

**ZAVRŠETAK DUGOTRAJNOG PROCESA:
ODNOSI KOSOVA I SRBIJE OD KLJUČNOG SU ZNAČAJA
ZA DUGOROČNI MIR NA BALKANU**

Odnosi između Kosova i Srbije i dalje su među najsloženijim problemima Balkana i uključuju neka izuzetno važna pitanja, budući da odnos između ove dve zemlje utiče na njihovu bezbednost ali i na stabilnost čitavog regiona. S obzirom na to da su odnosi između glavnih svetskih igrača trenutno na najnižem nivou još od završetka hladnog rata, najpre po pitanjima kao što su terorizam, trgovina, Sirija, Ukrajina (Krim) i sl, njihova pažnja prerano skreće od regiona Balkana na druge teme, što za posledicu može imati to da proces normalizacije odnosa potraje još godinama uz mogućnost da čak krene i u suprotnom smeru. Globalni akteri (kao što su Evropska unija i SAD) treba da nastave sa finansijskim podsticajima i integracionim procesima, i treba da budu u potpunosti uključeni u proces pune normalizacije odnosa u regionu sve do njegovog okončanja. U tom procesu normalizacije odnosa Kosova i Srbije, ali i ostalih zemlja regiona, EU i SAD označeni su kao stejkholderi, i njihova pozicija je izuzetno značajna. Kad je reč o konačnom rešenju odnosa ove dve zemlje, u političkim i akademskim krugovima pominju se različite opcije kao što su očuvanje statusa quo, izmena granica tj. razmena teritorija, kao i normalizacija odnosa u nastavku dijaloga uz posredovanje EU. U ovom radu biće razmatrane upravo tri navedene opcije, a na kraju će biti data i SWOT analiza. Osim analize mogućih rešenja, u radu je iznet i kratak pregled istorijskih okolnosti koji su doveli do proglašenja kosovske nezavisnosti, što je od izuzetnog značaja za projekciju budućih odnosa Kosova i Srbije.

Proglašenje nezavisnosti, međunarodna zajednica i normalizacija odnosa

Nastanak kosovske države rezultat je krvavog raspada bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i ogromne humanitarne krize nastale tokom konflikta iz perioda 1997–1999. U cilju okončanja krize, NATO savez je 24. marta 1999. godine pokrenuo vazdušne napade na Srbiju, koji su trajali 78 dana. Srpski i kosovski predstavnici nisu uspeali da postignu dogovor tokom pregovora koji su tokom januara i februara 1999. trajali u francuskom gradu Rambujeu, dok je sukob na terenu i dalje trajao. To je bio prvi pokušaj Kosova i Srbije da postignu ozbiljan i dugoročan sporazum pod okriljem međunarodne zajednice. Kosovo je prihvatilo konačan predlog sporazuma, ali ga je srpska strana odbila tvrdeći da taj predlog narušava srpski suverenitet na Kosovu. Predlog sporazuma iz Rambujea zasnivao se na tome da Kosovo dobije značajnu

autonomiju kao *modus vivendi*, a da se rešavanje konačnog statusa (koji će se, između ostalog, zasnivati i na volji naroda Kosova) ostavi za neki kasniji period.¹

Vazdušni napadi okončani su 9. juna 1999. godine potpisivanjem Vojno-tehničkog sporazuma, nakon čega je Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija doneo Rezoluciju 1244. Ovom rezolucijom suspendovan je suverenitet tadašnje SFRJ (kasnije Državne zajednice Srbije i Crne Gore, odnosno Srbije nakon crnogorskog proglašenja nezavisnosti), sve do konačnog političkog rešenja statusa Kosova. Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti pitanje konačnog statusa ostavljeno je otvoreno, te njome nije isključena ni nezavisnost ni bilo koje drugo rešenje do kog bi se u budućnosti moglo stići.²

Druga runda pregovora tokom koje su predstavnici kosovskih Albanaca i Srbije uz međunarodno posredovanje seli da razgovaraju o konačnom rešenju otpočela je 2005, uz posredovanje bivšeg predsednika Finske Martija Ahtisarija. Pre toga je oformljena nezvanična Radna grupa za Balkan, koju su činili predstavnici SAD-a, Rusije, Velike Britanije, Francuske, Nemačke i Italije; oni su formulisali dokument o načelnim principima za konačno rešenje statusa Kosova. Taj dokument je propisao 10 glavnih principa, s tim što se jedan od njih upadljivo izdvaja od drugih po pitanju budućih odnosa Kosova i Srbije. Načelo br. 6 iz ovog dokumenta glasi: „Neće biti nikakvih promena sadašnje teritorije Kosova, tj. neće doći do podele Kosova i Kosovo neće stupiti u savez sa drugim državama ili delovima drugih država. Teritorijalni integritet i unutrašnja stabilnost susednih država biće u potpunosti ispoštovana.”³

