

Драјан М. СТАНКОВИЋ*

Универзитет одбране у Београду

Војна академија

Хатиџа А. БЕРИША**

Универзитет одбране у Београду

Школа националне одбране

БАЛАНСИРАЊЕ МАЛИХ ДРЖАВА: СТУДИЈА СЛУЧАЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПИТАЊЕ КОСОВА И МЕТОХИЈЕ

Апстракт: Проблематика рада је анализа спољне политике Србије као стратегије балансирања између Европске уније (ЕУ) и Руске Федерације у контексту косовскометохијског проблема. Полазећи од Косова и Метохије као трајног структурног ограничења државне стратегије, у раду се анализирају политички и економски токови након 2000. године и њихов утицај на спољнополитичко позиционирање Србије. Фокус је стављен на економску димензију балансирања, конкретно на зависност од ЕУ као главног трговинског и инвестиционог партнера, уз истовремено наглашавање делимичних, посебно енергетских критичних зависности од Руске Федерације. Анализа указује да балансирање не подразумева само симетричне распореде утицаја, већ и комбинацију институционалног ослоњања у косовском питању и економских зависности централизованих у енергетици, што доводи до повећања цене на основу дистанцирања од Москве. Циљ рада је да прикаже стратегију балансирања као рационалну, али дуторочно нестабилну реакцију мале државе на структурална ограничења која произлазе из косовскометохијског питања, али и недовршеног процеса европске интеграције региона.

Кључне речи: спољна политика Србије, мала држава, балансирање, Косово и Метохија, Руска Федерација и Европска унија.

УВОД

Стратешка позиција Србије у контексту после Хладног рата формулисана је као приближавање Европи и ослањање на подршку Руске Федерације (у даљем тексту Русија) у одређеним питањима око Косова и Метохије. За разлику од већине држава региона које су изабрале јасно сврставање у евроатлантске структуре, Република Србија гради модел спољнополитичког деловања који се може описати као стратегија балансирања мале државе између два центра моћи. Међутим, балансирање није само дипломатски избор, већ и последица дубљих структурних ограничења, пре свега начина на који је косовскометохијско питање историјски и институционално обликовано.

* ORCID 0009-0002-7351-243X, stankovic.dragann@yahoo.com

** ORCID 0000-0002-9432-5273, berisa.hatidza@gmail.com

Косово и Метохија се у том оквиру појављују као трајно стратегијско ограничење: као питање које дефинише унутрашње политичке „црвене линије” и одређује маневарски простор Србије према ЕУ, НАТО-у и Русији. У статусном споразуму, цена „потпуног пораза” је структурно недостижна, а цена „потпуног уступака” је политички и институционално компликована за одржавање. Зато се спољна политика Републике Србије после 2000. године све више обликује као стратегија управљања ризиком и временом, а мање као тражење коначног решења.

У том контексту, економска димензија добија посебан стратешки значај у планирању и вођењу државне политике. Република Србија је дубоко економски повезана са ЕУ као доминантним трговинским и инвестиционим партнером, док истовремено развија делимичну, али у енергетском сектору критичну зависност од Русије. Ова комбинација асиметричног ослоња на ЕУ и критичне енергетске повезаности са Русијом производи специфичан образац балансирања који превазилази уско поље дипломатије и улази у сферу стратегије националне безбедности.

КОСОВО И МЕТОХИЈА – ОГРАНИЧЕЊЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И СТРАТЕГИЈА СРБИЈЕ

У важним литературним делима Западни Балкан се обележава као терен великог конфликта и дугих анимација, познат као „срце рата” (Rustemi et al. 2019: 8) до „географије анимозитета” (Gligorov 2008). У таквом регионалном окружењу Србија представља аналитички репрезентативан пример мале државе, будући да јој се територија током и након распада Југославије више пута мењала (Stahl 2013), а у релевантној литератури се често препознаје као један од значајних извора регионалне нестабилности. Истовремено, Србија пролази кроз сложене процесе политичке и институционалне трансформације, што у значајној мери обликује и њен спољнополитички и стратегијски положај. Зато је у анализи њене спољне политике неопходно узети у обзир широк спектар изазова са којима се српска политичка заједница суочавала, нарочито у погледу Косова и Метохије као централног питања државности и међународне позиције (Hebda 2020).

Из угла теорије спољне политике и националне безбедности Косово и Метохија се појављују као трајно структурно ограничење стратегије мале државе – као питање које истовремено представља кључни унутрашњеполитички фактор и спољнополитички терет. На тај начин оно ствара трајну напетост између два основна стратешка императива: очувања кључних атрибута државности, с једне стране, и ограничавања ризика конфронтације са доминантним међународним актерима, с друге стране. Зато се спољна политика Србије у великој мери обликује као политика управљања ризицима и ограничењима, а не као стратегија наметања коначног решења, за које су реални капацитети ограничени.

Историјски контекст објашњава зашто Косово и Метохија добија управо такав карактер ограничења. Унутар СФРЈ Србија је, као једна од шест република, обухватала две аутономне покрајине Војводину и Косово и Метохију које су, након Устава из 1974. године, стекле висок степен политичке и институционалне самосталности (Bellamy 2002). Косово и Метохија је у то време имало сопствени

парламент, владу и судове, чиме је задобило овлашћења приближно изједначена са онима која су имале републике (уз изузетак права на сецесију – Chadwick 2019). Такво уставно уређење појачало је политичка очекивања косовско-албанске већине и продубило спор око статуса, постепено померајући тежиште са политичких захтева на питања безбедности и контроле територије. Протести из 1981. године и њихово насилно гушење могу се тумачити као рани сигнал да је спор ушао у фазу у којој репресиван одговор додатно подиже улог, продубљује неповерење и убрзава процес поларизације (The Economist 2018).

