

Politička analiza

Bilateralni odnosi Bosne i Hercegovine i Srbije

Fokus na spoljnu politiku Srbije prema BiH

Ovu nezavisnu analizu je pripremila Vanjskopolićka Inicijativa BH (VPI BH) uz finansijsku pomoć Friedrich Ebert Fondacije. Pogledi izneseni u ovoj analizi su stoga pogledi VPI BH i ni u kojem slučaju ne oslikavaju poglede Friedrich Ebert Fondacije.

Kontakt: info@vpi.ba www.vpi.ba

Uz podršku:



Bilateralni odnosi Bosne i Hercegovine i Srbije

Fokus na spoljnu politiku Srbije prema BiH

Opterećeni nasljeđem sukoba, prožeti mnoštvom interesa i motivacija, odnosi Bosne i Hercegovine i Srbije predstavljaju složen predmet za analizu.

Istorijska zaostavština u odnosima predstavlja nezaobilazan činilac sadašnjih bilateralnih paralela, ali za potrebe ove analize istorijat neće predstavljati zasebnu cjelinu, već će pozadina različitih uglova biti prikazivana u datom kontekstu. Tako namjeravamo da izbjegnemo zbirni pregled istorijskog razvoja odnosa, koji bi lako mogao da unese elemente prejudiciranja savremenih i budućih odnosa, a ne bi mogao biti iscrpan i obuhvatiti sve važne aspekte i događaje.

Tekst koji slijedi plod je razmatranja vitalnih i središnjih pitanja u odnosima dviju država, nikako i sveobuhvatan prikaz apsolutno ukupnih bilateralnih odnosa. Posebna pažnja koja je usmjerena na spoljnu politiku istočnog susjeda pomaže da se analiza ograniči i tako unekoliko produbi svoj zahvat. Ostala pitanja, koja bi takođe mogla biti vrijedna proučavanja, a nisu našla mjesto u ovom tekstu, mogu se na sličan način izvoditi u daljnjim analizama.

Prije zaključivanja o ključnim pojavama u odnosima BiH i Srbije, na narednim stranicama nalaze se dvije veće cjeline. Prva govori o činiocima i smjernicama koje uređuju i uokviruju ove odnose. Te smjernice su podijeljene na političko-pravne i ekonomske. Druga cjelina ulazi u srž problema: bavi se različitim akterima, njihovim interesima i posljedicama koje se javljaju u odnosima BiH i Srbije. Tu se izdvajaju cjeline o političkim i nacionalnim, bezbjednosnim, ekonomskim pitanjima, kao i onima vezanim posebno za evropske integracije. Pri tome je ključna ideja da BiH i Srbija imaju asimetrične odnose na više nivoa, interesima usmjeravane različite političke i ekonomske dinamike i opšte usmjerenje ka održanju dejtonskog *statusa quo* i stabilnosti u regionu.

I

OKVIRI I ODREDNICE BILATERALNIH ODNOSA

Gljučni činioci koji uokviruju odnose BiH i Srbije mogu se svrstati u sljedeće kategorije: etnički interesi i odnosi, rat i obaveze koje su iz njega proistekle (posebno *Dejtonski sporazum*), regionalne multilateralne inicijative, šire integracije (EU, NATO...), ekonomsko stanje i odnosi. U ovim odrednicama ima elemenata unutrašnjeg i spoljašnjeg, kao i lokalnog, regionalnog i globalnog. Na odnose takođe djeluju činioci društvene, političke, ekonomske i pravne prirode. Sve te podjele za ovu analizu nisu od primarnog značaja. Važno je u ovom dijelu postaviti okvire u kojima se odvijaju bilateralni odnosi dviju država, ali i u kojima se osmišljava i sprovodi spoljna politika Srbije.

Pravni i politički okviri

Osnovni dokument koji vezuje dvije zemlje je *Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini* iz Dejtona. Kao pravna nasljednica SR Jugoslavije, Srbija je jedna od država garanata *Dejtonskog sporazuma*. Ovaj položaj nije samo formalno-pravni. On proizvodi i neposredno političko dejstvo. Dejtonski okvir predstavlja, naime, priliku za povezivanje i saradnju, kako na državnom, tako i na entitetskom nivou. Takođe, počevši od uspostavljanja bilateralnih veza u decembru 2000. godine, BiH je sa SR Jugoslavijom, državnom zajednicom Srbija i Crna Gora i njihovom pravnom nasljednicom Republikom Srbijom sklopila niz ugovora, uglavnom tehničke prirode, usmjerenih na saradnju. Već u maju 2001. godine osnovan je bilateralni Savjet za međudržavnu saradnju, kao institucionalni okvir za rješavanje otvorenih pitanja. U njegov sastav ulaze članovi Predsjedništva BiH i predsjednik, tada SRJ, a danas Srbije. Međutim, ova inicijativa je napuštena, budući da se Savjet nije sastajao još od početnih koraka pri osnivanju.

S druge strane, intenzivna i redovna saradnja odvija se u okviru *Sporazuma o specijalnim i paralelnim vezama Srbije i Republike Srpske*, koji je prvi put potpisan 1997, a obnavljan 2001, 2006. i 2011. godine. Ponovo se radi o dejtonskom okviru, koji, članom 3 *Ustava BiH*, omogućava ovakvo povezivanje entiteta, uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH. Ova zakonska mogućnost svojevrsna je legitimacija na koju se oslanja politički vrh Srbije (bez obzira na sastav i političko usmjerenje nosilaca vlasti) u sprovođenju **politike na više nivoa** prema BiH. Ovaj višeslojni pristup, koji se takođe može nazvati i *asimetričnim*, osnovna je osobenost spoljne politike Srbije prema BiH, s presudnim uticajem na političke odnose dviju država. Ovdje će biti dovoljno ustanoviti da su specijalne i paralelne veze Srbije i RS kao dio pravnog okvira koji reguliše odnose BiH i Srbije. U javnosti su predstavnici Srbije (predsjednik Tadić, ministar Dačić) proteklih godina pominjali i mogućnost specijalnih veza s Federacijom BiH. Takođe, među ugovorima je vrijedno istaći i *Ugovor o dvojnog državljanstvu*, potpisan u oktobru 2002., koji je stupio na snagu naredne godine. Uzevši u obzir naslijeđene obaveze od SR Jugoslavije i državne zajednice Srbija i Crna Gora (SCG), BiH i Srbija do danas imaju pedesetak bilateralnih akata, među kojima je posljednji *Memorandum o razumijevanju između Savjeta ministara BiH i Vlade Republike Srbije o saradnji u oblasti evropskih integracija*.