Ahtisari i njegov tim dobili su mandat od generalnog sekretara UN u novembru 2005, kojim je precizirano da je njihov zadatak da dovedu dve strane za pregovarački sto i zajednički dođu do predloga konačnog rešenja. Međutim, u slučaju da dve strane ne uspeju da se dogovore, Ahtisari je imao ovlašćenje da sâm predloži konačan sporazum kao i da sâm odredi tempo i ukupno trajanje političkih pregovora. U februaru 2007, nakon dve godine pregovora, Ahtisari je predložio nezavisnost Kosova čime bi se, između ostalog, stvorilo okruženje za najviši stepen zaštite ljudskih prava, promovisanje prava unutar zajednice, s posebnim osvrtom na odredbe koje se tiču podele moći. Kako je naveo u izveštaju podnetom Savetu bezbednosti UN, ovo rešenje predloženo je zbog snažnog neprijateljstva i nepoverenja koje već izuzetno dugo opterećuje odnose Albanaca i Srba.⁴ U članu 1.8 Ahtisarijevog plana navodi se da „Kosovo neće imati nikakve teritorijalne pretenzije

¹ Za više informacija o pregovorima u Rambujeu videti Marc Welle, „The Rambouillet Conference on Kosovo”, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol 75, no. 2 (April 1999), str. 211–251. Videti i Tim Judah, „NATO deadline on peace deal in Kosovo”, *The Guardian*, dostupno na https://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html.

² Videti Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, S/RES/1244 (1999), 10. jun 1999, čl. 11.

³ Videti Guiding Principles of the Contact Group for a settlement of the Status of Kosovo, European Stability Initiative, dostupno na <https://www.esiweb.org/pdf/kosovo>Contact%20Group%20-%20Ten%20Guiding%20principles%20for%20Ahtisaari.pdf>

⁴ Videti dopis od 26. marta 2007. koji je generalni sekretar uputio predsedavajućem Saveta bezbednosti, S/2007/168, 26 March 2007, dostupno na <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Kosovo%20S2007%20168.pdf>

na okolne zemlje i neće težiti ujedinjenju sa okolnim državama ili određenim njihovim delovima”. Dalje, u aneksu VIII čl. 3.2 stoji sledeće: „Teritoriju Kosova definišu granice Socijalističke Autonomne Pokrajine Kosovo kakve su postojale u okviru Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije na dan 31.12.1988...”.

Kosovo je proglasilo nezavisnost 17. februara 2018. na bazi Ahtisarijevog plana, koji obavezuje Kosovo da u potpunosti implementira njegove odredbe. U članu 8 kosovske Deklaracije o nezavisnosti stoji i to da će „Kosovo ostati u granicama opisanim u Aneksu VIII Ahtisarijevog plana, i da će u potpunosti poštovati suverenitet i teritorijalni integritet svih svojih suseda...”.⁵ Osim toga, Ustav Kosova zasnovan je na bazi obaveza propisanih Ahtisarijevim planom i Deklaracijom o nezavisnosti. U članu 1.1 Ustava Kosova stoji da je „Republika Kosovo nezavisna, suverena, demokratska, jedinstvena i nedeljiva država”.⁶

Prema informacijama kosovskog Ministarstva spoljnih poslova, danas 116 država priznaje Kosovo kao nezavisnu i suverenu državu. To predstavlja više od 60% zemalja članica UN. Od 28 zemalja članica EU, 23 zemlje priznaje Kosovo, dok ga istovremeno priznaje i 25 država od 29 članica NATO saveza.⁷ Postoje, međutim, i određene velike i važne države u Evropi i drugim delovima sveta koje se i dalje protive priznavanju Kosova; među njima su Rusija, Brazil, Indija, Kina, Grčka, Rumunija, Španija i Slovačka. Kosovo je dobilo članstvo u mnogim značajnim međunarodnim organizacijama kao što su MMF, Svetska banka, EBRD, FIFA, UEFA i sl. Još uvek se očekuje dugo priželjkivano članstvo u Ujedinjenim nacijama.

Uprkos svemu tome, Srbija još uvek ne priznaje Kosovo, iako učestvuje u dijalogu o normalizaciji odnosa u kom posredničku ulogu ima EU. U poslednje vreme sa obe strane (ali i iz akademskih krugova) stizali su različiti predlozi rešenja, te je još uvek nejasno kako će izgledati budućnost odnosa dve zemlje i kakve će posledice to imati na region.

Budućnost kosovsko-srpskih odnosa

I Očuvanje statusa quo

Očuvanje statusa quo verovatno predstavlja najlošiji pristup u situaciji koja već traje predugo. Uz oslabljenu privredu, probleme u konsolidaciji države, slabu vladavinu prava i visok

⁵ Videti kosovsku Deklaraciju o nezavisnosti, 17. Februar 2018, čl. 8, verzija na engleskom jeziku dostupna na https://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf, kao i Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova, Aneks VIII, 2. februar 2007, dostupno na <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Comprehensive%20Proposal%20.pdf>.

⁶ Videti Ustav Republike Kosovo, Službeni glasnik Kosova br. K-09042008, poslednje izmene objavljene 13. marta 2016, čl. 1.1, dostupno na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.

