

Strahinja Subotić, istraživač, i Aleksa Ilić, mlađi istraživač

COVID-19 diplomatija Srbije i rezultati Samita u Zagrebu

Uvod

Početak ove godine obećavao je resetovanje usporene dinamike pristupnog procesa Srbije. Međutim, nakon što je EU odobrila revidiranu metodologiju proširenja, izbijanje pandemije COVID-19 preusmerilo je fokus odnosa između Srbije i EU na ekonomski oporavak i pitanje solidarnosti. Kako bi odgovorio na ova jedinstvena vremena, dugoočekivani Samit EU-Zapadni Balkan koji je održan 6. maja 2020. godine prilagodio je svoj format i završnu deklaraciju. Koliko dobro se prilagodila Srbija? Kriza COVID-19 obelodanila je krhko stanje srpske demokratije, koje je postalo posebno vidljivo kada su vlasti uvele vanredno stanje, kao i stroge i nesrazmerne mere kako bi mogle da se izbore sa pandemijom. Da stvar bude još gora, tokom ovog perioda izašao je poslednji izveštaj Freedom Hausa (Freedom House) u kome Srbija više nije klasifikovana kao „polu-konsolidovana demokratija“, već kao „hibridni režim“. Kako se Srbija pripremala za parlamentarne izbore u junu 2020. godine, tenzije su sve više rasle, imajući u vidu i da se veliki deo opozicije opredelio za strategiju bojkota izbora.

Kako bismo bolje razumeli izazove post-pandemijskog procesa pristupanja EU, Centar za evropske politike - CEP je sa istaknutim domaćim i stranim zainteresovanim stranama razgovarao o trenutnoj situaciji i onome što predstoji. 13. maja 2020. godine, CEP je bio domaćin onlajn diskusionog panela zatvorenog tipa, pod nazivom „COVID-19 diplomatija Srbije i rezultati Samita u Zagrebu: Deja vu ili značajan korak na putu ka članstvu u EU?“ Sledi analiza ključnih elemenata koje su izneli diskutanti na događaju.*

Samit u Zagrebu – „Preko potreban uspeh u vreme krize“

Samit u Zagrebu EU-Zapadni Balkan, održan pod pokroviteljstvom hrvatskog predsedavanja Savetom EU, okupio je lidere Zapadnog Balkana i šefove država ili vlada iz svih država članica EU, sa ciljem zajedničkog razmatranja ključnih i relevantnih pitanja, kao i potvrđivanjem evropske perspektive regiona. Kao takav, ovaj Samit je predstavljao kulminaciju kontinuiranog napora posvećenog proširenju od strane prethodnih država predsedavajućih Saveta EU. Imajući u vidu specifične okolnosti usled krize COVID-19 i sveobuhvatne vanredne agende država članica EU, bilo je „čudo“ što se Samit uopšte i održao. S obzirom da se „nijedan premijer ovih dana ne budi razmišljajući o Zapadnom Balkanu“, Hrvatska je tokom svog predsedavanja postigla dobre rezultate, postaravši se da proširenje ostane tema od značaja za Uniju u vreme krize.

S obzirom da je događaj organizovan kao video konferencija, zbog mera predostrožnosti tokom pandemije, Samitu je nedostajalo „emocija i slika“ kao simboličkih aspekata koji bi

omogućili da poruke lidera dobiju snažniji odjek u javnosti kao i veću medijsku praćenost. Samit je takođe propustio priliku da se pozove na „kompletiranje Evrope [i] otpočinjanje nove faze za dalji razvoj međusobnih odnosa“. Ipak, pozitivna dostignuća Samita - poput potvrđivanja nedvosmislene podrške EU evropskoj perspektivi regiona, pružanja paketa pomoći regionu od preko €3,3 milijarde u borbi protiv COVID-19 i oporavak nakon pandemije, najava pozamašnog ekonomskog i investicionog plana za jačanje ekonomija u regionu i uspostavljanje „zelenih traka“ kako bi se osigurao brz protok neophodne robe - nadmašuju gorepomenute nedostatke. Takođe, iako je Nemačka nedavno preuzela predsedavanje Savetu EU, ohrabrujuća je činjenica da Hrvatska još razmišlja o tome kako da dodatno angažuje region u vidu prpratnog sastanka. Svi ovi elementi mogli bi poslužiti kao novi podsticaj Zapadnom Balkanu da se ozbiljnije upusti u pristupne reforme.

