

UTICAJ PRODUŽAVANJA PREGOVORA IZMEĐU BEOGRADA I PRIŠTINE NA REGION

Pogled iz Crne Gore

„... mi takođe želimo da se taj spor riješi. To je u svačijem interesu na Balkanu. Da se zatvori jedno poglavlje. Da se zatvori u interesu oba naroda, i obje zemlje. Tako da je Crna Gora oduvijek podržavala kosovski dijalog, dijalog Kosova i Srbije, veoma snažno, jer imamo veoma dobre odnose sa obje strane. Naravno, mi pri tome zadržavamo svoje zabrinutosti oko toga šta može donijeti rješenje zasnovano na razmjeni teritorija. Razmjena teritorija na Balkanu je uvijek osjetljiv posao. Ukoliko se to desi, taj aranžman bi morao biti praćen nekim garancijama o tome da će Balkan biti stabilan. Mi želimo da naši susjedi na najbolji način riješe svoje odnose. U tome ih ohrabrujemo. Ali takođe da svi zajedno vodimo računa o nešto široj arhitekturi Zapadnog Balkana, da ona ne bi bila poremećena.”¹

„Pitanje Kosova” u svojim raznim istorijskim iteracijama bilo je jedno od centralnih tema u crnogorskoj politici duže od jednog stoleća. Kako bi se izložile okolnosti u kojima razgovori Beograda i Prištine generišu aktuelne političke i geostrateške dileme, u ovom radu će se odstupiti od jezgrovitog pregleda geneze, razvoja i reperkusija koje je ovo pitanje u svojim raznim oblicima imalo u Crnoj Gori. Postupajući na taj način, ovaj rad će se prvenstveno usredsrediti na pitanja granica i državnosti kako bi rastumačio temeljnu dinamiku koja objašnjava današnje političke pozicije, kao što pokazuje komentar gospodina Darmanovića, ministra spoljnih poslova Crne Gore. Posledično, ovaj rad će obraditi očigledna strahovanja koja tekuća administracija u Podgorici ima u vezi sa bilo kakvim rešenjem koje bi predviđalo promenu postojećih granica duž etno-nacionalističkih linija.

Kako bi pružio sveobuhvatnu procenu svih potencijalnih scenarija, ovaj rad će predstaviti SWOT analizu tri moguća scenarija koji preovlađuju u sadašnjoj fazi javne debate: 1) *očuvanje statusa quo / odlaganje rešenja problema*; 2) *Izmena granice Srbije i Kosova / razmena teritorija i/ili normalizacija odnosa*; 3) *postizanje pravno-obavezujućeg bilateralnog sporazuma sa ciljem da taj sporazum bude postignut tekuće pregovore Srbije i Kosova uz posredovanje EU*.

Ova analiza će ispitati posledice svakog scenarija sa stanovišta sociopolitičke dinamike u Crnoj Gori, sa posebnim naglaskom na bezbednost. Pri tom, ovaj rad će takođe naglasiti uticaj svakog

¹ „Darmanović: Odnosi stabilnog partnerstva sa SAD“, *Glas Amerike*, 25. septembar 2018. Pristupljeno na: <https://www.glasamerike.net/a/darmanovic-odnosi-stabilnog-partnerstva-sa-sad/4587059.html>; Srđan Darmanović je ministar spoljnih poslova Crne Gore.

scenarija na bilateralne odnose Crne Gore sa svakom od strana u sporu. Konačno, u radu će bi istraženo šta bi mogao svaki od scenarija doneti po pitanju šire regionalne bezbednosti.

Scenario 1: Održavanje statusa quo

Prednosti: Kao najmlađa članica NATO-a i zemlja koja je, u poređenju sa svojim susedima, najviše napredovala na putu ka članstvu u EU, crnogorska vlada može gledati na ovaj scenario kao na priliku da održi svoj imidž „predvodnika” i kao dobrodošao za upotrebu postojeće prednosti u odnosu na druge države regiona u unutrašnjepolitičke svrhe, kao pokazatelj dobro promišljenog izbora političke strategije. Status quo može dalje osnažiti postojeće regionalne multilateralne forume, koji predstavljaju osnovni format kroz koji se podstiče regionalni dijalog, a što bi jamčilo dalju podršku međunarodne zajednice. Na kratak rok status quo može osigurati međunarodna zajednica i dalje veoma vodi računa o razvoju situacije u regionu i u tom smislu podrži postojaće multilateralne okvire koji su se pokazali efikasnim.

