vojnoj misiji ALTHEA u BiH, te trening misiji u Maliju (EUTM), što bi bilo nezamislivo bez EU konteksta. Također, najavila je spremnost za učešće u borbenim grupama EU 2024. godine.

Čvrsta eurounijska i euroatlantska opredjeljenja iskazana su i angažmanom u drugim međunarodnim organizacijama i inicijativama, gdje je Albanija imala konstruktivnu

ulogu – OSCE,<sup>10</sup> SEECF,<sup>11</sup> JJI,<sup>12</sup> CEI,<sup>13</sup> Berlinski proces, Proces Brdo-Brijuni i ZB6. Također, Tirana je postala sjedište RYCO-a<sup>14</sup> i Fonda za Zapadni Balkan. Pokazan je visok nivo ažurnosti i fleksibilnosti u odgovoru na aktuelne probleme, poput migracija (Regionalna inicijativa za migracije i azil) i borbe protiv terorizma i radikalizma (Zapadnobalkanska antiteroristička inicijativa).

Postoji, međutim, i jedan jedini zahtjev EU u kojem joj se Albanija nije priklonila i na koji već godinama nije pozitivno odgovorila – a koji otkriva da za Albaniju postoji posebno značajan bilateralni odnos koji namjerava zadržati van konteksta EU, a dosad čak i uprkos njemu. Radi se, naime, o odnosu sa Sjedinjenim Američkim Državama. Privrženost ovom odnosu, koji je u koliziji s EU stavovima, manifestira se u bilateralnom sporazumu o imunitetu sa SAD-om iz 2003. godine, koji američkim državljanima garantira izuzeće od Međunarodnog krivičnog suda (tzv. Sporazum o članu 98). Odredbe ovog Sporazuma, prema ocjeni Evropske komisije, u potpunosti ignoriraju vodeće principe EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Očekuje se da će ovo pitanje ostati vrlo značajna tačka agende za obje strane u pregovorima o članstvu, te da će, s obzirom na nivo specijalnosti bilateralnog odnosa sa SAD-om, ovo biti jedan od najtežih i posljednjih vanjskopolitičkih uvjeta za Albaniju.

Albanija podržava dijalog između Srbije i Kosova koji vodi ka Evropskoj uniji, viznu liberalizaciju EU prema građanima Kosova i budućnost Kosova u EU i NATO-u, ali istovremeno ulaže značajne napore u produbljivanje odnosa s ciljem „objedinjavanja albanskih prostora“. Uz to, vrlo aktivno podržava kosovsko članstvo u međunarodnim i regionalnim organizacijama, direktno se suprotstavljajući naporima Srbije koja to pokušava spriječiti. Postoje indikatori da će albanske vanjskopolitičke pozicije prema državama u budućnosti sve više biti određene motivima solidarnosti s Kosovom\* i da će zavisiti od odnosa nekih drugih aktera prema Kosovu\*. Nagovještaj takve mogućnosti je

<sup>10</sup> Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi

<sup>11</sup> Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi

<sup>12</sup> Jadransko-jonska inicijativa

<sup>13</sup> Centralnoevropska inicijativa

<sup>14</sup> Regionalni ured za saradnju mladih

otkazivanje prisustva albanskog ministra vanjskih poslova na samitu ministara vanjskih poslova država SEECP-a, na kojem je domaćin bila Bosna i Hercegovina (juli 2019).<sup>15</sup>

#### Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU i Albanija

Vanjskopolitički ciljevi	EU, NATO; jačanje regionalne sigurnosti, političke stabilnosti i ekonomski razvoj
Status	Kandidatkinja za članstvo; čeka otvaranje pregovora s EU
Ocjena pripremljenosti	Pripremljenost dobra (od 2014. godine)
Usaglašenost sa ZVSP-om	100%
Izuzeci	Bilateralni sporazum sa SAD-om o imunitetu američkih državljana od ICC-a; solidarnost s Kosovom*
CDSP	ALTHEA – BiH; NATO članstvo

<sup>15</sup> Albanski ministar vanjskih poslova Gent Cakaj na Twitteru je objavio da je „odnos organizatora samita prema Kosovu\* neprihvatljiv i u suprotnosti s ciljem stvaranja atmosfere povjerenja, dobrosusjedskih odnosa i stabilnosti.“ Albanski predsjednik Ilir Meta došao je dan kasnije na samit šefova država i vlada i svoje obraćanje na plenarnoj sesiji iskoristio da BiH pozove da prizna Kosovo\*. Kosovska delegacija, koja je od BiH trebala preuzeti predsjedavanje SEECP-om, prije toga je otkazala svoj dolazak zbog neadekvatnog poziva i tretmana tadašnjeg predsjedavajućeg Predsjedništva BiH Milorada Dodika.

## 3

## BOSNA I HERCEGOVINA

Bosna i Hercegovina je jedna od država Zapadnog Balkana s velikim prisustvom institucija EU, a i sama je predmet značajnog dijela Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU. Obim prisustva smanjen je i transformiran tokom godina. No, prema mandatu koji dodjeljuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija, EU još uvijek ima svoje vojne snage u BiH u misiji ALTHEA. Tu je trenutno raspoređeno 600 vojnika. Također, pored redovne delegacije EU u BiH, visoka predstavica za vanjsku i sigurnosnu politiku Federica Mogherini<sup>16</sup> imenovala je specijalnog predstavnika EU, a obje funkcije obavlja jedna osoba. Sada je to ambasador Johann Sattler. Međutim, koncentracija EU aktivnosti u potpunom je nesrazmjeru s dinamikom koju BiH ima u približavanju članstvu. Naime, ona je jedna od šest država Zapadnog Balkana koja ozbiljno zaostaje na tom putu, i jedna od dvije koje još uvijek nemaju status kandidatkinja.

Članstvo u EU i regionalna saradnja ostali su vanjskopolitički prioriteti Bosne i Hercegovine u Strategiji vanjske politike za period 2018-2023. godine.<sup>17</sup> Iako je put započela s Hrvatskom, Sjevernom Makedonijom i Albanijom, a potencijalna kandidatkinja postala na EU – WB Samitu u Solunu 2003. godine, još uvijek ima isti status. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 2015. godine. Aplikacija za članstvo podnesena je u februaru 2016. godine, a Mišljenje o aplikaciji za članstvo objavljeno u maju 2019. godine. Uz svu diplomatsku sofisticiranost i umjerenost jezika, te zadržavanje otvorene perspektive za članstvo, Mišljenje o BiH vrlo jasno ukazuje na činjenicu da ona u ovoj fazi ne ispunjava kriterije. Decentralizirana državna struktura ne smatra se preprekom, ali Evropska komisija ocjenjuje da će BiH, ukoliko želi stvoriti mogućnost za prihvatanje i implementiranje *acquisa*, morati poduzeti niz ozbiljnih ustavnih, političkih i institucionalnih reformi. Za ostvarivanje statusa kandidatkinje morat će se okrenuti ispunjavanju političkih uvjeta koji kočće njen napredak već duže od decenije.