Statusi i članstva u multilateralnim organizacijama, a posebno stanja u evropskim i atlantskim integracijama, uokviruju u značajnoj mjeri odnose dviju država. Članstvo u Centralnoevropskoj zoni slobodne trgovine (CEFTA), regionalnim organizacijama poput Inicijative za saradnju u jugoistočnoj Evropi, kontinentalnim kao što je Savjet Evrope, nose sa sobom obavezujuće odrednice koje mogu pružati prilike ili sputavati spoljnu politiku. Svakako, tu su i odnosi prema dva velika središta integracija, Evropskoj uniji i NATO-u, gdje su dvije države u različitim formalnim statusima, ali u veoma sličnim situacijama, nimalo blizu učlanjenja u bilo koju od te dvije organizacije. Srbija, za razliku od BiH, ima status države kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, ali do početka pregovora preostaje nimalo lak zadatak napredovanja u pregovorima o kosovskom problemu. Bosna i Hercegovina, i pored javno istaknutih pomaka u približavanju zakonodavstva evropskim standardima (posebno na entitetskom nivou), bilježi

niz od četiri uzastopna negativna izvještaja Evropske komisije o napretku integracija, što nije zabilježila nijedna država koja je prošla ovo praćenje. Različit je i položaj dviju zemalja prema NATO-u: BiH mora da uredi pitanje vojne imovine kako bi aktivirala MAP (*Akcionni plan za članstvo, status kandidata*), a Srbija ostaje na nivou *Partnerstva za mir*, ograničena stavom o vojnoj neutralnosti koji je usvojen 2007. godine.¹ Pažnja će u zasebnom dijelu ove analize biti posvećena odnosima BiH i Srbije kroz multilateralne organizacije, računajući tu i evropske i atlantske integracije.

Politički i pravni temelji odnosa takođe su u vezi s tumačenjem raspada Jugoslavije i rata u BiH. Tužba BiH protiv Srbije za genocid, pokrenuta pred Međunarodnim sudom pravde 1993. godine, i poslije izricanja presude ostaje činilac koji može da utiče na odnose, s obzirom na različite doživljaje i tumačenja i rata i same presude. Sud se, naime, 2007. godine izjasnio da je Srbija prekršila *Konvenciju UN o genocidu*, jer njeni predstavnici nisu učinili sve u svojoj moći da zločine spriječe, ali ujedno i da Srbija nije odgovorna za genocid. U političkoj praksi, ova dva stava su često predmet tumačenja u svjetlu sopstvenih interesa. S druge strane, optužnice protiv nekih vojnih i političkih, bošnjačkih i hrvatskih ratnih lidera u Srbiji, kao i hapšenja koja su slijedila, ponovo su otvarala pitanja različitih tumačenja događaja iz rata, prvenstveno unutar same BiH. U svakom slučaju, pitanje krivice i okrivljavanja ostaje politički značajno za odnose dviju država.

Ekonomski okviri i interesi

Loše stanje privrede, tranzicija koja nije sprovedena do kraja, problemi u podizanju proizvodnje i zapošljavanju, snažno crno tržište... samo su neki od ekonomskih problema koje dvije susjedne države dijele. Međutim, njihovi problemi ne znače i slabu razmjenu. Naprotiv, BiH i Srbija, tačnije preduzeća i ljudi unutar njih iz dviju zemalja vode intenzivnu prekograničnu trgovinu. Pri tome spoljnotrgovinski bilans osjetno preteže u korist Srbije, odakle je u prošloj godini uvoz u BiH bio više nego dvostruko veći nego iz BiH u Srbiju.² Srbija najveći izvoz ima upravo prema BiH, a za BiH je Srbija treća po redu po veličini trgovinske razmjene.

Po broju investicija Srbija je na drugom mjestu sa 938 miliona evra, kada se u obzir uzmu sva dosadašnja ulaganja.³ Dva zapažanja ovdje zaslužuju pažnju: prvo, najveći dio ulaganja iz Srbije uložen je u samo jednu transakciju, kupovinu *Telekoma Srpske* 2007. godine za 646 miliona evra; drugo, ulaganja Srbije velikom većinom su usmjerena u preduzeća u Republici Srpskoj (*Hemofarm, Delta, Komercijalna banka...*). O ovoj asimetriji u političkom smislu biće govora kasnije, ovdje je samo prikazana jedna njena ekonomska strana.

Spoljna trgovina predstavlja jednu od značajnih veličina u jednačini spoljnopolitičkog odlučivanja – prema tome, dobro je da stavovi i politika Srbije prema BiH budu razmatrani i u tom svjetlu. Povoljno stanje za Srbiju u pogledu trgovinskog bilansa s BiH svakako može da predstavlja važan izvor interesa. S druge strane, nesrazmjer u ulaganjima između dva entiteta ukazuje na splet političkih i ekonomskih činilaca koji usmjeravaju odlučivanje, a ukupno povećavaju, prije svega, ekonomsku dobit Srbije. Koliko i na koji način se ta ekonomska premoć može iskoristiti politički, drugo je pitanje. U nastavku ćemo vidjeti da eventualni ciljevi u tome prije vode ka održavanju postojećeg stanja nego ka pokušajima izmjene ravnoteže odnosa u BiH.

¹ Tačka 6, *Rezolucija o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije*, 26. 12. 2007. Samo jedna rečenica ovog šireg dokumenta govori o neutralnosti: „...Narodna skupština donosi odluku o proglašavanju vojne neutralnosti Republike Srbije u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referendum na kojem bi se donela konačna odluka o tom pitanju.“

² U 2012. godini uvoz iz Srbije u BiH je bio vrijedan 842,5 miliona evra, dok je suprotnom smjeru vrijednost 382,2 miliona. Izvor: Ministarstvo spoljnih poslova Srbije, <http://msp.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/bilateral/45-bilateral/582-bosna-hercegovina?lang=cyr>.

³ Ispred Srbije je samo Austrija sa 1,194 milijarde evra ulaganja. Izvor: Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH, <http://www.fipa.gov.ba/informacije/statistike/investicije/default.aspx?id=180&langTag=bs-BA>.

II

**AKTERI, INTERESI I NAJVAŽNIJE RAVNI
ODNOSA BiH I SRBIJE**

Asimetrija u pitanju aktera odnosa Bosne i Hercegovine i Srbije jedna je od ključnih osobenosti ovog pitanja. Republiku Srbiju u spoljnoj politici predstavlja državna vlast, u kojoj se eventualno mogu javiti razlike između koalicionih partnera. S druge strane, u BiH se radi o složenijoj situaciji u kojoj se spoljnopolitičke odluke često tumače kao jednostrani potezi koji predstavljaju interese jednog od tri konstitutivna naroda. Pored Predsjedništva, koje je *Ustavom BiH* zaduženo da vodi spoljnu politiku i daje ovlaštenja Ministarstvu spoljnih poslova, na međunarodnoj sceni nastupaju i predstavnici Republike Srpske i, u manjoj mjeri, predstavnici političkih stranaka koje predstavljaju hrvatski narod. U situacijama od posebne osjetljivosti po nacionalna pitanja iz BiH se nerijetko mogu čuti oprečni stavovi između entiteta i državnog nivoa. U slučaju odnosa sa Srbijom takav primjer bilo je sporenje između predstavnika RS i Federacije u organima BiH početkom 2007. godine oko toga da li se na samostalnu Republiku Srbiju odnosi *Sporazum o dvojnog državljanstvu* potpisan 2002. sa SR Jugoslavijom. Različiti unutrašnji interesi aktera spoljne politike doveli su do situacije u kojoj je ministar spoljnih poslova BiH Sven Alkalaj poslao notu Vladi Srbije o prestanku važenja *Sporazuma*, dok su se od te odluke ogradili i osudili je srpski poslanici u Parlamentarnoj skupštini BiH i članovi Savjeta ministara iz RS. Sličan primjer je i neslaganje oko *Istanbulske deklaracije*, koju je u aprilu 2010. s turskim predsjednikom Abdulahom Gulom i srpskim šefom države Borisom Tadićem parafirao predsjedavajući Predsjedništva BiH Haris Silajdžić. S druge strane, paralelne spoljnopolitičke i u evropske tračnice kojima se u nekim trenucima kreće Republika Srpska takođe mogu biti predmet neslaganja unutar BiH.

