

SRPSKO–KOSOVSKI ODNOSI I BEZBEDNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI

U ovom radu ocenjuju se bezbednosne posledice nerešenih odnosa između Srbije i Kosova, koji ostaju među najvećim izazovima koje treba razrešiti na Zapadnom Balkanu. U radu se analiziraju i različiti scenariji kroz primenu *SWAT* analize, kako bi se pružio uvid u neke različite aspekte ovih odnosa.

Prvi scenario podrazumeva *očuvanje statusa quo/odlaganje rešenja spora*. Drugi se odnosi na *izmenu granica između Kosova i Srbije/razmenu teritorija i normalizaciju odnosa*. Treći se zasniva na pravno-obavezujućem bilateralnom sporazumu postignutom kroz aktuelne srpsko-kosovske pregovore uz posredovanje EU. Kako bismo izvršili analizu budućih odnosa Srbije i Kosova u svakom od ova tri moguća scenarija, analiza istražuje posledice svakog scenarija po pitanju:

- međuetničkih odnosa u Bosni i Hercegovini i bezbednosne strategije;
- bilateralnih/multilateralnih odnosa; i
- bezbednosti u regionu Jugoistočne Evrope.

1. Očuvanje statusa quo / odlaganje rešenja spora

1.a Međuetnički odnosi u Bosni i Hercegovini i njena bezbednosna strategija

Prednosti: Pristupanje Evropskoj uniji je dvadesetogodišnji projekat, pošto nije izvesno da će se zemlje regiona pridružiti Uniji u narednih godina – posebno Bosna i Hercegovina, s obzirom na nedostatak reformskih procesa u zemlji. Ispunjavanje preduslova za zemlju-kandidata, da bez odlaganja razreši bilateralne sporove sa susednim zemljama, zbog toga nije hitno. U tom smislu, održavanje statusa quo bi omogućilo državama regiona (uključujući i Bosnu i Hercegovinu) da izbegnu političku krizu, te bi im umesto toga omogućilo da se fokusiraju na preko potreban ekonomski razvoj i jačanje institucija i međusobnih veza, zaustavljanje ogromne emigracije itd.

Slabosti: Mnoge (ali ne sve) članice UN/EU danas priznaju Kosovo kao nezavisnu državu. Međutim, i dalje postoje mnoge zemlje koje ne prihvataju njegovu državnost, uključujući tu i Bosnu i Hercegovinu. Sve dok Kosovo ne prizna Srbija, ne postoji ni podstrek za bosanske Srbe da omoguće Bosni i Hercegovini da učini to isto. To na mnoge načine udaljava dve zemlje, sputavajući bilo kakav postojeći potencijal s obzirom na vizni režim između država i trgovinske i infrastrukturne barijere. Postojeći sporovi ostaju snažan izvor nestabilnosti.

Mogućnosti: Zahvaljujući održavanju statusa quo, Bosna i Hercegovina je u poziciji da izbegne donošenje ishitrenih odluka; umesto toga, omogućen joj je sveobuhvatniji pristup, pod pretpostavkom da se EU posveti dinamičnijem i unekoliko novijem pristupu regionu.

Opasnosti: Sve dok aktivni akteri u regionu (na primer Turska ili Rusija) postavljaju ključne geopolitičke i ekonomske linije između Srbije i Kosova, Bosna i Hercegovina je u opasnosti da bude uvučena u različite nepovoljne scenarije. Štaviše, nedostatak jasne vizije koji na duži rok može ugroziti napore Kosova da zaokruži proces svoje transformacije, može takođe imati posledice i na Bosnu i Hercegovinu. Politički lideri Republike Srpske često prikazuju Bosnu i Hercegovinu kao neuspelu državu ili državu koja je na putu da doživi neuspeh, i predviđaju nezavisnost tog autonomnog bosanskog entiteta. Odsustvo napretka u vezi sa Kosovom može dovesti do toga da se takve izjave dodatno učvršćuju.

