

Hrvatska vanjska politika i proširenje EU-a na zemlje Zapadnog Balkana: sraz taktičkih i strateških vanjskopolitičkih ciljeva

Dragan Jurić
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
draganojuric@gmail.com

Uvod

Proširenje Europske unije na Zapadni Balkan (ZB) je (sporo)goruća tema europske vanjske i sigurnosne politike i stalni izvor prijepora kako između, tako i unutar njenih članica, a rat u Ukrajini ju je dodatno aktualizirao. Deklarativni stav Hrvatske oko proširenja EU-a na sve zemlje ZB-a, slično kao i u svim ostalim zemljama članicama EU-a koje graniče sa zemljama ZB-a, je da je to u njenom nacionalnom interesu, te o tome postoji konsenzus među svim relevantnim političkim strankama u zemlji. Percipirana kao zona potencijalne nestabilnosti, regija ZB-a je primarni fokus Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a, a Hrvatska, kao najmlađa članica Unije, s njome je geografski, gospodarski, povijesno i kulturno duboko povezana. Polazna pretpostavka ovog članka je da Hrvatska treba nedvosmisleno podupirati proširenje EU-a na sve zemlje ZB-a jer je to u njenom strateškom interesu. U tu svrhu Hrvatska treba aktivirati svoju vanjsku politiku i pojačati svoje diplomatske napore jer će proširenjem Unije na svoje jugoistočno susjedstvo dugoročno otkloniti neposredne sigurnosne prijetnje i tako najbolje osigurati svoju fizičku sigurnost. Štoviše, proširenje EU-a na ZB Hrvatskoj nudi logičnu nišu za smisleno vanjskopolitičko djelovanje i daje priliku za ostvarenje aspiracije da postane malom silom.

Nasuprot tome, pristupni pregovori sa zemljama kandidatima nude Hrvatskoj jedinstvenu priliku da koristi svoje članstvo u EU kao oruđe te politiku proširenja Unije iskoristi kao svoj vanjskopolitički alat za ostvarenje kratkoročnih ciljeva, na način da svojim susjedima unilateralno uvjetuje pristup EU-u povoljnim rješavanjem bilateralnih sporova, kao što su to činile Italija Sloveniji, pa Slovenija Hrvatskoj, te Grčka, a zatim i Bugarska Sjevernoj Makedoniji. Ovakav taktički pristup u vanjskoj politici može biti jako privlačan za aktere jer kratkoročno može osigurati potencijalno kritične unutarnjopolitičke bodove. Štoviše, percipirana 'slabost' ili 'mekoća' u vođenju vanjske politike i rješavanju otvorenih pitanja 'od nacionalne važnosti' će

vrlo vjerojatno rezultirati neugodnim unutarpolitičkim posljedicama za aktere. Međutim, pretvrd stav i unilateralno blokiranje pregovora, te tako kočenje cjelokupnog procesa proširenja Unije, na sebe navlači bijes ostalih članica i institucija EU-a. Stoga je ključno pitanje kako će hrvatski vanjskopolitički akteri balansirati između dugoročnih i kratkoročnih prioriteta.

Proširenje EU-a na Zapadni Balkan Hrvatskoj nudi logičnu nišu za smisleno vanjskopolitičko djelovanje i daje priliku za ostvarenje aspiracije da postane malom silom

Prvi dio članka analizira pozadinu i trenutačnu dinamiku procesa proširenja EU-a na zemlje ZB-a, a zatim u tom kontekstu evaluira hrvatske strateške interese, formulirane *Strategijom nacionalne sigurnosti* iz 2017. godine i iz nje proizašle ciljeve hrvatske vanjske politike. Drugi dio članka razmatra odnose i neriješene bilateralne sporove Hrvatske s tri susjedne zapadnobalkanske zemlje, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom te Srbijom.

Razumijevanje hrvatske pozicije

Brojni faktori utječu na poziciju pojedine članice EU-a i oblikuju njen stav naspram proširenja. Ti faktori, osim bilateralnih sporova, uključuju ekonomske i trgovinske veze s regijom i pojedinim zemljama kandidatima, pitanje migracija, vanjskopolitičke prioritete i nacionalno ideološko poimanje budućeg oblika i orijentacije Europske unije (Ker-Lindsay i dr., 2017).

Da bismo razumjeli poziciju Hrvatske naspram proširenja EU-a na zemlje Zapadnoga Balkana moramo je s jedne strane staviti u širi kontekst procesa proširenja Unije, a s druge strane trebamo zagrepsti u unutarnju dinamiku kreiranja i vođenja hrvatske vanjske politike temeljene na ostvarenju samoproklamiranih nacionalnih interesa. Stoga slijedi kratka analiza obaju fenomena na temelju pregleda literature i javno dostupnih dokumenata.

No, najprije treba kratko definirati Zapadni Balkan i spomenuti neke kontroverze koje se za njega vežu. Zapadni Balkan je politički definirana geografska regija koja uključuje zemlje bivše Jugoslavije koje još nisu članice Unije plus Albaniju, i kao takva ima karakter 'čekaonice' pred vratima EU-a. Pri kreiranju ove regije, EU se vodila sličnostima među susjednim zemljama, stavivši ih tako sve u isti koš, a pri tome zanemarujući razlike, od kojih su neke i dovele do sukoba u devedesetima (Jović, 2018, str. 8). Tako dolazimo do bizarno kontradiktornog, ali ipak funkcionalnog pojma Zapadni Balkan, koji ne samo da ujedinjuje „zemlje koje su nesklone unifikaciji“, već na nezgrapnan način „povezuje preopterećeni termin ‘Balkan’ s pozitivnim asocijacijama koje priziva pridjev ‘zapadni’” (Bieber, 2022, str. 19). Nakon primanja Hrvatske 2013. i ‘zamora proširenjem’ nakon toga, ostatak zemalja regije, lišen iluzije skore europske integracije, okarakteriziran je kao *Restern Balkans* (BiEPAG, 2014, str. 11; Jović, 2018, str. 10). U Hrvatskoj – koja po svaku cijenu želi izbjeći negativne konotacije Balkana bar psihološki, kad to već ne može geografski (Jakovina, 2010, str. 89) – preferirani izraz za regiju je ‘jugoistočno susjedstvo’ (Hrvatski sabor, 2017).