Uprkos tome, srpska javnost i mediji nisu reagovali preterano entuzijastično na ishode Samita. Prenosanje ključnih rezultata procesa javnosti nikada nije bilo lako, dok je pandemija taj zadatak samo otežala. U stvari, najveći deo pažnje srpskih medija je bio je posvećen pitanju terminologije, poput nedostatka direktnog pominjanja reči kao što su „proširenje“ i „članstvo“ u konačnoj Deklaraciji. „Upavši u zamku traženja zvučnih reči“, mediji su zanemarili činjenicu da je tema proširenja u prvoj polovini 2020. godine bila itekako živa - posebno nakon što su Albanija i Severna Makedonija dobili zeleno svetlo za početak pregovora o pristupanju i nakon uvođenja revidirane metodologije proširenja.



* Svi citirani delovi u tekstu predstavljaju izjave učesnika koji ostaju anonimni po pravilu Četam hausa (Chatham House).

Međusobno poverenje i podrška – „Dvosmernost procesa“

Još jedna tema od značaja jeste način na koji se odvija pristupni proces Srbije. Ono što dodatno komplikuje ovaj odnos jeste činjenica da je napredak Srbije ka članstvu u EU do sada bio, u najboljem slučaju, ograničen, dok se čini da je njena posvećenost bila nedovoljna. Imajući u vidu ove prepreke, potrebne su promene ovog pristupa. Bez međusobnog poverenja, proces pristupanja ne može adekvatno funkcionisati, pošto se, pre svega, radi o zajedničkom naporu i „dvosmernom procesu“. U suprotnom, postoji rizik da se proces pretvori u „jednostranu igru“ koja bi usporila napredak i dodatno izneverila očekivanja građana.

U tom pogledu, nedostatak političke volje sa srpske strane postaje sve očigledniji, pošto se rukovodioci države ustručavaju da, po rečima Vinstona Čerčila, „stave glavu u lavlju čeljust“ i pokažu jasnu posvećenost cilju pristupanja. Dok srpski donosioci odluka spremno dočekuju finansijsku i tehničku podršku od EU, oni su i dalje nevoljni da pokažu iskrenu posvećenost procesu pristupanja, bilo kroz reforme ili kroz retoriku. Nedostatak posvećenosti bio je uočljiv i prilikom obraćanja predsednika Srbije u martu 2020. godine, kada je proglasio kraj evropske solidarnosti, istovremeno veličajući i zauzimajući kinesku stranu. Međutim, ovaj problem je širi od načina delovanja političkih elita u Srbiji. Zapravo, pozitivna promocija EU redak je slučaj u srpskim medijima, dok je stav javnosti prema pristupanju, u najboljem slučaju, ravnodušan. Nasuprot tome, aktivnosti Rusije i Kine se disproporcionalno hvale, što izaziva dodatnu zabrinutost.

Ključna strategija za ponovno uspostavljanje poverenja i dostizanje zajedničkih ciljeva se sastoji od formule „motivacija – reforme – nagrade“. Logika ove formule je sledeća: kredibilne ponude budućih političkih i ekonomskih nagrada imaju potencijal da motivišu sveobuhvatne reforme u državama kandidatima tokom pristupnog procesa, čije će sprovođenje dovesti do osvajanja tih nagrada. Kako bi ova jednačina urodila plodom, potrebni su iskrena posvećenost i jaka politička volja sa obe strane. EU je većinski ispunila svoj deo: lopta je sada na srpskoj strani terena.

Izbori 2020. – „Sve što je ostalo od demokratije“

U slučaju Srbije, parlamentarni izbori zakazani za drugu polovinu juna bili su veliki izvor debate na nacionalnom nivou, kako su političke tenzije počele da se iznova pojavljuju. Reakcije na raspisane izbore kretale su se od oštih kritika i strogih upozorenja do izjava podrške, naročito pošto je period pred izbore bio okarakterisan atmosferom ekstremne polarizacije i „katastrofalnim nivoom političkog teatra“. Sa neorganizovanim opozicijom, nesposobnom da se istakne kao potencijalna alternativa (element koji je krajnje zabrinjavajući u očima Evropljana) i sa gotovo sasvim učutkanim liberalnim i proevropskim glasovima, postojale su sumnje u njihov ograničeni potencijal da donesu značajne promene.