Током касних осамдесетих година стратегија Републике Србије, персонификована у политичком успону Слободана Милошевића, показује препознатљив образац деловања мале државе у унутрашњој кризи и ослањање на национално питање као средство политичке консолидације. Милошевић је настојао да очува Косово и Метохију у оквиру Републике Србије и ослонио се на политичку мобилизацију српског становништва у покрајини, што је додатно продубило постојеће поделе (Vladislavljević 2012). Након политичких промена 1989. године Косово и Метохија се враћа под непосредну републичку контролу, чиме је Република Србија поново успоставила институционалну и безбедносну надмоћ над територијом (Chadwick 2019). Ипак, тај потез има и важан секундарни ефекат: краткорочна консолидација унутрашње контроле истовремено појачава спољнополитичке притиске и додатно сужава реални маневарски простор за компромис.

Дезинтеграција СФРЈ и ратови деведесетих година додатно су изменили природу овог ограничења. Формирање СРЈ 1992. године (Bellamy 2002) и регионални конфликти у којима је Београд подржавао српске актере у новонасталим државама (The Economist 2018) учврстили су перцепцију Србије као извора нестабилности, повећавајући њену међународну изолацију и слабећи преговарачку позицију. У таквим околностима косовско-албанске политичке структуре проглашавају независност путем деловања нелегалне „Скупштине Косова“, али та одлука не добија међународно признање и бива игнорисана од стране Београда. Истовремено, међународна заједница ограничено реагује на дешавања у покрајини, будући да је њена пажња усмерена преваходно на ратове у другим деловима бивше Југославије (Bellamy 2002). У таквом контексту долази до радикализације дела албанског становништва и формирања Ослободилачке војске Косова (ОВК), која започиње организовану оружану активност, производећи препознатљиву спиралу акција и реакција између оружаних нелегалних побуњеничких група и државних снага, као и насиље усмерено према Албанцима за које се сумњало да сарађују са српским властима (Chadwick 2019).

Паралелно са ескалацијом насиља, унутрашња позиција власти Слободана Милошевића постајала је све нестабилнија. После спорних избора 1996/97. године и формирања коалиције СПС–СРС, косовско питање додатно је радикализовано, а државни одговор постепено је прерастао у широке противпобуњеничке операције праћене масовним расељавањем становништва (Sekelj 2000; Bieber 2003; Subotić 2017). Управо ове операције привлаче појачану пажњу Контакт групе и Уједињених нација (УН – Subotić 2017), доводе до ембарга на оружје и припрема НАТО интервенције (Chadwick 2019), чиме се косовско питање не само враћа у фокус већ трајно премешта у средиште интересовања кључних међународних политичко-безбедносних актера.

У таквим условима Србија се суочава са политичким притисцима и условљавањем које својим капацитетима тешко може да амортизује. Низ догађаја од Рачка (15. јануара 1999), као прекретнице у приступу западних актера (The Economist 2018), преко позива Контакт групе на мировне преговоре у Рамбујеу и неуспеха постизања споразума (Perlez 1999), до почетка НАТО интервенције 24. марта исте године (Weller 1999), јасно показује у којој мери се исходи за малу државу могу развити у неповољном правцу. Ваздушне кампање које су трајале пуних 78 дана на људске и материјалне циљеве, Србија прихвата предлог који је формулисала Група седам (Г7), уз подршку Русије (Radio Free Europe/Radio Liberty 1999), што резултира усвајањем Резолуције 1244 Савета безбедности УН.¹ Истовремено се успоставља *Kosovo Force* (KFOR), мировна операција под окриљем НАТО-а чији мандат произлази из ове резолуције. Србија је тако задржала нормативну тачку ослонаца у виду формалног позивања на суверенитет и територијални интегритет, али је изгубила ефективну контролу над територијом, што представља класичан пример раздвајања правног наратива и оперативне реалности у систему националне безбедности.

Политичке и институционалне промене након 2000. године означиле су значајан заокрет. Пад Милошевићевог режима постаје снажан подстицај политичким, економским и друштвеним променама (Hebda 2020), при чему ЕУ преузима активну улогу у подршци демократској трансформацији (Nelaeva, Semenov 2016). Ипак, и поред новог институционалног оквира и другачијег политичког курса, Косово и Метохија остају централно структурно ограничење које одређује оквир могућих спољнополитичких и стратегијских избора. Београдским споразумом из 2003. године СРЈ се трансформише у државну заједницу Србија и Црна Гора (Bieber 2015), док референдум у Црној Гори показује да ЕУ може деловати као посредник у конфликтима, али и као извор условљавања који у извесној мери сужава стратешку аутономију државе-чланице (Batt 2006). Усвајање новог Устава Србије након црногорске независности додатно „закључава” питање Косова и Метохије у унутрашњи правни поредак, смањујући флексибилност спољне политике и повећавајући цену сваког компромиса (International Crisis Group 2006).

Након проглашења „независности Косова” 2008. године Република Србија је применила стратегију правне заштите и „меког отпора” у оквиру међународних институција, тражећи саветодавно мишљење Међународног суда правде (МСП), као релативно неутралан институционални оквир који омогућава одлагање неповољних исхода и отвара простор за алтернативна тумачења статуса (United Nations General Assembly 2008). Русија притом остаје конзистентан спољнополитички ослонац Републици Србији од дипломатске улоге у процесу који је водио ка Резолуцији 1244 до употребе права вета у Савету безбедности (Cage 2008; Valki 2001).

1 Уједињене нације по усвајању Резолуције 1244 Савета безбедности Уједињених нација и по потписивању Кумановског споразума послаале су мисију под називом Косовске снаге (*Kosovo Force-KFOR*), са циљем одржавања мира, односно стварања и одржавања сигурности на територији АП Косово и Метохија (у даљем тексту: КиМ). Снаге КФОР-а су на територију стигле 12. јуна 1999. године и први командант је био генерал-потпуковник сер Мајкл Џексон (Lieutenant General Sir Michael Jackson) из Велике Британије, у периоду од 10. јуна 1999. до 8. октобра 1999. године (NATO 2023). Паралелно са земљама западног блока, Руски контингент је стигао на територију КиМ у оквиру такозване операције „Усиљени марш на Приштину” (Павић и др. 2024).