⁷ Za više informacija videti International Recognitions of the Republic of Kosovo, Ministry of Foreign Affairs, dostupno na <http://www.mfa-ks.net/?page=2,224>

stepen korupcije, ovaj pristup bi mogao dodatno da produži period tranzicije, zbog čega ni Kosovo ni Srbija ne bi mogli da se usredsrede na pitanja koja su od ključnog značaja za njihovu uspešnu budućnost. Vrlo je verovatno da bi produženi status quo doveo do dalje frustriranosti naroda, pogotovo na Kosovu, što bi moglo da izazove nemire i pobune, ali i da omogući dolazak nacionalističkih partija na vlast. Godine 2004, frustracija kosovskih Albanaca zbog statusa quo dovela je do nemira širom zemlje, koji su izbili nakon što se troje albanske dece udavilo u reci Ibar u Mitrovici. U nemirima je stradalo nekoliko ljudi, a oštećeni su i uništeni brojni domovi, javne ustanove i crkve.⁸

Produžavanje statusa quo moglo bi se negativno odraziti i na već slabu implementaciju tehničkih sporazuma koje su dve zemlje u međuvremenu postigle.⁹ Osim toga, ovde je izuzetno značajna pozicija globalnih stejkholdera, Evropske unije i Sjedinjenih Država, koje nisu preterano naklonjene opciji u kojoj se status quo preterano dugo održava.¹⁰ Visoka predstavnik EU za spoljnu politiku i bezbednost Federika Mogerini nekoliko puta je ponovila da je EU odlučno posvećena tome da se do konačnog rešenja dođe početkom 2019. godine.¹¹ Zbog prolongiranja statusa quo mogao bi se izgubiti povoljan trenutak u kom se dijalog trenutno nalazi, što bi moglo negativno uticati na strpljenje globalnih stejkholdera i njihovu odlučnost da pomognu u pronalaženju konačnog rešenja za odnose Kosova i Srbije. Na proces dijaloga utiče i sve gora međunarodna bezbednosna situacija, te bi i u tom smislu produženo čekanje moglo zapravo dodatno pogoršati situaciju na terenu.

Konačno, održavanje statusa quo moglo bi direktno uticati na procese integracije dve zemlje u EU i NATO, budući da ove organizacije ne žele u svoje redove da primaju zemlje sa nerešenim problemima. Ukoliko se u Srbiji i na Kosovu izgubi evropska perspektiva, to bi imalo direktan negativan uticaj na ekonomski razvoj, vladavinu prava i ljudska prava i na izlazak iz perioda tranzicije u načelu. Nedostatak takve perspektive naveo bi ljude (posebno mlade) da odlaze iz svojih zemalja u potrazi za boljom budućnošću, što bi dovelo do demografske krize i daljih

⁸ Za više informacija videte Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2004/348, 30 April 2004, dostupno na https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/S-2004-348.pdf. Videti i "Status Quo?", *The Economist*, 14 October 2004, dostupno na <https://www.economist.com/europe/2004/10/14/status-quo>

⁹ Videti dokumenta i izveštaje o tehničkim sporazumima i njihovoj implementaciji, dostupno na zvaničnom veb-sajtu kancelarije kosovskog premijera, <http://kryeministri-ks.net/en/documents-en/?kategoria=marreveshjet-e-dialogut-teknik&viti>

¹⁰ U izveštaju koji je 5. septembra 2017. Objavio Institut za studije o ljudskim pravima Univerziteta „Kolumbija“ daju se snažne preporuke prema kojima Zapad treba da zauzme čvršću poziciju kako bi doprineo implementaciji potpisanih sporazuma, okončanju dijaloga između Kosova i Srbije i postizanju srpskog priznavanja kosovske nezavisnosti. Videti "Implementation Review of the Kosovo-Serbia Dialogue", Columbia University Institute for the Study of Human Rights, 5 September 2017, dostupno na http://www.humanrightscolumbia.org/sites/default/files/2017_09_05_kosovo-serbia_report.pdf. Videti i "Strategy for the Western Balkans", European Commission, 6 February 2018, dostupno na https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06_en

¹¹ Videti Andrew Rettman, "EU eyes Kosovo and Serbia enlargement deal", EUobserver, 1 September 2018, dostupno na <https://euobserver.com/enlargement/142709>

negativnih posledica.¹² Status quo bi lako mogao da dovede do stvaranja plodnog tla za radikalizaciju politike i da omogući nacionalističkim strankama da dođu na vlast, što bi moglo dodatno da zakomplikuje čitavu situaciju i normalizaciju odnosa.