Bez obzira na poslednje izbore, opšte stanje demokratije u Srbiji je takođe nešto što izaziva pažnju i sumnju. Naime, kredibilni međunarodni izvori, kao što je Fridom Haus, jasno pokazuju da je stanje demokratije u Srbiji najblaže rečeno „zabrinjavajuće“, posebno zbog visokog nivoa korupcije i ugroženog stanja vladavine prava. Iako se često navodi da su „izbori sve što je ostalo od demokratije“ u Srbiji, i pre njihovog raspisivanja postojao je strah da će biti neregularni, čime bi se samo produžilo stanje u kome su „građani taoci države.“

Kad se radi o procesu demokratizacije Srbije, EU se zatiče u vrlo delikatnom položaju u svojim naporima da „nađe ravnotežu između kritike i podrške“ vlastima u Srbiji. Da li bi oštrija kritika podstakla dalje podele u društvu i dovela do toga da demotivise trenutne političke elite? Nasuprot tome, šta garantuje da će poruke podrške moći pozitivno da utiču na motivaciju ovih elita? Na kraju dana, „nije mesto EU da igra ulogu ni vlade, ni opozicije,“ pošto ovakva vrsta angažovanja prevazilazi njena ovlašćenja u državama domaćinima.

Uprkos svemu, i dalje postoji prostor za njeno angažovanje. S jedne strane, EU je, posebno putem Evropskog parlamenta, već pokušala da stvori širu platformu koja bi omogućila pregovore između vladajuće elite i opozicije. Međutim, čini se da ovaj napor nije urodio plodom, pošto je predizborni narativ unutar opozicije ostao „bez dijaloga o politikama i radnoj platformi,“ dok je sama opozicija ostala podeljena oko pitanja „da li bojkotovati ili ne.“

Bez obzira na poslednje izbore, opšte stanje demokratije u Srbiji je takođe nešto što izaziva pažnju i sumnju.

Naime, kredibilni međunarodni izvori, kao što je Fridom Haus, jasno pokazuju da je stanje demokratije u Srbiji najblaže rečeno „zabrinjavajuće“, posebno zbog visokog nivoa korupcije i ugroženog stanja vladavine prava.

S druge strane, proevropski i liberalno orijentisani građani se osećaju napušteno od strane EU, kojoj zameraju na mlakoj politici i retorici prema trenutnom srpskom političkom rukovodstvu. Iz ovog razloga, mnogi ukazuju da bi Unija trebalo da upućuje oštrije kritike i „da javno komentariše svakodnevna kršenja demokratije“. U skladu sa ovim argumentima, trebalo bi da postoji jasna poruka od zvaničnika EU po pitanju nužnosti pridržavanja osnovnih vrednosti: „ili će Srbija igrati po pravilima, ili rizikuje posledice slične onima sa kojima se suočila Turska“. Ovakva promena u pristupu bi potencijalno pritislula režim da obuzda svoje nesmotreno ponašanje, i što je još važnije, poslužila bi da podigne moral razočarani građanima i drugim istinskim pristalicama transformacije Srbije u funkcionalno, demokratsko društvo. Ako EU želi da smatra trenutne vlasti odgovornim za nedostatak reformi, ona mora da bude ozbiljna u oceni njihovog delovanja u praksi.

Sa tačke gledišta regiona, predstojeći izbori u drugim državama mogu biti test za one države koje su trenutno u procesu pristupanja. Ovi izbori bi mogli da posluže kao indikator o pravcu u kojem idu ove države, kao i o tome da li njihov put ka EU treba „zamrznuti“. Ukoliko bi se reakcija EU na ozbiljne nedostatke demokratskih procesa svela na „mlaka upozorenja“ umesto snažnih reakcija, kredibilitet EU u regionu može biti dodatno oštećen, uz već postojeće optužbe za prećutnu podršku stabilitokratijama (režimima koje karakterišu značajni nedostaci u pogledu demokratske vladavine, ali uprkos tome uživaju eksterni legitimitet jer nude nekakvu navodnu stabilnost).

