

ODNOSI SRBIJE I KOSOVA I BEZBEDNOST U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Potencijalna bezbednosna pitanja u vezi tri najvažnije opcije iz unutrašnjeg dijaloga – „SWOT” analiza

1) Očuvanje statusa quo / odlaganje rešenja problema

Prema rečima srpskog predsednika Aleksandra Vučića, za najveći broj učesnika u razgovorima u unutrašnjem dijalogu status quo je najbolje rešenje. Glavni razlog za one koji preferiraju status quo jeste to da bi Srbija trebalo da sačeka bolja vremena. No, sam predsednik je izjavio da status quo nije dobra opcija i da bi Beograd trebalo da pokuša da ga izbegne. Ovu poziciju je kasnije podržala premijerka Ana Brnabić. Međutim, postoje razne opozicione političke opcije koje otvoreno zagovaraju odlaganje razrešenja problema Kosova. Ova opcija je najizglednija ako tekući dijalog ne urodi plodom.

Prednosti

1. Sa ovom opcijom Ustav Srbije ostaje nepromenjen. Preambula i članovi 114 i 182, koji definišu Kosovo kao sastavni i neodvojivi deo Srbije ne bi se menjali. Ovo bi takođe sprečilo otvaranje potencijalno problematične unutrašnje rasprave i čak političkih sukoba u vezi sa pitanjem Kosova.
2. Status quo bi verovatno očuvao sadašnje stanje međuetničkih odnosa u Srbiji u saglasnosti sa okvirom za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji (Zakon o nacionalnim manjinama i Zakon o nacionalnim savetima). Takođe je verovatno da bi tekuće zabrinjavajuće tendencije u regionu Raške/Sandžaka i na jugu Srbije i dalje opstajale, ali ne bi eskalirale.
3. Status quo omogućava očuvanje Ahtisarijevog mehanizma na Kosovu, što znači da zaštitne mere za manjine/zajednice na Kosovu ostaju na snazi, iako je verovatno da u nekim aspektima implementacija neće u potpunosti biti ispoštovana (na primer, zvanična upotreba srpskog jezika). Ovo je od posebnog značaja za opštine sa srpskom većinom na jugu Kosova (Gračanica, Štrpce, Novo Brdo, Klokot, Ranilug, Parteš) i nekoliko enklava, koje su od toga zavisne više od Srba u četiri severne opštine (Severna Mitrovica, Zubin Potok, Leposavić i Zvečan). Verovatno je da će biti iseljavanja u Srbiju iz srpskih opština na jugu Kosova, ali ne masovnih, pa tako neće doći do velike humanitarne krize. Ahtisarijev mehanizam, međutim, ne obezbeđuje sve aspekte ljudske bezbednosti, te je verovatno da bi ekonomska dimenzija ostala problem za ove opštine, i da će one i dalje zavisiti od podrške iz Srbije.
4. Status quo ne ugrožava međuetničke odnose u susednim državama, i izgledno je da oni ne bi bili narušeni pod uticajem odnosa Beograda i Prištine. Na taj način verovatno se može očekivati da dinamika između Srbije i Kosova ne bi uticala na međuetničke odnose u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Crnoj Gori.

