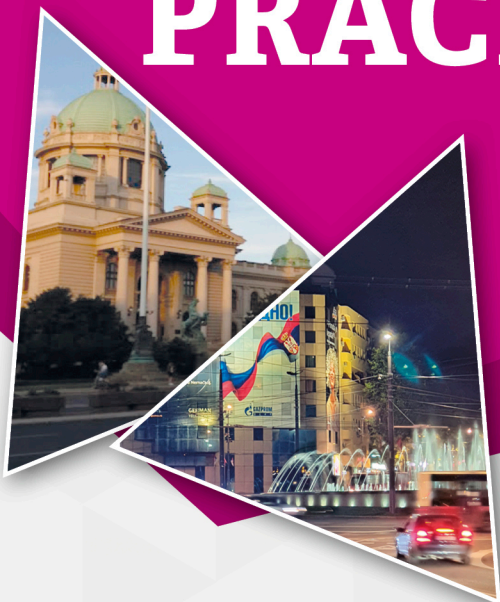




PRACE

Institutu
Europy
Środkowej



Konrad Pawłowski

Trudna sztuka balansowania: polityka wielowektorowości Serbii w okresie pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę



PRACE Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzent dr Sławomir Lucjan Szczesio, Uniwersytet Łódzki

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej

Numer 4/2023

Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej

ISBN 978-83-67678-19-3

Wydawca Instytut Europy Środkowej

ul. Niecała 5

20-080 Lublin

www.ies.lublin.pl

Projekt okładki i skład www.targonski.pl

Fotografie na okładce © Konrad Pawłowski 2018, 2019 i 2022

Druk www.drukarniaakapit.pl



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Konrad Pawłowski

Trudna sztuka balansowania: polityka wielowektorowości Serbii w okresie pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę

Spis treści

Wstęp.....	7
Résumé	11
1. „Trzecia droga”: reminiscencje historyczne.....	17
2. Istota polityki wielowektorowości Serbii.....	21
3. Stanowisko Serbii wobec agresji Rosji na Ukrainę: specyfika, uwarunkowania i interpretacje	35
4. Balansowanie <i>ad hoc</i> i niespójne komunikaty polityczne.....	55
5. Polityka <i>status quo</i> czy zmiana strategiczna <i>in statu nascendi?</i>	69

Wstęp

Rozpoczęta 24 lutego 2022 r. pełnoskalowa agresja zbrojna Rosji na Ukrainę stanowi wydarzenie, które uderzyło w podstawy międzynarodowego porządku prawnego, opartego na Karcie Narodów Zjednoczonych, oraz rzuciło wyzwanie demokratycznemu łaadowi międzynarodowemu, istniejącemu w pozimnowojennej Europie. Wojna na terytorium Ukrainy stanowi niewątpliwie ważny moment we współczesnej historii Starego Kontynentu, a jej długofalowe konsekwencje – zarówno w wymiarze regionalnym, jak i ogólnoświatowym – pozostają tyleż samo ważne, co trudne do przewidzenia.

Inwazja rosyjska na Ukrainę spowodowała, że rozwijająca współpracę polityczną i gospodarczą z państwami Unii Europejskiej, Stanami Zjednoczonymi i Rosją niewielka Serbia znalazła się w skomplikowanym położeniu. Złożone

uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe wiążące Serbię z Rosją sprawiły, że władze w Belgradzie przyjęły wycofaną i *sui generis* neutralną – choć w niektórych aspektach również niejasną i dwuznaczną – pozycję wobec wojny na wschodzie Europy i nie zdecydowały się na wprowadzenie sankcji politycznych i gospodarczych wobec Rosji. Mimo dyplomatycznej krytyki i wezwań ze strony części państw członkowskich i instytucji UE oraz Stanów Zjednoczonych, oczekujących od aspirującej do członkostwa w UE Serbii harmonizacji stanowisk w kwestii sankcji nałożonych przez UE na Rosję, stanowisko władz w Belgradzie w tej sprawie nie uległo zmianie. Jednocześnie Serbia konsekwentnie opowiada się za poszanowaniem integralności terytorialnej Ukrainy. Władze Serbii niezmiennie starają się także balansować na arenie międzynarodowej i dążą do utrzymania dobrych, względnie poprawnych relacji z państwami UE, Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Ukrainą, czekając zapewne na zakończenie wojny i funkcjonalną normalizację stosunków międzynarodowych między Ukrainą, Zachodem i Rosją.

Otwarta agresja rosyjska na Ukrainę spowodowała, że polityka zagraniczna Serbii – jej założenia, cele, kierunki, uwarunkowania, efektywność, korzyści, koszty, szanse, wyzwania i ograniczenia – stała się jednym z najważniejszych tematów politycznych, poruszanych w wewnątrzserbskiej dyskusji publicznej przez polityków obozu władzy i opozycji, byłych dyplomatów, naukowców, dziennikarzy i ekspertów. Stanowisko władz Serbii wobec wojny na Wschodzie było

również szeroko dyskutowane na forum międzynarodowym, gdzie spotkało się z różnymi ocenami i opiniami. Jakkolwiek w zagranicznym przekazie medialnym na temat polityki władz w Belgradzie nie brak uproszczeń, a opinie dotyczące prostej – jawnej lub ukrytej – prorosyjskości serbskich decydentów wydają się pobieżne i przesadzone, faktem pozostaje jednak, że stanowisko Serbii wobec Rosji jest przynajmniej częściowo odmienne od pozycji zdecydowanej większości państw europejskich, które jednoznacznie – indywidualnie i kolektywnie – potępiły agresję Rosji na Ukrainę oraz wprowadziły sankcje polityczne i gospodarcze wobec będącej oczywistym agresorem Putinowskiej Rosji.

Co powoduje zatem, że będąca kandydatem do UE Serbia niezmiennie sprzeciwia się przystąpieniu do sankcji europejskich wobec Rosji? Czy kierowane pod adresem władz w Belgradzie oskarżenia o prorosyjskość są rzeczywiście trafne i uzasadnione? Czy serbska polityka wielowektorowości jest efektywna w sytuacji narastającego konfliktu między mocarstwami? Wreszcie, czy zmieniająca się architektura bezpieczeństwa europejskiego i światowego może doprowadzić do historycznego przełomu i zwrotu w polityce zagranicznej Serbii? Tego rodzaju pytania badawcze, dotyczące założeń, celów, uwarunkowań i wyzwań dla polityki zagranicznej Serbii, stanowiły punkt wyjścia do przygotowania niniejszej publikacji.

W publikacji przedstawiono stan faktyczny na 5 września 2023 r.

Résumé

- Dzisiejszą politykę Serbii na arenie międzynarodowej charakteryzują polityczna i gospodarcza wielowektorowość, pragmatyzm polityczny, postępująca ekonomizacja polityki zagranicznej oraz konsekwentna poprawa wizerunku inwestycyjnego państwa. Wielowektorowość ta oznacza *inter alia* dążenie do członkostwa Serbii w UE oraz chęć utrzymania dobrych relacji politycznych i rozwoju stosunków gospodarczych z państwami członkowskimi UE, Stanami Zjednoczonymi, Rosją, Chinami, Turcją oraz państwami Zatoki Perskiej. Serbia pozostaje również zaintere-

sowana zachowaniem dobrych relacji z państwami pozaeuropejskimi, tworzącymi Ruch Państw Niezależnych.

- Jakkolwiek polityka wielowektorowości stanowi w założeniu rozwiązanie pragmatyczne i racjonalne, wzmacniające pozycję międzynarodową i przynoszące korzyści Serbii, w praktyce jednak polityka ta jest w dużym stopniu konsekwencją skomplikowanych i nie zawsze korzystnych dla Serbii uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych. Osłabiają one proeuropejski kierunek serbskiej polityki zagranicznej, wiążą aspirującą do członkostwa w UE Serbię z Rosją oraz zmuszają decydentów w Belgradzie do kontynuacji polityki ostrożnego balansowania na arenie międzynarodowej.
- Stanowisko Serbii w odniesieniu do wojny między Rosją a Ukrainą przynajmniej częściowo różni się od pozycji Stanów Zjednoczonych i większości państw europejskich, które jednoznacznie – indywidualnie i kolektywnie – potępiły agresję Rosji na Ukrainę oraz zdecydowały o wprowadzeniu sankcji politycznych i gospodarczych wobec Rosji. Władze w Belgradzie stanęły tymczasem na stanowisku, że w interesie Serbii nie jest zdecydowane opowiedzenie się po stronie Ukrainy lub Rosji i zdecydowały się na przyjęcie wycofanej oraz *sui generis* neutralnej postawy w odniesieniu do wojny na Wschodzie.

- Mimo dyplomatycznej krytyki ze strony państw i instytucji UE oraz Stanów Zjednoczonych, oczekujących od aspirującej do członkostwa w UE Serbii harmonizacji stanowiska w kluczowych sprawach międzynarodowych, władze w Belgradzie niezmiennie sprzeciwiają się wprowadzeniu sankcji wobec będącej agresorem Rosji. Serbscy decydenci konsekwentnie jednak opowiadają się za poszanowaniem integralności terytorialnej Ukrainy.
- Otwarta agresja rosyjska na Ukrainę poważnie skomplikowała dotychczasową politykę zagraniczną Serbii, która *de facto* wpadła w pułapkę wielowektorowości. W sytuacji przedłużającej się wojny na terytorium Ukrainy oraz pogłębiającego się kryzysu politycznego w relacjach między Stanami Zjednoczonymi, UE i Rosją władzom w Belgradzie coraz trudniej jest bowiem prowadzić dotychczasową politykę niesymetrycznej wielowektorowości i balansowania na arenie międzynarodowej. Prowadzi to do wniosku, że ambitna i efektywna w założeniu polityka wielowektorowości („siedzenia na dwóch krzesłach”) przynosi wprawdzie pewne korzyści taktyczne, ale jednocześnie ma wymierne, systemowe ograniczenia, nie jest również wolna od strategicznych dylematów ani sprzeczności. Co więcej, w sytuacji poważnego i trwałego pogorszenia się stosunków między Zachodem i szeroko rozumia-

nym Wschodem polityka ta może stanowić wyzwanie dla realizacji długoterminowych interesów Serbii.

- Serbia stoi niezmiennie przed koniecznością dokonania strategicznego wyboru, który zdecyduje o tym, czy państwo to faktycznie stanie się częścią demokratycznego i rozwiniętego Zachodu, czy też znajdzie się w niesformalizowanej grupie państw na czele z Chinami i Rosją. Wprawdzie tzw. europejski wybór Serbii jest logiczny z politycznego, kulturowego, ekonomicznego i geograficznego punktu widzenia, komplikują go jednak spór międzynarodowy w kwestii statusu Kosowa, zależność energetyczna serbskiej gospodarki od gazu ziemnego z Rosji oraz prorosyjskie sympatie serbskiego społeczeństwa. W tej sytuacji władze w Belgradzie starają się równoważyć nastroje społeczne oraz oczekiwania (i naciski dyplomatyczne) płynące z zagranicy i niezmiennie zwlekają z podjęciem decyzji, która oznaczałaby historyczny i symboliczny zwrot w polityce zagranicznej Serbii.
- Działaniom tym tradycyjnie już towarzyszą niespójne, a nierzadko także sprzeczne komunikaty polityczne, dotyczące celów i kierunków serbskiej polityki zagranicznej, kierowane do serbskiego społeczeństwa, społeczności międzynarodowej i partnerów strategicznych Serbii. Jakkolwiek w przypadku Serbii w najbliższym czasie nie można spodziewać się zdecydowanych zwrotów w polityce zagranicznej,

zasadne wydaje się jednak stwierdzenie, że władze w Belgradzie wykorzystują obecną sytuację międzynarodową do zmniejszenia zależności energetycznej od gazu ziemnego importowanego z Rosji oraz podatności na zakulisowe naciski polityczne ze strony władz na Kremlu.

1.

„Trzecia droga”: reminiscencje historyczne

W 1948 r., wskutek konfliktu między Józefem Stalinem i Josipem Broz Tita, spowodowanego aktywnością i samodzielnością przywódcy komunistycznej Jugosławii na arenie międzynarodowej, państwo to znalazło się poza blokiem sowieckim. Wsparcie otrzymane wówczas przez Jugosławię ze strony Stanów Zjednoczonych i innych państw Zachodu pozwoliło na przełamanie początkowej izolacji międzynarodowej Jugosławii, narzuconej przez ZSRR i inne państwa komunistyczne, a w dłuższym okresie – na zachowanie względnej niezależności federacji jugosłowiańskiej od ry-

walizujących obozów, tj. bloku komunistycznego i świata zachodniego¹.

Naczelną zasadą polityki zagranicznej Titowskiej Jugosławii stało się nieprzyłączanie się do istniejących bloków polityczno-wojskowych i wypracowanie własnej, „trzeciej drogi” (*treći put*) w stosunkach międzynarodowych. Deklarowana przez władze w Belgradzie polityka „aktywnego niezaangażowania” oznaczała *inter alia* pragmatyczne i taktyczne balansowanie między Zachodem i Wschodem, dyskontowanie wsparcia płynącego z Zachodu oraz utrzymywanie poprawnych stosunków z państwami komunistycznymi. Jugosławia była również jednym z inicjatorów i liderów Ruchu Państw Niezaangażowanych, którego pierwsza konferencja odbyła się w 1961 r. w Belgradzie. Nośna propagandowo idea niezaangażowania stanowiła podstawę dla tzw. trzeciej drogi w stosunkach międzynarodowych i była w założeniu alternatywą dla państw, które chciały zachować

¹ Wsparcie komunistycznej Jugosławii przez państwa Zachodu wpisywało się w ramy zimnowojennej konfrontacji. Państwa te udzieliły władzom w Belgradzie koniecznej pomocy gospodarczej i wojskowej, widząc w konflikcie między Stalinem i Titą korzystny precedens, mogący przyczynić się do dalszej dezintegracji bloku sowieckiego. Rozwój stosunków politycznych i gospodarczych między Jugosławią i państwami Zachodu pokazał również, że państwa te widziały w federacji jugosłowiańskiej faktycznego sojusznika Zachodu. Jak stwierdza Michał J. Zacharias, w okresie zimnej wojny Jugosławia pozostawała „zakulisowym partnerem w zachodniej strategii powstrzymywania« Związku Radzieckiego” i zajmowała „kluczową rolę» w strategii i polityce Zachodu”. Zob.: M. J. Zacharias, *Komunizm – federacja – nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943-1991*, Warszawa 2004, s. 537-541.

– lub jedynie deklarowały – neutralną pozycję wobec zimnowojennej konfrontacji między komunistycznym Wschodem i kapitalistycznym Zachodem. Praktyka funkcjonowania Ruchu w okresie zimnej wojny pokazała jednak, że był to cel nazbyt ambitny, a organizacja zrzeszająca głównie kraje Trzeciego Świata nie stała się trzecią ogólnoswiatową siłą polityczną – swoistą przeciwwagą dla obozu amerykańskiego i radzieckiego².

