



Унутрашња организација и кадровска политика МСП-а

Србија би коначно морала да се определи, за какву врсту организације и систематизације унутар Министарства спољних послова се залаже. У свету су препознатљива два концепта. Први, по којем се МСП као надлежно министарство бави искључиво дипломатским питањима, а свим осталим питањима (економија, информисање, култура, енергетика, саобраћај...) баве се представници осталих надлежних министарстава који су деташирани у МСП. Према овом моделу, нпр. аташеа за штампу, информисање и културу у дипломатско-конзуларном представништву Србије делегирало би Министарство културе, а Министарство спољних послова би обезбедило неопходну обуку, припрему и техничке услове за рад.

И други, према којем је МСП задужено за све послове који се тичу међународних односа и међународног представљања.

Неопходно је одредити се за један од два понуђена модела и због: дугорочног планирања школовања кадрова, формирања кадровске базе, средњерочног планирања буџетских издатака... Данас, од разних „експерата“ и „аналитичара“ можемо чути како је српска дипломатија прегломазна, скупа, неефикасна... Моје питање је: у односу на шта српску дипломатију меримо и са чим је упоређујемо? Јер, уколико се изабере први модел структурирања МСП-а, онда треба констатовати да номинално-МСП има велики број запослених. Али истовремено, треба констатовати да друга надлежна министарства немају ни изблиза довољно људи који би могли да се баве тим послом, наравно у одређеном делокругу рада. Уколико се изабере други модел структурирања МСП-а, онда треба констатовати да МСП има недовољно запослених и недовољно капацитета да ради свој посао. Нажалост, као и у многим другим сегментима, тако и у случају унутрашње организације МСП -а, Република Србија има средње решење, што не доприноси јасном утврђивању ланца одговорности и надлежности у систему спољних послова, онемогућава дугорочно кадровско и финансијско планирање и у значајној мери утиче на дипломатске капацитете државе.

Законом би требало утврдити колико се шефова дипломатско-конзуларних представништава одређује политичким путем. Нема ништа спорно у томе да се одређени амбасадори именују, а да пре тога нису имали радну књижицу у МСП-у. То

постоји свуда у свету. Али свуда у демократском свету то је и-ограничено. Тако у неким земљама председник може да именује трећину амбасадора или влада има право да именује петину шефова ДКП-ова. Ово је битно због самог МСП-а. Уколико не постоје јасна ограничења, у систему какав је српски, изузетак ће постати правило, па ће, пре или касније, сви амбасадори бити именовани по политичкој линији. То доводи до потпуног урушавања структуре унутар МСП-а и спречава нас да дугорочно изградимо озбиљну, мотивисану и цењену професионалну дипломатску службу. Иначе, због наведених ствари, српска дипломатија се већ неколико пута „прославила“ у претходним годинама. Бавећи се искључиво принципом, а не персоналним решењима, желим да подсетим, да је нпр. за нашег Амбасадора у Сирији именована жена, исто као и у Атини, што је – дипломатски гледано, велики пропуст, јер је по неписаном правилу Амбасадор у Атини задужен и за комуникацију са Атосом. Овакви пропусти завредили су и пажњу иностраних медија и подсмех у дипломатском кору.

Улога и статус Дипломатске академије морају бити потпуно промењени. Свакако да приоритет Дипломатске академије јесте школовање и усавршавање кадрова који су потребни МСП-у и другим државним институцијама, али то не може бити и једини задатак ове институције. Са капацитетима и потенцијалима које има, Дипломатска академија може постати регионални центар за дошколовање свршених студената из Србије, али и суседних земаља из области дипломатије, политикологије, теорија међународних односа... Због тога, Дипломатска академија мора бити и тржишно оријентисана институција, акредитована за специјалистичке и последипломске студије. На овакав начин, преко Дипломатске академије, МСП би добио нови квалитет, приближио свој рад јавности, проширио базу за регрутовање нових дипломата, а преко полазника из иностранства, будућих дипломата, отворио нове канале за комуникацију и утицај.

Мрежа дипломатско-конзуларних представништава

Прво, са чим се срећу наши грађани у иностранству јесте конзуларна служба. Честе су примедбе на спорост, неажурност, незаинтересованост. Али, стање у конзуларној служби истоветно је стању у којем се налази целокупна српска бирократија. Тешко је очекивати да се на овом пољу било шта промени једностраним корацима унутар МСП-а.