<sup>16</sup> Njen mandat upravo je istekao, a 1. 12. 2019. godine dužnost visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku EU preuzeo je bivši španski ministar vanjskih poslova Josep Borrell.

<sup>17</sup> Jedina suštinski značajna promjena u odnosu na Opće pravce i prioritete za vođenje vanjske politike BiH iz 2003. godine desila se u kontekstu NATO članstva kao cilja. Dok dokument iz 2003. godine eksplicitno govori o članstvu u NATO-u kao cilju, vremenski ograničena Strategija 2018-2023. spominje samo aktivaciju Membership Action plana (MAP). U kontekstu EU, pak, ne govori o konkretnom stepenu približavanja, već o članstvu kao cilju.

Prema Mišljenju EU, vanjska politika, odbrana i sigurnost jedna je od 16 oblasti u kojima BiH ostvaruje izvjesni nivo pripremljenosti za ispunjavanje dužnosti i obaveza članstva. To znači da je ona tek u određenoj mjeri spremna da vodi politički dijalog u kontekstu vanjske, odbrambene i sigurnosne politike, slijedi stavove EU, sudjeluje u akcijama EU i primjenjuje dogovorene sankcije i restriktivne mjere. Vrijedi napomenuti da, prema Mišljenju, Bosna i Hercegovina ni u jednoj oblasti nije ostvarila nivo adekvatne niti dobre pripremljenosti, pa je kategorija „izvjesni nivo pripremljenosti“ maksimum ostvarenog.

BiH je izrazila posvećenost ciljevima ZVSP-a koji su predstavljeni u Globalnoj strategiji EU. U posljednjih deset godina,<sup>18</sup> ispunjavajući obavezu postepenog usklađivanja sa ZVSP-om, BiH se, po pozivu, svrstala s 541 EU deklaracijom, od njih ukupno 809, što je ocjenjeno kao 67% usklađenosti. Samo u periodu od marta 2018. do kraja februara 2019. godine, EU je objavila 86 deklaracija, a BiH se saglasila sa njih 60 (70% usklađenosti). Odluke i mjere Unije koje BiH nije slijedila odnose se na Rusiju i restriktivne mjere koje je EU poduzela nakon ruske aneksije Krima. BiH i EU potpisale su Okvirni ugovor o sudjelovanju BiH u operacijama kriznog menadžmenta.

Međutim, BiH je, kao i Albanija, 2003. godine potpisala bilateralni sporazum sa Sjedinjenim Američkim Državama o izuzeću američkih državljana od nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda (ICC). Sadržaj Sporazuma nije u skladu sa zajedničkim pozicijama EU o integritetu Rimskog statuta, niti principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu.

Iako su institucionalne pretpostavke pozitivno ocjenjene, tačnije „uglavnom su adekvatne“, Evropska komisija posebno detektira potrebu daljeg jačanja diplomatsko-administrativnog kapaciteta BiH (preporuka se također odnosi na ministarstva odbrane i sigurnosti). Postojeće procedure i prakse prijema i raspoređivanja diplomatskog osoblja ne doprinose koherentnom i efikasnom djelovanju ministarstava, a obuka i stručno osposobljavanje su zanemareni. Za potrebe dijaloga i komunikacije s relevantnim EU institucijama, BiH treba uvesti dvije nove funkcije u ministarstvu vanjskih poslova – političkog direktora i

<sup>18</sup> Period 2008-2018. godine



eurokorespondenta. Iako se eksplicitno ne spominju kao zamjerka, jasno je da ova pitanja mogu i trebaju biti riješena radi daljeg normiranja oblasti vanjskih poslova, kao i sveobuhvatne reforme javne uprave i borbe protiv korupcije. Naime, u ovom trenutku BiH uopće nema zakon o vanjskim poslovima.

Evropska unija je zadovoljna ukupnim vanjskopolitičkim angažmanom BiH, pogotovo onim u okviru drugih međunarodnih organizacija, kao i spremnošću da konkretno doprinese mirovnim naporima – kako zajedno s NATO-om (Kongo, Mali, Afganistan) tako i sa samom EU (učesće u trening misiji EU – EUTM u Centralnoafričkoj Republici). BiH se još prije obaveze uspostavljanja i razvijanja saradnje sadržane u SAA-u okrenula regionalnim organizacijama i inicijativama (CEI, JJI, SEECP, RCC i sl.). Također je jednako prisutna u recentnijim regionalnim inicijativama, poput Berlinskog procesa ili ZB6.

Pojačano djelovanje Turske u regionu, u ekonomskom i političkom smislu, primjetno je i u intenziviranju odnosa između BiH i Turske. Turska je dio trilateralnih formata sa Srbijom i Hrvatskom, a najavljen je i niz zajedničkih infrastrukturnih projekata.

Jedina država regiona s kojom BiH nema nikakve odnose je Kosovo\*. Ne samo da nije priznala nezavisnost Kosova\*, već ne priznaje ni kosovske putne isprave, što u praksi predstavlja vrlo rigidan vizni režim za građane Kosova\* i apsurdnu situaciju u kojoj oni mogu putovati u Srbiju, ali ne u Bosnu i Hercegovinu. I politička i ekonomska i svi drugi oblici saradnje praktično su onemogućeni, a svi eventualni kontakti su neformalni ili pod okriljem regionalnih i/ili međunarodnih organizacija i inicijativa. Bosna i Hercegovina, shodno stavu o nepriznavanju Kosova\*, ne podržava članstvo Kosova\* u međunarodnim organizacijama. Evropska unija je u više izvještaja tokom godina ukazivala na posljedice ovog problema i tražila normalizaciju odnosa.

#### Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU i Bosna i Hercegovina

Vanjskopolitički ciljevi	EU; NATO – MAP; regionalna saradnja
Status	Potencijalna kandidatkinja; 14 mjera koje treba ispuniti do početka pregovora
Ocjena pripremljenosti	Izvjesni nivo Institucionalne pretpostavke „uglavnom adekvatne“ Imenovanje: politički direktor MVP-a i eurokorespondent Zakon o vanjskim poslovima
Usaglašenost sa ZVSP-om	Prosječno: 67%
Izuzeci	Bilateralni sporazum sa SAD-om o imunitetu američkih državljana od ICC-a; Rusija i mjere protiv Rusije
CDSP	EUTM u Centralnoafričkoj Republici, sa NATO-om misije u Kongu, Maliju i Afganistanu

## 4

## CRNA GORA

Crna Gora je svoj put ka nezavisnosti počela je gotovo deceniju i po kasnije u odnosu na Sloveniju, Hrvatsku, BiH i Sjevernu Makedoniju, ali je njen izlazak iz tadašnje državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. godine bio znatno mirniji. Njena je geografija, kao i identitet, i balkanska i mediteranska. Članstvo u EU i NATO-u, te dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja, vrlo su rano definirani kao najznačajniji vanjskopolitički ciljevi. Puna posvećenost njima dala je dobre rezultate relativno brzo – već 2010. godine imala je na snazi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a pozitivno mišljenje Evropske komisije za članstvo dobila je malo kasnije te godine. Pregovori o članstvu počeli su 2012. godine.