Logika konfrontacji supermocarstw spowodowała, że balansująca na arenie międzynarodowej Jugosławia pozostawała geostrategicznym buforem oraz ważnym elementem zimnowojennej „układanki” geopolitycznej. Przez kolejne dekady zimnej wojny rywalizujące o strefy wpływów ZSRR i Stany Zjednoczone dążyły zatem do utrzymania dobrych stosunków z władzami w Belgradzie, starając się nie dopuścić, by „niezaangażowana” Jugosławia znalazła się w orbicie wpływów politycznych strony przeciwnej. Z punktu widzenia decydentów w Belgradzie była to sytuacja korzystna, skutkowała bowiem wzmocnieniem pozycji międzynarodowej Jugosławii i wizerunku jej niekwestionowanego przywódcy, J. B. Tity. Zmiany systemu międzynarodowego, wynikające z zakończenia zimnowojennej rywalizacji supermocarstw, przyczyniły się jednak do szybkiego przewar-

² B. Jelavich, *Historia Bałkanów. Wiek XX*, Kraków 2005, s. 337-346, 403-417; W. Walkiewicz, *Jugosławia. Byt wspólny i rozpad*, Warszawa 2000, s. 187-209; J. Agić, *Pokret nesvrstanih, genijalni Titov politički izum*, Al Jazeera, 03.12.2016.

tościowania znaczenia geopolitycznego Jugosławii, która w nowych realiach międzynarodowych przełomu lat 80. i 90. XX w. przestała być ważnym miejscem na mapie politycznej świata³.

³ P. Kollander, *The Civil War in Former Yugoslavia and the International Intervention*, [w:] *Reflections on the Balkan Wars. Ten Years After the Break-Up of Yugoslavia*, J. S. Morton, R. C. Nation, P. C. Forge, S. Bianchini (red.), New York 2004, s. 19.

2.

Istota polityki wielowektorowości Serbii

Po odsunięciu od władzy prezydenta Jugosławii Slobodana Miloševicia w październiku 2000 r. Federacyjna Republika Jugosławii wkroczyła na ścieżkę demokratycznej transformacji. Wiązała się ona z odejściem od znanej z lat 90. daleko nieefektywnej polityki konfrontacji z sąsiednimi państwami, która przyczyniła się do wybuchu tragicznych wojen na obszarze byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, głębokiego kryzysu i ostatecznie konfrontacji militarnej z państwami Zachodu (*vel* NATO) w sprawie Kosowa oraz wielowymiarowej izolacji FRJ w stosunkach międzynarodowych. Po obaleniu Miloševicia kolejne rządy w Belgra-

dzie angażowały się w odbudowę pozycji międzynarodowej i wizerunku państwa, podejmując w tym celu działania na rzecz rozwoju relacji z mocarstwami europejskimi i światowymi, normalizacji stosunków ze wszystkimi państwami pojugosłowiańskimi i Albanią oraz dialogu politycznego z władzami Kosowa⁴.

Obecna koncepcja polityki zagranicznej Serbii, znana opinii publicznej pod nazwą „czterech filarów serbskiej polityki zagranicznej” (*četiri stuba srpske spoljne politike*), nigdy nie przyjęła formy oficjalnego dokumentu państwowego. Idea ta w swej pierwszej postaci pojawiła się w czasie kampanii wyborczej w 2004 r. w przemówieniu późniejszego prezydenta Serbii Borisa Tadicia, który do priorytetów polityki zagranicznej Serbii zaliczył: integrację europejską, dobre relacje z sąsiadami oraz rozwój stosunków z trzema biegunami siły w polityce światowej, tj. „Brukselą, Moskwą i Waszyngtonem”⁵. W 2009 r. zostały one uzupełnione o czwarty filar, tj. rosnące w siłę mocarstwowe Chiny⁶.

Założenie o korzyściach wynikających z rozwoju współpracy międzynarodowej z różnymi mocarstwami świa-

⁴ A. Domachowska, K. Pawłowski, *Introduction*, [w:] A. Domachowska, A. Jagiełło-Szostak, M. Korzeniewska-Wiszniewska, K. Pawłowski, M. Rekść, J. Wojnicki, *Serbia Twenty Years After the Fall of Slobodan Milošević: Success, Evolution, or Continuation?*, „IEŚ Policy Papers” 2021, nr 3, s. 7-15.

⁵ A. Gajić, S. Janković, *Četiri stuba srpske spoljne politike*, [w:] *Spoljna politika Srbije i zajednička spoljna i bezbednosna politika EU*, D. Đukanović i M. Jončić (red.), Beograd 2011, s. 176-177.

⁶ *Četiri stuba srpske spoljne politike*, RTS, 30.08.2009.

towymi, tj. UE, Rosją, Stanami Zjednoczonymi i Chinami („czterema filarami”), stało się fundamentem myślenia politycznego kolejnych rządów w Belgradzie na temat miejsca i pozycji Serbii na arenie międzynarodowej oraz jednym z kluczowych elementów współczesnej serbskiej kultury strategicznej. W dyskursie publicznym politykę tę nierzadko określa się potocznie jako „siedzenie na dwóch stołkach” (*седуње на две столице*; *sitting on two chairs*): między Zachodem i szeroko definiowanym Wschodem lub też – bardziej precyzyjnie – między UE i Rosją⁷.

Obecną politykę Serbii na arenie międzynarodowej charakteryzuje polityczna i gospodarcza wielowektorowość. Oznacza to m.in. dążenie do członkostwa Serbii w UE oraz chęć utrzymania dobrych relacji politycznych i rozwoju stosunków gospodarczych z wieloma „biegunami siły” w stosunkach międzynarodowych, tj. UE i jej państwami członkowskimi (na czele z Niemcami i Francją), Stanami Zjednoczonymi, Rosją, Chinami, Turcją oraz państwami Zatoki Perskiej. Serbia jest również zainteresowana zachowaniem dobrych relacji z państwami pozaeuropejskimi, tworzącymi istniejący do dzisiaj Ruch Państw Niezaangażowanych⁸.

Działania władz w Belgradzie charakteryzuje także postępująca ekonomizacja polityki zagranicznej. Oznacza to

⁷ *Седи ли Србија на две столице?*, RTS, 25.10.2017.

⁸ Serbia nie jest członkiem Ruchu Państw Niezaangażowanych, ale ma status obserwatora w tej organizacji. W 2021 r. w Belgradzie odbył się jubileuszowy szczyt Ruchu, upamiętniający 60. rocznicę jego powstania.

m.in. dążenie do rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych, konsekwentną poprawę wizerunku inwestycyjnego państwa oraz otwartość na napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych z różnych kierunków geograficznych⁹. W wymiarze wewnętrznym politykę tę cechują koncentracja na wzroście gospodarczym i stabilności makroekonomicznej państwa oraz kolejne inwestycje w infrastrukturę transportową (drogi, autostrady, mosty, linie kolejowe), mające w zamierzeniu władz Serbii przyczynić się do rozwoju i umiędzynarodowienia serbskiej gospodarki. Władze w Belgradzie dążą również do tego, aby znajdująca się w geograficznym centrum Bałkanów Serbia stała się w nieodległej przyszłości gospodarczym i komunikacyjnym centrum regionu oraz jednym z najważniejszych w Europie Południowo-Wschodniej państw tranzytowych dla transportu gazu ziemnego z Rosji, regionu Morza Kaspijskiego i Bliskiego Wschodu. Niezmiennie wskazuje się także na potrzebę zdynamizowania procesów współpracy i integra-

⁹ Proinwestycyjną politykę władz w Belgradzie odzwierciedla wypowiedź premier Serbii Any Brnabić, która stwierdziła, że Serbia pozostaje otwarta na napływ inwestycji „i ze Wschodu, i z Zachodu”. Zob.: K. Pawłowski, *Ryzyko polityczne: wyzwania dla stabilności politycznej, rozwoju gospodarczego i polityki zagranicznej Serbii*, „Prace IEŚ” 2021, nr 12, s. 7-8, 39, 65-68; K. Bieniek, A. Jagiełło-Szostak, E. Szyszlak, *Türkiye in the Balkans: the role, position and bilateral relations (part 2)*, „IEŚ Policy Papers” 2023, nr 1, s. 17-31; Brnabić: *Srbija otvorena ka kapitalu i sa Istoka i sa Zapada, to je u interesu građana*, RTS, 20.04.2023.

cji gospodarczej w wymiarze regionalnym, tj. na obszarze Bałkanów Zachodnich¹⁰.

Istotnym elementem serbskiej polityki wielowektorowości jest założenie o neutralności wojskowej państwa (*vojna neutralnost*), zapisane w dwóch dokumentach *par excellence* strategicznych, tj. w Strategii obrony Republiki Serbii oraz Strategii bezpieczeństwa narodowego Republiki Serbii¹¹. Polityka neutralności wojskowej oznacza, że Serbia nie dąży do członkostwa w istniejących sojuszach polityczno-militarnych i blokach wojskowych, ale jednocześnie rozwija – w praktyce niesymetryczną – współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności z państwami Zachodu, NATO, UE, Rosją, OUBZ i Chinami. Współpraca ta obejmuje konsultacje polityczne, wymianę informacji, edukację wojskową, modernizację serbskiej armii, wspólne – bilateralne lub wielonarodowe – ćwiczenia wojskowe, podnoszenie poziomu interoperacyjności sił zbrojnych, zakup przez Serbię zagranicznego uzbrojenia itd.¹² Neutralność wojskowa powoduje, że polityka zagraniczna Serbii różni się od polityki pozostałych państw Bałkanów Zachodnich, które dokonując strategicznego wyboru swego miejsca na arenie międzynaro-

¹⁰ K. Pawłowski, *Ryzyko polityczne: wyzwania dla stabilności politycznej...*, s. 37-63; Вучић: Србија напредује, Александар Вучић, 15.07.2023.

¹¹ Obie strategie zostały przyjęte 27 grudnia 2019 r. przez Zgromadzenie Narodowe.

¹² K. Pawłowski, *Strategia obrony Republiki Serbii*, [w:] *Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Bułgaria, Rumunia, Serbia, Ukraina*, B. Surmacz (red.), „Prace IES” 2022, nr 6, s. 49-65.

dowej, zdecydowanie opowiedziały się za „pełną” orientacją euroatlantycką, tj. członkostwem w NATO i UE¹³.

Jakkolwiek założenie o neutralności wojskowej Serbii uznaje się najczęściej za przeszkodę w zbliżeniu tego państwa z NATO, w praktyce jednak stanowisko to stanowi także formalnoprawną blokadę dla zbliżenia między Serbią i Rosją, zainteresowaną rozwojem stosunków serbsko-rosyjskich także w obszarze obrony i bezpieczeństwa. W celu przeciwstawienia się „ekspansji” NATO na Bałkanach władze na Kremlu konsekwentnie dążą do pogłębienia bilateralnej współpracy wojskowej z Serbią, nadania jej szerszego wymiaru regionalnego i geopolitycznego oraz wzmocnienia *via* Serbia rosyjskiej obecności militarnej na Bałkanach. Za tego rodzaju zbliżeniem opowiada się także część serbskiego społeczeństwa¹⁴.

¹³ W podobnej sytuacji znajduje się *de facto* Bośnia i Hercegowina, gdzie sprzeciw władz Republiki Serbskiej od lat komplikuje proces akcesji BiH do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Za członkostwem BiH w NATO opowiada się tymczasem zdecydowana większość obywateli, tj. 69% Boszniaków i 77% Chorwatów. Co więcej, w art. 84 przyjętej w 2005 r. ustawy o obronie Bośni i Hercegowiny stwierdza się wyraźnie, że organy centralne BiH powinny podejmować stosowne działania na rzecz akcesji tego państwa do NATO. Zob.: H. Karcic, *NATO Needs to Welcome Bosnia Before It's Too Late*, FP, 27.02.2023.

¹⁴ Badania opinii publicznej z 2018 r. pokazały, że 60% Serbów uważa neutralność wojskową za najlepszy sposób ochrony interesów i bezpieczeństwa państwa. Za rozwojem współpracy polityczno-militarnej między Serbią i Rosją opowiedziało się z kolei 30% ankietowanych. Zob.: Centar za evroatlantske studije, *Istraživanje javnog mnjenja: Evroatlantske integracije i dijalog Beograda i Prištine*, Beograd 2018, s. 2; K. Pawłowski, *Wpływy rosyjskie w regionie Bałkanów Zachodnich. Cz. I: Serbia, Kosowo*, „Prace IEŚ” 2020, nr 14, s. 67-75; C. Стојановић, J. Шарановић,

Implementowana przez władze Serbii polityka wielowektorowości nie zakłada symetryzmu w relacjach z poszczególnymi „biegunami siły” (*centri moći*). Mimo powtarzających się i eksponowanych w serbskich mediach prorządowych informacji na temat rozwoju współpracy Serbii z Rosją i Chinami, kierunek europejski pozostaje oczywistym i kluczowym punktem odniesienia dla działań serbskiej dyplomacji. O priorytetowym znaczeniu wektora europejskiego w serbskiej polityce zagranicznej decydują oczywiste uwarunkowania geograficzne, gospodarcze i polityczne: UE od lat pozostaje bowiem najważniejszym partnerem handlowym Serbii, a członkostwo w tej organizacji – stosownie do wypowiedzi i deklaracji serbskich decydentów – stanowi najważniejszy cel polityki zagranicznej Serbii¹⁵.

Polityka wielowektorowości Serbii nie ma charakteru statycznego. W praktyce jest to bowiem polityka dynamiczna, nastawiona na adaptację państwa do złożonego i zmieniającego środowiska międzynarodowego, realizowana poprzez balansowanie na arenie międzynarodowej i pozycjonowanie

Војна неутралност и српска стратешка култура, „Српска политичка мисао” 2022 (посебно издање), s. 11-36.

¹⁵ W 2021 r. wartość serbskiego eksportu do UE wyniosła 13,9 mld EUR, zaś importu – 16,3 mld EUR. Dla porównania wartość eksportu z Serbii do Rosji wyniosła w tym okresie 0,8 mld EUR, a importu z Rosji – 1,5 mld EUR. Z UE pochodziło również ponad 63% bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które w latach 2010-2021 napłynęły do Serbii. Zob.: EU in Serbia, *Made Trade Partners of Serbia in 2022*; Brnabić: *Članstvo u EU strateški cilj, važni i pozitivni signali drugim zemljama regiona*, RTS, 26.10.2021.

się w określonych realiach międzynarodowych. Jest to zatem polityka do pewnego stopnia zmienna oraz reaktywna, znacznie bardziej taktyczna niż strategiczna, zależna od konkretnych potrzeb państwa oraz zmieniających się okoliczności, prowadzona w sposób, który w opinii władz w Belgradzie najlepiej zabezpiecza interesy Serbii i jej obywateli w danej sytuacji międzynarodowej. Politykę tę charakteryzuje również szeroka perspektywa strategiczna, uwzględniająca kontekst bałkański, ogólnoeuropejski i globalny¹⁶.