Proces pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Europskoj uniji

Integracija Zapadnog Balkana je postavljena kao prioritet na sastanku na vrhu Europskog vijeća u Solunu 2003. godine. Kriteriji za pridruženje, definirani 1993. u Kopenhagenu, su ekonomski, administrativni i politički, od kojih potonji uključuju stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i zaštitu manjina. Nakon početnog zamaha u proširenju i uspješne demonstracije normativne moći Unije kao promicateljice procesa demokratizacije u Europi (Papa, 2022), među članicama EU-a prvo dolazi do zasićenja proširenjem, a zatim i do 'otpora proširenju', što zbog interne fragmentacije među stavovima članica, što zbog eksterne nemogućnosti kandidata da zadovolje Kopenhaške kriterije (Economides, 2020). Takav smanjeni entuzijazam članica EU za proširenjem na ZB je rezultirao preoblikovanom strategije proširenja koja insistira na poštivanju vladavine prava, rješavanju bilateralnih sporova i jačanju ekonomske politike kao preduvjetima za otvaranje pregovora o pridruživanju (Bašeska, 2022; Mišćević & Mrak, 2017), u međuvremenu se fokusirajući na materijalne poticaju u vidu ulaganja u infrastrukturne i energetske projekte (Landheer, 2022; Jano, 2022).

Nasuprot tome, primjetan je rastući trend ravnodušnosti prema EU-u, osobito u većinski slavenskim zemljama Zapadnog Balkana, u kojima pridruženje (bar deklaratorno) podupiru političke elite, dok je stanovništvo oko tog pitanja prilično podijeljeno, pa i skeptično (Jović, 2018). Takvo raspoloženje među širom populacijom se objašnjava ulogom Zapada u novijoj povijesti regije, osjećam da obični ljudi nemaju nikakvog utjecaja na eventualni 'ulazak u Europu' – što se ionako pretvorilo u čekanje Godota – te dojmom da se tu isključivo radi o uskim interesima EU i domaćih političkih elita (Jović, 2018, 2021, str. 11). Ovom trendu opadanja 'privlačne moći' EU-a na ZB-u je svakako pridonio rastući utjecaj suparničkih geopolitičkih aktera i 'manje zahtjevnih' partnera Rusije i Kine, što je doprinijelo slabljenju procesa demokratizacije i vladavine prava (Anastasakis, 2022; Ferrinho Lopes & Bondarenko, 2022; Kurečić & Haluga, 2022; Marković Khaze, 2022; Stratulat, 2012; Smith i dr., 2021; Šarić & Marcos, 2022; Zaborowski, 2021).

Daleko negativniji učinak na proces pridruživanja ZB-a od malignog djelovanja eksternih aktera poput Rusije i Kine većina autora ipak vidi u raskoraku jačanja stabilnosti i demokracije koji paradoksalno proizlazi iz same strategije EU-a i njene tendencije da u ime stabilnosti legitimizira i podupire zapadnobalkanske režime unatoč njihovom očitom odmakom od demokratskih normi i drugih 'europskih vrijednosti' (Gafuri i Muftuler-Bac, 2021; Smith i dr., 2021). Sve je to uvelike rezultiralo pojavom 'stabilokracije', odnosno režimima koji nisu demokratski ali ni potpuno autokratski, u kojima politički akteri na vlasti koriste „autoritarne alate, uglavnom neformalno, kako bi podrivali formalno demokratska pravila” (Bieber, 2022, str. 118). Naročito posljednjih godina, ZB je obilježen stabilokracijama, odnosno „vladama koje tvrde da osiguravaju stabilnost, pretvaraju se da teže integraciji u EU i oslanjaju se na neformalne, klijentističke strukture, kontrolu medija i redovitu proizvodnju kriza kako bi potkopali demokraciju i vladavinu prava” (Bieber, 2018).

Iako su dosadašnja nastojanja 'europeizacije' zemalja ZB-a podbacila, što zbog unutarnjih strukturnih ograničenja i prepreka u tim zemljama, a što zbog nedosljednosti uvjeta pridruživanja i politike EU-a prema njima (Kurečić & Haluga, 2022, str. 91; Petrović & Tzifakis, 2021), akademska zajednica je manje-više jednosložna da je u primarnom strateškom interesu EU-a da što prije integrira cijelu regiju, jer će tako dodatno ojačati vlastitu otpornost kada se radi o vanjskim sigurnosnim ugrozama, što je ujedno i jedan od temeljnih ciljeva koji si je Unija zacrtala svojim vanjskopolitičkim 'strateškim kompasom' (Economides, 2020; Jović 2021, str. 12; Kurečić & Haluga, 2022, str. 90; Stratulat, 2012, str. 2; Sweeney & Winn, 2022, str. 9). U kontekstu rata u Ukrajini, za očekivati je da će se proces integracije ZB-a intenzivirati, a u prilog tome ide i poziv njemačkog kancelara Scholza Uniji da podupre

zemlje ZB-a u njihovom nastojanju da se pridruže „što je prije moguće,” te zagovaranje francuskog predsjednika Macrona da „im se da jasna perspektiva pridruženja Europskoj uniji”(Anastasakis, 2022; Šarić & Marcos, 2022).

Hrvatska vanjska politika i nacionalni interesi

Sveobuhvatna analiza hrvatske vanjske politike u pogledu njenog iniciranja, procesa odlučivanja, implementacije i evaluacije, kao i definiranja nacionalnih interesa, je izvan okvira ovog teksta. Umjesto toga, fokus je stavljen na neke konkretne značajke procesa vođenja hrvatske vanjske politike koje su bitne za razumijevanje odluka i stavova vezanih za hrvatsku politiku prema proširenju EU-a na susjedne zemlje.