Slabosti

1. Kosovski problem ostaje nerazrešen i kao takav i dalje predstavlja prepreku punom napretku i Srbije i Kosova, dok bi čitav region bio pod stalnom pretnjom eskalacije konflikta.
2. Kosovo ostaje najvažnije pitanje u Srbiji i sputava debatu o drugim važnim pitanjima.
3. Uprkos tome što ne ugrožava sadašnji nivo međuetničkih odnosa u zemlji, nerešen status Kosova, međuetnička integracija u Srbiji ostavlja Sandžak/Rašku (gde živi većina Bošnjaka) i jug Srbije (sa velikom populacijom Albanaca) kao slabe bezbednosne tačke u društvenom tkivu Srbije. Nedostatak pažljivo planirane i implementirane međuetničke integracije ne donosi dobrobit ni drugim manjinama, iako nije izgledno da bi postojali razlozi za zabrinutost na polju bezbednosti.
4. Nerazrešeno pitanje Kosova ostavlja otvorena vrata spoljnim uticajima. Nastavak zamrznutog konflikta je posebno u interesu Rusije, koja ga koristi kao oruđe za unapređivanje svojih sopstvenih interesa u Srbiji i na drugim mestima na Balkanu. U budućnosti, ovo bi moglo da važi i za Kinu, u izvesnoj meri i za Tursku (na Kosovu, u regionu Sandžaka/Raške i na jugu Srbije).
5. Sputava ekonomski razvoj Srbije, pošto je izgledno da će Srbija i dalje biti posmatrana kao nestabilno i rizično mesto za investiranje. Srbija bi verovatno nastavila da privlači (kao što je to sada slučaj) investicije kroz subvencije velikim stranim kompanijama, a glavne investicije bi i dalje bile u sferi jednostavne proizvodnje koja ne zahteva kvalifikovanu radnu snagu. Stoga bi to doprinelo lošoj situaciji na polju ljudske bezbednosti u Srbiji, što bi takođe rezultiralo iseljavanjem.
6. Sprečava se nastavak procesa integracije Srbije u EU, a to doprinosi budućoj nestabilnosti u širem regionu. Status quo je štetan za implementaciju ključnih reformi u Srbiji u vezi sa vladavinom prava, unutrašnjim procesima i sveukupnom demokratizacijom društva.
7. Konstantno nestabilna situacija između Kosova i Srbije bi mogla da dovede do efekta preliivanja na susedne zelje u slučaju velikog sukoba.
8. Vladavina prava na severu Kosova ostaje ista, što će reći da je nema.

Mogućnosti

1. Zamrznuti konflikt ne donosi nikakve mogućnosti, izuzev činjenice da može pružiti više vremena za pregovore i normalizaciju odnosa pod uslovom, naravno, da kod strana u konfliktu postoji dobra volja.

Opasnosti

1. Status srpske zajednice na Kosovu u najboljem slučaju ostaje isti, uz rizik da dođe do smanjenja prava (kroz nedostatak implementacije prava garantovanih Ahtisarijevim planom), što može podstaći spori egzodus Srba u Srbiju.
2. Status quo bi rezultirao daljim pogoršanjem političkih odnosa unutar Kosova između Albanaca i Srba. Kosovski Srbi bi nastavili da budu „krivac” za nedostatak zaokružene državnosti Kosova i kao „produžena ruka” Srbije.
3. Sever Kosova ostaje neintegrisan, odnosno integrisan je samo na papiru. On bi ostao leglo organizovanog kriminala sa kontinuiranim potencijalom za prelivanje na Srbiju (prema informacijama iz određenih medija, kriminalne strukture na severu Kosova već imaju značajan uticaj u Srbiji).
4. Ako ostane status quo, ostaje i potencijal za oružani sukob u budućnosti, s teškim posledicama po region.

2) Izmena granice između Srbije i Kosova / razmena teritorija

Određeni krugovi srpskih intelektualaca već duži niz godina promovišu zamisao o izmeni granica. No, jedan od najglasnijih zagovornika ove ideje u proteklih nekoliko godina je sadašnji ministar spoljnih poslova, Ivica Dačić. Ova ideja dobija na podršci. Predsednici Srbije i Kosova, Aleksandar Vučić i Hašim Tači opisuju ovu ideju kao realističnu (iako su, zvanično, oni predstavili dve različite alternative – u srpskoj verziji ove izmene se najviše tiču podele Kosova, u kojoj bi njegov sever i možda najvažnija sveta mesta Srpske pravoslavne crkve otišli Srbiji, dok u Tačijevoj verziji zamisao samo znači da bi Preševo, Bujanovac i Medveđa postali deo Kosova, dok sadašnja teritorija Kosova ostaje nepromenjena). Nedavno su ovu soluciju (pod uslovom da je prihvate obe strane) podržale i određene istaknute ličnosti sa Zapada, uključujući i članove administracije Evropske unije. Međutim, neke od ključnih država članica EU, kao što je Nemačka, i dalje se snažno protive ovoj ideji, uglavnom zato što strahuju od njenih regionalnih implikacija, posebno u Bosni i Hercegovini. Nemačka veruje da krajnji cilj predsednika Vučića nisu četiri opštine na severu Kosova, nego Republika Srpska.

Prednosti

1. Ova opcija doprinosi većoj unutrašnjoj stabilnosti u Srbiji (među etničkim Srbima i „bezopasnim” manjinama), pošto bi „mala pobeda” na pitanju Kosova zadovoljila većinu stanovništva. Sa ovom kartom u ruci, izgledno je da bi rukovodstvo Srbije uspeo da obezbedi izglasavanje ove opcije na referendumu, koji će verovatno biti održan ako se dođe do predloga za finalno rešenje.