W opinii serbskich decydentów i części ekspertów nastawiona na współpracę z kluczowymi aktorami międzynarodowymi polityka wielowektorowości stanowi rozwiązanie racjonalne i pragmatyczne, będące najbardziej efektywnym w istniejących realiach międzynarodowych sposobem ochrony kluczowych interesów narodowych, suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Nierzadko wskazuje się także, że polityka ta przynosi korzyści Serbii oraz wzmacnia jej pozycję międzynarodową. Część ekspertów i środowisk opozycyjnych argumentuje z kolei, że polityka zagraniczna Serbii pod rządami Serbskiej Partii Postępowej (*Srpska napredna stranka*, SNS) i wieloletniego szefa tej partii, prezydenta Serbii Aleksandra Vučića, pozbawiona jest wyraźnych priorytetów, pozostaje niekonsekwentna, jest formułowa-

¹⁶ J. Đurović, R. Ranković, *Dačić za Glas Amerike: Ne možemo da pustimo ruku Rusije dok Zapad ne pruži drugu ruku*, VOA, 02.11.2022; V. Velebit, *Srbiji je potrebna strategija spoljne politike*, Politika, 02.06.2023.

na *ad hoc* i w praktyce sprowadza się do odpowiadającego okolicznościom doraźnego i niespójnego lawirowania na arenie międzynarodowej. Twierdzi się również, że polityka nieustannego balansowania zagraża rzeczywistym, długoterminowym interesom państwa, które według opinii środowisk proeuropejskich związane są z integracją europejską Serbii, zaś według ugrupowań mniej lub bardziej antyzachodnich – z pogłębieniem współpracy międzynarodowej Serbii i Rosji¹⁷.

Realizowana od lat polityka wielowektorowości wynika w dużym stopniu ze skomplikowanych uwarunkowań wewnętrznych oraz międzynarodowych i w praktyce pozostaje „zawieszona” między wyborem a koniecznością¹⁸. Nie jest ona również wolna od strategicznych dylematów i sprzeczności, wśród których fundamentalne miejsce zajmuje szeroko definiowana kwestia Kosowa. Jest bowiem oczywiste, że uzyskanie członkostwa w UE, stanowiącego dekalratywnie najważniejszy cel serbskiej polityki zagranicznej, będzie wiązało się z koniecznością uznania Kosowa przez Serbię w jakiejś formule prawnomiędzynarodowej¹⁹.

¹⁷ Вучић: Србија чува своју војну неутралност и води самосталну политику, Александар Вучић, 13.08.2022; Vlajić: Srbija nema konzistentnu politiku, ni spoljnu, ni po pitanju epidemie, N1, 28.10.2020.

¹⁸ G. Filipović, M. Savić, *Serb President Sees Second Term Unlikely After EU Work Ends*, Bloomberg, 22.12.2017.

¹⁹ Pribičević: *Ovakvu krizu Evropa još nije videla, naši interesi EU i celovitost*, N1, 08.03.2022.

O swoistej niedookreśloności koncepcji polityki zagranicznej Serbii świadczy fakt, że w wewnątrzserbskim dyskursie politycznym i publicystyce pojęcie polityki wielowektorowości (*вишевекторска политика*) pojawia się rzadko. Najczęściej występuje ono w tekstach akademickich oraz krajowych i zagranicznych artykułach publicystycznych i naukowych w języku angielskim (*multi-vector*). W dyskusji na temat polityki zagranicznej Serbii zwykle mówi się zatem o „czterech filarach”, balansowaniu, neutralności, neutralności wojennej itp.²⁰

Realizowana od lat polityka wielowektorowości nigdy nie została precyzyjnie zdefiniowana w wymiarze teoretycznym i koncepcyjnym. Polityka ta pozostaje także niespójna w wymiarze ideowo-narracyjnym i – w sensie metaforycznym – zawieszona gdzieś między udawaną rusofilią, deklaratywną proeuropejskością, sygnalizowaną wolą zawarcia i rozwoju partnerstwa strategicznego ze Stanami Zjednoczonymi oraz *last but not least* narracjami na temat „braterskiego” sojuszu niewielkiej Serbii i wielkich, mocarstwowych Chin²¹. Wskutek wysyłania przez serbskich decydentów różnych – nierzadko niespójnych, a czasem nawet sprzecznych – sygnałów i komunikatów politycznych,

²⁰ *Srbija balansira između EU, NATO i Rusije*, Politika, 03.07.2016; M. Младеновић, J. Г. Пономарева, *Нова (гео)политичка раскрсница Србије*, „Стратешке студије” 2020, vol. 1, s. 202, 213.

²¹ D. Anđelković, *Srbi između rusofilije i rusofobije*, Nova srpska politička misao, 13.07.2008; Vlajić: *Srbija nema konzistentnu politiku...*

adresowanych do serbskiego społeczeństwa i poszczególnych partnerów strategicznych, polityka ta bywa również niejasna i dwuznaczna, a niekiedy po prostu niezrozumiała dla krajowej i międzynarodowej opinii publicznej, która jest zdezorientowana lub po prostu nie rozumie, jakie są rzeczywiste cele i priorytety serbskiej polityki zagranicznej lub faktyczne stanowisko najwyższych władz państwowych Serbii w danej sprawie. Generuje to różne opinie i interpretacje. W skrajnej postaci prowadzą one do wniosku, że polityka wielowektorowości jest w rzeczywistości polityką prozachodnią i antyrosyjską lub odwrotnie – że jest to polityka prorosyjska, a dążąca do członkostwa w UE Serbia stanowi potencjalne zagrożenie („rosyjskiego konia trojańskiego”) dla państw Zachodu. Władze Serbii zdecydowanie odrzucają takie twierdzenia, konsekwentnie podkreślając, że prowadzona przez nie polityka zagraniczna nie jest z założenia polityką prozachodnią czy prorosyjską, ale *par excellence* polityką proserbską²².

Polityka wielowektorowości i balansowania na arenie międzynarodowej od lat pozostaje charakterystycznym

²² Politycy serbskiej opozycji ironicznie wskazują z kolei, że jest to w swej istocie polityka proprezydencka („*пpовучићева*”) oraz „prywatna” polityka prezydenta Vučića, który prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa z pogwałceniem istniejących regulacji ustrojowych, a jej najważniejszym celem jest kontynuacja rządów obecnego obozu władzy na czele z SNS. Zob.: Вучић: Седим на једној, српској столици, RTS, 31.12.2017; I. Stradner, D. Rohac, *The Threat to the West Is Inside the House*, FP, 08.04.2022; Ponoš: NATO od vas kupuje oružje koje im ne treba, šta mislite – gde će završiti, N1, 13.04.2023.

elementem stylu uprawiania polityki zagranicznej przez prezydenta Vučića, który bezsprzecznie dominuje na serbskiej scenie politycznej. Co ciekawe, potrzeba zachowania pewnego balansu w relacjach międzynarodowych przekłada się także na organizację kolejnych gabinetów rządowych. W obozie władzy, zorganizowanym wokół ulokowanej w centrum sceny politycznej prezydenckiej SNS, funkcjonują bowiem zarówno politycy o orientacji prozachodniej i proeuropejskiej, jak i politycy o sympatiach prorosyjskich, a przede wszystkim politycy, którzy łączą obie narracje, tj. mniej lub bardziej wyrazisty sentyment prorosyjski z racjonalną i pragmatyczną proeuropejskością²³. Do pierwszej grupy zaliczyć można *inter alia* byłą minister górnictwa i energetyki Zoranę Mihajlović oraz minister ds. europejskich Tanję Miščević, do drugiej – byłego ministra bez teki Nenada Popovicia oraz dyrektora Agencji Bezpieczeństwa i Informacji (*Bezbednosno-informativna agencija*, BIA) Aleksandra Vulina, zaś do trzeciej – ministra spraw zagranicznych Ivice Dačića. Sam prezydent Vučić sprawnie kontroluje wszystkie „frakcje”, niezmiennie podkreśla priorytetowy charakter członkostwa Serbii w UE oraz pozostaje jednym z największych zwolenników rozwoju stosunków serbsko-chińskich, a w ostatnich latach także serbsko-ame-

²³ System władzy w Serbii zdominowany jest przez Serbską Partię Postępową, która rządzi nieprzerwanie od lipca 2012 r. Najważniejszym partnerem koalicyjnym SNS pozostaje współrządząca, choć coraz bardziej zmarginalizowana, Socjalistyczna Partia Serbii (*Socijalistička partija Srbije*, SPS).

rykańskich. Z perspektywy władz w Belgradzie rozwiązanie to pozwala na zachowanie dobrych, choć niekoniecznie symetrycznych, relacji z różnymi „biegunami siły” oraz zależne od potrzeb i okoliczności chwilowe wzmocnienie określonego wektora serbskiej polityki zagranicznej²⁴.

²⁴ K. Pawłowski, *Wpływy rosyjskie w regionie Bałkanów...*, s. 17-43; *RUSKA ANALIZA: Vučić sedi na dve stolice i zaslužuje CRNI POJAS u toj veštini*, Blic, 21.03.2023; М. Младеновић, J. Г. Пономарева, dz.cyt., s. 202.

3.

Stanowisko Serbii wobec agresji Rosji na Ukrainę: specyfika, uwarunkowania i interpretacje

„Między dwoma pożarami”: wyzwania i dylematy serbskiej polityki zagranicznej

Otwarta agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. spowodowała, że rozwijająca współpracę polityczną i gospodarczą z państwami UE, Stanami Zjednoczonymi i Rosją niewielka Serbia znalazła się w „delikatnym” położeniu, „między dwoma pożarami” (*između dve vatre*), tj. wspierającymi Ukrainę państwami Zachodu i Putinowską Rosją. Sam prezydent Vučić wielokrotnie wskazywał również, że wraz z wybuchem otwartej wojny między Rosją i Ukrainą Serbia znalazła się w bardzo trudnej – wręcz „niemożliwej” do utrzymania – po-

zycji międzynarodowej. Vučić konsekwentnie, choć z reguły dość enigmatycznie, podkreślał również, że władze Serbii poddawane są nieustannej i silnej presji z zagranicy²⁵. Jakkolwiek wypowiedzi te sugerowały, że prezydent ma na myśli przede wszystkim naciski dyplomatyczne ze strony państw Zachodu, oczekujących od kandydującej do UE Serbii harmonizacji stanowisk i przyłączenia się do unijnych sankcji wobec Rosji oraz intensyfikacji dialogu na rzecz normalizacji relacji między Belgradem i Prisztiną (stabilizującego – w założeniu – region Bałkanów w sytuacji przeciągającej się wojny na wschodzie Europy), nie ulega jednak wątpliwości, że zakulisowe naciski miały miejsce również ze strony decydentów na Kremlu²⁶. Władze w Moskwie oczekiwały

²⁵ 22 lutego 2022 r. Vučić sarkastycznie stwierdził również, że w sytuacji intensyfikacji kryzysu międzynarodowego niewielkiej Serbii najlepiej byłoby schować się „pod kamieniem”. Znany serbski dziennikarz i satyryk Voja Žanetić ironicznie wskazał z kolei, że w obecnej sytuacji międzynarodowej serbska polityka zagraniczna powinna opierać się na „zasadzie niewidzialności”. Zob.: *Dnevnik u 19 /Beograd/*, N1, 22.02.2022; *Вучић: Нису честитали, али то говори о њима*, Александар Вучић, 08.04.2022; *Žanetić: Prvi mandat Vučića bio „videćete”, a ovaj novi – „videćemo”*, N1, 01.06.2022; B. Baković, *Srbija na liniji vatre*, *Politika*, 04.07.2022.

²⁶ Jak stwierdza w tym kontekście Orhan Dragaš, rzekoma „niewiarygodna presja” UE na Serbię, przywoływana przez ambasadora Rosji w Serbii Aleksandra Bocana-Harczenkę, stanowi w istocie konsekwencję europejskich aspiracji i zobowiązań, przyjętych dobrowolnie przez Serbię, a prawdziwą presję wywierają na Serbię władze na Kremlu. Wskazuje on również, że Rosja od lat cynicznie posługuje się kazusem Kosowa, tworząc fałszywe analogie w odniesieniu do Krymu i Donbasu, nie jest również zainteresowana akcesją Serbii do UE. Dragaš zwraca uwagę, że w agendzie geopolitycznej ideologa rosyjskiego imperializmu Aleksandra Dugina słowiańska i prawosławna Serbia wpisana jest w ramy „roskiego świata”. Stwierdza on wreszcie, że „rosyjska presja na Serbię jest ogromna, a będzie

bowiem, że Serbia nie opowie się otwarcie po stronie Zachodu i pozostanie dorozumianym sojusznikiem Rosji, którego można pokazać rosyjskiemu społeczeństwu w ramach spreparowanego komunikatu medialnego o poparciu stanowiska Rosji w konflikcie z Ukrainą ze strony części społeczności międzynarodowej²⁷.

Z punktu widzenia władz Serbii nowa sytuacja międzynarodowa skomplikowała możliwość kontynuacji dotychczasowej polityki wielowektorowości. Co więcej, władze te stanęły przed koniecznością podjęcia niepopularnych społecznie, ryzykownych politycznie i uznawanych za niekorzystne w wymiarze strategicznym decyzji politycznych, których z pewnością chciały uniknąć, tj. wyraźnego i publicznego potępienia agresji rosyjskiej na Ukrainę; zdecydowanego opowiedzenia się po stronie Ukrainy i Zachodu; wprowadzenia sankcji wobec Rosji; oraz intensyfikacji dialogu z władzami w Prisztinie i akceptacji porozumienia, oznaczającego faktyczne uznanie Kosowa przez Serbię²⁸.

jeszcze silniejsza i bardziej brutalna". Zob.: O. Dragaš, *Srbija jeste pod pritiskom...*, Politika, 15.05.2022.

²⁷ IZMEĐU DVE VATRE: EU otkriva koje su naredne OBAVEZE Srbije i hoće li zahtevati da uvodimo sankcije Rusiji, Republika, 14.03.2022; Zaharova: Srbija kaže da smo joj prijatelj – mi svoje prijatelje uvek podržavamo, N1, 13.04.2022.

²⁸ VUČIĆ: Srbija je vojno neutralna, ali NIJE POLITIČKI NEUTRALNA – mi smo na EVROPSKOM PUTU, Blic, 07.04.2022; Pribićević: SAD najvažnija „članica“ EU, Srbija da traži datum prijema u Uniju, Danas, 24.04.2022.

„Logika naszych interesów”: deklaracja (częściowej) neutralności

W odpowiedzi na wybuch otwartej wojny między Rosją i Ukrainą dążące do zachowania dobrych, względnie poprawnych relacji ze wszystkimi „biegunami siły” władze w Belgradzie stanęły na stanowisku, że w interesie Serbii nie jest zdecydowane opowiedzenie się po którejś ze stron konfliktu zbrojnego, i zdecydowały o przyjęciu wycofanej i *sui generis* neutralnej postawy w odniesieniu do wydarzeń na Wschodzie, początkowo oczekując zapewne, że wojna szybko się zakończy i dojdzie do normalizacji relacji między Ukrainą, Zachodem i Rosją²⁹.