Руски сигнал о вету на Ахтисаријев план и касније расправе у УН о симболици косовске државности показују како се конфликт репродукује и на нивоу међународног признања, статуса и представљања (Bryanski 2007; Lederer 2021).

Косово и Метохија је трајни извор структурне амбиваленције у стратегијском положају Србије. Држава истовремено тежи дубљој европској интеграцији и ослања се на руску подршку у питању које дефинише њене кључне „црвене линије”. Истовремено, Заједница српских општина није успостављена, а етничке и политичке поделе на терену остају стабилзоване на трајно ниском нивоу међусобног поверења. У таквим условима, спољна политика Републике Србије рационално је усмеравана ка управљању временом, ризицима и последицама, а не ка наметању коначног решења. Из овако дефинисаног структурног оквира логично проистиче стратегија балансирања, која ће представљати спољну политику Србије након 2008. године. У том смислу, Косово и Метохија се може разумети као трајно стратегијско ограничење које дугорочно обликује државну стратегију.

БАЛАНСИРАЊЕ КАО СТРАТЕГИЈА СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ НАКОН 2008. ГОДИНЕ

Република Србија представља један од аналитички најиндикативнијих случајева спољне политике мале државе на западном Балкану, јер истовремено развија дубоке економске и институционалне везе са ЕУ² и одржава значајну зависност од руских енергетских испорука и инвестиција (Nelaeva, Semenov 2016). Од 2014. године Србија води приступне преговоре са ЕУ, али паралелно практикује стратегију која се у пракси, али и у литератури дефинише као балансирање или „мешовито усмеравање” према вишим центрима утицаја. Из стратешке перспективе, балансирање представља рационалну стратегију мале државе која делује у сложенем и конкурентном међународном окружењу. Што подразумева одржавање функционалних и политички корисних односа са више великих сила, како би се најефикасније искористиле економске, безбедносне и дипломатске предности и истовремено умањили ризици неповратног сврставања уз једну велику силу (Ejdus 2014; Vuksanović 2021). У случају Србије, ова стратегија се конкретизује кроз трајну оријентацију ка ЕУ као кључном стратешком и економском партнеру, уз задржавање блиских односа са Русијом као важним политичким и безбедносним ослоном, посебно у контексту Косова и Метохије (Nelaeva, Semenov 2016). Та оријентација има снажно унутрашње упориште у ставовима јавног мњења у Србији (Bjeloš, Elek 2020) и до сада није произвела озбиљне системске последице по односе Србије ни са Западом ни са Русијом (Ejdus 2014), иако су оба актера са снажним утицајем, повезана густом мрежом политичких, економских и безбедносних односа (Nelaeva, Semenov 2016).

2 „Тренд развоја политичког идентитета Србије после петооктобарских промена утемељена је доношењем две Резолуције Народне скупштине: Резолуција о придруживању ЕУ Републике Србије из 2004. године, којим је уцртала пут евроинтеграцијама и Резолуција о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије 2007. године, којом је проглашена војна неутралност Србије” (Мишев, Стевановић 2025).

Промена политичког курса након 2000. године може да се тумачи као прелазак од једноставних пропадајућих модела до комплекснијих структура. У раном постмилошевићевском периоду, спољнополитички наратив је експлицитно тежио „европским и евроатлантским интеграционим процесима” (Vuksanović 2021), са референцом на праћење пута држава Централне и Источне Европе. Међутим, након проглашења „независности Косова и Метохије”, Република Србија је постепено успоставила политику балансирања између Запада и Русије, у којој настоји да умањи ризике условавања од стране ЕУ и обезбеди спољнополитички ослонац у међународним институцијама.

Релевантни аутори, међу којима и Вуксановић, указују на два системска аспекта која структурно утичу на српско балансирање. Први косовски споразум, у којем се позиције ЕУ и Русије разликују (Vuksanović 2021). Како ЕУ није заузела просрпску позицију 2008. године, а већина држава чланица признала Косово и Метохију, док Републици Србији подршку пружа Русија а у последње време се придружила и Кина као актер који може да блокира даље учвршћивање косовске државности у Савету безбедности УН. Активне државе чланице ЕУ, а посебно Немачка, активно врше притисак на Србију да призна Косово и Метохију као независну државу, и то представља услов за чланство у ЕУ (Nelaeva, Semenov 2016; Beha 2015). Што се косовски спор јавља као трајни структурни оквир ограничења, он истовремено повећава вредност руске подршке и сужава преговарачки простор Србије у односу на ЕУ.

За повратак руског утицаја на простор Србије заслужне су политике водећих западних држава. На то посебно указује Рељић кроз тезу да су САД и већини западноевропских држава, подржавајући косовско отцепљење и игноришући интересе Србије, „утрле пут Москви” да консолидује политички и економски утицај у Београду (Reljić 2008: 2). Док Паталах наглашава да подршка Кремља по питању Косова и Метохије омогућава Русији да критикује западне политике без значајнијег политичког и дипломатског оптерећења, јер се значајан део деловања одвија кроз институционално оспоравање иницијатива. За Србију ова подршка постаје један од стубова „пријатељства” са Москвом, иако може да компликује оријентацију ка евроатлантским институцијама (Patalakh 2018).

Други системски чинилац важан за српску спољну политику представља „вакуум западне моћи” (Vuksanović 2021), који се може дефинисати као последица смањења западне пажње и усмерења према Западном Балкану у периодима међународних криза и регионалних поремећаја, што подстиче државе региона да траже ослонац у другим међународним актерима. У пракси то значи да су у периодима застоја у процесу проширења ЕУ или успоравања ка повољнијем исходу у косовском спору празнине у западном ангажману створиле „пермисивно окружење”. У таквим условима Русија је могла да наступа самоувереније у региону, док је Србија користила могућност балансирања, ослањајући се паралелно на Исток и Запад као међусобне полуге у спољној политици. Нелајева и Семјонов овај механизам конкретизују кроз низ криза које су успориле демократизацију и европску агенду Србије, глобалну финансијску кризу 2008, фискалну кризу 2012–2013, поплаве 2014, избегличку кризу 2015. године и регионалне тензије.