Конзуларна служба мора бити обухваћена реформама које су неминовне у систему државне управе.

Тек када се почело са послом лобирања за изјашњавање за српски предлог на седници Генералне скупштине УН, видело се колико је мрежа дипломатско-конзуларних представништава несавршена. То је још уочљивије уколико се све упореди са неколико стратешких докумената усвојених од стране Владе Србије усмерених на јачање извоза, смањивање спољно-трговинског дефицита, јачање билатералне сарадње... На простору бившег СССР-а, Србија има свега три Амбасаде: у Русији, Украјини и Белорусији, иако је управо тај простор идеалан за јачање билатералне сарадње и куповину сировина за српску привреду. У југо-источној Азији (земље чланице АСЕАН-а) једну-и то у Џакарти, са двоје запослених дипломата. Иако у том делу света можемо тражити тржишта за српску наменску индустрију. Србија нема ни једну амбасаду на Арапском полуострву, у Централној Азији, на Кавказу. Србија нема ниједан Конзулат у Руској Федерацији (изузимајући онај у Москви), нити на Западној обали Северне Америке. Наша дипломатско-конзуларна мрежа је рецидив некадашње дипломатске-конзуларне мреже СФРЈ, иако се СФРЈ распала пре две деценије. Често се од стране „експерата“ говори како је и данашња мрежа ДКП-ова гломазна и како је треба смањити, због трошкова. Уколико би се гледала искључиво расходна страна буџета, то је тачно. Али људи који заузимају такве ставове нису у праву. Два су стара правила у дипломатији: „скупље је затворити амбасаду, него отворити амбасаду“ и „највише кошта непостојање дипломатских односа“. На крају, уколико је потребно рационализовати дипломатско-конзуларну мрежу, нека представништва затворити, а друга отворити, неопходно је утврдити критеријуме на основу којих би се то радило. Уколико, као критеријуме, установимо: обим политичке сарадње, обим економске сарадње, обим војне сарадње, број српских исељеника у другим државама и њихове потребе, долазимо до закључка да нам најмање две амбасаде у државама чланицама ЕУ у овом тренутку нису потребне. И то оне у Хелсинкију и Лисабону. Друга је ствар како би то било окарактерисано у Бриселу, и како би на то реаговали Финска и Португал, јер прокламовани циљ Србије јесте да жели у ЕУ. Дакле, на једном примеру може се показати да питање дипломатског присуства није само питање расходне стране буџета, већ ствар политичког карактера од великог значаја.

Односи у региону

Много пута је понављана изрека Саве Немањића да је „Србија исток-западу, а запад-истоку“. Међутим, још у средњовековној Србији, ово је била идеја водилца и основно начело спољне политике. Данас се ова реченица искључиво користи као изговор. Превише се везујући за велике силе са Запада или Истока, у својој скорашњој

историји, српска политичка елита је заправо дозвољавала другим државама да се преко сваке мере баве нашим унутрашњим питањима. Тако смо временом постајали објект у систему међународних односа, држава којом су сви бавили, а не субјект међународних односа, активни учесник на међународној сцени. За то, што смо потпуно нереално и некритички улазили у аранжмане са Аустроугарском, Британском империјом, Совјетским савезом, и данас са Европском унијом, које смо ми најпре самопроглашавали стратешким интересима, а касније их разочарано напуштали – сами смо криви. Треба схватити да велике силе имају своје интересе, који су готово увек били, мање или више, несагласни са нашим интересима.

Пошто живимо у „политички турсном“ подручју, исто као и у претходним временима, Србија се и данас налази пред великим изазовима. А ти изазови могу бити и већи, због усложњавања прилика у свету.