Spoljna politika BiH, dakle, u velikom broju slučajeva nije jedinstvena jer ne počiva na prepoznatom zajedničkom interesu strana – entiteta i naroda – koji na nju mogu da utiču. Višeslojnost se ponovo javlja kao osobenost BiH, tako da bi u određenim slučajevima bilo ispravnije govoriti o „spoljnim politikama BiH“ nego o jedinstvenoj državnoj politici. Ovo se odražava i na bilateralne odnose, pogotovo kada se radi o susjednim državama oko kojih se stvaraju bitno različiti interesi ključnih aktera politike u BiH, u čemu prednjače Srbija i Hrvatska. Ovakav višeslojan raspon u odnosima podržavan je i izvana, tako što različitim unutrašnjim interesima odgovara i raslojena spoljna politika susjeda. U ovom slučaju predstavnici Srbije podudarnost svojim interesima traže na različitim nivoima u BiH u zavisnosti od toga koji prioritet valja ostvariti. Kako bi se analiza svrsishodno usmjerila, s obzirom na njena ograničenja i obim, prvenstveno će se ovdje pristupati odnosima BiH i Srbije iz ugla spoljne politike istočnog susjeda. Slijedi razmatranje ko su i šta žele nosioci spoljne politike Srbije prema BiH od smjene vlasti 2000. naovamo.

Nosioci spoljne politike Srbije i njihovi interesi

U periodu koji ova analiza obuhvata, od promjena u oktobru 2000. do danas, Srbija je postojala u tri državna oblika, od SR Jugoslavije, preko državne zajednice Srbija i Crna Gora do samostalnosti. Srbija je kao federalna jedinica članica zajednice SCG i samostalna država za to vrijeme imala pet predsjednika vlade (Zoran Đinđić, Zoran Živković, Vojislav Koštunica, Mirko Cvetković i Ivica Dačić), četiri predsjednika / šefa države (Milan Milutinović, niz predsjednika Narodne skupštine kao vršilaca dužnosti predsjednika Republike, Boris Tadić i Tomislav Nikolić). Politički raspon je toliki da su vlast do sada iskusili gotovo svi važniji igrači. Za spoljnu politiku posebno značajni su bili – hronološkim redom: reformator i pragmatičar Đinđić (Demokratska stranka - DS), konzervativni legalista i nacionalno orijentisani Koštunica (Demokratska stranka Srbije - DSS), prema inostranstvu umjereni, ali koncentrisanju vlasti sklon Tadić (ponovo DS), preduzetni, populizmu naklonjeni Dačić (Socijalistička partija Srbije - SPS) i, naposljetku, reformisani i proevropski, a nacionalno „svjesni“ Nikolić i Vučić (Srpska napredna stranka - SNS). Sve vlade

nastale su na osnovu koalicija, nerijetko i programski suprotstavljenih stranaka, uz učešće većeg broja „malih“ partija, poput G-17 plus, Partije ujedinjenih penzionera, Jedinственe Srbije, Srpskog pokreta obnove, Liberalno-demokratske partije ili Nove Srbije. Ova raznolikost praćena je značajnim kontinuitetom u pogledu odnosa prema BiH, tim prije što okvir interesa koje Srbija ima u BiH nijedna vladajuća struktura u Srbiji nije značajnije dovodila u pitanje.

Naprotiv – iako je do promjena dolazilo u dramatičnim, čak i tragičnim okolnostima (peti oktobar, ubistvo premijera Đinđića, raspad državne zajednice, proglašenje nezavisnosti Kosova...), interesi koje Srbija izražava ili pokazuje prema BiH nisu se gotovo uopšte mijenjali. Prioritet koji se može nazvati etničkim – podrška Republici Srpskoj i srpskom narodu u BiH – tačka je od koje nije odstupilo nijedno rukovodstvo u posljednjih 13 godina bez obzira na razlike među njima. Interesi Srbije prema BiH postoje u različitim dimenzijama, ali se prepliću i u praksi kombinuju. Najznačajniji domeni interesa pri tome su nacionalni (etnički), međunarodnopravni – „dejtonski“, bezbjednosni, ekonomski, kao i širi regionalni i evropski.

Dejtonski okvir i nacionalni interes

Prije svega, tu je splet **etničkog / nacionalnog i legalističkog** „dejtonskog“ interesa. Nacionalni interes Srbije je održanje položaja Republike Srpske s njenim dejtonskim ovlaštenjima i jačanje uloge srpskog naroda u politici BiH. Na taj način se obezbjeđuje ne samo podrška Srbiji iz Republike Srpske već i stanje u kome politika BiH kao države ne ugrožava vitalne interese istočnog susjeda. Najznačajniji primjer ovog „srpskog uticaja“ na politiku BiH prema Srbiji jeste činjenica da BiH nije priznala nezavisnost Kosova, za razliku od svih ostalih bivših jugoslovenskih republika u kojima Srbi nemaju kolektivnu političku moć ni približnu onoj u BiH. Tu se nalaze barem tri ključne veze između etničkog i legalističkog nastupa: prvo, interes očuvanja *Dejtonskog sporazuma* je, između ostalog, isprepleten sa nacionalnim interesima očuvanja ravnopravnog položaja Republike Srpske u politici BiH. Drugo, u spoljnopolitičkoj ravni očuvanje *Dejtonskog sporazuma* je u interesu Srbije i zbog simboličke vrijednosti i pregovaračkog manevarskog prostora ma koliko se malim on činio. Srbija, naime, statusom države garanta za poštovanje *Dejtona* javno pokazuje da igra ulogu u očuvanju mira i bezbjednosti u regionu, čime simbolički može da istakne ugled, važnost i pozitivnu ulogu, makar i minimalnu. Treća moguća dobit Srbije od *Dejtona* je manevarska: ako bi eventualno stavila dejtonske obaveze na dnevni red u široj regionalnoj računici – kao vid maksimalizacije zahtjeva – Srbija bi mogla, barem u teoriji, i da ostvari neke pregovaračke dobiti.

Kao nasljednica pravnog subjektiviteta SR Jugoslavije Srbija, dakle, svoju zvaničnu politiku prema BiH gradi na poštovanju *Dejtonskog sporazuma*. Ulogom garanta, takođe, ne štiti se samo srpski nacionalni interes (očuvanjem Republike Srpske i velike pregovaračke moći srpskog naroda u unutrašnjoj politici BiH), već se i održava stabilnost koja je s bosanskohercegovačke strane Srbiji neophodna za rješavanje unutrašnjih problema, posebno za dugoročno rješenje kosovskog pitanja. Ta potreba za stabilnošću sa zapadne strane Drine, u konačnici, dovodi do toga da Srbija predstavlja **status quo igrača** prema BiH.