1.b Bilateralni/multilateralni odnosi

Prednosti: Ostavljajući sa strane sporna pitanja, zemlje regiona su u poziciji da se bave svim ostalim relevantnim reformama koje bi trebalo da budu primenjene na državnom nivou, u okviru institucija sledeći strukturane procese.

Slabosti: Evropska unija je jasno stavila do znanja da neće prihvatiti teritorijalne sporove i da oni moraju biti razrešeni pre pristupanja EU. Evropska unija je takođe stavila do znanja da se ni Srbija ni Kosovo neće pridružiti Uniji pre potpune međusobne normalizacije odnosa. Zbog sadašnjih odnosa obe zemlje zaostaju u razvoju i trpe finansijsku štetu.

Mogućnosti: Više vremena za zemlje regiona da pronađu precizne lokalno prihvatljive modalitete putem kojih bi razrešavali razna otvorena pitanja.

Opasnosti: Drugi akteri (na primer Rusija, Turska) mogu ponuditi (multilateralne) inicijative i promovisati različite opcije, koje ne bi bile u skladu sa osnovnim standardima EU.

1.c Bezbednost u regionu jugoistočne Evrope

Prednosti: Održavanje statusa quo se posmatra kao bolja opcija od brzopletog ulaženja u moguće scenarije koji mogu ponovo da probude sukobe prošlosti i koji bi potencijalno vodili nekontrolisanim situacijama, pre svega sa stanovišta bezbednosti.

Slabosti: Spor Srbije i Kosova se smatra najvažnijim preostalim nerazrešenim sporom u regionu Zapadnog Balkana. Tokom poslednjih deset godina članice EU koje ne priznaju Kosovo nisu načinile nikakve nove korake ka priznanju. Održavanje statusa quo bi moglo neminovno voditi većoj emigraciji, što bi moglo da pogorša stabilnost i bezbednosnu situaciju u zemljama regiona.

Mogućnosti: EU je i dalje glavni akter za kojeg se smatra da može omogućiti dublje promene, s obzirom na to da ona može značajno promeniti svoj pristup u pravcu realističnijeg, dinamičnijeg i novijeg pristupa regionu.

Opasnosti: Proces evrointegracija polako nestaje sa političke agende vlada zemalja Zapadnog Balkana, dok geopolitika ponovo dolazi u prvi plan. Održavanje statusa quo može voditi u period realne stagnacije, sa Kosovom koje ne bi bilo priznato, što bi značilo da i dalje ne bi imalo pristupa u UN i u UN telima. Konačno, ne bi bilo mnogo toga što bi Kosovo moglo da ponudi svojim građanima. Na taj način, predugo čekanje i neodlučnost mogli bi da dovedu do neželjenih scenarija.

2. Promena granica Srbije i Kosova/razmena teritorija i normalizacija odnosa

2.a Međuetnički odnosi u Bosni i Hercegovini i njena bezbednosna strategija

Prednosti: Regionalna inicijativa se može posmatrati kao korak u dobrom smeru i primer pomirenja i političke zrelosti, i kao takva bi bila dobrodošla. Kada Srbija i Kosovo razmene teritorije na miroljubiv način i normalizuju odnose, Bosna i Hercegovina može, sledstveno, da prizna Kosovo, posle čega bi usledili primena bezviznog režima i unapređenje trgovačkih, infrastrukturnih i TMT sporazuma.

Slabosti: Bosna i Hercegovina može pokušati da otvori svoja sopstvena problematična pitanja, preoblikujući svoje državne prioritete, što bi, na taj način, moglo dovesti do premeštanja fokusa na stvari koje imaju malo uticaja na uslove života u zemlji i na njene građane. Konačno, time bi se potrošilo dodatno vreme i energija, koje bi bolje bilo usmeriti prema neuporedivo važnijim reformama.

