

SPOLJNA POLITIKA SRJ/SCG U PERIODU 2000 -2005 (radna verzija, bez bibliografije, molim ne citirajte)

Oktobarske promene u Srbiji su označile početak promene međunarodnog položaja zemlje, njen izlazak iz izolacije i zasnivanje nove koncepcije spoljne politike. Da bi se u potpunosti razumelo u kojoj je meri to bio dug i težak proces i koje prepreke su se našle na putu njegovog ubrzanja i uspešnog sprovođenja, mora se početi analizom zatečene situacije, da bi se kasnije usledilo poređenje spoljne politike vlada Đinđić/Živković sa spoljnom politikom vlade Vojislava Koštunice. Izlaganje će pokušati da utvrdi da li je došlo do diskontinuiteta sa spoljnom politikom vođenom do oktobra 2000, da li je bilo suštinske razlike u spoljnopolitičkim ciljevima dve vlade, u kojoj meri su ove vlade bile uspešne u ostvarivanju formulisanih ciljeva i, najzad, kako je funkcionisala diplomatska služba.

1. Međunarodni položaj SRJ do 5. oktobra 2000.

Izazove i teškoće na putu izlaska iz izolacije, zasnivanja i sprovođenja koncepcijski nove spoljne politike SRJ/SCG teško je razumeti bez uvida u stanje zatečeno na međunarodnom planu oktobra 2000. godine. Do 5. oktobra 2000. godine prema Srbiji postojao veoma razuđen režim sankcija. Najpre, od strane Ujedinjenih nacija (UN), rezolucijom 757 Saveta bezbednosti (SBUN) kojom se zahteva poštovanje ranije potpisanog primirja i prekid bilo kakvog vojnog mešanja u BiH, SRJ su u maju 1992. godine uvedene sankcije. Njihov režim je pooštren, rezolucijom 820 SBUN, kao odgovor na neusvajanje Vens-Ovenovog mirovnog plana za Bosnu i Hercegovinu u maju 1993, zatim, u avgustu 1994, ublažen rezolucijom 943 SBUN, kada je Srbija, zbog neprihvatanja mirovnog plana Kontakt grupe, uvela sankcije Republici Srpskoj. Sankcije su suspendovane rezolucijom 1022 nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, u novembru 1995, i, konačno, ukinute godinu dana kasnije.

U martu 1998, rezolucijom SBUN 1160, uveden je, kao odgovor na eskalaciju nasilja na Kosovu, embargo na trgovinu oružjem, iako sveobuhvatne ekonomske sankcije, poput onih uvedenih 1992, na nivou UN nisu ponovo uvedene. I bez sankcija UN, međunarodni položaj SRJ bio je izuzetno loš, jer su negativne mere primenjivane bilateralno od strane određenih zemalja ili grupe zemalja suštinski ponovo dovele do sveobuhvatne mreže sankcija. I nakon ukicanja sankcija UN, SAD primenjivale su takozvani «spoljni zid» sankcija, koji je ovu državu obavezivao na blokiranje članstva SRJ u međunarodnim organizacijama, uključujući i finansijske organizacije, kao i nemogućnost normalizacije diplomatskih odnosa sa SRJ dok se ne ispune sledeći uslovi: puna primena Dejtonskog sporazuma, saradnja SA Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (MKTJ), rešenje statusa Kosova i pitanja sukcesije koja su proizašla iz raspada SFRJ, kao i napredak ka uspostavljanju demokratije, poštovanju ljudskih prava i vladavine prava.

U martu 1998, zemlje Kontakt-grupe (sa izuzetkom Rusije) uvele su Srbiji sankcije, kao odgovor na prekomernu primenu sile od strane bezbednosnih snaga SRJ na Kosovu. SAD su ovo primenile ovu odluku izdavanjem, juna 1998, izvršne uredbe, od strane predsednika Klintona, kojom se blokira sva imovina Vlade SRJ u SAD i zabranjuju nove investicije u SRJ. Ova uredba proširena je novom, iz aprila 1999, kojom se zabranjuje svaki uvoz i izvoz između SAD i SRJ, zatim zabranjuje, od strane američkog Kongresa, davanje bilo kakve finansijske pomoći Srbiji, osim pomoći za demokratizaciju. Crna Gora je, kao i Kosovo nakon okončanja NATO intervencije u junu 1999, izuzeta iz ovog režima. Najzad, uvedena je i zabrana izdavanja viza i zamrznuta imovina u SAD zvaničnicima SRJ i Srbije, kao i pripadnicima vojnih i paravojnih formacija odgovornih za represiju protiv civilnog stanovništva na Kosovu.

Evropska unija (EU) je, sa svoje strane, tokom 1998. ukinula, nedugo ranije odobrene, izuzetne trgovinske mere, uvela ograničenja za prodaju opreme koja se može koristiti za represiju, zamrzla sredstva vlada SRJ i Srbije u EU i zabranila nove investicije u SRJ/Srbiju. U maju 1999, zabranila je, kao odgovor na kršenje rezolucija SBUN i represiju prema građanima SRJ, prodaju i opskrbljivanje SRJ naftom i naftnim derivatima (ublaženo na jesen 1999, uvođenjem programa Nafta za demokratiju, koji je omogućen opštinama koje je vodila demokratska vlast). U zabranu izvoza uključena je i roba, usluge i tehnologija koja bi omogućila obnovu nakon NATO intervencije, a zamrzavanje sredstava prošireno je na oko 800 pojedinaca, za koje je smatrano da su u tesnoj vezi sa režimom Slobodana Miloševića, i koji su se našli na listi zabrane dodeljivanja viza za zemlje EU. Najoštrija zabrana usledila je u aprilu 2000, kada su zabranjene finansijske transakcije sa svim preduzećima iz Srbije koja nisu na listi koju je odobrila Komisija EU.

Situacija nije bila bolja ni kada je članstvo u međunarodnim organizacijama u pitanju. SRJ nije bila članica najznačajnijih međunarodnih univerzalnih ni regionalnih organizacija, pre svega zbog insistiranja na stavu da je upravo ona pravni naslednik SFRJ, što je bilo u suprotnosti sa opšteprihvaćenim stavom da se SFRJ raspala na pet država naslednica, kao i zbog nedemokratskih unutrašnjih prilika i pribegavanja politici sile u svom okruženju.

Kada je reč o članstvu u UN, od SRJ je traženo da zatraži prijem u UN, ali je Beograd to odbijao, pozivajući se na pravni kontinuitet sa SFRJ. Situacija je delimično razrešena odlukama Generalne skupštine i Saveta bezbednosti da SRJ bude omogućeno prisustvo u UN, ali ne i glasanje u organima i komisijama ove organizacije, što je dovelo do nejasnoća koje će kasnije biti korišćene u kontekstu sporova pred Međunarodnim sudom pravde u kojima, bilo kao tužena, bilo kao tužilac, učestvuje i SRJ. SRJ nije bila članica ni značajnih međunarodnih finansijskih institucija, jer je to omogućavao i spoljni zid sankcija, ali i neprihvatanje SRJ da bude jedna od pet pravnih naslednica SFRJ i da, u skladu sa tim, prihvati svoju kvotu imovine i obaveza. SRJ je bila i van članstva u Savetu Evrope (SE), iako je 1998 podnet zahtev za prijem o kome je rasprava odložena, na osnovu odluke Komiteta ministara SE da u SRJ postoji «nedostatak ozbiljnosti i verodostojnosti» u pogledu volje tadašnjih vlasti da ispune obaveze koje bi proizašle iz članstva u ovoj, najstarijoj i, u pogledu sistema zaštite i unapređenja ljudskih prava, najprestižnijoj, evropskoj organizaciji. SRJ nije uključena ni u Proces stabilizacije i pridruživanja, regionalni okvir osmišljen od strane Evropske unije za uspostavljanje ugovornih odnosa sa zemljama jugoistočne Evrope (JIE). Najzad, SRJ je, kao jedina zemlja dosad, udaljena iz redova OEBS-a.

