

**Милован Суботић\***

*Универзитет одбране - Институт за стратегијска истраживања*

## **(НЕ)ДОСТИЖНОСТ ОДРЕЂЕНИХ НАЦИОНАЛНИХ ИНТЕРЕСА ПРОКЛАМОВАНИХ СТРАТЕГИЈОМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

Израду најновијих стратегијских документа из области националне безбедности и одбране: Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, пратиле су бројне полемике у редовима академске и стручне јавности. Овај рад нема намеру да се вредносно одређује према новој Стратегији националне безбедности, већ пажњу примарно усмерава према дефинисаним националним вредностима и чиниоцима националних интереса Републике Србије дефинисаних Стратегијом националне безбедности Републике Србије. У раду се анализирају сви делегирани чиниоци националних интереса са аспекта њихове достижности у светлу доминантне реалполитике најзначајнијих актера међународне политике и безбедности, као и проблеми пред којима ће се спроводиоци овако делегираних чинилаца у ближој и даљој будућности суочавати. Имајући у виду да се као најизразитији проблем приликом остварења овако дефинисаних националних интереса легитимише дихотомија између националног интереса који се односи на очување суверености, независности и територијалне целовитости и оног који говори о европским интеграцијама и чланству у Европској унији, нарочита пажња је посвећена формулисању решења које би било на трагу „помирења“ ових, наизглед антагонизујућих, интереса.

**Кључне речи:** *стратегија, национална безбедност, национални интереси, достижност, Република Србија, КиМ, ЕУ, међународна политика, регион*

---

\* Контакт: [milovan.subotic@mod.gov.rs](mailto:milovan.subotic@mod.gov.rs)

*„Тактика се састоји у томе да знаш шта да урадиш када нешто може да се уради. Стратегија се састоји у томе да знаш шта да урадиш када ништа не може да се уради.“*

*Савелиј Тартаковер  
(пољски шаховски велемајстор)*

Као све фреквентнији појам у полазиштима међународне политике и безбедности, национални интерес се налази се у средишту реалистичких приступа науке о међународним односима и студијама безбедности, и најчешће се користи приликом објашњења спољних политика држава. Он је чврсто повезан са међународним релацијама, циљевима и ставовима политичких елита и најчешће је продукт политичке стратегије државе. Односи се углавном на међународне односе и позицију државе у међународној политици, а кроз тенденцију остварења постављених циљева и њихове употребе, тј. као средство за боље позиционирање држава у међународним оквирима (Kresović 2016). Из угла академске јавности, допринос артикулисаних националних интереса приликом проучавања савремене спољне и безбедносне политике држава је двојак: експликативан, али и предиктиван. У најопштијем дефиниционом смислу национални интерес се „одређује као платформа на којој се граде и спроводе спољне политике држава, односно национални интерес представља оно што одређена држава жели да постигне или сачува у односу на друге државе“ (Липовац и Димитријевић 2015, 88).

Национални интерес почива на претпоставци да „у политици, тј. у процесу стицања и очувања моћи, нема обавезујућих правних или моралних норми и да владар достојан тог имена нормално следи, или се очекује да следи, само сопствене интересе и интересе државног ентитета којим влада“ (Dimitrijević 2009, 155). Овако артикулисани интереси држава, према становишту појединих теоретичара, базирани су на супремационом егоизму. Тако један од најзначајнијих америчких политиколога прошлог века, Фредрик Сондерман (*Fredrich Sonderrmann*), истиче да национални интерес представља синоним за „национални егоизам“ (Sonderrmann 1977, 123).

Кисинџер (*Henry Alfred Kissinger*) је појаву доктрине „државног разлога“ анализирао на примеру Француске у доба Ришељеа (*Armand Jean du Plessis de Richelieu*)<sup>1</sup>. Он ју је видео као

1) Арман Жан ди Плеси де Ришеље је био француски државник, кардинал, који је као министар краља Луја XIII вршио фактичку власт у Француској и подигао моћ француске

„погодност“ којом је средњовековну идеју о универзалном моралу заменио национални интерес. „Носталгију за универзалном монархијом заменила је идеја о равнотежи снага која је пружала утеху да ће се тиме што свака држава следи сопствене себичне интересе, некако остварити општа безбедност и напредак“ (Kisindžer 2006, 43).

Један од утемељивача реалполитичке школе у међународним односима, Моргентхау (*Hans Morgenthau*), као кључне појмове у односима између држава истиче моћ и борбу, а национални интерес он види као категорију која управо „одређује правац борбе и коришћења моћи“. Легитимизујући ову врсту детерминатива, он истиче да „све државе чине оно што неизоставно морају да чине – штите свој физички, политички и културни идентитет од његовог угрожавања од стране других држава“ (Morgenthau 1952, 961).