II Izmena granica između Kosova i Srbije / razmena teritorija

Drugo rešenje o kom se odnedavno razgovara jeste izmena postojećih granica između dve zemlje, odnosno razmena teritorija. Ovaj predlog dat je kao jedna od realnih opcija, iako sadrži brojne nepoznanice. Tokom Evropskog Alpbach foruma, kosovski predsednik Hašim Tači i srpski predsednik Aleksandar Vučić ostavili su pitanje granica otvorenim, a da pritom nisu ponudili nikakva pojašnjenja.¹³ Međutim, ovom rešenju protive se brojni kosovski lideri, uključujući trenutnog premijera i većinu opozicionih partija.¹⁴ Slično tome, predstavnici međunarodne zajednice imali su različite reakcije, pa je tako američki savetnik za nacionalnu bezbednost Majkl Bolton izjavio da se Sjedinjene Države neće protiviti nijednom rešenju do kog obe strane budu došle zajedničkim sporazumom,¹⁵ dok se nemačka kancelarka Angela Merkel snažno protivi svakoj mogućnosti razmene teritorija ili izmene granica.¹⁶ Bivši visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini Wolfgang Petrič navodno je govorio o nekakvoj vrsti kozmetičkih izmena bez jasnih naznaka o tome šta bi to tačno značilo,¹⁷ dok je bivši izaslanik EU za bivšu Jugoslaviju Karl Bilt izjavio da bi ideja izmene granica između Kosova i Srbije mogla da zapali novu krizu na Balkanu.¹⁸ Kao odgovor na dopis koji je uputio onlajn časopis *Gazeta ekspres* na ovu temu, iz kancelarije visokog predstavnika EU stigao je odgovor da oni žele da vide realno rešenje koje će biti u skladu

¹² Prema podacima prikupljenim iz analize koju je sproveo UNDP, 60% mladih s Kosova razmišlja o odlasku s Kosova u naredne 3 godine. Za više informacija videti „Public Pulse Analysis: Challenges and Perspectives of Youth in Kosovo”, UNDP, Priština, 11. septembar 2018, dostupno na

http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-analysis.html

¹³ Andrew Gray and Ryan Heath, Serbia, Kosovo Presidents broach border changes for historical deal, *Politico*, 25 August 2018, dostupno na: <https://www.politico.eu/article/aleksandar-vucic-hashim-thaci-serbia-kosovo-balkans-eu-enlargement-alpbach-forum/>. Za više informacija o Evropskom Alpbach forumu 2018. videti

<https://www.alpbach.org/en/forum/forum2018/>

¹⁴ Videti Arton Konushevci, “Thaçi e Haradinaj te ndare rreth korigjimit te kufirit”, Radio Slobodna Evropa na albanskom jeziku, dostupno na <https://www.evropaelire.org/a/29419973.html>; videti i “Veseli: Kosova do te hyje ne OKB me kufijte e saj te pavarësisë”, Kohanet, dostupno na <https://www.koha.net/video/109542/veseli-kosova-do-te-hyje-ne-okb-me-kufijte-e-saj-te-pavaresise/>

¹⁵ Andrew Gray, “US open to Kosovo border changes, Trump adviser says”, *Politico*, dostupno na <https://www.politico.eu/article/kosovo-border-changes-us-opinion-donald-trump-john-bolton/>

¹⁶ Andrew Gray, “Angela Merkel: No Balkan Border Changes”, *Politico*, dostupno na <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/> Videti i “Germany’s Merkel warns against possible changes to Serbia, Kosovo border”, *News4Europe*, 28 avgust 2018, dostupno na http://www.news4europe.eu/6375_european-union/5615935_germany-s-merkel-warns-against-possible-changes-to-serbia-kosovo-border.html

¹⁷ „Ambasadori Petritsch perfshihet ne debatin per korigjimin e kufijve”, *Telegrafi*, 30. avgust 2018.

¹⁸ Carl Bildt, “Further Balkanizing the Balkans is a recipe for disaster”, *The Washington Post*, 9. avgust 2018, dostupno na https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/09/further-balkanizing-the-balkans-is-a-recipe-for-disaster/?utm_term=.7387066dac8f

sa principima međunarodnog prava.¹⁹ Predstavnicima civilnog društva iz obe zemlje poslali su zajedničko otvoreno pismo evropskoj predstavnici Federiki Mogherini da ne dozvoli razmenu teritorija ili podelu Kosova.²⁰ Prema podacima nedavno obavljenog istraživanja, oko tri četvrtine građana Kosova protivi se ideji razmene teritorija i/ili izmene granica.²¹

Ideja razmene teritorija sadrži mnogo nepoznatih činilaca, zbog čega je mnogo teže doći do bilo kakvog definitivnog zaključka. Ovom pristupu nedostaju jasne smernice u pogledu načina na koji bi ovo rešenje funkcionisalo, i u pravnom smislu i na terenu, u pogledu jasnog razgraničenja teritorija. U međuvremenu je postalo jasno da su u pitanju severna strana Kosova i Preševska dolina u Srbiji. To bi značilo da bi Srbi sa severa Kosova bili integrisani u Srbiju, dok bi se Albanci koji trenutno žive u Preševskoj dolini ujedinili s Kosovom. Međutim, i dalje nije jasno šta tačno uključuje termin „sever Kosova” s jedne strane, odnosno šta obuhvata Preševska dolina kad su u pitanju teritorije i stanovništvo. Konačno, ovo rešenje moglo bi da pogorša položaj Albanaca koji bi eventualno ostali na teritoriji Srbije, a isto važi i za preostale Srbe na Kosovu koji ne bi bili obuhvaćeni razmenom.²² Ono bi moglo da dovede do raseljavanja preostalih pripadnika obe populacije s obe strane granice. Još jedno osetljivo pitanje povezano s ovim predlogom jeste pitanje jezera Gazivode, koje snabdeva pijaćom vodom brojne porodice na Kosovu i od kog zavisi i dobar deo lokalne privrede. U tom smislu problematično je i pitanje rudnika Trepča, koji bi zahvaljujući svojim resursima mogao u velikoj meri da doprinese ekonomskom razvoju Kosova.

