

Autor: Marko Todorović, istraživač, Centar za evropske politike - CEP

U senci Bliskog istoka

Uporedni pregled politika EU i Srbije prema Izraelu i Palestini

Izraelsko-palestinski sukob je iznova [eskalirao](#) 7. oktobra 2023 godine., rezultirajući desetinama hiljada [žrtava](#) i daljim pogoršanjem već složenih regionalnih okolnosti. Ova neočekivana kriza ističe postojanu prirodu ovog sukoba, u kome svaki novi potres donosi posledice vidljive daleko izvan Bliskog istoka. Rad pažljivo istražuje pristup Evropske unije (EU) prema izraelsko-palestinskom sukobu sa posebnim naglaskom na nedavna dešavanja. Idući dalje od zvaničnih izjava i uobičajenih narativa spoljne politike EU, rad zadire u zamršenu unutrašnju dinamiku EU i njenih članica kako bi se razumeli njihovi različite stavovi, interesi i protivrečnosti.

Dok se analizira politika EU prema Izraelu i Palestini, postavlja se i pitanja: Kakav je stav Srbije o ovom piranju i da li je njen stav i po ovom pitanju takođe deo geopolitičke jednačine „Istok i Zapad“? Pronalazak odgovora na ova pitanja naročito je relevantan imajući u vidu da Srbija i dalje održava krhku ravnotežu negovanja partnerstava sa Istokom, uprkos tome što je njen zvanični strateški prioritet članstvo u EU. Kroz temeljnu analizu, rad procenjuje stepen usklađenosti Srbije sa politikama EU u vezi sa pomenutim sukobom, te otkriva višeslojne faktore koji utiču na njenu poziciju. Dok se uloga sukoba Izraela i Palestine ispituje kao test jedinstva i raznolikosti stavova unutar EU, razmatra se i zvanično gledište Srbije, a postavljaju se i šira pitanja o njenom usklađivanju sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) EU.

Navigacija kroz različitosti: Složenost izgradnje konsenzusa u EU

Zvanična politika Evropske unije prema izraelsko-palestinskom sukobu je istorijski bila obeležena posvećenošću promociji mira i očuvanju nepristrasnosti. Do sada, EU je dosledno zagovarala *rešenje sa dve države* proglašavajući ga jedinim održivim putem ka obezbeđivanju mirnog suživota izraelskog i palestinskog stanovništva. Stoga su se institucije EU neprestano pozivale na međunarodno pravo, a posebno na sve relevantne rezolucije UN-a, kako bi se osiguralo poštovanje međunarodnog pravnog okvira u regionu. Idući dalje od retoričke podrške, EU je aktivno učestvovala u mirovnim inicijativama. Značajan primer je njeno [učešće](#) u Kvartetu za Bliski istok, zajedno sa UN, SAD i Rusijom, čime je prepoznata neodložna potreba za zajedničkim naporima vanregionalnih međunarodnih igrača u rešavanju ovog sukoba. Pored učešća u multilateralnim forumima, EU je i jedan od najznačajnijih [ekonomskih partnera](#) Izraelu, dok za Palestinu i dalje predstavlja najvećeg donatora, [pomažući](#) joj u humanitarnim naporima i pripremanjima za budući status države. Ovakvi odnosi sa obe strane u konfliktu tradicionalno su povećavali kredibilitet EU kao nepristrasnog posrednika, omogućavajući joj da poziva obe strane na dijalog i pomirenje.



Međutim, u aktuelnom ratu, EU je imala poteškoće u zauzimanju odlučnog stava. Ovo mahom izrasta iz procedure odlučivanja EU u oblasti ZSBP, odnosno preciznije, iz njenog zahteva za jednoglasnošću. Traganje za konsenzusom usred izrazito razmimoilažućih stavova pojedinih država članica učinilo je EU prilično nemoćnom. Štaviše, najviše diplomate EU davali su izjave koje su više odslikavale nacionalne pozicije država iz kojih dolaze nego što su predstavljale jedinstvenu poruku nadnacionalne organizacije sa jasnom misijom. Naime, predsednica Evropske komisije Ursula fon der Lajen davala je izjave koje su **shvaćene** kao proizraelske uprkos izraelskom disproportionalnom korišćenju sile.¹ Slično tome, činilo se da je Oliver Varhelji, evropski komesar za susedstvo i proširenje, sledio proizraelsku poziciju svoje rodne Mađarske.² Nasuprot tome, Žozep Borelj, visoki predstavnik EU za spoljne odnose i bezbednosnu politiku, pokazao je veliko razumevanje za palestinsku stranu³, dok je predsednik Evropskog saveta Šarl Mišel izbegavao korišćenje retorike koja bi ga jasno etiketirala kao proizraelski ili propalestinski nastrojenog⁴. Kao krajnja posledica, kakofonija u najvišoj diplomatskoj areni EU ostavila je puno prostora da se stavovi država članica učine glasnijim, te da se ponekad pogrešno protumače kao zvanični stavovi EU.