Uopšte uzevši, predstavnici spoljne politike Srbije od „dejtonskog puta“ nisu skretali. To je zajedničko ministrima inostranih poslova kao i predsjednicima Vlade i države, u brojnim navratima. Pobjedom Demokratske opozicije Srbije na izborima i potvrdom u petooktobarskom protestu 2000. godine, glavni zadatak spoljne politike SR Jugoslavije postaje povratak na međunarodnu scenu, ponovno uspostavljanje bilateralnih odnosa s mnogim državama, ali i povratak u međunarodne organizacije. Srbija je u tome vidjela neizostavan uslov za rješavanje unutrašnjih problema, prije svega ekonomskih, ali i za utvrđivanje odnosa sa Crnom Gorom unutar federacije / zajednice. Cjelokupna regionalna politika zvanično je upregnuta u tom pravcu. Goran Svilanović, savezni ministar inostranih poslova, u ekspozu od 24. oktobra 2001. godine navodi: „U odnosima sa BiH, kako je već napomenuto, SRJ polazi od *Dejtonsko-pariskog sporazuma* kao okvira koji reguliše kako državno ustrojstvo BiH, tako i osnove njenih odnosa sa susedima...“⁴

⁴ Ekspoze Gorana Svilanovića, saveznog ministra za inostrane poslove, u Saveznoj skupštini SR Jugoslavije, Beograd, 24. 10. 2001., u *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.

Čvrsto dejtonsko držanje Srbije nije došlo u pitanje ni strateškim nastupima koje su povremeno koristili predstavnici najviše vlasti. Republički premijer Zoran Đinđić, pominjući mogućnost „novog Dejtona“, u intervjuu za prvi broj njemačkog nedjeljnika *Špigl* u 2003. godini, kazao je kako bi, u slučaju albanskog proglašenja nezavisnosti na Kosovu, granice i stabilnost u cijelom regionu došli u pitanje, a u tom slučaju bi bio potreban neki „novi Dejton“ da zadovolji potrebe mira i interese svih strana.⁵ Pregovarački potez da se javnim upozorenjem pokuša odložiti jednostrana nezavisnost Kosova tako je proizveo snažan retorički zamah prema BiH. Reakcije iz Sarajeva bile su žestoke. U ovom slučaju bitno je da se antidejtonski ili revizionistički nastup premijera Srbije smjestio u kosovski kontekst. Uprkos nepovoljnim unutrašnjim (ekonomski krah, političke krize, podijeljenost društva, problem integriteta teritorije...) i spoljnim odrednicama (naklonjenost vodećih država nezavisnosti Kosova, nedavni sukob s NATO-om, pritisci da se uvedu reforme, tužbe i antagonizam u susjedstvu...), premijer Srbije povlači kartu koja u Beogradu nije često korištena: Republika Srpska kao protivteža albanskoj težnji ka nezavisnosti na Kosovu. Odnose BiH i Srbije sa svježim obnovljenim diplomatskim kontaktima, makar na trenutak, Đinđić je stavio u kosovsku jednačinu. Međutim, imajući u vidu pragmatizam, antinacionalističke stavove i pregovaračke sklonosti Đinđića, u ovom nastupu možemo vidjeti prije želju za provokativnim otvaranjem dijaloga o kosovskom problemu nego ozbiljan pokušaj destabilizacije BiH i bilo kakvog „mobilisanja“ Republike Srpske.

Sličan, ali oštrij retorički luping napravio je u novembru 2007. Ivica Dačić, danas premijer, ali tada predsjednik opozicionog SPS-a u velikom usponu. Na najave da će vlasti na Kosovu proglasiti nezavisnost, rekao je: „Ukoliko dođe do jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova, a to znači mimo Saveta bezbednosti UN, Srbija treba jasno da kaže da će u tom slučaju priznati nezavisnu Republiku Srpsku.“⁶ Pored toga što se, na neobičan način, proteže veza između Đinđića i obnavljača SPS-a Dačića, ova izjava ima sasvim drugačiji kontekst – dao ju je jedan opozicioni lider domaćim medijima, dok je Đinđićev iskorak pred čitaocima *Špigla* za ciljnu javnost imao Zapad. Što se Dačića tiče, javna ispravka ovog stava stigla je u trenutku dolaska na vlast. U ekspezu kao mandatar u 2012. govori:

„Srbija želi da bude faktor mira i stabilnosti u regionu, podržavajući evropsku perspektivu celog regiona. Zalažemo se za bezbednost, stabilnost i dobre odnose na zapadnom Balkanu. Svi nespornosti, sva otvorena pitanja moraju da budu razrešavana na miran način i u duhu saradnje. Ako kažu da reč Balkan znači krv i med, dosta je bilo krvi, vreme je da osetimo i ukus meda. Srbija pruža ruku pomirenja. Svima. Nemojmo više da se bavimo prošlošću, bavimo se budućnošću. Želimo dobre odnose, uz uzajamno poštovanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta svake države.

Istovremeno, Vlada će se u okviru *Sporazuma o specijalnim odnosima* zalagati za potpuno poštovanje *Dejtonskog mirovnog sporazuma* i razvijati najjače političke, ekonomske i kulturne odnose i saradnju sa Republikom Srpskom...“⁷

Jedna od najnovijih izjava na ovu temu ide i korak dalje: „S naše strane neće pretiti nikakva opasnost po teritorijalni integritet i suverenitet BiH, a takođe smatramo da niko nema pravo da menja Dejtonski sporazum na način koji bi ugrožavao opstanak Republike Srpske, odnosno bez saglasnosti sva tri naroda i oba entiteta.“⁸

Ovi primjeri ilustruju glavnu osobenost odnosa BiH i Srbije, kao i spoljne politike istočnog susjeda: prostiranje u više dimenzija. Bez obzira na pregovaračke lupinge, pragmatična regionalna politika premijera Đinđića uticala je da se spoljna politika SRJ odmah poslije demokratskih promjena racionalno razvije po dimenzijama koje je nalagao spoljnopolitički interes. Obnavljanje diplomatskih odnosa s BiH, ali i korištenje prostora za jačanje veza sa RS, potezi su koji otvaraju igru Srbije na više nivoa prema BiH. Kako pokazuje i *Tabela 1*, logika pristupa „Sarajevo + Banjaluka“ zadržana je kroz sve promjene vlasti, s

⁵ <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-26024519.html>.

⁶ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=11&dd=11&nav_category=11&nav_id=271752.

⁷ <http://sps.org.rs/2012/07/ekspeze-ivice-da%C4%8D%C4%87a-mandatara-za-sastav-vlade-srbije/>

⁸ Intervju dat za BHT 1, 3. 2. 2013. Navedeno prema: <http://www.akter.co.rs/25-politika/29754-da-i-srbija-nije-pretnja-za-bih.html>

tim da je veoma važno pitanje **aktera** koji u ime Srbije nastupaju na različitim nivoima. Službeno zaduženi, politički slabi Svilanović tako otvara vrata u Sarajevu, a preduzimljivi i politički moćni Đinđić ostvaruje svoju *Realpolitik* u Banjaluci.