Rešenje u vidu razmene teritorija bez prethodnog srpskog priznanja kosovske nezavisnosti maksimalno bi zakomplikovalo već komplikovanu situaciju. Otvaranje novog pitanja a da se najpre nije rešilo ono koje je ranije otvoreno moglo bi imati negativne posledice na nastavak započetog procesa dijaloga, i moglo bi dodatno da odloži normalizaciju odnosa. Osim toga, trenutno ne postoje jasne naznake da bi globalni akteri bili voljni da se značajnije uključe u budući dijalog koji bi razmatrao ovo rešenje. Kosovo i Srbija bi veoma teško mogli da dođu do bilo kakvog rešenja bez direktnog učešća Evropske unije ili Sjedinjenih Država. Razmena teritorija potresla bi srž kosovskog projekta, koji je podržavala i razvijala međunarodna zajednica. Kako je i naznačeno u Ahtisarijevom planu, ideja od koje se u ovom projektu pošlo bilo je stvaranje evropskog modela multietničkog društva zasnovanog na suštinskim vrednostima kao što su ljudska prava, demokratija, podela moći i vladavina prava. Ukoliko bi bilo prihvaćeno rešenje u vidu razmene

¹⁹ “Zyra e Mogherinit hesht rreth çeshtjes se levizjes se kufijve mes Kosoves e Serbis”, *Gazeta ekspres online*, 6. avgust 2018, dostupno na <https://www.gazetaexpress.com/lajme/zyra-e-mogherinit-hesht-rreth-ceshtjes-se-levizjes-se-kufijve-mes-kosoves-dhe-serbine-565112/>

²⁰ Videti “Open letter to Frederica Mogherini from Serbia’s and Kosovo’s CSOs against the division of Kosovo”, *European Western Balkans*, 7. avgust 2018, dostupno na <https://europeanwesternbalkans.com/2018/08/07/open-letter-federica-mogherini-serbias-kosovos-csos-division-kosovo/>

²¹ Videti istraživanje javnog mnjenja koje je u septembru 2018. sproveo Kosovski demokratski institut, dostupno na <http://kdi-kosova.org/en/publications/public-opinion-survey-september-2018/>

²² U intervjuu za kosovski dnevnik na albanskom jeziku Zeri, predsednik Demokratske progresivne stranke Kosova izjavio je da čak 99% Srba sa Kosova koji žive južno od Ibra ne podržava ideju izmene granica, odnosno razmene teritorija, videti “99 e serbeve te jugut nuk e perkrahin idene per shkembim te territoreve”, *Zeri*, 29. avgust 2018, dostupno na <http://zeri.info/aktuale/213873/99-e-serbeve-te-jugut-nuk-e-perkrahin-idene-per-shkembimin-e-territoreve/>

teritorija, to bi značilo da Kosovo i svi koji su ga podržavali zapravo nisu uspjeli da realizuju projekat koji su započeli. Konačno, Kosovo je i priznato kao država koja je zasnovana upravo na opisanoj početnoj ideji.

Oni koji podržavaju ovu ideju mogli bi kao argument istaći činjenicu da to što su obe strane zajednički došle do rešenja znači da bi Srbija konačno priznala Kosovo, što bi dalje omogućilo Kosovu da dobije priželjkivano članstvo u UN. Međutim, ako uzmemo u obzir činjenicu da bi ovo rešenje moralo da dobije i odobrenje Rusije (a takođe i Kine, kao zemlje koja ne priznaje Kosovo) i to u Savetu bezbednosti UN, teško je verovati da će se uz postojeću globalnu situaciju i raspored snaga ovo rešenje zaista i realizovati. Po ovom scenariju, vrlo je verovatno da bi Rusija iskoristila slučaj Kosova za ostvarenje sopstvenih ciljeva u slučajevima kao što su Ukrajina (uključujući Krim) i Gruzija (Abhazija i Južna Osetija). Ruski ministar spoljnih poslova Sergej Lavrov ranije je izjavio da stav Rusije u vezi s Kosovom nema toliko veze sa Srbijom koliko sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti.²³

Još jedan aspekt analize ovog pristupa povezan je sa pravnom tačkom gledišta i načinom na koji međunarodno pravo reguliše ovo pitanje. U tom smislu postoje dva moguća rešenja. Prvo se zasniva na principu *uti possidetis juris*, koji je korišćen i tokom procesa dekolonizacije i kasnije, tokom raspada SFRJ i SSSR-a. Prema ovom principu, nekadašnje administrativne granice postaju međunarodne granice između novoformiranih država. Iz te perspektive, granice Kosova ostaće tamo gde su bile dok je Kosovo bilo deo SFRJ. Ovde bi se stoga moglo govoriti još jedino o demarkaciji, što je više tehnički proces u kom se na terenu utvrđuju i obeležavaju već definisane granice. To je ujedno i sasvim u skladu sa Ahtisarijevim planom.²⁴