U aktuelnom ratu, EU je imala poteškoće u zauzimanju odlučnog stava. Traganje za konsenzusom usred izrazito razmimoilažućih stavova pojedinih država članica učinilo je EU prilično nemoćnom. Štaviše, najviše diplomate EU davali su izjave koje su više odslikavale nacionalne pozicije država iz kojih dolaze nego što su predstavljale jedinstvenu poruku nadnacionalne organizacije sa jasnom misijom.

Pojedine države članice su takođe pokazale snažnu naklonost Izraelu u ovom konfliktu. Njih četiri, Austrija, Hrvatska, Češka i Mađarska, **glasalo** je protiv **rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija** iz oktobra 2023., koja je osudila nasilje i

1 Nju su kritikovali zbog toga što je propustila da pozove Izrael na poštovanje međunarodnog humanitarnog prava, a isključivo **istakla** pravo Izraela na samoodbranu.

2 Dana 9. oktobra, on je unilateralno **najavio** momentalnu suspenziju svih plaćanja Palestini. Portparol EU je naknadno negirao da je toga bilo među planovima.

3 Već u prvim danima konflikta, on je **istakao** nužnost toga da se pravo Izraela na samoodbranu mora usaglasiti sa međunarodnim humanitarnim pravom i zaštititi civile. Njegove kasnije izjave su još više naginjale ka propalestinskoj perspektivi jer je **tvrdio** da bi EU trebalo da pokaže veću empatiju prema Palestincima i kategorički **odbio** pretpostavljeni plan Izraela da nakon rata ponovo okupira Gazu.

4 On je **insistirao** kako na pravo Izraela na samoodbranu tako i na izraelskim obavezama, ponavljajući da se ne smeju dozvoliti dvostruki aršini, te da se međunarodno humanitarno pravo ima primenjivati istovetno bilo da se radi o Ukrajini ili Gazi. Ovo pozivanje na međunarodno pravo usred očiglednih masovnih zločina počinjenih od strane Izraela ipak je nagovestilo njegovu empatiju prema palestinskoj poziciji.

pozvala na momentalni prekid vatre, a kojoj se Izrael snažno protivio. U ovim državama, preovlađujući narativ vrteo se oko borbe Izraela protiv terorizma, što se videlo na primeru mađarskog premijera koji je svoju poziciju **pravdao** time da je „teror neprihvatljiv“⁵. U stvari, ovako čvrsta proizraelska pozicija verovatnije proizilazi iz saveza sa režimom izraelskog premijera Benjamina Netanjahua. Nasuprot tome, Česi i Izraelci imaju mnogo dužu istoriju prijateljstva⁶, što je navelo češkog premijera Petra Fijala da **najavi** kako je pitanje meseca kada će doći do premeštanja češke ambasade iz Tel Aviva u Jerusalem, što je bio opipljiv izraz solidarnosti. Nadalje, Austrija i Hrvatska su aktivno tražile način da neguju odnose sa Izraelom, najverovatnije sa ciljem da se suoče i isprave antisemitsko nacističko nasleđe Drugog svetskog rata. Međutim, snažne proizraelske pozicije deluju prilično problematično u kontekstu aktuelnog masovnog kršenja ljudskih prava u Gazi od strane Netanjahuevog režima, potencijalno erodirajući kredibilitet EU kao nepristrasnog posrednika.