Implicitna podrška naroda i uloga civilnog sektora – „Život na evropski način“

Iako je demokratija u Srbiji u nezavidnom stanju, i dalje ima onih koji se svesno trude da „žive svoje živote na evropski način“. Zapravo, čini se da postoji neiskorišćena „zaliha demokratske energije“ među građanima, koja je postala očigledna tokom pandemije, kako su kritike prema vlasti postajale sve glasnije. Ono što čini ovu „implicitnu podršku“ među građanima prema evropskoj perspektivi Srbije manje vidljivom jeste nepovoljno stanje u medijima, kao i činjenica da nedostaje adekvatna politička zastupljenost.

Pod ovakvim uslovima, postoji potencijal za promene koji proističe iz civilnog sektora. Kako su organizacije civilnog društva prepoznatljive prema svojoj sposobnosti da vrše istraživanja zasnovana na činjenicama, one su u stanju da proizvedu preko potrebne nezavisne procene i efektivna rešenja. Ubuduće, kako ove organizacije neumorno rade na „temama koje su u potpunosti evropske u smislu vrednosti“, njihova uloga postaće utoliko važnija, imajući u vidu da postojeće (pred)izborne političke podele i rasprave „sve samo ne evropske“.

Izgledi za buduće odnose

Kako kaže poznata izreka, „nikad ne valja protraćiti dobru krizu“. Uprkos političkoj nestabilnosti u Srbiji i upitnoj posvećenosti procesu pristupanja EU, i dalje ima prostora za delovanje koje bi moglo da unese novi život u proces. Mora se dati druga šansa transformativnoj moći procesa pristupanja EU.

Najpre, trenutne političke tenzije u Srbiji moraju se smiriti, i vlasti moraju da se postaraju da poštuju najviše demokratske standarde, posebno kada je u pitanju sprovođenje izbora. Osnove demokratije ne smeju se dovoditi u pitanje. Bez fundamentalnih promena, nema svrhe nadati se da će Srbija pristupiti Uniji u skorije vreme. Zbog toga „treba detaljno razmotriti demokratski kvalitet izbora u 2020. godini“ u Srbiji i ostatku regiona. Nalazi takvih razmatranja trebalo bi da budu osnova pomoću koje će EU odlučiti sa kojim državama u regionu želi da nastavi proces proširenja.

Štaviše, politički rukovodioci treba da prestanu da daju prednost propagandi na uštrb činjenica i pristrasnosti na uštrb objektivnih procena. Doprinos od strane organizacija civilnog društva ne bi smeo da bude ignorisan. Kako lažne vesti postaju sve učestalije, tako analize zasnovane na činjenicama koje sprovode ove organizacije dobijaju više na značaju. Prema

tome, umesto toga što ignorišu mišljenja stručnjaka, srpske vlasti bi trebalo da počnu da rade na izgradnji međusobnog poverenja i posvećenosti.

Kriza je pokazala da će Kina povećati svoje prisustvo u Srbiji onoliko koliko to EU dopusti.

Najzad, u vremenu kada se geopolitički kontekst dodatno komplikuje, Kina postaje nezaobilazna tema. S jedne strane, kriza je pokazala da će Kina povećati svoje prisustvo u Srbiji onoliko koliko joj EU dopusti. EU bi stoga trebalo da integriše Srbiju u svoje sektorske politike, kao što su pitanja unutrašnjeg tržišta, proizvodnja i linije snabdevanja, digitalna pitanja i 5G, kao i bezbednost, kako bi se suprotstavila ovom fenomenu. Zapravo, sve su ovo teme koje bi trebalo da uključuju učešće i angažovanje celokupnog regiona Zapadnog Balkana. S druge strane, Srbija bi trebalo da preispita svoju COVID-19 diplomaciju i u potpunosti se okrene ka EU. Kako bi proces pristupanja funkcionisao, on mora postati jasni državni prioritet na svim nivoima, praćen konkretnim, opipljivim promenama, jasnim narativima i javnim dijalozima.

O Centru za evropske politike (CEP)

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna think tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

- 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina;
- 4) Europe&us.