Evolucija hrvatskih vanjskopolitičkih ciljeva i prioriteta, od proglašenja neovisnosti pa do ulaska u EU, može se ugrubo podijeliti u tri faze: međunarodno priznanje, reintegracija teritorija i integracija u NATO i EU (Jović, 2011). Nakon postupnog ostvarenja ovih zacrtanih ciljeva i konačnog članstva u EU-u 2013. godine, u hrvatskoj vanjskoj politici se razaznaju dvije nove ideje: kako se što dublje integrirati u europske i globalne strukture, te tako postati malom silom (Luša & Mijić 2012). Hrvatskoj se također otvorila mogućnost da razvije novu strategiju u svom pristupu regiji kako bi maksimizirala svoju novostečenu ojačanu poziciju punopravne članice EU-a i na taj način se pozicionirala kao regionalni lider u multilateralnoj suradnji i konstruktivni posrednik u integraciji regije ZB-a u EU (Rešić, 2013, str. 88). Tu se također javila i dilema „treba li Hrvatska slijediti svoj vlastiti kurs u vanjskoj politici ili treba prvenstveno uzeti u obzir zajednički interes Unije pri inkorporiranju svojih ciljeva i specifičnih nacionalnih interesa u okviru zajedničke EU vanjske politike” (Rešić, 2013, str. 88).

Pitanje definiranja nacionalnih interesi je samo po sebi sporno, od toga tko ih definira i jesu li oni trajni ili promjenjivi, pa do toga odnose li se oni na materijalne interese poput povećanja moći, fizičke sigurnosti, kontrole nad resursima i teritorijem ili na one idejne kao što su vrijednosti, identiteti i norme. U ovome članku ćemo stoga za njihovu analizu koristiti *Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske* iz 2017. godine, budući da je to „temeljni (...) dokument kojim se određuje što su to nacionalni interesi Hrvatske te na koji će način i kojim sredstvima država te interese štiti” (Izmjene i dopune Zakona o obrani 2018). Prema toj strategiji, Hrvatski nacionalni interesi su izvedeni iz „temeljnih vrednota definiranih Ustavom (...) polazeći od vlastitoga geostrateškog i geopolitičkog položaja te stanja i trendova u međunarodnom okružju“ (Hrvatski sabor, 2017). To okružje se uglavnom odnosi na regiju Zapadnog Balkana, koja se u dokumentu naziva ‘jugoistočno susjedstvo’, a označena je kao „izvor je potencijalnih izazova, ali i prilika za promicanje i zaštitu nacionalnih interesa,” budući da se radi o području koje karakterizira „politička nestabilnost, nedovoljno izgrađene državne institucije, korupcija, visoka stopa nezaposlenosti te socijalne i etničke, odnosno međunacionalne napetosti,” te je kao takav otvoreno „utjecaju drugih globalnih i regionalnih aktera“ (Hrvatski sabor, 2017). Usprkos tome, u strateškom dokumentu se regija ZB-a ujedno prepoznaje i kao „prilika za širenje političke, gospodarske, sigurnosne, prometne, energetske i druge suradnje,” a njena sigurnost i stabilnost su od „ključne je važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske” (Hrvatski sabor, 2017). Stoga Hrvatska „ostaje privržena euroatlantskoj perspektivi i budućnosti država jugoistočne Europe te snažno podupire procese proširenja Europske unije,” ali i istodobno ističe „potrebu ispunjavanja svih uvjeta za članstvo i razvoj demokratskih institucija“ u susjednim zemljama (Hrvatski sabor, 2017).

Proširenje EU-a i odnosi prema ključnim susjedima

Pozicija Hrvatske u vezi pridruživanja šest zapadnobalkanskih zemalja Europskoj uniji je poglavito određena postojanjem, odnosno izostankom bilateralnih sporova sa svakom od tih zemalja. Stoga Albanija, Sjeverna Makedonija i Kosovo, nakon ispunjenja tehničkih uvjeta, mogu računati na potpunu političku podršku Hrvatske na svom putu pridruživanja Uniji. Nasuprot tome, za očekivati je da će stav Hrvatske prema Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji uvelike ovisi o nizu otvorenih bilateralnih pitanja. Sličnu, ali dijametralno suprotnu poziciju, zauzima Grčka kao još jedna članica EU-a koja neposredno graniči sa zemljama Zapadnog Balkana, i koja načelno također podupire ulazak svih šest zemalja u EU, ali eventualni primitak Albanije, Sjeverne Makedonije, a u određenoj mjeri i Kosova, uvjetuje rješavanjem otvorenih bilateralnih pitanja u svoju korist (Armakolas & Triantafyllou, 2017).

Ogledni primjer bilateralnog sukoba između članice i kandidata za primanje u EU je slučaj pridruživanja Hrvatske kojoj je Slovenija *de facto* postavila dodatni politički uvjet (Bickl, 2017). EU je ovaj slučaj doživjela kao duboko problematično unilateralno ponašanje članice prema zemlji kandidatu (Rešić, 2013, str. 90), između ostalog i zato što takav primjer može imati duboke implikacije za proširenje EU-a na ostatak zemalja ZB-a (Bickl, 2017). Stoga Djolai i Nečev zagovaraju jaču potporu institucija Europske unije, u prvom redu Komisije, zemljama kandidatkinjama, kao i veći pritisak na zemlje članice da se sporovi riješe čak ako to i nije u njihovom neposrednom kratkoročnom interesu (2018, str. 14).