Władze w Belgradzie uzasadniły swoje stanowisko potrzebą ochrony interesów państwa oraz odwołały się do obowiązującego formalnie założenia o neutralności wojskowej Serbii³⁰. Jednocześnie – początkowo raczej enigmatycznie – wskazywano, że Serbia nie jest jednak neutralna wobec wojny między Rosją i Ukrainą w wymiarze politycznym. W kwietniu 2022 r. prezydent Vučić stwierdził zatem, że „jesteśmy państwem neutralnym militarnie [...], nie jesteśmy państwem neutralnym politycznie. [...] Dopóki znajdujemy

²⁹ Vučić: *Polažemo nade u Šolca i njegovo obećanje da će ubrzati proširenje EU*, Novi magazin, 04.05.2022; A. Godfroa, *Vučić prvi put sa Zelenskim: Šta je Srbija potpisala i šta smatra uspehom*, N1, 22.08.2023.

³⁰ A. Гајић, *Геополитички положај Србије након отпочињања рата у Украјини: неутралност и стратешко одвраћање у кризном контексту*, „Српска политичка мисао” 2022, vol. 80, nr 2, s. 53-74; Dačić: *Srbija dosledna politici vojne neutralnosti bez obzira na rat u Ukrajini*, Danas, 01.07.2022.

się na ścieżce europejskiej, nie możemy być państwem neutralnym politycznie”³¹. Stanowisko to precyzowała premier Serbii Ana Brnabić, która w maju 2022 r. argumentowała, że „z politycznego punktu widzenia jasno określiliśmy nasze stanowisko, ale nie dostosowaliśmy się w kwestii sankcji. Obecnie jest to często pomijane. A niektórzy ambasadorzy zapomnieli, że nie pozostaliśmy całkowicie neutralni”³². We wrześniu 2022 r. Brnabić wprost stwierdziła, że stanowisko Serbii nie jest neutralne, ponieważ państwo to krytycznie osądziło działania Rosji wobec Ukrainy („Nie jesteśmy w tej kwestii neutralni, nasze stanowisko jest całkowicie jasne, przyłączyliśmy się do rezolucji ONZ i deklaracji UE, w których potępiliśmy agresję na Ukrainę”)³³. Podobnie argumentowała w marcu 2023 r. minister ds. integracji europejskiej w rządzie Serbii Tanja Mišćević, wskazując, że w sprawie wojny na terytorium Ukrainy Serbia jest neutralna w wymiarze wojskowym, ale nie jest neutralna politycznie³⁴.

Mimo wezwań płynących ze strony instytucji i członków UE oraz Stanów Zjednoczonych, władze Serbii sprzeciwiły się wprowadzeniu sankcji wobec Rosji, argumentując, że działanie to nie leży w interesie państwa i obywateli. Sta-

³¹ Вучић: Нису честитали, али то говори...

³² Brnabić poručila da Srbija nije ‘potpuno neutralna’ u odnosu na rat u Ukrajini, Radio Slobodna Evropa, 23.05.2022.

³³ Srbija nije neutralna po pitanju rata u Ukrajini, poručila Brnabić, Radio Slobodna Evropa, 28.09.2022.

³⁴ Mišćević: Srbija je u vezi s ratom u Ukrajini vojno neutralna, ali ne i politički, Danas, 29.03.2023.

nowisko to zostało oficjalnie wyrażone w konkluzjach Rady Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Serbii z 25 lutego 2022 r., wśród których znalazło się m.in. stwierdzenie, że władze zobowiązane są dbać o interes oraz dobrobyt obywateli i rozważając decyzję o wprowadzeniu sankcji w odniesieniu do innych państw, kierować się będą potrzebą ochrony żywotnych interesów gospodarczych i politycznych własnych obywateli („Republika Serbii uważa, że nie leży w jej żywotnym interesie politycznym i gospodarczym wprowadzanie w tym momencie sankcji w odniesieniu do jakiegokolwiek państwa, jego przedstawicieli i podmiotów gospodarczych”)³⁵. Pozycję tę uzasadniał w podobny sposób minister spraw zagranicznych Serbii Ivica Dačić, który w listopadzie 2022 r. argumentował, że „wielkie mocarstwa myślą zgodnie z logiką swoich interesów, a my myślimy zgodnie z logiką naszych interesów”³⁶.

W przekazie informacyjnym kierowanym do własnego społeczeństwa serbscy decydenci na czele z prezydentem Vučićem konsekwentnie deklarowali również, że prowadzą politykę *par excellence* odpowiedzialną, która gwarantuje ochronę żywotnych interesów i suwerenności państwa oraz przyczynia się do zachowania stabilności w regionie

³⁵ Predsednik Republike Srbije, *Zaključak Saveta za nacionalnu bezbednost Republike Srbije broj 1-10/2022 od 25. februara 2022. godine*.

³⁶ J. Đurović, R. Ranković, *Dačić za Glas Amerike...*

Bałkanów³⁷. Vučić wielokrotnie argumentował także, że jest to polityka proserbska. W charakterystyczny dla siebie sposób sugerował on ponadto, że serbskie partie i środowiska opozycyjne reprezentują opcję prozachodnią lub prorosyjską, a ich dojście do władzy zagroziłoby interesom państwa i obywateli³⁸.

„Serbska droga”: uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe

Wycofane stanowisko Serbii wobec wojny między Rosją i Ukrainą wynika w najogólniejszym sensie z realizowanej *ad hoc* polityki wielowektorowości, która według założeń i deklaracji serbskich decydentów jest w obecnych realiach międzynarodowych najlepszym sposobem ochrony kluczowych interesów i bezpieczeństwa państwa. Stanowisko to wynika również z formalnej neutralności wojskowej Serbii. Neutralność ta w praktyce bywa jednak definiowana w różny, węższy lub szerszy, sposób, ma przede wszystkim charakter polityczny i wpisuje się w serbską wizję balansowania na arenie międzynarodowej.

W subregionie Bałkanów Zachodnich Serbia jest państwem najbardziej prorosyjskim. Relacje obu państw

³⁷ Вучић: *Веома важни састанци у Атини о европској перспективи*, Александар Вучић, 22.08.2023.

³⁸ Вучић: *Ми ћемо наставити да водимо одговорну политику*, Александар Вучић, 18.08.2023; Вучић: *Моја политика је самостална и независна Србија*, Александар Вучић, 20.08.2023.

determinuje także wielowymiarowa współpraca międzynarodowa, której egzemplifikacją jest formalne partnerstwo strategiczne. Jakkolwiek Rosja uważa Serbię za swojego najważniejszego sojusznika na Bałkanach, pragmatyczny i *mutatis mutandis* proeuropejski kurs polityczny decydentów w Belgradzie niepokoi polityków na Kremlu. Władze w Moskwie obawiają się zapewne, że postępujący rozwój stosunków Serbii z państwami UE i NATO zagraża trwałości partnerstwa strategicznego między Serbią i Rosją. Widoczne na przestrzeni ostatnich lat napięcia w relacjach serbsko-rosyjskich podważają oficjalny obraz stosunków bilateralnych i pokazują, że deklaratywnie przyjacielskie relacje na linii Belgrad – Moskwa są w praktyce bardziej skomplikowane i nie są wcale tak dobre, jak deklarują politycy w obu państwach. Partnerstwo z Rosją (oraz towarzyszące mu zakulisowe naciski, nietransparentne wpływy i niekorzystne zależności) coraz bardziej ciąży zatem serbskim decydom. Złożone – i nie zawsze korzystne z punktu widzenia interesów Serbii – uwarunkowania międzynarodowe oraz siła rosyjskiego *soft power* w serbskim społeczeństwie powodują jednak, że władze w Belgradzie zainteresowane są utrzymaniem dobrych – względnie poprawnych – stosunków z Rosją, która w oficjalnym przekazie, adresowanym do serbskiego społeczeństwa i oczekujących takiej narracji władz na

Kremlu, niezmiennie zaliczana jest do grona tradycyjnych „przyjaciół Serbii”³⁹.

Stanowisko władz Serbii wobec Rosji warunkuje z pewnością rosyjskie wsparcie na arenie międzynarodowej w sporze dotyczącym statusu prawnomiędzynarodowego Kosowa. Będąc stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ Rosja od lat sprzeciwia się bowiem zastąpieniu nadal formalnie obowiązującej rezolucji 1244 nową rezolucją, która uwzględniłaby rzeczywistość polityczną istniejącą w Kosowie po ogłoszeniu niepodległości. Przysługujące Rosji prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa blokuje także *a priori* możliwość uzyskania przez Kosowo członkostwa w ONZ.

Do wystąpienia z otwartą krytyką władz na Kremlu i wprowadzenia sankcji wobec Rosji zniechęcają z pewnością prorosyjskie sympatie, antyzachodnie uprzedzenia i powojenne traumy serbskiego społeczeństwa. W Serbii, gdzie większość wyborców podziela uproszczony i wyidealizowany obraz Rosji i samego prezydenta Władimira Putina oraz pozostaje podatna na opinie i narracje płynące z Moskwy, otwarte krytykowanie działań Kremla nie jest popularnym stylem uprawiania polityki⁴⁰. Co więcej, serbscy decydenci

³⁹ K. Pawłowski, *Partnerstwo strategiczne Serbii i Rosji: uwarunkowania międzynarodowe i wewnętrzne*, „Komentarze IES” 2020, nr 102.

⁴⁰ O skali poparcia, jakim Rosja cieszy się w serbskim społeczeństwie, świadczy wypowiedź prezydenta Vučića, który 21 lutego 2022 r. stwierdził, że Serbia kroczy wprawdzie europejską ścieżką i wspiera integralność terytorialną Ukrainy, ale 85% serbskiego społeczeństwa jest po stronie Rosji. Badania opinii publicznej w Serbii z marca 2022 r. pokazały, że 76,2% obywateli uznaje Rosję za „przyjaciela Serbii”.

faktycznie zabiegają o utrzymanie dobrych relacji z władzami na Kremlu, zdając sobie sprawę, że otwarty spór polityczny z decydentami w Moskwie mógłby doprowadzić do utraty głosów wyborczych prorosyjskiego *en masse* serbskiego elektoratu⁴¹.

Do otwartego opowiedzenia się po stronie Ukrainy i Zachodu zniechęca władze w Belgradzie zależność importowa od gazu ziemnego z Rosji. Praktycznie całość gazu ziemnego importowanego i wykorzystywanego w Serbii stanowi surowiec z Federacji Rosyjskiej. W 2021 r. 93,86% zakupionego za granicą gazu ziemnego stanowił import z Rosji. W efekcie w Serbii wyrażane są opinie o całkowitym uzależnieniu od gazu ziemnego z Rosji. Serbia jest również częściowo zależna od Rosji w kwestii magazynowania gazu ziemnego, ponieważ połowa zdolności magazynowych jedyne funkcjonującego w tym państwie podziemnego magazynu gazu ziemnego (450 mln m³), zlokalizowanego w miejscowości Banatski Dvor w Wojwodinie, należy do rosyjskiego Gazpromu. W tej sytuacji w Serbii od lat dyskutuje się nad potrzebą rozbudowy tego magazynu. Za korzystniejsze i długoterminowe rozwią-

Za uzasadnioną uznało agresję Rosji na Ukrainę 35,3% ankietowanych, zaś za nieuzasadnioną – 42,1%. Przeciwno wprowadzeniu przez Serbię sankcji wobec Rosji opowiedziało się jednak aż 75,6% obywateli, a za ich wprowadzeniem – jedynie 11,2%. Zob.: А. Вишневская, Вучич заявил, что решение Путина о признании ДНР и ЛНР «меняет мировой порядок», Газета.Ру, 21.02.2022; Institut za evropske poslove, *Stavovi građana Srbije prema Rusiji 2022. Istraživanje javnog mnjenja. Mart 2022*, s. 18, 25-26.

⁴¹ K. Pawłowski, *Wpływy rosyjskie w regionie Bałkanów Zachodnich...*, s. 32-37.

zanie uznaje się jednak pomysł budowy nowego magazynu gazu ziemnego w Itebej, który w całości należałby do Serbii⁴².

Współpraca z Rosją w obszarze energetyki jest dla Serbii, z jednej strony, rozwiązaniem obiektywnie korzystnym. Zakup gazu ziemnego z Rosji na uprzywilejowanych warunkach handlowych pozwala bowiem władzom Serbii na: zabezpieczenie stosownych potrzeb energetycznych państwa; ograniczenie strat serbskiej gospodarki w okresie postpandemicznego i bieżącego kryzysu energetycznego (tj. rekordowych cen gazu ziemnego na giełdach światowych); zmniejszenie deficytu Serbii w handlu zagranicznym; oraz utrzymanie niskich cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Przesył gazu ziemnego z Rosji gaziociągiem *Balkan Stream* generuje również zyski finansowe dla Serbii jako państwa tranzytowego. Z drugiej strony, zależność od jednego dostawcy gazu ziemnego niesie ze sobą szereg klasycznych ryzyk w wymiarze ekonomicznym i ma szerszy kontekst geopolityczny. Utrzymującą się zależność importową serbskiej gospodarki od gazu ziemnego z Rosji zaliczyć bowiem można do grupy kluczowych czynników, które na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat przyczyniały się do podtrzymania wpływów rosyjskich w obszarze serb-

⁴² *Srbija i danas interventno uvozi gas iz Mađarske, Austrije i Ukrajine*, Nova.rs, 02.11.2021; Агенција за енергетику Републике Србије, *Извештај о раду Агенције за енергетику за 2021. годину*, Београд, мај 2022, s. 79; K. Pawłowski, *Serbia: dywersyfikacja kierunków i szlaków importu surowców energetycznych in statu nascendi* (cz. 2), „Komentarze IES” 2023, nr 855.

skiej energetyki i biznesu oraz – jak się wydaje – stanowiły instrument mało transparentnych nacisków politycznych Rosji w odniesieniu do jej bałkańskiego sojusznika. Zasadne jest wreszcie przypuszczenie, że oferowana Serbii niska, preferencyjna cena na zakup gazu ziemnego z FR zawiera w istocie ukrytą cenę polityczną, tj. zobowiązanie, że Serbia, balansująca na arenie międzynarodowej między Zachodem i szeroko rozumianym Wschodem, nie dokona radykalnego, prozachodniego zwrotu w swojej polityce zagranicznej i pozostanie sojusznikiem Rosji. Do takiego zwrotu w najbliższym czasie zniechęca zapewne porozumienie w sprawie 3-letniego kontraktu gazowego, uzgodnione 29 maja 2022 r. w czasie rozmowy telefonicznej między prezydentami Aleksandrem Vučićem i Władimirem Putinem. Porozumienie to zakłada, że Serbia będzie kupować gaz ziemny z Rosji po preferencyjnej cenie, powiązanej z ceną ropy naftowej (ok. 310-420 USD za 1000 m³)⁴³.