Ekonomskim sankcijama i onemogućavanju članstva SRJ u međunarodnim finansijskim organizacijama treba dodati i NATO intervenciju protiv SRJ, koja je započela u martu 1999 i trajala do juna, a koja je usledila kao odgovor na događaje na, i u vezi sa, Kosovom i Metohijom i svakako predstavlja najbolji pokazatelj mere u kojoj je međunarodni položaj SRJ bio pogoršan. U trenutku otpočinjanja intervencije, prekinuti su diplomatski odnosi sa glavnim članicama NATO saveza i pokrenut je spor pred Međunarodnim sudom pravde protiv 8 zemalja članica NATO za agresiju i genocid.

SRJ u oktobru 2000. godine nije bila suočena samo sa ovim ograničavajućim činionicima svog međunarodnog položaja, već i sa nekim obavezama koje je preuzela za vreme režima Slobodana Miloševića. Ovde, pre svega, mislim na obaveze koje proizilaze iz mirovnih sporazuma kojima su okončani sukobi u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu, a to su Erdutski, Dejtonsko/pariski i Kumanovski sporazum, odnosno Rezolucija 1244, kojom se uvodi međunarodno civilno (UNMIK) i vojno (KFOR) prisustvo na Kosovu. I pored postojanja ovih sporazuma, loši odnosi sa susedima otežavali su međunarodni položaj SRJ, a time i nasleđe sa kojima je nova vlast morala da se suoči. Diplomatski odnosi nisu uspostavljeni sa svim državama nastalim nakon raspada SFRJ (BiH i Slovenija), otvorena su bila mnoga pitanja u vezi sa sukcesijom, izbeglicama, nedovršenim procesom teritorijalnog razgraničenja, ali je odnose svakako najviše opterećivalo postojanje tužbi BiH i Hrvatske pred Međunarodnim sudom pravde protiv SRJ za genocid.

2. Spoljna politika u periodu oktobar 2000 – januar 2004.

Oktobarske promene označile su početak duboke i dugoročne transformacije društva i preduzimanje početnih koraka u pravcu njegovog zasnivanja na principima modernog parlamentarizma, višepartijskog sistema, vladavine prava, tržišne ekonomije, poštovanja ljudskih i manjinskih prava. U sklopu napuštanja prethodne političke orijentacije i spoljna politika je morala pretrpeti suštinske izmene. U skladu sa ekspezeom saveznog ministra za inostrane poslove Gorana Svilanovića u Saveznoj skupštini SRJ, podnetim u oktobru 2001, promene koje je trebalo izvršiti u sferi spoljne politike grupisane su u dva pravca. Prvi podrazumeva činjenje niza koraka radi izlaska zemlje iz međunarodne izolacije i popravljjanja njenog spoljnopolitičkog položaja, a drugi izmenu osnovnih prilaza koncepciji spoljne političke, shvatanju nacionalnog interesa zemlje i načinu njegovog ostvarivanja kroz formulisanje novih spoljnopolitičkih ciljeva. Na ovaj način će analizi spoljne politike u periodu od oktobra 2000 do danas pristupiti i moje izlaganje, s tim je prva faza uglavnom okončana za vreme prve demokratske vlade.

Aktivnosti usmerene na neposredno poboljšanje međunarodnog položaja zemlje i njen izlazak iz izolacije otpočele su ubrzo nakon demokratskih promena. Nakon smene Miloševićevog režima, većina ekonomskih ograničenja odmah je ukinuta – Evropska unija bez odlaganja je ukinula sve sankcije prema SRJ osim onih usmerenih na bivšeg predsednika Miloševića i njemu bliske osobe (embargo na uvoz nafte i zabrana letova u SRJ ukinuti su odmah, dok je za ukidanje ostalih sankcija bilo potrebno neko vreme), dok su SAD ukinule zabrane na uvoz nafte i na letove u i iz SRJ, dozvolile finansijske transakcije i otvaranje novih računa u SAD, kao i američke investicije u SRJ, ne povlačeći, međutim, u potpunosti ranije uvedene izvršne uredbе. Ograničenja koja se tiču dodele ekonomske pomoći od strane SAD su, ipak, ostala, budući da su postala sastavni deo zakona o dodeli pomoći, i kao takva su postala stalni instrument političkog uslovljavanja.

Nova vlast prihvata položaj SRJ kao jedne od pet pravnih naslednica SFRJ, čime su se stekli uslovi za obnovu članstva u međunarodnim organizacijama, odnosno podnošenje prijave za članstvo u onim organizacijama u kojima SFRJ nikada nije bila član. SRJ najpre podnosi, 27. oktobra, zahtev za prijem u članstvo UN, i postaje, već 31. oktobra, član UN. Sledi podnošenje zahteva za prijem u članstvo Saveta Evrope, a potom i prijem u Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju. Prijem u OEBS možda najbolje ilustruje kraj političke degradacije SRJ, jer je u pitanju organizacija čije je članstvo otvoreno svim neproblematičnim evropskim državama, pa je isključenje SRJ iz članstva bilo, kako to kaže Vladimir Bilandžić, mnogo jači negativni statusni simbol, nego što je prijem u članstvo od politički prestižnog značaja. SRJ postaje, na samitu u Zagrebu u novembru 2000, punopravni učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja i korisnik, zajedno sa ostalim zemljama regiona, izuzetnih trgovinskih mera koje je EU u sklopu ovog procesa odobrila. EU je proširila mandat Evropske

agencije za rekonstrukciju na SFRJ i potpisala sporazum kojim se reguliše sva pomoć koju je ova organizacija upućivala u zemlju.

Članstvo u UN otvara vrata prijemu u Međunarodni monetarni fond i Svetsku banku, dok je za samo članstvo bilo je potrebno prihvatanje učešća u imovini i obavezama SFRJ i regulisanje zaostalih obaveza. Najpre je usledio prijem u MMF, a tek kasnije, u maju 2001, u Svetsku banku. Razlog kasnijeg prijema je, pre svega, činjenica da su i zaostale obaveze prema SB bile značajnije i stoga je bilo potrebno vreme da se pitanje njihovog izmirenja reši konsolidovanjem u nove zajmove. Članstvo u Evropskoj banci za obnovu i razvoj bilo je najmanje problematično, budući da je ova finansijska institucija tek nastajala kada se SFRJ raspala, pa prema njoj nismo imali zaostalih dugova.

Obnavljaju se, u novembru 2000, i diplomatski odnosi sa onim zemljama sa kojima je komunikacija prekinuta nakon otpočinjanja intervencije NATO – SAD, Velika Britanija, Nemačka i Francuska, a čine se i prvi koraci ka popravljanju odnosa sa državama nastalim na teritoriji bivše SFRJ – diplomatski odnosi sa Slovenijom uspostavljeni su već u novembru 2000, a sa BiH sredinom 2001. godine, dok su odnosi sa Hrvatskom podignuti na nivo ambasadora.

Iako je ove korake bilo moguće učiniti relativno brzo, njihov značaj ne treba potcenjivati. Oni su odgovorili na očekivanja građana SRJ, ali i, što je važnije, stvorili prostor za rešavanje važnih unutrašnjih pitanja. Ovde najpre mislim na ekonomsku pomoć koja se usledila tokom zime 2000/2001, a koja je omogućila početak ekonomskih reformi bez većih potresa, istovremeno ukazujući u kojoj će meri nova vlast biti osetljiva na uslove pod kojima će stizati strana pomoć. Naime, značajni koraci koje je na putu ekonomskih reformi bilo potrebno učiniti, poput liberalizacije privrede, zatvaranja ili rekonstrukcije nerentabilnih preduzeća, povećanje cena struje, prouzrokovali bi ekonomske teškoće za, i inače siromašno, stanovništvo, i nepopularnost za vladu.