Важно је разликовати државне од националних интереса, нарочито ако имамо у виду да у политичком дискурсу многих држава постоји дихотомија између ових интереса. Можда је ову разлику најлакше објаснити путем теорије реализма у међународним односима, већ помињане „реалполитике“, према којој моћ представља кључно средство за остварење политичких циљева. Овакво схватање се суштински заснива на једној претпоставци и једној тврдњи (Gligorov 2009). Претпоставка је да легалности у међународним односима нема, јер су појединачне државе носиоци суверене политичке моћи, а тврдња је да ипак постоји легитиман и стабилан систем равнотеже моћи или односа снага, онај глобални, регионални и(ли) билатерални, који подстиче државе да се, из државних разлога (махом под претњом негативног исхода у случају сукоба), понашају одговорно. Друкчије речено, државни интерес се сматра легитимним све док не дестабилизује успостављену равнотежу. Због чега је тако, најлакше би било објаснити ако уважимо чињеницу да се стабилност равнотеже моћи одржава применом силе против оних који се користе нелегитимним средствима да би остварили своје државне интересе. А разлика између реалполитичког и оног легалистичког (идеалистичког) схватања међународних односа јесте само у томе што се унутрашњеполитичка и спољнополитичка одговорност држава не заснивају само на легитимности већ и на легалности. Такође постоји и реалполитичка разлика у легитимности државних и националних интереса: државе су легитимни носиоци политичке моћи, нације нису. Штавише, државе које теже да остваре националне интересе могу да представљају

---

круне. Сматра се за оснивача Француске академије 1635. године. Видети: Joseph Bergin, „Three faces of Richelieu: a historiographical essay“, *French History Advance Access*, November 2, 2009.

претњу стабилности, што њихову спољну политику чини нелегитимном, јер нације нису суверене и нису носиоци одговорности у међународним односима.

Националне интересе карактерише наглашена флуидност која се огледа у трансформативном потенцијалу који кореспондира са опадањем или јачањем моћи и утицаја државе која их артикулише. Зато они нису нити универзалне, нити апсолутне категорије, односно нису исти за све државе. Најзначајније државе света у својој политици имају дефинисан национални интерес или државни разлог (франц. *raison d'état*), док слабије или геополитички мање утицајне државе своје интересе, пре свега међународне, али последично и националне, следствено прилагођавају политици моћних.

На запостављање у проучавању тзв. малих држава у теоријама међународних односа указује Миријам Елман (*Miriam F. Elman*), а овакав став правда уверењем истраживачке заједнице да се понашање малих држава може предвидети преко ефеката међународног система који умногоме зависи од оних „великих играча“. Она супремира чињеницу да су мале државе превише окупиране опстанком, те су „углавном суочене са спољним претњама по опстанак, па ће спољна политика одсликавати обазривост према ограничењима међународног окружења, а спољнополитички циљеви ће бити мање ограничени од стране унутрашњеполитичких процеса“ (Elman 1995, 175). На сличном наративу своја уверења темељи и проф. Гађиновић када каже да се „мале државе суздржавају од употребе војне силе, а спољно-политички приоритети су им углавном на регионалном нивоу“.

Ипак, са глобализацијом, односно постепеном променом међународног система у којем све већу улогу има правилно усмерена „мека моћ“, изнова се поставља и питање у којој мери је разлика између „малих“, „средњих“ и „већих“ земаља уопште релевантна. Да не помињемо да нас и ранија историја учи да величина државе и њена моћ не морају да буду еквивалентне, односно да мали обим земље не мора да аутоматски значи и „немоћ“ у некој конкретної ситуацији. Хил (*Christopher Hill*) тако с правом примећује да “величина и положај садрже велике користи, али и велике трошкове за дату земљу” (Hill 2003, 169).

Такође, управо у контексту помињаног реалполитичког контекста у сложеним међународним односима, положај малих и средњих земаља сматра се релативно повољнијим у ситуацији када оне чине део ширег и јасним правилима дефинисаног савеза, који им пружа могућност коришћења посебних инструмената

деловања и утицаја. „Можда најбољи пример овоме јесте Европска унија. Првобитна асоцијација (ЕЕЗ) настала је средином прошлог века управо као заједница земаља које су настојале да удруживањем створе неку врсту економске и политичке противтеже у међународном систему строгог биполарног поретка“ (Суботић 2020, 94).

Свака држава има своје државне разлоге и може их третирати као своје националне интересе. На Балкану се укрштају моћни геополитички и национални интереси САД, НАТО, ЕУ, али и Руске Федерације, Турске, Кине и арапских земаља. На унутрашњем плану на Балкану функционишу национални разлози „велике Албаније“ који треба да уједине Косово, Албанију и делове БЈР Македоније. Присутни су и хрватски интереси, који своју експликацију најизраженије имају према БиХ, али и Турски интереси у БиХ, Косову, Северној Македонији. Дуго се постављало артикулисано питање који су то национални интереси или државни разлози Србије и тзв. „српски национални интереси“. Стратегије националне безбедности (из 2009. и 2019. године) по први пут на нивоу стратешких докумената артикулишу најважније националне интересе Републике Србије.

## **НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА ПРИМЕРУ ПРВОГ ИНТЕРЕСА ИЗ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Национални интереси су, према Стратегији националне безбедности, одређени „као трајна потреба и тежња Републике Србије и њених грађана“, а „засновани су на универзалним и националним вредностима које произилазе из Устава и наслеђа српског народа и свих грађана који живе у Републици Србији“ (СНБ 2019, 10). Основне националне вредности које су препознате наведеним документом јесу: „слобода, независност, мир, безбедност, демократија, владавина права, социјална правда, људска и мањинска права и слободе, једнакост и равноправност грађана, толеранција, транспарентност, солидарност, родољубље и здрава животна средина“ (СНБ 2019, 10). Остваривањем националних интереса, како је то недвосмислено артикулисано Стратегијом националне безбедности Р. Србије, „штите се основне националне вредности“ (СНБ 2019, 12).

Национални интереси Републике Србије, препознати наведеном стратегијом, су: „очување суверености, независности и територијалне целовитости; очување унутрашње стабилности и

безбедности; очување постојања и заштита српског народа где год он живи, као и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; очување мира и стабилности у региону и свету; европске интеграције и чланство у Европској унији; економски развој и укупни просперитет и очување животне средине и ресурса Републике Србије“ (СНБ 2019, 12).