2. Ako se glavne države u EU saglase sa ovim predlogom, fokus EU integracija će biti stavljen na ključna poglavlja 23 i 24, tj. na vladavinu prava i drugo. Proces integracija bi bio usredsređen na pristup Evropskoj uniji zasnovan na zaslugama, to jest ispunjavanju uslova koje za cilj imaju reforme i transformaciju zemlje i društva. Ova opcija bi, na kraju krajeva, takođe doprinela ekonomskom razvoju i Srbije i Kosova.
3. Odnosi između Srba i Albanaca bi mogli značajno da se poprave, pošto bi ovakvo rešenje moglo otvoriti put ka smislenom pomirenju. Glavna tačka sukoba – sever Kosova – verovatno bi se našla izvan Kosova, i šanse za direktan sukob bi bile smanjene.
4. Podela / razmena teritorija verovatno bi umanjila uticaj Rusije i ostalih trećih zemalja u Srbiji, pošto više ne bi postojala glavna poluga uticaja – ruska podrška naporima Srbije u UN i u drugim ključnim međunarodnim organizacijama. Međutim, ovo ne bi značilo da bi njihov uticaj potpuno nestao, posto postoje druge poluge uticaja koje mogu da upotrebe kako bi sprečili put Srbije ka EU, kao i uspešnu integraciju celog regiona u EU.
5. Ova opcija predstavlja brzo rešenje koje odmah rešava neka od ključnih pitanja između Srbije i Kosova: Srbija dobija nešto od Kosova, a Kosovo ima bolju perspektivu za članstvo u UN i EU.
6. Sever Kosova ne bi više bio ključno pitanje i, posledično, stepen organizovanog kriminala bi bio značajno snižen.

Slabosti

1. Ova opcija jedino doprinosi rešavanju „Trijanonskog sindroma” Srbije, ali može nastati potencijal za stvaranje nove vrste „Trijanonskog sindroma” na Kosovu koji bi trajao decenijama. Čak i uz izmene granica, značajan broj Srba i Albanaca bi ostao na Kosovu i u Srbiji, i njihov status bi u novim okolnostima ostao neizvestan.
2. Podela / razmena teritorije dovodi u opasnost kontrolu koju Srbija ima na južnom kraku Koridora 10, najvažnijeg koridora za Srbiju, pošto on prolazi kroz opštine Bujanovac i Preševo. Međutim, ostaje nejasno da li bi razmena teritorija uključivala autoput, ali najverovatnije ne bi.
3. Ishod bi verovatno obuhvatio i srpsko priznavanje nezavisnosti Kosova, što bi moglo da inicira aktivnosti ekstremističkih grupa koji se protive bilo kakvoj izmeni u pristupu Srbije prema Kosovu. Izgledno je da bi Rusija i drugi akteri mogli zakulisno da podrže aktivnosti takvih grupa, iako potencijalna pozicija Rusije u vezi sa ovakvim rešenjem nije jasna.
4. Rusija bi mogla da bude zainteresovana da se pitanje Kosova razreši na ovakav način zbog njenog sopstvenog polaganja prava na Krim. Međutim, ovaj argument u stvarnosti ima vrlo malu vrednost. Verovatnije je da će uraditi sve što može da bi sprečila ovakav ishod. Ali, na kraju krajeva, ona se neće otvoreno protiviti ovakvom scenariju, pošto bi to moglo da joj umanja uticaj u Srbiji, posebno među vladajućim strukturama.

5. U prvi plan dolazi Poglavlje 31 (Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika) pregovaračkog procesa Srbije za pristupanje EU i postavlja u fokus odnose između Srbije i Rusije, ali takođe i odnose Srbije sa Kinom, Iranom i raznim afričkim i azijskim zemljama.
6. Integracija Srbije u EU bi mogla biti ugrožena ako ključne države EU nastave da se protive implementaciji ove opcije. Međutim, ukoliko EU institucije (EEAS, Komisija) podrže ovu opciju, a neke države članice to ne učine, to onda može da podrije ugled Evropske unije.
7. Priznavanje od strane Srbije ne garantuje Kosovu da će ga priznati i pet država EU koje ga nisu priznale, kao ni to da će Rusija i Kina podržati njegov zahtev za prijem u UN.
8. Oživljavaju se etnička rešenja za etničke probleme, što predstavlja „neevropsko” rešenje.