Економска димензија балансирања у литератури се појављује као посебно снажан подстицајни фактор. У таквом окружењу Србија је развила дубље економске односе не само са ЕУ већ и са Русијом, учвршћујући оријентацију ка екстерним економским везама (Grievesson 2021). Суботић то концептуализује као „аргумент материјалне користи”, при чему везе са Западом делују као „улазна капија” за инвестиције, чак и без пуноправног чланства (Subotić 2011). Истовремено, присуство западних актера шаље сигнал страним инвеститорима да Србија представља стабилно и предвидиво политичко и економско окружење (Nič, Singel 2014). Нич и Џингел додатно истичу да сарадња са НАТО-ом, чак и без чланства, може допринети инвестицијама, модернизацији оружаних снага и јачању међународног профила Србије као партнера (Nič, Singel 2014), уз позитивне ефекте на имиџ и репутацију државе (Radoman 2012), као и осећај безбедности и „блискости” са Западом (Jagiello-Szostak 2016).

Према Бандовићу, након 2012. вакуум западне моћи и раст руског присуства потиснули су европску агенду, чинећи посвећеност ЕУ неизвеснијом (Бандовић 2021). Цверс и Ван Лун налазе да Србија често усаглашава политику са ЕУ само када то не угрожава односе са Москвом, уз контрадикторне јавне поруке, од прокламоване реформске и проевропске агенде 2017. до изјаве из 2020. да је „европска солидарност бајка” (Симић 2020; Zweers, Loon 2021).

Спољна политика Србије након 2008. године у највећој мери обликована косовским питањем и економским мотивима. Тако да ће у наставку рада бити детаљније разматрани управо фактори, како би се разумело због чега су постали толико значајни за спољнополитичке стратегије Србије и на који начин су међусобно повезани. Конкретно, постављају се два кључна питања: прво, на који је начин косовски спор трансформисао унутрашњу и спољну политику Србије; и друго, уколико је заиста постојао „вакуум западне моћи” услед смањеног ангажмана западних актера након проглашења независности Косова и Метохије, да ли се то одразило у постепеном расту руског економског „отиска” кроз директне и индиректне инвестиције и зашто, упркос томе, Република Србија и даље има потребе за инвестиције са Запада.

ЕКОНОМСКА ДИМЕНЗИЈА СРБИЈЕ СА ЗАПАДОМ У ПОЛИТИЦИ БАЛАНСИРАЊА

У стратегијама малих држава, економски ресурси великих актера представљају један од кључних инструмената за проширивање спољнополитичког маневарског простора. У том смислу, однос Републике Србије према Западу има специфичности у поређењу са другим државама региона. За разлику од већине земаља западног Балкана, Србија не тежи приступању свим евроатлантским институцијама, пре свега НАТО-у, већ формално задржава политику војне неутралности. Истовремено, процес интеграције западног Балкана у ЕУ остаје успорен, док српско руководство и институције ЕУ шаљу међусобно амбивалентне сигнале о степену посвећености европском путу (Zweers, Loon 2021).

Након 2000. године, постјугословенски простор налази се у фази стабилизације, демократизације и европеизације под снажним утицајем ЕУ и НАТО-а. Државе региона су или приступиле овим институцијама или су отпочеле приступне процесе

(Ејдус, Ковачевић 2021). Иако је самит у Солуну 2003. године формално утврдио перспективу чланства за шест држава Западног Балкана, практични напредак остао је ограничен: приступни преговори са Србијом су тренутно у благом застоју, док Црна Гора улази у завршну фазу ка ЕУ, а Босна и Херцеговина и Косово и Метохија су и даље изван формалног процеса (Schwarz 2021).

После одласка Милошевићевог режима са власти током 2000. године, ЕУ постаје један од кључних спољнополитичких ослонаца у унутрашњој трансформацији Србије. Србија је исте године стекла статус потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ, а Унија је увела читав низ претприступних инструмената (CARDS, PHARE, OBNOVA, IPA, IPA II) намењених институционалној и економској консолидацији региона (ЕС 2022). Рани постмилошевићевски период углавном је обележен унутрашњим политичким конфликтима, посебно око сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију (МКТБЈ), што је условљавало динамику односа Србије и Запада (Суботић 2011). Ипак, Србија је у првој деценији након 2000. године остварила значајне помаке у демократизацији и институционалном приближавању западним структурама. Под руководством Демократске странке и председника Бориса Тадића, чланство у ЕУ је проглашено националним циљем, а европске интеграције позициониране су као доминантна стратешка оријентација (Batt 2004). Нови покушај регионалне сарадње и регионалне интеграције у највећој мери представљају наслеђе дешавања током деведесетих година (Трошић, Арнауодов 2025).

Формални напредак у приступном процесу, потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (2008), добијање статуса кандидата (2012 – ЕС 2022) и отпочињање приступних преговора (2014 – Jagiello-Szostak 2016) имао је значајан економски ефекат. Кандидатура Србије функционисала је као „улазна капија” за западне инвестиције. У периоду од 2010. до 2017. године ЕУ је чинила приближно 73% укупних СДИ, далеко надмапујући Русију (Pavičić 2019). У 2019. години око 62% укупне спољнотрговинске размене Србије односило се на ЕУ, што је знатно више у односу на партнере као што су Кина и Русија (ЕУ 2022). Поред трговине и инвестиција, ЕУ представља и најзначајнијег донатора Србији. Током протекле деценије Србија је из фондова ЕУ примила око 3,6 милијарди евра бесповратне помоћи, уз просечне годишње донације од приближно 300 милиона евра (European External Action Service 2020).³ У контексту стратегије мале државе, ови подаци указују да економски однос са ЕУ не функционише искључиво као средство интеграције, већ и као самосталан ресурс за економску стабилизацију и политичку легитимацију.