Циљеви, ставови, опредељења и мере за заштиту и остварење националних интереса садржани су у политици националне безбедности, управо на линији елаборације проф. Симића који истиче да „национална безбедност представља „несводиво језгро националног интереса“ (Симић 2002, 32). Дакле, политика националне безбедности разлаже и операционализује делегиране националне интересе. Она „представља скуп ставова, начела и опредељења којима се усмерава одлучивање и деловање Републике Србије ради заштите и остварења националних интереса“ (СНБ 2019, 12).

Први национални интерес представља *очување суверености, независности и територијалне целовитости*. Он је се „темељи се на међународном праву, културно-историјском наслеђу и основним националним вредностима“ и означен је као „услов опстанка Републике Србије као државе“. Овај, не случајно први, национални интерес се супремационо односи на очување Аутономне покрајине Косово и Метохија у саставу Републике Србије. Начин остварења овог интереса пројектован је кроз опредељење да се „путем дијалога“ заштите национални интереси Србије, „те интереси Срба и другог неалбанског народа у овој покрајини“ (СНБ 2019, 13). У делу Стратегије националне безбедности Републике Србије (Политика националне безбедности, 4.1.) који кореспондира са све присутнијим трендовима у међународној политици, а који се односе на постизање споразума Београда и Приштине о одрживом статусу јужне српске покрајине, истиче се да „Република Србија неће признати једнострано проглашену независност своје јужне покрајине, али (курзив аутора) ће у интересу регионалне стабилности и што бољих српско-албанских односа наставити дијалог са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, до постизања дугорочно одрживог и обострано прихватљивог договора“ (СНБ 2019, 13).

Из наведеног, те недвосмислено израженог опредељења за „последним спровођењем свих постигнутих договора из Бриселског споразума са органима привремених институција самоуправе у Приштини“ се на један посредан начин читује спремност Републике Србије да се разговори наставе након што би приштинска страна без поговора спровела све потписане тачке из наведеног спо-

разума. Овде се наравно превасходно мисли на формирање самоуправне заједнице општина са већинским српским становништвом на Косову и Метохији (Канцеларија за Косово и Метохију 2018). У ширем дискурсу, овај облик организовања заједнице, као правног субјекта са скупштином, председником, саветом одбором, администрацијом и седиштем, препознат је под називом „Заједница српских општина – ЗСО“, или „Асоцијација српских општина – АСО“, (алб. *Asociacioni i Komunave Serbe - AKS*).

Уколико бисмо на први српски национални интерес гледали искључиво кроз артикулацију другог циља из тачке 4.1. (очување Аутономне покрајине Косово и Метохија у саставу Републике Србије) с правом би било постављено питање због чега на делу територије Србије, која је формално и даље под протекторатом УН, интересе Срба у сопственој држави треба да штити ЗСО коју не познају ни српски Устав ни закони, нити су недвосмислено предвиђене њене институционалне везе са Београдом? Такође, из угла оних који формирање ове заједнице виде као предворје за „издају Косова“, поставља се питање да ли је ЗСО, за коју се често спекулише да је као идеја настала тек када идеја о размени и разграничењу на КиМ није наишла на разумевање код западних партнера, једино што Србија можда може да добије ако заузврат призна косовску независност као компромисно решење без алтернативе?

## НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ НА „ПРОБИ ВРЕМЕНА“

Национални интереси артикулисани овом Стратегијом су јасно омеђени својим вокацијским значењем, но брижљивом анализом ћемо брзо уочити да баш сви имају изразиту узрочно-последичност, те да је остварење било ког од делегираних интереса немогуће уколико их посматрамо као недодирљиве. Њихова комплементарност је до те мере капиларна да их је чак немогуће и груписати. Рецимо, уколико би смо се определили да их разврстамо на оне политичке и економске, тј. на оне које се тичу корпуса нације и националног, те европског и корпоративног, видећемо да се и ове сфере до те мере преплићу да их је немогуће раздвојити. Такође, интереси који се тичу домицилности интересног наратива (очување унутрашње стабилности и безбедности) и интереси на „заштити српског народа где год он живи“ (СНБ, 2019, 11), такође имају снажну међузависност у компликованом балканском политичком алгоритму. Исто тако је немогуће раздвојити пети по реду интерес (европске интеграције и чланство у Европској унији) од оног шестог (економски развој и

укупни просперитет) или седмог (очување животне средине и ресурса). Укратко, не постоји никаква остварива „редна листа“ по којој би се делегирани национални интереси штитили и остваривали. У савременом свету, који је обележен управо наглашеном повезаношћу, овако делегирани интереси стога делују комплементарни оквирима међународне легитимности. Дакле, интереси су без икакве дилеме легитимни, но да ли су, овако формулисани, и достижни?