Današnji vrh Srbije ima veoma sličan pristup: predsjednik Tomislav Nikolić nudi izvinjenje i prihvata poziv u Sarajevo,⁹ ali tek nakon što je prethodnih mjeseci u Banjaluci i Beogradu prevazilazio dojučerašnje političke sukobe s predsjednikom RS Miloradom Dodikom. Pri tome je važno i u kakvim okolnostima se šalju poruke: izvinjenje za zločine je dato u razgovoru za javnu televiziju BiH, na pitanje i insistiranje novinarkе, u svojevrsnoj „defanzivi“ predsjednika Srbije. S druge strane, Nikolićeve izjave da se u Srebrenici nije desio genocid, kao i ukupna politička zaostavština iz Srpske radikalne stranke utiču na tumačenja i očekivanja – prema njegovom izvinjenju lideri iz FBiH javno pokazuju nepovjerenje. Tako se i na ličnom planu aktera stvaraju uslovi da na liniji Beograd – Sarajevo aktivnosti budu tiše i više posredne. Premijer Dačić u komunikaciji je s državnim vrhom BiH, ali pretežno kroz multilateralni pristup – u Sarajevo je došao kao ministar unutrašnjih poslova na regionalnu konferenciju i iskoristio boravak za „usputni“ sastanak s državnim vrhom BiH). Oni još uticajni (i popularniji), Nikolić i Aleksandar Vučić, u vezi su s Banjalukom.

U međuvremenu, između Đinđićevog pragmatizma i njegovih protivnika koji danas postavljaju osnove novog pragmatizma Srbije postojala su dva međusobno suprotstavljena nastupa. Premijer Koštunica sa zahlađenjem u odnosima i pokretni miroljubivi Boris Tadić. Koštuničin odnos prema RS, čije su obilježje i povećana ekonomska ulaganja, nije imao značajan pandan u nastupu prema državi BiH, tačnije sve dok se nije pojavio predsjednik Tadić i u kohabitaciji s Koštunicom preuzeo „sarajevsku dimenziju“. Poslije pobjede na izborima 2008. Tadić je sopstvenim nastupima kombinovao nivoe u BiH, istovremeno kao predani sagovornik BiH u Sarajevu i bliski prijatelj u Banjaluci. Diplomacija „na steroidima“ (medijska etiketa) koju je predvodio ministar Vuk Jeremić mnogo energije usmjeravala je na globalni plan i bilateralne veze s daljim zemljama, dok je predsjednik Tadić bio agilan u regionu (iako je prva Jeremićeva posjeta bila u Sarajevo i Banjaluku). To je stvorilo zanimljivu kombinaciju koja je nailazila na kritike, posebno iz Federacije BiH: partnerstvo, čak i izvinjenja u Sarajevu, uz veliku podršku i čak lično hrabrenje i jačanje premijeru i predsjedniku Dodiku i RS. Lična veza Tadić – Dodik obilježila je u velikoj mjeri taj period, od simboličkog značaja (utakmice, neformalna druženja, prijateljski gestovi) do opipljive političke podrške (u izbornim kampanjama). Ilustracije radi, predsjednik Srbije je za malo više od šest mjeseci prisustvovao otvaranju osnovne škole „Srbija“ na Palama (septembar 2009) i potpisao *Istanbulsku deklaraciju* s kojom se nije složila RS (april 2010).

Novi pragmatizam Srbije, koji barem najavljuje nova vlast, ponovo je otvorio pitanje: ko razgovara sa BiH? Za sada – tek se uključuje predsjednik Nikolić, od prije je tu tihi profesionalni diplomata ministar Ivan Mrkić i djelimično premijer Dačić, kao manji partner u Vladi. Prvi tim u prvih pola godine od formiranja vlasti igra na potezu Beograd – Banjaluka. U igri na više nivoa BiH se tu može iskoristiti za jačanje pozicije u kosovskim pregovorima i za približavanje Evropskoj uniji tako da se udaljavanje od državnog nivoa – ne isplati. Izazov koji je stvorila Hrvatska ulaskom u EU takođe bi tek mogao da otvori nove pravce složenih političkih veza BiH i Srbije.

U odnosima BiH i Srbije nema značajnih preokreta, čemu u prilog idu i nedavne naznake kontinuiteta s Tadićevom politikom: posjeta Beogradu dvojice članova Predsjedništva BiH (predsjedavajućeg Nebojše Radmanovića i člana Predsjedništva Bakira Izetbegovića), kao i izvinjenje i izjave koje je za BHT 1 dao predsjednik Nikolić krajem aprila 2013. Svakako, radi se o pojedinačnim događajima kojima se tek postavljaju konture jače međudržavne veze. Pomirljiv ton koji najavljuje Nikolić, nudeći izvinjenje za „zločine počinjene u ime Srba i Srbije“, potvrđujući da RS nije želio da nazove državom i prihvatajući poziv za posjetu Sarajevu, dio su slike konstruktivnog regionalnog igrača. Takav utisak je Srbija nastojala da ostavi bez obzira na trenutni sastav vladajućih partija. Nikolić takođe prihvata i trilateralni sastanak BiH

⁹ U intervjuu za BHT 1, emitovanom 25. 4. 2013: [http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Pogledajte-sta-je-tacno-rekao-Tomislav-Nikolic-za-BHT1-189824.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+Novosti-NezavisneNovine+\(Novosti+-+Nezavisne+novine\)](http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Pogledajte-sta-je-tacno-rekao-Tomislav-Nikolic-za-BHT1-189824.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+Novosti-NezavisneNovine+(Novosti+-+Nezavisne+novine)). Snimak cijelog intervjua dostupan na: <http://www.youtube.com/watch?v=1OJ1LXeaigU>.

– Srbija – Turska u Istanbulu, iako je kao opozicionar bio protiv potpisivanja *Istanbulske deklaracije*. „Državni razlog“ Srbije je prema tome usmjeren na održavanje veza s državnim vrhom BiH, iako je prioritet dat odnosima s Republikom Srpskom. Sudeći po kontinuitetu, dvije države se nalaze u uglavnom nepromjenljivim odnosima, koji nisu jednostavno bilateralni, već se različito odvijaju na više kolosijeka, bez obzira na javno ispoljavanje spremnosti na saradnju na svim nivoima.

Tabela 1: Pregled spoljnopolitičkih aktera Srbije poslije 2000. i njihovog doprinosa odnosima s BiH