Regija Zapadnog Balkana obilježena je jačanjem autoritarnih i iliberalnih režima, a izazivanje napetosti u bilateralnim odnosima sa susjedima je jedan od tipova političkih kriza koje akteri na vlasti po potrebi instrumentaliziraju kako bi skrenuli pažnju javnosti, prigušili opoziciju, i/ili mobilizirali državne resurse u stranačke svrhe (Bieber, 2022:, str. 122). Imajući to u vidu, za očekivati je da će se i hrvatski unutarpolitički diskurs podijeliti u dva tabora – na jednoj strani oni koji očekuju da se članstvo u EU-u iskoristi za postizanje nacionalističkih ciljeva (osobito u odnosu na susjedne zemlje), i na drugoj strani oni koji zagovaraju harmonizaciju ciljeva na razini EU-a (Jović, 2011). No, bez obzira koji diskurs prevlada u hrvatskoj vanjskoj politici, konfliktni potencijal otvorenih pitanja u bilateralnim odnosima Hrvatske s (jugo)istočnim susjedima će ostati prisutan, osobito stoga što hrvatska politika rješavanja bilateralnih pitanja nije konzistentnu niti kontinuirana, već je ovisna kako o vanjskim, tako i o unutarnjim političkim prilikama (Zorko, 2011, 2013a).

Bosna i Hercegovina

Odnos Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom je primarno obilježen položajem Hrvata kao jednog od tri konstitutivna naroda, zatim odnosom prema ratu u BiH i ulozi Hrvatske, pitanjem granica, te u određenoj mjeri strahom od radikalizma u BiH (Hodžić, 2020). Za hrvatsku je politiku BiH ‘poseban slučaj’, a odnos spram nje se drastično mijenjao, uglavnom ovisno o afinitetima vodećih vanjskopolitičkih aktera. Zadnjih godina je tako primjetan trend svojevrstne ‘retudmanizacije’ hrvatske politike prema BiH, koji je započela predsjednica Grabar-Kitarović sa svojim konceptom ‘dviju domovina’ i isticanjem BiH kao sigurnosne prijetnje za Hrvatsku, a nastavlja ga predsjednik Milanović, čiji se sirovi i nimalo diplomatski diskurs u vezi izbornog zakona i status Hrvata u BiH doživljava kao zadiranje u unutarnja pitanja i povredu suvereniteta, osobito u krugovima bošnjačkih i ‘građanskih’ političkih elita. Ovakva sekuritizacija bilateralnih odnosa s hrvatske strane izaziva reakciju BiH, koja posljedično počinje recipročno percipirati Hrvatsku kao sigurnosnu ugrozu za sebe.

„Ravnopravan položaj, suverenitet i opstanak hrvatskoga naroda u Bosni i Hercegovini” je jedan od četiri temeljna nacionalna interesa definirana hrvatskom Strategijom nacionalne sigurnosti, a strateški cilj koji iz toga proizlazi je „osiguranje opstanka, zaštita identiteta i političkog subjektiviteta hrvatskoga naroda, kao konstitutivnog u Bosni i Hercegovini” (Hrvatski sabor, 2017). Povrh toga, svi

etnički Hrvati iz BiH imaju i (pravo na) hrvatsko državljanstvo. Dvojno državljanstvo inače ima “važnu ulogu u zaštiti od diskriminacije i očuvanju prava manjina,” međutim, kako ističe Ravlić, “u obliku transgraničnog dvojnog državljanstva zasnovanog na totalno-etničkom shvaćanju nacije može biti razorno za demokratsku državu, te za međudržavne odnose” (2017, str. 27). U kontekstu hrvatskog članstva u EU-u, pitanje Hrvata u BiH bi moglo postati okosnica križarskog pohoda (crusading) kao jedne od strategija vanjske politike Hrvatske, kao male zemlje koja ima ambicije postati malom silom.

Hrvatska s BiH dijeli najdužu granicu, te nekoliko osjetljivih tema koje se uz nju vežu. Pored problema razgraničenja na rijeci Uni između Hrvatske i Bosanske Kostajnice i spora oko otočića Veliki i Mali Škoj (Rešić 2013, str. 93), najviše kontroverzi je vezano uz izgradnju Pelješkog mosta s kojim je Hrvatska riješila problem kopnenog diskontinuiteta svog teritorija. Od začetka ideje Pelješkog mosta pa do njegovog konačnog okončanja, BiH se oštro protivila ističući kako most narušava bosansko-hercegovački pristup moru, krši prava BiH prema međunarodnom pravu mora, te dodatno izolira Neum, što će sve imati negativne posljedice na njen turizam i gospodarstvo (Petrović & Wilson, 2021, str. 9; Uilenreef 2010, str. 13-14). No, budući da je EU – pronašavši u projektu i svoj interes – financijski i politički izravno poduprla izgradnju mosta, žalbe BiH nisu urodile plodom, a Hrvatska je evidentno ‘osvojila’ ovaj spor (Petrović & Wilson, 2021, str. 9).

Kada govorimo o ‘europskoj perspektivi’ BiH, valja imati na umu da tri konstitutivna naroda imaju prilično različite poglede oko članstva u EU i NATO-u. Prema anketi iz 2016. velika većina građana Federacije BiH, skoro 90%, podupire članstvo u EU-u, dok je taj postotak u Republici Srpskoj tek oko 40% (Jović, 2018, str. 26). Ovakav razlika među entitetima se može objasniti nadom etnoseparatističkog dijela RS-a da će kad-tad doći do raspada BiH i da bi se RS potom mogla ujediniti sa Srbijom (Jović, 2018, str. 26) Uspješnost ovakve strategija ‘zamrznutog konflikta’ i čekanja povoljnih geopolitičkih uvjeta za ostvarenje cilja će biti daleko manje vjerojatna u slučaju da BiH postane članica EU-a, jer bi trenutni status quo time bio dodatno zacementiran (Jović, 2018, str. 26). Hrvatska, kao jedan od jamaca Dejtonskog sporazuma, svakako djeluje, i djelovati će, u smjeru očuvanja cjelovite BiH, međutim, kako ističe Padjen (2020), hrvatska vanjska politika „nedovoljno pridonosi rješavanju društvenih, političkih, ekonomskih, kulturnih itd. slabosti Bosne i Hercegovine,” a razlog takve nedovoljno uspješne politika po njemu je to što ona „nije državna, nego strančarska,” i što joj je matica etnička.