U pogledu konceptijskih promena spoljne politike, one su prvenstveno zahtevale novu, realniju procenu promena u savremenom i njihovog uticaja na međunarodni položaj SRJ, kao i novu analizu nacionalnih interesa zemlje, njenih potreba, potencijala i mogućnosti. Nova procena situacije morala je uvažiti promene u odnosu političkih snagau svetu, pre svega okončanje sukoba Istok – Zapad, kao i nepostojanje kako uslova, tako i političke volje da se on obnovi, uz šire prihvatanje vrednosti poput višepartijske demokratije, vladavine prava, ljudskih prava i tržišne privrede. Uz promene na globalnom nivou, fundamentalne političke, ekonomske i strateške promene u jugoistočnoj Evropi morale su biti uzete u obzir, baš kao i stanje unutar SRJ, gde su se, uz političke i ekonomske reforme, istovremeno postavljala pitanja u vezi sa Kosovom, jugom Srbije i odnosima Srbije i Crne Gore u zajedničkoj državi. Iz ove analize, koju veoma dobro ilustruje ekspozé ministra Svilanovića iz oktobra 2001, proizašli su i ciljevi spoljne politike SRJ, a to su, pre svega: zasnivanje celokupne spoljne politike na racionalnoj i objektivnoj proceni stanja u kome se zemlja nalazi i okruženja u kome deluje; društveni i ekonomski oporavak i jačanje zemlje što bi, uz strpljivu i konstruktivnu spoljnu politiku, dovelo do boljeg kredibiliteta zemlje, potrebnog za rešavanje pitanja Kosova, izbeglica i problema sa drugim državama nastalim nakon raspada SFRJ; ulazak u Evropsku uniju i usmerenost ka evropskim i evro-atlantskim integracijama uopšte; normalizacija i razvijanje odnosa sa susednim zemljama; stavljanje spoljne politike u funkciju obezbeđivanja veće spremnosti stranih partnera da se ekonomski i finansijski angažuju u SRJ; jačanje kredibiliteta zemlje izvršavanjem međunarodnih obaveza; razvijanje konstruktivnih odnosa sa svim uticajnim činiocima u međunarodnim odnosima, sa velikim silama i političkim i ekonomskim grupacijama – uz EU, to su Rusija, SAD, Kina, Japan, Indija, kao i jasan i dosledan stav u osudi međunarodnog terorizma. Ovaj rad će pokušati da razmotri uspeh u ostvarivanju opredeljenja za članstvo u EU i evroatlantske integracije, normalizaciju odnosa sa susednim zemljama i rešavanja pitanja Kosova uz poštovanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta SRJ/SCG. Odnosi se SAD biće obrađeni, pre svega, u kontekstu uslovljavanja ekonomske pomoći.

Kao osnovni dugoročni cilj jugoslovenske spoljne politike postavljen je ulazak u EU. Ovaj cilj uživao je nepodeljenu podršku građana, što je možda jedina dobra posledica decenije izolacije kroz koju je SRJ prošla. Ipak, imajući u vidu ovako visok nivo podrške, mogao bi se očekivati brži napredak ka ostvarivanju ugovornih odnosa sa ovom međunarodnom organizacijom. SRJ/SCG se evropskom putanjom kretala sporo, za šta prvenstveni razlog nije sporost u sprovođenju ekonomskih i političkih reformi, već nesaradnja sa MKTJ i nerešeni odnosi Srbije i Crne Gore unutar zajedničke države. Nekada oba ova faktora istovremeno, češće samo jedan od njih, onemogućavali su brži napredak na putu evropskih integracija. SRJ je fazu tehničkog dijaloga, u formi Konsultativne radne grupe (KRG), započela u julu 2001. godine. Nakon petog sastanka KRG, dijalog je prekinut u očekivanju redefinisavanja odnosa Srbije i Crne Gore, koje je trebalo da usledi nakon potpisivanja Beogradskog sporazuma. Pošto je to potrajalo, dijalog se nastavlja tek u julu 2003, u formi Unapređenog stalnog dijaloga (USD), koji i danas traje. Tokom jednogodišnje pauze, došlo je do značajne izmene – u radu KRG učestvovali su i predstavnici UNMIK-a i privremenih kosovskih vlasti, dok sa USD to nije bio slučaj – Kosovo je u aprilu 2003. dobilo svoj tehnički dijalog u formi «mehanizma za praćenje». I KRG i USD imale su zadatak da procene ostvareni nivo ekonomskih i političkih reformi i daju preporuke šta i kako učiniti da se proces transformacije ubrza.

I pored zastoja i kašnjenja u nizu oblasti, tempo je u celini bio zadovoljavajući, ali Komisija EU nije mogla da jasno utvrdi ko je za šta odgovoran i ko bi snosio odgovornost za obaveze koje bi proizilazile iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Situacija nije bila bolja ni nakon usvajanja Ustavne povelje – pokazalo se da je

najveća vrednost Povelje to što je ni Srbija ni Crna Gora nisu smatrale mnogo obavezujućom, pa su česta odustajanja od slova Povelje zapravo omogućavale poštovanje njenog duha – duha političkog dogovora vladajućih elita Srbije i Crne Gore. Međutim, kamen spoticanja je ubrzo postala nemogućnost dogovora o harmonizaciji ekonomskih sistema Srbije i Crne Gore, koja je suštinski onemogućavala početak pregovora o SSP. Pod pritiskom EU potpisan je Akcioni plan o harmonizaciji ekonomskih odnosa, ali je ostalo oko 7% neusaglašenih proizvoda u oblasti poljoprivrede. EU je u septembru 2003 započela izradu Studije o izvodljivosti, koja je trebalo da otvori vrata pregovorima o SSP, očekujući da će se rešenje iznaći. U međuvremenu, politička kriza u Srbiji dovela je do raspisivanja prevremenih parlamentarnih izbora, smanjujući interes odlazeće Vlade da o problemu pregovara i crnogorske vlade da pokuša da sa vladom u odlasku postigne dogovor.

Kada su u pitanju odnosi Srbije i Crne Gore u zajedničkoj državi, mora se naglasiti učešće visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost, Havijera Solane, u postizanju dogovora između Beograda i Podgorice oličenom u Beogradskom sporazumu. Iako je već iz samog Beogradskog sporazuma bilo očigledno da Ustavna povelja neće rezultirati funkcionalnim državnim ustrojstvom, potpisnici iz SRJ računali su na obećanje Solane da će dogovor ubrzati proces evropske integracije. Ubrzo se, međutim, pokazalo da, bez obzira na političke motive koje bi Solana mogao imati za podršku sporazumu Beograda i Podgorice, a koji su se, pre svega, svodili na kupovinu vremena za rešavanje pitanja za koja u tom trenutku nije bilo spremnog odgovora, kao i razumljivu želju da zaštiti svoj kredibilitet (o nastaloj državi se neretko govorilo kao o «Solaniji»), Komisija EU ne deli njegovu spremnost da SCG «progleda kroz prste», već očekuje jasne odgovore na pitanja od značaja za uspostavljanje ugovornih odnosa. Budući da je dogovorom Beograda i Podgorice o kakvoj-takvoj zajednici, pitanje raspada i posledica koje bi on imao za druga nerešena pitanja odloženo, Solani je ostalo da čuva kredibilitet, a to je uglavnom činio prihvatajući bilo kakvo rešenje za probleme u zajednici koje je omogućavalo postojanje privida zajedničke države kojoj je kumovao. Suočeni sa Solaninom nemogućnošću da se unutar EU izbori za pomoć SCG i nevoljnošću da pritisne države članice da ispunjavaju svoje obaveze, mnogi potpisnici Beogradskog sporazuma iz SCG su se osećali izdanim.