Уколико бисмо делегиране националне интересе „укрцали“ у неки хипотетички „времеплов“, и за меру будућности узели оптимизам и „најбоље ветрове“ српском једрењаку, нека наредна Стратегија националне безбедности (која би према искуственом протоку времена требала да се пише негде око 2029. године), у контексту остварења националних интереса би изгледала отприлике овако. *Прво*, Србија би очувала независност и територијалну целовитост. На целокупној територији Републике Србије (укључујући наравно КиМ) била би обезбеђена пуна законодавна, извршна и судска власт, непрекидност привредних активности, а свим грађанима гарантована безбедност. *Друго*, Србија би унапредила унутрашњу стабилност и безбедност кроз снажније институције, владавину права и земљу по мери пожељног места за живот и рад. *Треће*, српски народ, „где год он живи“ би био сачуван и заштићен, унапређен демографски потенцијал, ојачала свест о националном идентитету. У најкраћем, по узору на најважније земље данашњице, Србија би путем тзв. „меке моћи“ остварила значајне интересе у земљама региона где у значајној мери живе Срби. *Четврто*, мир и стабилност у региону би били очувани, за шта би улога Србије као поузданог партнера у међународним односима, била значајна. *Пето*, српски народ је, као неко ко је „поднео велике жртве за изградњу слободне и стабилне Европе“ (СНБ 2019, 11), чињеницом да је Србија постала пуноправна чланица ЕУ, остварио право да „утиче на процес доношења одлука унутар те организације“ (СНБ 2019, 11). *Шесто*, обезбеђено је „унапређење животног стандарда, отпорност и прилагодљивост привреде, равномеран регионални развој, унапређено је образовање и обезбеђена укупна безбедност државе и грађана“ (СНБ 2019, 12). И, коначно, *седмо*, очувана је животна средина и ресурси Републике Србије, тј. успостављен је одговоран однос према животној средини у погледу квалитета земљишта, водних ресурса, биодиверзитета и управљања опасним отпадом.

Овакав „пресек стања“ из неке хипотетичке 2029. године, пред писце нове Стратегије националне безбедности ставио би знатно лакши задатак. Новопрокламовани интереси, који би били на линији постојећих, би се првенствено односили на заштиту, а



не, као што су махом ови данас, на остварење. Да ли је ово земља у којој би наши грађани желели да живе? Највероватније би плебисцитаран одговор био „да“. Да ли је реално да на крају треће декаде новог века имамо достигнуте, овако постављене националне интересе. Плашим се да би такође плебисцитаран одговор био „не“. Дакле, имамо проблем који би се, из угла реалполитике, у најкраћем могао елаборирати као извесна неусаглашеност приликом остварења националних интереса бр. 1 („очување суверености, независности и територијалне целовитости“) и бр. 5 („европске интеграције и чланство у Европској унији“).

### КРАТАК ПРИКАЗ РЕЛАЦИЈЕ „ЕУ – РЕШАВАЊЕ КОСОВСКОГ ПИТАЊА“ ОД 2007. ДО ДАНАС

Временски посматрано, кроз поруке са највиших места у Европској унији, кратак је био период од раздвајања решавања косовског питања од европског пута Србије, до оног најважнијег услова на агенди односа између Србије и „европске бирократске породице“. У извештају из 2007. године, Европски парламент је оценио да су „интеграција Србије у Европску унију и коначни статус Косова одвојена питања на којима се мора радити појединачно“ и упозорио да је „контрапродуктиван сваки покушај да се то повезује“ (Danas, 2007).

Само неколико месеци касније, након пропалих преговора о статусу покрајине, Специјални изасланик Генералног секретара УН, Марти Ахтисари (*Martti Oiva Kalevi Ahtisaari*), као посредник у директним преговорима Србије и привремених власти у Приштини, је поднео „Свеобухватни предлог за решење статуса Косова“ (Самарџић 2009, 225), предлажући такав облик независности Косова, по коме ће ЕУ имати одлучујућу улогу путем своје мисије за надгледање те независности и помоћи новим властима Косова у стабилизацији државе. Од тог тренутка Унија је и поред његовог одбацивања у Савету безбедности, почела са његовом имплементацијом, а Савет ЕУ званично је подржао улогу Специјалног изасланика УН и његовог плана за надгледану независност Косова, наглашавајући будућу улогу Уније у његовој примени на терену. ЕУ је тако артикулисала „још једну заједничку акцију у којој се дефинише улога могуће мисије ЕУ, у координацији са осталим важнијим субјектима“ (Недељковић 2014, 32).

Када је 17. фебруара 2008. Косово самопрогласило независност, Савет ЕУ није признао ту независност, али је на посредан начин то прихватио као чињеницу, а државама чланицама је препуштено да саме одлуче о евентуалном признавању тог чина. Иако је Европски

савет још 2011. године, на препоруку Европског парламента, донео коначну одлуку о одобравању статуса кандидата Србији за чланство у ЕУ, на отпочињање преговора ће се сачекати безмало три године. Наиме, тек након потписивања Бриселског споразума између Србије и Косова 2013. године, са посредовањем ЕУ, Европски савет је у јуну 2013. године, донео закључак о отпочињању преговора са Србијом о чланству, и то под условом да шефови држава или влада чланица ЕУ на новом самиту у децембру 2013. године оцене да је Србија имплементирала Бриселски споразум. Након добијеног „зеленог светла“ на поменутом самиту, Србија је 21. јануара 2014. године, отпочела преговоре о чланству у ЕУ, са бројним препрекама у погледу односа са привременим властима у Приштини, као кључном услову за несметано одвијање тих преговора (Недељковић 2014).

Чињеница да су постигнути споразуми избегли готово о сваком случају питање политичког статуса Косова, често је постајао проблем за спровођење одређених аспеката споразума. Споразуми су постигнути у духу такозване конструктивне двосмислености, што је створило простор за стране да самостално тумаче споразуме. У том правцу, ЕУ је, као покровитељ процеса, одлучила да игра пасивну улогу у пружању објективних и непристрасних тумачења ових споразума. Упркос поновљеним изјавама званичника ЕУ о потреби спровођења споразума, Европска унија није преузела улогу гаранта, већ је повезала европски пут страна у овом процесу.