Aker – ime i funkcija	Najvažnije akcije prema BiH	Najvažnije poruke o BiH	Značajnije posjete BiH		Kako vidi odnose s BiH?
			Entitet(i)	Državni nivo	
Zoran Đinđić, premijer Srbije 2001-2003. (Demokratska stranka - DOS)	D: ¹⁰ / (Državna spoljna politika bila na saveznom nivou) E: ¹¹ Uspostavljanje specijalnih paralelnih veza sa RS, održavanje saradnje, podsticaj ulaganjima iz SRB u RS	- Važnost dijaloga, Dejtona, prevazilaženja sukoba, pomirenja Srbiji najvažnija privredna saradnja sa RS - moguć „novi Dejton“ ako se na Kosovu proglasi nezavisnost	BL: 21. 2. 2003. (otvaranje fabrike „Hemofarm“, sastanak s vrhom RS, predavanje studentima)	/ (Državna spoljna politika na saveznom nivou)	Pregovori / pogađanje, dinamična politika, ulaganja i ekonomska razmjena jačaju, pragmatična nacionalna politika i otvorena bliskost sa RS kritički prema tradiciji, ali bez odbacivanja
Goran Svilanović, ministar spoljnih poslova SRJ 2000-2004. (Građanski savez Srbije - DOS)	D: Protokol o uspost. diplom. odnosa SRJ i BiH, Beograd (sa J. Prlićem), 15. 12. 2000. E: Uspostavljanje specijalnih paralelnih veza sastanci, razgovori	- Neosnovan strah od odvajanja RS od BiH „nema entiteta bez BiH niti BiH bez entiteta“ - SRJ poštuje integritet BiH, nije „stariji brat RS“ neprihvatljivo da je „RS genocidna“	BL: 5. 3. 2002.	SA: 19. 2. 2003.	Liberalno rješavanje pitanja, raskid s tradicijom, saradnja bez pozivanja na ratnu prošlost
Vojislav Koštunica, predsjednik SRJ (Demokratska stranka Srbije - DOS) 2000-2003. / premijer Srbije (Demokratska stranka Srbije) 2004-2008.	D: Poruke, podrška Dejtonskom sporazumu i položaju RS E: Obnovljen Sporazum o spec. par. vezama, redovan rad Savjeta za saradnju - ulaganja – kupovina „Telekoma Srpske“, otvaranje Komercijalne banke...	- Srbija će odlučno braniti Rezoluciju 1244 i Dejtonski sporazum, Kosovo i RS najvažniji - odbrana Dejtona obaveza Srbije - poštovanje integriteta BiH	BL: Niz posjeta 2005-2007, Savjet za saradnju SRB-RS Trebinje: 22. 10. 2000. sahrana posmrtnih ostataka J. Dučića	SA: 22. 10. 2000. jednočasovna posjeta, poslije boravka u Trebinju	Ekonomska podrška Republici Srpskoj, tjesne veze RS-SRB, s državom BiH korektni odnosi, uz jačanje uloge Srbije kao garanta Dejtonskog sporazuma
Vuk Drašković, ministar spoljnih poslova SCG 2004-2007. (Srpski pokret obnove)	D: Poruke, izjave E: Poruke podrške, izjave o nepovredivosti RS	- RS će u EU ući u sastavu BiH - BiH treba da povuče tužbu za genocid	/	/	Saradnja na evroatlantskim integracijama, prevazilaženje sukoba, bez nametanja krivice Srbiji

¹⁰ Aktivnosti na državnom nivou BiH.

¹¹ Aktivnosti na entitetskom nivou u BiH.

Akter – ime i funkcija	Najvažnije akcije prema BiH	Najvažnije poruke o BiH	Značajnije posjete BiH		Kako vidi odnose s BiH?
			Entitet(i)	Državni nivo	
Boris Tadić, predsjednik Srbije 2004-2012. (Demokratska stranka)	D: Izvinjenje za zločine Srba nad Bošnjacima - potpisivanje Istanbulske deklaracije E: Podrška u izjavama - lična saradnja sa M. Dodikom - simbolički gestovi, npr. otvaranje škole „Srbija“ na Palama, otvaranje autoputa, utakmice...	- Pomirenje ključni proces u regionu - Srbija prijatelj i partner BiH - veoma važni bliski odnosi sa RS u okvirima dejtonskih ovlaštenja - Srbija oslonac Srbima u regionu	BL. Nekoliko posjeta, Savjet za saradnju Srbije i RS, ceremonijalni događaji	SA: 6. 12. 2006. 6. 7. 2011.	Šire regionalno razumijevanje i pomirenje, u kojem se BiH smatra veoma važnom, ali i dijelom četvorougla sa Srbijom, Hrvatskom i Crnom Gorom Republika Srpska i njeno rukovodstvo (M. Dodik) kao ključni partner
Vuk Jeremić, ministar spoljnih poslova Srbije 2007-2012. (Demokratska stranka)	D: Posjete, poruke o ukidanju OHR-a E: Posjete, podrška u dejtonskom kapacitetu	- Srbija poštuje cjelovitost BiH - treba ukinuti instituciju „vicekralja“ - OHR	BL: 28. 5. 2007. 26. 12. 2008.	SA: 28. 5. 2007. 26. 12. 2008.	Dijalog bez konkretnih rješenja za napredak u odnosima – diplomatska uzdržanost od konkretnijih prijedloga odnosa „Jaka RS unutar jake BiH“
Ivica Dačić, premijer Srbije i ministar unutrašnjih poslova 2012- (Socijalistička partija Srbije)	D: Posjeta Sarajevu, razgovor s ministrom Lagumdžijom u Beogradu E: Posjeta Banjaluci, rad u okviru specijalnih paralelnih veza	- Srbiji jednako važni odnosi sa Sarajevom i Banjalukom - ekonomija relaksira odnose, mnogo zajedničkih interesa - treba prevazići podjele	BL: 14. 9. 2012. 26. 12. 2012. Savjet za saradnju Srbije i RS	SA: 30. 1. 2013. (bilateralno + regionalni Forum o migracijama i azilu (došao u svojstvu ministra unut. poslova)	Saradnja na temeljima Dejtonskog sporazuma, ekonomski i bezbjednosni aspekt veoma važni, uske veze s RS
Ivan Mrkić, ministar spoljnih poslova Srbije 2012- , nestranačka ličnost, karijerni diplomata	D: Potpisivanje Memoranduma o saradnji u evropskim integracijama E: Poruke podrške	- BiH Srbiji najbliži susjed, zajednička istorija, građenje budućnosti uz najtješnje veze - važno je da postoji čest kontakt na vrhu države - nezavisnost RS nije moguća	/	SA: 27. 12. 2012.	Diplomatski kontakti i česti razgovori na nivou državnog vrha, ne zanemarujući vezu na entitetskom nivou
Tomislav Nikolić, predsjednik Srbije 2012- (SNS)	D: Odlaganje posjete, susret u Beogradu sa N. Radmanovićem i B. Izetbegovićem, izvinjenje za zločine u ime Srba i Srbije E: Izjave podrške, poziv M. Dodiku na važnu konferenciju za medije pred odluku Srbije o prijedlogu za Kosovo	- Izvinjenje „klečeći“ za zločine, Srbi u BiH ujedno i Bosanci, ali su briga Srbije - Srbija poštuje cjelovitost BiH, ali BiH nije funkcionalna i polako nestaje - ne smije se odbaciti „centrala u Sarajevu“, BiH je prihvaćena u Dejtonu, ali kao država dva entiteta	BL: 26. 12. 2012. Savjet za saradnju Srbije i RS	/ (čeka poziv)	Saradnja uz prihvatanje snažne uloge Srbije, rasterećivanje od negativnog imidža, oslobađanje od prošlosti, ali uz ispunjavanje nacionalnog interesa i tijesne veze sa RS

Ekonomija nejednakih snaga

Ekonomski odnosi već su naznačeni pregledom spoljnotrgovinskog stanja i ulaganja, kao i interesa između BiH i Srbije. Među različitim akterima spoljne politike Srbije nije bilo drastičnog odstupanja od namjere da se ekonomske veze, prvo sa RS a potom i sa ostatkom BiH, iskoriste za ostvarenje dobiti. Zalaganje premijera Đinđića za otvaranje pogona *Hemofarma* i druge investicije nastavljeno je kroz niz drugih ulaganja. Poseban slučaj predstavljaju potezi Srbije u vrijeme premijera Koštunice, naročito kupovina *Telekoma Srpske* 2006. godine, za visokih 646 miliona evra, što je bilo približno ukupnom budžetu Republike Srpske. Bez obzira na namjere, mnoga ulaganja iz Srbije zasnovana su na ekonomskom interesu. Pozitivan bilans i prilike za investicije su interesna zona koju lideri u Srbiji imaju u vidu, ali i ovdje se prioriteti formiraju u kombinaciji sa nacionalnim interesom. U obrazloženju ekonomskog okvira za bilateralne odnose već smo podvukli asimetriju između ekonomskog prisustva Srbije u RS i FBiH.