Neuređenost odnosa Srbije i Crne Gore poslužila je i kao osnova za odlaganje prijema SRJ u Savet Evrope. Zahtev za prijem podnet je, naime, još novembra 2000. godine, SRJ je početkom 2001, dobila status specijalnog gosta u Parlamentarnoj skupštini SE, ali je odluka o prijemu, najavljivana za april 2002, kada je u članstvo primljena i BiH, odložena za septembar iste godine, da bi članstvo bilo ostvareno tek u aprilu 2003. Kao najvažniji razlog koji je uticao na donošenje odluke o odlaganju prijema istaknut je nestabilan političko-pravni položaj savezne države, koja bi trebalo da bude nosilac obaveza preuzetih ulaskom u članstvo. U tom smislu, usvajanje Ustavne povelje SCG postaje uslov za pozitivnu odluku Komiteta ministara SE o ulasku SRJ u tu organizaciju. Na odluku Komiteta da 26. marta 2003. SCG pozove u članstvo, osim usvajanja Povelje, bez sumnje je uticala i činjenica da je 12. marta ubijen srpski premijer Zoran Đinđić. Strah da bi ovaj događaj mogao dovesti u opasnost reformski kurs koji je Srbija pratila od oktobra 2000, otklonio je i poslednje prepreke za članstvo SCG u SE i bitno proceduranlno ubrzao odluku Komiteta ministara. Na ovaj način dolazi do paradoksalne situacije da SCG ulazi u članstvo SE, organizacije poznate pre svega po sistemu zaštite i unapređenja ljudskih prava, 3. aprila 2003, u trenutku kada su neka prava ograničena vanrednim stanjem, koje je u Srbiji uvedeno nakon ubistva premijera Đinđića.

Drugi problem koji je naveden kao otežavajuća okolnost za bržu evropsku integraciju SRJ/SCG je i nesaradnja sa MKTJ. Ovaj problem je u periodu do jeseni 2003, kada je započeta izrada Studije o izvodljivosti, zapravo više smetnji pravio u odnosima sa SAD, jer sa EU nismo bili ni blizu zasnivanja ugovornih odnosa. SAD, naime, nisu povukle sva ograničenja koja bi omogućila nesmetane ekonomske odnose sa SRJ/SCG, uspostavljena tokom decenije izolacije, a za njihovo ukidanje bilo je potrebno zadovoljiti određene uslove. Saradnja sa MKTJ bila je na vrhu liste. U kojoj je meri to tako, videlo se krajem marta 2001. godine, kada je isticao rok za sertifikaciju pomoći pred američkim Kongresom. U noći 31. marta, kao odgovor na mogućnost izostanka sertifikacije, uhapšen je Slobodan Milošević. Situacija se ponovila pred donatorsku konferenciju za SRJ, koja je planirana za 29. jun. SAD je svoje učešće na konferenciji usloвила izručenjem Miloševića Hagu, za razliku od EU koja nije usloвила prisustvo, već samo dodeljivanje novca. I marta 2002. ponovilo se isto – kako se rok za sertifikaciju američke pomoći približavao, ubrzano su preduzimane akcije koje bi američkoj administraciji omogućile da potvrdi da SRJ saraduje sa MKTJ. Zakon o saradnji sa MKTJ donet je tek u aprilu 2002, nakon čega su otpočela izručenja optuženih što je omogućilo, u maju 2002, potvrdu administracije o postojanju zadovoljavajuće saradnje. Od tada do jeseni 2003, saradnja se odvijala bez prevelikih poteškoća, a SRJ je čak uspevala da zaštiti svoje značajne interese u saradnji sa MKTJ – odbijanje zahteva Tužilaštva za nesmetan pristup arhivama je jedan od njih, a i oslanjajući se na saradnju sa SAD. Pokazatelj dobrih odnosa svakako je povlačenje hitnih mera uvedenih prema SFRJ i sličnih uredbi, što je bilo posledica napretka političke i ekonomske tranzicije i jake rešenosti da se istraje na putu reformi koje su pokazali lideri zemlje nakon ubistva premijera Đinđića. U novembru 2003, obnovljen je i status normalnih trgovinskih odnosa za SCG, ukinut još 1992, čime je dodatno naglašena podrška SAD reformskim procesima u zemlji. U novembru 2003. otpečaćuju se optužnice protiv četvorice generala vojske i policije. Imajući u vidu činjenicu da je vlada bila odlazeća, kao i da se jedan od optuženih nalazio na izbornoj listi, doneta odluka da njihovo izručivanje ugrožava nacionalnu bezbednost i time «vruć krompir» prenet sledećoj vladi.

Neispunjavanje zahteva koji proizilaze iz saradnje sa MKTJ omogućili su SRJ napredak na «atlantskom» delu puta evroatlantskih integracija. Odnosi sa NATO savezom otoplili su ubrzo nakon demokratskih promena, kada je sa ovom organizacijom ostvarena uspešna saradnja u kontekstu rešavanja krize na jugu Srbije, a što je dovelo praktično do ukidanja kopnene zone bezbednosti i sužavanja vazdušne zone bezbednosti, dok su vojne i bezbednosne snage SRJ preuzele potpunu kontrolu celokupne administrativne granice prema Kosovu i Metohiji. Partnerski odnos sa NATO potvrđen je i uspostavljanjem vazdušnih puteva preko teritorije SRJ za potrebe misija NATO u BiH i na Kosovu. Ovakav razvoj bio je u skladu sa mogućem uključenjem SRJ u Partnerstvo za mir (PZM), najznačajnijoj inicijativi NATO usmerenoj na jačanje poverenja i saradnje između zemalja članica NATO i drugih zemalja u evroatlantskom regionu. Proces prijema u članstvo u formalno je započet na proleće 2002 upućivanjem pisma o namerama Generalnom sekretaru NATO. U odgovoru koji je usledio, pozdravljeni su napori koje SRJ čini u vezi sa pitanjima od značaja za priključenje PZM, ali i istaknuti uslovi koje je potrebno ispuniti radi prijema u članstvo. To su, pre svega, puna saradnja sa Tribunalom u Hagu, podrška sprovođenju rezolucije SBUN 1244 i Dejtonskog sporazuma, kao i povlačenje tužbe SRJ protiv osam članica NATO pred Međunarodnim sudom pravde. Odustajanje od tužbe protiv NATO članica posmatrano je u kontekstu tužbi koje su vođene protiv SRJ, pa stoga tužba nije povučena, ali je osnovni razlog bila saradnja sa MKTJ.

Visoko na listi prioriteta nove spoljne politike bili su odnosi sa susedima i zemljama regiona. Prioritet dat normalizaciji i unapređenju saradnje sa susednim zemljama naišao je na pozitivnu reakciju partnera, koji su se pozitivno odredili prema demokratskim promenama u zemlji i pružili punu podršku povratku SRJ u međunarodne organizacije i njenom uključivanju u integracione procese na regionalnom nivou. Sa većinom susednih zemalja zaključeno je po nekoliko međunarodnih sporazuma, potpisan je Sporazum o sukcesiji, otvoreni su i intenzivirani razgovori o definisanju međudržavne granice – sa Hrvatskom zaključen Protokol o privremenom pograničnom režimu na Prevlaci, vrlo dobro primljen od međunarodne zajednice. Pažnja data i unapređenju položaja i prava srpske nacionalne zajednice, pitanjima povratka izbeglih Srba u Hrvatsku i BiH, njihovoj bezbednosti, ekonomskoj i društvenoj integraciji, kao i statusu u državnim dokumentima (povrtaku izbeglica i pitanju njihove imovine), ali i poboljšanju viznog režima, konkretno sa Hrvatskom. Dejtonski sporazum ratifikovan u Saveznoj skupštini, što je važno i kao manifestacija političke privrženosti načelima teritorijalne celovitosti i integriteta Bosne i Hercegovine i sa stanovišta vladavine prava u našoj zemlji, jer ovaj sporazum proizvodi i niz obaveza koje treba uneti u unutrašnji pravni poredak. Najveći problem u odnosima sa susedima predstavljale su tužbe BiH i Hrvatske protiv SRJ za genocid.