Kad je riječ o vanjskoj politici, odbrani i sigurnosti kao poglavljima o kojima se pregovara, Crna Gora je vrlo rano dobila ocjenu dobre pripremljenosti i zadržala je do danas. I diplomatsko-administrativna struktura u ministarstvima vanjskih poslova i odbrane smatra se dovoljnom za ispunjavanje obaveza članstva, tj. onih iz oblasti ZVSP-a. Ova država je ostvarila 100% usklađenost s odlukama Vijeća EU i deklaracijama visoke predstavnice i pridružila se svim restriktivnim mjerama Evropske unije. Posebno je vrijedno istaknuti da se pridružila i mjerama izrečenim Rusiji nakon aneksije Krima. Opredijeljenost da svoje stavove usaglasila s EU pokazala je i na Generalnoj skupštini UN-a, gdje je podržala prijedlog rezolucije o sankcijama protiv Rusije. Globalna strategija EU iz oblasti vanjske i sigurnosne politike ima punu podršku Crne Gore.

Kao i Albanija i Bosna i Hercegovina, i Crna Gora je 2007. godine sa Sjedinjenim Američkim Državama potpisala bilateralni ugovor o imunitetu američkih državljana pred Međunarodnim krivičnim sudom. Europska unija smatra da je to u suprotnosti sa zajedničkim pozicijama o integritetu Rimskog statuta i principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu.

Približavanje i ostvarivanje NATO članstva svakako je olakšalo integriranje odbrambene dimenzije, dok je u oblasti sigurnosti s EU potpisan niz relevantnih sporazuma, uključujući i praktične aranžmane o sigurnosti informacija i raspolaganju povjerljivim podacima. Vlada Crne Gore osigurala je da se svi sporazumi primjenjuju bez problema.

Crna Gora je sudjelovala u civilnim i vojnim misijama pod okriljem EU CDSP-a i UN – ATALANTA-e u Somaliji, ISAF-a u

Afganistanu,<sup>19</sup> UNMIL-a u Liberiji, UNIFICYP-a na Kipru, EUTM-a u Maliju, EUFORCAR-a u Centralnoafričkoj Republici, MINURSO-a u Zapadnoj Sahari.

Od posebnog simboličnog značaja je njeno učesće u misiji KFOR-a na Kosovu\* u julu 2018. godine, iako to nije naišlo na odobravanje u susjednoj Srbiji, kao ni među dijelom stanovništva u Crnoj Gori.

Ona je i dio EU Hybrid Risk Surveya, čiji je cilj identifikacija slabosti i izgradnja kapaciteta za otpornost na hibridne napade.

Iako nema promjena niti naznaka da će odstupati od bilateralnog ugovora sa SAD-om o imunitetu, dijalog o vanjskoj, sigurnosnoj i odbrambenoj politici s EU smatra se intenzivnim i zadovoljavajućim za obje strane.

Crna Gora je, gledajući u cjelini, pozitivan primjer transformacije odnosa sa susjedima na Zapadnom Balkanu. Regionalna saradnja shvaćena je kao način ostvarivanja sigurnosti i prosperiteta, te bržeg razvoja, a obaveze koje je EU postavila kroz SAA dale su joj dodatni motiv i konkretne beneficije. Očekivano, ova zemlja je preuzela aktivnu ulogu u brojnim regionalnim organizacijama i inicijativama (RCC, CEI, CETA, SEECF, JJI, Američko-jadranska povelja, Berlinski proces, Brdo-Brijuni, ZB6).

## Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU i Crna Gora

Vanjskopolitički ciljevi	EU, NATO; dobrosusjedski odnosi
Status	Kandidatkinja, 32 od 35 poglavlja otvoreno; valuta euro u upotrebi
Ocjena pripremljenosti	Dobra
Usaglašenost sa ZVSP-om	100%
Izuzeci	Bilateralni sporazum sa SAD-om o imunitetu američkih državljana od ICC-a
CDSP	ATALANTA, EUTM – Mali; EUFORCAR u Centralnoafričkoj Republici; Hybrid Risk Survey; NATO članstvo; misije pod okriljem UN-a: ISAF, UNMIL – Liberija, UNIFICYP – Kipar, MINURSO – Zapadna Sahara

<sup>19</sup> Po završetku misije ISAF, crnogorski oficiri ostali su u misiji pod zapovjedništvom NATO Resolute Supporta.

## 5

## KOSOVO\*

Republika Kosovo\* najmlađa je balkanska država, koju priznaje 114<sup>20</sup> država i 23 od 28 članica EU. Grčka, Kipar, Rumunija, Slovačka i Španija nisu priznale nezavisnost Kosova\*. <sup>21</sup> Ta činjenica nije samo podijelila EU i onemogućila *en bloc* priznanje Kosova\*, već je dovela do nekoliko značajnih presedana u tretmanu. Počevši od samog imena, za EU Kosovo\* je Kosovo\*, pri čemu zvjezdica upućuje na fusnotu u kojoj stoji da „imenovanje ne prejudicira ni poziciju ni status, već tretman u skladu s Rezolucijom VSUN-a 1244 i Mišljenjem MSP-a o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.“ Također, u referiranju na ZB6, EU i njeni zvaničnici su od Samita u Sofiji počeli koristiti termin „partneri“, a ne „države“, da bi se izbjeglo implicitno izjašnjavanje o statusu Kosova\*. U regionu, kosovsku nezavisnost ne priznaju Srbija i Bosna i Hercegovina.

Sljedeći specifikum odnosi se na sam Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju za Kosovo\* (inače potpisan u oktobru 2015, a stupio na snagu 1. aprila 2016. godine) jer je on potpisan između Kosova i EU kao posebnog pravnog subjekta,<sup>22</sup> a ne s članicama. Također, ovo je jedini SAA koji nisu ratificirale članice. Evropska unija je posebnom smjernicom pojasnila da potpisivanje Sporazuma ne znači da EU priznaje Kosovo\*. Njegov status u odnosu na EU je da je to potpisnik SAA-a i potencijalni kandidat za članstvo.

EULEX (EU misija za vladavinu prava) na Kosovu\* najveća je civilna misija ikad pokrenuta pod okriljem CSDP-a. Aktuelni mandat traje do 14. juna 2020. godine, a za šefa je nedavno imenovan Lars Gunnar Wigemark. Također, EU na

<sup>20</sup> Podatak još uvijek stoji na internet-stranici kosovskog ministarstva vanjskih poslova. Iako je nakon kampanje srbijanske diplomatije jedan broj država, uglavnom afričkih i pacifičkih, povukao priznanje, nije sasvim jasno o kojem se tačno broju radi. Izvjesno je, pak, da je još uvijek više od 100 država priznalo Kosovo\*, što je i bio cilj kosovske diplomatije.