Crna Gora

Odnos Hrvatske i Crne Gore je dugo bio obilježen naslijeđem rata i pitanje uloge te zemlje i njene političke elite u napadu na Hrvatsku, osobito u granatiranju Dubrovnika. Međutim, slični vanjskopolitički ciljevi nakon crnogorske samostalnosti 2006. i njene strateške orijentacije na euroatlantske integracije, doveli su do renesanse u odnosima, te „danas govorimo o dvjema susjednim i prijateljskim zemljama” (Zorko, 2013b, str. 57), bar što se službene politike i političkih elita u obje zemlje tiče. Zbog svoje prozapadne politike, koja uključuje sankcije Rusiji i priznavanje Kosova, „zapadne vlade,” pa tako i Hrvatska, „prešle su preko ozbiljnih nedostataka u vladavini prava u Crnoj Gori” (Bieber, 2022, str. 134). Ovdje nije zgorega istaknuti da je pojam ‘stabilokracije’ prvi upotrijebio Srđa Pavlović (2016) kako bi opisao političku situaciju u Crnoj Gori koju karakterizira „perzistentna nedemokratska praksa koja [ima] izvanjsku podršku, posebno zapadnu”.

Što se tiče položaja hrvatske manjine u Crnoj Gori, službena Hrvatska je zadovoljna njezinim statusom (Vlada RH, 2021), ali pitanje granice na poluotoku Prevlaci je još uvijek otvoreno, iako *de facto* funkcionalno uređeno privremenim sporazumom iz 2002. godine (Djolai i Nečev 2018, str. 13), prema kojem je Hrvatskoj „pripao kopneni dio Prevlake odnosno rt Oštro i uzak pojas mora uz Prevlaku a Crnoj Gori ostali dio ulaza u Boku kotorsku“ (Kračković, 2019). Spor oko Prevlake je često bio tema

Jurić, Hrvatska vanjska politika i proširenje EU-a

unutarnje politike u obje zemlje, a u zadnje vrijeme je to osobito primjetno u unutarnjopolitičkim obračunima u Crnoj Gori, gdje opozicijske nacionalističke stranke optužuju vladu za „prodaju Prevlake Hrvatskoj” (Rešić, 2013, str. 94). Moguće i pod utjecajem ovakvih pritisaka iznutra, Crna Gora po novom inzistira da su predmet spora ne samo morska već i kopnena granica (Hina 2021). To navodi na zaključak da je pitanje ovog graničnog spora još uvijek itekako otvoreno, a o njegovom rješenju će ponajviše ovisiti kvaliteta odnosa između dvije zemlje (Zorko, 2013b). U trenutku kada se Crna Gora pod pritiskom EU-a žuri staviti to pitanje *ad acta*, ostaje za vidjeti hoće li Hrvatska iskoristiti svoju poziciju države članice kako bi izvukla dodatne koncesije u ovom sporu, čije rješenje će se tražiti u bilateralnim pregovorima koji su u tijeku (Petrović & Wilson, 2021, str. 9; Vlada RH, 2021).

Ako izuzmemo pitanje razgraničenja na Prevlaci, suradnja Hrvatske i Crne Gore je još uvijek u uzlaznoj putanji, osobito u pogledu crnogorskog puta u EU koji Hrvatska podupire i potpomaže, a primjer za to je i „sporazum o suradnji dva ministarstva, koji predviđa obuku crnogorskih diplomata u hrvatskom ministarstvu vanjskih poslova” (Vlada RH, 2021).

Srbija

Odnosi Hrvatske i Srbije su uvelike opterećeni ratom i generalno problematični, a broj sporova se s vremenom samo povećao (Petrović & Wilson, 2021). Nakon potpisivanja *Sporazuma o normalizaciji odnosa* iz 1996., kojim su dvije države jedna drugoj priznale povijesni kontinuitet i granice (Ponoš, 2021), i nakon svojevrsnog detanta tijekom predsjednikovanja Ive Josipovića i Borisa Tadića (Jović, 2010), bilateralni odnosi su se ponovno narušili dolaskom na vlast Kolinde Grabar-Kitarović i Andreja Plenkovića u Hrvatskoj te Aleksandra Vučića u Srbiji (Petrović & Wilson 2021, str. 10). Odnose Hrvatske i Srbije nisu značajno unaprijedile ni međusobne isprike (pet s hrvatske i šest sa srbijanske strane), budući da su one bile upućene prvenstveno „kako bi se ostvario pozitivan utisak na međunarodnu i europsku javnost“ (Krstić, 2021), niti odbacivanje međusobnih tužbi za genocid na Međunarodnom sudu u Hagu (ICC). A ne pridonose im ni obostrano nezadovoljstvo statusom nacionalnih manjina, niti neriješeno pitanje nestalih u ratu (njih oko 1800), a ponajmanje hrvatske obljetnice vojno-redarstvene operacije *Oluja*, koje se u Srbiji – poglavito u krugovima političkih i vjerskih elita – doživljavaju kao cinične proslave ‘etničkog čišćenja’ (Petrović & Wilson, 2021, str. 10).

Ovi međusobni neriješeni i nagomilani sporovi se ogledaju i u uvijek prisutnom protuhrvatskim, odnosno protusrpskoim sentimentima u društvu i javnom diskursu u obje zemlje. Takav diskurs je izrazito primjetan u Vučićevoj Srbiji, gdje ga se kroz prorežimske medije eksploatira u dnevno-političke svrhe. Stoga ne čudi da se prema anketama javnog mnijenja u Srbiji Hrvatska doživljava kao ‘neprijatelj’ broj jedan, ispred Amerike i Albanije koje zauzimaju drugo i treće mjesto (Jović, 2018, str. 26).