Intenzivirano je i učešće u regionalnoj saradnji – pristupili Paktu stabilnosti za jugoistočnu Evropu, Centralnoevropskoj inicijativi, Procesu za saradnju zemalja JIE, Jadransko-jonskoj inicijativi (predsedavali tokom 2002), Crnomorskoj ekonomskoj saradnji. Značajnije od prostog pristupanja ovim organizacijama i inicijativama je konstruktivna i dobrosusedska politika koju je SRJ zastupala i koja je pomogla da se afirmiše kao regionalni faktor stabilnosti, umesto, kao do tada, proizvođač problema.

Jedan od najznačajnijih spoljnopolitičkih prioriteta bilo je i poštovanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta SRJ u kontekstu sprovođenja rezolucije 1244 SBUN i iznalaženja političkog rešenja za južnu srpsku pokrajinu. Prioriteti SRJ su bili bezbednost za sve, poštovanje ljudskih i manjinskih prava i decentralizacija, povratak izbeglih i raseljenih i rasvetljavanje sudbine nestalih, kao i zahtev da političke odluke potrebne za dnevno upravljanje Kosovom ne prejudiciraju njegov konačni status. U tom kontekstu, naši predstavnici su kritičke primedbe SRJ na Ustavni okvir, izdvajanje Kosova iz zajedničkog okvira tehničkih dijaloga sa EU, zaključivanje sporazuma o slobodnoj trgovini u okviru inicijative koju je pokrenuo Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, a podržala EU, i u celini očekivanje energičnijeg delovanja međunarodne zajednice na obezbeđivanju sprovođenja rezolucije 1244, većem angažovanju KFOR i UNMIK kako bi se ostvarila bezbednost za sve građane i stvorili uslovi za povratak proteranog stanovništva, iznosili u svim relevantnim međunarodnim forumima i bilateralnim kontaktima. Istovremeno, bila je prisutna i svest da se zatečeno stanje ne može lako i brzo popraviti i promeniti, pogotovo ne bez stalnog jačanja partnerskog kredibiliteta zemlje, kao i da se pitanje mora rešavati u saradnji sa međunarodnom zajednicom, a ne protiv nje, ma koliko nekim potezima nismo zadovoljni. Zbog toga je i podržano učešće srpskog stanovništva na izborima u novembru 2001, uprkos jasnoj svesti da su uslovi za njih u mnogim aspektima vrlo nepovoljni. Ipak, pritisak kosovskih Albanaca za ostvarivanje nezavisnosti raste i u maju 2002, kosovski parlament usvaja rezoluciju kojom se zahteva nezavisnost. Iako međunarodna administracija poništava ovaj dokument, zalaganje za nezavisnost opstaje, a sve češće ga artikulišu i neke međunarodne nevladine organizacije, pa se čak našao i pred Kongresom SAD. Kao odgovor na činjenicu da se pokrajina pod međunarodnom upravom *de facto* sve više pretvara u državu, srpski premijer Đinđić krajem 2002 (intervju Špiglu) – početkom 2003 (pisma komandantu NATO za JIE i SBUN), preuzima inicijativu i stavlja Kosovo na dnevni red, tražeći da se što pre pokrene pitanje o konačnom statusu Kosova. Nakon ubistva Đinđića, međutim, Srbija se više okreće unutrašnjim problemima i ova inicijativa, koja je i inače iznenadila diplomate, propada.

Na kraju, rekla bih nešto i o načinu funkcionisanja Ministarstva spoljnih poslova i pokušaju reforme diplomatske službe. U trenutku promene vlasti, Ministarstvo spoljnih poslova bilo je savezni organ, Srbija nije imala odgovarajući pandan, a Crna Gora, koja nije učestvovala u vršenju vlasti na saveznom nivou, jeste. Tokom ovog perioda, a naročito od kada je usvojena Ustavna povelja Srbije i Crne Gore, preovlađivao je utisak da Ministarstvo spoljnih poslova pokušava da predstavlja celu državu, ali i da je u saglasnosti sa Vladom Srbije. Nije

bilo značajnijih neusklađenih izjava i inicijativa između Vlade Srbije i ministra spoljnih poslova, što je dovelo do porasta kredibiliteta samog ministra, ali i ministarstva koje je vodio. Takođe je bio primetan pokušaj da se spoljna politika učini transparentnijom – u oktobru 2001, ministar Svilanović podnosi pred Saveznom skupštinom ozbiljan i analitičan ekspozé, obrazlažući potrebu za novom koncepcijom spoljne politike, njene ciljeve, ali i argumentujući pojedine poteze. Uvodi se i praksa redovnog obraćanja novinarima krajem godine. Najzad, čine se pokušaji reformisanja i reorganizovanja diplomatske službe, i to kroz personalne, organizacione i druge promene koje su bile potrebne da bi se prevazišla nasleđena situacija, ali i ispunili zahtevi koje proizilaze iz modernizacije službe i njenog prilagođavanja savremenim tehnološkim i informatičkim dostignućima. Iako neki uspesi nisu izostali – smanjivanje broja diplomatsko-konzularnih predstavništava, početne mere programa modernizacije, obuke i kompjuterizacije, otvaranje ministarstva, u celini se stara struktura pokazala rigidnijom nego što se mislilo, a samim tim i učinjene mere za njeno menjanje nedovoljnim.

3. Spoljna politika u periodu 2004. do danas

Ovaj, drugi period analize spoljne politike započinje formiranjem Vlade Vojislava Koštunice, iako do smene ministara spoljnih poslova dolazi nešto kasnije, budući da je u pitanju funkcija koja je na nivou Saveta ministara Srbije i Crne Gore. U ovom periodu dolazi do određenog «ubrzanja» - aktuelizuje se pitanje opstanka državne zajednice, ali i statusa Kosova i Metohije, približavaju se pregovori sa EU u vezi sa SSP, a i dolazi do pogoršanja odnosa sa nekim od susednih država. Politika uslovljavanja od strane međunarodne zajednice se nastavlja, iako donekle modifikovana izraženijim razumevanjem da stvari unutar SCG mogu krenuti i drugačijim, gorim putem i da je stoga potrebno podržati ispravne korake kada su učinjeni.