Opinie na temat racjonalności i efektywności serbskiej polityki zagranicznej

Pełnoskalowa inwazja rosyjska na Ukrainę spowodowała, że polityka zagraniczna Serbii – jej założenia, cele, kierunki, uwarunkowania, efektywność, korzyści, koszty, wyzwania i ograniczenia – stała się jednym z najważniejszych tematów politycznych, poruszanych wewnątrz serbskiej dyskusji

⁴³ K. Pawłowski, *Serbia: dywersyfikacja kierunków i szlaków importu...*

publicznej przez polityków obozu władzy i opozycji, byłych dyplomatów, naukowców, dziennikarzy i ekspertów. Z jednej strony wskazywano zatem, że otwarte opowiedzenie się po stronie Zachodu lub Rosji mogłoby poważnie zaszkodzić interesom Serbii, a władze w Belgradzie z powodów politycznych, ekonomicznych i czysto pragmatycznych powinny zachować neutralność wobec wojny na Wschodzie i nie wprowadzać sankcji wobec Rosji. Przywoływane w tym celu argumenty najczęściej sprowadzały się do stwierdzeń, że: jednoznaczne opowiedzenie się po stronie Zachodu przeciwko Rosji w naturalny sposób wzmocniłoby podatność Serbii na naciski dyplomatyczne ze strony UE i Stanów Zjednoczonych na rzecz uznania niepodległości Kosowa; wprowadzenie sankcji doprowadziłoby do osłabienia lub utraty poparcia, jakiego władze na Kremlu od lat udzielają Serbii w kwestii Kosowa i Republiki Serbskiej BiH na forum międzynarodowym; sankcje spotkałyby się z niezrozumieniem życzliwego wobec Rosji serbskiego społeczeństwa; Serbia pozostaje zależna od rosyjskiego gazu ziemnego itp. Opinie te prowadziły do definiowanego w kategoriach *Realpolitik* wniosku, że odejście od wycofanego i neutralnego stanowiska Serbii wobec wojny między Rosją i Ukrainą po prostu nie leży w interesie państwa i obywateli⁴⁴.

⁴⁴ Pribičević: *Ovakvu krizu Evropa još nije videla...*; NVO: *Ustavna neutralnost i odbijanje sankcija jedino rešenje za Srbiju*, N1, 23.03.2022; *Teške dileme pred Srbijom: Sankcije Rusiji i priznavanje nezavisnosti Kosova*, Al Jazeera, 19.05.2022; Gligorjević: *Mislím da je najrazumnije da Srbija ostane neutralna*, N1, 26.05.2022.

Z drugiej strony wskazywano, że polityka swoiście rozumianej neutralności Serbii wobec oczywistej agresji rosyjskiej na Ukrainę: osłabia wizerunek państwa oraz prowadzi do nieuzasadnionej i niekorzystnej samoizolacji Serbii na arenie międzynarodowej; komplikuje relacje z państwami Zachodu, które oczekują, że aspirująca do członkostwa w UE Serbia w kluczowych sprawach międzynarodowych będzie prezentować pozycję spójną ze stanowiskiem państw europejskich; po raz kolejny wskazuje na ograniczoną zdolność harmonizacji serbskiej polityki zagranicznej ze stanowiskiem państw UE; podważa wiarygodność europejskich aspiracji Serbii; grozi „zamrożeniem” procesu akcesji Serbii do UE; osłabia zaufanie międzynarodowych sojuszników i prowadzi do tego, że w płynące z Belgradu deklaracje o „tradycyjnej przyjaźni” między Serbią i Rosją czy też „europejskim wyborze” Serbii nie ufają przesadnie ani władze na Kremlu, ani państwa Zachodu; stawia Serbię po niewłaściwej stronie konfliktu i legitymizuje stanowisko agresora. Argumentowano również, że: Serbia jest państwem geograficznie, historycznie i cywilizacyjnie przynależnym do Europy, a jej najważniejszym partnerem handlowym są państwa UE, a nie Rosja; kryzys międzynarodowy zapoczątkowany atakiem Rosji na Ukrainę ma charakter długookresowy, a balansowanie między Zachodem i Rosją w obecnych realiach międzynarodowych jest na dłuższą metę trudne do realizacji; Serbia – tak jak inne państwa europejskie – powinna stanąć po „właściwej stronie historii”, tj. zdecydowanie opowiedzieć

się po stronie Ukrainy i otwarcie potępić rosyjskiego agresora; potrzeba wprowadzenia sankcji wobec Rosji wynika również z przesłanek moralnych; władze powinny wykorzystać moment i w zamian za nałożenie sankcji na Rosję domagać się przyspieszenia procesu akcesji Serbii do UE; Serbia powinna wykorzystać obecną sytuację międzynarodową, aby jednoznacznie opowiedzieć się po stronie Zachodu i uwolnić od zakulisowej presji Rosji, która zapewne jeszcze wzrośnie; coraz bardziej izolowana Rosja przestaje być wiarygodnym sojusznikiem na arenie międzynarodowej itd. Opinie te sprowadzały się zatem do stwierdzenia, że Serbia w swym dobrze pojętym interesie powinna dokonać geopolitycznego i cywilizacyjnego wyboru, jasno definiując swą perspektywę strategiczną⁴⁵.

Dwuznaczności i interpretacje: strategia „przeczekania”, taktyczny „rebalans” czy stronicza neutralność?

Zachowawcze stanowisko władz w Belgradzie wobec agresji rosyjskiej na Ukrainę wywołało szereg pytań i kontrowersji w kwestii tego, jaka jest faktyczna pozycja Serbii wobec wydarzeń na Wschodzie. Spotkało się także z różnymi, nie-

⁴⁵ *VeJVoda: Politika neutralnosti Srbije teško održiva na duže staze*, N1, 14.04.2022; *A. Pavnovska, Jakšić: Srbija će morati izabrati stranu, neutralnost nije opcija za vojnu krizu u Ukrajini*, Слободен Печат, 06.05.2022; *Đilas: Greši svako ko misli da bi zadržavanje pozicije neutralnosti Srbiji donelo dobro*, Danas, 06.10.2022; *Šormaz: Vučićeva najava pa promene spoljne politike vodi Srbiju u samoizolaciju*, N1, 27.04.2023.

rzadko sprzecznymi interpretacjami i ocenami. W dyskursie wewnątrzserbskim wskazywano zatem, że w sytuacji wojny między Rosją i Ukrainą oraz towarzyszącego jej, niekorzystnego z punktu widzenia interesów Serbii, konfliktu między Zachodem i Rosją, władze w Belgradzie: chcą zagwarantować sobie maksymalnie szerokie pole manewru i świadomie unikają zdecydowanego opowiedzenia się po stronie Zachodu lub Rosji; konsekwentnie starają się zachować poprawne relacje z Zachodem i Rosją; poprzez podejmowane *ad hoc* i nie zawsze spójne działania starają się na bieżąco równoważyć oczekiwania i naciski płynące z zagranicy; oraz starają się maksymalnie opóźnić ewentualne wprowadzenie sankcji wobec Rosji. Argumentowano także, że władze w Belgradzie wyraźnie unikają podejmowania zdecydowanych działań na arenie międzynarodowej, które oznaczałyby historyczny zwrot w polityce zagranicznej Serbii⁴⁶. Jak stwierdził w maju 2023 r. Ivan Živkov, „władze Serbii nie są neutralne wobec wojny w Ukrainie, ale starają się »siedzieć na dwóch krzesłach«. Jeśli posłuchacie [...] mediów publicznych, zobaczycie, że wykorzystują one rosyjskie określenie tej wojny jako specjalnej operacji wojskowej, co pokazuje, że w pewien sposób wspiera się stanowisko władz w Moskwie. Z drugiej strony wspiera się, przynajmniej formalnie, suwerenność

⁴⁶ Pribičević: *SAD najvažnija „članica“ EU...; Brnabić: Nismo neutralni po pitanju rata u Ukrajini, tražimo iste principe i za Kosovo*, Danas, 20.04.2023; J. Đurović, R. Ranković, *Dačić za Glas Amerike...*

terytorialną Ukrainy i kilka razy zagłosowano wraz z Narodami Zjednoczonymi przeciwko interesom Moskwy. Wiadać zatem, że Serbia prowadzi [...] schizofreniczną politykę zagraniczną. Nie jest neutralna, ale również nie wspiera niezmiennie którejś ze stron”⁴⁷.

Z drugiej strony wskazywano, że Serbia nie przyłączyła się wprawdzie do sankcji UE wobec Rosji, ale faktycznie – w sposób mało widoczny i transparentny dla serbskiego społeczeństwa – zbliżyła się w swej polityce zagranicznej do państw UE i Stanów Zjednoczonych. Argumentowano także, że władze w Belgradzie – *de facto* oszukując krajową opinię publiczną – zakulisowo sprzedają amunicję Ukrainie i w kontekście obecnej wojny na Wschodzie pozostają faktycznie cichym sojusznikiem Zachodu. Wskazywano również, że za dyplomatycznymi drzwiami ma miejsce – świadomie nieeksponowane przez obie strony – pogorszenie relacji między Serbią i Rosją, realnie niezadowoloną z postępującego zbliżenia między Serbią, państwami UE i Stanami Zjednoczonymi. Powodów tego zbliżenia upatrywano, z jednej strony, w presji dyplomatycznej ze strony Zachodu, z drugiej zaś – w pragmatyzmie władz w Belgradzie, w pełni świadomych agresywnej natury polityki Moskwy wobec Ukrainy oraz kompromitującej w niektórych aspektach słabości Rosji, podważającej strategiczną wiarygodność rosyjskiego so-

⁴⁷ Ivan Živkov – *Srbija nije neutralna prema ratu u Ukrajini*, KTV Televizija, 03.05.2023.

juszniaka⁴⁸. Jak stwierdził w kwietniu 2023 r. Vuk Vuksanović, „wydaje mi się, że następuje poważny zwrot w stronę Waszyngtonu, ale [...] jest to umiejętnie ukrywane przed serbską opinią publiczną, ponieważ krajowe elity najbardziej obawiają się tego, że stracą poparcie rusofilskich wyborców. [...] To poważne nagięcie linii serbskiej neutralności”⁴⁹. Podobnie wskazywał wówczas Saša Dragojlo, który stwierdził, że „Serbia przesunęła się w stronę Zachodu, myślę, że jest znacznie bardziej prozachodnia, niż twierdzą analitycy, a ten handel [tj. sprzedaż wyprodukowanej w Serbii amunicji, która ostatecznie trafiła do władz Ukrainy – K.P.] bardzo dobrze to pokazuje”⁵⁰.

A contrario formułowano opinie, że pozycja Serbii wobec działań Rosji pozostaje faktycznie niejednoznaczna i jest przejawem życzliwej wobec tego państwa stronnicej neutralności. Jak wskazywał w marcu 2022 r. Boško Jakšić, Serbia wprawdzie deklaruje, że jest neutralna, ale „jesteśmy neutralni po stronie rosyjskiej”⁵¹. Z kolei Siniša Vuković twierdził w sierpniu 2022 r., że Serbia nie jest neutralna wobec agre-

⁴⁸ I. Petrović, Vučić zateže odnose sa Berlinom: Sve je drukčije bez Merkel, DW, 24.12.2022; N. Nešić, Da li su „Moskva šnit” pojele rakete – kuda idu odnosi Srbije sa Rusijom, N1, 03.03.2023; Cvijić o Krušikovim minama u Ukrajini: Obmanjivanje sveta može imati posledice, N1, 01.04.2023.

⁴⁹ Srbija posle procurilih dokumenata: „Deluje da se pravi zaokret ka Vašingtonu”, N1, 13.04.2023.

⁵⁰ Dragojlo: U svim slučajevima s oružjem ključno ime – Slobodan Tešić, N1, 12.04.2023.

⁵¹ Gosti N1: U našem mentalitetu ideja „klačenja”, neutralni smo na ruskoj strani, N1, 03.03.2022.

sji rosyjskiej na Ukrainę, ponieważ „wszelkie balansowanie jest w rzeczywistości otwartą legitymizacją i akceptacją stanowiska agresora”⁵². Sporo wątpliwości wywołały także doniesienia medialne na temat działań werbunkowych Grupy Wagnera w Serbii, które doprowadziły do zdecydowanej reakcji dyplomatycznej Stanów Zjednoczonych. W dyskursie na temat polityki zagranicznej Serbii wyrażano wreszcie opinie, że władze w Belgradzie, mimo dyplomatycznych zasłon i deklaracji, pozostają faktycznym sojusznikiem Moskwy⁵³. Tego rodzaju opinię wyraził m.in. Srećko Đukić, który w lutym 2023 r. stwierdził, że „Serbia pozostała związana z Rosją i pomimo tego, że [...] głosowała w ONZ i potępiła rosyjską agresję, serbska polityka jest zdecydowanie po stronie rosyjskiej”⁵⁴.

⁵² M. Tanović, *Siniša Vuković: Ni Milošević nije pao jer je vodio ratove, već zato što ih je izgubio*, Al Jazeera, 03.08.2022.

⁵³ P. Gajić, *Vagner na zidu, dobrovoljci na frontu, a zvaničnici poručuju – to je zabranjeno*, N1, 16.01.2023; *Gardijan nazvao Vučića saveznikom Rusije*, Nova.rs, 14.04.2023; *Čedomir Stojković: In the political sense Aleksandar Vučić is the student of Moscow*, Radio WNET, 27.07.2023.

⁵⁴ G. Andrić, *Rusija i Ukrajina: Šta se u Srbiji promenilo u prethodnih 12 meseci*, BBC, 24.02.2023.

4.

Balansowanie *ad hoc* i niespójne komunikaty polityczne

W odróżnieniu od większości państw europejskich, które zdecydowanie – indywidualnie i kolektywnie – potępiły działania Rosji oraz wprowadziły sankcje polityczne i gospodarcze wobec tego państwa, władze w Belgradzie nie zdecydowały się na wystąpienie z otwartą, indywidualną krytyką działań decydentów na Kremlu ani nie przyłączyły się do sankcji UE wobec Rosji. Jednocześnie jednak władze Serbii nie udzieliły – zapewne oczekiwanego w Moskwie – poparcia politycznego dla rewizjonistycznej polityki Rosji, a w oficjalnym stanowisku władz serbskich nie pojawił się przekaz antyzachodni czy antyukraiński.

Władze w Belgradzie wyraźnie opowiedziały się także za poszanowaniem integralności terytorialnej Ukrainy. Serbia poparła również niektóre inicjatywy międzynarodowe popędzające działania Rosji, co można było uznać za formalny, polityczny i symboliczny (oraz pragmatyczny) krok w stronę stanowiska państw Zachodu. 2 marca 2022 r. Serbia znalazła się zatem w grupie 141 państw, które zagłosowały za przyjęciem rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, wzywającej do wycofania wojsk rosyjskich z Ukrainy⁵⁵. Miesiąc później, 7 kwietnia 2022 r., Serbia zagłosowała na forum Zgromadzenia Ogólnego za zawieszeniem członkostwa Rosji w Radzie Praw Człowieka ONZ⁵⁶. Władze Serbii nie uznały ponadto wyników referendum, jakie zostały zorganizowane przez Rosję we wrześniu 2022 r. na okupowanych terytoriach Ukrainy. Rząd Serbii wysłał także transporty z pomocą humanitarną na Ukrainę. W Serbii znalazło schronienie ok. 43 tys. ukra-

⁵⁵ W czasie sesji Zgromadzenia stały przedstawiciel Serbii przy ONZ Nemanja Stevanović zaznaczył jednak, że Serbia nie zgadza się ze wszystkimi sformułowaniami zawartymi w rezolucji, ale zagłosuje za jej przyjęciem, ponieważ konsekwentnie opowiada się za poszanowaniem suwerenności i integralności terytorialnej wszystkich państw. Ambasador nie wskazał jednak, z czym konkretnie nie zgadzają się władze w Belgradzie, a jego wypowiedź – zapewne nieprzypadkowo – zrelatywizowała poparcie rezolucji przez Serbię. Zob.: Permanent Mission of the Republic of Serbia to the United Nations – New York, *Serbia statement – GS UN*, 03/02/2022.