Iako tehničko i relativno trivijalno, pitanje granice na Dunavu je još jedan kamen spoticanja, a jedino oko čega se obje strane slažu je da se gotovo oko ničega ne slažu (Petrović & Wilson, 2021, str. 9). Govoreći o sporu na Dunavu 2013. godine, predsjednik Josipović je naglasio kako „Hrvatska neće zlorabiti svoj [EU] status u rješavanju bilateralnih problema i sporova sa susjedima“ i „da neće stajati na putu EU integracije Srbije zbog neriješenih graničnih sporova na Dunavu” (Rešić, 2013, str. 94). Međutim, Petrović i Wilson upravo takav scenarij smatraju najvjerojatnijim, imajući na umu kako je Hrvatska u nekoliko navrata već iskoristila svoje članstvo u EU-u kako bi blokirala ili bar usporila napredak Srbije u pregovorima o pridruženju (2021, str. 9).

Prema tome, iako su dužnosnici Europske unije do sada bili uspješni u prigušivanju hrvatskog protivljenja otvaranju određenih poglavlja, daljnja opstrukcija Srbije u procesu pridruživanja Uniji od hrvatskih političkih elita je za očekivati dok god su bilateralni odnosi između ove dvije zemlje na trenutnoj razini (Rešić, 2013, str. 11). Bilateralni sporovi i neriješena pitanja su škakljive teme, osobito

u unutarnjoj politici i bilo koji od spomenutih sporova ima potencijal da ga Hrvatska iskoristi kao unilateralno oružje protiv Srbije (Rešić, 2013, str. 95).

U trenutku kada EU pritišće Vučićevu vladu da se jasno i nedvosmisleno distancira od Rusije i konkretnim mjerama pokaže da svoju budućnost vidi isključivo u europskim integracijama, Hrvatska treba biti oprezna pri isticanju svojih problema sa Srbijom jer bi to mogle iskoristiti one članice EU-a koje su općenito skeptične prema proširenju na Zapadni Balkan kao paravan za blokiranje cjelokupnog procesa. U tom slučaju bi Hrvatska potencijalno mogla snositi krivnju za daljnje skretanje Srbije s europskog puta, što bi još više potpirilo protuhrvatske i protueuropske sentimente u Srbiji. Sve u svemu, Hrvatska mora pažljivo balansirati između (p)održavanja europske perspektive Srbije i unilateralnog rješavanja bilateralnih problema kroz pristupne pregovore, kako bi izbjegla percepciju zemlje koja stoji na europskom putu Srbije.

Umjesto zaključka

Članice EU-a mogu uspješno pretvoriti bilateralne probleme u političke uvjete tijekom procesa pridruživanja i u pravilu im to u pregovorima sa zemljama kandidatima jamči jaču poziciju i pruža veću moć, koje se rijetko libe iskoristiti (Uilenreef, 2010, str. 28). Za očekivati je da će Hrvatska u većoj ili manjoj mjeri pokušati instrumentalizirati svoju poziciju članice u procesu proširenja EU-a na ZB za rješavanje bilateralnih sporova. Ako to i učini, te blokiranjem ulaska susjednih zemalja insistira na maksimalističkom rješenju bilateralnih sporova u svoju korist, Hrvatska bi se mogla dovesti u situaciju da postane 'crna ovca' Europske unije, odnosno država koja narušava europsko jedinstvo u bitnim vanjskopolitičkim pitanjima. Iako bi takav pokušaj 'borbe' za nacionalne interese kratkoročno mogao iznuditi određene ustupke Hrvatskoj – i uz to još priskrbiti političke poene akterima vlasti na domaćoj sceni – posljedice takve vanjske politike bi bile nesagledive i dugoročno zasigurno negativne za Hrvatsku, koja kao mala zemlja svoje nacionalne interese prvenstveno pokušava ostvariti kroz multilaterizam, odnosno povezivanje i suradnju s drugim državama. Iako se korištenje članstva u EU-u za povoljno rješavanje bilateralnih sporova može gledati kao legitiman način postizanja nacionalnih interesa, osobito iz perspektive realpolitike, takav pristup bi bio riskantan i u konačnici vjerojatno kontraproduktivan. Stoga bi Hrvatska radije treba uložiti napor da njene potencijalne sigurnosne prijetnje postanu dijelom šire europske agende, te se kao takve rješavaju u neusporedivo snažnijem okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU-a. A da bi to bilo moguće, Hrvatska politika mora dobro odvagnuti do koje će mjere ustrajati u instrumentalizaciji svoje privilegirane pozicije članice EU-a i korištenju procesa pridruživanja susjednih zemalja kao oružja, kako bi joj se to dugoročno ne bi odbilo od glavu. Politika 'crne ovce' u temama koje spadaju u zajedničku domenu vanjske politike EU-a u pravilu nije blagorodna za dugoročnu sigurnost i nacionalne interese, što je razvidno iz primjera grčkog blokiranja pristupnih pregovora Turskoj koji se naknadno pokazao uvelike kontraproduktivnim (Armakolas & Triantafyllou, 2017, str. 6).

Kako ističe Rešić, „hrvatski politički akteri bi trebali prihvatiti povijesnu odgovornost i početi provoditi politiku koja će doprinijeti interesima Hrvatske i njenih građana u najdužem mogućem periodu“ (2013, str. 98). Trenutno ponašanje i ophođenje vodećih aktera hrvatske (vanjske) politike, u prvom redu predsjednika Milanovića, teško da se može okarakterizirati kao plod promišljene strategije i dugoročne vizije. Uporaba vanjske politike kao sredstva unutrašnjeg prepucavanja i političkog oportunitizma od strane neodgovornih aktera neminovno ide nauštrb dugoročnim nacionalnim interesima.