Nova vlada je nasledila zastoj u procesu integracije u EU uzrokovan, kao što je pokazano u prethodnom delu, nemogućnošću usklađivanja ekonomskih sistema sa Crnom Gorom. Posle nekoliko prilično mlakih pokušaja da do harmonizacije, kakvu je očekivala EU, dođe, kao da se od rešavanja problema odustalo. Spoljna politika, u nedostatku unutrašnjeg rešenja, prenosila je dve poruke – da je evropska integracija za SCG bitna jer obezbeđuje nastavak započetih političkih i ekonomskih reformi, ali i da EU treba da «uvaži specifičnosti državne zajednice», što je bio eufemizam za priznanje da je u usklađivanju nemoguće učiniti zahtevani napredak. Iscrpljujući sastanci Unapređenog stalnog dijaloga, održavani tokom 2004, na kojima nisu bile retke svađe između predstavnika Srbije i Crne Gore o tome šta je zapravo dogovoreno Ustavnom poveljom i optuživanje EU za politički pritisak, uverili su i Komisiju EU da, dok se tržište SCG posmatra kao celina, neće biti moguće preporučiti otvaranje pregovora o SSP. Nakon izbora Borisa Tadića za predsednika Srbije, komesar za spoljne poslove Kris Paten upućuje pismo holandskom ministru inostranih poslova, tadašnjem predsedavajućem EU, obaveštavajući ga o čorsokaku u koji je priča sa harmonizacijom zapala i ukazujući na potrebu da se, u svetlu količine glasova koje je na izborima dobio kandidat Srpske radikalne stranke, iznađe rešenje, čak predlažući razdvajanje nadležnosti Srbije i Crne Gore za ekonomska pitanja. Činjenica da je pismo bilo upućeno Benu Botu, a Solana je naveden samo kao jedan od korisnika koji treba da bude obavešten, donekle ilustruje tenziju koja je povodom stanja u državnoj zajednici postojala između visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost i komesara za spoljne poslove – dok je Solana založio lični kredibilitet posredujući između Beograda i Podgorice, Paten je bio na čelu službe koja je striktno procenjivala sposobnost države da odgovori na obaveze koje bi proizašle iz daljeg procesa integracije, a koje je nefunkcionalnost postignutog dogovora umanjivala. Patenovo pismo otvorilo je vrata rešavanju problema. Započele su konsultacije o uvođenju «dvostrukog koloseka», odnosno razdvajanju ekonomskih pitanja u okviru istog SSP. U Crnoj Gori podrška ovom potezu je bila više izražena, dok je u Srbiji preovladavala neinformisana dvosmislenost. Nakon poseta ministara spoljnih poslova Francuske i Holandije SCG, kao daje situacija prelomljena i dvostruki kolosek se usvaja u oktobru 2004, skidajući time sa SCG obavezu daljeg usklađivanja ekonomskih sistema.

U međuvremenu, problemu harmonizacije pridodat je i problem nesaradnje sa MKTJ, za čije uslovljavanje je poslovično «zadužena» SAD, iako je i EU sve više bila u prilici da se pridruži kako se približavala pozitivna Studija o izvodljivosti. Od formiranja nove vlade nije bilo izručenja optuženih, kako ni onih optuženih ranije, tako niti jednog od četvorice optuženih u novembru 2003. Takva situacija dovodi, krajem marta, do izostanka sertifikacije potrebne za nastavak američke pomoći, a u januaru 2005 i do dramatičnijih mera – zamrznut je deo pomoći za 2005, a drugi deo preusmeren sa pomoći predviđene za vladu na organizacije i programe kojima Vlada ne upravlja. Ubrzo nakon uvođenja ovih delimičnih sankcija od strane SAD, postala je jasna namera srpske vlade da ispuni obaveze prema MKTJ. Veliki broj optuženih dobrovoljno se predao Tribunalu, istina uz kontroverze o materijalnim podsticajima da tako postupe, kvalifikujući se tako za garancije vlade Srbije za puštanje na slobodu do početka suđenja. Zamrznuta su finansijska sredstva haških begunaca i uspostavljena je dobra saradnja Tužilaštva MKTJ sa Specijalnim sudom za ratne zločine, otvarajući mogućnost preuzimanja nekih slučajeva od ovog suda. Bolji odnosi sa Tužilaštvom dovode i do većeg uvažavanja garancija srpske vlade, tako da je nekolicina optuženih puštena na slobodu do početka suđenja. Odblokiranje saradnje sa MKTJ omogućilo je nastavak američke pomoći i popravljavanje odnosa sa SAD, koje ilustruje i dodela opštih trgovinskih preferencijala SCG krajem juna 2005.

Konstruktivniji stav u pogledu izvršavanja međunarodnih obaveza, uz dvostruki kolosek odobren ranije, učinio je izvesnom i Studiju izvodljivosti od strane EU. Da bi ona zaista i usledila, bilo je potrebno rešiti pitanje direktnih

izbora za parlament državne zajednice, predviđenih Ustavnom poveljom za februar 2005. Kako političke volje za sprovođenje ovih izbora, pre svega u Crnoj Gori, nije bilo, a dogovor o drugačijem rešenju nije postignut, u skupštini su se zatekli poslanici čiji je mandat istekao, što je Komisiji EU onemogućavalo da u Studiji potvrdi postojanje vladavine prava u SCG. Problem je ponovo rešen uz posredovanje Solane i dogovoreni su amandmani na Ustavnu povelju, kojima se direktni izbori zadržavaju kao način izbora poslanika za parlament SCG, ali se njihovo održavanje vezuje za održavanje republičkih izbora u svakoj od članica. Ovaj dogovor je omogućio pozitivnu Studiju o izvodljivosti i otvorio vrata pregovorima o SSP. Treba, ipak, imati u vidu, da je ovakav ekspresni dogovor pokazao, sa jedne strane, mali značaj koji i EU i građani SCG pridaju državnoj zajednici, budući da je promena dogovorena preko noći, bez ikakve javne debate, a sa druge, da interes Solane u očuvanju državne zajednice, na koji se Beograd često pozivao, nazivajući ga garantom Beogradskog sporazuma i smatrajući ga nekim ko treba da «pritisne» drugu stranu da poštuje odredbe Povelje, ne ide dalje od očuvanja kredibiliteta, što znači da je, kako je to i ranije pomenuto, svako «*face-saving*» rešenje prihvatljivo.

Napretka u smislu prijema u članstvo nije bilo ni u pogledu Partnerstva za mir. Dobar, partnerski odnos sa NATO i ojačan je saradnjom u obuzdavanju krize na KiM marta 2004, a generalni sekretar ove organizacije nedavno je posetio SCG, kada je potpisan i sporazum o kopnenim linijama komunikacije NATO preko teritorije SCG. Iako je povlačenje tužbe protiv 8 zemalja članica NATO otpalo uslov za prijem kada se, u decembru 2004, Sud oglavio nenadležnim za vođenje spora po tužbi SRJ/SCG i to zbog činjenice da u navedeno vreme SRJ nije bila članica UN pa se po tom osnovu, a ni bilo kom drugom, nije mogla pojaviti kao strana u sporu pred najvišom pravnom institucijom, i dalje se insistira na punoj saradnji sa MKTJ, uključujući i izručenje generala Mladića, ali i na poštovanju potpisanih mirovnih sporazuma, uz sve češće isticanje potreba za unapređenjem odnosa vlasti u Beogradu i Prištini u kontekstu eventualnih budućih razgovora o konačnom statusu Kosova.

Odnosi sa susedima i zemljama u regionu, drugi važan spoljnopolitički prioritet, ostali su u celini dobri. Sva važna pitanja nisu još uvek rešena, a tužbe BiH i Hrvatske protiv SRJ/SCG svakako najviše opterećuju bilateralne odnose. Ostaje da se vidi na koji način će odluka Suda da se proglasi nenadležnim u sporu SRJ protiv članica NATO uticati na druge procese u kojima SCG učestvuje, budući da je razlog nenadležnosti bio upravo onaj zbog koga je SRJ istrajavala u tužbi protiv NATO zemalja, iako je to bio uslov za prijem u PZM. Kao faktor pogoršanja odnosa, pre svega sa BiH, može se smatrati i činjenica da ni na desetu godišnjicu masakra u Srebrenici, čak ni uz uznemirujuće snimke koji su prikazani, u Srbiji, bez obzira na posetu predsednika Tadića svečanom obeležavanju, nije bilo jasne osude ovih događaja. Odnose sa Makedonijom pretilo da ugrozi slučaj egzarha patrijarha SPC u Makedoniji vladike Jovana, dok su odnosi sa Hrvatskom prošli kroz kraći period varničenja izazvan činjenicom da ni desetogodišnjica Oluje nije donela osudu i distanciranje zločina, kao i izjavama predsednika Mesića u vezi sa Srebrenicom i budućnošću Kosova.