Drugo rešenje zasniva se na principu samoodređenja, koji omogućava državama da same odlučuju o svim svojim bitnim pitanjima, pa tako i o svojoj teritoriji, sve dok u tom postupku ne naruše prava drugih država. Primena tog principa omogućila bi Kosovu i Srbiji da razmene teritorije, pod uslovom da se usaglase o svrsi te teritorijalne razmene. Kada govorimo o teritorijalnim izmenama, trebalo bi pomenuti i ne toliko dobro utvrđeni princip jednakosti, koji je korišćen u nekim slučajevima vođenim pred Stalnim arbitražnim sudom i Međunarodnim sudom pravde. U procesu koji su pred Međunarodnim sudom pravde vodile Sjedinjene Države i Kanada o zalivu Mejn, Sud je naveo da bi se u tom delimitacionom procesu moralo, između ostalog, voditi računa i o tome da proces ne rezultira nekom radikalnom nejednakošću, to jest da se apsolutno moraju izbeći „katastrofalne posledice” po način života i dobrobit naroda koji živi u spornoj

²³ “Foreign Minister Sergey Lavrov’s Interview with Serbian Information Agency BETA”, Ministarstvo spoljnih poslova Ruske Federacije, 19. februar 2018, dostupno na http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3084489

²⁴ Za više informacija o radu Badinterove komisije videti Alain Pellet, “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples”, *European Journal of International Law*, 3 EJIL (1992) 178.

oblasti.²⁵ U ovom slučaju, sud se nije detaljnije izjašnjavao o tome šta tačno spada u „katastrofalne posledice”. Međutim, u trenutnoj situaciji to možda i nije tako.

Sad kad smo objasnili pravne principe koji bi se ovde mogli primeniti, čini se da će u situaciji u kojoj Srbija i dalje ne priznaje Kosovo prevladati princip *uti possidetis juris*, i to sve dok Srbija prećutno ili izričito ne prizna Kosovo: tek tada, nastupajući sa jednakih pozicija, ove dve strane mogu da razmatraju razmenu teritorija po principu samoodređenja.

Ako, međutim, stvari sagledamo iz kreativne perspektive, čitava ova priča o razmeni teritorija možda je zapravo samo način da se privuče pažnja svetskih igrača i da im se poruči da treba da ulože dodatne napore u postizanje konačnog rešenja kroz proces normalizacije. Ne bi bilo dobro da velike sile smanje svoje prisustvo u regionu i usmere pažnju na neku drugu stranu, ili bar ne još uvek. Čitavom regionu još uvek je potrebno prisustvo i pažnja EU i SAD kako bi se sva otvorena pitanja rešila, i to što je pre moguće.

III Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem sporazumu postignutom kroz postojeće pregovore Kosova i Srbije uz posredovanje Evropske unije

Nakon proglašenja nezavisnosti i nakon što je veliki broj zemalja sveta priznao nezavisno Kosovo, Kosovo i Srbija otpočeli su proces poznat pod nazivom „normalizacija odnosa”. U okviru njega su se dve strane uz posredovanje EU dogovorile da zajednički regulišu život građana (integraciju kosovskih Srba u kosovski javni život, policiju i sudstvo, kao i slobodu kretanja u Srbiji za građane Kosova), zatim da sklope sporazume o regulisanju specifičnih oblasti kao što su energija, saobraćaj, telekomunikacije, obrazovanje i sl. Evropska unija je možda i odlučujući faktor u procesu normalizacije jer obema stranama pruža ne samo finansijsku podršku, već predstavlja i svojevrsan cilj budući da se obe zemlje ozbiljno trude da dođu do članstva i postanu deo Unije. Ovo je treći put da Kosovo i Srbija pregovaraju pod međunarodnim nadzorom i posredovanjem, ali ovoga puta fokus nije na konačnom statusu Kosova već na normalizaciji odnosa. Prvi sporazum dve zemlje su potpisale u aprilu 2013, čime su otvorile put potpisivanju drugih tehničkih sporazuma o energiji, saobraćaju, telekomunikacijama, slobodi kretanja, policiji, Zajednici srpskih opština i sl.²⁶ O stepenu implementacije ovih sporazuma bi se, međutim, moglo dodatno raspravljati, budući da za neke od njih implementacija nije ni započeta.²⁷ Najkritičnije tačke su Zajednica srpskih opština na Kosovu i njene nadležnosti koje bi trebalo da se aktiviraju vladinom uredbom, kao i finalni politički sporazum o punoj normalizaciji odnosa uz podršku EU.²⁸ Kad je u pitanju

²⁵ Videti *Canada v. U.S.A., The Gulf of Main Case*, 1984, I.C.J. para. 237.

²⁶ Videti Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, 19. april 2018, dostupno na

http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/FIRST_AGREEMENT_OF_PRINCIPLES_GOVERNING_THE_NORMALIZATION_OF_RELATIONS,_APRIL_19,_2013_BRUSSELS_en.pdf

²⁷ Videti fusnotu 9.