⁵⁶ Decyzję tę poparły wówczas 93 państwa, 24 były przeciw, a 58 wstrzymało się od głosu. Prezydent Vučić wskazywał jednak, że Serbia zamierzała wstrzymać się od głosu, ale ostatecznie zagłosowała za zawieszeniem rosyjskiego członkostwa wskutek nacisków dyplomatycznych ze strony UE. Zob.: *Vučić: Srbija pod pritiskom glasala za isključenje Rusije iz UN saveta*, Radio Slobodna Evropa, 07.04.2022.

ićskich uchodźców oraz ok. 200 tys. obywateli FR, którzy wyjechali z Rosji w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy⁵⁷.

A contrario, w sierpniu 2022 r. minister spraw wewnętrznych Serbii Aleksandar Vulin złożył wizytę w Moskwie, gdzie spotkał się z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem⁵⁸. Z kolei we wrześniu 2022 r., na marginesie sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku, minister spraw zagranicznych Serbii Nikola Selaković i minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow podpisali plan konsultacji obu ministerstw na lata 2023-2024⁵⁹. Na przestrzeni kolejnych miesięcy prezydent Aleksandar Vučić i minister spraw zagranicznych Ivica Dačić odbywali także – skrupulatnie odnotowywane przez serbskie media – kolejne spotkania z ambasadorem Rosji w Serbii Aleksandrem Bocanem-Harczenką, będące tradycyjną platformą wymiany opinii na temat relacji bilateralnych i innych spraw międzynarodowych. Tego rodzaju działania i gesty dyplomatyczne miały zapewne zakomunikować serbskiemu społeczeństwu, że wskutek nacisków zewnętrznych – i w celu ochrony własnych interesów – Serbia została *de facto* zmuszona do ograniczonego poparcia krytyki polityki Kremla, kierowanej pod adresem

⁵⁷ Selaković tvrdi da Srbija ne može prihvatiti rezultate referenduma Ukrajini, Radio Slobodna Evropa, 25.09.2022.

⁵⁸ Vulinova poseta Moskvi: Ministar za diplomatiju sa Rusima, Vreme, 22.08.2022.

⁵⁹ Evo šta piše u dokumentu koji su potpisali Selaković i Lavrov u Njujorku, Nova.rs, 26.09.2022.

władz w Moskwie przez państwa Zachodu, ale mimo to nie odwróciła się od swojego „tradycyjnego przyjaciela” – Rosji⁶⁰.

Zwłaszcza w pierwszych miesiącach pełnoskalowej agresji rosyjskiej na Ukrainę polityce władz Serbii towarzyszył dwuznaczny przekaz informacyjny, płynący ze strony serbskich mediów. Jeśli bowiem treści prezentowane przez nadawców publicznych zwykle odzwierciedlały neutralną w założeniu narrację władz państwowych, prorządowe media prywatne (tabloidy) prezentowały dyskursy i argumenty otwarcie sprzyjające stanowisku Rosji. Powyższa specyfika została dostrzeżona przez Komisję Europejską, która stwierdziła w październiku 2022 r., że „[...] część mediów serbskich była zaangażowana w otwartą i prorosyjską kampanię dezinformacji”⁶¹. W późniejszym okresie – zapewne z powodu trudnych do zakwestionowania rosyjskich zbrodni wojennych oraz kolejnych porażek sił zbrojnych Rosji – zainteresowanie mediów serbskich tematem wojny w Ukrainie zmalało. Co więcej, prezentowane początkowo entuzjastyczne opinie o sukcesach militarnych Rosji zastąpiły bardziej wyważone analizy. Część tabloidów nadal prezentuje jednak narrację prorosyjską⁶².

⁶⁰ Dačić: *Vojna neutralnost...*; G. Andrić, *Rusija i Ukrajina...*; Vučić: *Obavestio sam Bocan-Harčenko o nasilju Prištine nad Srbima na KiM*, RTS, 13.07.2023; *Dačić razgovarao sa ambasadorom Bocan-Harčenkom*, RTS, 24.08.2023.

⁶¹ European Commission, *Serbia 2022 Report*, Brussels, 12.10.2022, s. 136.

⁶² M. Vučić, M. Ljubičić, V. Radojević, *Analiza 4.000 tekstova domaćih medija o ratu u Ukrajini: Dominacija proroskog narativa*, Raskrikavanje, 31.10.2022; CRTA, *Studija slučaja: srpski mediji o ratu u Ukrajini*, Jun 2022, s. 2-4.

Szereg spekulacji na temat stanowiska władz Serbii w odniesieniu do wojny na wschodzie Europy wywołały zdjęcia z Ukrainy z marca 2022 r., które pokazywały, że broniący Kijowa żołnierze ukraińscy używają pocisków moździerzowych kalibru 60 mm, wyprodukowanych w 2018 r. w fabryce „Krušik” w Valjevie⁶³. Spekulacje te wzmocniła katastrofa lotnicza samolotu Antonow, należącego do ukraińskiej prywatnej firmy lotniczej „Meridian”, który wskutek awarii rozbił się 16 lipca 2022 r. w okolicy miasta Kawala w Grecji. Samolot ten przewoził ok. 11,5 tony amunicji moździerzowej, wyprodukowanej w „Krušiku”. W katastrofie zginęło ośmiu Ukraińców, członków załogi. Jakkolwiek władze Serbii poinformowały, że odbiorcą końcowym ładunku był Bangladesz, wydarzenie to doprowadziło nieuchronnie do niebezzasadnych spekulacji, że faktycznym odbiorcą końcowym ładunku były władze Ukrainy, a Serbia przez pośredników, „po cichu” sprzedaje amunicję Ukrainie. Przypuszczenia te pogłębił oficjalny pro-

⁶³ Już w poprzednich latach wskazywano, że poprzez prywatne serbskie i zagraniczne przedsiębiorstwa handlujące uzbrojeniem oraz skomplikowany mechanizm reeksportu serbska amunicja trafia na Ukrainę. Ujawnienie faktu, że pociski moździerzowe wyprodukowane w fabryce „Krušik” były używane przez Siły Zbrojne Ukrainy w walkach przeciwko prorosyjskim separatystom, doprowadziło w 2019 r. do skandalu w Serbii. Władze w Belgradzie konsekwentnie twierdziły jednak, że Serbia nie sprzedawała amunicji Ukrainie, a pociski z „Krušika” mogły trafić na Ukrainę wskutek nieuprawnionego działania innych aktorów międzynarodowych, bez woli i zgody władz Serbii. Zob.: *Сербия помогла Украине в войне с Россией | Донбасс Реалии*, Радіо Свобода Україна, 09.12.2019; K. Pawłowski, *Serbia: afera wokół handlu bronią (z małą i wielką polityką w tle)*, „Komentarze IEŚ” 2019, nr 100; *NIN: Nova afera u trgovini oružjem – srpske mine na ukrajinskom frontu*, Danas, 31.03.2022.

test ze strony władz Grecji, które nie wiedziały o przewozie niebezpiecznego ładunku przez swoje terytorium⁶⁴. *Last but not least*, o tym, że na początku lutego 2023 r. do strony ukraińskiej trafiło 3,5 tys. wyprodukowanych w „Krušiku” pocisków raketowych kalibru 122 mm do samobieżnej wieloprowadnicowej wyrzutni raketowej „Grad”, donosiły – z pewnością nieprzypadkowo – rosyjskie media⁶⁵. 2 marca 2023 r. rzeczniczka Ministerstwa Spraw Zagranicznych FR Marija Zaharowa wyraziła „najgłębsze zaniepokojenie” tego rodzaju doniesieniami oraz poinformowała, że władze w Moskwie zwróciły się do władz w Belgradzie z prośbą o zajęcie oficjalnego stanowiska w tej sprawie, *de facto* wyrażając w ten sposób rzeczywiste niezadowolenie Rosji z zacieśnienia relacji między Serbią i wspierającymi Ukrainę Stanami Zjednoczonymi. Władze Serbii konsekwentnie jednak deklarowały, że państwo to nie sprzedaje amunicji ani broni Ukrainie⁶⁶.

Twierdzenia te były jednak podważane lub otwarcie kwestionowane. Wskazywano zatem, że z uwagi na specyfikę międzynarodowego handlu bronią – oraz istniejące w tym zakresie krajowe i międzynarodowe regulacje prawne – tego

⁶⁴ I. Petrović, K. Verseck, *Mystery plane crash: Were Serbian weapons for Ukraine?*, DW, 23.07.2022.

⁶⁵ ВСУ используют поставки ракет из Сербии для ударов по России, Mash, 27.02.2023; M. Đošić, *Kako su rakete iz Srbije završile u Ukrajini*, N1, 27.02.2023.

⁶⁶ Ruski medij tvrdi – srpsko oružje ide u Ukrajinu, Vučević negira izvoz na front, N1, 27.02.2023; Zaharova: Od Beograda zatražen zvaničan stav o srpskom oružju u Ukrajini, N1, 02.03.2023.

rodzaju transakcje nie mogły być realizowane bez wiedzy i zgody najwyższych władz w Belgradzie, które doskonale wiedziały, gdzie i do kogo naprawdę trafia amunicja wyprodukowana w serbskich zakładach zbrojeniowych. Jednocześnie argumentowano, że ilość amunicji, która ostatecznie trafiła na Ukrainę, pozostaje w istocie niewielka, wydaje się także nieistotna z punktu widzenia skali działań wojennych na terytorium tego państwa i nie irytująca przesadnie władz na Kremlu. Wskazywano wreszcie, że głównym celem sprzedaży amunicji – poza zyskami *stricto* finansowymi – pozostaje w istocie osłabienie narastającej krytyki stanowiska Serbii, kierowanej pod adresem decydentów w Belgradzie ze strony UE, państw europejskich i Stanów Zjednoczonych. Prowadziło to do przypuszczenia, że poprzez sprzedaż amunicji, która *via* „zacierających ślad” pośredników ostatecznie trafiała na Ukrainę, władze w Belgradzie starały się poprawić relacje polityczne z państwami Zachodu, niezmiennie oczekującymi od Serbii wprowadzenia sankcji wobec Rosji⁶⁷.

W grudniu 2022 r. i styczniu 2023 r. szereg spekulacji wywołały z kolei doniesienia medialne na temat aktywności Grupy Wagnera w Serbii oraz prowadzonej przez tę firmę

⁶⁷ Serbska produkcja zbrojeniowa jest atrakcyjna dla władz w Kijowie, ponieważ standardy uzbrojenia armii ukraińskiej są w dużym stopniu poradzieckie i niewiele państw europejskich nadal produkuje kompatybilną z nimi amunicję. Zob.: *Ponoš: NATO od vas kupuje oružje...*; N. Kojić, *Koliko oružja izvozi Srbija, a koliko SAD: „Neozbiljno se porediti”*, Nr 1, 15.07.2023; A. Šofranac, N. Bogetić, *Nastavak Vučićeve dvostruke igre*, *Vijesti*, 13.04.2023; *Čedomir Stojković: In the political sense...*

rekrutacji serbskich ochotników do walki w Ukrainie. Jakkolwiek władze w Belgradzie niezmiennie podkreślały, że udział obywateli Serbii w działaniach wojennych poza terytorium państwa jest działaniem nielegalnym, a prezydent Vučić stwierdził, że władze nie życzą sobie werbowania najemników w Serbii, niektórzy serbscy eksperci deklaracje te relatywizowali lub kwestionowali. Wyrażano zatem opinie, że najwyższe władze państwowe zdawały sobie sprawę z niejasnej aktywności Grupy Wagnera na terytorium Serbii, ale z uwagi na dobre relacje lub faktyczne porozumienie z Rosją działania te tolerowały⁶⁸. Argumentowano także, że prezydent Vučić skrytykował publicznie działania Grupy Wagnera dopiero pod wpływem zdecydowanej reakcji dyplomatycznej ze strony władz w Waszyngtonie, które otwarcie zakomunikowały, że oczekują od decydentów w Belgradzie podjęcia zdecydowanych działań, uniemożliwiających rozwój aktywności werbunkowej Grupy Wagnera w regionie Bałkanów⁶⁹.

⁶⁸ O celową beczynność w zakresie stosownych działań kontrwywiadowczych oskarżano *ad personam* dyrektora BIA Aleksandra Vulina. Zob.: D. Komarčević, L. Cvetković, 'Oficir za vezu' Srbije i Rusije na čelu tajne službe Srbije, Radio Slobodna Evropa, 01.12.2022.

⁶⁹ Po spotkaniu z prezydentem A. Vučićem w dniu 12 stycznia 2023 r. podsekretarz Departamentu Stanu USA Derek Chollet stwierdził dyplomatycznie: „Widzimy, że Grupa Wagnera stara się rekrutować żołnierzy z Serbii oraz innych miejsc, i to jest coś, czego nie możemy zaakceptować. [...] Nie wiem, czy istnieją obawy [w odniesieniu do Serbii], rozmawialiśmy [jednak] o naszych obawach i oczekujemy współpracy z rządem tutaj w Belgradzie i gdziekolwiek indziej, gdzie Wagner jest aktywny, aby położyć kres ich działalności”. Zob.: V. Popović, *Nakon objave Wagnera da je registrovao udruženje u Srbiji, ruski antiratni aktivisti negiraju, eksperti*

Wymierną formę współpracy w obszarze bezpieczeństwa między Serbią i Rosją – i kolejną odsłonę polityki balansowania władz w Belgradzie – stanowią działania związane z monitorowaniem przez służby serbskie aktywności rosyjskich emigrantów, którzy znajdują się w Serbii i nierzadko prezentują pozycje otwarcie antywojenne i antyputinowskie. Za realizację tego rodzaju współpracy odpowiedzialny jest zapewne znany ze swych antyzachodnich i otwarcie prorosyjskich poglądów szef BIA Aleksandar Vulin. Objęcie urzędu przez Vulina w grudniu 2022 r. spotkało się z nieskrywanym rozczarowaniem władz w Waszyngtonie. Nominacja ta spowodowała również, że Stany Zjednoczone faktycznie „zamroziły” współpracę z BIA⁷⁰.

Niespójny komunikat polityczny towarzyszył także pierwszemu od rozpoczęcia otwartej agresji rosyjskiej spotkaniu między prezydentem Serbii Aleksandrem Vučićem i prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim, do którego doszło 22 sierpnia 2023 r. w Atenach, na marginesie nieformalnego szczytu państw Bałkanów Zachodnich, Buł-

upozoravaju, VOA, 09.12.2022; D. Stojanović, *US envoy says Russian Wagner Group's activities intolerable*, AP, 12.01.2023.