Slabosti: Bez delotvorne normalizacije na vidiku svaka dalja evropeizacija regiona je neizvesna. Sa jedne strane, nastavak teritorijalnih i političkih sporova minimizuje sposobnost regiona da dostigne standarde potrebne za priključenje EU. Sa druge strane, to otvara vrata drugim geopolitičkim akterima da učvrste svoj značaj u regionu i potencijalno zaustave i preokrenu dalji napredak prema EU. Iako crnogorske vlasti mogu koristiti svoj postojeći imidž lidera kao pokazatelj doslednog političkog planiranja, manjak napretka drugih zemalja u regionu može oslabiti sposobnost Crne Gore da pronađe podršku za „jedna-država regata” pristup priključenju EU koji je zasnovan na zaslugama. Kod kuće ovo može biti protumačeno kao slabost države da stremi ka svojim političkim ciljevima bez stabilnijeg regiona. Štaviše, status quo u pregovorima će zapečatiti postojeću polarizaciju gledišta na celom političkom spektru. Veliki deo opozicije može iskoristiti status quo da dalje pooštri svoje zahteve vladi da poništi priznanje Kosova. Iako ovo ne mora imati nikakav momentalan efekat, takav narativ može dobro da dođe onim političkim partijama koji bi ga koristili za mobilizaciju dela biračkog tela koji je više prosrpski po svojim preferencijama. Kao posledica mogućeg održavanja statusa quo, u dijalogu Beograda i Prištine će doći i do učvršćivanja postojeće polarizacije narativa između prosrpskih opozicionih političkih stranaka i vladajućih stranaka oko DPS-a.

Mogućnosti: Status quo može ponuditi Crnoj Gori, makar na kratak rok, mogućnost da ubrza svoj proces pristupanja EU i održi vodeću poziciju u postojećoj „regati”. Vladi Crne Gore status quo može da posluži kao prilika da ponudi podršku Evropskoj uniji u posredovanju koje preduzima. Takva podrška bi mogla da dođe u vidu nezvaničnih razgovora između dve strane, ojačavajući regionalne povezanosti i komunikaciju u raznim regionalnim multilateralnim telima i forumima. Uz status quo Crna Gora bi mogla dalje ojačati svoje odnose sa Kosovom, pokušavajući da ne ugrozi svoje ionako krhke odnose sa Srbijom.

Opasnosti: Prolongirani status quo može imati značajan uticaj na domaću političku dinamiku u Crnoj Gori. Manjak jasnoće u pogledu konačnog dogovora može produbiti postojeću

političku podelu između vladajućih stranaka i prosrpske opozicije. Takvi narativi mogu biti pojačani suprotstavljenim pogledima na spoljnopolitičke prioritete Crne Gore. Članstvo Crne Gore u NATO može zahtevati svojevrstan doprinos misiji KFOR-a na Kosovu što, opet, može biti korišćeno kao zgodan izgovor za dalju polarizaciju postojećih domaćih političkih rasprava. Na kraju, status quo može dalje unazaditi već ionako uzburkane odnose između crnogorske vlade i Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori, koja je glasni zagovornik statusa quo. Činjenica da je Crna Gora već priznala Kosovo umanjuje njenu sposobnost da pristupi Srbiji kao nepristrasan posrednik, ali bi ona mogla da uobličí svoj pristup koristeći evropsku agendu kao podsticaj koji bi mogao da proizvede određeni stepen saradnje sa strane Srbije.

Scenario 2: Razmena teritorija i/ili normalizacija odnosa između dve strane

Prednosti: Kao što je pomenuto u početnom citatu ministra Darmanovića, za Crnu Goru bi ovaj scenario mogao da bude prihvatljiv u slučaju da ide zajedno sa bezbednosnim garancijama koje će održati stabilnost u regionu. Ako su takve odredbe potvrđene, zajedno sa formulom koja potpuno zadovoljava Srbiju i Kosovo, ovo rešenje može predstavljati prvi korak ka punoj normalizaciji odnosa ne samo između ove dve strane, nego u celom regionu. Za sve zemlje u regionu, uključujući i Crnu Goru, to može da posluži kao prilika da usredsrede svoje energije ka pristupanju EU i učvršćivanju svojih demokratskih sistema. Normalizovani odnosi između Srbije i Kosova bi bili signal Evropskoj uniji da je region spreman da ubrza svoje pristupne pregovore i da ostavlja prošlost iza sebe. Crnoj Gori može koristiti ovakav scenario, kao predvodniku u pristupnim pregovorima, znajući da će EU imati podsticaj da podrži ceo region koristeći ovo kao „šargarepu” za kooperativnost koja bi dobila na zamahu. Puna normalizacija ne bi zahtevala međusobno priznanje Srbije i Kosova, nego pre prihvatanje da dve strane neće ometati jedna drugu u stremljenju unutrašnjih i spoljnopolitičkih ciljeva. U takvom okruženju Crna Gora bi bila u mogućnosti da pristupi obema stranama na konstruktivan način, i da takvu situaciju iskoristi kao priliku da smanji tenzije koje su karakterisale njene odnose sa Srbijom posle odluke o priznanju Kosova. Za Crnu Goru bi na domaćem planu ovo značilo da jedan od središnjih predmeta nesuglasica neće više biti od bilo kakve važnosti.