Mogućnosti

1. Srbija bi mogla da postane lider u procesu EU integracija i, kao takva, oslonac za integraciju ostalih država Zapadnog Balkana.
2. Mogao bi se poboljšati dijalog o evroatlantskim integracijama Srbije i otvoriti put za potencijalno članstvo u NATO-u, pošto bi osnovni izvor nerazumevanja, status Kosova, bio uklonjen, a Srbija bi dobila neku vrstu istorijske „male pobede” koja bi verovatno zadovoljila njene građane.
3. Srbija ne bi bila protiv ulaska Kosova u Interpol i druge bezbednosne organizacije, što bi imalo blagotvoran uticaj na ukupno bezbednosno stanje na Balkanu.

Opasnosti

1. Ovo rešenje ne garantuje momentalnu normalizaciju odnosa između dva društva. Verovatnije je da bi ono ostalo postepen proces, te bi kao takvo predstavljalo prepreku evropeizaciji oba društva.
2. Izgledno je da bi prava Srba i drugih manjina bila umanjena (Ahtisarijev paket), što bi rezultiralo postepenim egzodusom Srba sa juga Kosova u Srbiju.
3. Može doći do negativnih posledica za status Srpske pravoslavne crkve na Kosovu, koja je u Ahtisarijevom planu imala neku vrstu ekstrateritorijalnog statusa.
4. Bošnjaci u Sandžaku/Raškoj bi imali više osnova da traže autonomiju u Srbiji ili čak odvajanje, što bi u Srbiji u perspektivi kreiralo više interne nestabilnosti.
5. Otvara se put gubitku državnosti Kosova i stvaranju Velike Albanije. Ovo bi izazvalo domino efekat na Zapadnom Balkanu i u Jugoistočnoj Evropi zbog drugih etničkih grupa (u Makedoniji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori), što bi moglo značajno da doprinese nestabilnosti u regionu.

3) Normalizacija odnosa zasnovana na pravno-obavezujućem sporazumu postignutom kroz tekući dijalog Srbije i Kosova uz posredovanje Evropske unije

Normalizacija zasnovana na tekućem procesu uz podršku EU je bila najistaknutija u medijima od potpisivanja Briselskog sporazuma (Prvi principi upravljanja normalizacijom odnosa). Međutim, ovaj proces ne ide glatko i posle više od pet godina posle potpisivanja on i dalje nije u potpunosti implementiran. O skoro svakom delu Sporazuma se mora ponovo pregovarati. Glavni deo Sporazuma (6 od 15 tačaka), koji se odnosi na principe za uspostavljanje Zajednice opština sa srpskom većinom nije implementiran do danas, a usled unutrašnje situacije na Kosovu, nije verovatno da bi bio implementiran pre nego što se postigne konačni dogovor. Kosovski sever uglavnom ostaje neintegrisan uprkos integraciji bezbednosnih struktura Srbije (policija i civilna zaštita), uspešnim izborima koji su doveli do toga da su gradonačelnici i skupštine uspostavljeni u skladu sa kosovskim zakonom i integraciji pravosuđa. U stvari, administracija četiri severne opštine i dalje zavisi od privremenih srpskih opštinskih administracija koja nastavlja da pruža osnovne usluge. Sa druge strane, ako Srbija želi da se priključi EU najranijeg mogućeg datuma – 2025. godine, kao što je izloženo u Strategiji za Zapadni Balkan (Kredibilna perspektiva proširenja za pojačan angažman EU sa Zapadnim Balkanom), objavljenoj u februaru 2018. godine, Srbija će morati da kompletira pregovore sa Kosovom i implementaciju normalizacije zaključno sa 2023. godinom, kada bi trebalo da počne proces ratifikacije pristupanja. Prema mnogim zvaničnicima, normalizacija odnosa ne uključuje faktičko priznanje Kosova, nego nešto što je slično normalizaciji odnosa između dve Nemačke 1972. godine (iako u potpuno drugačijem kontekstu).