<sup>21</sup> Četiri od pet država koje nisu priznale Kosovo\* nagovijestile su da je eventualno priznanje u budućnosti moguće ukoliko dođe do pomaka u odnosima sa Srbijom, tj. ukoliko Srbija prizna Kosovo\*. Španija je naglasila da njeno odbijanje priznanja nema veze sa stavovima Srbije, već sa činjenicom da jednostrano proglašena nezavisnost nije u skladu s važećim međunarodnim normama, što je stav oblikovan unutrašnjim razlozima. Uz to, Španija ima posebne zamjerke na tretiranje Kosova\* u kontekstu proširenja, i na samu frazu ZB6, jer to prejudicira njegovu državnost.

<sup>22</sup> Lisabonski ugovor dao je Evropskoj uniji pravni personalitet, a ovo je prvi SAA koji je potpisan nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.

Kosovu\* ima specijalnu predstavnicu i šeficu delegacije, a to je bugarska diplomatkinja Natalya Apostolova.

Kosovski državljani jedini su iz regiona za koje još uvijek važi vizni režim sa članicama Šengenskog sporazuma, iako je Evropska komisija konstatirala da je Kosovo\* ispunilo uvjete za viznu liberalizaciju i dala svoju preporuku za uklanjanje viznog režima još u julu 2018. godine. Kosovo\* je unilateralno uvelo korištenje eura kao valute kad i Njemačka, a pitanje korištenja valute bit će riješeno tokom eventualnih pregovora o članstvu.

U vanjskopolitičkim prioritetima Kosova\* dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja dio su procesa približavanja Evropskoj uniji. Osnovni zahtjev i poseban dio godišnjeg izvještaja o napretku odnosi se na proces normalizacije odnosa sa Srbijom, politički dijalog koji se odvija pod vodstvom EU. Prioriteti Evropske komisije na Kosovu su, prema Reformske agendi, dobro upravljanje, vladavina prava, kompetitivnost i investicije, zapošljavanje i obrazovanje. Kao i za druge potpisnice SAA-a, posebno se prate aktivnosti u regionalnom okviru, koje doprinose klimi pozitivnih i konstruktivnih odnosa.

Prema dogovoru koji je pod pokroviteljstvom Evropske unije 2012. godine postignut s Beogradom, Kosovo\* učestvuje u radu i članstvu mnogih regionalnih organizacija i inicijativa (SEECF, MAARI, RCC, CEFTA, RACVIAC, Energetska zajednica, RECOM, Brdo-Brijuni). Sudjeluje i u implementaciji Multilateralnog plana akcije (MAP) za razvoj REA-e (Regional Economic Area). Predsjedavanje regionalnim događajima i aktivnostima bilo je uspješno. Štaviše, upravo u 2019. godini Kosovo\* je preuzelo predsjedavanje SEECF-om i MAARI-jem, a predsjedava i Upravnim odborom RYCO-a. Dio je Berlinskog procesa, ZB6 i Connectivity agende, a treba pristupiti i RESPA-i (Regional School for Public Administration).

Odnosi sa Srbijom, tj. obaveza normalizacije odnosa sa Srbijom najvažniji je i najkompleksniji zadatak za Kosovo\*, u čemu je EU intenzivno angažirana od 2012. godine. Ne ulazeći posebno u konkretne teme o kojima se već godinama vodi dijalog (zajednica srpskih općina, ugovor o energiji i slično), jer to zaslužuje posebnu analizu, Unija je pozitivno ocjenjivala pristup obje strane, zamjerajući im uglavnom sporu implementaciju dogovora (često usljed

održavanja izbora ili formiranja vlasti nakon izbora). Dijalog je vođen na više nivoa, uključujući vrlo intenzivne susrete na najvišem nivou (bivša visoka predstavnica za vanjsku i sigurnosnu politiku Federica Mogherini, predsjednici Vučić i Thaci), a tokom pregovora uspješno je prevaziđen niz incidentnih situacija (npr. u januaru 2017. godine incident s vozom). Iako se u jednom trenutku činilo da dijalog napreduje, kosovska vlada se u novembru 2018. godine odlučila za riskantan politički i ekonomski potez – uvođenje 100% carinske stope na robu iz Srbije i BiH. Evropska unija i međunarodna zajednica ovu mjeru ocijenile su kontraproduktivnom, tj. kao direktno kršenje odredbi CEFTA-e i u potpunoj suprotnosti sa obavezama iz SAA-a. Više puta ukazano je na činjenicu da je ovakva odluka korak nazad u normalizaciji odnosa, te da podriva napore uložene u jačanje regionalne saradnje i stvaranje Regionalne ekonomske zone. Odluka je poljuljala povjerenje u iskrenu opredijeljenost kosovske vlade za regionalnu saradnju i iznalaženje kompromisnih rješenja za otvorena pitanja. Kosovo\* je krajem marta 2020. ukinulo 100% takse za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu. Odluka je stupila na snagu 01. aprila, s tim što se prema Srbiji postepeno uvodi reciprocitet.

U prethodnom periodu Kosovo\* je intenziviralo ekonomsku i političku saradnju s Turskom. Međutim, ova relacija je poprimila specifične dimenzije kad je, na insistiranje Turske, došlo do (nezakonitog) hapšenja i izručenja šest turskih državljana koji su imali legalan boravak na Kosovu\*.<sup>23</sup> Događaj je proizveo tenzije na domaćem političkom terenu, kao i osudu EU i međunarodnih organizacija.

#### Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU i Kosovo\*

Vanjskopolički ciljevi	Međunarodno priznanje; EU, NATO
Status	Potencijalni kandidat; SAA potpisan s EU, ne i sa članicama; pet članica EU ne priznaje Kosovo*; poseban status i prisustvo EU; vizni režim za građane Kosova*; valuta euro u upotrebi; normalizacija odnosa sa Srbijom
Ocjena pripremljenosti	Nije ocijenjena
Usaglašenost sa ZVSP-om	Nije ocijenjena. Problem – Odluka o 100% carinama za Srbiju i BiH je povučena.
Izuzeci	Bilateralni sporazum sa SAD-om o imunitetu američkih državljana od ICC-a
CDSP	

<sup>23</sup> I ombudsman i istražna komisija kosovske Skupštine utvrdili su nepravilnosti u postupku, a kosovski premijer je zatražio ostavku ministra policije i direktora obavještajne službe. Osnovni sud u Prištini poništio je odluku o oduzimanju dozvole za boravak za troje od šestero već izručenih turskih državljana, koja se prvobitno zasnivala na navodnoj opasnosti za nacionalnu sigurnost.

## 6

## SJEVERNA MAKEDONIJA

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM), od prošle godine poznata kao Sjeverna Makedonija, ima najduži staž kao kandidatkinja za članstvo EU od svih država Zapadnog Balkana. Taj status dobila je 2005. godine, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu još 2004, a pregovori o članstvu još uvijek nisu počeli. Preporuke za otvaranje pregovora Evropska komisija izdala je 2009, a potom 2015. i 2016. godine, uz uvjet napredovanja u implementaciji Pržinskog dogovora i Prioriteta za hitne reforme. S obzirom na ostvareni napredak, kao i historijski iskorak napravljen postizanjem kompromisnog rješenja u sporu oko imena države s Grčkom, Evropska komisija je preporučila skori početak pregovora o članstvu sa Sjevernom Makedonijom. Države članice EU su krajem marta 2020. godine dale saglasnost za otvaranje pregovora o članstvu, a datum otvaranja nije određen zbog pandemije.