Nastavak proširenje EU-a na Zapadni Balkan i jačanje zajedničkih politika EU-a je neupitno u hrvatskom nacionalnom interesu imajući u vidu njene ograničene kapacitete i veličinu, te ekonomski

Jurić, Hrvatska vanjska politika i proširenje EU-a

potencijal i sigurnosno okružje (Knezović, 2020, str. 112). Kandidatura Srbije, međutim, zorno prikazuje kompleksnost i ambivalentnost hrvatske pozicije naspram proširenja EU-a na Zapadni Balkan. Hrvatska s jedne strane želi dugoročnu stabilnost u svom najbližem okružju i priliku za povećanje svog ekonomskog prosperiteta uklanjanjem prepreka pristupu susjednim tržištima. Nasuprot tome, međutim, dnevopolitički javni diskurs i usko definirani nacionalni interesi su često oprečni s dugoročnim vanjskopolitičkim ciljevima. Za hrvatsku diplomaciju ostaje pitanje koliko je političko uvjetovanje pridruživanja susjednih zemalja EU-u legitimno i učinkovito sredstvo vanjske politike? U traženju odgovora na nj, Hrvatska će morati dobro odvagati između pokušaja ostvarenja svojih kratkoročnih ciljeva s jedne strane, ili stvaranja zdravih preduvjeta za realizaciju onih strateških i dugoročnih. Hrvatska kao *problem-solver*, a ne *problem-maker* (Rešić, 2013) je preferirani dojam koji Hrvatska želi ostaviti u Bruxellesu, a vjerojatno i njena najbolja vanjskopolitička strategija ako se uzmu u obzir dugoročni strateški ciljevi. No može li Hrvatska odoljeti a da ne iskoristi svoju poziciju moći spram susjeda za neku neposrednu dobit? Hoće li izabrati vrapca u ruci ili goluba na grani? .

Literatura

Anastasakis, O. (2022). *The Russo-Ukrainian crisis and the Western Balkans: Associations and knock-on effects*. Podgorica: Atlantski savez Crne Gore.

Armakolas, I., & Triantafyllou, G. (2017). Greece and EU enlargement to the Western Balkans: Understanding an ambivalent relationship. *Southeast European and Black Sea Studies*, 17(4), 611–629.

Bašeska, E. (2022). EU enlargement in disregard of the rule of law: A way forward following the unsuccessful dispute settlement between Croatia and Slovenia and the name change of Macedonia. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(1), 221-256. doi:10.1007/s40803-022-00169-7

Bickl, T. (2017). Reconstructing the intractable: The Croatia-Slovenia border dispute and its implications for EU enlargement. *Croatian Political Science Review*, 54(4), 33.

Bieber, F. (2018). The rise (and fall) of Balkan stabilitocracies. *CIRSD*. <http://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2018-issue-no-10/the-rise-and-fall-of-balkan-stabilitocracies>

Bieber, F. (2022). *Uspon autoritarnih režima na zapadnom Balkanu*. Profil.

BiEPAG. (2014). Policy brief: Completing the EU enlargement to the Balkans: Dancing the European Kolo. A step to the side or a step forward? <https://biepag.eu/publication/policy-brief-completing-the-eu-enlargement-to-the-balkans-dancing-the-european-kolo-a-step-to-the-side-or-a-step-forward/>

Brkić, N. (2018). Izmjene i dopune Zakona o obrani. *IUS-INFO*. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/33608>

Djolai, M., & Nečev, Z. (2018). Bilateral disputes conundrum: Accepting the past and finding solutions for the Western Balkans. *Policy Brief*. Balkans in Europe Policy Advisory Group.

Džankić, J., Keil, S., & Kmezić, M. (2019). *The Europeanisation of the Western Balkans: A failure of EU conditionality?* Springer International Publishing, Palgrave Macmillan.

Economides, S. (2020). From fatigue to resistance: EU enlargement and the Western Balkans. *Dahrendorf Forum*. <https://www.dahrendorf-forum.eu/publications/from-fatigue-to-resistance-eu-enlargement-and-the-western-balkans/>

Ferrinho Lopes, H., & Bondarenko, A. (2022). The integration of the Eastern and Western Balkans into the EU and NATO. U B. F. Costa (ur.), *Challenges and barriers to the European Union expansion to the Balkan region* (str. 135-152). IGI Global.

Gafuri, A., & Muftuler-Bac, M. (2021). Caught between stability and democracy in the Western Balkans: A comparative analysis of paths of accession to the European Union. *East European Politics*, 37(2), 267–291.

Gagnon, V. P. (2004). *The myth of ethnic war: Serbia and Croatia in the 1990s*. Cornell University Press.

Hina. (2021). Pred Hrvatskom novi granični spor? Crna Gora traži dogovor o Prevlaci. *Novi list*. <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/crna-gora-trazi-novi-dogovor-o-prevlaci/>

Hodžić, A. (2020). Bilateralni odnosi između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine: otvorena pitanja (Diplomski rad). <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:988522>

Hrvatski sabor (2017). Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 73. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html

Jakovina, T. (2010). Hrvatska vanjska politika: Što smo bili, što jesmo, što želimo i što možemo biti? U N. Budak, & V. Katunarić (ur.), *Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu* (str. 83-101). Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo”.

Jano, D. (2022). EU enlargement rounds and dilemmas: The successful, the reluctant, the awkward, and the laggards. U B. F. Costa (ur.), *Challenges and barriers to the European Union expansion to the Balkan region* (str. 18–38). Sveučilište „Karlo II. Štajerski” u Grazu. <https://www.igi-global.com/chapter/eu-enlargement-rounds-and-dilemmas/295601>

Jović, D. (2010). Palubna diplomacija i funkcionalna suradnja: hrvatsko-srpski bilateralni odnosi na početku mandata Ive Josipovića. *Izazovi evropskih integracija*, 7(11), 27-42.

Jović, D. (2011). Hrvatska vanjska politika pred izazovima članstva u Europskoj Uniji. *Politička misao*, 48(2), 7-36.

Jović, D. (2018). Accession to the European Union and perception of external actors in the Western Balkans. *Croatian International Relations Review*, 24(83), 6-32.

Jović, D. (2021). Strategic autonomy of the EU: The case of the Western Balkans. U M. Bonomi (ur.), *In search of EU strategic autonomy: What role for the Western Balkans?* (str. 9-12). Istituto Affari Internazionali.

Ker-Lindsay, J., Armakolas, I., Balfour, R., & Stratulat, C. (2017). The national politics of EU enlargement in the Western Balkans. *Southeast European and Black Sea Studies*, 17(4), 511-522.