Prednosti

1. Ova opcija ne ugrožava sadašnji okvir pristupnih pregovora Srbije sa EU.
2. Srbija bi i dalje mogla da tvrdi da nije „prodala” Kosovo, što bi zaustavilo ekstremiste. To bi sačuvalo obraz sadašnjoj vladajućoj eliti u Beogradu u očima većine stanovništva.
3. U Srbiji verovatno ne bi bilo nestabilnosti kao rezultat ove opcije koja bi trebalo da uključuje sveobuhvatnu normalizaciju (naravno, ako ne postoji zahtev za priznanjem). Srbija i Kosovo bi uspostavili neku vrstu bilateralnih odnosa i redovnu liniju dijaloga koji bi bio svrsishodan za obe strane i njihovu unutrašnju bezbednost.
4. Ova opcija verovatno ne bi doprinela povećanju međuetničkih tenzija u Srbiji.
5. Rezultat bi bilo i očuvanje Ahtisarijevog paketa na Kosovu, a moglo bi biti i više koristi za etničke Srbe. Verovatno je da bi Zajednica opština sa srpskom većinom bila uspostavljena, a njena ovlašćenja bi mogla da prevaziđu ona koja su izložena u odluci Ustavnog suda Kosova u vezi sa Sporazumom o Zajednici iz 2015. godine.
6. Bio bi sačuvan status Srpske pravoslavne crkve na Kosovu, što je od važnosti za Srbiju.
7. U regionu ne bi došlo domino efekta. Unutrašnja stabilnost u svim ovim državama bi bila očuvana.

Slabosti

1. Ova opcija ne rešava problem i pitanje priznanja će ostati na dnevnom redu i ubuduće.
2. Potencijal za konflikt ne bi bio konačno eliminisan, iako bi bio značajno smanjen.
3. Iako postoje određene opcije po kojima Srbija ne bi morala da menja svoj ustav, verovatno je da bi se to dogodilo. To bi moglo da izazove unutrašnje političke sukobe u Srbiji i potencijalno ugrozi sporazum.
4. Ovakvo rešenje bi omogućilo članstvo Kosova u UNESCO, što bi mogao da bude veliki udarac za srpski nacionalni identitet (pošto bi Kosovo postalo „vlasnik” srpskih pravoslavnih svetih mesta i manastira). Iz tog razloga, ovo bi moglo da dovede do porasta tenzija i da ojača pozicije ekstremista.
5. Nema garancija da će se nastaviti integracija Kosova u EU, pošto je već sadašnji proces kosovske integracije doveden u pitanje od strane pet članica EU koje ne priznaju Kosovo. Isto važi i za članstvo u UN, pošto nije verovatno da će Srbija to podržati, niti da će uspeti da ubedi Rusiju i Kinu da to dozvole. To bi proizvelo nestabilnost na Kosovu, koja bi se posledično odrazila i na Srbe na Kosovu, a time takođe i na samu Srbiju.
6. Nije izgledno da bi ova opcija značajno oslabila uticaj trećih aktera u Srbiji i u regionu, iznad svega uticaj Rusije.

Mogućnosti

1. Srbija bi mogla da iskoristi ovaj proces za sveukupno pomirenje sa kosovskim Albancima, što bi moglo imati pozitivan efekat i na unutrašnju situaciju u Srbiji i na situaciju u regionu.
2. Ova opcija bi mogla da pomogne demokratizaciji oba društva. Posebno bi u Srbiji stavila akcenat na poglavlja 23 i 24, koja su ključna za transformaciju zemlje.
3. EU bi sačuvala obraz i ovo bi mogla biti suštinska odskočna daska za sveobuhvatniji spoljnopolitički pristup Evropske unije.

Opasnosti

1. Ne postoje garancije da neke zemlje članice ne bi uslovile pristupanje Srbije EU priznavanjem Kosova, u momentu pre formalnog priključenja. Ovo bi moglo da ugrozi ili čak zaustavi proces EU integracija, otvori put ekstremnijim snagama na vlasti u Beogradu i povećanoj ulozi Rusije i, generalno, destabilizaciji celog regiona.
2. Ova opcija bi stavila fokus na odnos Srbije sa Rusijom i na Poglavlje 31 pregovaračkog okvira za Srbiju, što bi moglo da rasplamsa unutrašnje tenzije i političku nestabilnost.
3. Bez punog sporazuma, ova opcija će nastaviti da održava nadvijenu senku zamrznutog konflikta. Obe strane bi i dalje imale neku vrstu frustracije, i ova opcija bi verovatno bila shvaćena kao privremeni sporazum.

4. U slučaju nedostatka perspektive članstva u EU, NATO i UN, Kosovo bi moglo da se opredeli za ujedinjenje sa Albanijom, što bi moglo da otvori Pandorinu kutiju u regionu.

Igor Novaković

Centar za međunarodne i bezbednosne poslove – ISAC Fund