I pitanje statusa Kosova je aktuelizovano u periodu od januara 2004. Krajem 2003. predstavljeni su Standardi za Kosovo, deo strategije Standardi pre statusa, koju je podržao i SBUN, Ovi standardi predstavljaju set ciljeva koje Kosovo mora da ispuni da bi razgovori o budućem statusu počeli. Beograd nije bio zadovoljan ovim dokumentom, smatrajući da nije u skladu sa Rezolucijom 1244, kao i da ne uključuje ključne predloge ili izmene koje je predložila vlada Srbije, a koje se, pre svega, odnose na pitanja povratka, povraćaja imovine i prava, privatizaciju, zaštitu kulturne baštine i rasformiranje Kosovskog zaštitnog korpusa. Ubrzo nakon formiranja nove vlade, 17. marta 2004, dolazi do eksplozije nasilničkih napada kosovsko-albanskih ekstremista protiv srpske zajednice širom pokrajine, u kojoj gine, ili je povređen, veliki broj ljudi, a zapaljeni su i mnogi srpski spomenici kulture. Nakon ovlašćenja da se primeni potrebna sila i pristizanja novih kontingenata vojnika, nasilje je zaustavljeno, ali je pitanje kako najbolje sprečiti njegovo ponovno izbijanje ostalo. Vlada Srbije izradila je plan za političko rešenje situacije na KiM, dok je, u saradnji kosovske vlade i UNMIK-a, izrađen Plan za primenu standarda, koji ukazuje na korake koji moraju biti preduzeti da bi ranije definisani standardi bili ispunjeni. Neki od ciljeva su dodatno istaknuti nakon martovskog nasilja.

Iako je plan vlade Srbije izazvao veliko interesovanje u međunarodnim krugovima i okarakterisan kao dobra polazna osnova za pregovore o rešenju, nikada nije i prihvaćen. Uz to, Beograd je smatrao i da UNMIK i lokalne vlasti na KiM nisu dovoljno učinili na otklanjanju posledica martovskog nasilja u smislu povratka nealbanskog stanovništva i obezbeđenja elementarnih uslova za normalan život onima koji su ostali na Kosovu, pre svega slobode kretanja i ostvarivanja prava na rad, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. U takvoj situaciji, kosovskim Srbima vlada nije preporučila izlazak na izbore u novembru 2004, za razliku predsednika Srbije koji je smatrao da na izborima treba učestvovati. Nakon izbora, na kojima Srbi u velikoj većini nisu učestvovali, formirana vlada na čelu sa Ramušom Haradinajem, čija je kasnija mirna predaja MKTJ doprinela utisku o većoj stabilnosti na Kosovu, a kosovski Srbi ne učestvuju ni u privremenim institucijama niti u procesu decentralizacije.

Kako se konačni proces sveobuhvatne procene ostvarenosti standarda približavao, konsensus najznačajnijih političkih aktera unutar Srbije, narušen različitim stavovima u vezi sa izlaskom na novembarske izbore, se obnavlja oko, možda diplomatski korisne, ali za sada samo nejasnoće, «više od autonomije, manje od Kosova». Proces procene napretka Kosova na putu ostvarivanja standarda započeo je sredinom 2005, imenovanjem Kai Eidea za specijalnog izaslanika UN. Iako izveštaj Eidea još uvek nije gotov, čini se da se može očekivati da u njemu bude zahtev za daljim napretkom u postizanju standarda pre početka razgovora o budućem statusu

Kosova, ali i mogućnost da se on učini i tokom procesa određivanja budućeg statusa. Ako se učini dovoljno u primeni standarda, pregovori o statusu Kosova mogli bi početi i pre kraja ove godine.

Najzad, ilustrativna je i analiza načina na koji je ministarstvo spoljnih poslova funkcionisalo u ovom periodu. Iako su i ministar Svilanović i ministar Drašković zastupali manje-više slične stavove, ipak su razlike u načinu funkcionisanja MSP velike. I dalje je primetna tendencija da MSP zastupa SCG, ali to deluje sve apsurdnije, uz jasne separatističke tendencije Podgorice koje zastupa MIP Crne Gore. Intenziviraju se, a javljaju i novi, problemi u vezi sa raspodelom i finansiranjem mesta u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, kao i u vezi sa tim ko, i sa kojim stavovima, predstavlja SCG – najsvežiji primer nedavnog sastavljanja delegacije za odlazak na jubilarnu Generalnu skupštinu UN. S druge strane, MSP kao da je manje čvrsto povezan sa vladom Srbije, što dobro oslikava rašomonijada u vezi sa tim ko je bio obavešten, a ko ne o nedavno potpisanom sporazumu sa NATO, što doprinosi smanjenju značaja i ministra i ministarstva, jer je interes stranih diplomata da čuju pre svega ono što u političkom smislu može da se desi, što ministar u političkom procesu može da ishodi, a ne ono što je politički korektno da se kaže. Smanjenju značaja doprinosi i način koji Drašković obavlja ovu funkciju – ekspozije koji je u decembru 2004. podneo u Skupštini SCG ima svega tri strane, bez ikakvog pokušaja ozbiljnije spoljnopoličke analize i čak sa dosta grešaka – BiH se pominje kao članica PZM, a članstvo Turske i Albanije u EU se smatra verovatnim za tri do osam godina. Sa druge strane, ako MSP ne sprovodi spoljnu politiku, raste značaj pojedinačnih aktera – premijera, predsednika i njihovih savetnika. U slučaju mitropolita Jovana, reagovao je i ministar za kapitalne investicije. Nema procesa usklađivanja politike u okviru vlade, pa je značaj pojedinaca, preuveličan. Reforme u MSP koje su u prethodnom periodu pokušavane, zastale su ili se odvijaju zbog postojanja strane pomoći, u očekivanju raspleta odnosa sa CG i povratka značaja diplomatske službe.

4. Umesto zaključka

Praćenje spoljne politike kroz ceo period nakon 5. oktobra 2000, pokazuje diskontinuitet sa prethodnom spoljnom politikom, novo koncepcijsko zasnivanje spoljne politike i nove ciljeve. Ako poredimo spoljnu politiku vlada Đinđić/Živković sa vladom premijera Koštunice, vidimo da nema promena u ciljevima spoljne politike – Evropska unija i evroatlantske integracije, odnosi sa susedima i regionalna saradnja, briga o teritorijalnom integritetu i celovitosti SRJ/SCG i uravnoteženi odnosi sa svetskim silama ostaju spoljnopolički prioriteti. Ono što se razlikuje je dinamika i način ostvarivanja ovih ciljeva – prethodna vlada išla brže u početku, da bi kasnije usporila, sadašnja je u početku bila izrazito spora, da bi kasnije pokazala neophodan konstruktivniji pristup. Razlike u načinu odnose se, pre svega, na saradnju sa MKTJ – dok je prethodna vlada strategiju više zasnivala na saradnji sa Sudom, uspevajući, u nekoliko navrata, da zaustavljajući zahteve Tužilaštva zaštititi ono što je smatrano državnim interesom, sadašnja vlada usmerena je na saradnju sa Tužilaštvom. Takođe, u prethodnoj vladi postojao je konsensus u vezi sa nepovlačenjem tužbe protiv zemalja članica NATO, dok je u sadašnjoj vladi rasprava o tome šta učiniti trajala skoro do trenutka dok se Sud nije oglasio nenadležnim. Najzad, primetno je pogoršanje u načinu funkcionisanju i značaju diplomatske službe u periodu od 2004, mada su neki faktori koji su delovali u tom pravcu postojali i ranije.