Ovo ipak ne znači i da se isključivo radi o namjeri Srbije – poslovna klima, pod uticajem politike, nije ista u oba entiteta, tako da se ekonomska asimetrija u prisustvu Srbije u BiH ne smije olako vezati za namjere, tj. interese istočnog susjeda. Problemi u ostvarivanju produktivnosti, niz neuspješnih privatizacija, ali i obećavajući poslovni zahvati (poput pogona *Fijata* u kragujevačkoj *Zastavi*), svakako usmjeravaju pažnju donosilaca odluka na rijetka tržišta gdje ekonomija Srbije može djelovati dominantno i konkurentno. Bosanskohercegovačko je jedno od takvih, a u RS su čisto ekonomske mogućnosti veće za kapital iz Srbije, između ostalog, zahvaljujući i *Sporazumu o specijalnim paralelnim vezama*.

Bezbjednosna saradnja u modelu „Sarajevo + Banjaluka“

Bezbjednost kao zajednički izvor interesa Srbije i BiH podrazumijeva i zajedničke izazove. Snažna prekogranična saradnja kriminalaca, tokovi nezakonitih materija, prljavog novca, bijelog roblja i drugih „proizvoda“ kriminala – upućuju na saradnju. Pri tome, ponovo dejtonski i nacionalni interes: Srbija očekuje djelotvornu saradnju s postojećim bezbjednosnim strukturama u kojima je sačuvano Ministarstvo unutrašnjih poslova RS sa entitetskom policijom. U svjetlu bezbjednosnih i odbrambenih integracija već je izložena razlika u određenju dviju zemalja prema atlantskoj dimenziji integracija. Kada su u pitanju kriminalne grupe, teroristička prijetnja, mogući problemi azilanata, ali i netradicionalne prijetnje povezane s novim tehnologijama (sajber kriminal, hakerstvo...), može se reći da zajedničke prijetnje bezbjednosti, unutrašnjoj i regionalnoj, svakako postoje.

Zajednički odgovori na te prijetnje prije svega su institucionalni. *Sporazum o saradnji u borbi protiv kriminala, terorizma i korupcije* potpisan je u aprilu 2010. između Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Srbije i Ministarstva bezbjednosti BiH. S druge strane, akcije koje su zajednički izvodile policije s obje strane Drine uključivale su i entitetske i kantonalne policijske snage. Naredne godine, u septembru 2011, MUP Srbije i Republike Srpske ozvaničavaju i svoju saradnju – sporazum su potpisali ministri Ivica Dačić i Stanislav Čađo. Pored toga, dakle, što se dijele bezbjednosni problemi i uravnotežuje saradnja na državnom nivou, dio jednačine je u svakom slučaju i Policija RS koja, ponovo u okvirima dejtonskih mogućnosti, može imati sopstvene prekogranične veze s bezbjednosnim strukturama Srbije. Pored pozivanja na bliskost Srbije i RS, ministar Dačić je prilikom potpisivanja sporazuma u prvi plan stavio i efikasnost kao razlog za ovakvo povezivanje: „Ta saradnja ne proističe iz političkih potreba za dobrom saradnjom Srbije i RS, već iz dnevnih i operativnih potreba koje imaju dve policije. Razvijamo saradnju po svim važnijim pitanjima i ona će se u narednom periodu sigurno unapređivati.“¹²

Vođeni idejom da podzemlje i korupcionaški kanali prevazilaze državne i nacionalne prepreke, predstavnici vlasti iz obje države su brigu za bezbjednost proglasili prioritetom, ali nisu propustili da model pristupa „Sarajevo + Banjaluka“ primijene i na ovu oblast.

Pitanje bezbjednosnih integracija razdvaja dvije zemlje. Uprkos rezervisanom stavu iz Republike Srpske, BiH očekuje pokretanje *Akcionog plana za članstvo* (*Membership Action Plan – MAP*), što je institucionalno

¹² <http://www.studiob.rs/info/vest.php?id=68494>.

ciljna ravnina do članstva. Već spomenuta vojna neutralnost koju je Srbija samo ovlaš nagovijestila mogla bi biti i tačka od koje počinje blago bezbjednosno udaljavanje BiH i Srbije. U svakom slučaju, ne radi se o velikom jazu, budući da Srbija održava svoje članstvo u *Partnerstvu za mir* i intenzivne odnose s NATO-om.

Evropska dimenzija odnosa: podrška i takmičenje

Čak i kada ne bi vidjele nikakav interes u dobrosusjedskim odnosima, i BiH i Srbija bi na njihovo razvijanje bile „ohrabrivane“ uslovljavanjem Evropske unije. U uslovima za nastavak integracija jedan od najvažnijih zahtjeva su upravo „dobri odnosi sa susjedima“. Štaviše, čitav pristup EU zapadnom Balkanu osoben je po naglašenoj važnosti *stabilizacije*. Otuda i ne čudi da su, u svojevrsnom obliku sprečavanja konflikta, regionalna saradnja i bilateralna uređenost odnosa u središtu osnovnih uslova za približavanje Uniji. Izvještaj Evropske komisije o napretku Srbije u približavanju EU primjer je takvog uslovljavanja. Ne samo da se saradnja sa susjedima postavlja kao jedan od političkih uslova nego se smješta u samo središte zahtjeva:

Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi čine suštinski dio procesa približavanja Srbije Evropskoj uniji. Vlada Srbije je proglasila regionalnu saradnju jednim od svojih prioriteta.¹³

U zaključcima Komisije iz 2011. godine upotrijebljena je sljedeća formulacija ovog uslova:

Srbija se ohrabruje da održi zamah reformi postižući potrebni stepen usklađenosti sa kriterijima za članstvo, posvećujući posebnu pažnju vladavini prava, kao i da nastavi konstruktivno djelovanje u regionalnoj saradnji i u jačanju bilateralnih odnosa sa susjednim državama.¹⁴

Ovaj uslov Evropske unije Srbiji nije podjednako lako sprovesti prema svim susjedima. Konstruktivnim aktivnostima prema BiH Srbija ipak ne samo da može uknjižiti dobre ocjene u izvještajima već težište pažnje i dnevni red može pokušati da usmjeri na odnose sa BiH. Koliko god zahtijevali poboljšanje, oni se po uređenosti i stepenu saradnje ne mogu ni porediti s kosovskim problemom. Otvoren most saradnje prema cijeloj BiH, koji bi Evropska komisija prepoznala kao pozitivan znak, bio bi mogući dobitak u ukupnoj ocjeni napretka Srbije u integracijama, iako je pažnja EU pretežno usmjerena na dijalog Beograda sa Prištinom.