⁷⁰ Będąc ministrem spraw wewnętrznych Vulin zlecił serbskim służbom podsłuchiwanie przedstawicieli rosyjskiej opozycji w czasie spotkania w Belgradzie w maju 2021 r. i osobiście zawiózł stenogramy tych rozmów do Moskwy. Zob.: D. Komarčević, L. Cvetković, *'Oficir za vezu' Srbije i Rusije...*; L. Cvetković, *U Beogradu podnete krivične prijave zbog Vagnera*, Radio Slobodna Evropa, 19.01.2023; *Ruski aktivista tužio Graničnu policiju zbog zadržavanja na beogradskom aerodromu*, N1, 03.09.2023.

garii, Chorwacji, Grecji, Mołdawii, Rumunii i Ukrainy. Po spotkaniu prezydent Vučić stwierdził, że „Ukraina nigdy nie zrobiła niczego przeciwko Serbii. I my nie jesteśmy przeciw Ukrainie, to oczywiste. Po prostu staraliśmy się nie być również najgłośniejsi w wysuwaniu oskarżeń pod adresem innych [tj. Rosji – K.P.]”⁷¹. Serbia wraz z innymi państwami uczestniczącymi w szczycie przyjęła i podpisała także deklarację, w której zawarto m.in. stwierdzenia o *par excellence* agresji rosyjskiej, poparciu dla suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, atakach na ludność cywilną i infrastrukturę, potrzebie osądzenia zbrodni wojennych oraz poparciu dla procesu akcesji Ukrainy do UE⁷². Spotkanie prezydentów w Atenach i treść deklaracji mogły zatem sugerować, że stanowisko Serbii wobec wojny i działań Rosji – choć nie w pełni wyartykułowane – jest w rzeczywistości tożsame ze stanowiskiem Zachodu, a Serbia coraz bardziej dystansuje się od Putinowskiej Rosji. Przekaz ten zmąciło jednak spotkanie wicepremiera i ministra spraw zagranicznych Serbii Ivicy Dačića z ambasadorem Rosji Aleksandrem Bocanem-Harczenką, które miało miejsce 24 sierpnia 2023 r. w Belgradzie. W czasie spotkania rozmawiano „[...] na temat obecnego stanu stosunków dwustronnych, deklarując obustronne zaangażowanie na rzecz dalszego roz-

⁷¹ A. Godfroa, *Vučić prvi put sa Zelenskim: Šta je Srbija potpisala...*

⁷² ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, *Athens Summit Declaration, 21 August 2023*.

woju współpracy politycznej i gospodarczej”⁷³. 28 sierpnia 2023 r. z rosyjskim ambasadorem spotkał się sam prezydent Vučić. Dyskutowano „o wszystkich bieżących kwestiach regionalnych i globalnych” oraz „szerokim zakresie tematów bilateralnych”, potwierdzając „nasz zamiar dalszego utrzymywania harmonijnych stosunków z Federacją Rosyjską”⁷⁴. Wynikający z niniejszych konsultacji „podprogowy” przekaz informacyjny, wysłany do serbskiego społeczeństwa, miał zapewne potwierdzić, że Serbia niezmiennie pozostaje bliskim sojusznikiem Rosji. Dwa dni później Vučić spotkał się z kolei z amerykańskim kongresmenem Michaeliem Turne-rem, z którym rozmawiał o stosunkach dwustronnych, europejskiej ścieżce Serbii, dialogu między Belgradem i Prisztiną oraz wszystkich innych aktualnych kwestiach regionalnych i globalnych. Prezydent Vučić wyraził wówczas zadowolenie z dynamicznego dialogu politycznego z przedstawicielami amerykańskiej administracji i Kongresu, wskazując, że władzom w Belgradzie zależy na rozwoju współpracy i poprawie stosunków między Serbią a USA, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki⁷⁵. Wysłane na przestrzeni kilku dni niespójne

⁷³ Република Србија, Министарство спољних послова, *Дачић разговарао са амбасадором Руске Федерације*, 24.08.2023.

⁷⁴ Instagram, *buducnostsrbijeav*, 28.08.2023; *Vučić i Bocan-Harčenko potvrdili nameru da Srbija i Rusija nastave skladne odnose*, Tanjug, 28.08.2023.

⁷⁵ Председник Републике Србије, *Састанак са конгресменом Сједињених Америчких Држава*, 30.08.2023.

komunikaty polityczne skutkowały tradycyjnie już różnymi interpretacjami działań serbskiej dyplomacji⁷⁶.

Wycofana pozycja władz w Belgradzie wobec oczywistej i brutalnej agresji rosyjskiej na Ukrainę spotkała się z dyplomatyczną krytyką ze strony UE i Stanów Zjednoczonych, oczekujących, że w kluczowych sprawach międzynarodowych aspirująca do członkostwa Serbia będzie prezentować pozycję spójną ze stanowiskiem państw UE i przyłączy się do sankcji unijnych nałożonych na Rosję⁷⁷. Mimo upływu ponad półtora roku od rozpoczęcia pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę władze w Belgradzie zwlekają jednak z wprowadzeniem sankcji, oczekując zapewne na zakończenie wojny rosyjsko-ukraińskiej i normalizację sytuacji międzynarodowej. Jednocześnie jednak – prawdopodobnie w celu złagodzenia krytyki dyplomatycznej ze strony UE i Stanów Zjednoczonych oraz przygotowania serbskiej opinii publicznej na ewentualne zmiany – w wypowiedziach prezydenta Vučića pojawiały się daleko ogólne stwierdzenia, że w przyszłości stanowisko to może ulec modyfikacji, a Serbia w którymś momencie będzie *de facto* zmuszona do wprowadzenia jakichś sankcji wobec Rosji z uwagi na potrzebę

⁷⁶ *Analitičari: Sastanak Vučić – Harčenko opozicioni mediji iskoristili za zlonamernu inverziju činjenica*, Politika, 28.08.2023.

⁷⁷ *US Ambassador Hill: There is only one path for Serbia – West and European Union*, N1, 22.05.2022.

ochrony własnych interesów ekonomicznych⁷⁸. *A contrario*, w dominującym przekazie informacyjnym, kierowanym do społeczeństwa, niezmiennie podkreślano jednak, że Serbia – mimo nieustannej presji z zagranicy – jako „jedyne państwo w Europie” nie wprowadziła sankcji wobec Rosji i na razie nie zamierza zmienić swego stanowiska⁷⁹.

⁷⁸ W październiku 2022 r. Vučić stwierdził zatem, że w kwestii sankcji Serbia będzie kierować się swoim interesem, dodając, że „nie jesteśmy nikomu nic dłużni”. W serbskim dyskursie politycznym wskazuje się, że wypowiedzi prezydenta na temat ewentualnego wprowadzenia sankcji są w istocie „balonami próbnymi”, adresowanymi do serbskiego społeczeństwa. Nie można jednak wykluczyć, że adresatem tego rodzaju komunikatów są również państwa Zachodu, niezmiennie oczekujące, że Serbia przyłączy się do unijnych sankcji wobec Rosji. Zob.: S. Sovrlić, Vučić: *Imamo na stolu predlog Francuske i Nemačke za Kosovo*, N1, 08.10.2022; Srpski brod u više pravaca: *Dirate mi Vulina – odosmo u BRIKS*, N1, 07.09.2023.

⁷⁹ VUČIĆ: *Srbija je vojno neutralna...*; Vučić: *Srbiju očekuju najteži pritisci da uvede sankcije Rusiji*, Al Jazeera, 18.08.2023.

5.

Polityka *status quo* czy zmiana strategiczna *in statu nascendi*?

Trudne *status quo*

Otwarta agresja rosyjska na Ukrainę poważnie skomplikowała dotychczasową politykę władz w Belgradzie oraz unaoczniała koncepcyjne niedoskonałości i strategiczne ograniczenia prowadzonej polityki zagranicznej. Pogorszenie się stosunków między państwami UE, Stanami Zjednoczonymi i Rosją pokazało bowiem, że efektywna w założeniu polityka wielowektorowości pozostaje *ex definitione* wrażliwa na zmiany systemowe oraz wzrost niestabilności międzynarodowej. W sytuacji narastającej rywalizacji geopolitycznej

moocarstw europejskich i pozaeuropejskich, zintensyfikowanej wskutek otwartej inwazji rosyjskiej na Ukrainę, władzom w Belgradzie coraz trudniej jest bowiem prowadzić dotychczasową politykę niesymetrycznej wielowektorowości. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy polityka ta sprowadzała się w istocie do taktycznego balansowania, dyplomatycznej improwizacji, niedomówień i niespójności. Co więcej, można postawić przypuszczenie, że wraz z dalszymi zmianami architektury bezpieczeństwa europejskiego i światowego władzom Serbii coraz trudniej będzie zachować dobre relacje ze wszystkimi sojusznikami i państwo to po prostu będzie musiało w którymś momencie dokonać strategicznego wyboru w swej polityce zagranicznej⁸⁰.

Serbska polityka wielowektorowości rodzi uprawnione pytania o jej faktyczne i wielowymiarowe koszty – od tych dotyczących wizerunku międzynarodowego i wiarygodności państwa do *stricte* finansowych – oraz rzeczywistą efektywność w zakresie realizacji celów strategicznych, stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Otwartą kwestią pozostaje również to, czy Serbia ma dogodne położenie geograficzne oraz wystarczający potencjał gospodarczy, demograficzny i militarny, aby pozwolić sobie na funkcjonowanie poza istniejącymi blokami polityczno-militarnymi. Przykład Norwegii i Szwecji pokazuje, że państwa te w obecnej sytuacji

⁸⁰ *Okno specjalne: Neutralność Serbii i ukraińska kriza*, RTS, 07.06.2022.

międzynarodowej zdecydowały o zmianie swej dotychczasowej polityki bezpieczeństwa i członkostwie w NATO. Tymczasem niebędąca członkiem UE ani NATO oraz balansująca na arenie międzynarodowej Serbia, wbrew podejmowanym przez lata wysiłkom, aby być w jakimś stopniu „ze wszystkimi”, jest coraz bardziej osamotniona w sytuacji poważnego konfliktu geopolitycznego między mocarstwami. Prowadzi to do przypuszczenia, że efektywna w założeniu polityka wielowektorowości ma jednak realne ograniczenia zarówno w wymiarze koncepcyjnym, jak i realizacyjnym, i może okazać się nieefektywna w zabezpieczeniu długoterminowych interesów Serbii i jej obywateli⁸¹.

Na powyższe wyzwania i dylematy polityki zagranicznej Serbii wskazuje Vuk Velebit, który w czerwcu 2023 r. stwierdził, że „istnieje potrzeba, aby Serbia z(re)definiowała swoje partnerskie relacje z niektórymi państwami i zdecydowała, jaką drogę wybierze w nadchodzących latach i dziesięcioleciach. Serbia nie wypracowała ani nie przyjęła dokumentu, który definiowałby strategię polityki zagranicznej, co wymownie wskazuje na brak pragnienia naszych elit politycznych, aby obywatele wiedzieli, dokąd zmierza nasze

⁸¹ Dejan Jović wprost stwierdza, że „Serbia byłaby znacznie bardziej suwerenna, gdyby była w UE i NATO”. Zob.: *Vejvoda: Politika neutralnosti Srbije...*; D. Vukadinović, *Vojna neutralnost, rat i bezbednost: Da li se u 21. veku može biti izvan vojnih saveza*, BBC, 11.05.2022; *Dejan Jović: Srbija bi bila mnogo više suverena da je članica EU i NATO*, Danas, 28.06.2022; J. Jelovac, *Oštro upozorenje Srbiji stiže iz NATO: Preti nam potpuna izolacija*, Nova.rs, 28.11.2022.

państwo, jakie są cele i priorytety jego polityki zagranicznej i w jaki sposób osiąga wyznaczone cele. Dlatego uważam, że dziś, bardziej niż kiedykolwiek w ciągu ostatnich dwudziestu lat, konieczne jest napisanie strategii polityki zagranicznej, która zostałaby poddana pod dyskusję w Zgromadzeniu Narodowym, co zinstytucjonalizowałoby serbską politykę zagraniczną i ukierunkowało ją w oparciu o jasne priorytety i cele. Brak takiego dokumentu wiedzie nas do sytuacji, że polityka zagraniczna prowadzona jest z dnia na dzień, w oparciu o doraźne decyzje przedstawicieli rządu i ich wypowiedzi, które są często sprzeczne. [...] Brak strategii polityki zagranicznej pozwala urzędnikom państwowym składać oświadczenia bez odpowiedzialności i budować osobiste relacje z przedstawicielami obcych państw pod kątem bieżących potrzeb politycznych, w celu zdobywania punktów politycznych. Serbska polityka zagraniczna dalej zasadniczo opiera się na czterech filarach, co było ideą Borisa Tadicia i Vuka Jeremicia, ale w międzyczasie zmieniły się okoliczności, chociaż nie jestem wcale pewien, czy i wówczas takie ukierunkowanie polityki zagranicznej Serbii było dobre dla [...] interesów narodowych. Gdy na scenie międzynarodowej panuje pokój, wówczas łatwiej jest manewrować [...], nawet jeśli nie ma się jasno określonych celów strategicznych, ale kiedy dochodzi do stanu wojny, wówczas pole manewru zostaje drastycznie ograniczone. Dotyczy to zwłaszcza państw, które nie należą do żadnego klubu i nie mają relacji sponsorsko-klientystycznych

z żadnym państwem, ale zmuszone są same chronić swoje interesy i przeciwstawiać się naciskom, płynącym ze wszystkich stron. Serbia jest dzisiaj narażona na naciski ze strony swoich niedawnych partnerów i przyjaciół, ponieważ w stosunkach międzynarodowych nie ma przyjaźni, są tylko interesy. Jest naszym błędem, jeśli wierzymy, że jakieś państwo chroniło, chroni lub będzie chronić serbskie interesy ze względu na lojalność wobec Serbii, a nie z powodu swoich własnych interesów i jakiegoś nowego rozdania kart. [...] Tutaj elity polityczne sprawujące władzę bardziej zastanawiają się, jak nie podejmować pewnych decyzji w polityce zagranicznej, które mogłyby mieć dla nich osobiste konsekwencje lub wpłynąć na ich poparcie w społeczeństwie, a mniej nad tym, jakie strategiczne konsekwencje może mieć polityka milczenia i niezdecydowania. Serbia faktycznie pokazała, że można prowadzić politykę zagraniczną w sytuacjach kryzysowych, takich jak wojna w Ukrainie, bez opowiedzenia się po jednej czy drugiej stronie, ale to pole manewru się zawęża i pojawia się pytanie, jaka jest cena prowadzenia takiej polityki. [...] Zastanawiam się, czy ktoś dzisiaj w Serbii myśli strategicznie o długoterminowych politycznych i innych konsekwencjach wojny w Europie, które również nas nie ominą, nawet jeśli nasze elity polityczne najbardziej modlą się o to, żeby posunięcia Serbii pozostały niezauważone. [...] Serbia może nadal prowadzić taką politykę zagraniczną, jaką ma dzisiaj, kiedy nie wiemy już, kto jest naszym sojusznikiem, a kto

nie, jakie są nasze priorytety i jakie [...] cele, ale konieczne jest zdefiniowanie przynajmniej niektórych elementów takiej polityki, abyśmy mogli uczynić przedstawicieli rządu odpowiedzialnymi za (nie)powodzenie polityki zagranicznej. Można odnieść wrażenie, że dzisiaj obywatele Serbii są zdezorientowani i skonfundowani i nie jest już jasne, czy jesteśmy za Europą, Rosją, Chinami czy Ameryką. Utrzymując opinię publiczną w ciągłej niepewności, pokazuje się także brak powagi wobec naszych wszystkich partnerów międzynarodowych. Im szybciej zdecydujemy, w jakim kierunku powinno podążać nasze społeczeństwo i gdzie powinno ono przynależeć, unikniemy najgorszego dla nas scenariusza, jakim jest stanie się peryferiami Europy, gdzie nie obowiązują żadne reguły gry”⁸².