По много чему, данашња ситуација подсећа на нека дешавања из 1956. године или 1968 . године на пример. Треба подсетити да су непосредно после избијања Суецке кризе, совјетски тенкови ушли у Будимпешту, или да је после америчке интервенције у Вијетнаму, уследила и совјетска у Чехословачкој. Овом низу придодао бих и дешавања из 2008. године. Одмах после признавања Косова као независне државе, од стране већине држава чланица НАТО-а, предвођених САД, уследило је и признавање Јужне Осетије и Абхазије од стране Руске Федерације, а после „Петодневног рата“. Не верујем да је постојао било какав договор између великих сила у споменутих кризама, па да су, колоквијално речено, САД трампиле са СССР-ом, односно РФ, Вијетнам за Чехословачку некада, или Косово за Јужну Осетију и Абхазију данас. Али, зато верујем да се, за разлику од претходне две деценије, када смо имали принцип малих ризика, али и мале стабилности у свету, враћамо на актуелни принцип из педесетих и шездесетих година прошлога века, када смо имали велике ризике, али и велику стабилност.

Зато је неопходно да Балкан, у наредним деценијама, остане зона малих ризика, који се могу контролисати и који неће изазивати велику пажњу светских сила.

Споља гледано, данашњица Балкана се може описати као време претеће тишине. Изнутра, са становишта балканских народа гледано, све се може окарактерисати као време незаокружених међунационалних односа и вештачких међудржавних коалиција формираних присилно, под притиском великих сила, а у јавности објашњених као нужно интересно повезивање. Историјски посматрано, данашња ситуација у многим стварима се може упоредити са околностима из тридесетих година прошлог века.

Зато би најкраће дефинисано, укупна политика Републике Србије у наредном периоду могла бити описана као тежња за остваривањем и заштитом виталних националних интереса у циљу успостављавања политичке, безбедносне и економске равнотеже у региону, која неће производити велике ризике и нова сукобљавања.

А за дугорочну стабилност у региону неопходно је направити чврст договор у оквиру троугла Београд – Загреб – Тирана. Формирање трилатерале Београд – Загреб – Тирана значило би успостављавање критеријума за мирно и договорно решавање нагомиланих проблема. Највећа кризна тачка у српско-албанским односима јесте КИМ, али се битка за утицај још може водити и у Бујановцу, Прешеву, на северу и северо-западу Македоније. У српско-хрватским односима утицаји се преплићу БиХ, западној Бачкој, Славонији и Барањи. А „судар“ три интереса имамо и у Црној Гори.

Србији, Хрватској и Албанији потребан је договор о суживоту и коегзистенцији, што је, имајући у виду пре свега косовско питање, веома тешко. Али, са тим се пре или касније мора почети, а наша будућа сарадња мора бити резултат наших међусобних договора. Проналажење баланса националних интереса Срба, Хрвата и Албанаца, односно стратешких интереса Србије, Хрватске и Албаније једини је начин решавања проблема и изградње стабилног оквира за наредне деценије. Уколико не буде договора између три субјекта стабилности Балкана, имаћемо много отворених кризних жаришта која ће непрестано производити несугласице. Све су прилике да ће велике силе у већој или мањој мери распиривати те сукобе. У одређеним историјским тренуцима то може бити у интересу великих сила, али не може бити у дугорочном интересу балканских народа.

Спољнополитички циљеви у наредном периоду

Поред већ изнетих циљева, који се тичу организационог заокруживања области спољних послова у систему државне управе, као и ствари политичког карактера, предложио бих још пет принципа који су у доброј мери допуњујући свему што је до сада предложено, а које бих подвео под: еврореализам, окретање ка Истоку, прагматизам, војна неутралност и институционални оквир.

Еврореализам

Реалније сагледавање користи са једне, али и претњи са друге стране, које су неминовности у процесу европских интеграција не би нам шкодило. Између говора појединих јавних делатника у Србији данас-евроеуфориста, и младих СКОЈ-еваца из периода одмах после Другог светског рата може се повући знак једнакости. Некритички однос према свему што треба применити у Србији, дозвољавање да иностранци, пре свега економски интереси буду увек остварени, чак и када су у директној супротности са домаћим, правдање свега и свачега „европским вредностима“, снисходљивост и острашћеност, постала су општа места у српском политичком систему. Потребно нам је далеко више објективности, проницљивости и објективности.

Морамо се водити својим интересима. А уколико тако приступамо, онда ћемо процес европских интеграција видети као средство, а не као циљ. Чланство Србије у ЕУ не може бити циљ сам по себи.