Врхунац погоршања односа, до прекида готово било ког вида комуникације између Београда и Приштине, догодио се након што су привремене косовске институције 21. новембра 2018. године увеле стопроцентну тарифу на производе увезене из Србије и Босне и Херцеговине. Овај „дарински намет“ је, из угла привремених институција на Косову, правдан као „против одговор институција Републике Косово на агресивну кампању Србије за спречавање чланства Косова у ИНТЕРПОЛ-у, као и на кампању за повлачење признавања Косова“ (Илић 2011).

С обзиром да је 2019, била година избора и за саму ЕУ, то је резултирало додатном пасивизацијом њене улоге у поновном почетку дијалога. Овоме треба додати чињеницу да две главне државе ЕУ, Немачка и Француска, својим иницијативама такође нису успеле да преговарачке стране врате дијалогу. У том контексту, организовање избора на Косову средином 2019. године, као и кашњења везана за изборни процес и формирање институција, утицали су на даље одлагање поновног почетка дијалога.

Ситуација се почела мењати крајем 2019. године, након директног америчког укључења у посредовање у процесу „замрзну-

тог“ дијалога. Непосредно укључивање САД озваничено је након именованја Метјуа Палмера (*Matthew Palmer*) од стране Стејт Департамента САД, као специјалног представника за Балкан у августу 2019. године (CoRD 2019), као и именованја Ричарда Гренела (*Richard Grenell*) специјалним изаслаником Председника САД-а, за постизање мировног споразума између двеју страна (Beta 2019). Управо под директним посредовањем САД-а, односно Ричарда Гренела, почетком 2020. године је потписан низ нових споразума, у облику писама о намери, у вези са ваздушном линијом, железничком линијом и ауто-путем који повезује две земље. Ови споразуми су проглашени као прилика за наставак процеса дијалога ка постизању коначног споразума на основу модела економског развоја. Ипак, важно је истаћи да су „ови споразуми постигнути након једног нетранспарентног преговарачког процеса” (RSE 2020).

Међутим, на спољнополитичком плану је настављен „рат” између САД и ЕУ око лидерства у вођењу овог процеса. Само именованје два специјална изасланика, Ричарда Гренела из САД, и словачког дипломате Мирослава Лајчака (*Miroslav Lajčák*) из ЕУ (PТС 2020) и њихове готово паралелне иницијативе за поновно покретање и завршетак преговарачког процеса, могле су се посматрати као утакмица између двеју значајних политичких сила на међународној сцени, на завршетку процеса дијалога између Београда и Приштине. Таква међународна пажња, од стране наведених актера, без јасне синхронизације, довела је до спектакуларно представљеног (од стране Трампове администрације) „Споразума о нормализацији економских односа“ (RSE 2020), који је у каснијим наративима представника ЕУ умногоме релативизиован.

Најновије изјаве европских званичника, недвосмислено указују да је наставак дијалога Београда и Приштине у директној вези са европском перспективом Србије. На тој линији је и изјава специјалног изасланика Европске уније за дијалог Београда и Приштине Мирослава Лајчака да је скорашња дискусија пред министрима иностраних послова држава чланица ЕУ о дијалогу Београда и Приштине „јасно показала да је дијалог две стране јасно повезан са европском будућношћу Косова и Србије“ (European Western Balkans 2020). Високи представник Европске уније за спољну политику и безбедност Ђузеп Борел је навео да обе стране треба да се припреме за наставак дијалога, упркос тешким питањима уз констатацију да је постизање споразума неопходан услов на путу ка ЕУ. “Земље које желе чланство у ЕУ морају да испуне обавезе везане за добросуседске односе и међусобну сарадњу, а политичари треба да промовишу политику међусобног поверења” (European Western Balkans 2020).

На примерима изјава водећих званичника Европске уније се види да Унија, као колективитет, још увек нема јасно изражен став да се наставак, и позитиван завршетак, европског пута Србије условљава признањем Косова, већ се формулације махом односе на наставак дијалога и постизање споразума који би задовољио обе стране.<sup>2</sup>

## КАКО ДАЉЕ: НЕКЕ ОД ОПЦИЈА ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРОБЛЕМА

Према моделу који је већ приказан на основу „достигнутих“ националних интереса прокламованих Стратегијом националне безбедности из 2019. године, а у светлу већ уоченог проблема да је скоро немогуће истовремено остварити националне интересе бр. 1 и 5, покушаћемо да конструишемо два могућа сценарија решења за статус Косова и Метохије, тј. да одговоримо на питање каква би била геополитичка реалност у неком, рецимо десетогодишњем периоду, а која би била последица овако различитих сценарија.

### *Хипотетичка опција 1: „Замрзнут конфликт“*

Дијалог није донео никакав помак у решавању спора око статуса Косова и Метохије. Две стране су остале при својим максималним ставовима. Београд је инсистирао на томе да решење за статус Косова буде пронађено у уставном оквиру Србије („Косово је Србија”), док Приштина није хтела да прихвати ништа што би било мање од директног признања („нема нормализације без међусобног признања”). Ниједан од споразума није у потпуности имплементиран. Кључне земље које нису признале Косово, попут Русије, Кине, Шпаније или Кипра - нису промениле свој став. Београд и Приштина су остали „заробљени“ у сложеном конфликту око статуса Косова. Иако интегрисани у косовске институције, представници Срба са КиМ наставили су да одбацују независност Косова, и даље га сматрајући српском покрајином. Ниједан напор усмерен ка решавању спора око статуса није уродио плодом. Појачани су инциденти у деловима КиМ који су насељени Србима, као и у општинама на југу централне Србије где етнички Албанци чине већину. Опасност за озбиљну ескалацију проблема и појаву отворених сукоба је знатна.