Mogućnosti: U slučaju postizanja miroljubivog i obostrano zadovoljavajućeg sporazuma između Srbije i Kosova, bio bi otvoren put popuštanju etničkih tenzija u okviru Bosne i Hercegovine, pošto ne bi više bilo spora u vezi sa Kosovom.

Opasnosti: Ako izmena granica bude išla u smeru etničke homogenizacije, može doći do štetnog uticaja na Bosnu i Hercegovinu i širi region. Ovde posebno imamo u vidu jake paralele koje bi mogle nastati u vezi sa Bosnom i Hercegovinom, imajući u vidu njen ustavni/entitetski sklop. Takođe, imajući u vidu pozive na otcepljenje koji već celu deceniju dolaze od strane političkih lidera Republike Srpske, efekat preliivanja nosi sa sobom opasnost od novih političkih sukoba i blokade u Bosni i Hercegovini.

2.b Bilateralni/multilateralni odnosi

Prednosti: Jednom kada se postigne dogovor u vezi sa granicama i kada se one definišu, to bi označilo kraj svim unilateralnim zahtevima i stanovištima koji danas preovlađuju. Ovo bi omogućilo efikasnija razrešenja nekih preostalih bilateralnih i multilateralnih spornih pitanja, u cilju otvaranja mogućnosti za veće dobiti proisteklih iz povećanja obima trgovinskih i ekonomskih tokova.

Slabosti: Nanošenje moguće dugoročne štete postojećem institucionalnom okviru i nemogućnost njegove zamene novim strukturama u razumnom vremenskom roku.

Mogućnosti: Sa stanovišta bezbednosti, uloge Rusije (koja podržava razrešenje problema srpsko-kosovskih odnosa, pod uslovom da je rešenje prihvatljivo za Srbiju), Kine i Turske mogu zapravo oslabiti, omogućavajući na taj način procesu pod pokroviteljstvom EU da napreduje u većem kapacitetu. Sa svoje strane, Kosovo postaje punopravni član međunarodne zajednice i ima jasniji put ka članstvu u EU. Ono bi moglo odmah pristupiti NATO savezu i Savetu Evrope, čime bi njegovi građani došli pod zaštitu Evropskog suda za ljudska prava.

Opasnosti: Osim u slučaju da se suštinski promene (prvenstveno ekonomski) uslovi na terenu, razmena teritorije neće učiniti puno u smislu stabilizacije, a posebno ne u smislu poboljšanja unutarpolitičkih uslova u okviru zemlje. Razmena teritorija između Srbije i Kosova sigurno neće doneti smislen napredak u odnosima, imajući u vidu sadašnji stepen razvijenosti/stanja ekonomije. Smatra se da bi članstvo Kosova u UN garantovalo priznanje od strane pet država EU koje ga sada ne priznaju. Pre bilo kakve razmene teritorija, i bilo kakvih koristi koje bi iz toga proizašle, mora biti razjašnjeno da li bi ovih pet zemalja priznalo Kosovo i pod kojim uslovima. Sve dok ovi uslovi nisu potpuno jasni i primenjivi, bezbednosni rizik i dalje postoji.

2.c Bezbednost u regionu Jugoistočne Evrope

Prednosti: Iskrena regionalna aktivnost može se posmatrati kao najbolji put, s obzirom na dugotrajne napore da se obezbedi odgovarajuća platforma za pomirenje i da se otvori put koji bi drugi u regionu mogli slediti.

Slabosti: N/A

Mogućnosti: Regionalni akteri stiču kredibilitet kod EU, a EU pruža pomoć u obezbeđivanju bržeg procesa proširenja. Ukoliko se složi sa razmenom teritorija, EU može povući svoje principe i procedure/uslove osmišljene za sve kandidate, kako bi zaokružila i privela kraju ceo pregovarački proces pre pristupanja EU.