Велики је луксуз, а и последице могу бити несагледиве уколико одемо у једну од две крајности – евроеуфоризма или еврофобизма. Вођење спољне, али и укупне политике по средњој линији, која би се могла описати као еврореализам јесте најрационалније.

То би од Србије захтевало да без одлагања усклади законодавни систем и административне процедуре са заједничким европским правним наслеђем и стандардима бриселске бирократије, као и усклађивање правила са јединственим европским тржиштем. Такозвани „технички део“ европских интеграција код нас се често занемарује. Иако није чланица ЕУ, Норвешка је по степену имплементације европског законодавства у домаћи законодавни оквир – на шестом месту. Ова мера водила би постепеном, еволутивном етаблирању европског система код нас, али и јачању српске државне управе и српске привреде, што је један од битних елемената у политичкој расправи са ЕУ. А политичких несугласица између Србије и ЕУ је и превише. Највећа, у овом тренутку је Еулекс. Постојеће стање, једноставно је неодрживо. Са једне стране, у Србији се често „гази“ и преко личног и државног

Пише: Душан Пророковић
среда, 11 фебруар 2009 19:05

достојанства и преко националних политичких и економских интереса не би ли некога у Бриселу одобровољили. А „одобровољење“ ЕУ званичника онда резултира изјавама како „Србија има европску перспективу“, или „Београд има своје место под европским кишобраном“, али без икаквих конкретних резултата. Са друге стране, имамо мисију Еулекс, која директно спроводи Ахтисаријев план и припрема институције лажне државе Косово за процес европских интеграција, а све су прилике да ће врло брзо отпочети нови талас притисака на Србију, у циљу спровођења Ишингеровог плана из 2007. године, чиме сам Еулекс може постати и мисија за целу Србију са мандатом да се позабави нашим унутрашњим уређењем.

Институције Републике Србије морају се одредити према овоме. Исто тако, институције Републике Србије морају се одредити према „увек новим роковима“ који се постављају Србији. Недопустиво је да се неке ствари пролонгирају из године у годину, и да се још на крају, одговорност пребацује на званични Београд. Зашто још увек нисмо у систему безвизног режима са државама потписницама Шенгенског уговора?

Зато што немамо биометријске пасоше! Или зато што нисмо решили питање илегалних емиграната! Не.

Него зато што у Бриселу нема политичке воље за тако нешто. Хрватска је у систему безвизног режима *de facto* од осамостаљивања. Из Румуније је, у последњих шест година, према званичним проценама румунских државних институција емигрирало око три милиона људи. Дакле, све је ствар политичке воље и политичких одлука. А уколико у Бриселу нема воље да се пут Србије у ЕУ убрза, онда и Србија мора да тражи нове политичке излазе.

Окретање ка Истоку

Политика „окретања ка Истоку“ укључује неколико ствари.

Најпре, то је свакако однос према Русији. За очекивати је да ће руско-српски односи ићи узлазном линијом после ратификације гасно-нафтног споразума. Први стратешки споразум две државе сада треба обогатити новим елементима сарадње. Као што је отворена за све утицаје са Запада, Србија би требало да користи и све што може и

што је корисно са Истока.

Енергетски споразум Србије и Русије је део знатно ширег међународног аранжмана, који у цео пројекат укључује Бугарску. Колико је Русији значајно стратешко партнерство са Београдом, толико је и са Софијом. Линија заједничког стратешког интереса за привреде Бугарске и Србије која се отвара изградњом гасовода „Јужни ток“ водиће билатералном приближавању. Поред Бугарске, један од стратешких регионалних партнера Србије је и Румунија. Историјско пријатељство са Букурештом, непостојање отворених питања, све већа робна размена и заинтересованост обе стране за неколико заједничких инфраструктурних пројеката добра је основа за продубљивање сарадње. Можемо закључити, када говоримо о јачању билатералних односа са Москвом, Софијом и Букурештом, да постоји и извесна блискост по верској вертикали, која може бити компаративна предност.