2) Посве другачија реторика је присутна у изјавама званичника најутицајнијих земаља Уније, попут Немачке, који су у више наврата недвосмислено повезали улазак Србије у ЕУ са признањем Косова као независне државе.

Србија наставља политику „одпризнавања“ косовске независности, док привремене институције у Приштини користе сваку прилику да живот Србима на КиМ учине што неподношљивијим. Приступање Србије Европској унији је у одређеном моменту обустављено. Замрзавањем процеса проширења Европска унија је изгубила главну полугу утицаја на Србију и Косово, док је из угла Србије „повећан ризик од поновног конфронтирања са Западом и суочавања са низом нових безбедносних претњи са којима Србија, недовољно јака и опорављена, тешко може да се носи“ (Гајић 2020, 81).

Јача утицај сила од регионалног утицаја: Русије, Турске и арапских земаља, као и снажног играча у светским оквирима – Кине на успостављеним основама из претходне деценије. Србија се окренула другим тржиштима, привлачећи интересе пре свега Русије, Кине и арапских земаља, али и неких других земаља које нису чланице ЕУ. Косово је ојачало своје економске односе с Албанијом и Турском. Турска је наставила са релативно скромним инвестицијама у косовску инфраструктуру. САД и Русија и даље имају различите и често супротстављене интересе на Балкану. Стање у суседним земљама није значајније утицало на односе између Србије и Косова.

*Хипотетичка опција 2: Србија не признаје Косово, али се обавезује да неће блокирати његов пријем у међународне институције*

Србија и привремене власти у Приштини су постигле правно-обавезујући споразум. Од Србије се није захтевало да *de jure* призна косовску независност, већ да не блокира ткз. државу Косово у чланству у међународним организацијама. Србија је, захваљујући потписаним условом да за чланство у ЕУ неће бити потребно и формално признање косовске независности, постала пуноправна чланица ЕУ, а ткз. Косово креће са отварањем поглавља. Косово је променило уставни оквир зарад омогућења успостављања Заједнице српских општина, која има потпуну аутономију у области образовања, културе, језика, локалне самоуправе и здравствене заштите, како је предвиђено такозваним планом „Ахтисари плус“. Србија се више не противи чланству Косова у међународним организацијама, укључујући чланство у Уједињеним нацијама. Дакле, Србија није *de jure* признала Косово, али статус Косова више није спорно питање у међусобним односима двеју страна. Нормализација односа довела је до чланства Косова у Уједињеним нацијама, а Русија и Кина су с тим у вези одустале од противљења. Са тим се сагласило и пет земаља чланица ЕУ, које су раније одбиле да

признају Косово, што ће омогућити Косову да постане чланица ЕУ у некој догледној будућности.

Будући да су у овој констелацији све земље у региону, изузев Босне и Херцеговине и Косова, највероватније постале чланице ЕУ, смањен је утицај спољних актера. Утицај Русије на Србију у економском смислу је очуван захваљујући недостатку диверсификације енергената, чиме се Србија и даље ослања на руски гас. Србија је остала војно неутрална, али је унапредила своје односе са НАТО-ом. Косово је ушло у НАТО, али је остало изузето из процеса одлучивања у вези са Србијом. Кина наставља да испољава економски утицај у читавом региону и задржава своју улогу утицајног играча захваљујући економској политици из 2010-их. Турска је и даље ангажована у региону, али је њен утицај смањен због интеграције већег дела региона у ЕУ. Тензије су спласле. Економија Србије је потпомогнута инвестицијама од стране ЕУ и САД.

Теоријски гледано, постоји и „хипотетичка ситуација 3“ према којој би Србија признала косовску независност, која овај пут није разматрана из најпрагматичнијег могућег разлога. То је немогућност да Србија призна Косово као независну државу без промене устава, што се у условима очекиване нестабилности у српском друштву делегитимише као реално и могуће. Дакле остајемо на две делегиране хипотетичке ситуације од којих једна иде у прилог очувању тзв. замрзнутог конфликта, а друга у постизању компромисног решења које би било у великој мери болно за обе стране. Опција 1, у неком пројектованом периоду од рецимо десет година, први национални интерес из Стратегије чини некомпатибилним са националним интересом бр. 5. Друга опција отвара могућност за њихову синхронизацију.

## **УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: КАКО ПОМИРИТИ ПРВИ И ЧЕТВРТИ НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС?**

У најновијој Стратегији националне безбедности Републике Србије, делу који се односи на националне интересе, дефинисано је укупно седам најважнијих националних интереса који су операционализовани у делу „политика националне безбедности“ (тачка 4. Стратегије). Национални интереси артикулисани овом Стратегијом су јасно омеђени својим вокацијским значењем, но брижљивом анализом ћемо брзо уочити да баш сви имају изразиту узрочно-последичност. Стога, остварење било ког од делегираних интереса немогуће уколико их посматрамо као недодирљиве. Стога унапређење (скоро) сваког од појединачних интереса доприноси

и унапређењу целокупног корпуса делегираних интереса. У извесним одступањима од овог правила појављују се и проблеми везани за достижност неких од прокламованих интереса.