Osim činjenice da su ciljevi ostali isti, treba istaći i da se problemi i prepreke koji su onemogućavali njihovo brže ostvarenje nisu mnogo promenili – nestabilna unutrašnja politička situacija, teškoće u vezi sa funkcionalnošću i neizvesnosti skopčane sa opstankom državne zajednice, neumitnost saradnje sa Haškim tribunalom u uslovima nepostojanja preovlađujućeg stava u vezi sa događajima koji su nametnuli potrebu postojanja ovog suda, težina nasleđene situacije na Kosovu i Metohiji i nemogućnost preokretanja za SRJ/SCG nepovoljnih trendova. Ove prepreke onemogućile su brže približavanje Evropskoj uniji, a izgledi su da će i u budućnosti biti značajne – osim odnosa sa Crnom Gorom, koji se često pominje u kontekstu razgraničenja nadležnosti za poslove koje radi evropske integracije treba obaviti, i nužnosti saradnje sa MKTJ, put evropske integracije SCG i Kosova, koji je do sada nesmetano tekao paralelno, može se ukrstiti zbog uslovljavanja daljeg napretka zahtevom da Beograd učestvuje u procesu učestvuje u eventualnim pregovorima u dobroj veri i konstruktivno, a kasnije, kada rešenje bude dogovoreno, i da ga prihvati. Za napredak u članstvo PZM potrebna puna saradnja sa MKTJ, koja je od značaja i sa odnose sa SAD. Dalji napredak odnosa sa susedima zahteva rešavanje preostalih otvorenih pitanja, ali, kako su to pokazale i ovogodišnje godišnjice obeležene u BiH i Hrvatskoj, pojašnjavanje odnosa prema nedavnoj prošlosti.

Uskoro se očekuje razrešenje odnosa sa Crnom Gorom unutar državne zajednice. Prethodna analiza (sklapanje Beogradskog sporazuma, usklađivanje ekonomskih sistema, odustajanje od održavanja direktnih izbora za Skupštinu SCG) pokazuje u kojoj meri je stav koji zvanični Beograd često iznosi – da je EU potpisnica i garant sprovođenja sporazuma i, samim tim, da će «pritisnuti» Podgoricu ne bi li zajednica opstala – nerealan. Dosadašnje iskustvo pokazuje da, ukoliko pritiska EU ima, on je uglavnom usmeren na postizanje dogovora Beograda i Podgorice, a ne nametanja rešenja jednoj strani. Osim toga, rok dogovoru ističe, a kupovati rešenje za pitanje Kosova, koje se ionako ubrzo otvara, nije dalje potrebno. Zato ne treba očekivati preveliku podršku Brisela u prebrojavanju glasača na eventualnom referendumu, već pokušati sa iznalaženjem rešenja koje bi postojeće odnose građana Srbije i Crne Gore unapređivalo, a ne kvarilo, živeli oni u jednoj, dve ili savezu dve države. Kao najteži problem ostaje, svakako, pitanje KIM, gde je, uz neophodnost realnog sagledavanja situacije

i saradnje sa međunarodnom zajednicom, važno i znati da u procesu određivanja statusa Kosova EU nije ni jedini, a ni jedinstveni akter. Učešće Beograda u predstojećim razgovorima biće lakše ukoliko on u njih uđe pripremljen i aktivan, a ne raspoložen da ih blokira. Način na koji se trenutno vodi javna politička debata u vezi sa ovim pitanjem, a koja je u velikoj meri intonirana izjavama vodećih političara, isključuje razmatranje bilo kakvih opcija koje ne uključuju, makar i formalni, suverenitet Srbije na Kosovu – možda najilustrativniji primer izveštaj Međunarodne komisije za Balkan i gotovo jednodušna osuda Gorana Svilanovića, koji je u njenoj izradi učestvovao, što svakako ukazuje na previđanje dosadašnjih trendova u vezi sa KiM.

Svi ovi problemi i prepreke koji traju već dve vlade jasno pokazuje da su ciljevi formulisani bez mnogo konsensusa u vezi sa tim šta je sve potrebno učiniti za njihovo ostvarenje – i za šta postoji spremnost. Iz toga proizilazi da je za uspešnost spoljne politike više od formiranja nekakve «*dream team*» vlade, potrebna jasno definisana unutrašnja situacija, odnosno odgovor na pitanja kako se država zove, gde su joj granice, koji su organi u njoj za šta zaduženi, kakav je preovlađujući stav u vezi sa događajima iz nedavne prošlosti i kakvom se mestu u međunarodnoj zajednici teži. Spoljna politika ne može falsifikovati stvarnost, da bi bila uspešna mora imati jasnu situaciju iza sebe.

Analiza ne bi bila potpuna ako ne bi uključila i ponašanje međunarodne zajednice, odnosno pojedinih njenih aktera, u kontekstu ostvarivanja spoljnopolitičkih ciljeva SRJ/SCG. Mora se reći da je politika uslovljavanja, koja je primenjivana gotovo od samog početka demokratske tranzicije (*The Economist* iz oktobra 2000 – Srbiji treba poželeti dobrodošlicu, ali sa zagrljajem treba sačekati dok ne pokaže spremnost da ispunjava uslove) bila uspešna u meri u kojoj je «terala» domaće aktere da učine ono što se smatralo potrebnim, ali ne i dovoljno fleksibilna u promovisanju SRJ u ravnopravnog partnera umesto prostog izvršioca uslova. Ubistvo Đinđića pokazalo da je «lošiji» scenario moguć, da put ekonomskih i političkih reformi nije nepovratan, i da dobre korake treba podržati kada budu napravljeni, dajući time vladi prostora da ih, kao partner, a ne kao izvršilac, u budućnosti ponovo čini. Čini se da je svest o potrebi ovakvog ponašanja izraženija kada je u pitanju sadašnja vlada, koja je uspela da dobije dvostruki kolosek, uvažavanje garancija za puštanje optuženih od strane MKTJ na slobodu do početka suđenja. Mada, može biti u pitanju i to da uvek bolje prođe loš đak koji se popravi nego onaj ko je sve vreme bio dobar. Važno je naglasiti i činjenicu da međunarodna zajednica nije uvek delovala kao jedinstven akter, čak su razlike postojale u okviru iste organizacije – u tom smislu, ilustrativan je primer razlika u stavovima Solane i Patena u vezi sa potrebnom funkcionalnošću državne zajednice u svetlu napretka na putu evropske integracije. Najizraženija je, međutim razlika između SAD i EU – dok u EU postoje jasni, dosledni i unapred poznati kriterijumi za napredovanje ka SSP, a kasnije i članstvu, u SAD se uslovi menjaju od godine do godine, i podložni su uticaju javnog mnjenja, nevladinih organizacija i grupa za pritiske. Spoljnopolitičko opredeljenje prema EU, ali i finansijska pomoć koju ova organizacija pruža, trebalo bi da znači da će glavni motor politike uslovljavanja u budućnosti biti EU, ali problemi u vezi sa definisanjem sopstvenog identiteta i načina funkcionisanja sa kojima se EU suočava nakon neuspeha projekta ustava, a za koje ni nedavni rezultat izbora u Nemačkoj ne pokazuje da će biti skorog rešenja, donekle dovode u pitanje značaj koji bi ova organizacija mogla da odigra u stabilizaciji prilika u JIE. Sve to me navodi da se setim rečenice pokojnog Stojana Cerovića iz njegovog teksta u *Vremenu* objavljenog nakon NATO intervencije, a kritički nastrojenog prema nekim potezima spolja, a koja kaže da bi se imalo šta reći o politici međunarodne zajednice, ali kako a da se čovek već iste večeri ne pojavi na drugom dnevniku RTS-a. Mislim da i danas važi isto – bez obzira na neke poteze međunarodne zajednice, ili pojedinih aktera u njoj, koji se u SCG smatraju neprihvatljivim ili kontraproaktivnim, ipak je, i u vrednosnom i u smislu zaštite i unapređenja državnih interesa, mnogo bolja ona politika i pravac koji zemlju gura prema međunarodnoj zajednici i njenim preovlađujućim vrednostima, nego u ponovni sukob sa njom.