Iako je njena historija burna, odnosi sa susjedima opterećeni dramatično različitim tumačenjima bliže i dalje historije, a unutrašnjopolitička stabilnost krhka, Sjeverna Makedonija je u posljednjih nekoliko godina postigla značajne uspjehe u realizaciji vanjskopolitičkih prioriteta – i prema EU i NATO-u, te prema susjedima, tj. regionalnim partnerima, i u cjelini gledano predstavlja pozitivan primjer transformacije vanjske politike u sklopu eurounjskih i euroatlantskih integracijskih procesa. EU je bila posebno angažirana u medijaciji između domaćih političkih aktera i uspjela je riješiti najveću političku krizu u zemlji od 2001. godine.<sup>24</sup>

Po pitanju sposobnosti za preuzimanje obaveza članstva u oblasti vanjske, sigurnosne i odbrambene politike, Sjeverna Makedonija je tokom godina ostvarila značajan napredak. Izgrađena je institucionalna struktura i zemlja se smatra umjereno pripremljenom. Stepenn usklađenosti sa ZVSP-om, prema ocjeni Evropske komisije, posljednjih pet godina varira u rasponu od 73 do 86%.

Sjeverna Makedonija slijedila je deklaracije visoke predstavnice za vanjsku i sigurnosnu politiku i odluke Vijeća u svim

<sup>24</sup> Pržinski sporazum iz jula 2015. godine postignut je između glavnih domaćih političkih aktera s ciljem prevazilaženja duboke političke i institucionalne krize. Dogovor podrazumijeva sudjelovanje opozicionog SDSM-a u vladi, ostavku tadašnjeg premijera Nikole Gruevskog, formiranje tehničke vlade koja će provesti opće izbore u junu 2016, kao i istragu pod vodstvom specijalnog tužioca o skandalu s prisluškivanjem. U razgovorima je učestvovao komesar Johannes Hahn (politika prema susjedima i pregovori o proširenju) i tri člana EP-a.

slučajevima, osim u restriktivnim mjerama koje su se odnosile na Rusiju i Ukrajinu. Iako se nije pridružila mjerama protiv Rusije, 2014. godine je podržala rezoluciju GSUN-a u korist teritorijalnog integriteta Ukrajine, čime je pokazala uravnotežen diplomatski pristup.

Prihvatila je Globalnu strategiju EU i podržava njene ciljeve. Obaveze koje proizlaze iz članstva u drugim međunarodnim organizacijama ispunjava na odgovarajući način, a konstruktivan angažman u regionalnim organizacijama karakteristika je ove države. Sjeverna Makedonija sudjeluje i u nekim aranžmanima za kontrolu izvoza naoružanja i instrumentima neproliferacije. Posebne sigurnosne mjere, koje se donose na unutrašnjem planu, uglavnom su vezane za pojačanu graničnu sigurnost uzrokovanu eskalacijom migrantske krize.

U sklopu ZSOP-a, Sjeverna Makedonija učestvuje u EUFOR-ovoj misiji ALTHEA u Bosni i Hercegovini, te NATO misiji „Resolute Support“ u Afganistanu. Ona kontribuirala EU Battle grupi za period 2014-2020. i KFOR-u kroz Host Nation Coordination centar. Uspostavila je saradnju s Evropskom agencijom za odbranu (EDA), a sudjeluje i u Hybrid Risk Surveyu koji se provodi radi identifikacije slabosti i izgradnje instrumenata za odbranu od hibridnih napada.

Bilateralni ugovor koji ima sa Sjedinjenim Američkim Državama o imunitetu američkih državljana pred Međunarodnim krivičnim sudom Evropska unija smatra suprotnim zajedničkim pozicijama EU o integritetu Rimskog statuta i principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu, i to je primjedba koja se u kontinuitetu ponavlja.

Vrijedi istaknuti da je rješenje makedonsko-grčkog spora oko imena „Makedonija“ rijetko uspješan primjer prevazilaženja dugoročno otvorenog i toksičnog pitanja, koje je posebno negativno afektiralo makedonsko približavanje Evropskoj uniji i NATO-u. I odnosi s drugim regionalnim partnerima puni su izazova, ali je angažiran i konstruktivan pristup dao značajne rezultate. Dogovor između BJRM i Grčke oko imena Sjeverna Makedonija već je okarakteriziran kao historijski uspjeh i rijetko pozitivna i uspješna priča sa Zapadnog Balkana. Odmah nakon postizanja Prespanskog dogovora, Grčka je povukla veto sa članstva u NATO-u i ratificirala protokol o pristupanju Sjeverne Makedonije.

Intenzivirani su i odnosi sa Turskom u političkom i ekonomskom smislu. Turska razvojna agencija TIKa ima mnogo projekata u Sjevernoj Makedoniji.

#### Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU i Sjeverna Makedonija

Vanjskopolitički ciljevi	EU; NATO; regionalna saradnja
Status	Kandidatkinja s najdužim stažom među ZB6; čeka odluku o početku pregovora; EU dio unutrašnjeg političkog dijaloga
Ocjena pripremljenosti	Umjereno pripremljena
Usaglašenost sa ZVSP-om	73-86%
Izuzeci	Bilateralni sporazum sa SAD-om o imunitetu američkih državljana od ICC-a; Rusija i mjere protiv Rusije, u UN-u podržan teritorijalni integritet Ukrajine
CDSP	EUFOR – ALTHEA u BiH; EU Battle Group 2014-2020; saradnja s Evropskom agencijom za odbranu (EDA); Hybrid Risk Survey; sa NATO-om u misiji Resolute Support u Afganistanu; NATO članstvo

## 7

## SRBIJA

Među glavnim vanjskopolitičkim prioritetima najnovije Strategije nacionalne bezbjednosti Srbije nalaze se: očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne cjelovitosti, očuvanje mira i stabilnosti u regionu i svijetu, te evropske integracije i članstvo u EU.<sup>25</sup> Srbija je svoj put ka EU članstvu započela nakon raspada posljednje državne zajednice na prostoru bivše Jugoslavije – Državne zajednice Srbije i Crne Gore.<sup>26</sup> Svojevrsni je kuriozum da je Srbija prije stekla status kandidatkinje za članstvo u EU (2012. godine), nego što je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU stupio na snagu (2013. godine). Srbija je u procesu pregovora o članstvu s Evropskom unijom od 2015. godine, i do danas ih je otvoreno 18, tj. više od polovine.