²⁸ Videti “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European

Zajednica srpskih opština, razumljivo je što su kosovske vlasti oprezne i vode računa o tome da se u regionu ne stvori još jedna disfunkcionalna država, imajući u vidu loš primer iz Bosne i Hercegovine. Konačni formalni pravno-obavezujući sporazum, za koji EU očekuje da bude potpisan do proleća iduće godine, mogao bi da ima oblik mirovnog sporazuma koji bi konačno definisao buduće odnose Kosova i Srbije.

Uprkos tome što sa Kosova stižu brojna uveravanja o tome da se poštuju najviši standardi ljudskih prava i prava zajednica (a činjenica je da manjinske zajednice imaju veliki udeo u podeli moći i to ne samo putem svojih predstavnika u parlamentu, vladi, zakonskim procedurama i sl), Kosovo još uvek ne uspeva da u potpunosti integriše srpsku zajednicu na severu Kosova i to zbog otpora koji ona pruža.²⁹ S druge strane, čini se da je zajednica kosovskih Srba u nezgodnom položaju: ukoliko pokažu malo veći stepen saradnje, obavezno budu označeni kao izdajnici.³⁰ Ipak, učešće kosovskih Srba na lokalnim i opštim izborima na Kosovu generalno se posmatra kao pozitivan signal.

U pogledu međunarodnih odnosa, Kosovo i dalje ne uspeva da dobije željeno mesto u UN i to zbog toga što ga ne priznaju Rusija i Kina, dva stalna člana Saveta bezbednosti UN. Članstvo u UN bi otvorilo vrata za lakše pristupanje i ostalim važnim organizacijama. Kosovo sporo napreduje na putu evroatlantskih integracija, najviše zbog podela koje postoje unutar EU i NATO saveza. Puna normalizacija odnosa mogla bi olakšati i ubrzati taj proces, iako i dalje nije najjasnije kako bi se tačno stvari odvijale, budući da Rusija i Kina, kao stalne članice Saveta bezbednosti UN, imaju mogućnost da ulože veto u krajnjem procesu odlučivanja u ovoj organizaciji. Sa druge strane, zbog nerešenih odnosa sa Kosovom i Srbija ima teškoće u prevazilaženju tereta prošlosti, ali i usporen ekonomski razvoj, otežan izlazak iz tranzicije kao i duži put do članstva u EU. Stoga je za obe zemlje važno da iznađu rešenje koje bi podržali i čiji bi garant bili globalni akteri, tim pre što je istorija već pokazala da Srbija i Kosovo nisu u stanju da sami dođu do rešenja prihvatljivog za obe strane. Stoga bi trebalo iskoristiti trenutak, težiti ostvarenju i unapređenju već postignutih sporazuma, čime bi se zadržala i pažnja Evropske unije i Sjedinjenih Država. Zbog svega navedenog, čini se da je trenutno najpoželjnija opcija upravo nastavak procesa normalizacije odnosa.

Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A Credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, European Commission, 6 February 2018, COM (2018) 65 final, dostupno na https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en_0.pdf.

²⁹ Videti Ustav Kosova, posebno odredbe koje regulišu sastav vlade, parlamenta, pravosudnog sistema itd. Pogledati i Poglavlje III o pravima zajednica.

³⁰ Videti “Serb Community in Kosovo”, izveštaj Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji, jun 2012, dostupno na <http://www.helsinki.org.rs/doc/Serb%20Community%20in%20Kosovo.pdf>

U produžetku sledi SWOT analiza predloženih pristupa.

Prednosti:

I Očuvanje statusa quo / odlaganje rešenja

1. Nema posebnih prednosti jer se ova opcija zapravo svodi na čekanje da se u budućnosti u obe zemlje pojave ljudi koji će moći da dođu do zajedničkog rešenja, a trenutno je teško poverovati da će do toga doći.

II Izmena granica između Srbije i Kosova / razmena teritorija

1. Istorijska „borba” oko teritorija između Srbije i Kosova konačno bi se završila sporazumom.
2. Sporazum o teritorijalnim pitanjima značio bi i priznanje Kosova od strane Srbije, makar i prećutno.

III Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem sporazumu

1. Dijalog već traje i trenutno je stigao u fazu u kojoj je moguće postizanje konačnog pravno-obavezujućeg sporazuma.
2. Direktna podrška i ozbiljno učešće međunarodne zajednice, posebno u formi posredovanja Evropske unije. Dve strane uključene u dijalog (Kosovo i Srbija) teško bi same postigle dogovor.
3. Uključivanje globalnih aktera poslužilo bi kao garancija za buduću implementaciju svih sporazuma.
4. Poštovanje procesa koji je doveo Kosovo do ove tačke (principi radne grupe za Balkan, Ahtisarijev plan). Uz priznanje kosovske nezavisnosti postojao je i uslov da se moraju poštovati navedeni dokumenti.
5. Kosovo je proglasilo svoju nezavisnost na bazi Ahtisarijevog plana.
6. Kosovo kao takvo predstavlja slučaj *sui generis*.

Slabosti

I Očuvanje statusa quo / odlaganje rešenja

1. Nema jasnih smernica u vezi s tim koliko bi to odlaganje moglo da potraje.
2. Nema garancija da će se u budućnosti uopšte stvoriti okolnosti u kojima bi dve strane mogle lako da dođu do međusobnog sporazuma.
3. Očuvanje statusa quo nema podršku naroda.
4. Ovo rešenje ne bi iskoristilo povoljan trenutak trenutne faze pregovora i već postignute sporazume.