Dyplomatyczne „sygnały” z Zachodu

Mimo głosów dyplomatycznej krytyki oraz zachęt i wezwań płynących ze strony państw i instytucji UE oraz Stanów Zjednoczonych, władze w Belgradzie nadal sprzeciwiają się nałożeniu sankcji na Rosję. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy krytyka ta sprowadzała się do stwierdzenia, że państwa Zachodu widzą w Serbii wiarygodnego partnera i wspierają ją na drodze do członkostwa w UE, ale jednocześnie oczekują od władz w Belgradzie większej harmonizacji stanowisk w obszarze polityki zagranicznej i przyłączenia

⁸² V. Velebit, *Srbiji je potrebna strategija...*

się do sankcji unijnych nałożonych na Rosję⁸³. Jak wskazywał w maju 2022 r. ambasador Stanów Zjednoczonych w Serbii Christopher Hill, „Serbia [...] jest państwem europejskim. W przeciwieństwie do przeszłości, kiedy w Serbii sądzono, że istnieje trzecia droga, że Serbia nie jest ani Wschodem, ani Zachodem, że jest w jakiś sposób wyjątkowa, że idzie własną drogą, obecnie większość Serbów uważa, że istnieje jedynie droga właściwa lub niewłaściwa, i opowiada się za wyborem drogi właściwej. W życiu musimy dokonywać wyborów i to jest właśnie ten moment. W przypadku Serbii istnieje tylko jedna realna droga – Zachód i Unia Europejska”⁸⁴. Tego rodzaju wypowiedzi wskazywały, że państwa Zachodu rozumieją wprawdzie złożone uwarunkowania polityki zagranicznej Serbii, ale jednocześnie, w obecnej sytuacji międzynarodowej, oczekują od władz w Belgradzie zajęcia jasnego stanowiska w fundamentalnych sprawach międzynarodowych. W odpowiedzi na słowa ambasadora Hilla minister spraw wewnętrznych A. Vulin stwierdził, że „Serbia będzie podążać własną drogą [...]”⁸⁵. W czerwcu 2022 r. minister Vulin argumentował także, że Serbia nie powinna ulegać presji ze strony UE w sprawie porozumie-

⁸³ W raporcie Komisji Europejskiej z listopada 2022 r. stwierdza się, że stopień dostosowania Serbii w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa spadł z 64% w 2021 r. do 45% w 2022 r. Zob.: European Commission, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Serbia 2022 Report*, s. 8.

⁸⁴ *Nema trećeg puta – Istok ili Zapad*, Politika, 22.05.2022.

⁸⁵ *Vulin reagovao na Hilov intervju „Politici“: Ne tražite na silu da se Srbi opredele*, Politika, 22.05.2022.

nia z władzami Kosowa i rozważyć nie tylko wojskową, ale również polityczną neutralność⁸⁶.

Z czasem pojawiły się także – oficjalne i nieoficjalne – sygnały, że dalszy sprzeciw władz w Belgradzie w kwestii sankcji wobec będącej oczywistym agresorem Rosji relatywizuje deklaracje o europejskim wyborze Serbii i może wpłynąć negatywnie na proces akcesji tego państwa do UE⁸⁷. W zaleceniu Parlamentu Europejskiego z listopada 2022 r. wzywa się zatem, aby „[...] Rada, Komisja oraz wiceprzewodniczący Komisji / wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa [...] priorytetowo traktowali dostosowanie polityki krajów przystępujących do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz kontynuowali negocjacje akcesyjne z Serbią tylko wtedy, gdy kraj ten dostosuje się do sankcji UE wobec Rosji i poczyni znaczne postępy w zakresie reform związanych z przystąpieniem do UE; wezwali Serbię do systematycznego dostosowywania się do unijnych środków ograniczających i ogólnej polityki wobec Rosji, do wykazania postępów w zakresie demokracji i praworządności oraz do przyjęcia wartości i priorytetów UE; ponownie rozważyli wypłatę Serbii funduszy UE i funduszy dwustronnych z przeznaczeniem dla władz serbskich, w szczególności na projek-

⁸⁶ *Vulin: Predsedniče, pitajmo Srbe da li žele i političku neutralnost*, N1, 30.06.2022; *Zapadna diplomatska „ofanziva” na Srbiju*, Radio Slobodna Evropa, 09.01.2023.

⁸⁷ *Berbok: Srbija mora da uvede sankcije Rusiji ako hoće u evropski blok*, N1, 11.04.2022.

ty finansowane z Planu gospodarczo-inwestycyjnego dla Bałkanów Zachodnich, aby zagwarantować, że wszystkie wydatki UE są w pełni zgodne z celami i interesami strategicznymi UE”⁸⁸.

Tradycyjnie na geopolitycznym „rozdrożu”

Serbia stoi niezmiennie przed koniecznością dokonania strategicznego wyboru, który zdecyduje o tym, czy państwo to faktycznie stanie się częścią demokratycznego i rozwiniętego Zachodu, czy też znajdzie się w niesformalizowanej grupie państw na czele z Chinami i Rosją. Wprawdzie tzw. europejski wybór Serbii jest logiczny z politycznego, kulturowego, ekonomicznego i geograficznego punktu widzenia, komplikują go jednak spór międzynarodowy w kwestii statusu Kosowa, zależność energetyczna serbskiej gospodarki od gazu ziemnego z Rosji oraz prorosyjskie sympatie społeczeństwa. Co więcej, perspektywa akcesji Serbii w UE pozostaje w praktyce odległa, a postęp na drodze do członkostwa – oprócz sporu z Kosowem – ograniczają także mniej lub bardziej krytyczne oceny dotyczące poziomu praworządności, wolności mediów i istniejących w Serbii standardów demokracji. *Last but not least*, dla serbskich decydentów jednoznaczne opowiedzenie się po stronie Za-

⁸⁸ Parlament Europejski, *Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2022 r. dla Rady, Komisji i wiceprzewodniczącego Komisji / wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w sprawie nowej strategii rozszerzenia UE (2022/2064(INI))*.

chodu w konflikcie z Rosją oznacza realne ryzyko polityczne, grozi bowiem utratą części poparcia społecznego ze strony prorosyjskiego elektoratu. *A contrario*, wybór ten stanowi również historyczną szansę, aby Serbia, która na początku lat 90. – w sensie metaforycznym – „przegapiła” koniec zimnej wojny, a po upadku reżimu Miloševicia rozpoczęła powolny proces „powrotu do Europy”, uwzględniając realne, długoterminowe interesy państwa i obywateli, zdecydowała o swoim miejscu na mapie politycznej zmieniającego się, po-pozimnowojennego świata⁸⁹.

Skomplikowane uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe powodują, że w sytuacji wojny między Rosją i Ukrainą oraz towarzyszącego jej kryzysu w relacjach między mocarstwami, władze Serbii zdecydowały o niewykonywaniu gwałtownych ruchów w polityce międzynarodowej, starają się równoważyć oczekiwania (i naciski dyplomatyczne) płynące z zagranicy i czekają zapewne na zakończenie działań wojennych oraz normalizację relacji między Ukrainą, Zachodem i Rosją. Jednocześnie jednak ma miejsce – mało transparentne dla serbskiej opinii publicznej – pragmatyczne (choć w praktyce nadal selektywne) zbliżenie Serbii z państwami UE i Stanami Zjednoczonymi, prowadzące do wniosku o wzmocnieniu prozachodniego wektora w polityce zagranicznej Serbii. Jakkolwiek w przypadku Serbii nie można spodziewać się spektakular-

⁸⁹ *Oko specjal: Neutralnost Srbije...*

nych zwrotów w polityce zagranicznej na wzór wydarzeń z 1948 r., czy tzw. „zwrotu Đukanovicia” („Ђукановићевски обрт”)⁹⁰, zasadne wydaje się stwierdzenie, że władze w Belgradzie coraz bardziej dystansują się od tracącej wiarygodność i pozycję międzynarodową Rosji oraz wykorzystują obecną sytuację międzynarodową do zmniejszenia zależności energetycznej i podatności na naciski polityczne ze strony decydentów na Kremlu, taktycznie „przesuwając” się w stronę Zachodu⁹¹. O kursie politycznym Serbii w obecnej sytuacji międzynarodowej świadczą także wypowiedzi prezydenta Vučića, który w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę zachowania stabilności Bałkanów i rozwoju gospodarczego państwa oraz korzyści rozwojowe wynikające z obecnych i kolejnych inwestycji europejskich w Serbii. Wypowiedzi

⁹⁰ Na przestrzeni lat stosunki polityczne między Czarnogórą i Rosją komplikowała postępująca prozachodnia polityka wieloletniego premiera i prezydenta Czarnogóry Milo Đukanovicia. Egzemplifikacją owego „zwrotu” stało się przystąpienie Czarnogóry do NATO w 2017 r. Zob.: *Млађан Ђорђевић: Ево шта се крије иза антируске хистерје Александра Вучића*, СРБИН.инфо, 26.07.2020.

⁹¹ Powstający obecnie gazociąg między Serbią i Bułgarią „połączy” Serbię z Grecją *via* Bułgaria. Budowa gazociągu zostanie zakończona jesienią 2023 r. Pozwoli to Serbii w 2024 r. na import gazu ziemnego z Azerbejdżanu, płynącego do Europy Południowym Korytarzem Gazowym, oraz dostęp do powstającego obecnie terminalu regazyfikacyjnego w Aleksandropolis. W grudniu 2022 r. minister górnictwa i energii Dubravka Đedović stwierdziła, że przyszłe dostawy gazu ziemnego z Azerbejdżanu zabezpieczą jedną trzecią rocznego zapotrzebowania Serbii na ten surowiec. Poprzez uruchomienie nowego połączenia gazowego z Bułgarią Serbia uzyska zatem realną możliwość dywersyfikacji kierunków importu gazu ziemnego. Zob.: K. Pawłowski, *Serbia: dywersyfikacja kierunków i szlaków importu...*

te sprowadzały się do nieartykułowanego wprost stwierdzenia o bezalternatywności dla współpracy gospodarczej Serbii z państwami UE⁹².

Deklaracjom tym niezmiennie towarzyszą jednak – rzadsze niż wcześniej oraz umiarkowane w formie i treści – gesty dyplomatyczne wobec władz na Kremlu, pokazujące, że Serbię i Rosję łączą niezmiennie dobre relacje międzynarodowe. Można zakładać, że tego rodzaju komunikaty polityczne adresowane są do oczekujących ich rosyjskich decydentów oraz niechętnie nastawionej wobec Zachodu części serbskiego społeczeństwa. Ich niedawną egzemplifikacją stała się podjęta we wrześniu 2023 r. inicjatywa posłów Ruchu Socjalistów (*Pokret socijalista*, PS), którzy złożyli w Zgromadzeniu Narodowym projekt uchwały w sprawie przystąpienia Serbii do BRICS, argumentując, że członkostwo w tej organizacji stanowi alternatywę dla akcesji Serbii do UE⁹³. Alternatywę tę odrzucił z kolei minister spraw zagranicznych I. Dačić, który pod koniec sierpnia 2023 r. stwierdził: „Czy naprawdę wierzycie w te bajki, że dołączymy do

⁹² *Hil: Srbija se već opredelila za Zapad, veza sa Rusijom slabi iz dana u dan*, N1, 01.02.2023; S. Georgiev, *Investicije su srce Srbije*, *Vreme*, 26.01.2023; Vuksanović: *Interes navodi srpsko rukovodstvo da više naginje Zapadu nego Rusiji*, N1, 22.02.2023.

⁹³ PS jest mniejszym koalicjantem SNS, a jej szefem jest Aleksandar Vulin. W Serbii wskazuje się, że powtarzające się prorosyjskie wypowiedzi i gesty ministra Vulina nie są przypadkowe i pozostają w istocie nieformalnymi komunikatami politycznymi ze strony samego prezydenta Serbii („Vulin mówi to, co myśli Vučić”), który stara się w ten sposób „równoważyć” proeuropejski przekaz informacyjny, kierowany do serbskiej opinii publicznej. Zob.: L. Cvetković, *Ko želi Srbiju u BRICS-u?*, *Radio Slobodna Evropa*, 04.09.2023; *Srpski brod u više pravaca...*

BRICS lub Organizacji Szanghajskiej? To bajka, to nie jest realistyczne. [...] Serbia jest w Europie, a my chcemy być członkiem UE, to chyba oczywiste”⁹⁴. Tego rodzaju sprzeczne komunikaty polityczne dotyczące kierunku i celów serbskiej polityki zagranicznej, kierowane do serbskiego społeczeństwa, społeczności międzynarodowej i partnerów strategicznych Serbii, stanowią powtarzający się element tej polityki. Jak wskazuje w tym kontekście Milan Ćulibrk, „przyzwyczailiśmy się już do tego, że w Serbii mówi się o jednym, robi się coś innego, a trzecie myśli”⁹⁵.

⁹⁴ *Je li želja Srbije EU ili BRICS? Evo što kaže Ivica Dačić*, N1, 29.08.2023.

⁹⁵ *Srpski brod u više pravaca...*

Otwarta agresja Rosji na Ukrainę spowodowała, że rozwijająca współpracę polityczną i gospodarczą z państwami Unii Europejskiej, Stanami Zjednoczonymi i Rosją Serbia znalazła się w skomplikowanym położeniu. Złożone uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe wiążące Serbię z Rosją sprawiły, że władze w Belgradzie przyjęły wycofaną i *sui generis* neutralną pozycję wobec wojny na wschodzie Europy i nie zdecydowały się na wprowadzenie sankcji politycznych i gospodarczych wobec Rosji.

Inwazja rosyjska na Ukrainę poważnie skomplikowała dotychczasową politykę zagraniczną Serbii. W sytuacji przedłużającej się wojny na terytorium Ukrainy oraz pogłębiającego się kryzysu politycznego w relacjach między Stanami Zjednoczonymi, UE i Rosją władzom w Belgradzie coraz trudniej jest bowiem prowadzić dotychczasową politykę wielowektorowości i balansowania na arenie międzynarodowej.

ISBN 978-83-67678-19-3



www.ies.lublin.pl