Knezović, S. (2020). The changing role of NATO and EU CSDP in Central European security – The case of Croatia. U G. Varga (ur.), *The NATO and EU relations of Central and Eastern European nations* (str. 101-114). Dialóg Campus.

Kračković, R. (2019). Zašto se čeka arbitraža o Prevlaci? *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/hr/za%C5%A1to-se-%C4%8Deka-arbitra%C5%BEa-o-prevlaci/a-49720074>

Krstić, M. (2021). Međusobna izvinjenja Srbije i Hrvatske: uzroci i efekti izvinjenja i razlozi njihovog ograničenog uticaja. *Tragovi*, 4(2), 146-173.

Kurečić, P., & Haluga, V. (2022). European perspective of the Western Balkans: Increasing geopolitical stability through economic and institutional development. U 78th *International Scientific Conference on Economic and Social Development* (str. 82-92). Aveiro.

Jurić, Hrvatska vanjska politika i proširenje EU-a

Landheer, M. (2022). Chinese Western Balkans presence forces EU to follow geopolitical suit: A transformation of the EU's enlargement strategy from 2003 to 2018. <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/466>

Luša, Đ., & Mijić, P. (2012). Vanjska politika malih država – normativna moć kao faktor utjecaja u međunarodnim odnosima. *Političke perspektive*, 2(3), 39-65.

Marković Khaze, N. (2022). Perceptions of the EU in the Western Balkans vis-à-vis Russia and China. *European Foreign Affairs Review*, 27(1), 81-108.

Miščević, T., & Mrak, M. (2017). The EU accession process: Western Balkans vs EU-10. *Politička misao*, 54(4), 185–204.

Padjen, I. (2020). Diplomacija u granicama prava: Hrvatska i Bosna i Hercegovina. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(2), 331–367.

Papa, R. (2022). The European Union enlargement process: Western Balkans case study. *Social Science Research Network*. <https://papers.ssrn.com/abstract=4048351>

Pavlović, S. (2016). Montenegro's 'stabilitocracy': The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change. *EUROPP*. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-wests-support-of-dukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>

Petrović, M. (2020). The post-communist transition of the Western Balkans: Europeanisation with a small enlargement carrot. U A. Akimov & G. Kazakevitch (ur.), *30 years since the fall of the Berlin Wall: Turns and twists in economies, politics, and societies in the post-communist countries* (str. 57-82). Palgrave Macmillan.

Petrović, M. (2022). Towards gradual integration of the Western Balkans into the European Union: The case of Serbia. *Journal of Liberty and International Affairs*, 8(1), 308–321.

Petrović, M., & Tzifakis, N. (2021). A geopolitical turn to EU enlargement, or another postponement? An introduction. *Journal of Contemporary European Studies*, 29(2), 157–168.

Petrović, M., & Wilson, G. (2021). Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU accession. *Journal of Contemporary European Studies*, 29(2), 201–218.

Polović, J. (2013). Utjecaj međunarodnih aktera na procese demokratizacije država Zapadnog Balkana s posebnim osvrtom na Hrvatsku. *Međunarodne studije*, 13(1), 9-31.

Ponoš, T. (2021). Kako smo se normalizirali – 25 godina od Sporazuma o normalizaciji odnosa između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije. *Tragovi*, 4(2), 122-145.

Ravlić, S. (2017). Nacionalne manjine i dvojno državljanstvo. *Forum za sigurnosne studije*, 1(1), 8-32.

Rešić, A. (2014). Croatian strategy of multilateralism: Investment in becoming a regional leader towards the EU. *Međunarodne studije*, 14(1), 87-101.

Sekulić, T. (2020). *The European Union and the paradox of enlargement: The complex accession of the Western Balkans*. Palgrave Macmillan.

Smith, N. R., Marković Khaze, N., & Kovačević, M. (2021). The EU's stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states. *Journal of Contemporary European Studies*, 29(2), 169-183.

Stratulat, C. (2012). EU enlargement to the Balkans: The show must go on. *European Policy Centre*. <https://www.epc.eu/en/Publications/EU-enlargement-to-the-Balkans~1c4454>

- Sweeney, S., & Winn, N. (2022). Understanding the ambition in the EU's strategic compass: A case for optimism at last? *Defence Studies*, 22(2), 192-210.
- Szerencsés, L. (2021). Security perception in Croatia since the declaration of independence. *Defense & Security Analysis*, 37(1), 114-128.
- Šarić, D., & Marcos, P. (2022). The war in Ukraine: Aftershocks in the Balkans. <https://www.csis.org/analysis/war-ukraine-aftershocks-balkans>
- Tatalović, S. (2013). Etnički odnosi i sigurnost na Zapadnom Balkanu. *Politički život*, 3(9), 15-23.
- Uilenreef, A. (2010). Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20100600_cesp_paper_uilenreef.pdf
- Vlada RH. (2021). Hrvatska i Crna Gora će spor na Prevlaci rješavati bilateralnim putem. <https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatska-i-crna-gora-ce-spor-na-prevlaci-rjesavati-bilateralnim-putem/32064>
- Wunsch, N. (2018). *EU enlargement and civil society in the Western Balkans*. Palgrave Macmillan.
- Zaborowski, M. (2021). Central European security: History and geography matter. *NATO Defense College*, 4(21), 1-4.
- Zorko, M. (2011). Granice država nastalih iz SFRJ: studije slučaja otvorenih graničnih pitanja (Doktorska disertacija). Fakultet političkih znanosti.
- Zorko, M. (2013a). Rezultati reguliranja otvorenih graničnih pitanja u okviru sukcesije SFRJ na primjeru Republike Hrvatske – međunarodnopravna rješenja i politička pitanja. U D. Dimitrijević i dr. (ur.), *Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFRJ* (str. 473-483). Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Zorko, M. (2013b). Konfliktni potencijal dobrosusjedskih odnosa: slučaj Hrvatske i Crne Gore. *Političke perspektive*, 3(1), 57-75.