Slabosti: Manjak ozbiljnih bezbednosnih garancija zajedno sa problematičnim nedostatkom jasnoće o tome koju tačnu vrstu razmene teritorija dve strane imaju na umu povećavaju nesigurnost i zabunu u regionu. Zebnje u vezi sa mogućim rešenjima koja se razrađuju iza scene stvaraju osećaj podozrivosti i nepoverenja što uslovljava regionalnu dinamiku. Iako bi Crna Gora mogla podržati obostrano prihvatljiv sporazum između Srbije i Kosova, ona je i dalje oprezna sa davanjem podrške bilo kakvom rešenju, posebno zato što bi neka rešenja mogla da snažno utiču na njenu sopstvenu stabilnost. Štaviše, nedostatak jasnog karaktera očekivane normalizacije može i dalje da stvara osećaj strepnje u vezi sa tim koliko bi održiv bio taj sporazum.

Mogućnosti: Manja, „kozmetička” demarkacija granice mogla bi da bude korisna prilika da se odnosi između Srbije i Kosova stabilizuju, što bi, opet, moglo da pruži priliku Crnoj Gori

da ukloni važnu tačku nesuglasica koja je dominirala domaćim političkim diskursom. Slično tome, privremeni sporazum kojim bi se regulisala kontrola granicama bi mogao da podstakne saradnju na duži rok. Rešenja kao što su privremeni sporazum između Crne Gore i Hrvatske po pitanju Prevlake bi mogli da posluže kao korisna formula kako privremena rešenja mogu umanjiti nepoverenje između strana i podstaći osećanje nezavisnosti na srednji rok.

Opasnosti: Razmena teritorija i korekcija granica predstavljaju veoma osetljiva pitanja na Zapadnom Balkanu. Ona osnažuju postojeće etno-nacionalističke snage promovišući ideje etnički homogenih teritorija. Takva rešenja podrivaju sve politike koje za cilj imaju uspostavljanje građanskih identiteta i dovode u opasnost politike inkluzije i multikulturalizma. Zahtevi za ponovnim crtanjem granica mogu postati glasniji. Teritorijalni integritet svih država Zapadnog Balkana može biti doveden u pitanje. Zamisao da granice nisu stalne može podstaći nemire i unutrašnja trvenja u celom regionu, a Crna Gora ne bi bila pošteđena takve političke dinamike. Kao članica NATO Crna Gora bi možda izbegla spoljne pretnje, međutim, interno, potencijalna razmena teritorija između Srbije i Kosova bi mogla da nadahne različite političke snage unutar Crne Gore da zahtevaju nove teritorijalne podele i čak nove ustavne aranžmane.

Scenario 3: Pravno-obavezujuće rešenje

Prednosti: Ova vrsta rešenja bi mogla da pruži najviši nivo izvesnosti i predvidljivosti dvema stranama, a i regionu kao celini. Crna Gora bi imala velikih koristi od stabilnih regionalnih odnosa pošto bi oni garantovali jednostavnije kretanje prema EU i mogli bi da dalje ojačaju postojeće multilateralne regionalne odnose.

Slabosti: Pokazalo se da bi postizanje pravno-obavezujućeg rešenja bilo ništa drugo nego pravo čudo, pošto ovo zahteva nezabeležen stepen kompromisa i činjenja međusobnih ustupaka. Insistiranje na takvom rešenju može da produži proces na neodređeni rok, dodajući sloj nepotrebne neizvesnosti za sve zemlje regiona. Osetljiva priroda ovog rešenja povećava otpor na obe strane, i kao takvo čini izgleda za njegovim postizanjem nepouzdanim.

Mogućnosti: Ovakvo rešenje bi pružilo model za slične sporove u regionu koji bi bili rešavani na sličan način. Činjenica da bi ono bilo postignuto zahvaljujući posredovanju EU bi dalje u regionu povećalo entuzijazam u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji.

Opasnosti: Pravno-obavezujuće rešenje bi zahtevalo monitoring procesa implementacije i pomoć u tom procesu. Bez takvih nadgledanja i podrške sama priroda ovakvog sporazuma bi mogla biti podrivena. Štaviše, kako bi se pronašla odgovarajuća formula za takav sporazum bilo bi potrebno značajno ulaganje napora i vremena sa strane EU, a koja je trenutno zaokupljena drugim izazovima, i unutrašnjim i spoljnim i koja je u očekivanju izbornog ciklusa u maju 2019. Zakočeni pregovori koji su usredsređeni na pravno-obavezujuće rešenje kao na jedinu opciju mogu biti iskorišćeni kao taktičko oružje od strane onih koji ne vide vrednost u rešenju do kojeg bi se došlo pregovorima i pokušavaju da kupe vreme nadajući se da bi bliska budućnost mogla da donese nove geopolitičke okolnosti koje bi favorizovale ili status quo ili bilo šta što je manje od

pravno-obavezujućeg rešenja. Gubitak vremena i energije bi imao značajan uticaj na imidž EU u celom regionu, kao i na njenu sposobnost da projektuje autoritet i smer kretanja za sve ove zemlje koje streme priključenju Evropskoj uniji.

Dr Siniša Vuković

Profesor na Fakultetu za međunarodne studije, Univerzitet Džon Hopkins, Vašington