Сарадња са НАТО-ом додатно осветљава економско-безбедносну димензију западног присуства и утицаја. Иако Србија не тежи чланству, учешће у програмима као што су Партнерство за мир (*PfP*), *PARP* и *IPAP* омогућило је приступ фондовима, техничкој подршци и реформама у области одбране (Нић, Cingel 2014). Ова сарадња има и индиректне економске ефекте, јер сугерише политичку стабилност и предвидивост, што је од посебног значаја за стране инвеститоре. Из перспективе теорије малих држава, овде је кључан аргумент „материјална корист” (Radoman 2012). Србија може да остварује значајне економске добити од западне сарадње и без формалног чланства у ЕУ или НАТО-у. То омогућава одржавање политике

3 Више о томе в. „Србији у протеклој деценији 3,6 милијарди евра бесповратне помоћи ЕУ” 2011.

балансирања, при чему Запад делује као извор капитала, трговине и институционалних стандарда, док се истовремено избегавају пуне политичке и институционалне обавезе које чланство подразумева, нарочито у вези са питањем Косова и Метохија.

Посматрано кроз призму економске рационалности, чини се да за Србију не постоји реална алтернатива сарадњи са ЕУ, будући да су добити од економских и институционалних веза са западним актерима значајне и представљају важан ослонац унутрашње стабилности и легитимитета државне политике. Истовремено, свако видљивије смањење ангажмана ЕУ или НАТО-а могло би да отвори простор за снажније укључивање Москве, што западни партнери настоје да избегну. Иако Унија располаже економским капацитетима који могу да „контрабалансирају” стратешке иницијативе Русије, дуготрајно одсуство решења косовског питања и постепено јачање економских веза са Москвом могу утицати на способност Србије да испуни обавезе из *acquis-a*, као и на степен мотивације за пуноправно чланство у ЕУ.

ЕКОНОМСКА ЗАВИСНОСТ ОД РУСИЈЕ У СТРАТЕГИЈИ БАЛАНСИРАЊА СРБИЈЕ

Ако је косовски спор Србији створио потребу за институционалним ослоном у међународним форумима, економска димензија односа са Русијом може се најбоље разумети кроз логику онога што се у овом раду означава као „селективна зависност” мале државе. Реч је о делимичној, али у енергетском сектору критичној зависности, која омогућава да релативно ограничени економски ресурси производе несразмерно велике политичке ефекте. Иако Русија није ни највеће извозно тржиште Србије ни доминантан извор СДИ, процене указују да руски капитал обухвата око 10–13% српске економије, углавном због власништва у Нафтној индустрији Србије (НИС), док је удео ЕУ приближно 70–80% (Bechev 2019, Pavičić 2019).

На први поглед, ова различитост сугерише да је економска релевантност Русије ограничена и да је „магнет” свакодневних оријентација у региону Запада (Stronski, Himes 2019). Међутим, литература наглашава да квантитативни обим није једини, нити најбољи показатељ утицаја. Кључ је у структури портфолија и у томе где се капитал позиционира. Аргумент је да Русија инвестиције усмерава у политички осетљиве и системски важне сегменте, са намером да оствари највећи могући политички утицај уз релативно ограничене ресурсе (Center for the Study of Democracy 2019). Слично томе, извештаји истичу концентрацију руских компанија у стратешким секторима (енергетика и прерада/трговина горивом), док државе ЕУ имају разноврснији и „шире распоређен” инвестициони портфолио (Bechev 2019).

Најрепрезентативнији пример структурне енергетске зависности јесте нафта и гас, где се српска енергетска безбедност снажно ослања на руске изворе (Bechev 2019). Руске компаније су стицале уделе или контролу у доменима који укључују производњу електричне енергије, рафинерије и продају горива. Посебно је значајан Енергетски споразум из 2008. године, којим су Србија и Русија обухватиле гасовод „Јужни ток” и продају 51% акција НИС-а „Гаспром њефту”, уз финансијске обавезе у вредности преко 450 милиона долара и најмање 600 милиона долара додатних инвестиција (Stronski, Himes 2019). Према литератури, овај аранжман је био у колизији

са регулаторним обавезама у оквиру Уговора о енергетској заједници из 2005. и са Другим и Трећим енергетским пакетом који су укључивали ЕУ стандарде (Ejdus 2014).

За аргумент овој тези, пресудан је моменат. У години када Русија дипломатски подржава Србију поводом Косова и Метохије, економски односи се подижу на виши ниво и ствара се зависност у сектору који је истовремено критичан и тешко реверзибилан. Другим речима, косовски приоритет делује као покретач даљег продубљивања економске везаности са Москвом. Русија је свој утицај у енергетици проширивала и кроз индиректне канале посредоване преко руских компанија које послују у ЕУ, што литература описује као улагања с мањом видљивошћу („испод радара” – Gordon, Sautin 2013). Као последица, поједине процене указују да је зависност од руског гаса достигла и до приближно 89% (Brkić 2023).

Наравно, енергетска зависност добија додатну политичку тежину у контексту варијабилних цена и услова снабдевања. У новембру 2021. године Вучић је у Сочију са Путином закључио договор о гасу који је представљен као изузетно повољан у односу на шири регионални оквир енергетске кризе (Hajdari 2022). Релевантна литература овакве енергетске аранжмане тумачи као средство геополитичког утицаја и као индикатор степена политичке блискости држава са Москвом. У складу са тим, државе које су продубљивале интеграцију са ЕУ плаћале су цене ближе европском просеку, док су савезници Русије остваривали повољније услове снабдевања (Helsinki Committee 2016). Након увођења западних санкција у контексту руско-украјинског сукоба, Москва је додатно политизовала енергетску размену захтевом да „непријатељске” државе плаћају у рубљама (Gotev 2022). У том оквиру енергетика постаје примарни канал кроз који се економско претвара у дипломатско средство (Stronski, Himes 2019).

Са становишта управљања спољнополитичком стратегијом мале државе резултат је двострук. Прво, иако је руски укупни економски „отисак” мањи, његова концентрација омогућава да се економски ресурси трансформишу у политички утицај (Stronski, Himes 2019). Друго, Русија у овом односу не инсистира на структурним реформама у обиму у којем то чине ЕУ и евроатлантске институције, што може повећати тактичку привлачност руске подршке за домаће актере. Због тога није изненађујуће што српски званичници партнерство са Москвом третирају као стратешки важно, чак и када ЕУ остаје доминантан економски ослонац.