Opasnosti: S obzirom na kontekst, tj. prilagođavanje granica, rasprave u vezi sa teritorijama su uvek bile problematična tema na Zapadnom Balkanu i očigledno je da se strahovi brzo mogu raspaliti. Opasnost preti od pogrešne procene kapaciteta/legitimiteta lokalnih vlada da sprovedu miroljubivu i institucionalizovanu izmenu granica, i/ili od (ne)uspeha EU da efikasno nadgleda taj proces. Ako ugovorene izmene ne dobiju legitimitet svih aktera na terenu, i ako EU ne preduzme jasne korake u pogledu otvaranja izgleda za članstvo u EU Srbije i Kosova, ove izmene granica mogu lako dovesti do tenzija i mogućih efekata prelivanja na druge delove regiona, čime bi se ugrozio napredak postignut tokom prethodne dve decenije.

3. Pravno-obavezujući bilateralni sporazum postignut putem postojećih pregovora Srbije i Kosova uz posredovanje EU

3.a Međuetnički odnosi u Bosni i Hercegovini i njena bezbednosna strategija

Prednosti: EU bi istakla značaj brojnih osnovnih principa svoje politike proširenja koji se odnose na sve, posebno na one države koje su manje napredovale na putu pristupanja EU (npr. Bosna i Hercegovina).

Slabosti: N/A

Mogućnosti: Zasnivajući se na slučaju Srbije i Kosova, ovaj pristup bi predstavljao primer i drugim zemljama kako da rešavaju bilateralne sporove na sopstvenom putu ka članstvu u EU, što bi postepeno vodilo ka sveobuhvatnom sporazumu i održivoj implementaciji.

Opasnosti: Odsustvo vidljivih rezultata u Briselu, što bi u krajnjem slučaju moglo da vodi ka smanjenom uticaju EU u regionu.

3.b Bilateralni/multilateralni odnosi

Prednosti: I Kosovu i Srbiji EU dijalog je već otvorio prostor izražen u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju potpisanom između Kosova i EU. On je Srbiji omogućio otvaranje pristupnih pregovora. Dijalog pod okriljem EU takođe pruža mogućnosti za jačanje regionalnih odnosa, u pokušaju da se temelji na regionalnoj bezbednosnoj povezanosti, i otvara mnoge mogućnosti za EU da se istakne kao značajniji akter.

Slabosti: Rastuća svest u okvirima i Zapadnog Balkana i EU da struktura tekućeg dijaloga ne daje očekivane rezultate, udružena sa opasnošću da se interni procesi u EU mogu negativno odraziti na dinamiku na Zapadnom Balkanu. Kompleksan razvoj situacije unutar EU,

među državama članicama, manjak podrške javnog mnjenja za proširenje EU i odsustvo posvećenosti EU proširenju na region slabi dijalog.

Mogućnosti: Uverenje da preostala bilateralna/multilateralna pitanja neće biti rešavana u vakuumu, bez učešća EU.

Opasnosti: Najveću opasnost predstavlja gubitak dragocenog vremena, koje bi inače moglo biti upotrebljeno za fokusiranje na ekonomski razvoj, rast trgovinskih odnosa i sprečavanja odliva stanovništva. Može se desiti da neefikasan i stagnirajući dijalog i politički procesi povezani sa njim, ne uspeju da proizvedu opipljive i/ili smislene rezultate u razumnom roku. Posvećivanje nedovoljne političke pažnje drugim ključnim oblastima tokom dužeg perioda moglo bi da uspori ili čak zaustavi važne procese, koji bi mogli da vode ka ekonomskom rastu i prosperitetu.

3.c Bezbednost u regionu Jugoistočne Evrope

Prednosti: Bilo bi teško na neki drugi način ponoviti isti ovakav strukturirani proces uz posredovanje EU. On nudi dobro definisan put ka razrešenju preostalih bilateralnih pitanja i poboljšanju sveukupne situacije u regionu.