Nasuprot tome, neke države članice su održavale balans i pokazale veće razumevanje za palestinsku poziciju. Povlačeći paralele sa sopstvenom istorijskom borbom za nezavisnost, Irska je poznata kao država koja zagovara palestinske interese, što se nedavno **pokazalo** i kada se ova evropska država odlučno protivila pozivima za zaustavljanje humanitarne pomoći Palestini.⁷ Osim Irske, španska vlada je bila nedvosmislena u svojoj podršci ratom razorenoj palestinskoj populaciji. Španski premijer Pedro Sančez je **izrazio** „ozbiljne sumnje“ po pitanju spremnosti Izraela da se u opsadi Gaze pridržava međunarodnog prava, dok je jedna od ministarki iz njegove vlade **optužila** Izrael za navodni zločin genocida.⁸ U međuvremenu, zamena premijera Belgije Petra de Suter je čak **pozvala** belgijsku vladu da uvede sankcije Izraelu. Iako se ovo nije dogodilo (i nije verovatno da će se dogoditi), mahom propalestinski orijentisana Belgija bila je prva članica EU koja je **najavila** zabranu putovanja za ekstremističke izraelske naseljenike Zapadne obale. Mada je upitno u kojoj su meri humanitarne pozicije pojedinačnih država članica zaokupile pažnju globalne javnosti, ipak se može obznaniti da ove države poseduju potencijal za popravljanje imidža EU, poljuljanog zbog percipirane pristrasnosti prema Izraelu.

Očigledno je da je EU propustila još jednu ključnu priliku da poboljša spoljopolitičku inicijativu i pokaže jedinstvo i geostratešku važnost. Uprkos **preporukama** koje su došle od uglednih think-tankova, i od zvaničnika EU i od zvaničnika država članica stizale su protivrečne poruke. Njihovo raznoliko ocenjivanje događaja na terenu i predloženi pravci akcije potkopavali su koherentnost pozicije Unije. Posebno su diskusije u vezi sa potencijalnim obustavljanjem humanitarne pomoći Palestini podstakle pitanja o sposobnosti Unije da strateški

5 Oučljivo je i da se oba režima često opisuju kao populistička i sklona anti-muslimanskim sentimentima.

6 Srdačni odnosi datiraju od vremena prvog češkog predsednika Tomaša Masarika, koji je otvoreno podržavao cionistički pokret.

7 Dodatno, irski ministar spoljnih poslova je **obećao** značajan paket humanitarne pomoći od 13 miliona evra za Palestinu.

8 Dok su propalestinski skupovi bili **zabranjivani** u pojedinim državama članicama EU, u Madridu je 35.000 ljudi izašlo na ulice u znak podrške Palestincima, a **prisustvovali** su i političari visokog nivoa, poput Jolande Dijaz, zamenice španskog premijera.

planira, imajući u vidu ozbiljne i trajne posledice zaustavljanja humanitarne pomoći – posledice koje nadilaze Palestinu da bi na duge staze pogodile samu EU, kroz moguće masovne migratorne talase i prateće društvene i bezbednosne rizike. Štaviše, nemogućnost da govori jednom glasom po pitanju krize koja se dešava samo malo dalje od njenog najbližeg susedstva, što je posledica jednoglasnog odlučivanja o ZSBP, signalizira da je EU i dalje daleko od učvršćivanja svog statusa velike sile. Ovo šalje poruku spoljnim igračima poput Rusije i Kine da aktivnosti hibridnog ratovanja, kao i sejanje razdora među državama članicama i državama kandidatima, i dalje ostaje izvodljiva strategija.

Usaglašavanje Srbije: Bliži pogled na usklđivanje sa EU

Od početka pristupnih pregovora 2014. godine, Srbija se usaglasila sa svim deklaracijama visokog predstavnika za spoljne odnose i bezbednosnu politiku koje su se ticale izraelsko-palestinskog konflikta. U tom periodu bilo je ukupno devet deklaracija u vezi sa ovim konfliktom. Uopšteno, Srbija je podržala balansiran pristup EU, koji poziva na hitan prekid vatre pri izbijanju svake krize, podržava prava civila i izražava podršku za sve postojeće i buduće napore ka razrešavanju sukoba. Mada je ovo samo jedna od mnogo tema na agendi ZSBP EU, puno usaglašavanje Srbije predstavlja značajan razvoj, posebno imajući u vidu uporno oklevanje Srbije da se u potpunosti usaglasa sa EU u ovoj oblasti.