Po pitanju spremnosti za preuzimanje prava i obaveza u oblasti vanjske politike, EU smatra da je Srbija umjereno pripremljena. Dijalog o ZVSP-u je u toku, institucionalni okvir za ispunjavanje prava i obaveza članstva u EU u ovoj oblasti postoji. Srbija je podržala Globalnu strategiju EU, ali je u 2019. godini ostvarena usklađenost sa ZVSP-om svega 53%. Osim što je procent usklađenosti najniži u regionu, posebno indikativan je trend opadanja te usklađenosti. U 2013. godini, naprimjer, ostvareno je 89% usklađenosti, a u 2018. godini 52%. Glavni razlog pada je neslaganje s odlukama i restriktivnim mjerama EU koje su se odnosile na Rusiju i Venecuelu, uprkos činjenici da je još 2016. godine usvojen Zakon o restriktivnim mjerama i provođenju međunarodnih sankcija.

Iz principijelnih razloga Srbija podržava teritorijalni integritet Ukrajine, ali se, svejedno, ne pridružuje mjerama protiv Rusije. Iza neslaganja s EU odlukama i mjerama povodom stanja u Venecueli također stoji Rusija, tačnije želja srbijanskih vlasti da se ni na širem međunarodnom planu, u vanevropskom kontekstu, ne suprotstave stavovima Rusije.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Strategiju nacionalne bezbjednosti Srbije Vlada Srbije usvojila je u augustu 2019. godine.

<sup>26</sup> Naziv „Savezna Republika Jugoslavija“ za dvije bivše jugoslovenske republike koje su ostale u federalnoj zajednici nakon raspada zajedničke države korišten je do 2003. godine. Od februara 2003. do juna 2006. korišten je naziv Državna zajednica Srbije i Crne Gore. Srbija je preuzela međunarodnopravni subjektivitet te zajednice.

<sup>27</sup> Rusija je u februaru 2019. godine, zajedno s Kinom, stavila veto na rezoluciju Vijeća sigurnosti UN-a kojom su traženi novi predsjednički izbori u Venecueli. Također, Venecuela nije priznala nezavisnost Kosova.

Srbija nije slijedila ni odluke Vijeća EU koje su se odnosile na Kinu, Bosnu i Hercegovinu, Moldaviju i Zimbabve.

Odnosi sa Rusijom općenito su intenzivirani, što se posebno ogleda u razmjeni posjeta na najvišem nivou, te u trendu unapređivanja tehničke saradnje i saradnje u domenu odbrane. Dogovoreni su aranžmani o nabavci naoružanja s Organizacijom za kolektivnu sigurnost<sup>28</sup>, a s Rusijom se održavaju i zajedničke vojne vježbe, kao i sa Bjelorusijom 2015. godine. Posebnu zabrinutost Evropske unije izazvao je Sporazum o saradnji i zajedničkim akcijama Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije i ruske Federalne službe za zaštitu, jer se smatra da to može ugroziti implementaciju Sporazuma o sigurnosnim procedurama i zaštiti povjerljivih podataka s EU.

I pored upozorenja i rezervi koje je iznijela EU, Srbija je krajem oktobra 2019. godine potpisala Sporazum o slobodnoj trgovini s Euroazijskom ekonomskom unijom (EEU), pozivajući se na činjenicu da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju dozvoljava sporazume o slobodnoj trgovini s međunarodnim organizacijama i pojedinačnim zemljama sve do ulaska u EU. Nezadovoljstvo EU bilo je primjetno, iako su argumenti i pravna osnova za ovu mogućnost prihvaćeni. Reakcija EU sastojala se u tome da Srbiju ponovo pozove da ispuni svoje obaveze prema EU i postepeno uskladi svoju vanjsku politiku s EU. Također, prihvaćeno je da Srbija može imati ovaj Sporazum na snazi sve do svog pristupanja EU članstvu. Dok su srbijanski zvaničnici isticali da sporazum ni na koji način nije u sukobu s euorunijskim opredjeljenjem Srbije, Rusija je posebno pozdravila pristupanje Srbije i naglasila da je vidi kao sponu između EU i EEU.

Na drugoj strani, Srbija smatra da njena vojna neutralnost nije i ne treba biti prepreka saradnji s NATO-om, pa je članstvo u okviru Partnerstva za mir optimalan vid interakcije. U tom kontekstu održano je 20 zajedničkih vojnih vježbi, a primjenjuje se i Sporazum o saradnji u logističkoj podršci.

U odnosima sa SAD-om nema većih problema, izuzev neslaganja u pogledu nezavisnosti Kosova. Također, Srbija je jedina država u regionu koja nije potpisala Sporazum o

<sup>28</sup> Organizacija za kolektivnu sigurnost je međuvladina vojna alijansa, osnovana u maju 1992. godine, i uključuje šest bivših sovjetskih republika koje su postale dijelom Zajednice nezavisnih država – uz Rusiju, tu su Armenija, Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan i Uzbekistan.

imunitetu američkih državljana pred Međunarodnim krivičnim sudom. Ona se, naime, slaže s EU stavom u pogledu integriteta Rimskog statuta i vodećim principima EU oko sporazuma o identitetu.

Srbija podržava EU mjere i dokumente u oblasti prevencije konflikata, učestvuje u nekim aranžmanima za kontrolu izvoza oružja i instrumenata neproliferacije. Također sudjeluje u ZSOP operacijama – EU trening misiji u Maliju, NAVFOR ATLALANTI, te misijama u Somaliji i Centralnoafričkoj Republici. Priprema se i nacionalni okvir za djelovanje u ZSOP-u, što će uključiti obuku za članove civilnih misija EU. Srbija je u rosteru za EU Battle grupu, a prisutna je i u UN-ovim mirovnim misijama.

Evidentirano je intenziviranje saradnje s Kinom i Turskom. Srbija je posebno upozorena da bilateralni sporazumi koji su potpisani prilikom višednevne posjete najviše državne delegacije Kine 2016. godine trebaju biti u skladu s EU standardima, pogotovo kad se radi o državnoj pomoći, javnim nabavkama, željezničkoj sigurnosti i interoperabilnosti.

Iako vanjskopolitička usklađenost Srbije s Evropskom unijom ima tendenciju opadanja, EU je svojim tretmanom Srbije dala do znanja da su vladavina prava i normalizacija odnosa s Kosovom\*, što se i odvija pod okriljem EU, oblasti koje diktiraju tempo približavanja članstvu.

#### Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU i Srbija

Vanjskopolitički ciljevi	Teritorijalni integritet; EU; saradnja s NATO-om
Status	Kandidatkinja; pregovori u toku za 18 od 35 poglavlja; normalizacija odnosa s Kosovom*
Ocjena pripremljenosti	Umjerena pripremljenost; postojanje institucionalne strukture
Usaglašenost sa ZVSP-om	Opadajuća – 53% u 2019; najviša u 2013. godini – 89%
Izuzeci	Rusija, Venecuela, BiH, Moldavija; sporazumi s Rusijom i Kinom, pristupanje Euroazijskoj ekonomskoj uniji
CDSP	EUTM u Maliju, NAVFOR ATALANTA, Somalija i Centralnoafrička Republika, UN-misije, vojna neutralnost; vojne vježbe i sa Rusijom i sa NATO-om (PAP)



## 8

## ZAKLJUČCI

### ZAŠTO JE VAŽNA USAGLAŠENOST VANJSKIH POLITIKA ZB6 SA ZVSP-OM EU?

Vanjska politika, odbrana i sigurnost predstavljaju jednu od oblasti u kojima države kandidatkinje za članstvo u EU dokazuju svoju sposobnost preuzimanja obaveza, kao i spremnost da slijede stavove Evropske unije. U širem smislu, pod vanjskom politikom smatraju se odluke iz domena vanjske trgovine, međunarodnopravnih obaveza, zaštite okoliša i klimatskih promjena, energije, međunarodnog razvoja, humanitarnih pitanja i sl., koje mogu poprimiti „vanjsku“ dimenziju. U užem smislu, pod vanjskom politikom podrazumijeva se, zapravo, Zajednička vanjska i sigurnosna politika kao mehanizam zajedničkog, međuvladinog, konsenzualnog dogovora o vanjskopolitičkim pitanjima. Budući da je vanjska politika jedan od prerogativa države i jedan od simbola nacionalne politike od kojih i države članice EU teško odustaju, praćenje usklađenosti vanjskih politika država kandidatkinja za članstvo sa ZVSP-om EU jedan je od vrlo jasnih pokazatelja postojanja stvarne volje i spremnosti za integriranjem u EU, pogotovo kad se radi o pitanjima od najvišeg nacionalnog značaja.

Eventualna neusklađenost jasno razotkriva stvarne pozicije i odnose moći i redoslijed vanjskopolitičkih prioriteta. Naravno, neslaganje s pozicijama EU događa se jednako i članicama i kandidatkinjama za članstvo, ali je priroda procesa priključenja i neravnoteža u odnosima u tom procesu takva da se od država koje teže članstvu traži i očekuje više i u političkom, i u simboličnom, ali i u praktičnom smislu.

### JESU LI VANJSKE POLITIKE ZB6 USKLAĐENE SA ZVSP-OM EU?

Kad je riječ o zemljama Zapadnog Balkana (ZB6) i njihovoj usklađenosti sa ZVSP-om, najprije treba razumjeti da se radi o državama koje su u različitim fazama integracije – neke su kandidatkinje koje pregovaraju (Crna Gora i Srbija), neke tek treba da započnu pregovore (Albanija i Sjeverna Makedonija), BiH je još uvijek potencijalna kandidatkinja za članstvo, Kosovo\* je također potencijalni kandidat za članstvo, ali ga ne priznaju sve države članice EU, što iziskuje posebne međunarodnopravne, diplomatske i praktične aranžmane s EU.

Sve države Zapadnog Balkana imaju za cilj članstvo u EU. Deklarativno prihvataju Globalnu strategiju EU i njene ciljeve. Kad je riječ o usaglašenosti sa ZVSP-om, procent konkretne saglasnosti s deklaracijama visoke predstavnice i odlukama Vijeća varira od 53% (Srbija), preko 67% (BiH) i 86% (Sjeverna Makedonija) do 100% usklađenosti (Albanija i Crna Gora). I pripremljenost za obaveze članstva varira od države do države. Albanija i Crna Gora su dobro pripremljene, BiH ima izvjesni nivo pripremljenosti, Sjeverna Makedonija i Srbija su umjereno pripremljene, dok Kosovo\* još nije ocijenjeno po tom osnovu. Što se tiče institucionalnih, tj. diplomatsko-birokratskih pretpostavki, i one variraju od izvjesnog nivoa do dobre pripremljenosti, no sasvim je jasno da će u budućnosti jačanje kapaciteta u toj dimenziji zahtijevati poseban unutrašnjopolitički angažman, ali i podršku EU institucija i članica.

Komparativna analiza usklađenosti ukazuje na to da stepen usklađenosti ne zavisi od stepena približavanja EU članstvu – što je najočitije na primjeru Srbije, čija je usklađenost i procentualno i suštinski najmanja, a svejedno se, zajedno sa Crnom Gorom, smatra predvodnicom procesa u regionu. To, dalje, demonstrira da i sama EU drugačije valorizira i raspoređuje političke prioritete u procesu približavanja, zavisno od države o kojoj se radi i njenog specifičnog konteksta, te da je u ovom trenutku za EU vanjskopolitička usklađenost veći indikator nego top-prioritet kad su države ZB6 u pitanju.

Iako opredijeljenost za euroatlantske, tj. NATO integracije nije bila tema ove analize, moguće je neposredno zaključiti da je vojna neutralnost i spremnost na saradnju s drugim sigurnosnim akterima, poput Rusije, Bjelorusije ili Organizacije za kolektivnu sigurnost kojom također dominira Rusija, faktor vanjskopolitičkih neslaganja i tenzija u relacijama s EU.

### NA ŠTA UKAZUJU NESLAGANJA SA ZVSP-OM EU?

Neslaganja sa ZVSP-om koja su iskazale BiH, Sjeverna Makedonija i Srbija desila su se u slučaju izricanja restriktivnih mjera protiv Rusije zbog aneksije Krima. Također, Srbija nije slijedila EU ni u restriktivnim mjerama prema Venecueli. Ovakve odluke jasno ukazuju na to da se u ovim državama odnos s Rusijom smatra posebnim domenom, tj. pitanjem od posebnog nacionalnog interesa. U slučaju Venecuele,

ali i BiH, Moldavije i Zimbabvea, Srbija je pokazala da je odnos prema njenom suverenitetu i integritetu (cjelovitost teritorije), a u skladu s njenim vanjskopolitičkim ciljevima (najprije zaštita teritorijalnog integriteta), prioritetan u odnosu na očekivanja EU, ali i da se neslaganje s EU, a slijeđenje stavova drugih aktera (Rusije), odražava na šira međunarodna pitanja.

Rusija, međutim, nije jedini akter koji izaziva neslaganja s EU. Čak ni Albanija ni Crna Gora, koje su ostvarile i održale 100% usklađenost sa ZVSP-om, nisu u svemu ispoštovale EU stavove – radi se o bilateralnom sporazumu sa SAD-om o imunitetu njihovih državljana od ICC-a. Iako je EU u slučaju četiri države (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija) ustanovila da je sporazum u suprotnosti sa zajedničkim pozicijama EU o integritetu Rimskog statuta i principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu, niti jedna od država ne pomišlja na usklađivanje u ovoj fazi. EU je možda najangažiraniji i ekonomski najvažniji partner, svakako i strukturalno najzahtjevniji, no realnost vanjskopolitičkih pozicija u regionu takva je da je opredjeljivanje za EU u odnosu na aktere poput SAD-a i Rusije u najmanju ruku neizvjesno. To je pitanje koje će se evidentno ponavljati tokom faze pregovora. Također, sasvim je jasno da će, ukoliko se odnosi između EU, SAD-a i Rusije na međunarodnoj sceni budu dodatno zaoštravali, države ZB6 imati jako delikatan zadatak svrstavanja. Domet vanjskopolitičkog utjecaja EU na ZB6 ograničen je utjecajem koji imaju SAD i Rusija.