ЗАКЉУЧАК

Полазећи од Косова и Метохије као трајног структурног ограничења државне стратегије, рад је показао да се спољна политика Србије након 2000. године може најпрецизније разумети као стратегија балансирања мале државе између два кључна спољнополитичка ослонаца – ЕУ и Русије. Косово и Метохија у том оквиру не представљају једно од бројних спољнополитичких питања, већ трајно структурно ограничење које истовремено дефинише унутрашњеполитичке „дрвене линије” и значајно редукује маневарски простор Србије у односу према доминантним међународним актерима. Показано је да цена „потпуне победе” и „потпуног уступака” ствара трајну зону између, у којој се стратегија усмерава на управљање ризицима, временом и политичким последицама, а не на наметање коначног решења.

Емпиријска анализа потврдила је да се стратегија балансирања Србије не заснива на симетричној расподели утицаја између ЕУ и Русије, већ на јасној структурној асиметрији. Са једне стране, ЕУ представља доминантан економски и институционални оквир, будући да је кључни трговински партнер Србије, најзначајнији извор СДИ и донатор, као и главни канал унутрашње институционалне трансформације. Са друге стране, Русија има релативно ограничен укупан економски „отисак”, али је њен утицај концентрисан у критичним секторима, пре свега у енергетици, где је створен модел „селективне зависности” – делимичне, али у том домену стратешки пресудне зависности, у којој ограничен обим капитала производи несразмерно велике политичке ефекте.

Рад је показао да је косовски спор деловао као значајан подстицај за учвршћивање овог обрасца. У периоду када је Србији била потребна институционална и политичка подршка у УН и другим међународним форумима, подршка Руске Федерације била је праћена продубљивањем енергетске повезаности, пре свега кроз стицање контролних удела у стратешким предузећима и закључивање дугорочних уговора о снабдевању гасом. У комбинацији са успореним процесом проширења ЕУ, ова динамика је стабилизовала модел у којем је ЕУ примарни економски и институционални ослонац Србије, док Русија задржава кључну улогу у косовском питању и доминантну позицију у појединим енергетским секторима. Истовремено, рад указује да је ова стратегија дугорочно нестабилна, јер што је дубља институционална повезаност са ЕУ и већи степен хармонизације са европским нормама, то се сужава простор толерисаног одступања од заједничке политике према Русији и косовском питању.

Практични значај рада огледа се у томе што јасно идентификује кључне полуге и ограничења спољнополитичког планирања Србије. За стратешко размишљање и даље обликовање државне политике, налази сугеришу да ће сваки покушај очувања дуалног ослонаца на ЕУ као главни економски оквир и Русију као заштитника у косовском питању и енергетици с временом захтевати све софистицираније облике управљања ризиком, сигнализирања и унутрашње политичке артикулације.

Истовремено, рад има и своја ограничења, што отвара простор за будућа истраживања. Анализа је, пре свега, заснована на секундарним изворима и агрегираним показатељима економских односа, па би будућа истраживања могла да укључе детаљније анализе по секторима, базе података о инвестиционим токовима на микронивоу, као и емпиријске студије ставова политичких елита и стратешких планера у Србији. Додатно, компаративна анализа са другим малим државама које балансирају између западних интеграција и алтернативних безбедносних ослонаца могла би да омогући проверу опште применљивости идентификованог модела „селективне зависности”.

У светлу актуелних промена у европском безбедносном поретку, продубљивања конфронтације између Запада и Русије и текућих енергетских процеса у Европи, отварају се питања која превазилазе оквир овог рада. Посебно је важно размотрити да ли ће и у којој мери Србија моћи да одржи постојећи образац балансирања, како ће евентуалне промене у енергетској структури утицати на њену спољну политику и да ли ће косовско питање дугорочно наставити да функционише као трајно стратешко ограничење или ће добити другачију улогу у државној стратегији.

Управо у том простору будућа истраживања могу додатно да продубе разумевање граница и могућности стратегије балансирања малих држава у условима динамичног и променљивог међународног окружења.