Tabela 1: Spisak deklaracija visokog predstavnika u ime EU u periodu 2014-2024, od kojih se Srbija sa svim usaglasila

Datum deklaracije	Naziv deklaracije
28. jun 2014.	Deklaracija u ime EU u vezi sa najnovijim dešavanjima povodom otmice tri izraelska studenta
8. jul 2016.	Deklaracija visokog predstavnika u ime EU u vezi sa izveštajem Kvarteta za Bliski istok
27. mart 2019.	Deklaracija visokog predstavnika u ime EU na temu Golanske visoravni
28. januar 2020.	Deklaracija visokog predstavnika Žozepe Borelja u ime EU na temu Bliskoistočnog mirovnog procesa
15. avgust 2020.	Deklaracija visokog predstavnika u ime EU u vezi sa najavom normalizacije odnosa između Izraela i Ujedinjenih Arapskih Emirata
12. septembar 2020.	Bahrein/Izrael: Deklaracija visokog predstavnika u ime EU na temu uspostavljanja diplomatskih odnosa
30. jul 2022.	Liban: Deklaracija visokog predstavnika u ime EU u vezi sa situacijom u zemlji
8. mart 2023.	Izrael/Palestina: Izjava visokog predstavnika u ime EU u vezi sa najnovijim dešavanjima
7. oktobar 2023.	Izjava visokog predstavnika u ime EU u vezi sa napadom na Izrael

Nameće se pitanje: Otkuda dolazi ovaj (iznenađujući) nivo usaglašavanja? Moguće je da razlog leži u proklamovanoj privrženosti Srbije korišćenju međunarodnog prava kao sredstva za rešavanje međunarodnih konflikata. Srbija često upotrebljava jezik međunarodnog prava i konzistentno se poziva na Rezoluciju UN 1244 kada opravdava svoj stav o Kosovu. Ovo sugerise da Srbija pridaje veliki značaj Ujedinjenim nacijama kao forumu za rešavanje sukoba i da je veoma oprezna da ne kontrira nijednoj zvaničnoj poziciji UN-a po pitanjima koja se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta država članica UN. Kao rezultat, Srbija podržava poziciju UN-a u vezi sa izraelsko-palestinskim sukobom, zalaže se za rešenje sa dve države i odbacuje nasilje i jednostrane poteze. Ovakva pozicija blisko oslikava i poziciju EU. Stoga, zajedničko poštovanje međunarodnog prava postaje kamen temeljac na kome i Srbija i EU grade svoje pozicije.

Srbija pridaje veliki značaj Ujedinjenim nacijama kao forumu za rešavanje sukoba i veoma je oprezna da ne kontrira nijednoj zvaničnoj poziciji UN-a po pitanjima koja se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta država članica UN. Kao rezultat, Srbija podržava poziciju UN-a u vezi sa izraelsko-palestinskim sukobom, zalaže se za rešenje sa dve države i odbacuje nasilje i jednostrane poteze.

Srbija ima ubedljive ekonomske i istorijske razloge da stremi ka ravnoteži u ovom sukobu. S jedne strane, prema navodima bivše izraelske ambasadorke u Beogradu Alone Fišer Kam, Izrael je [investirao](#) preko 2 milijarde američkih dolara u srpsku ekonomiju u periodu između 2000 i 2020 godine. Međutim, Srbija takođe mora da uvaži i preferencije dominantno propalestinskih država sa muslimanskom većinom, od kojih su neke među najvećim investitorima u zemlji. Prema podacima Narodne banke Srbije, strane direktne investicije Ujedinjenih Arapskih Emirata [dostigle](#) su 729 miliona američkih dolara između 2020. i 2023. godine, dok su, u istom periodu, turske kompanije direktno [investirale](#) više od 326 miliona. Na strani istorije, srpski i jevrejski narod istorijski dele snažne veze, posebno produbljene tokom represivnog nacističkog režima u Drugom svetskom ratu, kada su se oba naroda suočila sa progonom. Istovremeno, Srbija gaji prijateljske veze i sa Palestinom još od vremena kada je Pokret nesvrstanih spojio socijalističku Jugoslaviju i novoosnovanu Palestinu, države koje su tražile „treći put“ usred polarizovanog geopolitičkog pejzaža Hladnog rata. Logična posledica ovih isprepletanih veza jeste da je Srbija do sada uvek sledila neku vrstu neutralnosti,

težeći da se uzdrži od zauzimanja strana u izraelsko-palestinskom konfliktu, a istovremeno priznajući legitimne interese obe strane.