Зато је кључни императив овог рада, осим да укаже на недвосмислену капиларност између њих, да у директној корелацији анализира достижност одређених прокламованих националних интереса. Конкретно, реч је о истовременој (не)достижности - (не)остваривости националних интереса бр. 1 („очување суверености, независности и територијалне целовитости“) и бр. 5 („европске интеграције и чланство у Европској унији“). Како је сасвим очигледно да се суштински проблем приликом хармонизације односа између ова два национална интереса односи на нерешен статус јужне српске покрајине, у раду се даље трага за могућим моделима који би омогућили „помирење“ ових наизглед непомирљивих интереса.

Наду да ће будући, и без сумње тешки преговори, резултовати споразумом који би уважио сплет компликованих односа између два народа, два политичка руководства и *de facto* две територије (*de jure* једне), највише подгрева сплет компатибилних интереса Србије, привремених институција у Приштини и Европске уније. Наиме, стиче се утисак је да у новој (по ко зна којој) реконфигурацији односа између водећих геополитичких играча, више него до сада, изражена ова интересна капиларност. Преговори су одавно у окриљу Европске уније. Бурне промене у самој Унији (Брегзит, јачање суверенистичких струја у земљама Вишеградске групе, превише „солирања“ од стране Немачке), као и „шатл дипломатија“ Трампове администрације у погледу решења косовског питања, створили су утисак да је Европска унија постала немоћан посредник у овом процесу. Очекивања су да ће нова америчка администрација учинити потезе према регресирању односа ка ЕУ, што би последично ојачало капацитет европске администрације и њених делегираних представника укључених у преговарачки процес између Београда и Приштине. Европска унија коначно не жели замрзнут конфликт, Србија и привремене институције у Приштини такође. Утицај САД би се артикулисао кроз европску операционализацију. Да ли су ово услови у којима би Србија коначно „начела“ путоказ ка решењу овог „вечитог“ проблема и тиме дошла на корак помирења она два највише антагонизујућа национална интереса (1 и 5)?

Рекли би смо да је захваљујући овако реконфигурисаном геополитичком тренутку то могуће. Овако артикулисано решење је на линији већ разрађене „хипотетичке опције 2“. Оно што у операционалном смислу подразумева овај сценарио је следеће:

1. Србија *de jure* не признаје косовску независност, али се обавезује да неће блокирати ткз. државу Косову у чланству у међународним организацијама.
2. Привремене институције у Приштини се обавезују да ће формирати Заједницу српских општина са потпуном аутономијом у области образовања, културе, језика, локалне самоуправе и здравствене заштите
3. Европска унија гарантује да поглавље 35. неће бити препрека уласку Србије у Унију, тј. да за чланство у ЕУ, поред постигнутог споразума, неће бити потребно накнадно и формално признање косовске независности.

Неки ће поставити питање зашто би Европска унија „прис-тала“ да буде покровитељ споразума који би Србију лишио обавезе да призна косовску независност, тј. да при том ставу остане и пред непосредну промоцију Р. Србије као нове чланице ове организације? Одговор је двострук. Прво, пет земаља ЕУ још увек није признало косовску независност, а неке, попут Шпаније и Кипра, у оваквој констелацији и дугорочије не би промениле свој став. Друго, прекид преговора Србије са ЕУ би оснажио јачање неевропског фактора у Србији, па и региону, вероватно до те мере која би била неприхватљива „европској породици“. Дакле, штету би трпела Србија, али посредно и сама Унија.

Следеће питање би било зашто би албанска страна пристала да промени свој устав и формира Заједницу српских општина са релативно значајном непосредном јурисдикцијом локалне српске заједнице и посредном јурисдикцијом Београда, када у замену не би уследило признање Косова од стране Србије? Иако су у албанском корпусу велика очекивања од нове америчке администрације, није реално да САД у своје приоритете поставе косовско питање на начин директне (и пресудне) укључености у постизање споразума између Београда и Приштине. Напротив, више је за очекивати да ће Бајденова администрација оснажити европске партнере (који су предуго били у немилости Трампове политике), да се проблем реши тамо где и постоји – у Европи. Инсистирање да Србија *de jure* призна косовску независност би преговоре довела у ћорсокак, а осим Београда и Приштине навећи губитник би била управо Европска унија.



## ЛИТЕРАТУРА

- Bergin, Joseph. 2009. „Three faces of Richelieu: a historiographical essay“. *French History Advance Access*, 23(4), 517-536.
- Beta. 2019. „Tramp imenovao specijalnog izaslanika za dijalog Beograda i Prištine“. 4. oktobar.
- Гајић, Александар Саша. 2020. „Безбедносне стратегије малих држава у савременом свету: случај Србије“. *Политика националне безбедности* бр. 2, 63-87.
- Гађиновић, Радослав. 2018. „Политика безбедности малих држава“. *Српска политичка мисао* бр. 1, 169-183.
- Gligorov, Vladimir. 2009. „Državni i nacionalni interesi“. *Peščanik*, 22. oktobar.
- Danas. 2007. „Kontraproaktivno vezivati Kosovo i evropske integracije Srbije“, 26. jun 2007.
- Dimitrijević, Vojin. 2009. „Teškoće u definisanju nacionalnog interesa Srbije“. *У: Србија је важна: унутрашње реформе и европске интеграције – Зборник радова* (прир. Wolfgang Petrič, Goran Svilanović, Kristof Solioz). Beograd: Samizdat B92.
- Elman, Miriam F. 1995. „The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard“. *British Journal of Political Science*, No. 2, 171-217.
- European Western Balkans. 2020. „Lajčak: Dijalog Beograda i Prištine je jasno povezan sa evropskom budućnošću Kosova i Srbije“, 12. 10. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/lajcak-dijalog-beograda-pristine-je-jasno-povezan-sa-evropskom-buducnoscu-kosova-srbije/>
- Ilić, Zorica. 2011. „Petrič: Carine su političko oružje“. *Deutsche Welle*, 27. novembar 2011.
- Канцеларија за Косово и Метохију. 2018. „Асоцијација/Заједница општина са већинским српским становништвом на Косову – општи принципи/главни елемент“. Доступно на: <https://web.archive.org/web/20180117190442/http://www.kim.gov.rs/p17.php>
- Kisindžer, Henri. 2006. *Diplomatija*. Beograd: BMG.
- Kovačević, Dušan i Cvetković, Sandra. 2020. „Srbija i Kosovo potpisali sporazum o normalizaciji ekonomskih odnosa“. *Radio Slobodna Evropa*, 4. septembar.
- Липовац, Милан и Димитријевић, Иван. 2015. „Национални интерес као аналитички концепт: могућност за анализу националног интереса Србије“. *Српска политичка мисао* бр. 4, 87-108.
- Morgenthau, Hans J. 1952. „Another Great Debate: The National Interest of the United States“. *American Political Science Review*, No 4, 961-988.
- Недељковић, Стефан. 2014. „Односи Србије и Косова у контексту европских интеграција“. *Култура полиса*, бр. 25, 29-46.