Верска компонента је значајна и приликом дефинисања односа са Турском. За последњих четрнаест година на простору Западног Балкана изграђено је око хиљаду џамија. Средства за изградњу углавном су од различитих „верских“ и „хуманитарних“ удружења из Саудијске Арабије, Кувајта, Пакистана и Египта. Нови спонзори балканских муслимана намећу и нека нова, радикалнија тумачења ислама. Већ се сусрећемо са вехабизмом у Рашкој области, ћелијама Ал-Каиде у БиХ, огранцима муслиманског братства на КиМ. Начин да се наше друштво активно супротстави радикалном исламизму и превентивно делује, јесте значајније поспешивање билатералних односа са Анкаром. Односно, промовисање „секуларног“ исламизма као средства меког утицаја на домаће муслимане. Турска је битна и као кључни вековни британски партнер у региону, а данас један од стратешких партнера САД у свету. Јачање односа са Турском, може допринети и амортизацији одређених ставова од стране САД према Србији.

Прагматизам

Под „прагматичним дипломатским ставом“ пре свега подразумевам наш став према САД и Великој Британији. За деценију и по, Вашингтон и Лондон су показали стратешка опредељења према региону у којем се налазимо, која су дугорочна неповољна за Србију. Са једне стране, таквим стварима треба се супротставити кроз међународне организације и унутар система међународног права, али и склапањем нових стратешких партнерстава која могу гарантовати заштиту наших интереса. Са друге стране, није паметно улазити у нова политичка сукобљавања са две водеће светске силе. Зато мора постојати одређена мера прагматичности са наше стране, како би

избегавали конфронтације и те односе постепено нормализовали.

Војна неутралност

Војна мапа света се убрзано мења. Војним интервенцијама, које су под лидерством САД, почеле против Авганистана и Ирака још пре неколико година, не назире се крај. А отворена су нова поља конфронтације на Кавказу и на Балкану. Ма колико су интервенције против Авганистана и Ирака утицале на убрзано мењање прилика у свету, толико ће се све још више искомпликовати уколико дође до нових интервенција. А потенцијалних жаришта је много. Даља радикализација прилика на Кавказу, или наставак тврдоглавог инсистирања НАТО на распоређивању „антиракетног штита“ у Централној Европи сигурно ће довести до нових оштрих реакција Русије.

Евентуална интервенција против режима у Картуму, а због прилика у Дарфуру, или ограничена интервенција на територији Пакистана, могли би да у неки будући сукоб увуку Кину, која је у стратешком партнерству и са Суданом и са званичним Исламабадом. Док би свака акција против Ирана изазвала кризу светских размера са несагледивим последицама.

Извесно је да се битка за утицај и интересе на „великој шаховској табли“ увелико сели у Централну Азију и на Пацифик. Шангаска организација за сарадњу, основана јуна 2001, године, коју сачињавају Русија, Кина, Казахстан, Таџикистан, Узбекистан и Киргистан, а статус посматрача имају Индија, Пакистан, Иран, Авганистан и Монголија, одговор је на претензије САД и неких западних савезника у Централној Азији, које су већ дефинисане војним присуством у Авганистану и Ираку. Што се Пацифика тиче, после формирања АНЗУС-а, војног савеза између Аустралије, Новог Зеланда и САД, још 1952. године, чиме је обезбеђен војни утицај САД у овом делу света, сада се покушава са проширивањем овог савеза како би се нашао адекватан одговор и протитежа Шангајској организацији за сарадњу, али и регионалној мултилатерали у експанзији-АСЕАН-у. Поред САД, Аустралије и Новог Зеланда, окосницу новог савеза требало би да чине још и Јапан, Јужна Кореја и Индија. У том светлу треба посматрати и недавно потписивање Уговора о нуклеарном наоружању између Индије и САД, као и прошлогодишња дешавања у Мијанмару.

Уласком у НАТО, Србија ризикује улазак у „коалицију вољних“, у коју би попут осталих источноевропских држава ушла невољно, под политичким притиском (или уз

образложење да је то добро за наше даље интеграције), и самим тим потенцијалну конфронтацију или чак сукобљавање са Русијом, Кином, Ираном и низом утицајних исламских држава, јер чланство у „коалицији вољних“ не подразумева само политичку подршку акцијама „партнера“, већ и активно учешће, односно припремање и слање војних контингента у кризна подручја. Што нам никако не може бити у интересу.

Војна неутралност Србије значи и војну неутралност у односу на постојеће, али и у односу на предстојеће војне интервенције „коалиције вољних“ у Централној Азији и на Пацифику.