Vrlo je indikativan podatak koji evidentiraju izvještaji Evropske komisije da u cijelom regionu jača prisustvo Kine i Turske. Tursko djelovanje još uvijek je u potpunosti kompatibilno s politikama, odlukama i mjerama EU, no kosovski incident s nezakonitim hapšenjem i isporučivanjem turskih državljana pokazuje da takav disruptivni potencijal postoji.

Jačanje saradnje s Kinom također je zabrinjavajuće sa stajališta EU, više zbog održavanja kompatibilnosti sa standardima EU u ekonomskoj i tehničkoj saradnji, nego u političkom smislu.

## KAKO SU EUROUNIJSKE INTEGRACIJE UTJECALE NA VANJSKOPOLITIČKU TRANSFORMACIJU REGIONA?

Članstvo u EU za države regiona je, bez izuzetka, vanjskopolitički prioritet prvog reda. EU je u svojoj strategiji prema

regionu bila vrlo svjesna velikog političkog i simboličkog kapitala koji nosi njena transformativna moć, pa je u procesnom smislu između država regiona i sebe, tj. punopravnog članstva (asocijacije), stavila stabilizaciju. U pogledu ostvarivanja tog rezultata, kao i usklađenosti s politikama EU prema trećim zemljama i međunarodnim pitanjima, posluživši se rječnikom Evropske komisije, Evropska unija je ostvarila *izvjesni* napredak. Uvjeti i mehanizmi djelovanja jasno su postavljeni, ali rezultati dolaze jako teško i jako sporo ukoliko nema i drugih aktera, poput SAD-a. A vrijeme jeste bitan faktor, jer vremenska distanca do eventualnog članstva (deset i više godina) čini krajnji cilj previše dalekim i proporcionalno manje važnim za ono što se danas događa na političkoj sceni. Alternativa integracijskom procesu, sa svom zahtjevnosću uvjeta i preduvjeta, je ničim obuzdan nacionalizam i isprazna politička prepucavanja zbog kojih se region postepeno prazni.

Svaka od ZB6 zemalja dobrosusjedske odnose i regionalnu saradnju stavila je među glavne vanjskopolitičke prioritete. Također, sve su vrlo aktivno uključene u niz regionalnih organizacija i inicijativa čije konkretne rezultate ipak treba sačekati. Njihov najveći doprinos, i pored izrazite političke i finansijske podrške EU, jeste otvaranje prilike za susrete i komunikaciju, pogotovo uz prisustvo drugih partnera, poput SAD-a ili nekih međunarodnih organizacija. Uz to, njihovo postojanje i sam kalendar događaja otvaraju prilike za komunikaciju i susrete i kad za to nema bilateralnih uvjeta. Odnosi u regionu, velikim dijelom pod utjecajem i uz angažman EU, svakako su znatno bolji u odnosu na krvave 90-te, ali i na buran početak vijeka. Historija – bliža i dalja, granice, nekadašnja zajednička imovina, status manjina, i dalje su otvorena pitanja u velikom broju slučajeva, i izazivaju povremene tenzije.

Primjeri Crne Gore, koja je dubinski transformirala svoj odnos prema regionu, te Sjeverne Makedonije, koja je napravila historijski iskorak u odnosima s Grčkom, svakako svjedoče o potrebi i mogućnosti da se politički kontekst ZB6 popravi. Tenzije i zapaljiva retorika i dalje su dio političkog mozaika regiona, jednako kao i isključivost i unilateralni potezi.

I, na kraju, sasvim je jasno da ostvarivanje vanjskopolitičke usklađenosti zemalja Zapadnog Balkana za ZVSP-om mora postati jedan od značajnih prioriteta za samu Evropsku uniju.

DRŽAVA	PRIPREMLJENOST	USKLAĐENOST	IZUZECI
Albanija	dobra	100%	SAD
Bosna i Hercegovina	izvjesna	67%	SAD, Rusija
Crna Gora	dobra	100%	SAD
Kosovo*	x	x	SAD, carine za Srbiju i BiH
Sjeverna Makedonija	umjerena	73-86%	SAD, Rusija
Srbija	umjerena	Opadajuća: 89-53%	Rusija, Venecuela, BiH, Moldavija, Kina, EAEU

## O AUTORICI

**Nedžma Džananović** vanredna je profesorica na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Bivša je diplomatkinja, a pored Ministarstva vanjskih poslova BiH, radila je i u Predsjedništvu BiH, te kao savjetnica predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za vanjsku politiku. Autorica je tri knjige, te većeg broja naučnih i stručnih tekstova, uglavnom iz oblasti vanjskopolitičke analize i eurounijskih integracija, ali i konvencionalnijih politoloških oblasti poput populizma.

## IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) | Ured u Bosni i Hercegovini  
Kupreška 20, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Odgovorni: Dr. Peter Hurrelbrink

Tel.: +387 33 722 010

Fax: +387 33 613 505

E-mail: [fes@fes.ba](mailto:fes@fes.ba)

[www.fes.ba](http://www.fes.ba)

DTP: Filip Andronik

Štampa: Amos Graf, Sarajevo

Tiraž: 150 primjeraka

-----  
CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka  
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

327(497-15)

DŽANANOVIĆ, Nedžma

Vanjske politike na Zapadnom Balkanu : uskladenost sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU : globalni i regionalni poredak / Nedžma Džananović. - Sarajevo : Friedrich-Ebert-Stiftung, 2020. - 16 str. : tabele ; 30 cm

Bilješke uz tekst. - Bilješka o autoru: str. [17].

ISBN 978-9958-884-93-1

COBISS.BH-ID 29116422  
-----

Publikaciju možete naručiti na e-mail: [fes@fes.ba](mailto:fes@fes.ba).

Stavovi, mišljenja i zaključci u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u publikaciji.

Sva prava zadržana od Friedrich-Ebert-Stiftung.

## VANJSKE POLITIKE NA ZAPADNOM BALKANU

### Usklađenost sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU



(Vanjsko)političko svrstavanje uz stavove EU u međunarodnim pitanjima, nije samo obaveza koju podrazumijeva proces priključenja EU, već suštinski testira političko i praktično opredjeljenje država Zapadnog Balkana za bavljenje širim međunarodnim kontekstom.



Proces usklađivanja sa ZVSP EU ukazuje i na stvarni domet transformativne i strukturalne vanjskopolitičke moći EU u ovoj oblasti, zbog čega ostvarivanje višeg nivoa vanjskopolitičke usklađenosti ZB6 za ZVSP EU mora postati jedan od ključnih prioriteta za samu EU.



Kad je riječ o usklađenosti sa ZVSP EU, procenat saglasnosti država Zapadnog Balkana s deklaracijama Visokog predstavnika i odlukama Vijeća EU varira, a komparativna analiza pokazuje da se ni nivo usklađenosti ne poklapa sasvim sa statusom država u procesu priključenja članstvu EU.

Više informacija o ovoj temi pronađite na:

[www.fes.ba](http://www.fes.ba)