5. Loše posledice po ekonomske i evropske integracione perspektive za čitav region, posebno za Kosovo.

II Izmena granica između Srbije i Kosova / razmena teritorija

1. Nije jasno definisana moguća delimitaciona linija.
2. Ova opcija nema podršku javnosti.
3. Propali bi svi dosadašnji pokušaji međunarodne zajednice koji su se fokusirali na to da Kosovo prevaziđe monoetnički model i postane moderna multietnička država zasnovana na evropskim vrednostima kao što su ljudska prava, demokratija i vladavina prava.
4. Otvaranje novog pitanja dok pregovori o normalizaciji odnosa još traju zapravo bi samo prolongiralo proces normalizacije i to na neodređeno vreme.
5. Ovo rešenje nije u skladu sa Ahtisarijevim planom, a u suprotnosti je i sa principom *uti possidetis juris* utvrđenim u međunarodnom pravu, koji je ujedno poslužio i kao ključan princip prilikom raspada SFRJ.

III Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem sporazumu

1. Još uvek nije jasan okvir konačnog pravno-obavezujućeg sporazuma, ali bi on trebalo da bude zasnovan na razvoju Kosova kao funkcionalne države.
2. Činjenica da sporazumi koji su već potpisani još uvek nisu implementirani mogla bi da prolongira trajanje procesa.

Mogućnosti

I Očuvanje statusa quo / odlaganje rešenja

1. Nema posebnih mogućnosti osim prepuštanja slučaju, to jest čekanja da se eventualno promeni politika, što bi moglo da oformi i novu elitu. Tada bi njeni predstavnici možda bili u prilici da lakše postignu zajednički sporazum.

II Izmena granica između Srbije i Kosova / razmena teritorija

1. Ova opcija skreće pažnju međunarodne javnosti na ozbiljnost situacije i tera je da se više usredsredi na Balkan i što brže dođe do rešenja, dok se situacija ne izmakne kontroli.
2. Bilo kakav sporazum bio bi shvaćen kao dobra prilika za mir na bilateralnom nivou, ali bi to istovremeno moglo da znači i otvaranje nekih novih problematičnih pitanja u drugim zemljama regiona.
3. Stvaranje monoetničkih država bi neke političke partije i njihove pristalice mogle shvatiti kao priliku za postizanje svojih ciljeva.

III Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem sporazumu

1. Puna normalizacija odnosa između Kosova i Srbije, što bi značilo i to da bi Srbija prećutno ili izričito konačno priznala Kosovo.
2. Spuštanje tenzija i fokusiranje na pitanja koja bi unapredila živote ljudi, kao što su ekonomski razvoj, vladavina prava i borba protiv korupcije.
3. Pozitivni efekti na bezbednost i saradnju u čitavom regionu.
4. Napredovanje na putu ka članstvu u Evropskoj uniji i NATO savezu.
5. Za Kosovo bi se otvorila mogućnost članstva u UN i drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama.
6. Normalizacija odnosa mogla bi da podstakne druge zemlje (u regionu i šire) koje ne priznaju Kosovo da to konačno i učine.

Opasnosti

I Očuvanje statusa quo / odlaganje rešenja

1. Mogući nemiri zbog sve veće frustracije ljudi.
2. Prepreke na putu ka članstvu u EU i NATO, budući da ove institucije ne žele da u svoje redove unose nove probleme.
3. Povećanje nacionalističke retorike i skretanje fokusa sa pitanja koja unapređuju svakodnevni život ljudi kao što su ekonomski razvoj, obrazovanje, ljudska prava, vladavina prava, borba protiv korupcije i sl.
4. Moguće negativne posledice po region.

II Izmena granica između Srbije i Kosova / razmena teritorija

1. Moguće negativne posledice po zemlje regiona, kao što je eventualna podela Bosne i Hercegovine, Makedonije i sl.
2. Uspon nacionalističkih ideologija koje bi mogle da ugroze bezbednost i saradnju.
3. Ova opcija mogla bi da dovede do preseljenja etničkih grupa koje se nakon podele nađu sa druge strane granice.
4. Otvaranje novih pitanja kao što je razmena teritorija mogle bi da skrenu pažnju sa rada na postizanju konačnog obavezujućeg sporazuma i odlože ga na neodređeno vreme.
5. Svetski akteri možda ne bi bili voljni da se bave novim pitanjima i možda bi odustali od učešća u daljim procesima.

III Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem sporazumu

1. Konačni sporazum ne bi trebalo da stvori disfunkcionalnu državu. Svaki sporazum morao bi da se zasniva na Ahtisarijevom planu, te bi i finalno rešenje nekih pitanja moralo da bude u skladu sa njim.
2. Činjenica da ranije potpisani sporazumi nisu implementirani mogla bi da ugrozi budućnost dijaloga.

Besfort Rečaj

Profesor prava na Katedri za međunarodno pravo

Pravni fakultet, Univerzitet „Hasan Priština”, Priština