Slabosti: Uz posredovanje EU, Srbija i Kosovo su od 2013. godine posvećeni dijalogu o poboljšanju odnosa i rešenju svih preostalih pitanja. Međutim, od tada je načinjen skroman napredak.

Mogućnosti: EU postaje sve prisutnija, sve do trenutka primene svih ugovorenih tačaka. Ovo može dovesti do suštinskog konsenzusa i ohrabriti države članice u pogledu dugoročne strategije za region. Tokom celog procesa Kosovo nastavlja da stiče međunarodno priznanje na visokom nivou.

Opasnosti: Ako pregovarački proces pod pokroviteljstvom EU ne donese smislene rezultate u razumnom roku, to bi moglo ograničiti sposobnost EU da produbi svoj uticaj u regionu.

Da zaključimo: postoji nekoliko različitih načina za razrešenje odnosa Srbije i Kosova i svaki od njih zahteva visok stepen sveobuhvatnosti u pristupu, kako bi se održao postojeći nivo stabilnosti u regionu i u Jugoistočnoj Evropi.

Kada je u pitanju EU, ona ima na raspolaganju nekoliko opcija. Najočiglednija je povratak na sasvim jasnu poziciju uslovljavanja Srbije da prizna Kosovo u postojećim

granicama, uz jasnu poruku da drugačije neće moći da pristupi EU. Kada je reč o Kosovu, od najvećeg je značaja sprovođenje preko potrebnih reformi i implementacija programa usredsređenih na socijalnu reformu i obrazovanje, što bi doprinelo ekonomskom razvoju i širenju sopstvenih tržišta, sa osnovnim fokusom na pitanja koja se najviše tiču građana Kosova.

Izmena granica/razmena teritorija je tokom poslednjih meseci bio predlog koji je najviše dolazio do izražaja, a EU i SAD su ublažile svoja beskompromisna stanovišta u vezi sa granicama na Balkanu. Štaviše, Rusija je izjavila da će podržati bilo kakav dogovor koji prihvati Srbija. S obzirom na skorašnju istoriju i širi kontekst, trebalo bi pozdraviti sve inicijative pokrenute na domaćem planu; međutim, u slučaju ovakvog sporazuma, Srbija, Kosovo i EU morali bi najpre da se uvere da su svi detalji tog sporazuma jasni i transparentni, i pre svega prihvatljivi za sve. Nema sumnje da bi u prošlosti svaka diskusija o promeni granica i teritorija sasvim sigurno dovela do tenzija i mogućih konflikta. Dosadašnjim razgovorima o razmeni teritorija nedostajali su bezmalo svi ključni elementi, i upravo je ta nejasna situacija doprinela razvoju različitih nepovoljnih scenarija.

Ako korekcija granica između Kosova i Srbije nije opcija za konačni mirovni sporazum, i ako je Zajednica Plus takođe isključena, to bi značilo da EU više nije u poziciji da ponudi verodostojan i snažan paket proširenja; u tom slučaju, postavlja se pitanje šta će se dogoditi ne samo sa Srbijom i Kosovom već i sa celim regionom. Koliko je realistično očekivati nedvosmislen stav o proširenju na Zapadni Balkan, kako je to izrazio Žan Klod Junker, dok, s obzirom na tekuće izazove unutar EU, ne postoji način da se predvidi budući sled događaja?

Uzimajući u obzir projekcije iz aprila 2011. godine, broj građana Kosova koji žive u inostranstvu je do kraja 2016. porastao sa procenjenih 703.000 na 828.000, odnosno na 46% ukupnog stanovništva. Tokom 2014. i 2015. oko 100.000 građana Kosova je emigriralo u evropske i druge zemlje. Iz susedne Srbije svake godine emigrira oko 30.000 ljudi. Ovo je stvarna rasprava koja bi trebalo da se vodi u regionu i u EU.

Alida Vračić

Osnivač i izvršna direktorka sarajevskog tink-tenka Populari i gostujuća saradnica Evropskog saveta za spoljnu politiku