Институционални оквир

Народна скупштина Републике Србије, а посебно Спољнополитички одбор Народне скупштине, морају бити активни чиниоци у процесу утврђивања, али и спровођења спољне политике државе.

Пошто, због низа разлога, данашњи положај Народне скупштине није оно што би требао да буде, позицију креатора државне спољне политике преузеле су разне НВО са својим „експертима“ и „аналитичарима“. Ово није само случај у области спољних послова, него и са низом других ствари у нашем друштву. На одређивање политичког дискурса наше земље често утичу организације и појединци који никада нису учествовали на изборима, који никога не представљају, па самим тим и немају никаквих одговорности пред бирачима за речено и предложено.

Зато нам је преко потребно да ствари вратимо у „институционални оквир“. Систем рада Народне скупштине потребно је реформисати у целини, веће надлежности пребацити на скупштинске одборе, унутар одбора успоставити сталну комуникацију између власти и опозиције и припремити терен за усвајање низа државних стратегија, које би заправо представљале „политику државног континуитета“.

У најкраћем, политика државног континуитета не представља ништа друго до дефинисање начела државне и националне политике, и потом њихову конкретизацију и спровођење. Србији су преко потребни свеобухватни планови за јачање националне привреде, демографску обнову, изградњу снажног и у региону доминантног школског

Пише: Душан Пророковић
среда, 11 фебруар 2009 19:05

система, промовисање српске културе... а све је то остварљиво само уколико постоји минимум сагласност између свих битних чинилаца у држави, односно, уколико постоји минимум националног јединства и националне солидарности.

Српској дипломатији је потребан оквир у којем ће се кретати у наредних неколико година и политички, али и организационо. Државни систем не може да преживи уколико се приоритети мењају од избора до избора, а нове стратегије и систематизације се увек раде са доласком новог министра.

Такође, активно укључивање Народне скупштине у спољнополитички рад неопходно је и због парламентарне дипломатије, било билатералне, било кроз рад низа парламентарних скупштина међународних организација у којима наши представници учествују. Треба подсетити да је питање енергетске безбедности, што је данас приоритетно спољнополитичко питање за већину држава, покренуто још 2001. године у оквиру Парламентарне скупштине НАТО-а, а да је питање угрожавања људских права и слобода на Кавказу отворено још 1998. године у Парламентарној скупштини Савета Европе. Више је него очигледно да се парламентарне скупштине користе од стране већине држава чланица да би се „припремио терен“ и одредјене теме полако уводиле у јавност. Такође, немогућност да се одређене иницијативе покрену са извршног нивоа власти у билатералним комуникацијама наших и иностраних званичника, могу се компензовати кроз иницијативе у парламентарним скупштинама међународних организација, где су нам шансе за успех много веће. На пример, очигледна је процена државног врха да тужилац Хашког трибунала, Серж Брамерц, неће променити свој став о (не)сарадњи Србије са Хашким трибуналом, па је због тога предложено да се формира независна комисија од стране органа ЕУ која ће утврдити право стање ствари. Како ствари стоје ЕУ ће донети одлуку која неће сасвим, или неће уопште ићи у нашу корист. Али зашто ми онда не бисмо отворили то питање у Парламентарној скупштини Савета Европе као посебну тачку дневног реда? Наравно, у Савету Европе не бисмо могли да отварамо питање будућих односа Србија – ЕУ, јер СЕ и ЕУ нису иста ствар, али би могли да отворимо врло начелну дискусију о начинима и методологији рада Хашког трибунала, његовој објективности, великом утицају политике на одлуке међународног суда. Србија тиме не може ништа да изгуби, а може да добије подршку великог броја посланика у Парламентарној скупштини Савета Европе. Или, зашто не бисмо, у Парламентарној скупштини ОЕБС-а отворили питање конституисања косовских безбедносних снага? То представља велики простор на којем можемо показати иницијативу и барем донекле заштити своје интересе.

(Аутор је бивши државни секретар за Косово и Метохију и народни посланик, функционер Демократске странке Србије и сарадник Института 4С из Брисела)

Спољнополитичка стратегија Републике Србије

Пише: Душан Пророковић
среда, 11 фебруар 2009 19:05