Ne treba izgubiti iz vida da je i BiH predmet istovjetnog uslovljavanja u pitanju dobrosusjedskih odnosa, izraženog doslovno istom formulacijom: „Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi čine suštinski dio procesa približavanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji“. U izvještajima Evropske komisije o napretku BiH i Srbije u integracijama ukupni bilateralni odnosi ocijenjeni su kao dobri.

Polje evropskih integracija je područje saradnje u samom približavanju standardima Unije. Razmjena iskustava, uzajamna pomoć, čak i podjela nekih obaveza radi efikasnijeg zajedničkog napretka mogući su pravci međusobne podrške. Ovo posebno važi u uslovima visoke i međuzavisnosti (rečeno terminima liberalizma u međunarodnim odnosima) koja vlada između BiH i Srbije – dakle, uz povezanost privrede, tokova informacija, bezbjednosnih pitanja ili uz mogućnost izazivanja posljedica preko granice donošenjem odluka na unutrašnjem planu. Barem načelno, ovo su prepoznali državni vrhovi s obje strane – u Sarajevu je 27. decembra 2012. potpisan *Memorandum o razumijevanju između Savjeta ministara BiH i Vlade Srbije o saradnji u oblasti evropskih integracija*. Ovaj dokument podrazumijeva uzajamnu pomoć u nastavku integracija, ali i zajedničko prilagođavanje ulasku Hrvatske u EU, kao i rješavanje niza bilateralnih pitanja poput granica ili imovine.¹⁵

Evropska dimenzija u odnosima BiH i Srbije sadrži još jednu značajnu oblast gdje do izražaja dolazi razlika: prekograničnu saradnju koja se finansira iz IPA fondova. Radi se o jednoj od dvije linije IPA koje BiH može da koristi i kao država mogući kandidat za EU. Koliko će od odobrenih sredstava dobiti država (tačnije, određena područja koja ulaze u program), zavisi od uspješnosti projekata, aktivnosti na njihovom pisanju

¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_conclusions_2011_en.pdf.

¹⁵ <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Potpisan-memorandum-o-razumijevanju-BiH-i-Srbije-173324.html>.

i predstavljanju i, uopšte, agilnosti u prijavljivanju za sredstva. Uopšteno uzevši, razlika između BiH i Srbije po ukupnom stepenu iskorištenosti IPA fondova je velika: u 2012. Srbija je uspjela da upotrijebi 90 odsto novca koji je bio na raspolaganju, a BiH svega 61 odsto.¹⁶ Taj omjer odnosi se na sredstva u cjelini, a stanje u pitanju linije IPA za prekograničnu saradnju prikazano je u narednoj tabeli (svi iznosi su u evrima).¹⁷

Tabela 2: Godišnja upotrijebljena sredstva BiH i Srbije iz programa fonda IPA za prekograničnu saradnju

Godina	2007	2008	2009	2010.*	2011.*
BiH	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Srbija	1 100 000	1 100 000	1 300 000	1 100 000	1 100 000
Ukupno	1 800 000	1 800 000	2 000 000	1 800 000	1 800 000

*) indikativni iznosi

Iz ovih podataka vidi se razlika u iskorištenom novcu, u kojoj pogranična područja Srbije imaju veću sposobnost privlačenja finansijske podrške. I evropski okvir, dakle, predstavlja priliku za ostvarivanje koristi održavajući saradnju.

Evropske integracije i daljnji tok saradnje moguće je povezati i s različitim položajima dviju država prema NATO-u, pri čemu je atlantska dimenzija integracija nezvanični, ali u praksi do sada potvrđivani prateći dio „evropskog puta“. U tom slučaju BiH je bliža principu „prvo NATO pa EU“ koji su prošle sve bivše socijalističke države, a sadašnje članice Unije.

Zaključci i nova pitanja: sadašnjost i budućnost „saradnje na spratove“

Složeni odnosi Bosne i Hercegovine i Srbije prevazilaze tradicionalne bilateralne okvire. Oni se zasnivaju na interesima različitih aktera, interesima koji imaju kontinuitet, ali su raznovrsni i pružaju osnov za različite pravce djelovanja. To je uslovalo raslojavanje spoljnopolitičkog djelovanja i rano razvijanje igre na više nivoa. Ovo samo po sebi nije patološka pojava. Višestruki politički nivoi, pored međudržavnoga, osobenost su savremene međunarodne politike. Današnji uslovi, globalni i lokalni, pospješuju dodatno raslojavanje u interesima, djelovanju i kontaktima. Uporedo se, pored države, razvijaju subjekti koji preuzimaju dio ovih procesa na sebe. Problem, međutim, nastaje kada se ova raznovrsnost instrumentalizuje za agresivnu spoljnu politiku ili, s druge strane, koristi za hranjenje nepovjerenja i u strahu smatra za prijetnju. Za ples kojim bi se te zloupotrebe otklonile potrebno je i više od dvoje. Na svim akterima na različitim nivoima, a u okviru odnosa BiH i Srbije, težak je zadatak da nađu zdravu i djelotvornu mjeru te svoje raznovrsnosti. Drugim riječima, legitimisanje i razvijanje normalne uloge entitetskih, nacionalnih, građanskih, kulturnih i drugih aktera pored onih državnih. Tako bi jasnije i efikasnije mogla da zaživi normalizovana „saradnja na spratove“.

S druge strane, stabilnost BiH se čini do te mjere važnim ciljem, prvenstveno aktera iz Srbije, da se pothranjuje stanje bez promjena. Posmatrano iz ugla interesa Srbije na kraći i srednji rok, sasvim je izvjesno da uzburkana BiH ili odmetnuta RS ne bi stvarale korist Srbiji. Odatle i stalne potvrde poštovanja teritorijalnog integriteta BiH, izvinjenja dvojice predsjednika, izjave aktuelnoga da su „Srbi u BiH Bosanci“, ali i da Srbija ima „obavezu da štiti“ njihove interese, kao i poruka ministra Mrkića da se u Srbiji i ne razmišlja o nezavisnosti RS.¹⁸ Interes Srbije pri tome ostaje na snažnoj Republici Srpskoj unutar BiH, takvoj koja nije priznala nezavisnost Kosova i koja predstavlja izvor za popravljavanje spoljnotrgovinskog bilansa. Takvo stanje održava institucionalni *status quo*, ali veći izazov je u tome da se pronađe odgovor na pitanje može li BiH prema Srbiji, kao i u spoljnoj politici uopšte, naučiti da kanališe svoju unutrašnju raznovrsnost i utvrdi liniju zajedničkih interesa koji bi omogućili efikasan, a zadovoljavajući nastup.

¹⁶ Podatak za Srbiju je od 26. 9. 2012. I odnosi se na prethodni period, počevši od 2007. Izvor: Kancelarija Vlade Srbije za evropske integracije: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/4773-dobra-iskorienost-ipa-fondova-za-prekograninu-saradnju>; podatak za BiH predstavlja stanje od 2007. na dan 27. 11. 2012. Izvor: Direkcija za evropske integracije BiH: http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/?id=11074.

¹⁷ Tabela preuzeta sa sajta Direkcije za evropske integracije BiH: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/?id=6124>.

¹⁸ <http://www.trtbosanski.com/bs/news/detail/region/2/ivan-mrkic-nezavisnost-republike-srpske-nije-moguca/12890>.