Olakšavajući faktor za Srbiju u prihvatanju politike EU prema Izraelu i Palestini jeste i to što takav čin ni na koji način ne narušava njene odnose sa Rusijom ili Kinom. Kada se pogledaju sve deklaracije visokog predstavnika, privlači pažnju da je rezervisanost Srbije uvek bila primarno povezana sa Rusijom i Kinom jer je pazila da ne ugrozi svoju multidimenzionalnu spoljnu politiku i ne uznemiri političke partnere koji podržavaju njen stav o Kosovu. Na sreću Srbije, uočava se da nijedna deklaracija koja se ticala izraelsko-palestinskog konflikta iz perioda 2014-2023. nije pomenula ni Rusiju ni Kinu ma u kakvom kontekstu. Štaviše, ovo je jedan od malo sukoba u kojima Rusija i EU, bar nominalno, imaju konvergentne pozicije i gde su, štaviše, pokazale i potencijal za konstruktivnu saradnju u okviru Kvarteta za Bliski istok. Bilo kako bilo, ostaje otvorena dilema da li bi se Srbija ponašala na isti način ako bi politike EU i Rusije po ovom pitanju bile dijametralno suprotstavljene.

Ipak, postojala je jedna situacija u kojoj se činilo da zvanično stanovište Srbije prema Izraelu i Palestini počinje da zauzima drugačiji kurs – [Vašingtonski sporazum](#) iz 2020. godine. Kao deo izborne kampanje, bivši predsednik SAD Donald Tramp tragao je za načinom kako da sebe predstavi kao rešavaoca dugoročnih sukoba širom sveta. U tom kontekstu, Tramp je ispregovarao Vašingtonski sporazum između Srbije i Kosova. Između ostalog, ovaj sporazum je obavezao Srbiju da premesti svoju ambasadu iz Tel Aviva u Jerusalem, potez koji je bio jedan od nekoliko odredaba sporazuma namenjenih isključivo interesima američkog establišmenta i nevezanih za pitanja Srbije i Kosova.⁹ Iz EU stigla su [upozorenja](#) uz isticanje da bi premeštanje ambasade direktno protivrečilo spoljnoj politici Unije. Međutim, sa promenom administracije u Vašingtonu 2023. godine, SAD nisu pritiskle Srbiju da sprovede ovaj deo ugovora, stoga omogućivši Srbiji da zadrži svoju uravnoteženu poziciju. Propust da implementira ovaj deo Vašingtonskog sporazuma može se tumačiti kao snažan signal da je Srbija smatrala kako je mudrije ne menjati kurs i time potencijalno narušiti odnos sa EU, što bi donelo nove rizike po pitanju međunarodne politike.

⁹ Takav simbolički čin učinio bi Srbiju prvom evropskom državom koja bi to učinila i značio bi snažno naginjanje sopstvene pozicije prema Izraelu.

Postojala je jedna situacija u kojoj se činilo da zvanično stanovište Srbije prema Izraelu i Palestini počinje da zauzima drugačiji kurs – Vašingtonski sporazum iz 2020. godine. Između ostalog, ovaj sporazum je obavezao Srbiju da premesti svoju ambasadu iz Tel Aviva u Jerusalem, potez koji je bio jedan od nekoliko odredaba sporazuma namenjenih isključivo interesima američkog establišmenta i nevezanih za pitanja Srbije i Kosova.

Uzimajući u obzir opisane faktore, može se zaključiti da je, iz perspektive Beograda, izraelsko-palestinski sukob „dalek” jer ne nosi direktne posledice po Srbiju i Zapadni Balkan. Najpre orijentisana ka EU, mada uz održavanje bliskih odnosa sa SAD, Rusijom i Kinom, srpska spoljna politika nije naročito zagledana u politička dešavanja na Bliskom istoku. Iako Srbija održava dobre ekonomske odnose sa Izraelom, nastavljanje odnos sa Palestinom nije ugrozilo to ekonomsko partnerstvo; stoga, nije bilo potrebe za zauzimanjem izraženijeg proizraelskog stava. Štaviše, izraelsko [priznanje](#) Kosova u 2020. godini dodatno je destimulisalo političko približavanje Beograda i Tel Aviva, posebno uzimajući u obzir snažno [protivljenje](#) Palestine kosovskoj nezavisnosti. Održavanje *statusa quo*, tj. zadržavanje neutralnosti, predstavlja povoljno rešenje za Srbiju – omogućava joj da ubira pohvale zbog usaglašavanja sa EU, a bez toga da mora rizikovati bilo koji od nacionalnih interesa ili ugroziti odnose sa bilo kojim važnim partnerom.

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;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina;
- 4) Naša Evropa.