ЛИТЕРАТУРА

- Bandović 2021: Igor Bandović. "Serbia's EU accession process: A geopolitical game". *Clingendael Spectator*, 24. 3. 2021. <<https://spectator.clingendael.org/en/publication/serbias-eu-accession-process-geopolitical-game>>. [23. 4. 2025].
- Batt 2004: Judy Batt. "The Western Balkans: Moving on". *Chaillot*, Paper No. 70. European Union Institute for Security Studies.
- Batt 2006: Judy Batt. "Montenegro and Serbia after the Referendum". *European Union Institute for Security Studies*, 1. 5. 2006. <<https://www.iss.europa.eu/publications/alerts/montenegro-and-serbia-after-referendum>>. [23. 4. 2025].
- Bechev 2019: Dimitar Bechev. "Russia's strategic interests and tools of influence in the Western Balkans". *NATO Strategic Communications Centre of Excellence*.
- Beha 2015: Adem Beha. "Disputes over the 15-point agreement on normalization of relations between Kosovo and Serbia". *The Journal of Nationalism and Ethnicity*, Vol. 43, 1–20.
- Bellamy 2002: Alex J. Bellamy. "Kosovo and the Dissolution of Yugoslavia". *Kosovo and International Society. Cormorant Security Studies Series*. London: Palgrave Macmillan, 16–36. <<https://link.springer.com/series/14923>>. [24. 4. 2026].
- Bieber 2003: Florian Bieber. "The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia". *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 17, 73–90. <<https://link.springer.com/article/10.1023/A:1025388926816>>. [23. 5. 2025].
- Bieber 2015: Florian Bieber. "The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story". *Review of Central and East European Law*, 40 (3–4), 285–319.
- Bjeloš, Elek 2020: Maja Bjeloš, Bojan Elek. *Kosovo – what do citizens know, think and feel? Analysis of public opinion research*. Belgrade Centre for Security Policy.
- Brkić 2023: Dejan Brkić. "Serbian energy sector in a gap between East and West". *Energy Exploration*, vol. 42(1), 330–340. <<https://doi.org/10.1177/01445987231215445>>. [27. 4. 2025].
- Bryanski 2007: Gleb Bryanski. "Russia may veto U.N. Kosovo resolution. 9". *Reuters*, 12. 9. 2007. <<https://www.reuters.com/article/world/russia-may-veto-un-kosovo-resolution-idUSL12536540/>>. [29. 6. 2025].
- Valki 2001: László Valki. "Kosovo, international law and humanitarian intervention". *Perspectives*, No. 15, 45–67.
- Vladislavljević 2011: Nebojša Vladislavljević. "Kosovo and Two Dimensions of the Contemporary Serb-Albanian Conflict". *After Yugoslavia: Identities and Politics within the Successor States*, 26–42.
- Vuksanović 2021: Vuk Vuksanović. *Systemic pressures, party politics and foreign policy: Serbia between Russia and the West, 2008–2020*. PhD thesis. London School of Economics and Political Science. <<https://doi.org/10.21953/lse.00004323>>. [15. 4. 2025].
- Weller 1999: Marc Weller. "The Rambouillet Conference on Kosovo". *International Affairs*, Vol. 75, 209–210. <<https://doi.org/10.1111/1468-2346.00066>>. [23. 4. 2025].
- Wouter, Loon 2021: Wouter Zweersand, Iris van Loon. "The limits of EU transformative power in the Western Balkans". *Clingendael Spectator*, 2. 6. 2021. <<https://spectator.clingendael.org/en/publication/limits-eu-transformative-power-western-balkans>>. [23. 5. 2025].
- Gligorov 2008: Vladimir Gligorov. "Geography of animosity". *Peščanik*, 4. 6. 2008. <<https://pescanik.net/geography-of-animosity-2/>>. [18. 5. 2025].
- Gotev 2022: Georgi Gotev. "Russia adopts list of 'enemy' countries to which it will pay its debts in rubles". *Euractiv*, 2022. <<https://www.euractiv.com/news/russia-adopts-list-of-enemy-countries-to-which-it-will-pay-its-debts-in-rubles/>>. [18. 5. 2025].

- Gordon, Sautin 2013: Deborah Gordon, Yevgen Sautin. "Opportunities and challenges confronting Russian oil". *The Carnegie Endowment for International Peace*, 28. 5. 2013. <<https://carnegieendowment.org/research/2013/05/opportunities-and-challenges-confronting-russian-oil>>. [13. 6. 2025].
- Grievesson 2021: Richard Grievesson. "Western Balkan economic integration with the EU". *BiEPAG*, 14. 10. 2021. <<https://www.biepag.eu/blog/western-balkan-economic-integration-with-the-eu-time-for-more-ambition/>>. [16. 5. 2025].
- The Economist 2018: The Economist. *How did Kosovo become a country? Documentary*. You Tube video, 7:52. <https://www.youtube.com/watch?v=jo8k44_WgGg>. [15. 4. 2025].
- Ejdus 2014: Filip Ejduš. "Serbia's military neutrality: Origins, effects and challenges". *Croatian International Relations Review*, Vol. 20, No. 71, 43–71. <<https://doi.org/10.2478/cirr-2014-0008>>. [14. 5. 2025].
- Ejdus, Kovačević 2021: Filip Ejduš, Marko Kovačević. "International relations in Yugoslavia and post-Yugoslav states". *Journal of International Relations and Development*, Vol. 24, 932–959.
- European Commission [EC] 2022: *Overview – Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)*. <https://enlargement.ec.europa.eu/funding-technical-assistance/overview-instrument-pre-accession-assistance_en>. [14. 5. 2025].
- European External Action Service 2020: *EU partnership with Serbia: EU best partner and biggest donor*. <<https://www.eeas.europa.eu/>>. [13. 6. 2025].
- International Crisis Group 2006: "Serbia's new constitution: Democracy going backwards". *Europe Briefing*, No. 44.
- Jagiello-Szostak 2016: Anna Jagiello-Szostak. "Foreign and Security Policy of the Republic of Serbia". *International Security and Arms Control - Science topic*, 165–185.
- KU Leuven 2020: "Serbian Progressive Party". *European Party Monitor*. <<https://soc.kuleuven.be/io/english/european-party-monitor/serbia/SNS>>. [14. 5. 2025].
- Lederer 2021: Edith Lederer. "Russia tries to ban Kosovo flag at UN – unsuccessfully". *APNews*, 14. 4. 2021. <<https://apnews.com/article/united-kingdom-kosovo-serbia-coronavirus-pandemic-united-nations-43b77efe4ac7dd950a60bcd52e893df3>>. [14. 4. 2025].
- Мишев, Стевановић 2025: Гордана Мишев, Немања Стевановић. "Политички идентитет Србије у дискурсу војне неутралности у Европи". *Бастијина*, св. 65, 295–307. <<https://doi.org/10.5937/bastina35-54230>>. [14. 5. 2025].
- Nelaeva, Semenov 2016: Galina Nelaeva, Andrey Semenov. "EU-Russia rivalry in the Balkans". *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 16(3), 56–71.
- Павић и др. 2024: Александар Павић, Хатица Бериша и Дејан Михајловић. "Примена инструмента 'меке моћи' уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске на Републику Србије". *Бастијина*, св. 63, 133–143.
- Pavičić 2019: Vesna Pavičić. "Serbia's orientation challenge". *Connections: The Quarterly Journal*, vol. 24, No. 5. <<https://doi.org/10.11610/Connections>>. [14. 4. 2025].
- Patalakh 2018: Artem Patalakh. "Emotions and Identity as Foreign Policy Determinants: Serbian Approach to Relations with Russia". *Chinese Political Science Review*, Vol. 3(4). <<https://doi.org/10.1007/s41111-018-0105-3>>. [14. 4. 2025].
- Perlez 1999: Jane Perlez. "Allies call Kosovo rivals to peace talks in France". *The New York Times*, 30. 1. 1999. <<https://www.nytimes.com/1999/01/30/world/allies-call-kosovo-rivals-to-peace-talks-in-france.html>>. [14. 4. 2025].
- Petrović 2010: Žarko Petrović. *Russia–Serbia relations at the beginning of the XXI century*. ISAC Fund.
- Radoman 2012: Jelena Radoman. *Serbia and NATO: From enemies to (almost) partners*. Belgrade: Centre for Security Policy.
- Radio Free Europe/Radio Liberty 1999: "Yugoslavia: G7 And Russia Agree To Kosovo Peace Plan". *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 9 May 1999. <<https://www.rferl.org/a/1091249.html>>. [14. 4. 2025].
- Reljić 2008: Dušan Reljić. "Russia's voice heard in Serbia". *Russian Analytical Digest*, No. 39, 2–5.
- Rrustemi et. al 2019: Arlinda Rrustemi, Rob de Wijk, Connor Dunlop, Jovana Perovska, Lirije Palushi Rrustemi. *Geopolitical influences of external powers in the Western Balkans*. HCSS.