- Radio Slobodna Evropa. 2020. „Srbija i Kosovo: Potpisani sporazumi o autoputu i železnici“, 14. februar. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbijaj-kosovo-sporazum-autoput-zeleznica/30434613.html>.
- PTS. 2020. “Мирослав Лајчак именован за специјалног представника ЕУ за дијалог Београда и Приштине“, , 3. април 2020. Доступно на: <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3911111/miroslav-lajcak-specijalni-predstavnik-zapadni-balkan.html>
- Samardžić, Slobodan. 2009. „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija-secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije“. U: *Srbija u procesu pridruživanja EU*, ur. Slobodan Samardžić, 219-230. Beograd: Službeni glasnik.
- Симић, Р. Драган. 2002. *Наука о безбедности*. Београд: Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука.
- Sondermann, Fredrich A. 1977. „The concept of the national interest“. *Orbis: A Quarterly Journal of World Affairs*, No 21, 121-138.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије. 2019. „Службени гласник РС“, број 94 од 27. децембра 2019.
- Суботић, Милован. 2020. „Геополитички аспекти редефинисане државне моћи на примеру ЕУ и Балкана“. *Политика националне безбедности* бр. 2, 89-111.
- Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave MacMillan.
- CorD. 2019. “Matthew Palmer’s Appointment as Special Representative for the Western Balkans”, 31 August 2019.

**Milovan Subotić**

*University of Defence - Strategic Research Institute, Belgrade*

## **(UN)ATTAINABILITY OF CERTAIN NATIONAL INTERESTS PROCLAIMED IN THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Resume**

In the latest National Security Strategy of the Republic of Serbia, the part related to national interests defined overall seven most important national interests further operationalized in the part “The National Security Policy” (Article 4 of the Strategy). National interests articulated through this Strategy are clearly delineated with their vocational meaning, but through careful analysis we will notice that all of them have distinct causality. Therefore, the implementation of any of delegated interests will be impossible if we comprehend them as untoucha-

ble. Their complementarity is so capillary it is even impossible to group them. Shortly, there is no achievable “checklist” for protecting and implementing these delegated interests. In contemporary world marked with emphasized interconnection, interests delegated in this manner are complementary with the scope of international reality. The problematic part is their attainability (feasibility). That is why the key point of this paper, besides pointing out the unequivocal capillarity between them, is to analyse the attainability of certain national interests in their direct correlation. Specifically, simultaneous (un)attainability – (in) feasibility of national interests no. 1 (“Preservation of the sovereignty, independence and territorial integrity”) and national interests no. 5 (“European integration and membership in the European Union”). It is clear that the key issue for harmonizing relations between the two national interests is related to the unresolved status of southern Serbian province. That is why the paper further seeks for possible models which could enable the “reconciliation” of these seemingly irreconcilable interests. Delegated models are represented through temporal elaboration of two situations. The first situation is the extension of the “frozen” conflict, and it is delegitimized in the context of the fifth interest. The second situation implies the achievement of agreement between Belgrade and Priština (Serbia does not recognize Kosovo, but is obliged not to block its accession into international institutions). In the second example this concept is operationalized through three most important points: 1) Serbia de jure does not recognize Kosovo independence, but is obliged not to block the so-called Kosovo state in international organizations membership; 2) temporary institutions in Priština are obliged to establish the “Community of Serbian Municipalities” with complete autonomy in the areas of education, culture, language, local self-government, and healthcare; 3) the European Union guarantees that, besides the achieved agreement, there will not be necessary to formally recognize Kosovo independence for Serbian accession to the European Union. Finally, the paper does not suggest that this option is the best possible, but that it is based on attainability of underlined intertwined intertwined interests proclaimed in the Strategy. Solutions for such “eternal” issue are probably many. Solutions which would “reconcile” national interests delegated in such manner are not so numerous. This presentation is certainly a contribution to one of them, which is probably the only one.

**Keywords:** *strategy, national security, national interests, attainability, Republic of Serbia, Kosovo and Metohija, international politics, region*

\* Овај рад је примљен 17. децембра 2020. године, а прихваћен за штампу на телефонском састанку Редакције, 27. јануара 2021. године.