- Sekelj 2000: Lasslo Sekelj. "Parties and Elections: The Federal Republic of Yugoslavia – Change Without Transformation", 52(1), 57–75.
- Simić 2020: Jasmina Simić. "Serbia turns to China due to 'lack of EU solidarity' on coronavirus". *Euractiv*, 18. 3. 2020. <<https://www.euractiv.com/news/serbia-turns-to-china-due-to-lack-of-eu-solidarity-on-corona/>>. [14. 4. 2025].
- „Србији у протеклој деценији 3,6 милијарди евра бесповратне помоћи ЕУ” 2011: „Србији у протеклој деценији 3,6 милијарди евра бесповратне помоћи ЕУ”. *Влада Републике Србије. У служби грађана*, 6. 5. 2011. <<https://www.srbija.gov.rs/vest/152384/srbiji-u-protekloj-deceniji-36-milijardi-evra-bespovratne-pomoci-eu.php>>. [15. 5. 2025].
- Stahl 2013: Bernard Stahl. "Another "strategic accession"? The EU and Serbia (2000–2010)?" *Nationalities Papers*, 41(3), 447–469.
- Stronski, Himes 2019: Paul Stronski, Annie Himes. *Russia's game in the Balkans*. Carnegie Endowment.
- Subotić 2011: Jelena Subotić. "Europe is a state of mind". *International Studies Quarterly*, 55, 309–330.
- Subotic 2017: Jelena Subotic. "Building Democracy in Serbia: One Step Forward, Three Steps Back". *Country Studies*, Part II. <10.1017/9781316848289.008>. [15. 4. 2025].
- Трошић, Арнауодов 2025: Сања И. Јелисавец Трошић, Митко К. Арнауодов. „Модели сарадње на Западном Балкану као детерминанте регионалне интеграције”, *Башићина*, св. 66, 393–409. <<https://doi.org/10.5937/bastina35-56411>>. [15. 6. 2025].
- United Nations General Assembly 2008: "Backing request by Serbia". *Press Release*, GA/10764.
- Hajdari 2022: Una Hajdari. "Pandering to Putin comes back to bite Serbia's Vučić". *Politico*, 7. 3. 2022. <<https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-russia-serbia-aleksandar-vucic/2022>>. [13. 6. 2025].
- Hebda 2020: Wiktór Hebda. "The Republic of Serbia: Stuck in the grey zone of democratization". *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, vol. 18, 173–194. <https://ies.lublin.pl/wp-content/uploads/2020/12/riesw_2020-3-08.pdf>. [13. 6. 2025].
- Cage 2008: Same Cage. "Russia issues new warning over Kosovo independence". *Reuters*, 12. 2. 2008. <<https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo-idUSL1262709220080212>>. [13. 6. 2025].
- Center for the Study of Democracy 2019: Center for the Study of Democracy. *Russia's economic influence in the Balkans: Tackling Kremlin's sharp power*. Policy Brief, No. 89.
- Chadwick 2019: Lauren Chadwick. "A history of tension: Serbia–Kosovo relations explained". *Euronews*, 28. 5. 2019. <<https://www.euronews.com/2019/05/28/a-history-of-tension-serbia-kosovo-relations-explained>>. [14. 5. 2025].
- Schwarz 2021: Karl Peter Schwawz. "Power games in the Balkans". *GIS Reports Online*, 23. 11. 2021. <<https://www.gisreportsonline.com/r/power-balkan/>>. [15. 4. 2025].

Dragan M. STANKOVIĆ
Hatidža A. BERIŠA

BALANCING STRATEGIES OF SMALL STATES: THE CASE OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE ISSUE OF KOSOVO AND METOHİJA

SUMMARY

This paper analyzes Serbia's foreign policy as a strategy of balancing between the European Union (EU) and the Russian Federation in the context of the Kosovo and Metohija issue. Treating Kosovo and Metohija as a permanent structural constraint on state strategy, the paper examines political and economic developments since 2000 and their influence on Serbia's foreign policy positioning.

The focus is placed on the economic dimension of balancing, specifically Serbia's dependence on the EU as its main trade and investment partner, while simultaneously emphasizing partial, particularly critical energy dependencies on the Russian Federation. The analysis indicates that balancing

does not imply merely symmetrical distributions of influence, but rather a combination of institutional reliance in the Kosovo issue and economic dependencies concentrated in the energy sector, which increases the costs associated with distancing from Moscow. The aim of the paper is to present the strategy of balancing as a rational, yet long-term unstable response of a small state to structural constraints arising from the Kosovo and Metohija issue, as well as from the unfinished process of European integration in the region. The aim of the paper is to present the strategy of balancing as a rational, yet long-term unstable response of a small state to structural constraints arising from the Kosovo and Metohija issue, as well as from the unfinished process of European integration in the region.

Keywords: Serbian Foreign Policy, Small States, Balancing, Kosovo and Metohija, Russian Federation, European Union.